

УДК 94 + 341.24
DOI: 10.31857/S2686673024060036
EDN: ZBHHRG

Роль США в подготовке и проведении Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе

О.Г. Лекаренко

Национальный исследовательский Томский государственный университет (ТГУ).

Российская Федерация, 634050, Томск, пр-т Ленина, д. 36.

ResearcherID: N-8252-2014 ПИНЦ ID: 366845

ORCID: 0000-0003-2421-5869 e-mail: olekarenko@gmail.com

Резюме: Статья посвящена исследованию роли США в ходе подготовки и проведения Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) в 1969-1975 гг. Исследование проводилось на основе анализа американских дипломатических документов, опубликованных в серии «Внешняя политика США». Рассматривается реакция Вашингтона на предложение стран Организации Варшавского договора о проведении общеевропейского совещания. Анализируется тактика США на многосторонних предварительных консультациях в Хельсинки. Исследуется вклад американских политиков в успешное завершение СБСЕ. Делается вывод о том, что, несмотря на внешнюю пассивность, США сыграли значительную роль в проведении СБСЕ, выступая в качестве посредника между Советским Союзом и странами Западной Европы. Благодаря американским дипломатам был найден ряд компромиссов, обеспечивших подписание итоговых документов СБСЕ.

Ключевые слова: внешняя политика США, европейская безопасность, Генри Киссинджер, разрядка международной напряжённости, СБСЕ

Для цитирования: Лекаренко О.Г. Роль США в подготовке и проведении Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2024; 54(6):31–47. DOI: 10.31857/S2686673024060036 EDN: ZBHHRG

The Role of the USA in the Preparation and Holding of the Conference on Security and Cooperation in Europe

Oksana G. Lekarenko

National Research Tomsk State University (TSU).

36, Tomsk, Lenin Avenue, 634050, Russian Federation.

ResearcherID: N-8252-2014 ПИНЦ ID: 366845

ORCID: 0000-0003-2421-5869 e-mail: olekarenko@gmail.com

Abstract: The article is devoted to the study of the role of the United States during the preparation and holding of the Conference on Security and Cooperation in Europe (CSCE). The study was based on an analysis of American diplomatic documents published in the series “Foreign Relations of the United States”. The reaction of Washington to the proposal of the Warsaw Pact countries to hold a pan-European conference is considered. The US tactics at the multilateral preliminary consultations in Helsinki are analyzed. The contribution of American politicians to the successful

completion of the CSCE is examined. It is concluded that despite external passivity, the United States played a significant role in the implementation of the CSCE, acting as a mediator between the Soviet Union and the countries of Western Europe. Due to American diplomats, a number of compromises were found that ensured the signing of the final CSCE documents.

Keywords: US foreign policy, European security, Henry Kissinger, détente, CSCE

For citation: Lekarenko, O.G. The Role of the USA in the Preparation and Holding of the Conference on Security and Cooperation in Europe. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2024; 54(6):31-47. DOI: 10.31857/S2686673024060036 EDN: ZBHHRG

ВВЕДЕНИЕ

Одним из крупных достижений разрядки 1970-х годов стали подготовка и проведение Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Почти пятьдесят лет прошло с момента подписания итогового документа СБСЕ – Хельсинкского заключительного акта, заложившего основы европейской системы безопасности и зафиксировавшего важнейшие принципы, которыми должны руководствоваться государства в отношениях друг с другом. Инициаторами проведения СБСЕ выступили Советский Союз и государства – участники Организации Варшавского договора (ОВД). Идею подхватили западноевропейские страны, видевшие в разрядке путь к общей нормализации обстановки в Европе. Одновременно Запад поставил вопрос об участии в совещании Соединённых Штатов Америки (позже в состав участников была включена Канада). Как отмечают авторы «Кембриджской истории холодной войны», «европейская разрядка была прежде всего европейским проектом» [Hanhimäki, 2010: 198], однако она вряд ли бы состоялась без поддержки со стороны Вашингтона.

Общий ход СБСЕ рассмотрен в работах отечественных исследователей и воспоминаниях дипломатов, имевших отношение к хельсинкскому процессу [Гриневский, 2004; Загорский, 2005; Кашлев, 1990; Рахманинов, 1985; Обеспечение международной безопасности..., 2017]. Отдельным направлением в историографии можно считать работы, уточняющие вклад конкретных участников в проведение СБСЕ [Осипов, 2017; Синдеев, 2023; Hanhimäki, 2003; Morgan, 2008; Readman, 2006; Romano, 2009]. В данной статье на основе анализа американских дипломатических документов рассматривается роль США в ходе подготовки и проведения общеевропейского совещания: показана позиция США на предварительном этапе; анализируется участие Вашингтона в многосторонних предварительных консультациях в Хельсинки; исследуется вклад США в успешное завершение СБСЕ.

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП (1969–1972 гг.)

Отправной точкой СБСЕ принято считать обращение Политического консультативного комитета ОВД ко всем европейским государствам, прозвучавшее на заседании комитета в Будапеште в марте 1969 г. Реакция США на

будапештский призыв была настороженной. Предложение ОВД рассматривалось как очередная пропагандистская инициатива Москвы, направленная на подрыв единства Организации Североатлантического договора (НАТО). В Вашингтоне также опасались, что СССР хочет исключить США из обсуждения проблем европейской безопасности как неевропейскую державу. В первые годы нахождения у власти администрация Р. Никсона избегала обсуждать европейские дела с Москвой. Она добивалась укрепления НАТО и как могла противодействовала чрезмерному развитию отношений стран Западной Европы (особенно ФРГ и Франции) с СССР [1: 197]. С лета 1968 г. НАТО продвигала собственную инициативу по обеспечению европейской безопасности – предложение о взаимном и сбалансированном сокращении вооружённых сил в Европе [6].

В отличие от США, страны Западной Европы предложили исследовать инициативу ОВД. В свете усиления контактов между Вашингтоном и Москвой лидеры западноевропейских стран опасались, что важные вопросы европейской безопасности могут быть решены за их спиной в ходе двусторонних советско-американских переговоров [Hanhimaki, 2010: 204]. Учитывая настроения своих союзников, Вашингтон согласился рассмотреть предложение о проведении общеевропейского совещания (конференции) при условии, что оно будет соответствующим образом подготовлено и будет включать участие США и Канады. В Москве, во многом благодаря позиции министра иностранных дел А.А. Громыко, идея вбить клин между США и странами Западной Европы быстро уступила место пониманию необходимости сотрудничества с Вашингтоном [Синдеев, 2023: 186]. В начале апреля советский посол в США А.Ф. Добрынин предложил западной стороне обсудить инициативу ОВД и внести свои пункты в повестку дня [4: 1–3].

Согласившись с мнением союзников, США, однако, не изменили своего отношения к конференции, полагая, что ничего от неё не выиграют [1: 182–183]. Проведение СБСЕ не входило в число первоочередных задач американской внешней политики, более насущными направлениями которой являлись завершение войны во Вьетнаме, ближневосточное урегулирование, переговоры с СССР об ограничении стратегических ядерных вооружений. Советник президента по вопросам национальной безопасности Г. Киссинджер, игравший ключевую роль в формировании внешней политики администрации Р. Никсона, не верил в успех громоздкого многостороннего совещания и полагал, что европейцы переоценивают его потенциальное значение. Склонность Г. Киссинджера к двусторонней дипломатии также не соответствовала типу многосторонних переговоров. В Вашингтоне считали, что разрядка нужна «прежде всего для стабилизации советско-американского конфликта, а не для решения общеевропейских проблем» [Печатнов, Манькин, 2012: 445].

В меморандумах для президента, датированных 4 и 8 апреля 1969 г., Г. Киссинджер, однако, отмечал, что отказ от проведения совещания чреват разладом в трансатлантических отношениях. Исходя из этого он рекомендовал обсудить предложение ОВД с другими членами НАТО и выработать согласованную позицию и

коллективные ответные предложения западных стран, касающиеся повестки дня совещания [4: 4–6]. Госдепартамент считал целесообразным ограничить повестку дня конференции двумя пунктами: сокращение вооружений и вооружённых сил в Европе; обсуждение декларации принципов, лежащих в основе европейской безопасности [4: 8–12]. В Совете национальной безопасности (СНБ) полагали, что США смогут и дальше балансировать между двумя полюсами: поддерживать проведение общеевропейской конференции в целях сохранения согласия в западном блоке и параллельно с этим исследовать возможности советско-американского сотрудничества через двусторонние контакты с Москвой.

Сняв возражения в отношении проведения общеевропейского совещания, США стали задумываться над тем, как использовать его итоги в интересах западных стран [США и общеевропейский процесс: 48]. Форумом для обсуждения стала НАТО. Темп и направление дискуссии задавали страны Западной Европы, которые предложили расширить повестку дня совещания и включить в неё не только проблемы безопасности, но и вопросы экономического и культурного сотрудничества. Неформальный процесс согласования предложений Востока и Запада по вопросам проведения совещания происходил в форме своеобразного «диалога коммюнике» между ОВД и НАТО [Загорский, 2005: 31]. Стороны «обменивались» точками зрения, излагая их в коллективных заявлениях, которые направлялись правительствам стран противоположного блока. В мае 1970 г. Совет НАТО принял поддержанное скандинавскими странами предложение Великобритании и Бельгии о проведении многосторонних предварительных консультаций с целью согласования организационно-процедурных вопросов и повестки дня будущего СБСЕ [4: 62].

Прежде чем дать официальное согласие на проведение конференции, западные страны хотели получить уступки от СССР по другим вопросам. Г. Киссинджер считал, что СБСЕ можно использовать в американских интересах как некую форму «увязки», как способ вовлечь Советский Союз в переговорный процесс, который косвенно смягчил бы политику Москвы в других областях. Таким образом, США участвовали в процессе обсуждения СБСЕ сначала для того, чтобы ускорить переговоры о статусе Западного Берлина, а затем для того, чтобы вынудить СССР вступить в предложенные странами НАТО переговоры о взаимном сбалансированном сокращении вооружённых сил и вооружений в Европе [4: 497].

На решении берлинского вопроса особо настаивало правительство ФРГ. Выдвигаемые им условия были на руку администрации США, которая всеми силами старалась оттянуть созыв общеевропейского совещания. В одобренном президентом Р. Никсоном меморандуме по национальной безопасности № 134 от 2 октября 1971 г. говорилось: «Мы не можем согласиться ни на какие предварительные или исследовательские многосторонние переговоры о европейской конференции, по крайней мере пока Берлинские соглашения не вступят в силу и пока мы не достигнем лучшего понимания того, чего может достичь конференция с точки зрения интересов США» [4: 209].

В США придавали большее значение переговорам о сокращении вооружённых сил, называя их «конкретным вопросом» в отличие от СБСЕ, которое считалось «атмосферным вопросом». Интерес к переговорам о разоружении усилился после того, как 11 мая 1971 г. лидер демократического большинства в Сенате М. Мэнсфилд внёс поправку о сокращении американских войск, размещённых в Европе. Взаимное сокращение вооружённых сил ОВД и НАТО позволило бы избежать одностороннего сокращения вооружённых сил и повысить европейский вклад в оборону (в том случае, если бы сокращению подлежали только размещённые в Европе иностранные войска) [4: 159–164]. Тема разоружения проговаривалась в ходе двусторонних советско-американских встреч, в результате которых Вашингтону удалось настоять на одновременном развитии двух процессов: СБСЕ и переговоров о сокращении вооружённых сил в Европе.

Подписание договоров ФРГ с СССР (12 августа 1970 г.) и ПНР (7 декабря 1970 г.) в рамках «новой восточной политики» В. Брандта и заключение Четырёхстороннего соглашения по вопросам, относящимся к Западному Берлину (3 сентября 1971 г.) способствовали снижению напряжённости в отношениях между Востоком и Западом. Дальнейшее продолжение разрядки, однако, напрямую зависело от хода советско-американских переговоров по ограничению гонки ядерных вооружений. Во время визита Р. Никсона в СССР (22–30 мая 1972 г.) были согласованы и подписаны важные документы: декларация «Основы взаимоотношений между СССР и США» (в ней излагались общие принципы взаимоотношений сверхдержав, включая ключевой – принцип мирного сосуществования), бессрочный Договор об ограничении систем противоракетной обороны и Временное соглашение о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений (ОСВ).

Тогда же между лидерами США и СССР были достигнуты принципиальные договорённости о начале многосторонних предварительных консультаций по подготовке к СБСЕ, что соответствовало внешнеполитическому стилю Р. Никсона и Г. Киссинджера, предпочитавших принимать «настоящие» решения в ходе двусторонних контактов с советским руководством. Конкретные вопросы проведения СБСЕ обсуждали министры иностранных дел У. Роджерс и А.А. Громыко. По предложению Л.И. Брежнева пункт о СБСЕ был включён в заключительное комюнике советско-американского саммита [4: 288–289]. В нём, в частности, говорилось: «США и СССР согласны с тем, что многосторонние консультации относительно Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе могут начаться после подписания Заключительного четырёхстороннего протокола к Соглашению от 3 сентября 1971 г.; общеевропейская конференция должна быть созвана в сроки, согласованные заинтересованными странами, но без неоправданной задержки; обе стороны считают, что взаимное сокращение вооружённых сил и вооружений, в первую очередь в Центральной Европе, могут послужить цели обеспечения стабильности и безопасности в Европе» [4: 303].

Американцы по-прежнему скептически относились к созыву общеевропейского совещания, которое Г. Киссинджер называл своим «ночным кошмаром»

[4: 239]. В конце мая 1972 г. в беседе со своими английскими коллегами американский политик признавался, что единственной целью подготовительной стадии является оттягивание созыва конференции. «Мы не хотим проведения этой конференции, – сетовал Г. Киссинджер, – но не можем с ней бороться перед лицом наших европейских союзников» [4: 318]. В подготовленном в сентябре 1972 г. Г. Зонненфельдом меморандуме СНБ говорилось, что многие важные вопросы в отношениях между Востоком и Западом уже были решены через двусторонние контакты и закреплены в «восточных договорах» ФРГ, советско-американском договоре об ОСВ. Таким образом, писал Г. Зонненфельдт, для США главный вопрос заключался в сохранении единства НАТО, а не в дебатах между Востоком и Западом [4: 334-338].

Вопрос о дате начала многосторонних предварительных консультаций по подготовке к СБСЕ был решён в ходе визита Г. Киссинджера в СССР в сентябре 1972 г. Он принял и обещал согласовать с союзниками советское предложение о том, чтобы начать предварительные консультации в Хельсинки 22 ноября 1972 г., а саму конференцию – в первой половине 1973 г. Консультации по вопросу о взаимном сокращении вооружённых сил и вооружений в Европе планировалось начать через три месяца после начала предварительных консультаций по СБСЕ. Последние открылись в Вене в январе 1973 года.

МНОГОСТОРОННИЕ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ КОНСУЛЬТАЦИИ (ноябрь 1972 г. – июнь 1973 г.)

С самого начала многосторонних предварительных консультаций в Хельсинки проявились концептуальные различия в позициях Востока и Запада относительно будущей конференции. Страны ОВД исходили из концепции «короткого совещания», по итогам которого на высшем уровне был бы торжественно принят заключительный документ. Они планировали договориться об общих принципах и направлениях сотрудничества, а конкретные меры обсуждать после завершения совещания. Западные страны настаивали на проведении переговоров по существу проблем. Целью предварительных консультаций, с западной точки зрения, являлось достижение общеевропейского согласия по повестке дня и соответствующим структурам СБСЕ. Таким образом, западные страны стремились предопределить существо решений будущей конференции [Загорский, 2005: 56–57]. Как отмечает финский исследователь Ю. Ханхимяки, многосторонние предварительные консультации хорошо вписались в стратегию Г. Киссинджера по затягиванию СБСЕ [Hanhimäki, 2003: 42].

В Вашингтоне считали, что, поскольку у Запада не было крупных стратегических задач в отношении СБСЕ, главная цель США заключалась в том, чтобы ограничить ущерб от проведения конференции и добиться от СССР уступок по некоторым конкретным вопросам. СНБ так формулировал стоящие перед США задачи: не дать общеевропейской конференции внести раскол в отношения с союзниками;

минимизировать ущерб для альянса, вытекающий из атмосферы разрядки; институционально закрепить роль США как европейской державы и участника диалога Восток – Запад; поддержать страны Восточной Европы, которые видели в совещании возможность преодоления «доктрины Брежнева» [4: 212–213].

В правительстве США по-прежнему не верили в то, что СБСЕ принесёт существенные выгоды западным странам. Во время переговоров с премьер-министром Великобритании Э. Хитом 2 февраля 1973 г. в Кэмп-Дэвиде Р. Никсон сетовал: «Переговоры проходят в то время, когда Советы добились стратегического паритета и могут не беспокоиться об общественном мнении. В мире распространена модная точка зрения о разрядке любой ценой. Это ставит западные страны в невыгодное положение» [4: 391]. Г. Киссинджер постоянно критиковал европейцев за их энтузиазм в отношении СБСЕ. Он считал, что Запад «должен позволить русским, как инициаторам, провести то, что они хотят, а именно короткую, энергичную конференцию, не имеющую существенного содержания» [4: 398–400], по итогам которой следовало подписать краткий, необязывающий документ по типу декларации о намерениях. США выступали против проведения саммита для подписания итоговых документов и создания постоянного органа после совещания, на чём настаивала советская сторона. В последнем предложении усматривалась попытка Советского Союза найти замену военно-политическим блокам.

Прохладное отношение США и смещающийся акцент СБСЕ от военных к политическим аспектам безопасности подтолкнули страны Западной Европы к тому, чтобы перенести подготовку к СБСЕ из НАТО в Европейское сообщество. Поскольку американская делегация в Хельсинки занимала внешне пассивную позицию, Европейское сообщество решило взять на себя роль лидера в представлении и продвижении западных предложений, определивших структуру и процедуры будущей конференции. В дальнейшем именно «девятка» формулировала положения, которые затем обсуждались партнёрами по Североатлантическому альянсу, и выступала как выразитель общей позиции Запада. США согласились с ведущей ролью Европейского сообщества и стран Западной Европы на многосторонних предварительных консультациях. Благодаря единому фронту западные страны смогли значительно расширить повестку дня совещания, включив в него такой выгодный для Запада пункт, как «свободное перемещение людей, идей и информации» [Romano, 2009: 257–270]. В то время как СССР и США по разным причинам выступали за короткую конференцию в один этап, Франция предложила схему проведения совещания в три этапа: встреча министров иностранных дел; работа комиссий и подкомиссий в составе экспертов, которые должны были проработать соглашения по каждому из вопросов; подписание окончательного текста. В итоге французское предложение было принято обеими сторонами [Осипов, 2017: 49–55].

Многосторонние предварительные консультации завершились 8 июня 1973 г. В ходе консультаций обе стороны проявили необходимую гибкость и готовность к компромиссам. Западу и Востоку удалось отстоять включение в повестку дня

совещания своих предложений ценой согласия с обсуждением тем, предложенных другой стороной. Совещание должно было проходить в три этапа. Первый этап должен был начаться 3 июля 1973 г. Повестка дня СБСЕ была разделена на три части: (1) вопросы, относящиеся к безопасности в Европе; (2) сотрудничество в области экономики, науки и техники и окружающей среды; (3) сотрудничество в гуманитарной и других областях [3: 31–37]. Так как в ходе предварительных консультаций предложения раскладывались по корзинам, установилась неофициальная, но закрепившаяся традиция называть разделы «корзинами».

В ходе ответного визита Л.И. Брежнева в США (18–26 июня 1973 г.) был согласован вопрос о начале переговоров о разоружении. Таким образом, как писал посол СССР в США А.Ф. Добрынин, «после многолетней “торговли” и споров СССР и его союзники добились согласия Запада на созыв общеевропейского совещания, а США и их союзники – начала переговоров по сокращению вооружённых сил в Центральной Европе» [1: 264].

К 3 июля 1973 г. министры иностранных дел стали прибывать в столицу Финляндии. Президент Р. Никсон напутствовал госсекретаря У. Роджерса следующими словами: «Меня в некоторой степени беспокоит то, что освещение конференции в прессе может вселить в умы людей чрезмерные надежды на возможные достижения СБСЕ. Я хочу быть уверенным, что все члены нашей делегации сохраняют позитивную, но сдержанную позицию в Хельсинки. Я думаю, что было бы лучше держаться подальше от ссылок на прошлые исторические события, такие как Венский конгресс, и от предположений о том, что эта конференция сама по себе приведёт к миру и сотрудничеству между Востоком и Западом» [4: 506].

СОВЕЩАНИЕ ПО БЕЗОПАСНОСТИ И СОТРУДНИЧЕСТВУ В ЕВРОПЕ (3 июля 1973 г. – 1 августа 1975 г.)

Совещание началось со встречи министров иностранных дел (3–7 июля 1973 г.), которая утвердила заключительные рекомендации, принятые по итогам многосторонних предварительных консультаций, и определила дальнейший порядок работы совещания. Самым продолжительным был второй – женеvский – этап СБСЕ (сентябрь 1973 г. – июль 1975 г.), в ходе которого рабочие группы занимались согласованием целого ряда документов. Женеvский этап СБСЕ был наполнен острой «борьбой между внешнеполитическими и идеологическими концепциями социалистических и капиталистических стран» [2: 37]. Наибольшее внимание было приковано к согласованию декларации принципов взаимоотношений между государствами, которая составляла главную часть первой корзины. Сложности возникли с вопросом о признании послевоенных границ, который СССР и его союзники считали приоритетным. «В соответствии с избранной стратегией СССР добивался безусловного утверждения принципа нерушимости границ, из чего вытекало бы,

что территориально-политическое устройство Европы, как оно сложилось к тому времени, не может быть изменено. Это в свою очередь закрепило бы раскол Германии и нахождение ГДР в социалистическом лагере» [Адамишин, 2005].

США напрямую не оспаривали территориальные границы (за исключением стран Балтии), но не давали гарантий в отношении неизменности внутренней обстановки в странах Восточной Европы. Особой позиции придерживалось правительство ФРГ, которое считало, что принцип нерушимости границ должен быть напрямую связан с принципом неприменения силы. ФРГ стремилась не допустить, чтобы итоговые соглашения СБСЕ превратились в подмену мирного договора, который окончательно определил бы границы в Европе и закрыл возможность для объединения Германии [Readman, 2006: 1104].

В то время как СССР выделял два принципа (нерушимость границ и территориальная целостность государств), представители западных стран подчёркивали важность принципа уважения прав человека и основных свобод. Протяжённая по времени конференция позволяла западной стороне добиваться уступок от Москвы путём постепенного «вбрасывания» в повестку дня конференции вопросов гуманитарного сотрудничества, включая свободу передвижения людей, обмен идеями, соблюдение прав человека. Соглашаясь на закрепление послевоенных границ в Европе, западные страны ожидали встречных уступок от СССР в вопросе прав человека. В свою очередь советское руководство стремилось «минимизировать» цену уступки, апеллируя к принципу невмешательства во внутренние дела (следует отметить, что данный принцип был зафиксирован в договоре «Основы взаимоотношений между СССР и США» от 29 мая 1972 г.). В отличие от стран Западной Европы, в США не верили в то, что СССР легко пойдёт на уступки по вопросам третьей корзины и предлагали ограничиться устранением отдельных препятствий на пути расширения контактов между людьми и более свободного распространения информации [4: 498–501]. Во время женеvского этапа не раз поднимался вопрос об уровне заключительной, третьей фазы СБСЕ. США лавировали между позицией СССР и других социалистических стран о проведении встречи на высшем уровне и позицией «девятки» о встрече на уровне министров иностранных дел.

Почти на всём протяжении СБСЕ Белый дом держал совещание в числе низкоприоритетных задач, вопреки мнению карьерных дипломатов Госдепартамента, которые полагали, что переговоры, особенно по третьей корзине, могут быть полезными для Запада. После начала женеvского этапа Г. Киссинджер, который 22 августа был назначен на пост госсекретаря, продолжал игнорировать СБСЕ. Американские дипломаты в Женеве не имели письменных инструкций от Госдепартамента или изложения общих целей американской политики. Если американская делегация и получала рекомендации от Г. Киссинджера, то они состояли в том, чтобы замедлить переговоры в ответ на начавшуюся в октябре 1973 г. войну на Ближнем Востоке [Hanhimaki, 2003: 46]. В результате делегация США на СБСЕ вела себя пассивно. Американские представители в Женеве не отказывались от

посещения заседаний и не занимали откровенно негативную позицию, но стремились откладывать рассмотрение вопросов, когда это было возможно.

В ходе женевских переговоров США оказались зажатыми между Советским Союзом, который добивался американского сотрудничества в целях быстрого завершения совещания, и странами Западной Европы, которые хотели общим западным фронтом усилить давление на Москву для получения уступок по вопросу о правах человека. Как отмечает М. Морган, Г. Киссинджер пытался «пройти по канату, балансируя между хорошими отношениями с союзниками и хорошими отношениями с Советами» [Morgan, 2008: 171]. В Западной Европе критиковали США за недостаточную активность. 10 октября 1973 г. министр иностранных дел Бельгии Р. ван Эльсланд в беседе с Г. Киссинджером упрекнул последнего: «Успех СБСЕ, с западной точки зрения, возможен только при наличии определённого баланса между всеми тремя корзинами. Иногда у нас складывается впечатление, что Соединённые Штаты интересуют только первая корзина, а не вторая или третья». В ответ Г. Киссинджер заметил, что советский режим не изменится от расширения контактов и что политические и военные вопросы предполагают более конкретные соглашения, чем соглашения по правам человека. Он согласился, что следует взять от Москвы всё, что можно, но выразил сомнение, что СССР готов пойти на серьёзные уступки в вопросах прав человека» [4: 523–524].

Москва также обвиняла США в пассивности. Во время встречи Г. Киссинджера с А.А. Громыко в Женеве 22 декабря 1973 г. советский министр высказался следующим образом: «Ваши и наши представители на СБСЕ находятся в контакте друг с другом, но мы считаем, что ваши представители, даже если занимают позицию, благоприятствующую успеху, тем не менее должны быть немного более активными для достижения этого успеха» [4: 536]. В конце 1973 г. генеральный секретарь ЦК КПСС Л.И. Брежнев в письме к президенту Р. Никсону обратился с призывом ускорить ход СБСЕ. Он выразил озабоченность тем, что некоторые участники конференции пытались размыть принцип нерушимости границ, подчёркивая возможность их мирного изменения. Л.И. Брежнев указывал на необходимость «развязать в духе реализма ещё один узел – то, что называют “третьей корзиной” и прописать в декларации принцип невмешательства во внутренние дела государств, уважение суверенитета, законов и обычаев каждой страны» [4: 538–539]. США находились на стороне ФРГ, но считали, что деликатный вопрос о мирном изменении границ должен обсуждаться напрямую между СССР и ФРГ. В вопросах гуманитарного сотрудничества США были готовы поддержать максимальное увеличение контактов между людьми, не выходящее за рамки внутреннего законодательства сторон.

Несмотря на внешнюю пассивность, Вашингтон сыграл важную роль в разрешении нескольких проблем, препятствующих успешному завершению СБСЕ. Г. Киссинджер демонстрировал свою незаинтересованность переговорами в Женеве, но в то же время настаивал на параллельном обсуждении вопросов СБСЕ с Москвой с целью выработки необходимых компромиссов. В феврале 1974 г. в

Женева состоялись конфиденциальные консультации советских и американских представителей по вопросу о том, как сформулировать принцип невмешательства во внутренние дела государств. Возглавлявший советскую делегацию в Женеве заместитель министра иностранных дел А.Г. Ковалёв вспоминал, что А.А. Громыко и Г. Киссинджер согласовали «принципиально важную фразу», имевшую «краеугольное значение для дальнейшего хода женевского этапа», которая звучала следующим образом – «государства-участники будут уважать законы и административные правила друг друга» [Обеспечение международной безопасности...: 93]. Сверхдержавы договорились о том, чтобы предложение внесла третья страна. Выбор пал на нейтральную Финляндию. В соответствии с разработанным планом финны должны были внести предложение, СССР – на него отреагировать, а США – хранить молчание, чтобы не вызвать подозрений о «предшествовавшем американско-советском сговоре» [4: 634].

Вопрос о границах обсуждался в треугольнике США – ФРГ – СССР. В марте 1974 г. Г. Киссинджер посетил Бонн и Москву. На переговорах в Бонне министр иностранных дел ФРГ В. Шеель категорически отверг американское предложение отказаться от фразы о возможности «мирного изменения границ» [4: 577]. На переговорах с Л.И. Брежневым в Москве, в основном посвящённых вопросам ближневосточного урегулирования, Г. Киссинджер продолжал придерживаться стратегии «увязки» и настаивал на том, что США смогут согласиться на проведение заключительного этапа СБСЕ в форме саммита, если СССР проявит большую уступчивость по вопросам третьей корзины. В то же время он согласился с мнением А.А. Громыко, что два принципа (неизменность границ и возможность их мирного изменения) не могут фигурировать в одном и том же пункте. Г. Киссинджер заверил советскую сторону, что будет придерживаться этой позиции на обсуждениях с союзниками [4: 577–580]. После возвращения Г. Киссинджера в Вашингтон США проинформировали своих союзников по Североатлантическому альянсу о содержании переговоров в Москве и предложили Совету НАТО незамедлительно рассмотреть вопрос о том, каким будет разумный и приемлемый итог СБСЕ для западных стран по каждой корзине [4: 603]. Одновременно Госдепартамент отправил инструкции американской делегации в Женеве работать как можно медленнее [4: 604].

США оказались в роли посредника между СССР и странами Западной Европы, которые добивались максимальных уступок от Москвы по вопросам третьей корзины. В мае 1974 г. страны «девятки» даже намеревались сделать коллективный демарш и прервать женевские переговоры из-за недостаточной сговорчивости СССР по этому вопросу [2: 38–39]. Заместитель помощника президента США по вопросам национальной безопасности Б. Скоукрофт в письме Г. Киссинджеру от 6 мая 1974 г. замечал, что позиция США на СБСЕ стала «довольно ироничной» ввиду того, что американцы были «самыми скептически настроенными» по отношению к данной конференции, но в настоящий момент «стали ключом к успеху как в советском, так и в западноевропейском понимании». «Однако истина

заключается в том, – писал Б. Скоукрофт, – что сейчас, как и раньше, в этом мероприятии для нас нет ничего важного, кроме той степени, в которой мы можем использовать СБСЕ для достижения других целей в отношениях с Советами» [4: 617–618].

Исходя из интересов атлантического единства США демонстрировали солидарность со своими западноевропейскими союзниками. Вашингтон не собирался оказывать давление на Западную Европу по содержанию третьей корзины, но обещал Москве сделать всё возможное, чтобы способствовать достижению компромисса. В июне 1974 г. по пути в Москву Г. Киссинджер сделал остановку в Европе. В общении с европейскими коллегами он в очередной раз подчеркнул, что ожидания от конференции должны быть реалистичными и сторонам следует стремиться к минимальным достижимым результатам. Г. Киссинджер старался подтолкнуть европейцев к более эффективным переговорам и одновременно заверил их, что США не будут заключать предварительное соглашение с СССР [The Strained Alliance...: 266–267].

Тем не менее, когда 5 июня 1974 г. финны положили на стол предложения, включающие поправку к параграфу о принципе невмешательства во внутренние дела и поправку к преамбуле по третьей корзине, «девятка» заметила, что за действиями Финляндии стоит советская сторона. 24 июня 1974 г. в Госдепартамент пришла тревожная телеграмма от американской делегации в Женеве, в которой указывалось на проведение закрытого заседания «девятки». Американские дипломаты рекомендовали отрицать наличие советско-американской сделки и играть ещё менее активную роль на конференции, а также использовать контакты с Москвой для оказания давления на СССР [4: 659–660].

Вскоре после этого главы делегаций стран – членов НАТО провели заседание в американской миссии в Женеве. Несмотря на решительную американскую поддержку некоторого типа пакетной сделки, которая позволила бы конференции выйти из тупика, европейские страны выразили опасение, что принятие финского предложения будет означать уступку Запада [4: 665]. 30 июня заместитель госсекретаря по европейским делам А. Хартман предупредил Г. Киссинджера, что европейцы неохотно пойдут на дальнейший компромисс, пока не увидят каких-либо доказательств того, что Москва выполняет свою часть сделки [4: 676]. В июле 1974 г. Г. Киссинджер предложил в рамках межсоюзнических консультаций стран – членов НАТО в Женеве составить единый документ, излагающий ожидания западных стран от третьей корзины [4: 683]. В Госдепартаменте считали, что Вашингтон должен показать союзникам, что он ищет золотую середину, а Советскому Союзу – что он пытается решить некоторые из его проблем [4: 700–704].

В связи с Уотергейтским скандалом 8 августа 1974 г. Р. Никсон ушёл в отставку, с 9 августа президентом стал Дж. Форд. Новый президент ввёл в лексикон администрации тезис «о недопустимости односторонней разрядки», дающей преимуществу СССР. Возможность Г. Киссинджера влиять на решения Белого дома

ослабла ввиду того, что он утратил пост помощника президента по национальной безопасности и, как следствие, кресла председателя в ряде важных межведомственных комиссий [1: 326]. Однако именно в это время Г. Киссинджер внёс существенный вклад в развитие СБСЕ. Он старался ускорить завершение совещания, убеждая союзников в необходимости более чётко определить свои позиции [Hanhimaki, 2003: 52]. Одновременно Г. Киссинджер вёл двусторонние переговоры с СССР по некоторым ключевым вопросам СБСЕ, на которых отстаивал положения, разработанные «девяткой», и не стремился переформулировать общую западную позицию [Mockli, 2009: 126]. Он отказался от роли посредника между СССР и западноевропейскими странами в пользу последних. Американская делегация в Женеве ужесточила свои позиции и стала требовать больших уступок от СССР. Г. Киссинджер вёл упорный торг с А.А. Громыко по вопросу о мерах укрепления доверия. Обсуждение этого конкретного и значимого вопроса соответствовало его пониманию разрядки в духе реализма.

8 февраля 1975 г. из Женевы пришла телеграмма, в которой говорилось о новом тупике на СБСЕ в связи с тем, что Советский Союз отказался от собственной гибкости и упирался по всем направлениям работы конференции. Так как в СССР были уверены в проведении саммита в июне-июле 1975 г. и широком признании итогов конференции, советское руководство полагало, что это заставит западные и нейтральные страны отказаться от своих более амбициозных предложений и согласиться с минимальными позициями, выдвигаемыми Востоком [4: 792].

По-прежнему несогласованным оставался вопрос о границах. По просьбе правительства ФРГ Вашингтон взял на себя посредническую миссию. Фраза о возможности мирного изменения границ была согласована по каналам двусторонних переговоров США и СССР. Решающее значение сыграли переговоры Г. Киссинджера и А.А. Громыко в Женеве 17 февраля 1975 г., в ходе которых политики обсудили формулировку данного принципа. Предложенный американской стороной текст выглядел следующим образом: «государства-участники считают, что их границы могут быть изменены в соответствии с международным правом, мирными средствами и по договоренности» [4: 805]. США предлагали включить данную формулировку в текст первого принципа (суверенное равенство и уважение прав, присущих суверенитету).

В конце февраля-марте 1975 г. Госдепартамент продолжил поиск компромиссной формулировки принципа мирного изменения границ, приемлемой как для Западной Германии, так и для Советского Союза, которую можно было бы включить в заключительный документ СБСЕ. Предложение было предварительно зарегистрировано в апреле 1975 года. США от своего имени представили текст, в котором предлагалась следующая формулировка: «В соответствии с международным правом государства-участники считают, что их границы могут быть изменены мирными средствами и по договоренности» [Загорский, 2005: 78–79]. Другим аспектом данного компромисса, в результате которого вопросы нерушимости

границ и их мирного изменения были «разведены» в разные принципы, стало согласование формулы равенства и взаимосвязанности всех десяти принципов. По мнению западных стран, это гарантировало, что принцип нерушимости не будет интерпретироваться изолированно от других обязательств [Загорский, 2005: 79].

Советская делегация стремилась уложиться в сроки, установленные Л.И. Брежневым, и была вынуждена идти на уступки, чтобы завершить совещание летом 1975 г. Понимая, что советские представители находятся под давлением, страны НАТО решили придерживаться следующей тактики: не предпринимать поспешных действий, сохранять собственное единство, ждать дальнейших сигналов гибкости от СССР. В случае наличия таких сигналов США были готовы двигаться вместе с союзниками в сторону серьёзных переговоров по остающимся спорным вопросам и добиваться разумных существенных результатов в интересах Запада [4: 848-849]. 28 мая в Париже прошла встреча министров иностранных дел США, ФРГ, Великобритании и Франции, в ходе которой Г. Киссинджер подчеркнул, что, «представив Советам 15 мая общий западный документ (глобальная инициатива), было бы ошибкой сейчас от него отступить» [4: 855]. 19 июня на встрече в Вашингтоне послов в НАТО Дж. Форд отметил, что США по-прежнему считают, что «партнёры по альянсу должны быть главными сторонами, участвующими в управлении темпом переговоров» [4: 883-884]. Данную позицию подтвердил участвующий во встрече Г. Киссинджер, который заметил: «Откровенно говоря, наши инструкции американскому послу в Женеве заключаются в том, чтобы держаться на полшага позади европейцев» [4: 885].

В итоге Советский Союз уступил давлению. Последние несогласованные вопросы по существу итогового документа и процедуре были решены 10-11 июля в Женеве на встрече А.А. Громыко и Г. Киссинджера [Кашлев, 2005: 42-43]. Итоговые документы были подписаны главами государств и правительств на третьем заключительном этапе СБСЕ, проходившем с 30 июля по 1 августа в Хельсинки. Декларация принципов отношений между государствами в её окончательной редакции стала результатом серии взаимных уступок между Востоком и Западом. Москва достигла своей главной цели – признания принципа «нерушимости границ», допустив, однако, их мирное изменение. Западным странам удалось согласовать включение в список принципа «уважения прав человека и основных свобод» [Адамишин, 2005].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

США не видели особого смысла в многосторонних переговорах по вопросам европейской безопасности, но согласились на проведение СБСЕ с учётом интереса к нему со стороны своих союзников в странах Западной Европы. Вашингтон использовал СБСЕ, чтобы добиваться уступок от СССР по другим вопросам, таким как решение проблемы статуса Западного Берлина и согласие Москвы на переговоры о

взаимном сбалансированном сокращении вооружённых сил и вооружений в Европе. Ввиду незаинтересованности в проведении совещания Вашингтон уступил главную роль в определении повестки дня и процедурных вопросов СБСЕ странам Западной Европы. В то же время, поскольку продолжение разрядки напрямую зависело от хода советско-американских переговоров о сокращении стратегических вооружений, окончательные договорённости о начале СБСЕ были достигнуты после заключения Вашингтоном и Москвой Временного соглашения о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений.

Для Вашингтона общеевропейское совещание было одновременно дипломатической стратегией в отношениях с СССР и политической необходимостью в отношениях с союзниками. США играли роль посредника между СССР, который стремился получить содействие Вашингтона для быстрого завершения совещания, и странами Западной Европы, добивавшимися уступок от Москвы по вопросам прав человека. Вашингтон следовал общей линии, выработанной западными странами, и одновременно вёл двусторонние переговоры с СССР. Несмотря на внешнюю пассивность американской делегации в Женеве, США внесли весомый вклад в разработку компромиссных формулировок, вошедших в Заключительный акт СБСЕ.

ИСТОЧНИКИ

1. Добрынин А.Ф. 1996. Сугубо доверительно. Посол в Вашингтоне при шести президентах США (1962-1986 гг.). М.: Автор. 688 с.
2. Кашлев Ю.Б. 2005. Хельсинкский процесс 1975–2005. Свет и тени глазами участника. М.: Издательство «Известия». 392 с.
3. От Хельсинки до Будапешта: История СБСЕ/ОБСЕ в документах 1973-1994 гг. В 3-х томах. Т. 1. 1996. М.: Наука. 384 с.
4. Foreign Relations of the United States. 1969-1976. Vol. 39. European Security. 2007. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office. 1131 p.
5. Kissinger, H. 1979. The White House Years. London: Weidenfeld and Nicolson and Joseph. 1521 p.
6. Mutual and Balanced Force Reductions. Declaration adopted by Foreign Ministers and Representatives of Countries participating in the NATO Defence Program, 24-25 June 1968. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26739.htm?selectedLocale=en (accessed 11.05.2023).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Адамишин А.Л. 2005. Заключительный акт: занавес опускается? *Россия в глобальной политике*. № 4. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/zaklyuchitelnyj-akt-zanaves-opuskaetsya/> (accessed 28.09.2022).
- Гриневский О.А. 2004. Перелом. От Брежнева к Горбачёву. М.: ОЛМА-ПРЕСС. 624 с.
- Загорский А.В. 2005. Хельсинкский процесс. Переговоры в рамках Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе 1972–1991. М.: Права человека. 448 с.

Кашлев Ю.Б. Общеевропейский процесс: вчера, сегодня, завтра. М.: Международные отношения, 1990. 181 с.

Обеспечение международной безопасности в условиях холодной войны: поиски согласованных подходов / Под. ред. Н.И. Егоровой. 2017. М.: Издательство «Весь мир». 320 с.

Осипов Е.А. 2017. Французская концепция разрядки (1965–1975). *Обеспечение международной безопасности в условиях холодной войны: поиски согласованных подходов* / Под ред. Н.И. Егоровой. М.: Издательство «Весь мир». С. 40–73.

Печатнов В.О., Манькин А.С. 2012. История внешней политики США. М.: Международные отношения. 672 с.

Рахманинов Ю.Н. 1985. Соповещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. *Европа XX века: проблемы мира и безопасности*. Отв. ред. А.О. Чубарьян. М.: Международные отношения. С. 167–181.

Синдеев А.А. 2023. А.А. Громыко и политика безопасности: настройка на Хельсинки. *Современная Европа*. № 4. С. 183–194.

США и общеевропейский процесс / Отв. ред. Ю.П. Давыдов. 1989. М.: Наука. 158 с.

REFERENCES

Adamishin, A.L. 2005. Zakliuchitelnyi akt: zanaves opuskaetsia? [Final act: does the curtain fall?] (In Russ.) *Russia in Global Affairs*. № 4. Available at: <https://globalaffairs.ru/articles/zaklyuchitelnyj-akt-zanaves-opuskaetsya/> (accessed 28.09.2022).

Grinevsky, O.A. 2004. Perelom. Ot Brezhneva k Gorbachevu [Fracture. From Brezhnev to Gorbachev] (In Russ.). Moscow: OLMA-PRESS. 624 p.

Hanhimaki, J.M. 2003. 'They Can Write it in Swahili': Kissinger, the Soviets, and the Helsinki Accords, 1973-1975. *Journal of Transatlantic Studies*. No. 1. P. 37-58.

Hanhimaki, J.M. 2010. Détente in Europe, 1962-1975. *The Cambridge History of the Cold War. Vol. 2. Crises and Détente* / Ed. by M.P. Leffler and O.A. Westad. New York: Cambridge University Press. P. 198-218.

Kashlev, Yu.B. Obshcheevropeiskii protsess: vchera, segodnia, zavtra [Pan-European process: yesterday, today, tomorrow] (In Russ.). Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniia, 1990. 181 p.

Mockli, D. 2009. European Foreign Policy during the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Europe. London: I.B. Tauris. 476 p.

Morgan, M.C. 2008. The United States and the Making of the Helsinki Final Act. *Nixon in the World: American Foreign Relations, 1969-1977* / Ed. by F. Logevall and A. Preston. Oxford: Oxford University Press. P. 164-171.

Obespechenie mezhdunarodnoi bezopasnosti v usloviakh kholodnoi voiny: poiski soglasovannykh podkhodov [Ensuring international security in the context of the Cold War: the search for coordinated approaches] (In Russ.) / Ed. By N.I. Egorova. 2017. Moscow: Izdatelstvo "Ves mir". 320 p.

Osipov, E.A. 2017. Frantsuzskaia kontseptsia razriadki (1965-1975) [French concept of détente (1965-1975)] (In Russ.) / Ed. by N.I. Egorova. Moscow: Izdatelstvo "Ves mir". P. 40-73.

Pechatnov, V.O., Manykin, A.S. 2012. Istoriia vneshnei politiki SShA [History of U.S. foreign policy] (In Russ.) Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniia. 672 p.

Rahmaninov, Yu.N. 1985. Soveshchanie po bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope [Conference on Security and Cooperation in Europe] (In Russ.). *Evropa XX veka: problemy mira i bezopasnosti* / Ed. by A.O. Chubarian. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniia. P. 167-181.

Readman, K.S. 2006. National Interests and the Power of 'Language': West German Diplomacy on the Conference on Security and Cooperation in Europe, 1972-1975. *Journal of Strategic Studies*. Vol. 29, No. 6. P. 1077-1120.

Romano, A. 2009. A Single European Voice Can Speak Louder to the World: The EPC and the CSCE Experience. *The Road to a United Europe: Interpretations of the Process of European Integration* / Ed. by M. Rasmussen and A.-Ch. L. Knudsen. Brussels: P.I.E. Peter Lang. P. 257- 270.

Sindeev, A.A. 2023. A.A. Gromyko i politika bezopasnosti: nastroiika na Helsinki [A.A. Gromyko and security policy: setting up for Helsinki] (In Russ.). *Contemporary Europe*. No. 4. P. 183-194.

SShA i obshcheevropeiskii protsess [USA and the pan-European process] (In Russ.) / Ed. by Yu.P. Davydov. 1989. Moscow: Nauka. 158 p.

The Strained Alliance: U.S. – European Relations from Nixon to Carter / Ed. by M. Schulz, T.A. Schwartz. 2010. Washington D.C.: German Historical Institute. 383 p.

Zagorsky, A.V. 2005. Helsinkskii protsess. Peregovory v ramkakh Soveshchaniia po bezopasnosti i sotrudnichestvu v Evrope 1972-1991. [Helsinki process. Negotiations within the framework of the Conference on Security and Cooperation in Europe 1972-1991] (In Russ.). Moscow: Prava cheloveka. 448 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЛЕКАРЕНКО Оксана Геннадьевна, доктор исторических наук, доцент, заведующая кафедрой новой, новейшей истории и международных отношений Национального исследовательского Томского государственного университета (ТГУ).
Российская Федерация, 634050, Томск, пр-т Ленина, д. 36.

Oksana G. LEKARENKO, Doctor of Sciences (History), Associate Professor, Chair of the Department of Modern, Contemporary History and International Relations of National Research Tomsk State University (TSU).
36, Lenin Avenue, Tomsk, 634050, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 29.03.2024 / Received 29.03.2024.

Статья поступила после рецензирования 11.04.2024 / Revised 11.04.2024.

Статья принята к публикации 12.04.2024 / Accepted 12.04.2024.