

ГЛАВА

I

**Первые шаги США
на международной арене**





Война за независимость и становление внешней политики США

Соединенные Штаты Америки родились в ходе революционной борьбы североамериканских колоний Великобритании за независимость. Объективные предпосылки отделения колоний от метрополии созревали постепенно, но развитие событий ускорило с конца 1760-х гг., когда Великобритания после победы над Францией в Семилетней войне (1756–1763) укрепила свои позиции в Северной Америке и ввела прямое налогообложение колоний для пополнения опустевшей за годы войны казны. Колонисты ответили упорным сопротивлением, и вскоре по принципу эскалации обе стороны оказались втянуты в затяжной и непримиримый конфликт.

Начало войны за независимость, первые выстрелы которой прозвучали под Лексингтоном и Конкордом в апреле 1775 г., поставило колонии перед необходимостью ее внешнеполитического обеспечения. Лидеры колоний хорошо понимали, что выстоять в борьбе с великой военной державой, какой была тогда Великобритания, тесному новичку на мировой арене можно будет лишь с помощью других стран, заинтересованных в ее ослаблении. В то же время они опасались стать «игрушкой» в руках сильных европейских держав, по выражению одного из лидеров колоний Джона Адамса из Массачусетса. Поэтому основой их исходной дипломатической стратегии стал поиск союзников при минимальном собственном вовлечении в политические союзы. Уже в ноябре 1775 г. второй Континентальный конгресс создает так называемый «Комитет секретной корреспонденции» (преобразованный в 1777 г. в «Комитет по иностранным делам») для «установления связи с нашими друзьями в Великобритании, Ирландии и других частях света». Среди пятерки членов этого комитета выделялись Роберт Моррис – известный международный торговец и финансист из Филадельфии, влиятельный нью-йоркский юрист и политик Джон Джей и знаменитый ученый и общественный деятель Бенджамин Франклин, долгие годы представлявший интересы колоний в Лондоне. Тогда же был создан и «Секретный комитет» для обеспечения колоний оружием и снаряжением. Используя предыдущий опыт дипломатической дея-

тельности отдельных колоний, эти комитеты нанимали в европейских столицах агентов, выступавших обычно под видом торговцев, коими многие из них и являлись по основному роду занятий. Первыми такими эмиссарами стали бывший агент Массачусетса Артур Ли (в Лондоне) и бывший член Континентального конгресса от Коннектикута Сайлас Дин (в Париже). В предложении недостатка не ощущалось, и к концу 1775 г. было заключено уже свыше сорока контрактов с американскими и иностранными торговцами о поставках оружия и снаряжения, приносявших немалый доход поставщикам и самим агентам.

Однако для нормального развития торговых (не говоря уже о политических) отношений с другими странами требовалось международное признание колоний в качестве самостоятельного государства. «Ни одно государство в Европе не будет с нами торговать и вообще иметь дело, пока мы считаемся подданными Великобритании, — писал один из лидеров Континентального конгресса вирджинец Ричард Ли в июне 1776 г., — ... Независимость является вопросом не выбора, а необходимости как единственное средство к заключению внешних союзов». К тому времени эта необходимость осознавалась большинством деятелей колоний и неслучайно наряду с принятием Декларации независимости Конгресс постановил разработать проект «типового договора» (Model Treaty) в качестве основы для установления торговых и политических отношений с другими странами, прежде всего с главным соперником Великобритании — Францией. В этом документе, подготовленном под руководством Джона Адамса и утвержденном Конгрессом в сентябре 1776 г., ярко отражался исходный настрой молодой американской элиты к развитию отношений с внешним миром.

Его лейтмотивом было стремление к двойной экспансии — торговой на базе принципов свободной торговли и территориальной, основанной на преимущественных правах США в пределах североамериканского континента. Морская торговля имела ключевое значение для развития экономики страны, и американцы, не обладавшие достаточным военно-морским флотом для ее защиты, были крайне заинтересованы в обеспечении прав нейтральных государств на свободную торговлю со всеми, в том числе и воюющими странами, любыми товарами (кроме военной контрбанды). Они предлагали открыть свои порты для французских торговцев в обмен на аналогичные шаги Франции (даже в случае ее войны с Великобританией) и признание притязаний США на североамериканские территории, находившиеся под британской юрисдикцией. Франция, со своей стороны, должна была отказаться от всех притязаний на бывшие свои и испанские владения

в Америке. Заветную свободу рук планировалось обеспечить и отсутствием каких-либо военно-политических обязательств по отношению к Франции. Хотя территориальные аппетиты американцев и их расчеты на неотразимую привлекательность своей торговли были явно преувеличены, в этой первой заявке уже отчетливо просматривалась общая установка на неуклонное расширение территории молодой республики на пространстве североамериканского континента при сведении к минимуму своих внешних обязательств. Эта установка надолго стала путеводной звездой внешней политики США.

Другой отправной посылкой «отцов-основателей» США, придававшей моральное обоснование территориальной экспансии, была убежденность в особом предназначении своей страны, призванной стать примером для погрязшего в конфликтах и распрях Старого Света. Это мессианское ощущение американской исключительности, зародившееся еще в пуританской Новой Англии XVII века, питалось многими факторами: благословенной удаленностью от перенаселенной Европы, на редкость благоприятными условиями социально-экономического развития, большими успехами колоний в освоении огромного континента и необозримыми перспективами дальнейшего прогресса. Революция и образование США только усилили этот мессианизм, придав ему новое политическое измерение: Америка представлялась теперь уникальным республиканским экспериментом в достижении свободы, призванным освободить человечество от монархической тирании и деспотизма. Таким образом, «дело Америки» становилось «делом всего человечества», как писал ведущий публицист колоний Томас Пэйн в своем главном произведении «Здравый смысл». Эта уверенность в универсальности американских принципов и благости американского влияния стала неотъемлемой частью всей внешнеполитической традиции США.

Наряду с этим идеологическим компонентом в подходе американцев к внешнему миру с самого начала присутствовал и откровенный прагматизм в духе политики «баланса сил», господствовавшей тогда во внешнеполитической мысли и практике абсолютистской Европы, и особенно — Великобритании, традиционно игравшей на противоречиях между основными континентальными державами для сохранения равновесия сил на Европейском континенте. Семя этого европейского опыта дало обильные плоды на почве американской политической культуры, пронизанной духом коммерции и конкуренции. Убежденность в извечности соперничества между государствами в борьбе за расширение своих границ и влияния, вера в постоянство долгосрочных

государственных интересов и относительность межгосударственных союзов, представление о дипломатии как искусстве определения и отстаивания этих интересов, основанном на силе и «просвещенном эгоизме» — все эти постулаты «баланса сил» широко разделялись и использовались «отцами-основателями» с их первых шагов на международной арене.

При этом цинизм и эгоистичность силовой политики в их глазах не противоречили мессианству, а скорее дополняли его, поскольку служили высшей цели — сохранению и развитию «избранного американского народа», в руках которого, по словам Джона Адамса, находилась «свобода человечества и слава человеческой природы». Не случайно даже представитель радикального крыла американской политической элиты Томас Джефферсон считал «высшим долгом» руководства своей страны не следование нормам международного права, а «самосохранение, спасение нашей страны от угрожающей ей опасности»: «Потерять нашу страну из-за скрупулезного следования букве закона значило бы потерять сам закон, а вместе с ним — жизнь, свободу, собственность и всех тех, кто обладал ими вместе с вами. Таким образом, абсурдно жертвовать целью ради средств».

Итак, несмотря на революционное происхождение своей страны и веру в ее особое предназначение, лидеры США не собирались ломать существовавший миропорядок или всерьез менять сложившиеся в нем правила игры. Они подключались к тогдашней системе международных отношений на правах пока еще очень слабого участника, который мог рассчитывать не столько на собственные силы, сколько на использование противоречий между тяжеловесами мировой политики.

Главным объектом дипломатических усилий американцев стала Франция (с союзными ей Испанией и Нидерландами), жаждавшая реванша за сокрушительное поражение от англичан в Семилетней войне. В ноябре 1776 г. Конгресс отправил Б. Франклина в Париж, Дж. Джея — в Мадрид, а Дж. Адамса — в Гаагу с заданием поиска союзников и денег.

Первая серьезная дипломатическая миссия США оказалась не из легких. Даже Франция, имевшая наиболее весомые причины насолить англичанам, не спешила с признанием новорожденной заокеанской республики, несмотря на все усилия популярного в парижских салонах Франклина. К тому времени она, правда, уже оказывала скрытую помощь колонистам: королевская казна субсидировала поставки оружия повстанцам через подставную торговую компанию «Родриго Горталес» во главе с поэтом и драматургом Бомарше, американским торговцам был предоставлен

режим благоприятствования во французских портах. Но Людовик XVI и его министр иностранных дел граф де Верженн были вовсе не уверены в успехе дела американцев, терпевших поначалу одно поражение за другим, и не желали идти на риск войны с Великобританией, заключая открытый союз с ее восставшими подданными. С учетом критического положения на фронте Конгресс пошел на дополнительные уступки, посулив содействие в получении британской Вест-Индии Францией и Пенсаколы во Флориде – Испанией. Но и это не изменило ситуации до тех пор, пока не наметился перелом в войне после поражения англичан под Саратогой в октябре 1777 г. Теперь уже зашептал де Верженн, подстегиваемый опасениями сепаратного англо-американского мира, искусно подогреваемыми Франклином и его напарниками – А. Ли и сменившим С. Дина Джоном Адамсом. Двое последних на свой страх и риск предложили дополнить торговое соглашение военно-политическим, не предусмотренным первоначальными инструкциями Конгресса. Самостоятельности переговорщиков способствовал и фактор времени, поскольку обмен депешами через Атлантику занимал порой несколько месяцев и дипломатам зачастую приходилось действовать по своему усмотрению.

6 февраля 1778 г. США и Франция подписали сразу два договора – «О дружбе и торговле», который был близок к условиям Типового договора образца 1776 г., и «Договор о союзе». Второй держался в тайне и вступил в силу после того, как 17 марта 1778 г. Великобритания объявила войну Франции в ответ на сообщение о заключении первого из этих соглашений. Уайтхолл, впрочем, был неплохо информирован о ходе американо-французских переговоров от своего агента Бэнкрофта, служившего личным секретарем Франклина. По условиям этих договоров США получали признание своей независимости и территориальных притязаний в Северной Америке, гарантии французской помощи до тех пор, «пока независимость Соединенных Штатов не будет обеспечена», и признание американской трактовки прав нейтральной торговли. Взамен американцы соглашались с французскими правами на британскую Вест-Индию и обещали на взаимной основе не вступать в сепаратные переговоры с общим противником. Заключение союза с крупнейшей европейской державой радикально меняло соотношение сил в войне за независимость и стало первым крупным успехом американской дипломатии. Хотя Соединенным Штатам пришлось взять на себя некоторые политические обязательства, они будут впоследствии сведены к минимуму, а то и просто проигнорированы.

Испания, видевшая в США опасного конкурента в борьбе за контроль над Флоридами и бассейном реки Миссисипи, отказалась подключиться к американо-французскому союзу и вступила в войну с Великобританией лишь летом 1779 г. как союзник Франции. Нидерланды также уклонялись от союзнических обязательств, хотя продолжали оказывать американцам финансовую и торговую помощь, за что в конце концов поплатились войной с англичанами. Попытки дипломатии США привлечь на свою сторону другие европейские державы не дали результатов.

Заметную роль в борьбе бывших колоний за независимость сыграла позиция еще одной великой державы – России. Императрица Екатерина II считала «отпадение Америки» неизбежным и даже полезным для интересов России, поскольку оно сулило ослабление торговой гегемонии Великобритании. В то же время Санкт-Петербург не хотел обострять отношения с Лондоном, необходимые для противодействия росту влияния Франции и Австрии в рамках так называемой «Северной системы». Поэтому Екатерина II, с одной стороны, отказывала настойчивым просьбам Георга III о военной помощи против «бунтовщиков», а с другой – не спешила признавать Соединенные Штаты, придерживаясь политики нейтралитета.

В начале 1780 г. Россия создала «Лигу нейтральных стран», в которую вошли Дания, Швеция, а затем – Нидерланды, Пруссия, Португалия и Королевство обеих Сицилий. Лига защищала торговые интересы нейтральных государств в начавшейся войне, что объективно ослабляло торговое господство англичан и полностью отвечало американским интересам. Конгресс одобрил эту инициативу России и уполномочил представителей США за границей присоединиться к провозглашенным ею принципам нейтрального мореплавания. В конце 1780 г. в Санкт-Петербург отправился секретарь Дж. Адамса Фрэнсис Дана с заданием (как гласило постановление Конгресса) «заручиться расположением и поддержкой ее Императорского Величества в обеспечении суверенитета и независимости Соединенных Штатов». Миссия Даны закончилась неудачей: Екатерина II не стала признавать независимость США раньше Лондона и отказала им как воюющему государству во вступлении в «Лигу нейтральных стран». Тем не менее, общий итог политики России в ходе войны за независимость был для заокеанской республики положительным, что способствовало последующему сближению двух стран.

Заключение долгожданного союза с Францией, с ликованием встреченное в американском обществе, не сразу изменило ход войны за независимость. Совместные военные действия налажи-

вались с трудом, как показал неудачный поход французской эскадры адмирала д'Эстэна к американским берегам летом—осенью 1778 г. Опасаясь чрезмерного усиления своего младшего партнера, Франция не поддержала планов США по захвату Британской Канады и скрытно поощряла испанские аппетиты в отношении бассейна Миссисипи в качестве приманки для втягивания Мадрида в свою войну с Англией. Де Верженн и его посланник в Филадельфии К. Жерар упорно отстаивали французские права на рыболовство в богатых рыбой водах атлантического побережья США. Все это осложняло союзные отношения, хотя трезвомыслящие лидеры бывших колоний и не обольщались насчет французского бескорыстия. «Я искренне склонен питать самые лучшие чувства в отношении нашего нового союзника.., — писал главнокомандующий американской армией Джордж Вашингтон одному из руководителей Конгресса в ноябре 1780 г., — но согласно общему правилу, основанному на опыте всего человечества, ни одной стране нельзя доверять больше, чем продиктовано ее интересами...».

Проведению эффективной внешней политики мешала неповоротливая «комитетная» система выработки и принятия решений, которые готовились в профильных комитетах Конгресса, а затем подлежали утверждению Конгрессом, являвшимся одновременно верховным законодательным и исполнительным органом. Отсутствовало и четкое разделение внешнеполитических полномочий между различными государственными органами. Положение несколько улучшилось весной 1781 г., после вступления в силу первой конституции страны — «Статей Конфедерации». Теперь Конгресс наделялся исключительным правом в объявлении войны и заключении мира, подписании международных договоров, назначении дипломатических представителей США и приеме иностранных послов. Учреждался департамент иностранных дел во главе с Секретарем, который напрямую подчинялся Конгрессу и поначалу рассматривался в качестве простого связного с дипломатическими представителями за рубежом. Первым Секретарем стал влиятельный нью-йоркский политик и юрист Роберт Ливингстон. Ему стоило большого труда добиться, чтобы посланники докладывали членам Конгресса через его скромный аппарат (два заместителя, переводчик и два рядовых клерка). Ливингстон наладил текущую работу департамента и установил регулярную связь с американскими миссиями за рубежом. Для этого использовались секретные шифры, хотя французам и испанцам нередко удавалось их разгадывать.



Государственный секретарь Джон Джей

ческие решения принимались Конгрессом двумя третями голосов. При частом отсутствии кворума и фракционности данного органа это приводило к затягиванию, а то и блокировке многих решений.

Летом 1781 г. Конгресс назначил комиссию для мирных переговоров с Великобританией в составе Дж. Адамса, Б. Франклина, Дж. Джея, Т. Джефферсона и Г. Лоуренса (правда, Джефферсон не смог отправиться в Европу по семейным обстоятельствам, а Лоуренс был захвачен англичанами на пути в Нидерланды и заключен в Тауэр почти до окончания переговоров). Инструкции Конгресса были простыми — добиться признания независимости и суверенитета США, остальное предоставлялось на усмотрение самих дипломатов. В соответствии с «Договором о союзе» и не без закулисного вмешательства посланника Франции в Филадельфии Ла Люзерна им также предписывалось поддерживать постоянный контакт с французской стороной и не договариваться с англичанами без ее «ведома и согласия». С учетом сложной обстановки на военном и дипломатическом фронтах лидеры Конгресса на большее пока не рассчитывали.

В 1784 г. пост Секретаря по иностранным делам занял опытный дипломат Джон Джей, который получил статус руководителя внешнеполитического ведомства и сумел поднять его престиж. Однако у Конгресса не было полномочий по регулированию торговли, что препятствовало заключению и реализации торговых соглашений, а также отсутствовало право налогообложения, что крайне затрудняло финансирование вооруженных сил и дипломатии. Основные внешнеполитические

Но вскоре позиции США заметно окрепли после того, как в октябре 1781 г. французская эскадра с моря, а американско-французские войска с суши окружили возле Йорктауна восьмитысячную армию англичан под командованием лорда Корнваллиса и заставили его капитулировать. Это поражение привело к падению жестко-антиамериканского правительства Норта и открыло дорогу к мирным переговорам. Их предварительная стадия началась в Париже в апреле 1782 г. между британским представителем Ричардом Освальдом и Франклином. Поначалу англичане отказывались от признания независимости США и даже от официальных переговоров с ними, но в сентябре согласились иметь дело с «членами комиссии, назначенными колониями под названием Тринадцати Соединенных Штатов», как саркастически гласили инструкции Освальду.

Американское трио переговорщиков действовало не всегда дружно, но напористо. Вопреки инструкциям Конгресса они начали тайные переговоры с англичанами, считая незримое участие в них французов лишней обузой. От американских дипломатов не укрылась и двойная игра самого Версаля, который тайно поощрял претензии Испании на Флориду и территорию к востоку от Миссисипи. Переговоры ускорились, когда Джей сумел установить через доверенного посредника прямой канал связи с британским премьером Шелберном, вступив с ним в откровенный и деловой торг. Умело используя стремление нового английского правительства выйти из непопулярной и дорогостоящей войны, а также желание англичан вбить клин во франко-американский союз, они добились от Лондона больших уступок.

По условиям Парижского мира, подписанного 3 сентября 1783 г., США получали не только полную независимость от бывшей метрополии, но и почти двукратное приращение своей территории: на севере они теперь граничили с Британской Канадой, получив доступ к Великим озерам; на западе граница с испанскими владениями проходила по реке Миссисипи, а на юге — по 31 параллели (см. карту). Уступчивость англичан в территориальном вопросе во многом объяснялась пониманием своей неспособности освоить и удержать обширные земли к востоку от Миссисипи перед лицом неизбежной американской экспансии. Препятствовать американцам в заселении этой территории, доказывал Джей Шелберну, значит «посеять семена будущей войны в самом договоре о мире». США вместе с Великобританией получали право судоходства по Миссисипи до самого устья, контролируемого испанцами. Обе стороны обязывались к уплате дореволюционных частных долгов (подавляющую часть кредиторов

по которым составляли англичане), а США также обещали содействовать компенсации прав и собственности британских подданных и тех «лоялистов» (американцев, принявших в войне сторону Великобритании), которые «не подняли оружия против Соединенных Штатов». В договоре была и секретная статья, определявшая альтернативную границу с Великобританией в Западной Флориде на случай захвата ее англичанами.

Франция не чинила серьезных препятствий сепаратным англо-американским переговорам, поскольку они создавали полезный прецедент в ее отношениях с Испанией. Согласно франко-испанскому союзу против Великобритании Франция обязывалась не складывать оружия до передачи Испании британского Гибралтара. Это условие оказалось невыполнимым, и сепаратный англо-американский мир давал Парижу основание для прекращения войны и начала собственных мирных переговоров с Лондоном. К тому же американцы соблюли внешние приличия, ознакомив де Верженна с предварительным соглашением накануне церемонии его подписания (без его секретной статьи). В Версале были неприятно удивлены щедрыми территориальными уступками Великобритании, которые могли стать основой англо-американского сближения и со временем превратить США в крупную самостоятельную силу, неподконтрольную французскому влиянию. Еще более ущемленной чувствовала себя Испания, считавшая своей вотчиной и устье Миссисипи, и обширные территории севернее 31 параллели.

Все эти счета предвещали серьезные противоречия в будущем, но пока американская дипломатия праздновала большую победу. Действуя с позиций слабости, ей удалось с блеском использовать противоречия между великими державами, чтобы отстоять свою независимость. Именно соперничеству между Великобританией и Францией, признавал впоследствии главный творец конституции 1787 г. Джеймс Мэдисон, «мы, по всей видимости, обязаны нашей свободой». Действительно, иностранная помощь сыграла важнейшую роль в победе патриотов. На решающем этапе войны французские войска в Америке помимо сильного флота насчитывали девять тысяч человек, армия Вашингтона воевала в основном французским оружием, а общие расходы Франции, Испании и Нидерландов на помощь американцам составили 16 млн. долл., или около одной шестой всех военных расходов самих США. Союз с предприимчивыми республиканцами дорого обошелся дряхлевшему французскому абсолютизму, ускорив банкротство королевской казны, которое стало прологом Великой французской революции.

На пути к реальной независимости (1784–1814 гг.)

Заключение долгожданного мира, казалось, открывало дорогу беспрепятственному развитию нового государства и освоению полученных территорий. Однако достижение независимости еще не решало стоявших перед США внешних проблем. Главные из них создавали Великобритания и Испания, чьи владения окружали США с севера, запада и юга.

Англичане не собирались церемониться со своими бывшими колониями, хорошо понимая их военно-политическую слабость и торгово-экономическую зависимость от «мастерской мира». Целью британской политики было сохранить США в качестве поставщика сырья для своих фабрик и потребителя английских товаров, доставляемых на английских судах. Исключив США из своей меркантилистской системы, они стали ослаблять торговую конкуренцию с их стороны: ввели запрет на заход американских торговых судов в Вест-Индию, ограничили торговлю США с Британской Канадой, подняли импортные пошлины на ряд американских товаров. Одновременно Великобритания наращивала экспорт своей промышленной продукции в США, используя чересполосицу штатных тарифов и правил. К середине 1780-х гг. американский импорт из Великобритании в три раза превышал их экспорт, что довело дефицит торгового баланса между двумя странами до 3,5 млн. долл. Протесты и угрозы американцев Лондоном игнорировались, поскольку Конфедерация не могла подкрепить их единой торговой политикой и реальными ответными мерами. Кроме того, в нарушение условий Парижского мира англичане не вывели свои отряды из фортов на северо-западной границе с Канадой, используя их для прикрытия выгодной пушной торговли и поддержки местных индейских племен, мешавших заселению этой территории американцами. Британские власти оправдывали это ссылками на невыполнение многими штатами статей Парижского договора, касавшихся уплаты дореволюционных долгов английским кредиторам и возмещения убытков «лоялистам».

Не проще складывались и отношения с Испанией. В Мадриде хорошо понимали, чем грозит американская экспансия малозаселенным испанским владениям в Северной Америке. «Эта рес-

публика рождена пигмеем, — говорил посол Испании в Париже граф де Аранда, — но настанет день, когда она станет гигантом и даже колоссом, угрожающим соседним странам». Дабы отдалить эту перспективу, Испания оспаривала границу по Миссисипи и 31-й параллели, открыто создавала из индейских племен заслон на пути американской экспансии на этих территориях и отказывала США в дипломатическом признании. Пользуясь отсутствием государственной вооруженной защиты американских поселенцев в Кентукки и Теннесси, Испания подстрекала местных сепаратистов на отделение от США, обещая им свое покровительство. В 1784 г. Мадрид и вовсе закрыл нижнее течение Миссисипи для американских торговцев, что вызвало настоящий кризис перепроизводства на западных территориях США, во многом зависевших от сбыта своей сельскохозяйственной продукции по этой главной торговой артерии. Переговоры 1785–1786 гг. Секретаря по иностранным делам Джея с испанским посланником Диего де Гардоки (впервые доверенные главе внешнеполитического ведомства США) закончились ничем. Джей смог добиться лишь торгового соглашения и обещания испанской поддержки в возвращении Соединенным Штатам северо-западных фортов в обмен на американский отказ от прав судоходства по Миссисипи в течение тридцати лет. При голосовании в Конгрессе шесть южных и западных штатов высказались против проекта договора, что означало его провал.

Тем не менее, Конгресс не оставлял попыток поставить независимость США на твердую почву международного признания. Летом 1784 г. в Париже была сформирована очередная дипломатическая миссия в составе Франклина, Адамса и Джефферсона для ведения переговоров сразу с шестнадцатью европейскими государствами с целью заключения договоров «о дружбе и торговле» на принципах Типового договора образца 1776 г. Выпав из орбиты британской торговой системы и лишившись выгодной торговли с Вест-Индией, США остро нуждались в новых рынках сбыта. Дипломатам также поручалось урегулирование отношений с пиратскими государствами Северной Африки, которые постоянно грабили американские торговые суда в Средиземноморье.

Однако усилия лучших дипломатов страны принесли очень скромные результаты. Европейские державы не спешили договариваться с далекой и непонятной Конфедерацией ради сомнительных преимуществ американской торговли. Джефферсону, сменившему Франклина на посту посла в Париже, удалось подписать лишь один торговый договор — с малозначащей в мировой торговле Пруссией. Адамс, назначенный вскоре первым посланником

США в Лондоне, за два года не продвинулся ни на шаг в урегулировании англо-американских разногласий. Пиратские государства потребовали такую цену за отказ от грабежей американских судов, которую Конфедерация была просто не в состоянии заплатить. Но война с ними обошлась бы еще дороже, поэтому Конгресс принял самое дешевое из сделанных предложений – от султана Марокко, запросившего тридцать тысяч фунтов стерлингов за отказ от нападений на американских торговцев. Султан вскоре умер, и американцам пришлось выложить еще двадцать тысяч за возобновление договора с его преемником.

Даже с главным союзником дела подвигались далеко не так, как хотелось бы американцам. Развитие торговых отношений с Францией было необходимо для ослабления опасной зависимости от Великобритании и достижения реальной экономической самостоятельности. Оно могло бы скрепить и политические узы с Францией как главным противовесом бывшей метрополии. Но коммерческое сближение двух стран затруднялось с обеих сторон: в Америке ему мешали вековая привычка к качественным английским товарам и преимущества английского долгосрочного кредита, а во Франции – боязнь торговой конкуренции и политика меркантилизма. Лишь с большим трудом и с помощью влиятельных при дворе друзей Джефферсону удалось добиться незначительных послаблений в доступе табака и некоторых других американских товаров на французский рынок. Однако общий товарооборот между двумя странами практически не увеличился, и большие планы создания общей торговой системы так и остались на бумаге.

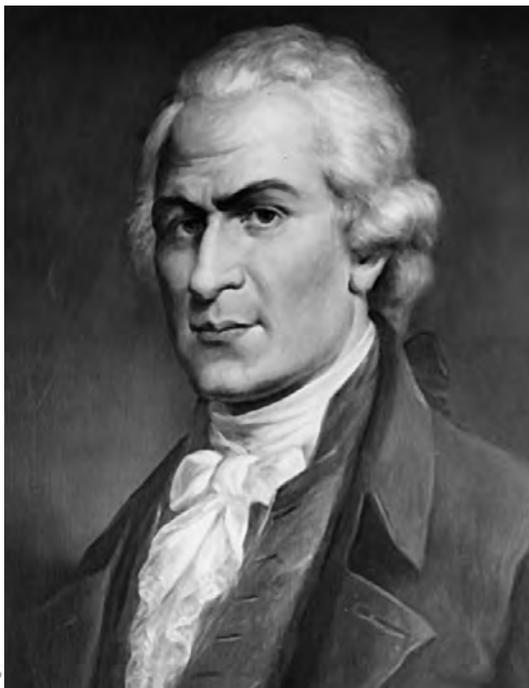
Внешнеполитические трудности США усугублялись общей слабостью Конфедерации. Отсутствие надежных налоговых поступлений привело ее к фактическому банкротству: к 1786 г. у Конгресса уже не было средств для выплаты процентов по иностранным займам и финансирования армии, которая «съежилась» до одного регулярного полка. Отсутствие у Конгресса полномочий по регулированию торговли не позволяло проводить общегосударственную внешнеторговую политику для противодействия торговой дискриминации со стороны зарубежных конкурентов и защиты собственных производителей. Конгресс был не в силах заставить власти штатов выполнять условия международных договоров. Все это подрывало международные позиции и авторитет молодого государства, затрудняло дальнейшую территориальную экспансию и проведение целенаправленной внешней политики. В итоге внешнеполитическая слабость Конфедерации стала одной из основных причин пересмотра конституции и создания более прочного и централизованного государственного устройства.

Проект новой конституции, разработанный и принятый в Филадельфии летом—осенью 1787 г., устранял практически все отмеченные дефекты. Конгресс получал теперь необходимые полномочия по сбору налогов и регулированию торговли, а законы штатов должны были подчиняться конституции как верховному закону страны. В рамках разделения властей большая часть внешнеполитических полномочий передавалась значительно укрепляемой исполнительной власти, прежде всего — президенту страны. Он получал право заключать международные договоры, назначать послов и главу нового внешнеполитического ведомства (государственного департамента) — подотчетного ему государственного секретаря, приобретал решающий вес в военных вопросах в новом качестве Верховного главнокомандующего. За Конгрессом оставались утверждение внешнеполитических назначений, ратификация международных договоров, объявление войны и выделение ассигнований на военные и внешнеполитические цели. Таким образом, создавалась специфически американская система «сдержек и противовесов» во внешнеполитическом механизме, в котором сильный президент сочетался с влиятельным Конгрессом.

«Отцы-основатели» придавали большое значение этой стороне дела в развернувшихся дебатах вокруг проекта новой конституции. Авторы знаменитого впоследствии «Федералиста» — Дж. Мэдисон, А. Гамильтон и Дж. Джей открывали этот сборник статей в защиту новой конституции внешнеполитическим разделом, написанным Джеймсом. Главный довод автора был предельно ясен: «Если наше национальное правительство будет эффективным и хорошо управляемым, наша торговля — умело регулируемой, войска — хорошо организованными и дисциплинированными, финансы и другие ресурсы — под надежным контролем, наш кредит — восстановлен, а народ сплочен, свободен и доволен, то они (европейские державы. — *Авт.*) будут скорее искать нашей дружбы, чем вызывать наше недовольство». Создавая систему, призванную, по словам Мэдисона, «существовать столетия», «отцы-основатели» смотрели далеко вперед и надеялись, что соединение крепкого государства с другими конкурентными преимуществами США обеспечит неуклонное возрастание их роли в международных делах, а со временем — и преобладание в мире. Ярче всего эта вдохновляющая перспектива была обрисована в «Федералисте» молодым Александром Гамильтоном — бывшим адьютантом Джорджа Вашингтона и будущим первым министром финансов в его администрации.

Несмотря на все преимущества своего географического положения, Соединенным Штатам, писал Гамильтон, не уйти от борьбы

с другими странами по суровым законам силовой политики. Европейские морские и торговые державы уже ревностно относятся к американской конкуренции, а те из них, которые обладают колониями в Америке, «с болью и тревогой предвидят, во что способна превратиться эта страна» и «чем грозит такое соседство их владениям». При наличии крепкого государства и сильного флота США смогут «стать ошутимой величиной на весах соперничающих держав» и занять выгодную роль «государства-балансира» на североамериканском континенте: «Мы сможем назначить хорошую цену не только за нашу дружбу, но и за нейтралитет. Твердо следуя Союзу, мы можем надеяться уже в недалеком будущем стать арбитром Европы в Америке, способным склонять чашу весов европейского соперничества в этой части света согласно требованиям нашего собственного интереса». Но и тогда Соединенным Штатам будет еще долго не под силу активно вмешиваться в европейский баланс сил. Оставаясь в стороне от европейских дел и конфликтов Старого Света, Америке следует наращивать силы для утверждения своей гегемонии в Западном полушарии — «господства в системе американских дел».



Государственный деятель
Александр Гамильтон

Но и это еще не предел. Европа «своим оружием и дипломатией, силой и обманом добилась превосходства» над остальными частями света, продолжал Гамильтон. Историческая миссия Америки — «спасти честь человечества», отняв у Европы роль мирового гегемона: «Пусть тринадцать штатов, соединенные в тесный и нерушимый союз, воздвигнут единую великую американскую систему, неподвластную контролю заокеанских сил и влияний,

способную диктовать свои условия отношений Нового и Старого Света!»

От положения игрушки в руках «сильных мира сего» через позицию арбитра европейского соперничества в Америке к господству в Западном полушарии, а затем и во всем мире — уже здесь, словно в генетическом коде, была заложена программа будущей глобальной экспансии США, провозглашенная от имени едва появившегося на свет государства. Но пока страна находилась еще в самом начале этого пути.

* * *

Весной 1789 г. после ратификации новой конституции и первых выборов на ее основе в США приступила к власти администрация во главе с самым авторитетным деятелем страны Джорджем Вашингтоном. Первый кабинет министров состоял из государственного секретаря Томаса Джефферсона, министра финансов Александра Гамильтона, военного министра Генри Нокса и министра юстиции Эдмонда Рэндольфа. Государственный департамент (созданный специальным законом в сентябре 1789 г.) считался первым из министерств, хотя в его штате помимо самого госсекретаря и нескольких посланников было всего пять человек. Вся важная дипломатическая переписка будущей великой державы умещалась в письменном столе Джефферсона: входящие депеши хранились в правом ящике, а исходящие — в левом. Кроме чисто дипломатических задач Госдепартаменту первоначально вменялось хранение Большой печати США и государственных архивов, управление Монетным двором и издание патентов. Со временем эти дополнительные функции отпали, но исходное название ведомства сохранилось по сей день.

Перед реорганизованным государством стояли те же основные внешнеполитические приоритеты, что и перед Конфедерацией, — урегулирование отношений с Великобританией и Испанией, лавирование в нараставшем англо-французском соперничестве, выплата иностранных долгов, создание благоприятных условий для территориальной экспансии и продвижения американской торговли. Общие принципы подхода к решению этих проблем не вызвали особых разногласий в политической элите страны. Авторы представительного труда «Творцы американской дипломатии» следующим образом очерчивают этот «стратегический консенсус» основателей внешней политики США: «С самого начала вовлече-

ние США в мировые дела было двойственным: дипломатические контакты ограничивались сферами, считавшимися жизненно необходимыми для благосостояния и безопасности страны; но, с другой стороны, признавалось дозволенным и даже желательным использовать возможности, предоставляемые конфликтами Старого Света и распадом его политических и экономических систем. Средства для достижения этих целей Америки – изоляция, нейтралитет, господство в своем полушарии, опора на высший закон и «явное предназначение», территориальная и торговая экспансия наряду с очень незаурядной способностью ловить рыбу в мутной воде – оставались неизменно важными на протяжении всего девятнадцатого столетия».

Согласие по вопросам «большой стратегии» не исключало серьезных споров по конкретным внешнеполитическим вопросам, которые тогда в силу своей значимости играли повышенную роль во внутренней жизни страны. Практически с самого начала 1790-х гг. в этих дебатах наметились две основные тенденции. Опорой первой из них были торговцы и промышленники северо-востока страны, тесно связанные с бывшей метрополией торгово-финансовыми узами и консервативными идеологическими симпатиями. На роль лидера этой части политической элиты быстро выдвинулся министр финансов Гамильтон, для которого проанглийская ориентация была ключом к реализации его программы развития США. Гамильтон и его сторонники (получившие вскоре название федералистов) исходили из уязвимости США перед военно-морским потенциалом Великобритании и торгово-экономической зависимости от нее. Торговля с бывшей метрополией давала девять десятых всех импортных пошлин – главного источника поступлений в государственную казну, требуемых для выплаты внутреннего и внешнего долга США. Великобритания являлась основным поставщиком фабричного оборудования и другой промышленной продукции, необходимой для развития национальной промышленности. Она же была главным иностранным инвестором для остро нуждавшейся в приливе капитала американской экономики. Все это, по мнению федералистов, должно было превратить Британскую империю в главного стратегического партнера США, в орбите которого они смогут со временем вырасти в самостоятельную политическую и экономическую силу. Для налаживания американо-английских отношений Гамильтон даже установил собственный секретный канал связи с Лондоном через британского агента в Филадельфии майора Джорджа Беквита.

Иначе оценивали ситуацию представители плантаторской части политического класса страны, имевшей с англичанами особые

счета: грабительская практика закупок сельскохозяйственной продукции в колониальные времена, разорительные походы английских войск по южным штатам в годы войны за независимость, десятки тысяч бежавших с ними рабов, огромная задолженность английским торговцам. Повышенная враждебность к Великобритании подогревалась и идейной неприязнью идеологов аграрной республики во главе с Джефферсоном к индустриальному пути развития, на который по британскому примеру пытались направить страну федералисты.

Республиканцы (так вскоре станут называть себя сторонники Джефферсона и Мэдисона) считали, что зависимость Великобритании от американской торговли, способность США обеспечить себя всем жизненно необходимым и противостоять британской военной угрозе на собственной территории, а также опора на Францию как противовес козням англичан диктуют целесообразность более жесткого курса в отношении Джона Булля, прежде всего – в защите прав американской торговли.

Эти общие установки впервые столкнулись уже в 1789 г., когда Мэдисон (лидер будущих республиканцев в Палате представителей) предложил обложить повышенными таможенными пошлинами товары тех стран, которые не заключили торговых договоров с США, а также увеличить корабельный сбор с их судов. Имелось в виду оказать давление на англичан, предоставить преимущество французам и увеличить поступления в казну. Эта мера была одобрена в Палате представителей, но заблокирована в Сенате усилиями Гамильтона и его сторонников.

Следующая проба сил произошла в 1790 г., когда возникла угроза англо-испанской войны в связи с карательными мерами Испании против английской торговли в испанских территориальных водах в бухте Нутка Саунд на острове Ванкувер у тихоокеанского побережья Северной Америки. Лондон предъявил Мадриду ультиматум, и обе враждующие стороны могли потребовать права прохода своих войск через территорию США к месту конфликта. Американской дипломатии надо было определить свою позицию в разгоравшемся противоборстве, и Вашингтон запросил мнение своих министров на сей счет. Следуя логике «баланса сил», Джефферсон и Гамильтон высказались за сохранение нейтралитета и против победы англичан, грозившей подорвать выгодное для США взаимное сдерживание Испании и Великобритании на североамериканском континенте. Оба министра советовали получить за свой нейтралитет максимально возможную плату, но Гамильтон при этом напирал на возможность потеснить Испанию с ее владений в Америке, а Джефферсон рассчитывал вынудить англичан к заключе-