

«ДОКТРИНА ХАЛЬШТЕЙНА» И ЮГОСЛАВИЯ

Характерная для 50-х годов атмосфера «холодной войны» и антикоммунизма в сочетании с неприкрытыми реваншистскими претензиями придавала совершенно определенный характер «восточному курсу» ФРГ. Стремясь реализовать внешнеполитическую задачу, выраженную в демагогической формуле «воссоединение в условиях мира и свободы», правящие круги ФРГ во главе с К. Аденауэром отказывались от признания послевоенных границ окончательными, предъявляли территориальные претензии к СССР, Польше и Чехословакии, а в отношении ГДР взяли курс на ее постепенное поглощение. Политико-юридическим выражением этого курса стала созданная в середине 50-х годов «доктрина Хальштейна»¹.

В основе «доктрины Хальштейна», как и ряда других реваншистских «теорий», лежал тезис о правопреемственности ФРГ с «германским рейхом» в границах 1937 года². Исходя из этого тезиса в Бонне утверждали, что ГДР является якобы нелегитимным политическим образованием и лишь ФРГ имеет право представлять Германию на международной арене. Признание ГДР другими странами подрывало претензии Бонна на «единоличное представительство всего германского народа» и, самое главное, исключало поглощение ГДР. Таким образом, суть «доктрины» состояла в непризнании и изоляции ГДР, а ее непосредственная цель — в создании условий для такой изоляции. Один из авторов дан-

ной концепции, руководитель политического отдела МИД ФРГ В. Греве, писал, что признание или непризнание ГДР «является главным политическим вопросом, не теряющим своего политического характера из-за того, что он облечен в определенные международно-правовые рамки»³.

Оформление «доктрины Хальштейна», разработанной в основных чертах осенью 1955 г., было ускорено двумя событиями, которые, по мнению Бонна, могли быть расценены в других странах как отказ ФРГ от своих претензий и как признание статус-кво в Европе: во-первых, установлением советско-западногерманских дипломатических отношений и, во-вторых, подписанием договора о дружбе и сотрудничестве между СССР и ГДР 22 сентября 1955 года. Аденауэр заявил в бундестаге, что федеральное правительство будет рассматривать признание ГДР государствами, имеющими отношения с ФРГ, как «недружественный акт»⁴. Так, к ранее провозглашенному принципу «единоличного представительства» был добавлен своего рода «защитный механизм». Доработанная в МИД ФРГ «доктрина» получила одобрение на боннской конференции западногерманских послов в декабре 1955 года. На пресс-конференции, состоявшейся после ее закрытия, В. Греве растолковывал журналистам, что признание ГДР не обязательно должно привести к немедленному разрыву дипломатических отношений. Предусматривался ряд промежуточных мер: отзыв посла, сокращение состава дипломатической миссии и тому подобное. Вместе с тем он подчеркнул, что признание ГДР вызовет самую серьезную ответную реакцию со стороны ФРГ⁵. Без сомнения, речь шла о разрыве дипломати-

¹ В то время В. Хальштейн был статс-секретарем в министерстве иностранных дел ФРГ и возглавлял западногерманскую дипломатическую службу. Единственным в советской историографии подробным исследованием проблемы формирования, сущности, механизма действия и эволюции «доктрины Хальштейна» является диссертация М. Г. Елисеева «Западногерманская политика международной изоляции ГДР и ее крах (1949—1970)». Минск. 1970.

² См. подробнее: И. Н. Арцибасов. ГДР— субъект международного права. М. 1969, стр. 69—70.

³ W. Grewe. Deutsche Aussenpolitik der Nachkriegszeit. Stuttgart. 1960, S. 156.

⁴ «Die Bemühungen der deutschen Regierung und ihrer Verbündeten um die Einheit Deutschlands 1955—1966». Bonn. 1966, S. 82.

⁵ «Die Auswärtige Politik der Bundesrepublik Deutschland». Köln. 1972, S. 134.

ческих отношений, а промежуточные меры намечались на тот случай, если бы в боннском МИД начали ощущать, по выражению Гreve, «интенсификацию» отношений с ГДР. Все же известная расплывчатость термина «недружественный акт» давала некоторую возможность манипулировать «доктриной Хальштейна», позволяла тогдашним боннским политикам использовать ее по любому поводу и на всех уровнях.

Таким образом, уже на этом этапе стало ясно, что «доктрина» носит с точки зрения международного права четко выраженный интервенционистский характер, ибо объявление «недружественным» по отношению к ФРГ поведения любого государства, добровольно и суверенно признающего ГДР, означало прямое вмешательство во внутренние дела этого государства. Кроме того, Бонн, пытаясь шантажировать страны, еще не признававшие ГДР, недвусмысленно подчеркивал, что «доктрина» направлена и против социалистических государств, с которыми ФРГ не будет устанавливать дипломатических отношений, якобы опасаясь усиления позиций ГДР и вместе с тем возникновения ситуации «двойного представительства»⁶. Выступая в бундестаге 28 июня 1956 г., министр иностранных дел ФРГ Г. фон Брентано, сформулировав «доктрину», призвал не устанавливать дипломатических отношений с социалистическими странами. Окончательно доктрина, названная именем В. Хальштейна лишь в конце 50-х годов, была сформулирована на заседании бундестага 28 июня 1956 года⁷. Вскоре представилась возможность ее первого применения. Она была использована против Югославии в связи с обсуждением в бундестаге югославо-западногерманского экономического соглашения. Обстоятельства этого шага ФРГ освещались в советской историографии пока лишь мельком и очень кратко. Специальное внимание уделил этому вопросу только польский историк Б. Вевюра. Вместе с тем ни в одной из вышедших до настоящего времени работ не прослеживается зависимость между попыткой первого использования «доктрины» и процессом нормализации отношений Югославии с социалистическими странами, в том числе с ГДР, когда западные державы стремились приостановить этот про-

цесс, используя экономические и политические средства⁸.

Отношения ФРГ с Югославией определялись в начале 50-х годов в значительной мере позицией США. Американские политики до 1949 г. исходили из стратегии «сдерживания коммунизма в Югославии». Затем Вашингтон резко изменил свою тактику в отношении Югославии, воспользовавшись временным разрывом отношений между нею и Советским Союзом⁹. В декабре 1951 г. были установлены дипломатические отношения между Югославией и ФРГ, а в последующие годы значительное развитие получили экономические связи между этими двумя странами.

Но уже в середине 50-х годов отношения между Югославией и ФРГ стали осложняться. Ратификация заключенного в марте 1956 г. югославо-западногерманского торгово-кредитного соглашения, которая должна была состояться летом, была затянута западногерманской дипломатией в связи с нормализацией советско-югославских отношений и позиций Югославии относительно путей решения германского вопроса. Дело в том, что во время визита в СССР в июне 1956 г. И. Броз-Тито заявил, что «было бы ошибочно не признать индивидуального организма Восточной Германии. Исходя из этой точки зрения, было бы необходимо предоставить возможность правительствам и народам обеих сторон добиваться постепенного решения этого вопроса — объединения в соответствии с вновь создавшимся положением»¹⁰. Два дня спустя югославский посол в ФРГ М. Ивекович был приглашен в западногерманский МИД, где Хальштейн, произвольно толкуя условия мартовского соглашения, обвинил Югославию в том, что она якобы нарушила свое обязательство не признавать ГДР¹¹. Югославская сторона отвергла это обвинение¹².

⁸ И. И. Орлик. Указ. соч., стр. 185; В. И. Милюкова. Дипломатия реванша. М. 1966, стр. 132; М. В. Сенин. Немцы и Европа. М. 1968, стр. 41; В. С. Салтанов. Международное признание ГДР. М. 1966 (канд. дисс.); B. Wiewióra. Zagadnienie uznania NRD a doktryna Hallsteina. «Przegląd Zachodni», 1960, № 5.

⁹ G. F. Kennan. Memoirs. 1950—1963. Boston—Toronto. 1972, p. 281.

¹⁰ «Правда», 20.VI.1956.

¹¹ «Verhandlungen des Deutschen Bundestages» (далее — «Verhandlungen»). 160. Sitzung. Bonn. 27.IX.1956, S. 8926 (с).

¹² «Борба», 20.X.1957.

⁶ См. И. И. Орлик. Империалистические державы и Восточная Европа (1945—1965). М. 1968, стр. 184.

⁷ «Die Auswärtige Politik...». S. 48, 156.

Осенью 1956 г. во время обсуждения в бундестаге вопроса о ратификации торгово-кредитного соглашения с Югославией Хальштейн выступил с заявлением, в котором предложил одобрить его с условием, что Югославия не признает ГДР; в противном случае ФРГ, сказал он, будет рассматривать действия Югославии как «недружественный акт» со всеми вытекающими отсюда последствиями³¹. Так, в Бонне впервые применили только что сформулированную «доктрину» с целью не допустить признания ГДР Югославией. Уверенность боннским политикам придавала также та реакция, с которой была встречена в США нормализация советско-югославских отношений. В американском конгрессе раздавались требования о прекращении помощи Югославии, и вскоре сенат проголосовал за сокращение этой помощи на 50%³⁴.

Югославия, несмотря на это, продолжала развивать свои отношения с ГДР. Летом и осенью 1956 г. между двумя странами был заключен ряд важных торгово-экономических соглашений, расширялись политические и культурные контакты³⁵. Укреплялись разносторонние связи Югославии и с другими социалистическими странами. В начале августа 1957 г. в Бухаресте состоялась встреча советских и югославских руководителей, на которой были обсуждены меры по дальнейшему развитию советско-югославских отношений³⁶. В сентябре в Югославию с визитом прибыла польская партийно-правительственная делегация. В коммюнике об итогах встречи Югославия подтвердила свою позицию о неизменности западных польских границ³⁷. Бонн, отказывавшийся признавать эти границы, резко прореагировал и на этот шаг. В. Хальштейн заявил югославскому временному поверенному в делах Д. Иовичу, что вопрос о границах по Одру — Нейсе касается только

ФРГ, Польши и держав-победительниц. В тот же день подобное заявление сделал в Белграде западногерманский посол К. Пфляйдерер, а Брентано, выступая на пресс-конференции в Дармштадте, подчеркнул, что югославский шаг вызвал в ФРГ сильное недовольство, которое может привести к пересмотру ее политики в отношении Югославии³⁸.

Такое поведение Бонна, пытавшегося вмешиваться во внутренние дела социалистических стран, объяснялось несколькими причинами. Во-первых, признание западных польских границ не только противоречило взглядам западногерманских реваншистов на вопрос о послевоенных границах, но и было равносильно признанию существования ГДР. Во-вторых, и это главное, немалую роль играла поддержка ФРГ со стороны западных держав. В-третьих, произошли изменения в отношении некоторых западногерманских союзников по НАТО к Югославии, в частности, ухудшились франко-югославские отношения. Выступая на стороне ФРГ, Франция получала удобный повод для нажима на Югославию, которая, по мнению французских правящих кругов, пыталась вмешиваться в алжирские дела, оказывая поддержку освободительному движению. Именно этим обстоятельством и объяснялась активность, которую проявила Франция как в этой ситуации, так и позднее. 10 сентября, сразу же после заявления Югославии относительно польских границ, Франция направила протест югославскому правительству, а в начале октября, когда стало известно о предстоящем признании Югославией ГДР, попыталась организовать подобный демарш уже совместно с США и Англией. Однако из-за несогласованности действий между союзниками по НАТО эта акция была осуществлена только после 15 октября³⁹.

К началу октября в ходе переписки между О. Гротсволем и И. Броз-Тито была достигнута договоренность об установлении дипломатических отношений между ГДР и Югославией и обмене представителями в ранге посланников⁴⁰. Для достижения окончательного соглашения решено было

³³ «Verhandlungen», 160. Sitzung, S. 8926 (c).

³⁴ И. Броз-Тито. Говори и члани. Т. XI. Загреб. 1959, стр. 82. Югославские исследователи, отмечая колебания в отношении США к Югославии после 1955 г., объясняют их только недовольством, которое вызывала за океаном антиколониалистская, антиимпериалистическая политика Югославии. («Jugoslavija u svetu. Međunarodni odnosi i spolna politika Jugoslavije 1945—1969». Beograd. 1970, str. 181).

³⁵ «Jugoslovenski pregled», 1971, № 9, стр. 383.

³⁶ «Правда», 4.VIII.1957; «Борба», 3, 4.VIII.1957.

³⁷ J. Krasuski. Niemiecka Republika Federalna w NATO i EWG. 1955—1970. Poznań. 1972, s. 125.

³⁸ «Le Monde», 12, 13.IX.1957.

³⁹ См. P. Jankovitch. Les relations franco-jugoslaves (1945—1970). «Notes et études documentaires», 25.III.1971, p. 25; «La Documentation française». Chronique étrangère. Allemagne, № 158, 1957, p. 9.

⁴⁰ «Dokumente zur Aussenpolitik der Regierung der DDR». Bd. V. B. 1958, S. 348—349.

использовать торговые переговоры между обеими странами, проходившие в Белграде с 4 октября. Между тем в Бонне все еще не оставляли надежды предотвратить признание ГДР Югославией. 5 октября временный поверенный в делах Югославии в ФРГ Д. Иович был вызван в западногерманский МИД²¹. Хальштейн опять пытался шантажировать югославов. 9 октября, за день до окончания переговоров в Белграде, в бундестаге выступил Брентано, напомнив еще раз, что признание ГДР третьим государством будет рассматриваться как «недружественный акт»²². 10 октября, после завершения переговоров в Белграде, был согласован вопрос об установлении дипломатических отношений между Югославией и ГДР и уточнена процедура этого акта, а 16 октября опубликовано совместное коммюнике. В югославском заявлении указывалось, что «Югославия, подтверждая необходимость решения германского вопроса, признает как третья страна оба немецких государства. Исходя из этого, Югославия решила формально признать правительство ГДР, которое она и до этого фактически признавала». При этом в заявлении подчеркивалось, что данный акт не направлен против ФРГ, с которой Югославия желает сохранять дружественные отношения²³.

О решении Югославии признать ГДР сообщил в боннский МИД 14 октября югославский посол Д. Кведер. Эта информация была передана Аденауэру за несколько минут до его отлета в Западный Берлин на заседание бундестага, которое, открывшись на следующий день, началось с обсуждения возможных мер в ответ на признание ГДР Югославией. Обнаружилось, что не все депутаты и фракции одинаково смотрят на возможные контрмеры. Группа Брентано настаивала на решительных действиях, однако предложения о разрыве пока не выдвигала, ожидая выяснения позиций всех фракций и, главное, не желая высказывать свою точку зрения без согласования с союзниками по НАТО. С призывом разорвать отношения с Югославией выступил депутат от ХДС Э. Майоника, задавший тон дальнейшему обсуждению. Оппозиционное крыло бундестага отнеслось без одобрения к столь крайним мерам. «Свободные демократы» предлагали начать межфракционное обсуждение во-

сточной политики федерального правительства с целью ее пересмотра. Лидер социал-демократов Э. Олленхауер заявил, что югославскому шагу не придавалось бы столь драматического оттенка, если бы правительство ФРГ, как уже давно советовали социал-демократы, нормализовало свои отношения с восточноевропейскими странами²⁴.

На заседании было решено, что 17 октября в Бонне соберется специально для обсуждения создавшейся ситуации межфракционный комитет с участием Брентано и, возможно, Аденауэра (внешнеполитический комитет нового бундестага, в котором должна была бы обсуждаться эта проблема, еще не был создан).

В соответствии с «доктриной Хальштейна» «недружественный акт» Югославии в отношении ФРГ мог вызвать со стороны последней различные контрмеры, включая и крайнюю — разрыв дипломатических отношений, хотя ни об одной из этих акций еще четко не говорилось в документах западногерманского правительства²⁵.

Опасаясь, что признание Югославией ГДР сделает возможным прорыв дипломатической «блокады» ГДР также афро-азиатскими странами²⁶, Брентано постарался привести в действие механизм НАТО. 16 октября он принял послов Англии, Франции и США. Были информированы также правительства других стран — членов НАТО и Совет этой организации. В качестве контрмеры Брентано сразу же выдвинул предложение о разрыве ФРГ дипломатических отношений с Югославией. Франция одобрила это предложение. Американский посол Д. Брюс, занимавший на первом совещании у Брентано неопределенную позицию, после получения инструкций из Вашингтона также поддержал этот план. Английский посол К. Стил, заявив о согласии с решением Бонна о разрыве, сделал оговорку, что Великобритания при этом не изменит своего отношения к Югославии²⁷.

17 октября в межфракционной комиссии бундестага началась дискуссия. Брентано, заручившийся одобрением союзников по НАТО на разрыв с Югославией, на первом же заседании предложил ответить самым

²⁴ «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 16.X.1957.

²⁵ Это признал В. Греве в интервью журналу «Der Spiegel» (1965, № 12, S. 31).

²⁶ «Политика», 19.X.1957.

²⁷ «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 17, 19.X.1957.

²¹ «Политика», 6.X.1957.

²² «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 16.X.1957.

²³ «Борба», 16.X.1957.

решительным образом на признание ГДР Югославией, указывая на то, что любая другая мера будет «ударом в пустоту», за которым последует цепная реакция признания ГДР другими государствами²⁸. Депутаты оппозиционных партий высказались за применение «доразрывных» мер, предусмотренных «доктриной»: воздержаться от посылки в Югославию нового посла взамен умершего К. Пфляйдера (это позволило бы сохранить какой-то минимум дипломатических отношений), а также предпринять финансово-экономические санкции (отсрочка предоставления кредитов по договору 1956 года). Последнее требование поддерживали определенные круги в Союзе немецких промышленников²⁹.

Одновременно с межфракционной комиссией заседал кабинет министров, в большинстве своем из представителей ХДС/ХСС. В небольшом коммюнике о работе правительства ФРГ было сообщено, что окончательное решение будет принято 18 октября. В тот день на заседании межфракционной комиссии выступил Брентано, сообщивший о решении федерального правительства порвать дипломатические отношения с Югославией. Все депутаты правящей коалиции проголосовали в поддержку этого шага. Представители оппозиции выступили против. Социал-демократы предлагали ограничиться нотой протеста Югославии³⁰. Но на выбор окончательной меры комиссия уже не могла повлиять. 18 октября во второй половине дня Аденауэр после краткого совещания с Брентано принял решение о разрыве отношений с Югославией.

Соответствующая нота была вручена на следующий день югославскому послу Д. Кведеру³¹. 19 октября последовало заявление американского госдепартамента, в котором выражалась поддержка этого шага и сожаление США по поводу действий Югославии³². Через несколько дней США объявили, что они пересмотрят, в связи с последними событиями, программу военной и экономической помощи Югославии³³.

²⁸ «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 18.X.1957.

²⁹ «The New York Times», 18.X.1957; «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 18.X.1957.

³⁰ «Frankfurter Allgemeine Zeitung», 19.X.1957.

³¹ «Dokumente zur Deutschlandpolitik», III. Reihe. Bd. 3. Bonn/Berlin (West). 1967, S. 1777.

³² Keesing's Contemporary Archiv, 1957, p. 158807A.

³³ «The New York Times», 24.X.1957; «The

29 октября Аденауэр заявил в бундестаге, что решение о разрыве было вызвано отнюдь не соображениями формального или юридического характера, а тем, что признание ГДР Югославией затронуло якобы жизненные интересы западногерманской внешней политики, имея в виду самочинно присвоенное ФРГ право «единственно законного» представителя немецких интересов за границей³⁴.

Уже год спустя выявилась вся противоречивость «доктрины Хальштейна». Осенью 1957 г. в ФРГ раздались голоса, призывавшие к улучшению отношений с Польшей. Западногерманская пресса высказала даже предположение о возможном установлении дипломатических отношений с этой страной³⁵. Поэтому вполне закономерным был заданный на пресс-конференции вопрос Брентано, как правительство представляет себе после разрыва с Югославией развитие отношений с Польшей. Заявление Брентано, что применение «доктрины Хальштейна» к Югославии не препятствует развитию отношений ФРГ с другими странами, вызвало обвинение западногерманского правительства в непоследовательности. Один из журналистов попытался даже классифицировать государства в зависимости от того, как надлежало применять к ним «доктрину Хальштейна». К первой группе он относил Советский Союз, ко второй — государства, которые не признали ГДР, к третьей — те, которые уже признали ГДР или признают ее в будущем, то есть имеют пока отношения только с ФРГ. Невразумительный ответ Брентано фактически подтвердил, что внешнеполитическое ведомство придерживалось подобной схемы³⁶.

В СССР разрыв отношений ФРГ с Югославией был оценен как продолжение Бонном политики «холодной войны». Советская печать отмечала, что правительство Аденауэра вновь подтвердило свое намерение любой ценой продолжать нагнетание международной напряженности, мешая созданию условий, которые благоприятствовали бы сближению между двумя германскими государствами. Советская печать подчеркивала также, что решение ФРГ было принято с полного одобрения ее партнеров по

Department of State Bulletin», Vol. 37, 1957, № 956, p. 646.

³⁴ «Verhandlungen», 3. Sitzung. Bonn. 29.X.1957, S. 24—25.

³⁵ Г. Раш. Куда идет Западная Германия? М. 1965, стр. 65.

³⁶ «Dokumente zur Deutschlandpolitik». III. Reihe. Bd. 3, S. 1778.

НАТО³⁷. Резкой критике был подвергнут этот шаг и в других социалистических странах. МИД Польши в своем заявлении характеризовал действия ФРГ как акт политики «с позиции силы»³⁸. С заявлением, осуждающим решение ФРГ, выступила и ГДР. С огромным возмущением был воспринят этот шаг Западной Германии в Югославии³⁹. Союзный секретарь Государственного секретариата по иностранным делам К. Попович направил заявление югославского правительства с протестом против действий ФРГ генеральному секретарю ООН⁴⁰.

Разорвав дипломатические отношения с Югославией, ФРГ, однако, сохранила с ней консульские связи. Почти на прежнем уровне остались экономические отношения, получившие в последующие годы даже дальнейшего развития, несмотря на почти полное отсутствие политических контактов. Поэтому-то В. Грeve называл случай с Югославией «особым», обещая возобновить отношения с этой страной, но только после того как она пересмотрит «свою позицию, которая привела к разрыву»⁴¹. И в последующие годы ФРГ пыталась оказывать давление на Югославию, используя для этой цели экономический нажим, кампании в

прессе, усташскую эмиграцию, а в ряде случаев все ту же «доктрину Хальштейна», как это было, например, в 1965 г., во время посещения И. Броз-Тито ГДР, и в период ответного визита В. Ульбрихта в Югославию осенью 1966 года⁴².

Ситуация начала меняться лишь с приходом в ФРГ к власти правительства «большой коалиции». В 1967 г. отношения между ФРГ и Югославией значительно улучшились, что создало предпосылки для возобновления дипломатических отношений. Соответствующее совместное заявление было подписано 31 января 1968 года⁴³. Но, как верно отмечает югославский историк А. Йованович, новая «восточная политика» «большой коалиции» имела одно существенное противоречие: заявляя о своем стремлении к улучшению отношений с социалистическими странами, ФРГ продолжала тогда еще следовать «доктрине Хальштейна»⁴⁴. От такого рода отживших век внешнеполитических концепций ФРГ отказалась лишь позже. Окончательно «доктрина Хальштейна» была похоронена 21 декабря 1972 г., после подписания договора об основах отношений между ФРГ и ГДР.

А. С. Аникеев

³⁷ «Правда», 19.X.1957; «Известия», 21, 22.X.1957.

³⁸ «Tribuna Ludu», 22.X.1957.

³⁹ «Политика», 20.X.1957; «Борба», 23.X.1957.

⁴⁰ «Политика», 20.X.1957.

⁴¹ W. G r e w e. Op. cit., S. 422.

⁴² Institut za međunarodnu politiku i privredu. «Godišnjak». 1965. Beograd. 1966, str. 302; «Godišnjak». 1966. Beograd. 1967, str. 317.

⁴³ «Dokumente zur Auswärtigen Politik». Bonn. 1968, S. D126; «Борба», 1.II.1968.

⁴⁴ A. J o v a n o v i ć. Nova istočna politika Bona. «Sozializam», 1970, № 3, str. 374.