

ИСТОРИЯ

ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ ЮАС И РАЗВИТИЕ ДИПЛОМАТИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ (1910–1948)

© 2020 А.А. Архангельская

АРХАНГЕЛЬСКАЯ Александра Александровна, кандидат исторических наук, научный сотрудник, Институт Африки РАН. Российская Федерация, 125130, Москва, Спиридоновка ул., 30/1; ведущий научный сотрудник, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Российская Федерация, 101000, Москва, Мясницкая ул., 20, e-mail: aarkhangelskaya@gmail.com

Аннотация. История формирования Южной Африки как единого государства тесно переплетена с международными событиями, оказавшими влияние на определение и развитие основных характеристик внешней политики африканского государства. Англо-бурские войны и ряд иных политических и экономических событий привели к созданию в 1910 г. Южно-Африканского союза (ЮАС) имевшего статус доминиона. Политическая и экономическая эволюция ЮАС имеет некоторые специфические особенности, вытекающие из конкретных исторических условий.

Основной целью данной статьи является исследование процесса формирования механизмов внешней политики ЮАС и развитие её дипломатической сети в период с 1910 по 1948 г.

Ключевые слова: ЮАС, ЮАР, Африка, Ян Сметс, международные отношения, история внешней политики

DOI: 10.31132/2412-5717-2020-52-3-74-86

Образование Южно-Африканского союза в 1910 г. подразумевало компромисс между британскими и бурскими колонистами. В акте о создании ЮАС, ратифицированном британским парламентом и подписанном королем в 1909 г. предусматривалось, что основой будущего государства должно стать сообщество двух белых общин – английской и бурской. Первое правительство ЮАС возглавляли представители Трансвааля генералы Луис Бота и Ян Христиан Сметс – оба ветераны Англо-бурской войны. Сметс был также мыслителем, увлекавшимся философским течением холизма, и опытным государственным деятелем, занимавшим до назначения на должность премьер-министра ряд министерских постов.

Как бы ни развивались события внутри Союза, в сфере внешней политики статус ЮАС как британского доминиона не подразумевал широкой международной деятельности и создания самостоятельной дипломатической системы. В связи с этим внешнеполитическая деятельность Союза носила выраженный персонализированный характер. Практически единственным лицом, формировавшим внешнюю политику ЮАС, являлся Ян Сметс, использовавший свои личные качества, такие как блестящий интеллект, самоуверенность и политическая воля, а также обширные связи в Лондоне. Эти качества сделали его выдающимся международным деятелем, внесшим, среди прочего, значительный вклад в создание глобальных интернациональных организаций – Лиги Наций и

ООН. Благодаря Смэтсу Южная Африка являлась крупным игроком в мировом масштабе вплоть до 1948 г., когда международное осуждение апартеида положило начало дипломатической изоляции ЮАС.

Другой отличительной характеристикой внешней политики Южной Африки можно назвать дуальность, которая начала проявляться с возникновением и развитием организаций небелых южноафриканцев, целью которых являлась политическая борьба с расовой дискриминацией. Начавшись как сопротивление колониальной власти, эта борьба в начале XX столетия опиралась на идею африканского единства как силы, способной противостоять засилью белого меньшинства. Лидеры первых политических общеафриканских объединений, с одной стороны, устанавливали контакты и стремились преодолеть разногласия, существовавшие между различными народами и племенами в Южной и Юго-Западной Африке, с другой – налаживали связи с антирасистским движением на Западе и принимали участие в мероприятиях, в рамках которых могли донести свою позицию до мировой общественности [1, с. 168–172; 2, с. 25–26]. Вопросы формирования внешнеполитической активности национально освободительных движений ЮАС заслуживают детального рассмотрения и будут освещены в следующих публикациях автора.

Особенности конституционного устройства ЮАС

Развитие внешнеполитической деятельности Южно-Африканского союза в описываемый период было тесно связано с его конституционным статусом и политической структурой. Созданный в 1910 г. ЮАС представлял собой с конституционной точки зрения нечто большее, чем расширенная автономная британская колония, состоящая в свою очередь из четырех автономных колоний – Капская колония, Наталь, Трансвааль и Колонии Оранжевой Реки (КОР). Парламент, согласно Акту о Южной Африке 1909 г., состоял из английского короля, сената и ассамблеи (палаты собрания). Короля представлял генерал-губернатор, который, на практике, им и назначался по представлению британского министра по делам колоний. Король – опять же по совету министра – мог давать инструкции генерал-губернатору относительно утверждения законопроектов или сохранения за собой права подписи в пользу короны.

В дополнение к этим функциям генерал-губернатор служил в качестве представителя британского правительства в Южной Африке и верховного комиссара на британских территориях Бечуаналенда, Басутоленда и Свазиленда.

Конституционный статус нового Союза с самого начала оказался на внутривнутриполитической повестке дня. Иными словами, отношения Южной Африки с Соединенным Королевством, как указывалось выше, стали серьезным противоречием внутренней политики. С одной стороны, они создавали проблемы в рамках международных отношений, с другой – вызвали дискуссии внутри самой страны вплоть до начала 1960-х. Еще одним «узким местом» являлось влияние Британской империи на сопредельные с ЮАС страны.

Создание на основании Акта о Южной Африке новых политических структур имело важные и далеко идущие последствия для международных отношений Южной Африки. Следуя британской Вестминстерской модели, была установлена парламентская форма правления – система кабинета министров, являющаяся главным механизмом осуществления исполнительной власти. Однако на практике имели место и существенные особенности, отличавшие Вестминстерскую систему в ЮАС от той же системы в других британских доминионах – Канаде, Австралии, Новой Зеландии. Если в этих странах Вестминстерская система приводила к усилению парламентаризма и роли законодательной власти, то в ЮАС она значительно усилила роль исполнительной ветви власти – кабинета министров. Большое количество военных (генералы Л. Бота,

Я. Смэтс, Дж. Б. М. Герцог) также накладывало «авторитарный» отпечаток на характер формально парламентской, а де факто министерской формы правления в ЮАС.

В сфере внешней политики Вестминстерская система вводила новые ограничения для и без того ограниченной законодательной власти. Форму власти, установленную Актом о Южной Африке, за эти годы называли по-разному: частная или ограниченная демократия, расовая олигархия и т.д. Монополизация политической власти белыми [3, с. 2], создавшими дискриминационное законодательство в социально-экономической сфере, стала причиной международной непопулярности и остракизма, которому Южная Африка подверглась после Второй мировой войны. Разумеется, формирование официальной внешней политики изначально было исключительно прерогативой белых.

Унитарная форма устройства государства, выработанная совещательными конференциями 1908–1909 годов и утвержденная Великобританией, не имела существенного влияния на формирование внешней политики Южной Африки. На практике унитарная система расширяет полномочия центрального правительства в отношении региональных или местных правительств, однако это явление относится к сфере внутренней политики. Тогда как формирование внешней политики – в любом случае всегда исключительная прерогатива центрального правительства

Таким образом, важно понимать, что, учитывая зависимый статус Союза от Великобритании, Южная Африка, как и другие британские доминионы, не обладала никаким международным статусом вообще – ее международные отношения контролировались британским правительством. На деле это означало, что дипломатическая деятельность Южной Африки осуществлялась британским Министерством иностранных дел через ведомство премьер-министра Союза и генерал-губернатора. Союз же обладал лишь делегированными полномочиями непосредственно для того, чтобы заключать административные соглашения с другими странами [4, с. 48].

Участие Союза и других доминионов в Версальской мирной конференции, положившей конец Первой мировой войне, в подписании мирного договора и присоединение к новой Лиге Наций – все это говорит об их желании вновь заявить о своей автономии и достигнуть равного статуса с другими членами международного сообщества. В 1923 г. Соединенное Королевство согласилось, что доминион может обладать дипломатическим представительством за границей и что парламент каждого доминиона может ратифицировать соглашения от имени своей страны.

При этом дипломатические представители Южной Африки все еще назначались британским монархом таким же образом, как и британские представители, в связи с этим роль и статус южноафриканских представителей за границей еще не были определены. Данный факт вызывал значительное недовольство среди дипломатов ЮАС и способствовал постановке вопроса об учреждении самостоятельной дипломатической службы Союза.

Единственным постоянным дипломатическим представителем Южной Африки до 1929 г. был ее верховный комиссар в Лондоне – должность, учрежденная в 1911 г. Пока Южная Африка являлась членом Британского Содружества, офис верховного комиссара в Лондоне оставался основным зарубежным ведомством. Даже после выхода Южной Африки из Содружества в 1961 г., его посольство в британской столице оставалось одной из самых важных дипломатических миссий страны. Особое положение службы верховного комиссара было традиционно отражено в статусе должностного лица: до 1950-х его назначение расценивалось как политическое. Это делало верховного комиссара больше, чем дипломатом: однажды этого государственного служащего называли «официальным министром без портфеля» [5, с. 5].

В отсутствие Министерства иностранных дел дипломатические представители Союза наносили визиты в составе делегаций других государственных департаментов – финансов, промышленности, горной промышленности. А офис верховного комиссара в

Лондоне был лишь подотделом Казначейства ЮАС, хотя верховный комиссар докладывал непосредственно премьер-министру.

Другими представителями Южной Африки сначала были представитель ЮАС в Мозамбике (с 1910 г.), торговый уполномоченный на европейском континенте в Лондоне (назначенный в 1922 г.), торговый представитель в Кении (назначенный в 1923 г.), в сферу компетенции которого входила вся Восточная Африка, и торговый уполномоченный в Соединенных Штатах Америки. В Ассамблее Лиги Наций Южную Африку обычно представлял ее верховный комиссар в Лондоне. В 1933 г. Союзу была оказана честь, и Чарльз Те Уотер, верховный комиссар в Лондоне, был избран председателем Ассамблеи [6, с. 36, 120; 2, с. 49–56].

Как обладатель мандата Лиги Наций по Юго-Западной Африке ЮАС также назначила представителя для участия в ежегодных собраниях Постоянной комиссии мандатов. Также Союз участвовал в деятельности таких крупнейших международных функциональных организаций, как Всемирная организация здравоохранения, Всемирный почтовый союз и Международная организация труда [4].

На международные отношения Союза существенное влияние оказали события конца 1920-х – начала 1930-х, связанные с конституционным статусом доминионов. Знаменитая Декларация Бальфура 1926 г., принятая на Имперской конференции¹, определила положение и взаимные отношения Великобритании и доминионов следующим образом: «Автономные сообщества в пределах Британской империи, равные в статусе, никоим образом не подчиняются друг другу в рамках внутренних дел или внешних связей». Тем не менее, говорилось в Декларации, «в сфере иностранных дел, как и в сфере обороны, основная доля ответственности... должна была лежать на правительстве Его Величества» [7]. В связи с этим южноафриканская внешняя политика все еще в основном осуществлялась из Лондона.

Несмотря на это ограничение после принятия Вестминстерского статута в 1931 г. Декларация Бальфура получила законодательный статус. После одобрения Акта о статуте в 1934 г. Южная Африка включила его основные положения в свое конституционное право².

Две эти меры позволили «передать южноафриканский суверенитет из Вестминстера в Кейптаун» [8, с. 58]. Генерал-губернатор, представляющий корону, теперь назначался по рекомендации южноафриканского премьер-министра. Последний мог также консультировать короля по южноафриканским делам через генерал-губернатора. В 1931 г. Великобритания учредила новый пост британского верховного комиссара в Южной Африке, совмещающий полномочия верховного комиссара по Бечуаналенду, Басутоленду и Свазиленду.

С получением официального статуса полной самостоятельности по Вестминстерскому статуту Южная Африка, несомненно, могла требовать международного суверенитета. Теперь правительство Союза было наделено правом от имени британского монарха (как главы государства Южной Африки) назначать дипломатических представителей за границей и объявлять войну [2, с. 57]. «Британский отпечаток» на внешнеполитической деятельности Союза оставался в течение всего описываемого периода.

Учреждение Министерства иностранных дел и развитие дипломатической сети

Декларация Бальфура 1926 г., движущей силой которой являлся председатель Национальной партии премьер-министр ЮАС Джеймс Барри Герцог, стала главным бла-

¹ Имперские конференции – периодические собрания глав правительств самоуправляемых колоний и доминионов Британской империи между 1887 и 1937 годами.

² Текст статута см.: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1931/4/pdfs/ukpga_19310004_en.pdf. Положения 6–10 не имели отношения к ЮАС, так как касались непосредственно Канады, Ньюфаундленда, Австралии или Новой Зеландии.

гоприятным фактором, который привел к учреждению Министерства иностранных дел Союза 1 июня 1927 г. Назначение зарубежных представителей, как говорил Герцог, было «абсолютной необходимостью». Это, по его словам, было «исключительным доказательством того, что мы должны вести себя как независимая страна»; соответственно, «не приличествует нам как независимой стране больше полагаться на услуги других стран» – очевидный намек на британскую дипломатическую службу.

Практические соображения также влияли на решение основать Министерство иностранных дел. Иностранные представительства Южной Африки нуждались в человеческих и материальных ресурсах. Поэтому, вместо того чтобы поручать управление зарубежными представительствами Союза разным министерствам, было более эффективно доверить это одному – новому МИДу.

Первым постоянным главой нового министерства был назначен доктор Херальд Девальд Йоханнес Боденштайн, профессор права в Стелленбошском университете. На выбор его кандидатуры повлияли глубокие познания Боденштайна в области международного и конституционного права, а также поддержка Герцога в его взглядах на конституционный статус Южной Африки. Однако, будучи убежденным африканерским националистом, Боденштайн вызывал немалое раздражение в Лондоне [9, с. 44–45].

В июле 1941 г. преемником Боденштайна стал Д.Д. Форсайт, представитель английской общины, успешный государственный служащий, который ранее служил секретарем правительства по вопросам Юго-Западной Африки. К тому времени Герцог больше не был премьер-министром. После того как парламент ЮАС отклонил предложение Герцога о сохранении нейтралитета Южной Африки во Второй мировой войне, генерал-губернатором для формирования нового правительства, то есть на должность премьер-министра, в сентябре 1939 г. был приглашен Ян Кристиан Сметс.

Сметс, как и Герцог, принял на себя личную ответственность за Министерство иностранных дел. Договоренность о том, что премьер-министр является фактическим главой министерства, работала еще в течение почти трех десятилетий. Роль «личной дипломатии» Сметса продолжала оставаться доминирующей и после образования МИДа, поскольку отношения Союза с Великобританией и Содружеством по-прежнему являлись главной проблемой в международных отношениях Южной Африки.

Однако после того как в 1929 г. Министерство иностранных дел ЮАС получило право контролировать дипломатические и консульские миссии Союза, сеть иностранных представительств страны заметно расширилась. Одним из первых государств, в которых Южная Африка учредила полноправную дипломатическую миссию (в 1929 г.), были Нидерланды [2, с. 61–62].

Этот шаг имел очевидное символическое значение: Нидерланды – историческая родина для африканеров. В 1929 г. Южная Африка открыла дипломатические миссии в Италии и Соединенных Штатах Америки. В 1934 г. сеть диппредставительств ЮАС расширилась за счет учреждения дипломатических миссий в Португалии, Бельгии, Франции, Германии и Швеции. Четыре года спустя Союз фактически навязал полноценное дипломатическое представительство Канаде [9, с. 45], а также решил включить в зону своих интересов Южную Америку, назначив генерального консула в Бразилии. Тем не менее, лондонское представительство Южной Африки сохраняло свое особое положение: фактически еще в 1920 г. было утверждено, что верховный комиссар Союза в Лондоне является неформальным дипломатическим представителем ЮАС [2, с. 60–65]. Хотя в Лондоне далеко не все были согласны с таким положением дел и таким его статусом³.

Параллельно начался процесс учреждения присутствия Южной Африки в регионах, которые впоследствии стали называться «странами третьего мира». В то время больш-

³ Боденштайн в частности заявлял, что Департамент доминионов держит верховных комиссаров скорее за почтенных торговых представителей [10].

шинство этих территорий являлось колониальной собственностью. Это означало, что на деле связи Южной Африки осуществлялись в большей степени с колониальными державами, чем с местными органами власти или самоуправления.

Сеть представительств ЮАС в этих странах развивалась следующим образом. В конце 1920-х годов генеральное консульство Союза в Мозамбике было преобразовано в представительство. В 1938 г. в Марокко был назначен южноафриканский торговый уполномоченный по Северной и Западной Африке. Торговые представители были также назначены в Сингапур и Индию, а почетные торговые уполномоченные – в Палестину и Китай. В годы Второй мировой войны Южная Африка открыла дипломатические миссии в Бельгийском Конго и на Мадагаскаре. В 1942 г. было учреждено южноафриканское консульство в Египте [2, с. 60–65].

Стоит упомянуть два особых случая, касающихся иностранных представительств в Южной Африке. Индийское правительство назначило генерального представителя в Союзе после заключения Кейптаунского соглашения между этими двумя странами в феврале 1927 г. В соглашении затрагивались вопросы положения индийского населения Южной Африки и полномочий генерального представителя, которые были главным образом связаны этими вопросами. Поэтому его нельзя было назвать дипломатическим представителем в обычном значении слова. Тем не менее в 1941 г. его статус был повышен до верховного комиссара [11, с. 126–127].

В 1942 г. свое генеральное консульство в Претории и его отделение в Кейптауне открыл Советский Союз. Для премьер-министра Смэтса это явилось нелегким политическим решением. С одной стороны, и как политик, и как военный он понимал необходимость в условиях ведения военных действий поддерживать прямые контакты со всеми основными странами антигитлеровской коалиции. Игнорировать Советский Союз в такой ситуации было нельзя. Смэтс в свою очередь сам обдумывал в 1945 г. планы открытия южноафриканской миссии в Москве, но в конечном счете отказался от этой идеи. С другой стороны, он прекрасно знал настроение южноафриканского общества, нередко негативно относящегося к коммунизму. Это касалось не только африканерских националистов, у которых страх перед коммунизмом доходил до мистически-религиозного накала, но и более широких слоев населения. Негативное отношение к коммунизму ощущалось даже в рядах Африканского национального конгресса (АНК) и его Молодежной лиги⁴. Действительно, националистическая пресса сразу же поспешила приклеить Смэтсу ярлык – «большевик» [6, с. 370]. Вплоть до 1948 г. со страниц подобного рода изданий не сходили карикатуры на Смэтса, где премьер-министр изображался с коммунистической и советской символикой в компании Сталина [13, с. 158]. С другой стороны, следует учитывать, что сам Смэтс был далек от симпатий к Советскому Союзу. Скорее наоборот – его неприязнь к коммунизму была столь же сильна, что и у его оппонентов-националистов, с которыми он, хоть и расходился политически, разделял многие стереотипы и предубеждения. По этим соображениям Смэтс не стал соглашаться с желанием Советского Союза получить для своего представительства в Южной Африке статус миссии во главе с посланником или посольства⁵.

В конце 1930-х – начале 1940-х годов Южная Африка открывала не только дипломатические, консульские и торговые представительства. В 1938 г. был назначен пресс-атташе в Доме Южной Африки в Лондоне. Этот чиновник, хотя и не являлся сотрудником дипломатического штата, был прикомандирован к Отделу премьер-министра. Учреждение этого поста могло предвосхищать создание сети представителей по связям с прессой за границей. А уже в 1942 г. Южная Африка назначила первого сотрудника по

⁴ Нельсон Мандела, будучи в начале 40-х годов в руководстве Молодежной лиги АНК, выступал с резкой критикой коммунизма и требовал исключить коммунистов из рядов Конгресса [12, с. 8].

⁵ О том, что это была именно советская инициатива, пишет в своих позднейших воспоминаниях тогдашний верховный комиссар ЮАС в Лондоне Л. Эгеланн [14, с. 148].

связям с прессой и общественностью в США. Два года спустя представители по связям с прессой появились в Найроби (Кения) и Леопольдвилле (Бельгийское Конго).

Делая обзор развития сети дипломатических представительств ЮАС, нельзя не обратить внимание на продолжительную практику политических назначений на дипломатические должности. Политическая ориентация и партийная принадлежность были более значимыми факторами при назначении на эти должности, нежели опыт дипломатической работы. Это касалось прежде всего главы внешнеполитического ведомства, а также должности верховного комиссара в Лондоне вследствие его особого статуса среди зарубежных миссий Южной Африки. Первым на этом посту был В.П. Шрайнер, бывший премьер-министр Капской колонии (1898–1900). Следующим – Чарльз Уотер, сторонник Герцога, потерявший место в парламенте на всеобщих выборах 1929 г. Уотер служил верховным комиссаром в 1929–1939 годах и ушел в отставку в связи со сменой правительства Герцога. Ян Смэтс, после того как стал премьер-министром, назначил верховным комиссаром члена парламента от Объединенной партии С.Ф. Уотерсона. С 1942 г. эту должность занимал полковник Днейс Райц, член кабинета Смэтса, с 1944 г. – Г. Хитон Николлс, бывший сенатор. Последним из назначенных Смэтсом являлся Леиф Эгеланн (с 1948 г.), бывший член парламента от Объединенной партии – единственный верховный комиссар, обладавший некоторым дипломатическим опытом [15, с. 4–5]⁶.

Эрик Х. Лоув стал первым торговым представителем Южной Африки в Соединенных Штатах. Хотя это была и не дипломатическая должность, назначение Лоува, члена парламента Национальной партии, было всецело политическим. Когда в 1929 г. торговая миссия была преобразована в диппредставительство Южной Африки, Лоув стал чрезвычайным посланником и полномочным представителем ЮАС в США.

Кроме всего прочего, политические назначения на дипломатические должности вплоть до 1948 г. были связаны с тем, что в течение первых лет своего существования Союз не имел опытных профессиональных дипломатов. С другой стороны, такие назначения использовались по-разному: как продвижение по лестнице политической карьеры, как компенсация для потерпевших неудачу кандидатов в кабинет министров, а также как способ удалить нежелательных политиков или чиновников. Известен случай, когда Смэтс, используя дипломатическую службу в качестве «почетной ссылки», назначил престарелого профессора Лео Фуше, председателя южноафриканской Радиовещательной корпорации, на должность представителя Южной Африки в Гааге [15, с. 5]⁷.

Таким образом, в течение почти двух десятилетий после создания МИДа Южная Африка открыла официальные представительства различного типа – дипломатические, торговые, по связям с прессой, – в ряде стран мира. Расширение сети в основном касалось Северной Америки, Европы и Африки.

Участие парламента во внешнеполитической деятельности ЮАС

Роль парламента ЮАС в иностранных делах до 1948 г. была неоднозначной. С одной стороны, по свидетельству многих дипломатов, парламента не проявлял ни малейшего интереса к действиям МИДа. С другой – международные отношения оказывали сильное влияние на парламентские дебаты, делая британские взаимоотношения с Южной Африкой политической проблемой. В 1939 г. это стало главным вопросом внешней политики – должна ли Южная Африка оставаться нейтральной во время войны? Учитывая позицию Герцога о нейтралитете, парламента вынудил его оставить должность

⁶ Позже Эгеланд написал книгу «Мосты взаимопонимания», в которой приводит весьма ценные сведения о своей дипломатической деятельности [14].

⁷ В подобной ситуации оказался служащий сената С. Ф. дю Туа, назначенный в 1946 г. послом в Швецию [16, с. 222].

премьер-министра. Для парламента ЮАС объявление войны нацистской Германии оказалось действительно единственно значимым.

Решение остальных внешнеполитических вопросов оставалось в компетенции премьер-министра. Смэтс не ставил на рассмотрение парламента даже такие вопросы как членство Южной Африки в Лиге Наций и ООН, решая их самостоятельно, без санкции законодательной власти [17, с. 181]. Впрочем, несмотря на явное пренебрежение высшим законодательным органом со стороны Смэтса, иностранные дела так или иначе продолжали обсуждаться в парламенте. Например, когда Южная Африка активно выступала на стороне союзников во Второй мировой, националистическая оппозиция, пускай и безуспешно, в январе 1940 г. внесла парламентское предложение о выходе ЮАС из военных действий [15, с. 9–10; 6, с. 338; 13, с. 132–133].

Что касается интереса к иностранным делам широкой общественности, то, как утверждала в декабре 1941 г. еженедельная газета «Форум», премьер-министры «активно препятствовали любой возможности обсуждать отношения Союза с другими странами, и в Южной Африке никогда не складывалось никакого общественного мнения о международных делах» [18, с. 117].

В данном вопросе следует учитывать, что в то время наиболее важным для общественности по-прежнему оставался вопрос взаимоотношений Южной Африки с Британией, хотя на Форуме 1941 г. были затронуты отношения и с другими странами. Впрочем, премьер-министр не поощрял общественные дебаты, и по этой проблеме не было никакого ясно выраженного мнения. Исключение составляли отношения Южной Африки с нацистской Германией: в зависимости от взглядов общественности на участие Южной Африки в войне разделялось и мнение на отношение Союза к Германии.

Мнение общественности являлось, конечно, по большей части мнением белых. Что же касается мнения черных⁸, цветных и индийцев, то представлявшие их политические организации по преимуществу апеллировали к международной общественности, ставшей намного более восприимчивой к тяжелому положению этих слоев населения Южной Африки после окончания Второй мировой. Дискуссия о статусе Юго-Западной Африки также набирала новые обороты. Этому, конечно, способствовала растущая международная враждебность, с которой Южная Африка начала сталкиваться после 1945 г.

Заключение: ситуация после Второй мировой войны

В то время как Южная Африка расширяла сеть представительств страны за границей, в послевоенном мире происходили серьезные политические перемены. До войны Южная Африка была уважаемым членом международного сообщества в значительной мере благодаря авторитету и влиянию Смэтса. На африканском континенте ЮАС являлся одним из немногих независимых государств, при этом самым развитым экономически. В период колониального господства в Африке власть белых в Союзе не привлекала особого внимания или критики со стороны мирового сообщества, а расовая сегрегация в ЮАС не противоречила политике колониализма.

Все же, даже при этих благоприятных международных условиях, расовая политика Южной Африки встретила с неприятием еще в начале двадцатого столетия. На Имперских конференциях 1917, 1918, 1921 и 1923 годов [13, с. 104–105, 109–110] была поднята проблема обращения Союза с его индийским населением. На одном из заседаний в 1923 г. это привело к ожесточенной перепалке между индийским делегатом сэром Таджем Бахадуром Сапру, главой либеральной партии в колониальной Индии и Смэтсом [19, с. 279]. Расовая политика ЮАС также натолкнулась на завуалированное осуждение со стороны Постоянной комиссии мандатов Лиги Наций, которая время от

⁸ Термин «черные» (или «туземцы», *natives*, употреблялся ранее) используется для обозначения дискриминационных мер, направленных против чернокожих африканцев.

времени критиковала различные аспекты управления Юго-Западной Африкой, включая образование для черных, ограничение прав на работу и место проживания. Однако эти случаи критики в отношении действий Южной Африки внутри страны и в Юго-Западной Африке оказались ничтожными по сравнению с потоком международного осуждения, который обрушился на нее после войны.

Одним из самых серьезных последствий победы союзников над нацистской Германией было формирование новой международной этики. Сущность новой нормы хорошо отражается в замечании Уинстона Черчилля о «возведении на престол прав человека». Вопрос о правах человека ясно отражен в Уставе новой Организации Объединенных Наций, который содержит не менее семи подробных ссылок на эти права. Первую ссылку можно найти в вводной части, которую, по иронии судьбы, составил именно Смэтс – лидер государства, которое впоследствии осуждали за неспособность защищать права человека.

В первой статье Устава говорится о цели ООН, которая состоит в том, чтобы «развивать дружеские отношения среди стран, основанные на уважении к принципу равных прав и самоопределению людей». Новое понятие «самоопределения» несомненно имело решающее влияние на существенные изменения в политике колониализма после войны. Это напрямую касалось Южной Африки, поскольку затрагивало внешнюю среду Союза. В связи с этими идеологическими изменениями на первой сессии новой Генеральной Ассамблеи ООН в 1946 г. Смэтс, несмотря на значимость его фигуры на международной арене, не смог воспрепятствовать обсуждению вопросов, касающихся будущего Юго-Западной Африки и того, как обращаются с индийским населением в ЮАС.

Смэтс планировал добиться от ООН одобрения на инкорпорацию Юго-Западной Африки в Союз. С этой целью по предложению Форсайта был проведен так называемый «референдум», результаты которого должны были продемонстрировать всему миру желание жителей Юго-Западной Африки стать частью ЮАС. Собственно, этот «референдум» не был каким-то единовременным актом голосования. Это была серия консультаций, проводившихся в конце 1945 – начале 1946 г. с представителями органов местного самоуправления для белых и племенной аристократией для черных. Последние зачастую проводились не в письменной, а в устной форме и лишь фиксировались протоколом. По сути, голос одного вождя равнялся голосу всей его народности. Если вождь или племенное собрание высказывались «за», то, соответственно, и все рядовые члены автоматически включались в список лиц, проголосовавших «за». При этом даже по отношению к белому населению не учитывалось мнение каждого отдельного человека. Местные органы самоуправления принимали решения за все общину. Однако даже при таких обстоятельствах цифры оказались не столь радужными: 208 850 – «за», 33 520 – «против» и 56 870 воздержались [22, с. 33–39]. И это при том, что на многих племенных вождях оказывалось давление, в органах самоуправления недовольные смещались и заменялись более лояльными лицами. В этих условиях один из вождей гереро Кутако сумел направить телеграмму в ООН (правительство не допустило его выезда, хотя он намеревался лично прибыть в Нью-Йорк). Кроме того, англиканский священник-миссионер из ЮАС Майкл Скотт взял на себя ответственность выразить перед ООН претензии жителей Юго-Западной Африки к правительству ЮАС. Но то, что не удалось сделать Кутако, сделал тогдашний президент Африканского национального конгресса А. Зума, который представил в ООН петицию против инкорпорации [21, с. 99–100]. Несмотря на свой провал в Нью-Йорке, Смэтс дал понять Генеральной Ассамблее, что включение Юго-Западной Африки в ЮАС произойдет, с их одобрения или без него.

Второй вопрос тогда же попал под пристальный интерес международного сообщества, и события в ООН в 1946 г. подчеркнули тот факт, что Южная Африка шла не в

ногу с послевоенными идеями о правах человека; ее расовая политика стала главной причиной ранних неудач Союза в Организации Объединенных Наций. Для Смэтса, который лично присутствовал на сессии Генеральной Ассамблеи 1946 г., осуждение со стороны мирового сообщества стало «тяжелым ударом» и «горьким опытом» [13, с. 142–168]. Проправительственные газеты ЮАС сетовали на то, что за границей расовая политика Южной Африки изображается в дурном свете, а Хитон Николлс, верховный комиссар Союза в Лондоне, докладывал, что ему пришлось бороться в Британии с «обилием пропаганды, оскорбляющей и искажающей образ Союза» [15, с. 6]. Таким образом, расовая политика Южной Африки стала, как выразился Хэнкок, «материалом и сущностью ее внешней политики».

Последним внешнеполитическим актом правительства Я. Смэтса, имевшим многозначительные последствия, стало признание им *de facto* Государства Израиль. Это произошло уже 24 мая 1948 г., то есть ровно через 10 дней после оглашения «Декларации Независимости Израиля». Эти действия Смэтса явно противоречили интересам Великобритании и были продиктованы скорее личной симпатией премьер-министра к сионизму и его дружескими связями. Ни один британский доминион не последовал примеру ЮАС, выжидая, какая же будет позиция официального Лондона [6, с. 520; 13, с. 157, 242; 20, с. 21–23]. Парадоксальным образом Смэтс, всегда активно действовавший на пользу Британской империи и Содружества, в вопросе о еврейском государстве в Палестине пошел наперекор ее целям.

Таким образом, «личная дипломатия» – когда принципиальные решения по международным делам принимаются одним человеком с непререкаемым авторитетом, – стала отличительной особенностью внешней политики Южной Африки в первой половине XX века. Этому способствовали непростой и длительный процесс формирования суверенитета Южной Африки, бывшей доминионом Британской империи, практически полное отсутствие дипломатического опыта у государственных служащих ЮАС, а также психологические особенности южноафриканских политических лидеров – потомков белых колонистов, привыкших рассчитывать только на собственные силы.

Эпоха Смэтса ознаменовала успешный период для Южной Африки во внешней политике. Благодаря прочным связям с Британской империей и международной инициативе Смэтса ЮАС оказался полноправным участником всех глобальных политических процессов, включая обе мировые войны и деятельность по мирному урегулированию. Параллельно во внутривнутриполитической сфере шли процессы, подготавливавшие введение политики апартеида. В этом отношении позиция архитекторов «раздельного проживания», которые идеологически обосновывали ее необходимостью выживания белой расы в Африке, резко противоречила сформировавшейся после победы над нацизмом во Второй мировой войне этике расового равенства.

При этом идеология апартеида «вызревала» в белой части южноафриканского общества еще с конца XIX века: и Британская империя, и бурские республики приняли ряд сегрегационных законов, оформление которых в полноценную систему являлось только вопросом времени. В течение этих десятилетий росло и сопротивление небелого населения Южной Африки, принимавшее организованные формы, главой из которых было образование Туземного конгресса в 1912 г., и преобразование его в Африканский национальный конгресс в 1923 г.

Возможно, Вторая мировая война и глубокая вовлеченность Смэтса в международную политику несколько отложили неизбежное. Но с приходом в 1948 г. к власти Национальной партии, которая разработала апартеид как политическую систему на законодательном уровне, ЮАС столкнулся с резким международным осуждением и политической изоляцией, которые только возрастали в ходе дальнейшей реализации апартеида и увеличения сопротивления ему внутри страны.

Для новой политической элиты, пришедшей к власти на последующие почти пять десятилетий, это означало появление новых внешнеполитических вызовов и выработку новых подходов, которые отражали уже сложившуюся внешнеполитическую практику Южной Африки, с одной стороны, и уникальную для ее лидеров ситуацию международного остракизма, с другой.

Источники

1. Вяткина Р.Р. *Создание Южно-Африканского Союза (1902-1910)*. М., 1976.
2. Benson M. *The African Patriots. The Story of the African National Congress of South Africa*, Faber & Faber, London 1963.
3. Geldenhuys D. *The Diplomacy of Isolation: South African Foreign Policy Making*. N.-Y., 1984.
4. Muller M.E. *Suid-Afrika se Buitelandse Verteenwoordiging (1910–1972)*. Pretoria, 1976.
5. Slee A.T.C. *Commonwealth Co-operation 1939-45: South Africa and its London Representation*. D.Phil. dissertation. University of Cape Town, 1959.
6. Hancock W.K. *Smuts: The Fields of Force 1910–1950*. London: Cambridge University Press 1968.
7. Imperial Conference. 1926 Inter-Imperial Relations Committee Report, Proceedings and memoranda. E (I.R./26) Series. https://www.foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth11_doc_1926.pdf (дата обращения 25.05.2020)
8. Scholtz G.O. *Hertzog en Smuts en die Britse Ryk, Tafelberg*. Cape Town, 1975.
9. Lloyd L. *Diplomacy with a Difference: The Commonwealth Office of High Commissioner 1880–2006*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2007.
10. Bodenstern H.D.J. Aide Mémoire, Communications Between our Department and Dominions Office, 15 February 1933, SAA channels of communication–policy, BTS 37.
11. Pachai B. *The International Aspects of the South African Indian Question 1860–1971*. Cape Town: Struik, 1971.
12. Шубин В.Г. *Африканский национальный конгресс в годы подполья и вооруженной борьбы*. М., Ин-т Африки РАН, 1999.
13. Steyn R. Jan Smuts. *Unafraid of Greatness*. Johannesburg; Cape Town: Jonathan Ball Publishers, 2015.
14. Egeland L. *Bridges of Understanding: A Personal Record in Teaching, Law, Politics and Diplomacy*. Human & Rousseau, Cape Town 1977.
15. Geldenhuys D. *The Diplomacy of Isolation. South African Foreign Policy Making*. Johannesburg, 2017.
16. Toit, du S.F. *Home and Abroad*. Cape Town: Nasionale Boekhandel, 1969.
17. Olivier G.C. *Suid-Afrika se Buitelandse Beleid*: Academica, Pretoria 1977.
18. Mulder P.W.A. *Die Suid-Afrikaanse Staatsinligtingsdiens, 1936–1977, met Besondere Beklemtoning van sy Buitelandse Doelstellinge en Funksies*. D. Ph. dissertation; Potchefstroom: University of Potchefstroom, 1977.
19. Davenport T., Saunders C. *South Africa: A Modern History*. London: Palgrave Macmillan, 2000.
20. Hunter J. *Israeli Foreign Policy: South Africa and Central America*. South End Press, Boston (MA), 1987.
21. First R. *South West Africa*. Harmondsworth, 1963.
22. Katjavivi P. H. *A History of Resistance in Namibia*. Africa World Press: Trenton (NJ), 1990.

THE FOREIGN POLICY MECHANISM OF THE UNION OF SOUTH AFRICA AND THE DEVELOPMENT OF ITS DIPLOMATIC RELATIONS (1910–1948)

© 2020 Alexandra Arkhangelskaya

ARKHANGELSKAYA Alexandra A., PhD, Research Fellow, Institute for African Studies RAS, Russian Federation, 123001, Moscow, Spiridonovka str., 30/1; Leading Research Fellow, Higher School of Economics, Russian Federation, 101000, Moscow, Myasnitskaya str., 20; e-mail aarkhangelskaya@gmail.com

Abstract. *The history of the formation of South Africa as a single state is closely intertwined with events of international scale, which have accordingly influenced the definition and development of the main characteristics of the foreign policy of the emerging state. The Anglo-Boer wars and a number of other political and economic events led to the creation of the Union of South Africa under the protectorate of the British Empire in 1910. The political and economic evolution of the Union of South Africa has some specific features arising from specific historical conditions.*

The colonization of South Africa took place primarily due to the relocation of Dutch and English people who were mainly engaged in business activities (trade, mining, agriculture, etc.). Connected by many economic and financial threads with the elite of the countries from which the settlers left, the local elite began to develop production in the region at an accelerated pace. South Africa's favorable climate and natural resources have made it a hub for foreign and local capital throughout the African continent. The geostrategic position is of particular importance for foreign policy in South Africa, which in many ways predetermined a great interest and was one of the fundamental factors of international involvement in the development of the region.

The role of Jan Smuts, who served as Prime Minister of the Union of South Africa from 1919 to 1924 and from 1939 to 1948, was particularly prominent in the implementation of the foreign and domestic policy of the Union of South Africa in the focus period of this study.

The main purpose of this article is to study the process of forming the mechanisms of the foreign policy of the Union of South Africa and the development of its diplomatic network in the period from 1910 to 1948.

Keywords: *The Union of South Africa, RSA, Africa, Jan Smuts, international relations, history of foreign policy*

DOI: 10.31132/2412-5717-2020-52-3-74-86

References

Benson M. *The African Patriots. The Story of the African National Congress of South Africa*, Faber & Faber, London 1963.

Bodenstein H.D.J. Aide Mémoire, Communications Between our Department and Dominions Office, 15 February 1933, SAA channels of communication–policy, BTS 37.

Davenport T., Saunders C. *South Africa: A Modern History*. London: Palgrave Macmillan, 2000.

Egeland L. *Bridges of Understanding: A Personal Record in Teaching, Law, Politics and Diplomacy*. Human & Rousseau, Cape Town 1977.

Geldenhuis D. *The Diplomacy of Isolation: South African foreign policy making*. N.-Y., 1984.

Geldenhuis D. *The Diplomacy of Isolation. South African Foreign Policy Making*. Johannesburg, 2017.

Hancock W. K. *Smuts: The Fields of Force 1910–1950*. London: Cambridge University Press 1968.

Hunter J. *Israeli Foreign Policy: South Africa and Central America*. South End Press, Boston (MA), 1987.

Imperial Conference. 1926 Inter-Imperial Relations Committee Report, Proceedings and memoranda. E (I.R./26) Series. https://www.foundingdocs.gov.au/resources/transcripts/cth11_doc_1926.pdf (accessed 25.05.2020)

Lloyd L. *Diplomacy with a Difference: The Commonwealth Office of High Commissioner 1880–2006*. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2007.

Mulder P.W.A. *Die Suid-Afrikaanse Staatsinligtingsdiens, 1936–1977, met Besondere Beklemtoning van sy Buitelandse Doelstelling en Funksies*. D. Ph. dissertation; Potchefstroom: University of Potchefstroom, 1977.

Muller M. E. *Suid-Afrika se Buitelandse Verteenwoordiging (1910–1972)*. Pretoria, 1976.

Olivier G.C. *Suid-Afrika se Buitelandse Beleid*: Academica, Pretoria 1977..

Pachai B. *The International Aspects of the South African Indian Question 1860–1971*. Cape Town: Struik, 1971.

Scholtz G. O. *Hertzog en Smuts en die Britse Ryk, Tafelberg*. Cape Town, 1975.

Shubin V. *Afrikanskii Nacionalnii Kongress v godi podpoliya i vooruzhennoi borbi. (African National Congress in the years of underground and armed struggle)*. Moscow. 1999.

Slee A.T.C. *Commonwealth Co-operation 1939-45: South Africa and its London Representation*. D.Phil. dissertation. University of Cape Town, 1959.

Steyn R. Jan Smuts. *Unafraid of Greatness*. Johannesburg; Cape Town: Jonathan Ball Publishers, 2015.

Toit, du S. F. *Home and Abroad*. Cape Town: Nasionale Boekhandel, 1969.

Vyatkina R.R. *Sozdanie Uzhno-Afrikanskogo Souza (1902–1910). (Creation of the Union of South Africa)*. Moscow. 1976.