

«СОВЕСТЬ МИРА» ИЛИ «ЗАГОВОР МОЛЧАНИЯ»? К ГОДОВЩИНАМ ЭВИАНСКОЙ И БЕРМУДСКОЙ КОНФЕРЕНЦИЙ

Д.В. Иванов, А.В. Крылов, В.М. Морозов, В.О. Печатнов, С.А. Скляр, Е.О. Шебалина

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России

Статья представляет собой основанный на новой научной литературе и архивных документах обширный анализ аспектов, связанных с Эвианской и Бермудской конференциями, среди которых фактор широко распространённого в Европе антисемитизма, продемонстрированного на примере ситуации с еврейскими мигрантами в Польше по документам полпредства СССР от 1923 г.; фактор сионизма, который привёл к разобщению еврейских организаций и даже к сотрудничеству некоторых из них с нацистами, а также международный нормативно-институциональный контекст проблемы беженцев в период работы двух конференций. Отдельно выделяется в целом положительная, но во многом ограниченная роль Ф. Рузвельта в деле спасения европейских евреев. Рузвельт и его ближайшее окружение не были горячими защитниками жертв Холокоста, но не были и безучастными свидетелями трагедии, сделав для еврейских иммигрантов больше, чем правительства других западных стран. Доказывается, что антисемитизм, сионизм и слабость международно-правовой базы оказались непреодолимыми препятствиями для решения проблемы еврейских беженцев. В частности, опровергается распространённое мнение о том, что лидеров еврейских организаций не допустили к участию в указанных выше конференциях. В действительности, занявшее лидирующие позиции в еврейских общинах мира сионистское движение проигнорировало эти конференции, посчитав их вредными в связи с тем, что Англия упорно отказывалась отменять Белую книгу от 1936 г., которая резко ограничивала еврейскую иммиграцию в Палестину. Лидеры сионистского движения оказывали помощь только тем беженцам, которые соглашались поселиться в Палестине.

Ключевые слова: беженцы в международном праве, проблема еврейских беженцев, Холокост, Лига Наций, вынужденная миграция, Эвианская конференция 1938 г., Бермудская конференция 1943 г., Рузвельт, международный сионизм, нацизм

УДК 93/94, 341.215.4

Поступила в редакцию 25.07.2018 г.

Принята к публикации 16.08.2018 г.

Текущий год полон памятных дат для современной истории еврейского народа. Это и радостные юбилеи – 70 лет назад в апреле первый израильский премьер-министр Давид Бен-Гурион зачитал в Тель-Авиве Декларацию независимости еврейского государства. Но это и годовщины печальных событий, которые следует помнить, чтобы они не повторились. 80 и 75 лет назад состоялись две международные конференции о судьбе европейских беженцев, о которых сегодня предпочитают не вспоминать. С целью проанализировать и обсудить результаты двух конференций в июне 2018 г. на базе Еврейского музея и центра толерантности в Москве состоялась научная конференция «Закрытые границы. Очерки дипломатической истории 1938-1943». Организаторами конференции стали Правительство Москвы, МГИМО МИД России, Федерация еврейских общин России, Еврейский музей и Центр толерантности. В ходе мероприятия эксперты раскрыли нормативно-институциональный контекст, идеологические и политические факторы, повлиявшие на работу конференций.

Эвианская конференция 1938 г.

В июле 1938 г. по предложению президента США представители 33-х стран (СССР, Чехословакия, Польша, Германия и Италия не были приглашены) собрались на конференцию для обсуждения проблем европейских беженцев, в том числе евреев. Конференция проходила во французском курортном городе Эвиан-ле-Бен.

Еврейский мир воспринял созыв конференции с надеждой и дал ей первоначально название «Конференция совести мира». На момент проведения конференции речь шла о спасении приблизительно 650 тыс. еврейских беженцев из Германии, Австрии и Чехословакии. Из 523 тыс. евреев, живших в Германии к моменту прихода к власти Гитлера, до начала Второй мировой войны сумело эмигрировать около 240 тыс. Из 200 тыс. евреев Австрии после аншлюса уехало 117 тыс.; из 354 тыс. евреев Чехословакии – не более 60 тыс. чел.

В предложении президента США речь шла о «политических беженцах», тем самым подчёркивалось, что проблема предоставления убежища не относится конкретно к той или иной этнической группе [31, р. 53]. Данное обстоятельство наложило определённый отпечаток на работу Эвианской конференции. П. Бартроп отмечал: «в то время как все предполагали, что конференция будет посвящена исключительно лицам еврейского происхождения, уже с самого начала риторика способствовала неправильному истолкованию ситуации» [19, р. 16]. Складывающаяся в Европе ситуация требовала расширения сотрудничества для защиты беженцев из Германии и оккупированных ею стран.

Инициативу президента США поддержала Великобритания при условии, что рассматриваемое предложение не должно препятствовать деятельности Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии. К Великобритании присоединились её доминионы. На конференцию, однако, не были

приглашены представители Польши, Румынии, Венгрии и СССР – стран с большим количеством еврейского населения. Официальная причина заключалась в том, что эти государства «не рассматривались как принимающие страны», особенно с учётом того, что первые три государства негласно поддерживали политику антисемитизма. Несмотря на это, представляется возможным утверждать, что основной причиной неучастия перечисленных стран могло стать общее нежелание участников конференции расширять повестку дня её заседаний.

При этом, в конференции не приняли участия представители международных межправительственных и неправительственных организаций, оказывавших помощь беженцам, в том числе и еврейской национальности. Исключением стало участие в работе конференции Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев. Кроме того, важно указать и на то обстоятельство, что руководители делегаций США (М.Ч. Тэйлор), Франции (Г. Бережер), Великобритании (Э. Турноу, лорд Винтертон) никогда ранее не занимались вопросами миграции.

Основную повестку конференции (официально она называлась «*Межправительственный комитет по делам беженцев из Германии (включая Австрию) – Intergovernmental Committee on Refugees from Germany (including Austria)*») составили следующие вопросы. Во-первых, предлагалось обсудить основные шаги, которые могли бы способствовать разрешению проблемы политических беженцев из Германии, включая Австрию. Во-вторых, был поставлен вопрос о том, что необходимо изменить в рамках действующего миграционного законодательства стран, принимающих беженцев, для разрешения наиболее острых проблем. В-третьих, предлагалось разработать единую систему документов, удостоверяющих личность беженцев. В-четвёртых, обсудить возможность создания постоянно действующего и эффективного органа, который мог бы продолжить работу в направлении, заданном на предстоящей конференции. В-пятых, предлагалось подготовить и принять резолюцию, содержащую рекомендации по остальным пунктам повестки дня конференции.

Открытие конференции состоялось 6 июля 1938 г. Весьма интересно отметить, что в день начала конференции прошли переговоры посла Великобритании Н. Хендерсона с министром иностранных дел Германии И. фон Риббентропом по вопросу, готова ли Германия сотрудничать с государствами-участниками Эвианской конференции для поиска решения проблемы беженцев. Министр ответил категорическим отказом, заявив, что всё происходящее с евреями в Германии является исключительно её внутренним делом и не представляет предмета для дискуссии [19, р. 52]. Эти слова стали прологом к изложенным на Эвианской конференции официальным позициям государств и эпитафией к основным её результатам.

Во вступительном слове главы американской делегации содержался призыв к либерализации миграционного законодательства, а также указывалось, что в результате изменения законодательства США готовы ежегодно принимать 27 370 беженцев по единой квоте для Германии. При этом М.Ч. Тэйлор, как спра-

ведливо указывает С. Фридман, ни разу не упомянул евреев в своем выступлении [31, р. 59]. Важно отметить и тот факт, что общее количество беженцев из Германии, принятых в США в 1938 г. составило лишь 17 868 чел., а сама квота полностью никогда не была исчерпана за оставшиеся годы правления нацистского режима в Германии.

Позиция Великобритании сводилась к тому, что она не может принять значительное число беженцев в силу сложной экономической обстановки.

Франция на конференции подтвердила невозможность принять значительное число беженцев, мотивируя ограниченность своих возможностей тем, что с момента окончания Первой мировой войны страна предоставила убежище трём миллионам беженцев.

Таковы были позиции основных участников конференции, однако, схожая мотивация отказа от принятия беженцев встречается и в заявлениях глав делегаций других стран. Так, Бельгия, как отмечают западные исследователи, заняла позицию «поживём – увидим» [19, р. 58], при этом также ссылаясь на то, что бремя разрешения проблемы должно быть возложено на все государства. Схожую позицию заняли делегации Дании, Швеции и других европейских стран.

Особое место в работе Эвианской конференции заняли выступления представителей латиноамериканских стран, которые составляли большинство её участников. Наиболее крупные страны – Бразилия и Аргентина, заявили, что готовы принимать беженцев, но исключительно в рамках действующих квот. Особенно выделялись аргументы в отношении позиции Аргентины, которые затем привели и другие латиноамериканские государства. Речь шла о том, что страны региона являются в первую очередь аграрными странами и создание дополнительной конкуренции на рынке рабочей силы за счёт беженцев может нанести серьёзный ущерб сельскому хозяйству. Таким образом, латиноамериканские страны (Колумбия, Перу, Эквадор и др.) поддержали в первую очередь иммиграцию высококвалифицированных специалистов, которые могли способствовать росту экономики. Единственной страной Латинской Америки, выступившей за увеличение квоты, стала Доминиканская Республика. Спустя месяц после конференции (12 августа 1938 г.) она объявила о готовности принять 100 тыс. беженцев.

Британские доминионы – Канада, Австралия и Новая Зеландия – выступили, как и абсолютное большинство участников конференции, в поддержку инициативы США, однако, отметили невозможность расширения квот для беженцев. Схожую позицию заняла и Ирландия, отметив, что экономическая обстановка в стране не способствует притоку значительного числа новых беженцев.

Результатом работы Эвианской конференции стало учреждение Межправительственного комитета по делам беженцев (МКБ), первое заседание которого прошло 3 августа 1938 г. Под мандат этой организации подпадали: а) «лица,

которые ещё не покинули страну своего происхождения (т.е. Германию и Австрию), однако которые вынуждены эмигрировать по причине своих политических убеждений, вероисповедания и расового происхождения»; б) «лица..., которые уже покинули страну своего происхождения или ещё не обосновались постоянно в иных местах». Его мандат распространялся на все категории беженцев. В 1947 г. МКБ был реорганизован в Международную организацию по делам беженцев (МОБ).

К основному достижению Эвианской конференции следует отнести разработку и принятие определения понятия «беженец» для целей международно-правового регулирования. Согласно итоговой резолюции беженцем признавалось «лицо, которое ещё не покинуло страну своего происхождения», но «которое будет вынуждено иммигрировать по причине своих политических или религиозных убеждений, а также расовой принадлежности». Кроме того, к категории беженцев были отнесены те лица, которые уже покинули страну своего происхождения, но ещё не получили постоянного места жительства в какой-либо стране.

Эвианская конференция подтвердила нежелание государств кардинально пересматривать национальное законодательство по вопросу предоставления убежища.

В Берлин из Эвиана была отправлена телеграмма, в которой, среди прочего, говорилось следующее: ни одна из 32-х стран не оспаривает «право германского правительства на законодательные меры в отношении некоторых своих граждан».

Подавляющее большинство историков полагают, что безразличие и равнодушие лиц, наделенных властью, фактически дали зелёный свет кампании по уничтожению евреев в нацистской Германии¹. Этот факт признавал сам А. Гитлер: «Я мог только надеяться и ожидать, что другой мир, который испытывает такое глубокое сочувствие к этим преступникам (евреям), будет, по крайней мере, достаточно щедрым, чтобы превратить это сочувствие в практическую помощь. Мы, со своей стороны, готовы предоставить всех этих преступников в распоряжение этих стран, всех, кому это надо, даже на роскошных судах» [35, р. 137]. Когда Гитлеру доложили о результатах Эвианской конференции он не без сарказма отметил: «теперь с евреями можно обращаться как угодно, они никому не нужны» [22, р. 2].

¹ Гутман И, Шацкер Х. Катастрофа и ее значение. Иерусалим: «Библиотека Алия», 1990; Ионкис Г. О сообщниках и соучастниках Холокоста [Электронный ресурс] // «Лехаим» - ежемесячный литературно-публицистический журнал и издательство. URL: <https://lechain.ru/ARHIV/212/ionkis.htm>; Birnbaum E. Evian: The Most Fateful Conference of all Times in Jewish History. Part II // «Nativ». A Journal of Politics and the Arts. Sha'arei-Tikva: Ariel Center for Policy Research. February 2009. Fischel J. The Holocaust. Westport, Connecticut, US: Greenwood, 1998; Friedlander S. Nazi Germany and the Jews. Vol. 1: The Years of Persecution 1933–1939. New York: Perennial, 1998; Gilbert M. The Holocaust: The Jewish Tragedy. London: Collins, 1986; Dawidowicz L. The War Against the Jews: 1933–1945. London: Bantam, 1986; Laffer D.R. The Jewish Trail of Tears. The Evian Conference of 1938. University of South Florida, 2011; Perl W.R. Operation Action: Rescue from the Holocaust. New York: F. Ungar Pub. Co., 1983; Reinisch J. History matters... but which one? Every refugee crisis has a context [Электронный ресурс] // Web resource: History and Policy. URL: <http://www.historyandpolicy.org/policy-papers/papers/history-matters-but-which-one-every-refugee-crisis-has-a-context> (дата обращения: 15.06.2018.).

Известный американский дипломат и сенатор У. Мондэйл отмечал: «На кон в Эвиане были поставлены человеческие жизни, и порядочность, и самоуважение цивилизованного мира. Если бы каждое государство, представленное в Эвиане, согласилось в тот день принять 17 000 евреев, все евреи в Третьего рейха были бы спасены»².

Бермудская конференция 1943 г.

Надежда на разрешение вопроса забрезжила в 1943 г., когда по инициативе США и Великобритании на Бермудских островах была созвана новая конференция. Её целью стало рассмотрение проблемы беженцев военного времени. Но была и истинная причина созыва конференции – бедственное положение евреев на территориях, оккупированных нацистской Германией, и поиск путей для спасения европейского еврейства. К концу 1942 г. подтвердилось, что нацисты намеревались уничтожить всех европейских евреев. Стало известно, что почти все евреи, не сумевшие эмигрировать до начала войны из Германии, Австрии и Чехословакии, а также евреи, оказавшиеся на территориях стран, захваченных немецкими войсками и их союзниками, были депортированы в концентрационные лагеря или гетто. Власти США и Британии согласились провести двустороннюю конференцию, прежде всего для того, чтобы успокоить общественность.

Удалённые Бермудские острова были выбраны специально в качестве места проведения конференции для того, чтобы сократить количество репортёров и заинтересованных лиц или их представителей. Членам Объединённого распределительного Комитета и Всемирного еврейского Конгресса было отказано в участии. Был также сведён до минимума круг вопросов, которые намеревались обсудить американо-британские переговорщики. Они настаивали на том, чтобы еврейский аспект проблемы не упоминался. Кроме того, американская делегация изначально отказалась рассматривать возможность изменения своих строгих иммиграционных квот на иммиграцию еврейских беженцев, в то время как британцы отказались рассматривать Палестину как убежище для еврейских беженцев. В повестку дня даже не были включены вопросы об отправке гуманитарной помощи узникам концлагерей. Наконец, обе стороны были представлены политиками низшего ранга, не имевшими полномочий принимать принципиальные решения.

На самой конференции участники много времени говорили о возобновлении деятельности Межправительственного комитета по делам беженцев, однако ни одна сторона не готова была взять на себя расходы по финансированию деятельности Комитета. Таким образом, на Бермудской конференции не было достигнуто ни одного позитивного решения.

Справедливо выглядит в этом контексте и утверждение авторов известной книги по истории Холокоста: «делегированные на Бермудскую конференцию

² *Mondale. W.F. Evian and Geneva.* [Электронный ресурс]. - Интернет-портал «The New York Times», July 28, 1979. URL: <https://www.nytimes.com/1979/07/28/archives/evian-and-geneva.html> (Дата обращения: 28.06.2018).

прибыли вооружёнными ужасными знаниями («armed with a horrible knowledge») и всё равно ничего не сделали» [30, р. 324].

Конференция 1943 г. во многом повторила ошибки Эвианской конференции 1938 г. Как и тогда, в ней не участвовали европейские международные неправительственные организации, в частности, Всемирный еврейский Конгресс. Кроме того, делегация США изначально отказалась рассматривать возможность изменения своих строгих иммиграционных квот для беженцев из Германии, в то время как Великобритания отказалась рассматривать Палестину как возможное убежище для еврейских беженцев. Единственным достижением Бермудской конференции 1943 г. можно считать расширение мандата Межправительственного комитета по делам беженцев «на всех лиц, где бы они не находились, которые в результате событий, происшедших в Европе, были вынуждены покинуть страны проживания в силу угрозы их жизни или свободам по признаку расы, вероисповедания или политических убеждений».

Институционально-правовой контекст конференций

Первая мировая война, окончание которой сопровождалось, с одной стороны, чередой революций в ряде европейских государств, а с другой – распадом великих империй, привела к массовому вынужденному перемещению граждан государств, вовлечённых в неё. Значительное количество беженцев и перемещённых лиц из бывшей Российской империи и распавшейся Османской империи предопределило стремление государств осуществлять сотрудничество с целью урегулирования возникшей проблемы. Именно тогда, как справедливо указывает А.Ю.Ястребова «придание особого юридического статуса беженцам, существовавшего de facto на протяжении всей истории человеческой цивилизации, впервые стало предметом международно-правового регулирования в рамках Лиги Наций» [17, с. 55].

В рамках Лиги Наций были учреждены механизмы для постепенной институционализации сотрудничества государств-членов по вопросам беженцев³. Речь идёт о создании специализированных органов по делам беженцев, в частности, об учреждении в 1921 г. поста Верховного комиссара по делам беженцам⁴,

³ Отметим, что в отечественной науке вопрос о становлении международно-правовой регламентации статуса беженцев в период до начала Второй мировой войны не стал предметом отдельного монографического исследования, а лишь отрывочно затрагивается в следующих работах: [3, с. 13-28; 8, с. 70-74; 13, с. 50-54, 17, с. 55-58]. В зарубежной литературе особого внимания заслуживает монография Г. Гудвин-Гилла и Дж. МакАдама [28].

⁴ Совет Лиги наций постановил назначить на должность Верховного комиссара по делам беженцев известного норвежского ученого, доктора Ф. Нансена. В его компетенцию входило определение правового статуса беженцев, их репатриация или размещение в государствах потенциального убежища, проведение работ по оказанию помощи при содействии благотворительных организаций. После смерти Ф. Нансена в 1930 г. Лига наций приняла решение учредить Международное бюро Нансена по делам беженцев в качестве автономного органа под ее управлением. Руководил работой Бюро Совет управляющих, председатель которого назначался Ассамблеей Лиги наций. Финансирование организации осуществлялось Лигой наций за счет средств, вырученных от продажи “марок Нансена”, а также добровольных пожертвований благотворительных организаций и частных лиц. Бюро занималось гуманитарными вопросами, вопросами оказания помощи беженцам вплоть до конца 1938 г.

а также проведении под эгидой Лиги Наций международных конференций и разработке международных договоров по вопросам, связанным с предоставлением убежища⁵.

Под эгидой Верховного комиссара был разработан ряд соглашений, касающихся некоторых групп беженцев: в июле 1922 г. на конференции в Женеве был принят документ о выдаче удостоверений личности русским беженцам. В мае 1924 г. был разработан документ о выдаче удостоверений личности армянским беженцам. На конференции в Женеве 12 мая 1926 г. было подписано Соглашение, касающееся выдачи удостоверений личности русским и армянским беженцам. Позднее мандат Верховного комиссара был распространён и на другие категории беженцев, а именно ассирийцев, ассиро-халдеев и турок.

Важное значение в международно-правовом регулировании положения беженцев сыграли документы, принятые 30 июня 1928 г. на конференции в Женеве. Это Соглашение о правовом статусе армянских и других беженцев, Соглашение о распространении на другие категории беженцев некоторых мер, принятых в пользу русских и армянских беженцев, и Соглашение о функциях представителей Верховного комиссара Лиги Наций по делам беженцев, ставивший своей задачей «обеспечение наиболее эффективного выполнения резолюций», содержащихся в вышеуказанных соглашениях.

Так постепенно формировалась правовая основа международной системы защиты беженцев. Её анализ позволяет сделать вывод о серьёзных недостатках, присущих созданным в 20-е гг. прошлого века механизмам международно-правовой регламентации вынужденной миграции. Во-первых, в основе рассматриваемой системы лежал категорийный подход, согласно которому проблема беженцев решалась применительно к определённым национальным группам (русские беженцы, армянские беженцы и др.), в результате чего весьма затруднительным становилось формирование единой и универсальной системы убежища. Во-вторых, Лига Наций изначально не обладала необходимой материальной и финансовой базой, что позволило бы финансировать дорогостоящие программы по оказанию помощи беженцам. В-третьих, отсутствовал единый правовой подход к разработке и применению международно-правовых норм, касающихся положения беженцев. Рассматривая международно-правовое регулирование проблемы убежища, советский юрист-международник В.И. Потапов указывал, что «все международные акты, которые были разработаны ею [Лигой Наций] для решения проблемы беженцев, характеризовались отсутствием универсальности и однообразия в применении», а «намерения государств в отношении ратификации разработанных документов определялись их конкретикой, то есть чем более обязательными и всеобъемлющими по своему характеру были соглашения, тем меньшее количество государств выражали желание их ратифицировать» [13, с. 54].

⁵ Важно указать, что в межвоенный период развивалось и национальное законодательство, регулирующее вопросы предоставления убежища [16, с. 8-9].

Сложившаяся к началу 1930-х гг. международная система защиты беженцев, недостатки которой были отмечены выше, столкнулась с серьёзным вызовом уже в 1933 г., после прихода Гитлера к власти в Германии и установления в этой стране режима нацистской диктатуры. Данное историческое событие стало основной причиной появления значительного числа беженцев, покидавших страну как по политическим мотивам (например, члены коммунистической партии Германии), так и по причинам преследования по национальному и расовому признакам (например, лица еврейской национальности).

На произошедшие в Германии события европейские государства и США отреагировали крайне сдержанно как на уровне национального законодательства, так и в рамках международного сотрудничества. Государства-члены Лиги Наций ввели различные дискриминационные меры в отношении лиц еврейской национальности⁶. Правительство Аргентины рекомендовало своим консульским учреждениям в Европе задерживать выдачу виз лицам европейской национальности. Правительство Боливии запретило въезд в страну лицам, имеющим еврейское происхождение. Схожую позицию заняли и европейские страны – Австрия, Великобритания и Франция. В первом случае, был принят специальный правовой акт о запрете на въезд лиц азиатского происхождения, включая и евреев. Во втором – правительство объявило свою страну закрытой для иммиграции в силу социально-экономической ситуации, в третьем – последовало заявление о том, что Франция исчерпала свои материальные ресурсы и больше не может принимать беженцев [41, р. 38-40].

В связи с событиями 1933 г. в Германии и начавшейся вынужденной миграцией беженцев Лига Наций учредила Управление Верховного комиссара по делам беженцев, прибывающих из Германии, которое действовало в 1933-1938 гг. Создание отдельного органа объяснялось в первую очередь тем, что беженцы из Германии оставались её гражданами и, следовательно, их статус отличался от статуса русских, армянских или иных беженцев, которые уже изначально не являлись гражданами какого-либо государства. В силу этого обстоятельства, проблемы беженцев из Германии не могли быть решены в рамках упомянутого выше Международного бюро Нансена по делам беженцев [26, р. 49].

В 1938 г. Лига Наций приняла решение о создании Управления Верховного комиссара по делам беженцев, однако функции этого органа были сильно ограничены, и он был упразднен в 1946 г.

В рамках Лиги Наций было разработано и принято несколько соглашений, направленных на решение правовых проблем категории еврейских беженцев. В 1933 г. была принята Конвенция, касающаяся международного статуса бе-

⁶ Важно, однако, указать на особый характер проблемы беженцев из Германии, в том числе и лиц еврейской национальности. Как справедливо указывает Г. Бёрджисс, «проблема германских беженцев являлась следствием строгих условий получения въездной визы, разрешения на временное пребывание, а также запретов на трудоустройство. Тем лицам, которые прибывали без документов, подтверждающих свое гражданство, как только определялась страна их происхождения, немецкие консульские учреждения выдавали новые паспорта и иные документы» [26, р. 49].

женцев, которую ратифицировали восемь государств. Основным достижением документа стало правовое закрепление принципа невысылки беженцев. В июле 1935 г. заключено Соглашение о выдаче удостоверений личности беженцам из Саарской области, а в июле 1936 г. – Временное соглашение о статусе беженцев из Германии. В феврале 1938 г. на основании данного соглашения была подписана Конвенция о статусе беженцев из Германии, которую ратифицировали лишь два государства⁷. В целом, рассматриваемые Соглашения 1935 г. и 1938 г., как отмечает А.Ю. Ястребова, «решали вопрос о временном убежище: их нормы гарантировали предоставление временного пребывания беженцев на территории государства, если нет возможности принять их на постоянной основе» [17, с. 57]. Однако столь незначительное количество ратификаций, особенно в отношении Конвенции 1938 г. говорило о том, что международно-правовая политика ведущих государств-членов Лиги Наций не была направлена на разрешение проблемы беженцев из Германии, в том числе и лиц еврейской национальности⁸. Такое положение вещей объяснялось в первую очередь политикой умиротворения агрессора, которую проводили Великобритания и Франция⁹, приведшая к аншлюсу Австрии (март 1938 г.) и оккупации Судетской области Чехословакии (октябрь 1938 г.). В конечном итоге, избранная модель международных отношений с Германией значительно затрудняла функционирование механизмов помощи и защиты беженцев еврейского происхождения.

В целом, международные соглашения, направленные на защиту беженцев, принятые в рамках Лиги Наций, оказались недейственными по следующим причинам: 1) в них отсутствовало единое определение понятия «беженец», т.к. данные соглашения использовали категоричный подход, основанный на национальном происхождении беженцев (русские, армянские, немецкие и др.); 2) число государств-участников данных соглашений было незначительно и они даже не вступали в силу и не формировали международно-правовых обязательств государств в отношении беженцев; 3) отсутствовал единый действенный механизм защиты беженцев; 4) государства не проявили политической воли к разработке и принятию универсального международного соглашения в области защиты беженцев.

⁷ В сентябре 1939 г. к рассматриваемой конвенции был принят Дополнительный протокол, согласно которому положения конвенции, как и Соглашения 1935 г. были распространены на беженцев из Австрии.

⁸ Сам термин «международно-правовая политика государства» привнесен в отечественную доктрину международного права А.Н. Вылегжаниным и И.П. Дудыкиной [2, с. 21-37].

⁹ Весьма четко суть политики умиротворения раскрыта отечественным исследователем В.Н. Гороховым. Согласно его позиции «в тридцатые годы в политике держав-«умиротворительниц» произошли по крайней мере два качественных изменения. Во-первых, под давлением «ревизионистских» государств западные демократии добровольно отказались от своего главного требования 1920-х гг. — сохранить неизменными основы Версальско-Вашингтонской договорной системы. Иными словами, они перешли от частичной ее модернизации к поэтапной сдаче своих принципиальных позиций, зафиксированных в Парижских и Вашингтонских соглашениях. Во-вторых, уступчивость Запада перешли ту грань, которая отделяла сдерживание от поощрения агрессии. Поскольку речь шла о фашизме и его борьбе за мировое господство, политику «умиротворения» нельзя охарактеризовать иначе, как политику недальновидную и ущербную» [5, с. 213]

Фактор антисемитизма на примере довоенной Польши

На протяжении многих веков европейской истории евреи десятки раз оказывались в ситуации, когда нужно было срочно искать новую страну, т.к. население и власти тех государств, где они жили, требовали их выселения и начинали антиеврейские гонения. Ярким свидетельством определённой обыденности такой ситуации для еврейских общин прошлых столетий могут служить дневники еврейской купчихи Глюкель фон Гамельн, жившей в конце XVII – начале XVIII вв. в разных государствах, входивших в состав Священной Римской империи. Она упоминала о пришедшихся на годы её жизни случаях изгнания евреев из Вены, Штетина, Лемберга и Восточной Польши, Вильно и Гамбурга [4]. Однако в то время каждый раз изгнанные евреи находили новое государство, готовое их принять, могли даже выбирать, в каком из них им будет лучше. Трагизм конца 30-х – начала 40-х гг. XX в. заключался в том, что ещё до начала Холокоста многие европейские евреи знали о необходимости и хотели бежать в другие страны, но мир не готов был принять такую волну беженцев, тем самым предоставив Гитлеру право решать их дальнейшую судьбу.

Между тем, Эвианская и Бермудская конференции – не первые примеры в XX в., когда евреи оказались в ситуации, что надо бежать, а «бежать некуда». Как показывают рассекреченные в 90-е гг. XX в. материалы наркомата иностранных дел (НКВД) СССР 20-х гг., в 1923 г. тысячи бежавших в Польшу российских евреев оказались в похожем положении. Как сообщал в письме от 27.02.1923 г. №21 члену коллегии НКВД Я.С. Ганецкому полномочный представитель СССР в Варшаве Л.Л. Оболенский¹⁰, в Польше оказалось много евреев из Советской России и Украины. В большинстве случаев они в 1922-1923 гг. нелегально пересекли советско-польскую границу, чтобы попасть в консульство США в Варшаве и через него получить визу для выезда в Америку. США в то время СССР не признавали и дипотношений между странами не было, поэтому легальных возможностей выехать в эмиграцию из СССР в Америку практически не существовало. Т.к. к февралю 1923 г. была исчерпана текущая квота на эмиграцию таких беженцев в США, то образовалась очередь из 6-8 тыс. бывших советских евреев, которые до начала 1924 г. не могли уехать в Америку. В то же время польское правительство издало распоряжение, по которому все нелегально приехавшие в Польшу после 1920 г. беженцы должны были до 15 апреля 1923 г. покинуть страну.

Различным еврейским и общественным организациям сначала удалось добиться от польского премьера Владислава Сикорского согласия на отсрочку до 1 января 1924 г. исполнения требования о необходимости покинуть страну. Однако под нажимом общественного мнения и правых сил В. Сикорский отозвал своё согласие. При этом попытки еврейских организаций получить разрешение

¹⁰ Архив внешней политики Российской Федерации (АВП РФ). Ф. 04. Оп. 32. П. 212. Д. 52567. Л. 45-46.

на въезд для этих беженцев в другие страны не дали результата. Тогда Американский комитет помощи еврейским эмигрантам обратился в полпредство СССР в Варшаве с просьбой разрешить им вернуться в СССР, заверив, что большинство этих евреев желает вернуться в Россию, и что они пытались уехать в Америку исключительно по личным соображениям. Все расходы по их возвращению комитет обязался взять на себя. Если СССР не сочтёт возможным пустить назад всех пытавшихся бежать в США через Польшу евреев, то американский комитет просил выработать нормы для возвращения хотя бы части из них. «Очевидно, среди международного еврейства этот факт был бы нам поставлен на дебет, – отмечает Л.Л. Оболенский в письме, – жест был бы великолепный: свободная демократическая Польша выперла из своих пределов несчастных евреев и приютила их ... «Совдепия»... Можно было бы использовать этот факт и в нашей, и в заграничной прессе»¹¹.

Для Москвы такая постановка вопроса была неожиданной. НКВД затягивал с ответом. Уже в следующем письме Я.С. Ганецкому от 06.03.1923 г. №22 Л.Л. Оболенский напоминает, что «срок выселения на носу и вынуждает меня просить Вас поторопиться с принципиальным разрешением вопроса»¹². В полученных в настоящее время документах Архива внешней политики не отражена развязка этого вопроса.

Имеющиеся документы показывают, что проблема «ненужности» большого количества евреев-беженцев возникла задолго до Холокоста и Эвианской конференции 1938 г. При этом, если США, несмотря на трагические обстоятельства, старались последовательно соблюдать жёстко установленные квоты на миграцию, то Польша вообще не желала видеть у себя евреев-нелегальных мигрантов, не рассматривала свою территорию даже в качестве временного транзитного пристанища, а не места конечной эмиграции.

Столь жёсткая политика польских властей в этом вопросе объясняется ростом антисемитизма в только что восстановившемся после более чем векового отсутствия на карте мира польском государстве. Доля еврейского населения в нём колебалась в районе 10%, достигая во многих крупных городах 30-40%, а в ряде мелких и средних превышая половину населения. Это была крупнейшая еврейская община Европы, не желавшая ассимилироваться и становиться поляками, что раздражало польских националистов, стремившихся к консолидации польского государства. При этом многие политически активные евреи не были примером лояльности возродившемуся польскому государству. К существовавшему издавна в Польше на фоне католического религиозного фанатизма и конкуренции в торговле бытовому антисемитизму в XX в. добавились политические мотивы.

Ярким свидетельством недоверия к еврейскому меньшинству в Польше в начале 20-х гг. может служить изданный 16 августа 1920 г. в разгар наступле-

¹¹ АВП РФ. Ф. 04. Оп. 32. П. 212. Д. 52567. Л. 46.

¹² АВП РФ. Ф. 04. Оп. 32. П. 212. Д. 52567. Л. 51.

ния Красной армии на Варшаву приказ министра обороны генерала Казимира Соснковского об интернировании в лагере в Яблонной 17 тыс. евреев военнослужащих польской армии. Нельзя также не учитывать, что двумя основными мотивами убийства 16 декабря 1922 г. первого президента независимой Польши Габриэля Нарutowича польским националистом Элигиушем Невядомским были левые взгляды и победа Нарutowича на президентских выборах над кандидатом от правых националистов благодаря голосам от национальных меньшинств, за что недоброжелатели называли его «президентом евреев».

Антисемитские настроения польского общества вынужден был учитывать и лидер польского государства Юзеф Пилсудский, который в отличие от националистов пытался привлекать евреев к строительству независимой Польши. Как писал в письме от 14.06.1927 г. члену коллегии НКВД сотрудник постпредства СССР в Польше Н.Д. Соколов, на состоявшемся в тот день приеме у Пилсудского, в ходе которого обсуждался вопрос о том, как быстрее уладить вопрос с убийством 7 июня белогвардейцем Б.С. Ковердой полпреда СССР в Польше П.Л. Войкова, Пилсудский просил, чтобы Москва скорее назначила нового «посла». При этом, «при выборе лица [он] просит не игнорировать того, что в польском обществе довольно сильно распространён антисемитизм (и даже некоторое пренебрежение к евреям), – докладывал Соколов, – по мнению Пилсудского, самое лучшее, если бы назначили русского» [15, с. 174].

В таких условиях появление в Польше нескольких тысяч евреев-беженцев из СССР дополнительно разжигало и так широко процветавший антисемитизм и вынуждало польские власти демонстрировать во внутренней политике жесткость по отношению к этому нацменьшинству.

Фактор сионизма

Некоторые западные исследователи, также опираясь на достаточно серьёзные документы, пришли к выводу, что влиятельные еврейские политические и общественные организации вместо того, чтобы выступить единым фронтом против гитлеровской власти, увязли в бесконечных спорах по поводу того, какие отношения надо выстраивать в сложившихся обстоятельствах. Знаменитая немецко-американская исследовательница эволюции фашизма, основоположница теории тоталитаризма и узница концентрационного лагеря Гюрс, откуда ей чудом удалось сбежать, Ханна Арендт писала в этой связи следующее: «Роль еврейских лидеров в уничтожении своего собственного народа — это для евреев, несомненно, самая мрачная глава во всей этой мрачной истории» [18, р. 117]. Впоследствии появилось немало исследований, проливающих свет на губительные последствия крайне нежелательного конфликта, разразившегося в еврейском мире и основных еврейских междуна-

родных организациях в период, предшествовавший началу Второй мировой войны¹³.

Приход Гитлера к власти в Германии фактически расколол весь еврейский мир. Американский еврейский конгресс и Союз евреев-ветеранов войн США уже в 1933 г. поддержал Декларацию еврейства о «священной войне» против Германии, в которой, в частности говорилось, что «экономический бойкот будет подрывать режим Гитлера..., уничтожая его экспорт, и полностью зависящее от него его существование»¹⁴. Однако громкие заявления руководителей еврейских организаций США – даже, когда всем уже было ясно, что Гитлер действительно приступил к осуществлению плана по уничтожению еврейского народа, были всего лишь пустым звуком. В своём эмоциональном памфлете «Никогда больше!» американский раввин Меир Кахане писал следующее: «Те, кто позже организовывали марши в защиту прав человека и готовы были заплатить за это тюремным заключением, даже и не думали о том, например, чтобы приковать себя к ограде Белого дома и привлечь тем самым внимание к судьбе... миллионов их собратьев, стоявших на пороге уничтожения. Исключая действия Американского объединённого еврейского комитета по распределению фондов («Джойнт»), который не является членской организацией и был создан исключительно для оказания помощи беженцам, все усилия еврейского истэблшмента свелись к составлению вполне респектабельных петиций президенту Франклину Делано Рузвельту» [2, с. 5].

Немецкие сионисты и еврейские общинные лидеры Германии не поддерживали призыва своих заокеанских соотечественников, считая, что такие заявления будут только способствовать росту антисемитизма. Они полагали, что к «новому немецкому порядку» нужно относиться как непреложной данности и искать пути для взаимовыгодного сотрудничества. Спустя шесть месяцев после прихода к власти Гитлера, сионистская федерация Германии представила новому правительству меморандум, в котором рассматривались германо-еврейские отношения, и формально предлагалась сионистская поддержка в «решении еврейского вопроса». В меморандуме, среди прочего, отмечалось: «По своим практическим целям сионизм надеется на то, что сможет выиграть от сотрудничества даже с правительством, которое по своей сути враждебно относится к евреям, потому при рассмотрении еврейского вопроса речь идёт не о сентиментальности, а о реальной проблеме, решение которой интересует все народы, и в насто-

¹³ *Black E.* The Transfer Agreement: The Untold Story of the Secret Pact Between the Third Reich and Jewish Palestine. New York: Macmillan, London: Croom Helm Ltd, 1983; *Brenner L.* Zionism in the Age of the Dictators. London: Croom Helm, 1983; *Brenner L.* The Iron Wall. Zionist Revisionism from Jabotinsky to Shamir. London: Zed Books, 1984; *Brenner L.* [Ed.] 51 Documents: Zionist Collaboration with the Nazis. New York: Barricade Books, 2002; *Greenstein T.* Zionist-Nazi Collaboration and the Holocaust-A Historical Aberration? Edinburgh University Press, 2006; *Nicosia F.R.* The Third Reich & the Palestine question. New Jersey, US: Transaction Publishers, 2000; *Polekenm K.* The Secret Contacts: Zionism and Nazi Germany 1933–1941 // *Journal of Palestine Studies*. Vol. 5. No. 3/4 (Spring–Summer 1976). PP. 54–82; *Beit-Zvi S.B.* Post-Ugandan Zionism On Trial. A Study of the Factors that Caused the Mistakes Made by the Zionist Movement during the Holocaust. Tel-Aviv: Zahala. Vol. 1, 1991.

¹⁴ Judea declares War on Germany. [Электронный ресурс]. – Портал «Internet Archive». URL: <http://www.nationalists.org/library/hitler/daily-express/judea-declares-war-on-germany.html> (Дата обращения: 28.06.2018).

ящий момент особенно немцев ... Пропаганда бойкота, ведущаяся в настоящее время в отношении Германии, не является сионистской, потому что сионизм хочет не сражаться, а убеждать и строить»¹⁵.

XVIII конгресс старейшей Всемирной сионистской организации (ВСО) состоялся в Праге в сентябре 1933 г. Несмотря на то, что первым пунктом повестки дня был вопрос об отношении организации к приходу нацистов к власти, конгресс прошёл под знаком острого соперничества между двумя крупнейшими фракциями в ВСО – «социал-сионистами» во главе с Д. Бен-Гурионом и «сионистами-ревизионистами». После того как Бен-Гурион поставил на голосование вопрос о доминировании в ВСО принципа подчинения меньшинства большинству, правые партии, включая Ревизионистскую партию, поддержали призыв В. Жаботинского о выходе из движения. Покинули ВСО и сторонники Н. Гольдмана, которые не приняли сионистскую концепцию отрицания диаспоры. 230 делегатов, представлявших еврейские общины в 32-х странах в 1932 г. в Женеве, создали Всемирный еврейский конгресс во главе с Н. Гольдманом. Новая организация видела своей основной целью мобилизацию еврейского народа и демократических сил в борьбе против нацизма, однако ВЕК реально стал заниматься проблемой еврейских беженцев только с 1942 г.¹⁶.

Фракции, оставшиеся в ВСО по вопросу о том, какую политику надо проводить в отношении Германии, также раскололись на две группы: немецкие сионисты во главе со старейшим членом ВСО А. Руппиным предлагали отказаться от практики бойкота немецких товаров и начать налаживать сотрудничество с новыми властями и при их содействии прорабатывать программы переселения евреев в Палестину.

Один из влиятельнейших членов ВСО и будущий первый президент Израиля Х. Вейцман накануне проведения конференции в Эвиане опасался того, что «если она увенчается успехом, то это нанесёт только вред сионистскому движению... Если даже конференция не укажет на Палестину как единственно возможную страну для еврейской иммиграции, то раздадутся возгласы против заселения Палестины. А наша цель – превратить конференцию в силу, которая подвигла бы евреев, а также британское правительство на то, чтобы сделать что-то реальное для еврейского народа, а именно – выдвинуть Палестину на первый план и подчеркнуть её значение и способность поглощать большое количество еврейских беженцев» [21, р. 145]. Такую же позицию занимали глава «Еврейского агентства» (исполком ВСО) Д. Бен-Гурион, И. Гринбойм, Г. Меир и другие лидеры сионистского лейбористского движения.

Несмотря на то, что «Еврейское агентство» прекратило выдачу виз по английской квоте членам Ревизионистской партии, сторонники В. Жаботинского

¹⁵ The Zionist Federation of Germany Addresses the New German State, June 21, 1933 // English translation in Brenner L. [Ed.]. - 51 Documents: Zionist Collaboration with the Nazis. New York: Barricade Books, 2002. – PP. 42-46.

¹⁶ История ВЕК [Электронный ресурс]. – Интернет-портал Всемирного еврейского конгресса. URL: <https://www.worldjewishcongress.org/ru/about/history> (дата обращения: 15.06.2018.).

тоже настаивали на иммиграции евреев в Палестину. С целью срыва Эвианской конференции они провели серию терактов против арабов в Яффе. Примечательно, что и «ревизионисты», и социал-сионисты сходились во мнении, что Палестина не может быть убежищем для всех еврейских беженцев из Европы, и они отдавали предпочтение трудоспособной молодежи и состоятельным лицам. «Сионистское движение само по себе установило жёсткие стандарты для потенциальных иммигрантов, исключаящие в первую очередь антиссионистов в качестве претендентов на получение сертификатов. Молодые люди, находящиеся в хорошем состоянии, с некоторой подготовкой к сельскохозяйственным работам или физическому труду, а также лица с капиталом были предпочтительными кандидатами на алию (иммиграцию в Палестину) в процессе, когда потребности и интересы Палестины имели приоритет над стратегией спасения» [29, pp. 238-239]. Руководствуясь этими интересами, В. Жаботинский не гнушался даже контактами с Б. Муссолини, и на одной из встреч с ним предложил итальянскому диктатору добиваться передачи Италии английского мандата на управление Палестиной. Со своей стороны, дуче позволил создать в Чивита-Веккья еврейский военно-молодежный лагерь организации «Бейтар» [38, p. 77].

В конце концов лидеры «Еврейского агентства» поддержали план А. Руппина о содействии иммиграции, размеры которой ограничивались 300 тыс. чел. (200 тыс. из Германии и 100 тыс. – из Австрии) [6, pp. 158-159]. Позже Х. Вейцман признавал, что многие, не попавшие в эту предельную квоту, обречены и ВСО им помочь не в состоянии [40, p. 25].

Широко распространено устоявшееся мнение, что представители сионистских организаций, в том числе Х. Вейцман, не были допущены на конференцию в Эвиане, поскольку на этом настаивала Великобритания¹⁷. Однако, в действительности, лидеры сионистского движения попросту бойкотировали конференцию.

25 августа 1933 г. между Сионистской федерацией Германии, Англо-Палестинским банком (банковское учреждение ВСО в Палестине, ныне – Банк Леуми или Национальный банк Израиля), с одной стороны, и Министерством экономики Германии – с другой, было подписано Соглашение о трансфере (Эскем а-авара). На следующем, бойкотированном сионистами-ревизионистами, XIX конгрессе ВСО в 1935 г. Соглашение о трансфере было одобрено большинством голосов (169 «за», 12 «против», 17 «воздержались») [42, p. 28].

Суть этого соглашения заключалась в том, что еврей, находившийся на территории Третьего рейха и изъявлявший желание на иммиграцию в Палестину, должен был внести в берлинский банк Вассермана или гамбургский банк Варбургов не менее 1 тыс. фунтов ст. (5 тыс. долл. США). На эти деньги приобретались различные товары германского производства. Богатые евреи могли даже

¹⁷ Краткая еврейская энциклопедия. Иерусалим: «Кетер», 1982. – Т. 10. – С. 416.

заказать стройматериалы и проект будущего дома. Такие типично немецкие дома до сих пор сохранились в Хайфе и Тель-Авиве. Иммигрант, прибывавший в Палестину по Соглашению о трансфере, получал свои деньги в отделениях Англо-Палестинского банка, но уже в менее ценных палестинских фунтах и с вычетом довольно высокого процента за услуги немецкой стороны. Соглашение устраивало обе стороны: нацисты в условиях бойкота были заинтересованы в сбыте германских товаров и заработали на этой операции 139,6 тыс. рейхсмарок (более 50 тыс. долл.)¹⁸, а сионисты сумели переправить из Германии 50 тыс. евреев (10% еврейского населения Палестины по состоянию на 1939 г.) [38, р. 66]. Еврейские иммигранты из Германии и Австрии ввезли в страну более 40 млн долл., что составило около 60% всех капиталовложений в экономику Палестины [24, р. 65].

Соглашение о трансфере внесло ещё больший раскол в отношения между еврейскими международными организациями и еврейскими диаспорами. Если самые крупные еврейские общины на тот период времени еврейские общины в США и Польше настаивали на продолжении экономического удушья Германии, то окружение Д. Бен-Гуриона активно посредничало в обмене беженцев на их капиталы. Председатель ВЕК Н. Гольдман признавал в своих мемуарах, что ему «никогда не было так стыдно, как в тот момент, когда он слышал упреки в адрес сионистов, решившихся на сотрудничество с нацистами» [32, pp. 157-158]. В. Жаботинский и его сионисты-ревизионисты заняли крайне жёсткую позицию в отношении Соглашения о трансфере, назвав его «ударом в спину». Считается, что боевики из военизированных групп, аффилированных с Ревизионистской партией, убили в Тель-Авиве Х. Арлозорова, основного представителя от «Еврейского агентства» на переговорах, предшествовавших подписанию «трансфертной сделки»¹⁹.

Приток новых еврейских иммигрантов и активное экономическое развитие еврейского сектора в Палестине стали причиной самого мощного восстания местных арабов против сионистской колонизации страны в 1936-1939 гг. Правительство Великобритании пошло по пути «умиротворения» арабов и 17 мая 1939 г. опубликовало Белую книгу министерства по делам колоний, содержащую серьёзные уступки арабской палестинской общине. По мере усиления арабского сопротивления и ужесточения британской иммиграционной политики алия немецких евреев в Палестину прекратилась к декабрю 1939. В немалой степени этому способствовало изменение политики Гитлера в отношении немецких и австрийских евреев. Перед началом войны нацисты стали практиковать насильственные методы изгнания с полной конфискацией имущества несмотря на то, что в это время некоторые страны были готовы принять опре-

¹⁸ По состоянию на 1938-1939 гг. курс рейхсмарки по отношению к долл. США составлял 2,5 марки за 1 долл.

¹⁹ Есть также версия, что Х. Арлозоров был устранен германскими спецслужбами из-за того, что состоял в любовной связи с Магдой Геббельс, супругой министра народного просвещения и пропаганды нацистской Германии Й. Геббельса.

делённое количество евреев [37, pp. 48-49]. Отметим, что созданный на Эвианской конференции Комитет по делам беженцев фактически ничего не сделал для спасения евреев. Переговоры, которые вели члены Комитета с германскими властями, не имели никаких результатов.

В. Жаботинский и активисты «Бетар» были инициаторами организации так называемой нелегальной еврейской иммиграции в Палестину («Алия Бет») морским путём через границы Сирии и Ливана. С 1933 по 1939 гг. «сионистам-реви-сионистам» удалось переправить в Палестину 2700 чел. После публикации британским правительством Белой книги в нелегальных операциях по переправке европейских евреев стали участвовать волонтеры из «Хаганы»²⁰. Всего за годы войны нелегальным путём в Палестину иммигрировали около 40 тыс. чел., а в послевоенный период до создания Израиля – 80 тыс. чел. (включая легальную иммиграцию по британским квотам)²¹. Таким образом, при содействии международного сионистского движения и его фракций в Палестине удалось спасти 370 тыс. еврейских беженцев из Европы. Еще около 81 тыс. чел. было вывезено оттуда сотрудниками «Джойнта» в основном в США и Канаду главным образом через Францию, Испанию, Португалию и Балканы²³. Однако 5 млн евреев после начала Второй мировой войны оказались в нацистской ловушке. Быстрые победы нацистов в Европе позволили перекрыть для беженцев последние тропы отступления. После вторжения немецких войск на территорию СССР стали поступать сведения о массовых расправах гитлеровцев над евреями. А первые неудачи Вермахта на восточном фронте приближали нацистов к изменению их политики в отношении еврейского вопроса. На конференции в Ванзее 20 января 1942 г. нацистское руководство утвердило План окончательного решения еврейского вопроса, пункт третий которого предусматривал следующее: «Отныне, с соответствующего разрешения фюрера, вместо эмиграции открывается новая возможность решения проблемы – эвакуация евреев на восток. Но эти акции следует рассматривать всё же как запасные. Однако при этом уже накопился практический опыт, важный ввиду грядущего окончательного решения еврейского вопроса. Акция окончательного решения еврейского вопроса в Европе охватит около 11 млн евреев»²⁴. С этого времени и вплоть до разгрома нацизма в мае 1945 г. уничтожение евреев в концентрационных лагерях шло повсеместно на всей территории, оккупированной немецкими войсками.

Предпринятые США и Великобританией все немногочисленные меры по спасению евреев в некоторых странах восточной Европы успеха не имели [14,

²⁰ «Хагана» («Оборона») – полуподпольная еврейская военная организация, созданная руководством социал-сионистской «Партии труда» в июне 1920 г. в период арабских волнений в Иерусалиме для обеспечения безопасности еврейских поселений в Палестине.

²¹ Очерк истории еврейского народа / под ред Ш. Эттингера. Иерусалим: Библиотека Алия, 1979. Т. 2. С. 736.

²² Краткая еврейская энциклопедия... Т. 5, С. 334.

²³ Там же. Т. 2. С. 345-346.

²⁴ Протокол обсуждения «Окончательного решения еврейского вопроса», принятый на конференции, состоявшейся 20 января 1942 года по адресу: Берлин, Гроссен-Ванзее, 56/58 // Катастрофа европейского еврейства. Тель-Авив, Открытый университет, 1995. СС. 130-140.

pp. 155-158]. С 1942 по 1945 гг. спасением евреев в Европе занимались в основном антифашистские подпольные группы и немногочисленные одиночки, равнодушные к страданиям евреев, прозванные позже «праведниками мира». Однако результат их усилий по спасению несопоставим с масштабами потерь, которые понёс еврейский народ в Катастрофе. Яркий пример тому – деятельность лидера венгерских сионистов Р. Кастнера, тесно сотрудничавшего во время войны с начальником еврейского отдела СС А. Эйхманом. Благодаря этому «сотрудничеству» были переправлены в нейтральную Швейцарию 1684 еврея, среди которых были родственники и знакомые Р. Кастнера²⁵. В той же Венгрии жертвами Холокоста стали 476 тыс. евреев [18, p. 105].

В израильской и просионистской литературе широко пропагандируется утверждение о том, что «Ни один еврейский Молотов ни разу не сидел с нацистами за одним столом» [11, p. 708]. Но реальность состояла в том, что еврейские беженцы никому не были нужны, а сионистское движение было слабым и раздробленным, его лидеров все игнорировали, и они ничего не могли сделать в создавшейся ситуации [11, pp. 709-710]. Между тем, приведённый выше документальный материал показывает, что отдельные фракции в международном сионистском движении достаточно активно сотрудничали с нацистами в период с 1933 по 1939 гг. Также есть достоверные подтверждения тому, что лидеры сионистов не поехали в Эвиан не потому, что их там не хотели увидеть, а лишь потому, что Великобритания накануне приближавшейся войны не хотела портить свои отношения с арабскими союзниками и заранее предупредила, что не намерена обсуждать на конференции вопрос об увеличении квот для въезда в Палестину для европейских евреев. Так, в июне 1938 г., незадолго до встречи представителей союзников в Эвиане, глава «Еврейского агентства» Д. Бен-Гурион откровенно выразил своим коллегам беспокойство тем, что на конференции, возможно, её участники согласятся принять еврейских беженцев: «Я не знал, откроет ли конференция врата других стран... Но я боюсь, что это может нанести огромный вред Эрец Исраэль (Земля Израиля) и сионизму. Наша главная задача – минимизировать вред, опасность от этой конференции... Если бы я знал, что можно спасти всех детей Германии, отправив их в Англию, и только половину, отправив их в Эрец Исраэль, я бы выбрал последнее, поскольку для нас важно не только число этих детей, но и историческое предназначение народа Израиля. У евреев мог быть только один пункт назначения – Эрец Исраэль»²⁶.

Кроме того, сионистское руководство не располагало необходимым количеством средств для переправки в Палестину всех оказавшихся под угрозой уничтожения евреев Европы. В этой связи их планы предполагали организацию

²⁵ Рудольф Кастнер после войны занимал пост главы департамента общественных связей в израильском Министерстве промышленности и торговли. При невыясненных обстоятельствах он был убит в марте 1957 г. около своего дома в Тель-Авиве.

²⁶ Ben-Gurion's Zionism. [Электронный ресурс]. - Интернет-портал «The New York Times», July 12, 1987. [Электронный ресурс] URL: <https://www.nytimes.com/1987/07/12/books/l-ben-gurion-s-zionism-255687.html> (Дата обращения: 28.06.2018).

переселения только тех, кто обладал потенциальными возможностями быстро акклиматизироваться и абсорбироваться в новых условиях. Такой выборочный подход сионистов к проблеме еврейских беженцев, объективно лишил сотни тысяч людей последней надежды на спасение.

Против течения: деятельность Ф. Рузвельта по спасению европейских евреев

Вопрос об отношении правительства США и лично президента Ф. Рузвельта к проблеме еврейской иммиграции в предвоенные и военные годы ещё не стал предметом специального рассмотрения в российской историографии. Среди же американских историков он вызывает горячие споры, в которых есть две крайние точки зрения. Одни обвиняют Рузвельта в пренебрежении и даже антисемитизме [36; 50], другие защищают президента как стойкого защитника жертв Холокоста, спасшего от него сотни тысяч евреев [20]. Наиболее сбалансированная оценка политики Рузвельта в этом вопросе даётся в недавнем исследовании американских историков Р. Брейтмана и А. Лихтмана «ФДР и евреи». Главный вывод авторов состоит в том, что Рузвельт «не был ни героем еврейского дела, ни сторонним наблюдателем нацистских преступлений против евреев... Он реагировал на них более решительно, чем любой другой мировой лидер того времени» [23, с. 315].

Политику Рузвельта в этом вопросе следует рассматривать в контексте конкретной международной и внутривнутриполитической ситуации, в которой ему приходилось действовать. Общественное мнение и настроения в Конгрессе в 1930-х гг. не способствовали активной позиции в отношении еврейской (как, впрочем, и другой) иммиграции из Европы. В начале 1939 г. – вскоре после трагедии «хрустальной ночи» в Германии 83% американцев выступали против увеличения европейской иммиграции в США в условиях высокой безработицы и разгула изоляционистских настроений [23, с. 110]. Законодательную политику в этом вопросе определял Конгресс в соответствии с законом 1924 г., ограничивавшим иммиграцию мизерными квотами по странам. Но и эти квоты не заполнялись полностью в виду бюрократического равнодушия руководства Госдепартамента, заражённого антисемитскими предрассудками. Так, в 1938 г. из 153,8 тыс. вакансий по всем странам в США въезжало лишь около 68 тыс. чел., а из квоты для Германии в 27,3 тыс. всего 17,8 тыс.²⁷

С началом Второй мировой войны приём беженцев ещё более осложнился новыми ограничениями на въезд по соображениям безопасности. В архиве Рузвельта хранятся тысячи обращений к президенту и его окружению с отчаянными просьбами о помощи. Одно из них – письмо Альберта Эйнштейна супруге президента Э. Рузвельт от 26 июля 1941 г. «Госдепартамент, – писал

²⁷ Overseas Countries of Refuge: United States of America – F.D. Roosevelt Library, Hyde Park, New York (далее – FDRL), Ira Hirschman Papers, Box 1. Summary Reports on War Refugees Board Activities, Feb – Oct, 1944. с. 90

он, – сейчас проводит такую политику, которая делает практически невозможным предоставить убежище в Америке многим достойным людям, ставшим жертвами фашистской жестокости в Европе... Создается стена бюрократических препятствий, нацеленных якобы на защиту Америки от подрывных и опасных элементов»²⁸ [18].

Но, пожалуй, самым выразительным обвинением в адрес Госдепартамента является подробный меморандум министра финансов Генри Моргентау-III для президента и госсекретаря К. Хэлла от 13 января 1944 г. под названием «О попустительстве нашего правительства в отношении истребления евреев». В этом документе Моргентау прямо обвиняет ответственных сотрудников Госдепартамента (прежде всего – курирующего заместителя госсекретаря Б. Лонга) в противодействии еврейской иммиграции путем создания искусственных препятствий и сокрытия информации, в нежелании сотрудничать с общественными организациями, занимающимися оказанием помощи европейским евреям²⁹. Одной из самых эффективных организаций такого рода стала Американо-еврейская комиссия по распределению (American Jewish Joint Distribution Commission или АЕКР), работавшая более чем в 50 странах и охватившая около 1 млн чел.³⁰.

Г. Моргентау был одним из самых активных сторонников расширения помощи жертвам Холокоста в окружении Рузвельта. Сам президент после осторожно-выжидательного отношения к этой проблеме во время своего первого срока после выборов 1936 г. стал действовать более уверенно и решительно. Он нажимает на Конгресс с целью смягчения условий еврейской иммиграции (что увеличило её почти на 100 тыс. чел.), оказывает давление на британское правительство в вопросе о еврейской иммиграции в Палестину, отзывает посла США из Берлина в ответ на кровавые события «хрустальной ночи» и инициирует созыв Эвианской конференции 1938 г. [39, с. 161]. На этой конференции, как известно, представители США, Великобритании и большинства других стран-участников отказались существенно увеличить приём иммигрантов из Европы на своей территории, ссылаясь на национальное законодательство.

Тогда Рузвельт стал искать другие маршруты для еврейской иммиграции. Новые документы, обнародованные в 2009 г. тем же Брейтманом, свидетельствуют о ранее неизвестном проекте президента – расселении еврейских иммигрантов из Европы в малонаселенных районах Латинской Америки и Африки. По поручению президента ведущий американский географ И. Боуман составил подробный план возможного приема иммигрантов в странах этих регионов³¹ [36].

²⁸ Albert Einstein to Mrs. Franklin D. Roosevelt, July 26, 1941. Franklin D. Roosevelt Library, Hyde Park, New York (далее – FDRL), President's Personal File 7177.

²⁹ Report to the Secretary on the Acquiescence of this Government in the Murder of the Jews, January 13, 1944. – FDRL, Eleonora Roosevelt Papers, H.Morgenthau Diary, vol.694.

³⁰ E.Warburg to President Roosevelt, September 10, 1941, FDRL, President's Personal File 7383.

³¹ I.Bowmann to the President, November 21, 1938; S. Welles to the President, November 28, 1938. – FDRL, President's Secretary File, Subject File, Refugees, Box 158.

Межведомственный комитет, созданный по решению Эвианской конференции, начал переговоры с германскими властями и потенциальными реципиентами иммигрантов – Доминиканской республикой, Филиппинами, британскими доминионами. К августу 1939 г., по свидетельству представителя США в МК М. Тэйлора, был подготовлен проект «научного плана рассредоточенной иммиграции» [27, с. 8]. Начавшаяся война нарушила эти планы и большинство европейских государств-членов МК было готово вовсе прекратить его работу. Это мнение, по свидетельству того же Тэйлора, разделялось многими и в Вашингтоне. Но президент Рузвельт настоял на продолжении работы комитета, считая, что в ходе войны проблема иммиграции будет только усугубляться. Однако эта дальнейшая работа сосредоточилась в основном на Доминиканской республике и переговорах с диктатором Трухильо. В сотрудничестве с АЕКР к 1941 г. в Доминикане было размещено 600 еврейских переселенцев из Европы – гора родила мышь [27, с. 10]. Но и эти мизерные усилия сошли на нет после вступления США в войну.

В первые годы войны Рузвельт был всецело поглощён проблемами мобилизации страны для её ведения и на время отошёл от вопроса еврейской иммиграции. Тем временем в конце 1942 – начале 1943 г. в Вашингтоне были получены подробные достоверные данные о подлинном размахе Холокоста, что подвигло Рузвельта и его окружение на активизацию усилий по спасению еврейского населения от истребления. Правда, здесь опять не обошлось без чисто символических мер типа Бермудской конференции. Беспомощность дипломатии на фоне растущей огласки Холокоста подтолкнула Конгресс к выдвижению новых инициатив по спасению оставшегося в Европе еврейского населения. Комитет Сената по внешним сношениям предложил создать специальный орган для этой цели. К этому требованию подключились и еврейские организации США. Это давление в сочетании с уже отмеченным меморандумом Г. Моргентгау подтолкнуло Рузвельта к созданию в начале 1944 г. такого органа – Управления по делам беженцев (War Refugees Board) во главе с госсекретарем, министром финансов и военным министром, которое через своих представителей в дипломатических миссиях США провело большую работу по эвакуации еврейских беженцев в Палестину через территорию Турции, Италии, Испании, Португалии и других стран. По подсчетам Брейтмана и Лихтмана эта организация помогла вывести из Европы около 200 тыс. еврейских беженцев [23, с. 325].

Но эта работа сталкивалась с серьёзными препятствиями. Страны-сателлиты Германии с большим количеством еврейского населения (Румыния, Венгрия, Болгария) отказывались выпускать его за свои границы. Неоднократные предупреждения США в адрес нацистской Германии и её сателлитов об ответственности за истребление евреев не оказывали на них заметного влияния. Существовала большая проблема транспортировки беженцев по суше и по морю. Военное командование США отказывалось выделять суда на эти цели, ссылаясь на нехватку тоннажа в условиях продолжения военно-морских операций в Среди-

земном море. Ещё одним препятствием была позиция британской дипломатии, которая со времени Белой книги 1939 г. ограничивала еврейскую иммиграцию в Палестину из-за опасений волнений арабского населения. В ходе подготовки Бермудской конференции американцы прикидывали возможность размещения еврейских иммигрантов в Киренаике и Триполитании (Ливия), которые по их расчетам могли принять до 100 тыс. чел.³². Однако этот план был заблокирован Форин Офис. «Несмотря на обильные заверения в “горячей поддержке и сочувствии”, – говорилось в отчете УДБ 1944 г., – мы получили от англичан ничтожное содействие в вопросах спасения беженцев и оказания им помощи»³³.

Вопрос о создании убежищ (heavens) для еврейской иммиграции на территории самих США также обсуждался в Белом доме и Конгрессе. Член Палаты представителей Э. Селлер, например, говорил на её заседании: «Мы можем принять многих беженцев из нацистского ада и без изменения иммиграционного законодательства. Их можно разместить в специальных лагерях до окончания войны. Расходы на их содержание и транспортировку в США могли бы взять на себя частные благотворительные организации. Мы содержим в лагерях большое количество немецких военнопленных, многие из которых повинны в нацистских зверствах. Неужели мы не можем сделать хотя бы то же самое для жертв этих зверств?»³⁴. Однако и этого сделано не было.

Среди того, что ещё могли бы сделать американцы для спасения жертв Холокоста, часто называют отказ военного командования США подвергнуть бомбардировке железнодорожные пути к концлагерям, прежде всего – Аушвицу. Ответственность за это возлагается и на самого Рузвельта, хотя нет никаких доказательств его личного участия в этом решении [23, с. 281-288]. Военное командование ссылалось на нецелесообразность отвлечения ресурсов от военных операций и проблематичную эффективность таких бомбардировок в спасении жизней заключенных.

Таким образом, можно сказать, что США могли бы сделать гораздо больше для спасения жертв Холокоста. Но могли бы сделать и ещё меньше, если бы не президент Рузвельт и его ближайшее окружение.

Список литературы:

1. Вершинин А. А. Леон Блюм: штрихи к политическому портрету // Новая и новейшая история. 2013. № 4. С. 133–158.
2. Вылегжанин А.Н., Дудыкина И.П. Понятие «международно-правовая политика государства» // Московский журнал международно-го права. 2016. №4. С. 21-37.
3. Галенская Л.Н. Право убежища (международно-правовые вопросы). М.: Международные отношения, 1968. 129 с.
4. Глюкель фон Гамельн: рассказ от первого лица // Лехаим 2000. № 11-12; 2001. № 1-11.

³² Memorandum April 20th, 1943 by A.Berle Jr. FDRL, Eleanor Roosevelt Papers, Materials from Adolph A.Berle Jr. Papers and Diary.

³³ Report of War Refugee Board for Week of May 29 – June 4, 1944. – FDRL, Ira Hirschmann Papers, Box 1.

³⁴ Report to the Secretary on the Acquiescence of this Government in the Murder of the Jews, January 13, 1944. – FDRL, Eleonora Roosevelt Papers, H.Morgenthau Diary, vol.694. с. 8

- URL: <https://lechaim.ru/ARHIV/arhiv.html> (дата обращения: 10.06.2018).
5. Горохов В.Н. История международных отношений 1918-1939. Курс лекций. М.: Издательство Московского университета, 2004. 288 с.
 6. Гутман И., Шацкер Х. Катастрофа и её значение. Иерусалим: «Библиотека Алия», 1990. 287 с.
 7. Ди Нольфо Э. История международных отношений (1918-1999): в 2 т. Т.1. М.: Логос, 2003. 592 с.
 8. Иванов Д.В. Беженцы в современном международном праве. М.: Международные отношения, 2006. 200 с.
 9. Исаев М.А. История государства и права зарубежных стран. М.: Юрайт, 2011. 957 с.
 10. Кахане М. Никогда больше! Нью-Йорк: «Пирамид букс», 1971. 218 с.
 11. Лакер В. История сионизма / пер. с англ. А. Блейз, О. Блейз. М.: Крон-пресс, 2000. 848 с.
 12. Мизес Л. фон. Всемогущее правительство: Тотальное государство и тотальная война. Челябинск: Социум, 2006. 466 с.
 13. Потапов В.И. Беженцы и международное право. М.: Международные отношения, 1986. 103 с.
 14. Сакер Г.М. История Израиля от возникновения сионизма до создания Государства Израиль. Иерусалим: Библиотека Алия, 1994. Т. 2. 384 с.
 15. Советско-польские отношения в 1918-1945 гг. Сборник документов в четырех томах. Т. 2 (1926-1932). М.: Аспект-Пресс, 2017. 630 с.
 16. Шибаева Е.А. Проблема права убежища в международном праве. Автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 1953. 16 с.
 17. Ястребова А.Ю. Международно-правовые механизмы регулирования миграции: доктринальные подходы и опыт Российской Федерации. М.: ВАКО, 2014. 464 с.
 18. Arendt H. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York: Penguin, 1963. 275 p.
 19. Bartrop P. *The Evian Conference of 1938 and the Jewish Refugee Crisis*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018. 128 p. DOI: 10.1007/978-3-319-65046-3
 20. Beir R. *Roosevelt and the Holocaust: How FDR Saved the Jews and Brought Hope to a Nation*. N.J.: Barricade Books, 2006. xxv, 324 p.
 21. Beit-Zvi S.B. *Post-Ugandan Zionism On Trial. A Study of the Factors that Caused the Mistakes Made by the Zionist Movement during the Holocaust*. Tel-Aviv: Zahala, 1991. Vol. 1. 409 p.
 22. Birnbaum E. *Evian: The Most Fateful Conference of all Times in Jewish History. Part II // «Nativ». A Journal of Politics and the Arts*. Sha'arei-Tikva: Ariel Center for Policy Research. February 2009. Pp. 1-4.
 23. Breitman R., Lichtman A. *2013. FDR and the Jews*. The Belknap Press: Boston, 2013. vii, 433 p.
 24. Brenner L. *Zionism in the Age of the Dictators*. London: Croom Helm, 1983. 277 p.
 25. Brynteson M. *The Bermuda Conference: The Use of Refugees for Public Relations*. History Thesis, 2008. 37 p. URL: <https://www.pacificu.edu/sites/default/files/documents/Meredith%20Brynteson.pdf>
 26. Burgess G. *The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany: James G. Macdonald and Hitler's victims*. London: Bloomsbury, 2016. 240 p.
 27. *Confidential Memorandum Regarding Refugees by Myron C. Taylor 1938-1947*. July 30, 1947. FDRL, Myron Taylor Papers.
 28. Coodwin-Gill G.S., McAdam J. *The Refugee in International Law*. 3d ed. Oxford: Oxford University Press, 2007. 848 p.
 29. Dawidowicz L. *The war against the Jews 1933-45*. London: Penguin, 1975. 556 p.
 30. Dwork D., van Pelt R. *Holocaust: A History*. N.Y.: W.W. Norton, 2002. 464 p.
 31. Friedman S.S. *No Haven for the Oppressed: United States Policy toward Jewish Refugees, 1938-1945*. Detroit: Wayne State University Press, 1973. 235 p.
 32. Goldmann N. *The Autobiography of Naum Goldmann: Sixty Years of Jewish Life*. New-York: Holt, Rinehart and Winston, 1969. 358 p.
 33. Holborn L., Chartrand Ph., Chartrand R. *Refugees: a Problem of our Time*. Vol. 1-2. Metuchen: Scarecrow Press, 1975. 1525 p.
 34. Kushner T., Lunn K. *Traditions of Intolerance: Historical Perspectives on Fascism and Race Discourse in Britain*. Manchester: Manchester University Press, 1989. 272 p.
 35. Landau R.S. *The Nazi Holocaust: Its History and Meaning*. New York: I.B.Tauris, 2006. 376 p.
 36. Medoff R. *FDR and the Holocaust: A Breach of Faith*. David S. Wyman Institute for Holocaust Studies. Washington, 2013. 306 p.
 37. Nicosia F.R. *The Third Reich & the Palestine question*. New Jersey, US: Transaction Publishers, 2000. 303 p.
 38. Polkahn K. *The Secret Contacts: Zionism and Nazi Germany, 1933-1941 // Journal of Palestine Studies*, 1976. Pp. 54-82.
 39. Reynolds D. 2015. «FDR and the Jews» // *Journal of Modern Jewish Studies*. No. 15. Iss. 1. Pp.

- 161-162.
40. Shonfeld M.R. The Holocaust Victims Accuse. Documents and Testimony on Jewish War Criminals. New York: Bnei Yeshivos, 1977. 124 p.
41. Stoessinger J. The Refugee and the World Community. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1956. 239 p.
42. Weiss Y. The Transfer Agreement and the Boycott Movement: A Jewish Dilemma on the Eve of the Holocaust // Yad Vashem Studies. Jerusalem: Yad Vashem, 1998. Vol. XXVI. Pp. 129—172.
43. Wyman D. 1984. The Abandonment of the Jews: America and the Holocaust 1941-1945. New York: Pantheon Books, 1984. xv, 444 p.

Об авторах:

Дмитрий Владимирович Иванов – к.ю.н., доцент кафедры международного права МГИМО, 119454, Российская Федерация, г. Москва, пр. Вернадского, д. 76. E-mail: prof.ivanovdv@gmail.com.

Александр Владимирович Крылов – д.и.н., профессор кафедры востоковедения, ведущий научный сотрудник Центра ближневосточных исследований Института международных исследований МГИМО, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, 119454. E-mail: avkrylov2004@mail.ru.

Владимир Михайлович Морозов – к.и.н., доцент кафедры дипломатии МГИМО, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, 119454. E-mail: morozov_v_m@mgimo.ru.

Владимир Олегович Печатнов – д.и.н., заслуженный деятель науки России, заведующий кафедрой истории и политики стран Европы и Америки МГИМО, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, 119454. E-mail: vopechatnov@gmail.com.

Сергей Анатольевич Скляров – к.и.н., доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, 119454. E-mail: redaktors@mail.ru.

Екатерина Олеговна Шебалина – соискатель кафедры дипломатии МГИМО, Россия, Москва, проспект Вернадского, 76, 119454. E-mail: shebalina.e.o@my.mgimo.ru.

«THE CONSCIENCE OF THE WORLD» OR «CONSPIRACY OF SILENCE»? TO THE ANNIVERSARIES OF THE EVIAN AND BERMUDA CONFERENCES

D.V. Ivanov, A.V. Krylov, V.M. Morozov, V.O. Pechatnov, S.A. Sklyarov, E.O. Shebalina
DOI 10.24833/2071-8160-2018-4-61-125-152

Moscow State Institute of International Relations (University) MFA Russia

The article represents a complex and multifaceted analysis of different aspects related to the Evian and Bermuda conferences and is based on new scientific literature and archival documents. The aspects include such issues as prerequisites for conferences in the documents of the USSR Embassy in Poland as of 1923, historical and legal analysis of the activi-

ties and outcomes of conferences from the perspective of international legal regulation of forced population migration, the evolution of F. Roosevelt's administration policy on the issue of Jewish immigration in the 1930s-1940s, as well as the reaction of the Jewish world to the conferences. In particular, V. Pechatnov analyzes the internal and external factors of American politics, public opinion, the personal role of President Roosevelt, the imperative of waging war against the Axis countries during the conferences. The author comes to the conclusion that Roosevelt administration and the president himself were not ardent advocates of the Holocaust victims, but they were not indifferent witnesses to the tragedy, doing for Jewish immigrants more than the governments of other Western countries. In his turn, D. Ivanov carries out a legal analysis of a number of international agreements on forced migration, adopted by states within the framework of the League of Nations, as well as the reasons for their low effectiveness. The author pays special attention to political events in Europe after Hitler coming to power. The author concludes that the unpreparedness of European states and the United States to accept ethnic Jews from German-occupied countries on their territory became one of the reasons for their mass death. S. Sklyarov proves the thesis that the Evian and Bermuda conferences demonstrated the consistency of the policies of the 32 member countries, which ultimately resulted in European Jews being the victims of Holocaust. As an example of such consistency and its earlier manifestation, which did not take into account the hopelessness of the situation of Jewish refugees, are the events of 1923 in Poland. Researcher A. Krylov presents an alternative point of view on the participation of Jewish organizations in conferences. The author refutes the widespread opinion that the leaders of Jewish organizations were not allowed to participate in the above-mentioned conferences. In fact, the Zionist movement, which took the leading positions in the Jewish communities of the world, ignored these conferences, considering them harmful because of England's persistent refusal to abolish the White Paper of 1936, which restricted Jewish immigration to Palestine. The leaders of the Zionist movement provided assistance only to those refugees who agreed to settle in Palestine.

Key words: refugees under international law, the problem of Jewish refugees, League of Nations, forced migration, Evian Conference of 1938, Bermuda Conference of 1943, Holocaust, World War II, Franklin Roosevelt, international Zionism, Nazism

References

1. Vershinin A. A. Leon Blum: shtrikhi k politicheskomu portretu [Leon Blum: strokes to the political portrait]. *Novaia i noveishaia istoriia*, 2013, no. 4, pp. 133–158 (in Russian).
2. Vylegzhanin A.N., Dudykina I.P. Poniatie «mezhdunarodno-pravoivaia politika gosudarstva» [The concept of “international legal policy of the state”]. *Moskovskii zhurnal mezhdunarodnogo prava*, 2016, no. 4, pp. 21-37 (in Russian).
3. Galenskaia L.N. *Pravo ubezhishcha (mezhdunarodno-pravovye voprosy)* [The right of asylum (international legal issues)]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniia Publ., 1968. 129 p. (In Russian).
4. Gliukel' fon Gamel'n: rasskaz ot pervogo litsa [Glukel von Hamelin: a story from the first person]. *Lekhaim*, 2000, no. 11-12; 2001, no. 1-11. Available at: <https://lechaim.ru/ARHIV/arhiv.html> (Accessed: 10.06.2018) (in Russian).
5. Gorokhov V.N. *Istoriia mezhdunarodnykh otnoshenii 1918-1939. Kurs lektsii* [The history of international relations 1918-1939. Lecture course]. Moscow, Moscow State University Publ., 2004. 288 p. (in Russian).
6. Gutman I., Shatsker Kh. *Katastrofa i ee znachenie* [The catastrophe and its significance]. Ierusalim, Biblioteka Aliia Publ., 1990. 287 p. (In Russian).
7. Di Nol'fo E. *Istoriia mezhdunarodnykh otnoshenii (1918-1999)* [The history of international relations (1918-1999)]. In 2 vol. Vol.1. Moscow, Logos Publ., 2003. 592 p. (In Russian).
8. Ivanov D.V. *Bezhtentsy v sovremennom mezhdunarodnom prave* [Refugees in

- contemporary international law]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniia Publ., 2006. 200 p. (In Russian).
9. Isaev M.A. *Istoriia gosudarstva i prava zarubezhnykh stran* [History of the state and law of foreign countries]. Moscow, Iurait Publ., 2011. 957 p. (In Russian).
 10. Kakhane M. *Nikogda bol'she!* [Nevermore!]. New York, Pyramid buks Publ., 1971. 218 p. (in Russian).
 11. Laqueur W. *A History of Zionism*. Boston, Holt, Rinehart and Winston Publ., 1972. 639 p. (Russ. ed.: Laker V. *Istoriia sionizma*. Transl. by A. Bleiz, O. Bleiz. Moscow, Kron-press Publ., 2000. 848 p.)
 12. Mizes L. fon. *Vsemogushchee pravitel'stvo: Total'noe gosudarstvo i total'naia voina* [Almighty government: Total state and total war]. Cheliabinsk, Sotsium Publ., 2006. 466 p. (in Russian).
 13. Potapov V.I. *Bezhtentsy i mezhdunarodnoe pravo* [Refugees and international law]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniia Publ., 1986. 103 p. (in Russian).
 14. Saker G.M. *Istoriia Izrailia ot vzniknoveniia sionizma do sozdaniia Gosudarstva Izrail'* [The history of Israel from the rise of Zionism to the establishment of the State of Israel]. Ierusalim, Biblioteka Aliia Publ., 1994. Vol. 2. 384 p. (in Russian).
 15. *Sovetsko-pol'skie otnosheniia v 1918-1945 gg.* [Soviet-Polish relations in 1918-1945]. *Sbornik dokumentov v chetyrekh tomakh* [Collection of documents in 4 vol.]. Vol. 2 (1926-1932). Moscow, Aspekt-Press Publ., 2017. 630 p. (in Russian).
 16. Shibaeva E.A. *Problema prava ubezhishcha v mezhdunarodnom prave* [The problem of the right of asylum in international law]. Phd in Law dissertation abstract. Moscow, 1953. 16 p. (In Russian).
 17. Iastrebova A.Iu. *Mezhdunarodno-pravovye mekhanizmy regulirovaniia migratsii: doktrinal'nye podkhody i opyt Rossiiskoi Federatsii* [International legal mechanisms of migration regulation: doctrinal approaches and experience of the Russian Federation]. Moscow, VAKO Publ., 2014. 464 p. (in Russian).
 18. Arendt H. *Eichmann in Jerusalem: A Report on the Banality of Evil*. New York, Penguin Publ., 1963. 275 p.
 19. Bartrop P. *The Evian Conference of 1938 and the Jewish Refugee Crisis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan Publ., 2018. 128 p. DOI: 10.1007/978-3-319-65046-3
 20. Beir R. *Roosevelt and the Holocaust: How FDR Saved the Jews and Brought Hope to a Nation*. New Jersey, Barricade Books Publ., 2006. xxv, 324 p.
 21. Beit-Zvi S.B. *Post-Ugandan Zionism On Trial. A Study of the Factors that Caused the Mistakes Made by the Zionist Movement during the Holocaust*. Tel-Aviv, Zahala Publ., 1991. Vol. 1. 409 p.
 22. Birnbaum E. *Evian: The Most Fateful Conference of all Times in Jewish History. Part II. «Nativ»*. *A Journal of Politics and the Arts*, 2009, pp. 1-4.
 23. Breitman R., Lichtman A. *FDR and the Jews*. Boston, The Belknap Press Publ., 2013. vii, 433 p.
 24. Brenner L. *Zionism in the Age of the Dictators*. London, Croom Helm Publ., 1983. 277 p.
 25. Brynteson M. *The Bermuda Conference: The Use of Refugees for Public Relations*. History Thesis. 2008. 37 p. Available at: <https://www.pacificu.edu/sites/default/files/documents/Meredith%20Brynteson.pdf>
 26. Burgess G. *The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany: James G. Macdonald and Hitler's victims*. London, Bloomsbury Publ., 2016. 240 p.
 27. Taylor M.C. *Confidential Memorandum Regarding Refugees*. 30.07.1947. *FDRL, Myron Taylor Papers*.
 28. Coodwin-Gill G.S., McAdam J. *The Refugee in International Law*. 3d ed. Oxford, Oxford University Press Publ., 2007. 848 p.
 29. Dawidowicz L. *The war against the Jews 1933-45*. London, Penguin Publ., 1975. 556 p.
 30. Dwork D., van Pelt R. *Holocaust: A History*. New York, W.W. Norton Publ., 2002. 464 p.
 31. Friedman S.S. *No Haven for the Oppressed: United States Policy toward Jewish Refugees, 1938-1945*. Detroit, Wayne State University Press Publ., 1973. 235 p.

32. Goldmann N. *The Autobiography of Naum Goldmann: Sixty Years of Jewish Life*. New-York, Holt, Rinehart and Winston Publ., 1969. 358 p.
33. Holborn L., Chartrand Ph., Chartrand R. *Refugees: a Problem of our Time*. Vol. 1-2. Metuchen, Scarecrow Press Publ., 1975. 1525 p.
34. Kushner T., Lunn K. *Traditions of Intolerance: Historical Perspectives on Fascism and Race Discourse in Britain*. Manchester, Manchester University Press Publ., 1989. 272 p.
35. Landau R.S. *The Nazi Holocaust: Its History and Meaning*. New York, I.B.Tauris Publ., 2006. 376 p.
36. Medoff R. *FDR and the Holocaust: A Breach of Faith*. David S. Wyman Institute for Holocaust Studies. Washington, 2013. 306 p.
37. Nicosia F.R. *The Third Reich & the Palestine question*. New Jersey, US, Transaction Publ., 2000. 303 p.
38. Polkehn K. The Secret Contacts: Zionism and Nazi Germany, 1933-1941. *Journal of Palestine Studies*, 1976, pp. 54-82.
39. Reynolds D. FDR and the Jews. *Journal of Modern Jewish Studies*, 2015, no. 15, iss. 1, pp.161-162.
40. Shonfeld M.R. *The Holocaust Victims Accuse. Documents and Testimony on Jewish War Criminals*. New York, Bnei Yeshivos Publ., 1977. 124 p.
41. Stoessinger J. *The Refugee and the World Community*. Minneapolis, University of Minnesota Press Publ., 1956. 239 p.
42. Weiss Y. The Transfer Agreement and the Boycott Movement: A Jewish Dilemma on the Eve of the Holocaust. *Yad Vashem Studies*, 1998, vol. XXVI, pp. 129-172.
43. Wyman D. 1984. *The Abandonment of the Jews: America and the Holocaust 1941-1945*. New York, Pantheon Books Publ., 1984. xv, 444 p.

About the authors:

Dmitry V. Ivanov – PhD in Juridical Sciences, Associate Professor, Department of International Law, Moscow State Institute of International Relations (University). 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. E-mail: prof.ivanovdv@gmail.com.

Alexander V. Krylov – Doctor of Historical Sciences, Professor of the Department of Oriental Studies, Leading Researcher, Center for Middle Eastern Studies, Institute of International Studies, Moscow State Institute of International Relations. Moscow State Institute of International Relations (University). 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. E-mail: avkrylov2004@mail.ru.

Vladimir M. Morozov – PhD in Historical Sciences, Associate Professor, Department of Diplomacy, Moscow State Institute of International Relations (University). 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. E-mail: v_m_morozov@mgimo.ru.

Vladimir O. Pechatnov – Doctor of Historical Sciences, Distinguished Scholar of the Russian Federation, Head of Department of History of European and American countries, Moscow State Institute of International Relations (University). 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. E-mail: vopechatnov@gmail.com.

Sergey A. Sklyarov – PhD in Historical Sciences, Senior lecturer at the Department of International Relations and Foreign Policy of Russia, Moscow State Institute of International Relations (University). 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. E-mail: redaktors@mail.ru.

Ekaterina O. Shebalina – MA in History, postgraduate student at Department of Diplomacy, Moscow State Institute of International Relations (University). 76, pr. Vernadskogo, Moscow, Russia, 119454. E-mail: shebalina.e.o@my.mgimo.ru.