

ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

АМЕРИКАНСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ В СИБИРИ

Выпуск 10



Издательство Томского университета
2009

ОТНОШЕНИЕ АДМИНИСТРАЦИИ США К БРИТАНСКОМУ ПЛАНУ СОЗДАНИЯ ЗОНЫ СВОБОДНОЙ ТОРГОВЛИ (1956–1958 гг.)

О.Г. Лекаренко

Томский госуниверситет

После окончания Второй мировой войны Соединенные Штаты активно поддерживали развитие сотрудничества между странами Западной Европы, что должно было способствовать более успешному разрешению послевоенных экономических и финансовых проблем западноевропейских государств и их консолидации в рамках создаваемого западного военно-политического блока. Особые надежды правительство США возлагало на Великобританию, которая могла бы стать лидером единой Европы. Британские политики, однако, отвергали любые планы развития европейской интеграции, которые выходили за рамки традиционного межгосударственного сотрудничества и предполагали уступку части национального суверенитета в пользу создания институтов наднациональной власти. К тому же послевоенное экономическое развитие Великобритании определялось ее заморскими, внеевропейскими позициями: накоплениями английского капитала в странах империи и Содружества, наличием стерлинговой зоны и системы имперских преференций, к которым большинство этих стран принадлежало. По мнению британских политиков, участие Великобритании в планах региональной интеграции наряду с другими государствами континентальной Европы ограничило бы ее свободу действий в других частях света и ослабило бы там ее влияние¹.

В начале 1950-х гг., когда Франция взяла на себя роль лидера европейской интеграции и стало очевидным, что стабилизация политической обстановки в Западной Европе через примирение Франции и Германии не требует активного участия Великобритании в данном процессе, американское давление на британское правительство и критика в адрес его европейской политики заметно уменьшились. Администрация США признала, что сложное экономическое и финансовое положение и широкие обязательства Великобритании не позволяют ей в данное время участвовать в процессе европейской интеграции², но в долгосрочной перспективе хотела бы видеть ее в качестве полноправного члена формирующегося Европейского сообщества. В то же время стиль поведения Великобритании в отношении первых планов европейского строительства сформировал у американских политиков устойчивое недоверчивое отношение к ней, через призму которого рассматривались любые британские предложения на европейском направлении. В этой связи адми-

нистрация Д. Эйзенхауэра постоянно подозревала Великобританию в попытках сорвать планы «шестерки» (Франция, Италия, ФРГ, Бельгия, Нидерланды, Люксембург)³, сначала путем выдвижения проекта создания зоны свободной торговли в Европе, а затем предложений о заключении соглашения между Европейским экономическим сообществом (ЕЭС) и Европейской ассоциацией свободной торговли (ЕАСТ).

После провала в августе 1954 г. во французском парламенте ратификации договора о создании Европейского оборонительного сообщества (ЕОС) британские политики были уверены в том, что страны «шестерки», особенно Франция, не способны выдвинуть новый масштабный интеграционный проект, тем более преуспеть в нем. Такая уверенность привела к ошибочным оценкам результатов конференции министров иностранных дел стран Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), состоявшейся 1–2 июня 1955 г. в Мессине, на которой было принято решение о создании специального «комитета Спаака» для рассмотрения предложений о создании Общего рынка и планов развития секторальной интеграции на основе опыта ЕОУС. Вскоре в Брюсселе начались переговоры, на которые страны «шестерки» пригласили Великобританию. В отличие от переговоров по плану Шумана приглашение не сопровождалось какими-либо предварительными условиями, которые Великобритания должна была принять до начала переговоров. После соответствующих обсуждений британское правительство приняло решение отправить на переговоры в качестве наблюдателя заместителя министра торговли Р. Бретертона.

Поскольку переговоры в Брюсселе носили предварительный характер, от правительства Великобритании не требовалось принятия немедленного решения о присоединении к планам создания Общего рынка. Вопрос был передан на рассмотрение специальной рабочей группы при межминистерском Комитете взаимной помощи, в ведении которого находились вопросы международного экономического сотрудничества. Рабочей группе было поручено оценить возможное положительное и негативное влияние участия Великобритании в создании таможенного союза на ее промышленное развитие и торговлю, в то время как внешнеполитическими аспектами проблемы занимались чиновники из Форин оффиса. Последние в своих оценках руководствовались сформулированной еще У. Черчиллем теорией «трех окружностей», согласно которой уникальность положения Великобритании вытекала из ее расположения в центре пересечения трех окружностей: Содружества, Соединенных Штатов и единой Европы. Смещение британской политики в сторону Европы было несовместимо с ролью Великобритании как мировой державы и рассматривалось как подрыв отношений со странами

Содружества и «особых» американско-британских отношений. Последний тезис вряд ли выглядел убедительным, учитывая отношение США к вопросу участия Великобритании в развитии западноевропейской экономической и политической интеграции.

По экономическим соображениям в данный период Великобритания также едва ли могла участвовать в планах «шестерки». В подготовленных членами рабочей группы документах было отмечено, что в связи с отменой тарифов внутри таможенного союза могут пострадать неконкурентоспособные отрасли британской экономики. Несмотря на то, что значение системы имперских преференций и стерлинговой зоны в торговле Великобританией со странами Содружества в послевоенный период продолжало неуклонно снижаться, экономические министерства подчеркивали негативное влияние участия Великобритании в создании Общего рынка на ее отношения с Содружеством. Аргументом против присоединения Великобритании к планам «шестерки» являлась и проблема платежного баланса, без решения которой Великобритания не готова была открыть свой рынок капиталов для других европейских стран.

Немногочисленные сторонники более активного участия Великобритании в обсуждении плана создания Общего рынка были солидарны со своими коллегами в странах континентальной Европы в том, что создание таможенного союза приведет к более эффективному распределению ресурсов, росту производительности труда и объемов внутриевропейской торговли, а также повышению конкурентоспособности европейских товаров по отношению к товарам из третьих стран. Они предупреждали, что в дальнейшем Великобритании придется вступать в ЕЭС на условиях «шестерки», тогда как ее участие в создании Общего рынка предоставило бы ей возможность влиять на новую организацию с самого начала. Однако большинство политической элиты было настроено негативно по отношению к участию Великобритании в процессе европейской интеграции.

В подготовленном к октябрю 1955 г. отчете рабочей группы говорилось, что точный прогноз о торговых и экономических выгодах и потерях зависит от оценки конкурентоспособности британской промышленности, деталей договора о создании Общего рынка и уровня единого внешнего тарифа сообщества. Авторы отчета отмечали, что следствием вступления Великобритании в таможенный союз станет давление в вопросе о гармонизации внутренней и внешней экономической политики. Это существенно ограничило бы свободу отношений Великобритании со странами Содружества и негативно сказалось на системе имперских преференций. Общий вывод отчета состоял в том, что экономические

последствия создания Общего рынка настолько непредсказуемы, что у Великобритании нет экономической необходимости участвовать в создании таможенного союза. Более предпочтительным было бы углубление европейского экономического сотрудничества по типу зоны свободной торговли с отменой внутренних пошлин, но без введения единого внешнего тарифа, что позволило бы Великобритании сохранить самостоятельность во внешнеэкономической политике и защитить систему имперских преференций⁴.

Правительство, общественное мнение страны, промышленные круги и парламентское большинство не были готовы к кардинальному пересмотру внешней политики Великобритании. Вплоть до выдвижения альтернативных созданию Общего рынка планов ни конференция министров иностранных дел стран ЕОУС в Мессине, ни работа «комитета Спаака», несмотря на участие Р. Бретертона, не получили особого освещения в британской прессе⁵. О прохладном отношении к планам «шестерки» свидетельствовало и то, что по данному вопросу не было проведено никаких консультаций между правительством и промышленными кругами, а также представителями профсоюзов. В палате представителей британского парламента вопрос о возможности участия Великобритании в создании таможенного союза не поднимался вплоть до лета 1956 г., когда Р. Бутби направил письменный запрос о европейской политике Великобритании, что вызвало короткие дебаты в начале июля⁶.

В итоге британский представитель на переговорах в Брюсселе Р. Бретертон не принимал активного участия в обсуждениях, ограничившись зачитыванием соответствующих правительственных меморандумов. Успешное продвижение Брюссельских переговоров и провал стратегии «сотрудничества без обязательств» привел к тому, что 11 ноября 1955 г. на заседании правительственного Комитета по экономической политике было принято решение отозвать британского представителя с переговоров. На заседании было отмечено, что Организация европейского экономического сотрудничества (ОЕЭС), в которой Великобритания занимала лидирующие позиции, является более подходящим форумом для обсуждения торговых вопросов, включая проблему тарифов, и к тому же соответствует американским интересам дальнейшей либерализации торговли. Вопрос снижения тарифов изначально, во многом благодаря позиции Великобритании, которая отдавала предпочтение общему сокращению тарифов в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), не входил в повестку дня данной организации. Перенос обсуждений в рамки ОЕЭС, по мнению британских политиков, мог способствовать налаживанию более широкого европейского экономического сотрудничества без создания таможенного союза

и введения единого внешнего тарифа и таким образом сорвать планы «шестерки». Британское правительство не верило в успех создания таможенного союза в Европе и ошибочно полагало, что «новый старт» в развитии европейской интеграции будет обречен на провал, как только Великобритания покинет переговоры⁷. В свою очередь, страны «шестерки», убедившись в прохладном отношении Великобритании к дальнейшему развитию европейской интеграции, решили действовать без нее.

Британские политики не хотели, чтобы их позиция отразилась негативным образом на развитии «особых» американско-британских отношений, для чего им следовало должным образом аргументировать свое решение о выходе Великобритании из «комитета Спаака». Правительство А. Идена стремилось восстановить и упрочить англо-американское сотрудничество до уровня отношений, который в годы Второй мировой войны сложился между премьер-министром У. Черчиллем и президентом Ф. Рузвельтом. Несмотря на то, что в Вашингтоне придавали гораздо меньшее значение достижению полного взаимопонимания с Лондоном, американские политики все же были заинтересованы в функционировании отлаженной и эффективной системы регулярных консультаций и сотрудничества с Великобританией по ряду ключевых мировых проблем, как ни с одной другой западной державой⁸.

На заседании британского Комитета по экономической политике 11 ноября 1955 г. было отмечено, что на протяжении всего послевоенного периода «Соединенные Штаты проводили в отношении европейской интеграции две несовместимые политики». Одна из них заключалась в «идеалистической поддержке западноевропейской политической интеграции», другая состояла в давлении, оказываемом на страны Западной Европы, с целью развития многосторонних торговых отношений, исключая дискриминацию в отношении экспорта американских товаров в Европу. Далее подчеркивалось, что сокращение торговых барьеров в Европе должно происходить на общеевропейской основе⁹. На заседании было решено направить письма с изложением британской позиции в Бонн и Вашингтон. В отправленных спустя неделю посланиях говорилось, что план создания таможенного союза несовместим с мировой либерализацией торговли и таит в себе угрозу политически опасного раскола Западной Европы.

В отношении ФРГ британские политики надеялись на то, что позиция германского министра экономики Л. Эрхарда и промышленных кругов, заинтересованных в развитии более широких торговых и экономических связей со странами Европы и опасавшихся превращения Общего рынка под влиянием Франции в протекционистский таможенный союз, поможет переломить настроения Бонна в пользу сотрудничества в

рамках ОЕЭС. Однако, несмотря на разногласия в правительственных и партийных кругах Западной Германии по вопросу о наиболее предпочтительной форме развития экономического сотрудничества между странами Западной Европы, канцлер ФРГ К. Аденауэр твердо придерживался курса на продолжение процесса европейской интеграции¹⁰. Именно такой курс позволял Западной Германии установить дружественные отношения с Францией, укрепить отношения с Соединенными Штатами и в долгосрочной перспективе с позиции силы решить вопрос об объединении Германии.

В письме госсекретарю США Дж. Ф. Даллесу помимо указанных аргументов отмечался дискриминационный эффект создания Общего рынка для американского экспорта в Европу. В своем ответном письме Дж. Ф. Даллес повторил мотивы американской поддержки европейской интеграции со времени плана Маршалла, особенно установление прочных отношений ФРГ со странами Западной Европы. В письме говорилось, что Соединенные Штаты не видят особой опасности в пересечении функций Общего рынка и ОЕЭС и будут и дальше по политическим соображениям поддерживать «шестерку» в ее планах, несмотря на то, что проект создания таможенного союза содержит в себе некоторые элементы протекционизма¹¹. К этому времени администрация Д. Эйзенхауэра не рассматривала участие Великобритании как обязательное условие для успешного развития европейской интеграции¹². Американские политики не поддерживали предложение Р. Бретертона, высказанное им еще в период пребывания в «комитете Спаака», о более активном участии наблюдателей от Организации европейского экономического сотрудничества в работе комитета. Представители госдепартамента информировали П.-А. Спаака и правительства стран «шестерки», что Соединенные Штаты заинтересованы в развитии европейской интеграции, а не создании еще одной европейской организации межправительственного сотрудничества по типу ОЕЭС¹³.

Во время своего краткого визита в Вашингтон в конце января – начале феврале 1956 г. премьер-министр А. Иден и министр иностранных дел С. Ллойд еще раз попытались убедить американцев в том, что создание странами «шестерки» таможенного союза скорее приведет к расколу, чем укреплению единства Западной Европы. Британские политики отметили, что Франция будет готова пойти на создание Общего рынка только при условии введения высокого внешнего тарифа, что несовместимо с экономическими интересами Великобритании¹⁴. Впоследствии в своих мемуарах А. Иден отмечал, что во время визита в Вашингтон ему так и не удалось достичь договоренности с американскими лидерами в отношении сформулированных на конференции стран ЕОУС в Мессине

планов создания ЕЭС и Евратома, к которым правительство США отнеслось с тем же энтузиазмом что и к ЕОС в свое время¹⁵. Дипломатические маневры Великобритании привели лишь к тому, что полностью разрушили у США и стран «шестерки» доверие к ее европейской политике. В конце января 1956 г. посол США в Великобритании У. Алдрич сообщал в госдепартамент, что лучшее, на что еще можно надеяться, это заключение соглашения о сотрудничестве между Великобританией и Евратомом и ее нейтралитет в отношении Общего рынка¹⁶.

Когда надежды Великобритании на срыв переговоров о создании ЕЭС окончательно провалились, перед британскими политиками встала неотложная задача предложить альтернативный план, который защитил бы экономические интересы Великобритании и мог заменить или существенно затормозить планы «шестерки» по созданию Общего рынка. Как предсказывали британские эксперты, одним из главных последствий создания таможенного союза в Европе без участия Великобритании могло стать значительное усиление экономических позиций ФРГ на быстро растущем рынке стран «шестерки» и дальнейшее падение конкурентоспособности британской промышленности на европейском и мировых рынках. Альтернативный план должен был способствовать сокращению торговых барьеров в Европе, но на общеевропейской основе, и одновременно уменьшить критику в адрес европейской политики Великобритании со стороны США. Вставшая перед британским правительством проблема заключалась в том, что успешный процесс развития европейской интеграции создавал все большую угрозу появления в Западной Европе устойчивого и мощного блока, основанного на союзе Франции и ФРГ, который постепенно подорвал бы политические и экономические позиции Великобритании не только в Европе, но и в других регионах мира.

В конце 1955 – начале 1956 г. британские политики старались выработать альтернативное созданию Общего рынка предложение. Инициаторами выступили министерства торговли и финансов, которые в ходе неформальных межведомственных согласований весной 1956 г. пришли к заключению, что лучшим вариантом является создание в Западной Европе зоны свободной торговли. Концепция создания зоны свободной торговли была предложена Р. Бретертоном еще в 1955 г., но была отвергнута странами «шестерки» как не отвечающая задаче политического сплочения западноевропейских государств. Р. Бретертон полагал, что план создания зоны свободной торговли должен соответствовать следующим критериям: сохранению автономии Великобритании во внешнеторговой политике, неприкосновенности системы имперских преференций и отсутствию органов наднационального характера. Идею соз-

дания зоны свободной торговли поддержали представители экспертного сообщества, в первую очередь, экономисты и советники по внешней политике: экономист Р. Харрод из Оксфорда и бывший экономический советник правительства, профессор Лондонской школы экономики и политических наук Дж. Мид. Отмена тарифов должна была распространяться только на промышленные товары, чтобы не нарушить экономические и политические связи Великобритании со странами Содружества. Положительная реакция стран Содружества на британское предложение, о чем в октябре 1956 г. докладывал занимавший в то время должность министра финансов Г. Макмиллан после своей поездки на ежегодное заседание министров финансов МВФ, где он встречался с министрами стран Содружества, способствовала утверждению так называемого «плана G» британским кабинетом министров.

Обсуждение плана создания зоны свободной торговли заняло почти год. Правительство А. Идена было больше обеспокоено ситуацией на Ближнем Востоке, вызванной действиями египетского лидера Г.А. Насера. Европейская политика представлялась А. Идену второстепенной по сравнению с ближневосточным вызовом, который мог серьезно подорвать международный статус Великобритании. После провала тройственной англо-франко-израильской агрессии против Египта отставка А. Идена была неизбежной, в этой ситуации министр финансов Г. Макмиллан, руководствуясь политическими соображениями борьбы за кресло премьер-министра, был заинтересован в составлении крайне умеренного плана, соответствующего взглядам консервативной партии на европейскую политику Великобритании. «План G» не являлся кардинальным пересмотром политической роли Великобритании в Европе, скорее это была прагматическая торговая концепция, направленная на минимизацию экономических рисков исключения Великобритании из создания таможенного союза. Идея европейской торговой зоны преподносилась парламентскому истеблишменту и широкой общественности как заключение выгодного торгового соглашения, которое в перспективе позволит Великобритании улучшить ее финансовое положение и повысить конкурентоспособность британских товаров на европейском и мировом рынках. Только таким образом можно было добиться одобрения предложения британским кабинетом министров¹⁷.

Выдвинутое в октябре 1956 г. британское предложение предполагало создание зоны свободной торговли промышленными товарами, включающей страны «шестерки» и остальные государства – члены ОЕЭС. Планировалось, что страны, присоединившиеся к такой зоне, отменят таможенные тарифы и количественные ограничения в торговле друг с другом, но сохранят свободу действий в области таможенных

тарифов в отношении со странами, не входящими в зону свободной торговли. Создание зоны свободной торговли, по мнению авторов плана, должно было способствовать росту промышленности и специализации западноевропейских государств, их техническому развитию. На основе укрепления своих экономик страны Западной Европы затем могли бы постепенно сократить или даже отменить ограничения на импортируемые из третьих стран товары. Таким образом, по мнению министра финансов Г. Макмиллана, британский «план G» не препятствовал развитию широкой системы многосторонних торговых и платежных отношений¹⁸. Поскольку британский план создания зоны свободной торговли включал только промышленные товары, Великобритании не пришлось бы отказаться от дешевого импорта продовольствия и сырья из неевропейских стран и от существующей системы субсидирования британского сельского хозяйства. Создание зоны свободной торговли позволяло Великобритании получить свободный доступ на большой и быстро расширяющийся европейский рынок, не принося в жертву свой рынок в странах Содружества. В отличие от проекта создания таможенного союза британский план не предполагал создание наднациональных органов власти, гармонизацию экономической и социальной политики.

Реализация британского плана привела бы к «растворению» Общего рынка в обширной зоне свободной торговли, охватывающей почти все страны Западной Европы, что существенно уменьшило бы опасность превращения ЕЭС в замкнутый экономический и политический блок. Таким образом, план создания зоны свободной торговли позволял Великобритании защитить свои торговые отношения со странами континентальной Европы, устранить опасность раскола Европы на враждебные экономические группировки и сохранить свои «особые отношения» с США и странами Содружества. В октябре 1956 г. Г. Макмиллан попросил П.-А. Спаака приостановить переговоры о создании таможенного союза до начала переговоров о создании зоны свободной торговли, в которых должны были принять участие все 17 стран – членов ОЕЭС, что позволило бы провести одновременное снижение тарифов в обеих организациях. По мнению британских политиков, отсутствие координации в снижении тарифов внутри Общего рынка и зоны свободной торговли могло привести к дискриминации и экономическим конфликтам между западноевропейскими государствами. П.-А. Спаак, однако, заметил, что в условиях предстоящих выборов в бундестаг и возможного падения правительства Г. Молле во Франции он настроен завершить переговоры о создании ЕЭС как можно раньше.

В мае 1956 г. конференция министров иностранных дел стран «шестерки» в Венеции утвердила отчет «комитета Спаака», был сформиро-

ван специальный комитет для подготовки текстов соответствующих договоров. В свою очередь, Суэцкий кризис 1956 г., со всей очевидностью показавший энергетическую уязвимость Европы и ее зависимость от Соединенных Штатов, способствовал преодолению технических разногласий между странами ЕОУС. Таким образом, к моменту выдвижения британское предложение вряд ли могло стать реальной основой для переговоров. Главной задачей при разработке плана было добиться его одобрения правительством, при этом британские политики не учитывали экономические интересы и ожидания своих будущих партнеров по переговорам и не были готовы к серьезным уступкам. От реализации плана создания зоны свободной торговли в первую очередь должны были выиграть индустриальные страны-экспортеры, такие как Великобритания и Западная Германия. Остальным странам, в экономике которых превалировал сельскохозяйственный сектор, Великобритания могла предложить только сохранение импорта из данных стран на существующем уровне, что было явно недостаточной уступкой их интересам.

После Суэцкого кризиса в начале января 1957 г. А. Иден был вынужден подать в отставку. Новое консервативное правительство возглавил Г. Макмиллан. Одним из первых шагов Г. Макмиллана на посту премьер-министра стало выдвижение проекта создания на широкой межправительственной основе международной организации во главе с Великобританией. Проект предполагал упростить сеть существующих региональных организаций в Европе и поставить их под контроль единой Ассамблеи и специализированных комиссий в военной, культурной и экономической сферах. «Великий проект» был представлен правительству министром иностранных дел С. Ллойдом в январе 1957 г. В нем предлагалось создание военно-политического объединения европейских стран на основе учрежденного в 1954 г. Западноевропейского союза (ЗЕС) в качестве «третьей силы», приближающейся по мощи к США и СССР. Главный акцент был сделан на развитии атомной программы, так как атомная сфера была той областью, в которой Великобритания имела важное стратегическое преимущество и могла перехватить инициативу у других европейских государств.

Ведущую роль в экономическом сотрудничестве Лондона со странами континентальной Европы должна была играть Организация европейского экономического сотрудничества, что отражало стремление правящих кругов Великобритании «растворить» ЕЭС в более широком объединении, построенном на межправительственной основе. Правительство Великобритании старалось преподнести свой «Великий проект» в более выгодном для американцев свете, подчеркивая, что его инициативы направлены на усиление Атлантического союза. В конеч-

ном итоге в ходе обсуждения «Великого проекта» Г. Макмиллана кабинетом министров была одобрена только та его часть, которая была связана с развитием экономической интеграции на основе предложенного раньше плана создания зоны свободной торговли¹⁹. Консервативная партия отдавала приоритет укреплению пошатнувшихся после Суэцкого кризиса «особых» американско-британских отношений.

Правительство Великобритании стремилось привлечь Соединенные Штаты на свою сторону. Британские политики подчеркивали, что единый внешний тариф ЕЭС будет иметь дискриминационный характер в отношении третьих стран, в том числе США, и доказывали, что посредством своего участия в создании зоны свободной торговли Великобритания сможет заставить ЕЭС эволюционировать из замкнутой группировки протекционистского характера в сторону проведения более либеральной торговой политики. Они также спекулировали тезисом о том, что в условиях «холодной войны» складывание двух конкурирующих экономических группировок в Европе будет способствовать ослаблению единства западного блока перед лицом «советской угрозы». Не вдаваясь в детали британского предложения, администрация США в принципе одобрила план создания зоны свободной торговли и стремление Великобритании установить более прочные экономические и политические связи со странами континентальной Европы. В заявлении госдепартамента от 15 января 1957 г. говорилось о том, что США приветствуют оба проекта региональной интеграции – Общий рынок и зону свободной торговли, которые способствуют развитию многосторонних торговых отношений и укреплению Атлантического блока²⁰. Однако в своей первой оценке вероятной американской реакции на «план G» британский посол в США Р. Мэйкинс еще в августе 1956 г. предупреждал, что предложение о создании зоны свободной торговли вряд ли является достаточным, чтобы вызвать настоящий энтузиазм в Вашингтоне²¹.

Администрация США отвергла «Великий проект» Г. Макмиллана, в том числе в той его части, которая касалась усиления роли ЗЕС. Американские политики выступили против превращения ЗЕС в европейское ядро НАТО и дублирования функций НАТО Западноевропейским союзом. В госдепартаменте США отмечали, что ОЕЭС является более подходящим форумом для развития экономического сотрудничества атлантических стран, но при этом существует разница между межправительственным экономическим сотрудничеством и европейской интеграцией, которая представлена планами «шестерки». Представители госдепартамента выразили надежду на то, что британское предложение о создании зоны свободной торговли не направлено на подрыв европейской интеграции. Правительство США, действительно испытывавшее некоторое

беспокойство в связи с потенциальным высоким внешним тарифом Общего рынка, все же отдавало предпочтение Европейскому экономическому сообществу, которое, будучи наделенным институтами национальной власти, в отличие от зоны свободной торговли являлось скорее политическим, нежели экономическим проектом. Американские политики считали, что предложение о создании зоны свободной торговли не должно замедлить завершение Брюссельских переговоров и помешать созданию Общего рынка, вокруг которого в дальнейшем может быть организована более широкая европейская торговая зона²².

Британский план создания зоны свободной торговли представлял серьезную угрозу для стран «шестерки» на заключительном этапе переговоров и в первые годы существования ЕЭС. Реализация британского предложения могла привести к срыву переговоров или «растворению» Общего рынка в более широкой европейской зоне свободной торговли с менее обязывающими условиями. План создания зоны свободной торговли предполагал определенные экономические выгоды не только для стран, оставшихся за рамками Общего рынка, но и для некоторых стран «шестерки», в частности Западной Германии, имеющей значительные торговые интересы вне ЕЭС. Если в 1955 г. на долю стран «шестерки» приходилось 29% экспорта ФРГ, то 28% западногерманского экспорта поступало в Великобританию, Скандинавские страны, Австрию и Швейцарию. Представители деловых кругов ФРГ, выразителем интересов которых был министр экономики Л. Эрхард, достаточно благожелательно относились к британскому предложению. Л. Эрхард видел в создании зоны свободной торговли путь к общей либерализации торговли и укреплению европейского единства.

13 февраля 1957 г. Совет ОЕЭС одобрил решение о начале переговоров по британскому плану создания зоны свободной торговли. Британское правительство Г. Макмиллана рассчитывало выиграть время в связи с необходимостью подписания и ратификации Римских договоров. В то же время страны «шестерки», несмотря на свою заинтересованность в более активном участии Великобритании в европейских делах, были решительно настроены против попыток Лондона сорвать переговоры о создании ЕЭС и Евратома. Таким образом, переговоры межправительственного комитета под председательством члена британского кабинета министров Р. Модлинга, начались только с 16 октября 1957 г., то есть после подписания и ратификации Римских договоров.

1 января 1958 г. Римские договоры вступили в силу. 28 февраля 1958 г. представитель США в ЕОУС У. Баттерворт был назначен также представителем в ЕЭС и Евратоме и, таким образом, возглавил единое представительство США в Европейских сообществах, что символизиро-

вало американскую поддержку европейской интеграции²³. 1 января 1959 г. должно было состояться первое сокращение тарифов внутри ЕЭС. К этому времени британские политики рассчитывали завершить переговоры о создании зоны свободной торговли и таким образом устранить неизбежную после проведения первого этапа сокращения тарифов внутри ЕЭС дискриминацию против британских товаров.

Администрация Д. Эйзенхауэра приветствовала начало переговоров о создании зоны свободной торговли, желательно с участием всех стран, входящих в ОЕЭС и НАТО, в которой Общий рынок выступал бы как единое целое. Успех переговоров, по мнению американских политиков, должен был способствовать укреплению европейского единства и развитию многосторонних торговых отношений, распространению в долгосрочной перспективе экономических выгод, которые ожидалось от создания Общего рынка, на все страны Западной Европы. Напротив, их срыв оценивался как провал экономических и политических задач США в Европе. Американские экономические эксперты понимали, что провал британской политики экономически ослабил бы Великобританию и подорвал доверие к британскому фунту стерлингов. США были заинтересованы в создании многосторонних рамок сотрудничества между ЕЭС, Великобританией и другими членами ОЕЭС, совместимых с задачами ГАТТ по либерализации торговли, но без подрыва экономического и политического единства стран «шестерки» и целостности ее политических институтов, которые должны были обеспечить положительную динамику для дальнейшего развития Европейской политической федерации. Таким образом, американским дипломатам в Европе рекомендовалось проведение неформальных и неофициальных встреч с представителями национальных правительств и Комиссии ЕЭС с целью сближения сторон, при этом они не должны были официально защищать чью-либо позицию²⁴.

Предложение Великобритании о создании европейской зоны свободной торговли изначально получило некоторую поддержку стран «шестерки», заинтересованных в установлении более тесных отношений Великобритании с Европой. В ФРГ бундестаг ратифицировал Римские договоры с оговоркой о создании дополняющей Общий рынок зоны свободной торговли. В январе 1957 г. Национальная ассамблея Франции в принципе одобрила британский проект при условии его близости к положениям договора о создании ЕЭС. Однако вскоре выяснилось, что экономические и финансовые проблемы Франции, в том числе дефицит платежного баланса, не позволяют ей участвовать в создании зоны свободной торговли без ущерба французским экономическим интересам. При подписании Римского договора о создании ЕЭС Франции

удалось добиться включения в его текст выгодных ей положений о введении Общей сельскохозяйственной политики сообщества и об ассоциации французских заморских территорий с ЕЭС. Создание зоны свободной торговли подрывало баланс между индустриальными и сельскохозяйственными странами – членами ЕЭС. Французские предприниматели и фермеры обоснованно критиковали британский проект за то, что он предоставляет Великобритании максимальные торговые выгоды, позволяя ей сохранить импорт дешевых продуктов питания и сырья из стран Содружества без подчинения внутренней дисциплине Общего рынка. Правительства Четвертой республики поддерживали участие Великобритании в европейских проектах как противовес Западной Германии, однако после Суэцкого кризиса членство Великобритании в новых европейских институтах больше не рассматривалось не только как необходимое, но и как желательное.

В то же время французское правительство не хотело идти на открытый конфликт с Великобританией и опасалось раскола внутри ЕЭС ввиду поддержки британского предложения Западной Германией и странами Бенилюкса. В конечном итоге французские политики избрали тактику тщательного обсуждения всех деталей плана, чтобы выиграть время, необходимое для укрепления институтов ЕЭС, и по возможности адаптировать британский проект к собственным интересам²⁵. Серьезные подозрения британский план вызвал у первой Комиссии ЕЭС, которая свой главный приоритет видела в усилении ЕЭС и поддержке движения к созданию политического сообщества и таким образом выступала против создания зоны свободной торговли до консолидации Европейского экономического сообщества²⁶. На переговорах быстро выяснилось, что план создания зоны свободной торговли в том виде, как он был представлен британским правительством, неприемлем для других участников. От Великобритании требовались серьезные уступки странам «шестерки» и другим членам ОЕЭС. Однако в правительственном меморандуме от 7 февраля 1957 г. говорилось, что специальные интересы и ответственность Великобритании в отношении Содружества не позволяют ей включить сельское хозяйство в обсуждения в рамках «комитета Модлинга»²⁷.

Британские политики не хотели отступать от своего первоначально предложенного предложения. Основными препятствиями для достижения соглашения на британских условиях была проблема взаимоотношений между таможенным союзом и зоной свободной торговли и исключение сельского хозяйства из повестки дня переговоров. Для Франции создание зоны свободной торговли было спорным предложением, ибо британские промышленные товары получали доступ на европейский рынок, в то

время как французской сельскохозяйственной продукции было отказано в доступе на британский рынок²⁸. Французские представители в «комитете Модлинга» выступали против синхронного развития Общего рынка и зоны свободной торговли, критиковали отсутствие единого внешнего тарифа и гармонизации экономической политики внутри зоны свободной торговли и другие технические детали британского предложения²⁹. Ввиду затянувшейся дискуссии по техническим вопросам, британские политики теперь вряд ли могли надеяться на создание зоны свободной торговли к январю 1959 г. Чтобы сгладить ситуацию председатель Комиссии ЕЭС В. Хальштейн в апреле 1958 г. предложил с 1 января 1959 г. на основе режима наибольшего благоприятствования распространить 10% сокращение тарифов внутри ЕЭС на всех членов Организации европейского экономического сотрудничества.

По мере затягивания хода переговоров правительство Г. Макмиллана наряду с заверениями о поддержке формирования Общего рынка, пыталось оказывать давление на его участников. Так, правительство Великобритании заявило о том, что британское общественное мнение не готово и дальше обеспечивать безопасность страны, которая проводит экономическую дискриминацию против Великобритании, и пригрозило вывести британские войска с территории ФРГ. Острый кризис платежного баланса подталкивал Великобританию к сокращению численности английских вооруженных сил в Западной Германии, что привело бы к сокращению расходов на их содержание³⁰. Правительство Г. Макмиллана предупреждало Францию и других участников переговоров, что провал плана создания зоны свободной торговли заставит Великобританию пересмотреть свои отношения с континентом вплоть до выхода из НАТО³¹. Британское правительство грозило ввести дискриминирующие тарифы и квоты в ответ на политику Общего рынка. Угрозы со стороны Великобритании лишь способствовали уменьшению и без того слабого интереса «шестерки» к созданию зоны свободной торговли.

Изначальная враждебность Франции к британскому «плану G», который рассматривался как попытка помешать реализации недавно подписанных в Риме договоров, усилилась после падения режима Четвертой республики в мае 1958 г. и прихода к власти Ш. де Голля. Новый глава французского государства был решительно настроен на то, чтобы блокировать создание зоны свободной торговли. Премьер-министр Великобритании Г. Макмиллан полагал, что ценой согласия де Голля на создание зоны свободной торговли являются уступки французскому лидеру в других вопросах³². В сентябре 1958 г. на встрече министров иностранных дел стран ЕЭС в Венеции ими было принято решение о том, что сообщество должно выступать на переговорах как единое це-

лое, это позволило Ш. де Голлю использовать свое право вето в ЕЭС и таким образом заблокировать переговоры. 12 ноября 1958 г. на заседании французского кабинета министров было принято решение о прекращении переговоров. 14 ноября 1958 г. министр информации Франции Ж. Сустьель сделал заявление представителям прессы о том, что создание зоны свободной торговли в той форме, как это предлагают англичане, в настоящий момент не представляется возможным. В свете заявления Ж. Сустьеля обсуждения в «комитете Модлинга» были отложены.

Французский лидер стремился заручиться поддержкой канцлера ФРГ К. Аденауэра. Еще до официального отклонения плана создания зоны свободной торговли 6 ноября 1958 г. в письме западногерманскому канцлеру Ш. де Голль просил его продемонстрировать твердые обязательства ФРГ существованию Общего рынка путем отклонения британского плана³³. В конце ноября 1958 г. во время встречи де Голля с К. Аденауэром в немецком городке Бад-Крейцнах западногерманский лидер поддержал решение о прекращении переговоров о создании зоны свободной торговли³⁴. Правительство ФРГ осознало, что не может получить выгоды одновременно от реализации двух противоположных проектов: создания ЕЭС и европейской зоны свободной торговли. При совпадении экономических интересов ФРГ и Великобритании по политическим соображениям правительство К. Аденауэра было больше заинтересовано в укреплении ЕЭС. После возвращения де Голля к власти с его негативным отношением к институтам наднациональной власти в ФРГ возникли серьезные опасения за судьбу Общего рынка. Таким образом, К. Аденауэр поддержал прекращение переговоров о создании зоны свободной торговли в целях усиления ЕЭС и укрепления франко-германских отношений. К тому же без участия Великобритании в европейских политических институтах Западной Германии легче было установить дружественные отношения с Францией. В то же время К. Аденауэр продолжал надеяться на развитие сотрудничества Великобритании со странами континентальной Европы и поддерживал меры по уменьшению дискриминации между «шестеркой» и остальными западноевропейскими государствами.

Американский исследователь Дж. Г. Жиок полагает, что Ш. де Голль был первым из западных политиков, кто осознал невозможность параллельного существования Общего рынка и зоны свободной торговли без поглощения одного другим. Поскольку наиболее вероятным было «растворение» Общего рынка в зоне свободной торговли, французский лидер решил прервать переговоры. «Вето» де Голля было молчаливо одобрено политиками других западных стран³⁵. Решение французского лидера

соответствовало интересам администрации США, которая на протяжении 1957–1958 гг. вежливо поддерживала правительство Великобритании, но не собиралась защищать ее позицию перед правительством Франции или Западной Германии. Создание европейской зоны свободной торговли промышленными товарами привело бы к дополнительной дискриминации американского экспорта в Западную Европу, но без тех политических выгод, которые связывались с созданием ЕЭС. Обострившаяся в конце 1950-х гг. проблема дефицита платежного баланса США способствовала еще большему охлаждению Вашингтона к британскому предложению.

В декабре 1958 г. переговоры о создании зоны свободной торговли были окончательно прерваны. Провал переговоров вызвал беспокойство американских промышленников, которые надеялись на уменьшение протекционистского характера Общего рынка благодаря членству Великобритании в европейской зоне свободной торговли. В специализированных изданиях стали появляться предупреждения о потенциальных экономических конфликтах между «шестеркой» и другими странами – членами ОЕЭС. Опасения, однако, скоро рассеялись. Страны «шестерки» провели в соответствии с графиком первое сокращение тарифов внутри ЕЭС. В отличие от правительств Четвертой республики, которые, столкнувшись в 1957 г. с проблемой дефицита платежного баланса, пошли по пути дополнительного обложения импорта, правительство Ш. де Голля было намерено выполнить программу, намеченную Римским договором. В декабре 1958 г. во Франции был утвержден разработанный Ж. Рюэффом план стабилизации французской экономики. Благодаря резкой девальвации франка на 17,5% французская валюта стала конвертируемой, что позволяло Франции выполнить свои обязательства по либерализации торговли в рамках ЕЭС и ОЕЭС, восстановить доверие стран «шестерки» к своей политике и сохранить лидерство в процессе европейской интеграции. Экономические и финансовые реформы во Франции расценивались в госдепартаменте США как снижение опасности появления в Европе протекционистского таможенного союза³⁶.

По мнению австрийского исследователя В. Кайзера, главная причина провала переговоров о создании зоны свободной торговли заключалась в изначальном британском подходе и структурной слабости «плана G», который не был ни экономически сбалансированным, ни политически привлекательным. Великобритания не готова была пойти на уступки своим партнерам по переговорам. Возможность уступок в области сельского хозяйства не рассматривалась британским кабинетом министров вплоть до августа 1957 г., когда, по словам Р. Модлинга, было уже «без пяти минут двенадцать». Г. Макмиллан ошибочно полагал, что зо-

ну свободной торговли можно создать и без участия Франции, опираясь на поддержку других членов ОЕЭС. Провал переговоров стал результатом переоценки британскими правящими кругами переговорных возможностей Великобритании. Одновременно британские политики недооценили готовность стран «шестерки» к созданию таможенного союза и степень их подозрений относительно истинных мотивов британской политики. Доверие к Великобритании было подорвано еще осенью 1955 г. после ее попыток разрушить развитие инициатив конференции стран ЕОУС в Мессине. В этой связи новое британское предложение рассматривалось странами «шестерки» не как свидетельство изменения европейской политики Великобритании, а как стремление больше соответствовать политике США в поддержке европейской интеграции³⁷.

Преувеличенными оказались и надежды британских политиков на американскую поддержку. В Великобритании ошибочно полагали, что заинтересованность США в развитии многосторонних торговых отношений и неприятие регионального Общего рынка в Европе, имеющего дискриминационный характер в отношении торговли с третьими странами, должны в скором времени вытеснить поддержку европейской интеграции. Британские политики недооценили истинное соотношение между американскими коммерческими интересами и политическими мотивами поддержки Соединенными Штатами процесса европейской интеграции³⁸. После того как Франция приняла решение о прекращении переговоров, администрация США призвала лидеров стран ОЕЭС сохранять спокойствие и исследовать другие способы развития европейского экономического сотрудничества.

¹ Маклэйн Д. Внешняя политика Англии после Суэца. М., 1972. С. 118.

² *Foreign Relations of the United States (FRUS)*. 1950. Vol. 3: Western Europe. Wash., 1974. P. 878.

³ *Britain and European Integration 1945–1998. A documentary history* / Ed. by D. Gowland and A. Turner. L.; N.Y., 2000. P. 38–39.

⁴ *Kaiser W. Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration, 1945–1963*. Macmillan Press, 1999. P. 28–36.

⁵ *Wilkes G., Wring D. The British Press and European Integration: 1948 to 1996 // Britain for and against Europe. British politics and the Question of European Integration* / Ed. by D. Baker and D. Seawright. Oxford, 1998. P. 188–189.

⁶ *Kaiser W.* Op. cit. P. 58–59.

⁷ *Britain and European Integration...* P. 21–22.

⁸ *FRUS*. 1955–1957. Vol. 27: Western Europe and Canada. Wash., 1992. P. 612.

⁹ *Britain and European Integration...* P. 32–33.

¹⁰ *Kaiser W.* Op. cit. P. 49.

¹¹ *FRUS*. 1955–1957. Vol. 4: Western European Security and Integration. Wash., 1986. P. 362–363.

¹² *Ibid.* P. 391.

¹³ *Ibid.* P. 328–329.

¹⁴ *Ibid.* P. 418; *FRUS*. 1955–1957. Vol. 27. P. 620.

¹⁵ *Eden A.* Full Circle. L., 1960. P. 337.

¹⁶ *FRUS*. 1955–1957. Vol. 27. P. 615.

¹⁷ *Kaiser W.* Op. cit. P. 67–69, 84–87.

¹⁸ *Macmillan H.* Riding the Storm, 1956–1959. L., 1971. P. 432.

¹⁹ *Хахалкина Е.В.* Обсуждение британским кабинетом министров «Великого проекта» Г. Макмиллана (январь 1957 г.) // Американские исследования в Сибири. Томск, 2005. Вып. 8. С. 58–60.

²⁰ *Department of State Announcement of United States Views Concerning the European Common Market and Free Trade Area, January 15, 1957* // Documents on American Foreign Relations. 1957 / Ed. by P.E. Zinner. N. Y., 1958. P. 126–128.

²¹ *Kaiser W.* Op. cit. P. 105.

²² *FRUS*. 1955–1957. Vol. 4. P. 534–536.

²³ *FRUS*. 1958–1960. Vol. 4: Western European Integration and Security; Canada. Pt. 1. Wash., 1993. P. 18.

²⁴ *Ibid.* P. 14–16, 20–23; *FRUS*. 1955–1957. Vol. 4. P. 564–565.

²⁵ *Lynch F.* De Gaulle's First Veto: France, the Rueff Plan and the Free Trade Area // Contemporary European History. 2000. Vol. 9, pt. 1. P. 115–117.

²⁶ *Kaiser W.* Op. cit. P. 92.

²⁷ *Macmillan H.* Op. cit. P. 432.

²⁸ *Britain and European Integration...* P. 22, 35.

²⁹ *Giauque J. G.* Grand Designs and Visions of Unity: the Atlantic Powers and the Reorganization of Western Europe, 1955–1963. Chapel Hill, London, 2002. P. 57–58.

³⁰ В соответствии с соглашениями 1954 г. о перевооружении Германии британские войска были размещены в Западной Европе в целях обеспечения политики «двойного сдерживания» СССР и Германии. В 1957–1958 гг. кабинет Г. Макмиллана сократил британскую рейнскую армию на одну дивизию. После продолжительных и напряженных переговоров в середине 1958 г. Лондон также добился от Бонна очередного согласия взять на себя часть расходов по содержанию английских войск на территории ФРГ. См.: *Zimmerman H.* The Sour Fruits of Victory: Sterling and Security in Anglo-German Relations during the 1950s and 1960s // Contemporary European History. 2000. Vol. 9, pt. 2. P. 240–241.

³¹ *Britain and European Integration...* P. 89.

³² *FRUS*. 1958–1960. Vol. 4, pt. 1. P. 67–68. В сентябре 1958 г. де Голль направил Д. Эйзенхауэру и Г. Макмиллану свои предложения по реформированию структуры НАТО.

³³ *Lynch F.* Op. cit. P. 130. Необходимость выбирать между двумя важнейшими западными союзниками и взять на себя ответственность за экономический раскол Западной Европы выпала германскому лидеру в критический момент Берлинского кризиса.

³⁴ *Голль Ш. де.* Мемуары надежд. 1958–1962. М., 2000. С. 166; *FRUS*. 1958–1960. Vol. 4, pt. 1. P. 79.

³⁵ *Giauque J. G.* Op. cit. P. 63–65, 75–76.

³⁶ *FRUS*. 1958–1960. Vol. 4, pt. 1. P. 85–89.

³⁷ *Kaiser W.* Op. cit. P. 91–94.

³⁸ *Britain and European Integration...* P. 39.