

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

УДК 327.2(73) + 327.5 +94(861) + 94(729.1)

Ю. С. Барышникова

ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА США В КОЛУМБИИ В 1961–1963 гг.

В статье анализируется внешняя политика США в Колумбии в период президентства Дж. Ф. Кеннеди в 1961–1963 гг. Несмотря на некоторые трудности и неудачи, реализация программы «Союз ради прогресса» как основы внешнеполитического курса президента Кеннеди в Колумбии оказалась достаточно успешной и обоюдовыгодной. США смогли активно решать свои внешнеполитические задачи, в частности по вопросу изоляции Кубы, а колумбийское правительство сумело эффективно использовать предоставляемую финансовую поддержку.

Ключевые слова: внешняя политика США, Колумбия, Кеннеди, «Союз ради прогресса».

Основой внешней политики США в Колумбии в 1961–1963 гг. стал «Союз ради прогресса» — программа комплексного развития государств Латинской Америки, созданная по инициативе североамериканского президента Дж. Ф. Кеннеди. Это была кооперативная межамериканская программа, которая должна была содействовать экономическому прогрессу и укреплению демократии в латиноамериканском регионе путем использования зарубежной помощи и мобилизации внутренних ресурсов латиноамериканских стран. Колумбия стала одной из немногих стран, которая относительно успешно восприняла и имплементировала внешнеполитические инициативы Кеннеди. В период 1961–1963 гг. Колумбии было предоставлено более 500 млн долларов США.

Задачами «Союза», закрепленными в декларации и хартии Пунта-дель-Эсте в 1961 г., рассчитанными на 10 лет, стали улучшение и укрепление демократических институтов, увеличение темпов экономического и социального развития, рост ВВП не менее 2,5 % в год на душу населения, повышение среднего дохода жителей Америки, продвижение городских и сельских жилищных

программ, проведение аграрных реформ. Для выполнения целей программы и поддержки проводимых реформ Соединенные Штаты обязались предоставить 20 млрд долларов, в основном в виде государственных займов, за весь период действия программы. Чтобы получить финансирование, страны должны были подготовить и представить планы национального развития.

Политика США в Колумбии в начале 1960-х гг. определялась несколькими обстоятельствами. Во-первых, администрация Кеннеди исходила из того, что угроза прихода к власти коммунистов, а также возможность левого вооруженного переворота оценивались как минимальные. По сведениям консульства США, подрывная деятельность коммунистов, экстремистов либерального революционного движения, сторонников бывшего колумбийского диктатора Рохаса Пинилья находилась под контролем колумбийских сил безопасности [2, 1–3]. Кроме того, между президентом США Джоном Кеннеди и президентом Колумбии Льерасом Камарго сложились теплые личные отношения.

Во-вторых, многочисленные социологические опросы свидетельствовали о благоприятном имидже США в глазах местного населения. В страноведческих докладах госдепартамента говорилось о том, что в отличие от населения многих других стран Латинской Америки большинство колумбийцев не разделяли иррациональной подозрительности в отношении возможных экспансионистских намерений политики Соединенных Штатов [13, 60]. По сведениям информационного агентства США, в Боготе 82 % жителей оценивали Соединенные Штаты как страну, симпатизировавшую стремлениям колумбийцев. В отчете также говорилось, что даже беднейшие слои населения имели представление о программе «Союз ради прогресса» и оценивали ее достаточно высоко [9, i].

В-третьих, Колумбия являлась основным проводником антикубинских действий США в странах Латинской Америки. «План Льераса», или план исключения Кубы из органов межамериканской системы, активно продвигался государственными деятелями Колумбии — самим президентом Льерасом, а также министром иностранных дел Колумбии Хулио Турбаем, который непосредственно посетил с визитами большинство латиноамериканских стран для того, чтобы подтолкнуть их правительства к выступлению против Кубы на конференции в Пунта-дель-Эсте в январе 1962 г.

В-четвертых, экономическое положение страны также внушало оптимизм. В докладе, подготовленном для Латиноамериканского политического комитета в Белом доме, шла речь о том, что Колумбия, является одной из наиболее прогрессивных стран Латинской Америки. В период либерального правления в этой стране были инициированы многие реформы, впоследствии вошедшие в перечень необходимых реформ в рамках «Союза ради прогресса». По динамике развития бизнеса Колумбия находилась в числе ведущих стран на континенте. ВВП на душу населения был средним по Латинской Америке и составлял примерно 260 долларов на человека. Ежегодный прирост ВВП на душу населения к началу 1960-х гг., даже с учетом колеблющихся цен на кофе, составлял 2 % [13, 1–2].

Совокупность этих факторов предоставляла возможность деятелям Вашингтона ставить во главу угла не поддержку антикоммунистических инициатив

внутри страны, а исключительно решение экономических и политических вопросов. Поэтому Колумбия была избрана администрацией США в качестве образцовой страны, в которой программа «Союза ради прогресса» должна была выполняться наиболее эффективно. Хотя североамериканские деятели сознавали опасность переоценки возможностей Колумбии, эта страна считалась одной из немногих в Латинской Америке, у нее был хороший шанс для экономического взлета в течение следующего десятилетия. Успех Колумбии, по мнению аналитиков Вашингтона, в основном зависел от преданности колумбийских лидеров курсу реформ и преодоления существующих препятствий [10, 1–3].

По мнению госдепартамента, препятствий на пути прогресса в Колумбии было несколько. Одним из них была политическая система, основанная на компромиссе двух основных политических партий, либеральной и консервативной, в результате которого было покончено с диктатурой. В 1958 г. представитель либеральной партии Льерас Камарго был избран президентом Колумбии, но в соответствии с соглашением его преемник должен был представлять консервативную партию. Правительство постоянно находилось в состоянии напряжения из-за жесткого противостояния двух партий: либеральной, ориентированной на город, и консервативной, ориентированной на деревню. Страна то и дело переживала серьезные волнения, главным образом из-за действий вооруженных повстанческих отрядов [Там же]. Для решения этой проблемы, по мнению государственных чиновников США, необходимо было увеличить гибкость политической системы страны.

Другим существенным препятствием на пути прогресса Колумбии, согласно оценке экспертов, была географическая изоляция многих территорий внутри страны. Это уменьшало эффективность власти центрального правительства в сельских районах. Распространение закона и порядка на данные территории, также как и транспортной и коммуникационной инфраструктуры, являлось важным вопросом сбалансированного мирного развития Колумбии [Там же].

Следующим препятствием являлась чрезвычайная зависимость экономики Колумбии от мировых цен на кофе. Это влекло за собой неопределенность в формировании государственного бюджета [13, 1–2], а также проблему платежного баланса.

Для недопущения дальнейшей эскалации напряженности и насилия в стране основными задачами президента Льераса Камарго были, с одной стороны, расширение и углубление консенсуса двух партий, с другой, — реформирование экономики. Правительство США собиралось предоставлять правительству Колумбии любую возможную помощь для завершения административных реформ в области развития, а также использовать значительные финансовые ресурсы США в отношении будущего правительства, чтобы подтолкнуть продолжение начатых реформ [11, 1–5].

Свои основные реформистские устремления в области экономики Льерас Камарго сосредоточил на двух направлениях: на создании институционального органа планирования и проведении аграрной реформы [1, 3–4]. Реформистский курс был благоприятно воспринят североамериканским правительством, что определило существенную финансовую поддержку со стороны США.

В периодических отчетах Теодоро Москосо, координатора «Союза ради прогресса» в Вашингтоне, Колумбия оценивалась как страна, представляющая собой «исключительный пример приверженности реформистским критериям» [8, 2].

Колумбия стала первой страной в Латинской Америке, предоставившей национальный план развития. В соответствии с планом необходимость инвестиций оценивалась в 125 млн долларов валового государственного финансирования ежегодно до 1965 г. Инвестиционные проекты включали жилищное строительство, водоснабжение, канализацию, образование, здравоохранение, сельское хозяйство. По оценке экспертов, в плане было слишком много макроэкономических проектов, но отсутствовал план конкретных политических действий. Несмотря на недостатки, план способствовал сбору, сопоставлению и анализу статистической информации, что заложило основы для мобилизации внутренних и внешних ресурсов в рамках программы развития. Это явилось стимулом к серьезному национальному экономическому планированию в стране [1, 7].

Основную свою цель в Колумбии США видели в достижении страной целей плана развития ради укрепления стабильности и повышения ответственности политических лидеров [12, 1]. Однако в другом докладе отмечалось, что, несмотря на небольшие изменения в лучшую сторону, государственное управление в Колумбии представляло собой серьезное препятствие развитию, что отражалось в низком уровне использования кредитных возможностей. Поэтому среди важнейших приоритетов политики США в Колумбии называлась необходимость «прямого влияния на ключевые фигуры обеих традиционных партий с целью привлечения их большего внимания к вопросам развития» [13, 60].

Важным преобразованием в Колумбии стала аграрная реформа, призванная «восстановить порядок в сельских районах». Был создан институт аграрной реформы — агентство, обладающее правом перераспределения сельскохозяйственных земель. Действия института аграрной реформы приобрели еще большую важность при преемниках Льераса Камарго. Колумбийская аграрная реформа, имевшая своей целью освобождение крестьян от влияния лендлордов, стала наиболее значительной из проведенных в странах Латинской Америки [14, 240–241].

Одной из важнейших проблем Колумбии в начале 1960-х гг. стал дефицит платежного баланса. Основным источником этой проблемы Вашингтон видел в поддержании фиксированного курса национальной валюты Колумбии, в то время как Льерас Камарго основной причиной дефицита называл уменьшение прибыли от экспорта кофе [4, 1]. В проводимых переговорах представители латиноамериканских стран сходились на признании необходимости подписания международного соглашения по кофе, однако США не собирались подписывать это соглашение, ссылаясь на то, что являются лишь потребителем, а не поставщиком данного продукта.

Соединенные Штаты собирались сделать Колумбию образцом эффективности «Союза ради прогресса» и вкладывали огромные суммы в достижение этой цели. Однако они были не готовы способствовать решению тех проблем, от которых в действительности зависело экономическое благополучие этой страны, так как это вступало в противоречие с их собственными экономическими

интересами. В частности, они не прилагали больших усилий к созданию благоприятных условий для экспорта основных товаров из стран Латинской Америки, например кофе, что было чрезвычайно важным для стран этого региона.

Реформы, проводимые Льерасом Камарго внутри страны, соседствовали с проведением антикубинской линии во внешней политике. Как уже упоминалось выше, благодаря усилиям североамериканских деятелей и визитам во многие страны Латинской Америки министра иностранных дел Колумбии Хулио Турбая, Куба была исключена из Организации американских государств. Соединенные Штаты были крайне признательны правительству Колумбии за стойкую антикоммунистическую направленность ее внешней политики. Посол США Фриман рекомендовал направить президенту Колумбии Льерасу Камарго письмо от президента США Кеннеди с выражением признательности за инициативу Колумбии и личную роль колумбийского президента. Посол Фриман считал Льераса Камарго наиболее активным латиноамериканским лидером, поддерживающим, с одной стороны, «Союз ради прогресса», а с другой — антикубинскую политику США; именно Камарго был главной причиной, по которой Соединенные Штаты работали с Колумбией с таким желанием [3, 1].

Североамериканские государственные деятели выступали за проведение как можно более активных реформ правительством Льераса Камарго, опасаясь, что с приходом новой администрации реформаторский темп неизбежно снизится. Преемник Камарго, консерватор Гильермо Леон Валенсия, избранный президентом в марте 1962 г., также был расположен поддерживать США и «Союз ради прогресса», но он не был столь энергичен и амбициозен, как его предшественник [16, 156].

По оценке североамериканских экспертов, президент Валенсия не желал столь твердо следовать курсу реформ, как его предшественник. Получая бюджетную поддержку из фондов «Союза», Валенсия предпочитал избегать рискованного реформаторского пути [15, 160]. Из-за инертности в области экономических преобразований в 1965 г. Соединенные Штаты даже рассматривали возможность отказа от предоставления согласованного кредита в размере 45 млн долларов. Однако ввиду того что Колумбия по-прежнему оставалась образцовой страной «Союза ради прогресса», официальные лица Вашингтона решили, что США должны и дальше предоставлять помощь Колумбии, несмотря на проводимую экономическую политику правительством президента Валенсии [16, 163].

Основными проблемами, с которыми пришлось столкнуться президенту Валенсии, оставались стабилизация политического режима и поддержание устойчивого равновесия платежного баланса. Ситуация усугублялась дальнейшим падением цен на кофе и соответственно уменьшением экспортной выручки. В сентябре 1962 г. 30 млн долларов было обещано Колумбии в качестве ссуды для поддержания удовлетворительного платежного баланса [Там же, 1], а также дополнительные 60 млн для реализации других программ развития [5, 1–2]. Однако меры, предпринимаемые правительством Валенсии, в частности рекомендованная США девальвация национальной валюты, не дали ожидаемых результатов. Девальвация привела к увеличению инфляции, промышленной рецессии и безработице. Вместо того чтобы прибегнуть к строгим мерам

экономии, президент Валенсия увеличил зарплаты государственным служащим и снизил налоги на производителей кофе. Валенсия не желал следовать более жесткой налоговой политике, за которую ратовали США и международные финансовые организации [16, 160].

В конце 1962 г. президент Валенсия опубликовал статьи в «Тайм» и «Нью-Йорк Таймс», где высказывал неудовлетворенность отсутствием прогресса по программе «Союза» в Колумбии. При этом Соединенные Штаты имели свое видение причин недостаточного прогресса. В личном разговоре с президентом Валенсией посол США Фриман упоминал, что отсутствие позитивной динамики в Колумбии не является следствием недостатка финансовой поддержки из зарубежных источников. Экономическая помощь Колумбии со стороны США в 1962 финансовом году превысила 107 млн долларов, в то же время помощь Колумбии от международных финансовых организаций составила более 96 млн долларов. Посол США Фриман заявил, что действительной проблемой Колумбии являлось не отсутствие зарубежного финансирования, а неспособность использовать финансы эффективно [6, 3–5].

Подводя итоги, можно сказать, что Колумбия представляла собой особый случай в осуществлении целей политики Соединенных Штатов в Латинской Америке. Внедрение программы «Союза» пришлось на время, когда страна находилась на пути установления политического консенсуса и модернизации после долгого периода политических волнений. Более того, политические лидеры этой страны играли решающую роль в формулировании принципов Хартии Пунта-дель-Эсте. Основными достижениями в экономике в период «Союза», по словам колумбийцев, принимавших участие в деятельности программы, являлась модернизация сельского хозяйства, диверсификация экспорта и усовершенствованная система использования внутренних ресурсов. Внешняя помощь считалась особенно важной в области социальных преобразований, таких как здравоохранение и образование [1, 31–34].

В Колумбии широко развивались программы строительства начальных школ, куда бы смогли ходить все дети, не только католики, а также программы жилищного строительства для малоимущих. Согласно отчетам координатора «Союза ради прогресса» Теодора Москосо в Колумбии в 1960 г. было построено 10 000 домов, в 1961-м — 18 800 [7, 1]. Был возведен Сьюдад Кеннеди (город Кеннеди) — город-спутник Боготы, в закладке которого принимал участие сам президент Кеннеди во время своего визита в Колумбию в декабре 1961 г. Однако, как и для большинства подобных проектов в других странах, основной проблемой оставалось отсутствие транспортной инфраструктуры и доступа к основным транспортным автомагистралям. Лишь в 1969 г. мэр Боготы сумел решить эту проблему [14, 260].

Важным вкладом программы «Союза» стали инвестиции в человеческие ресурсы. Это сказалось не только в распространении экономической экспертизы, но также в сфере социальных и физических наук, где поддержка проектов «Союза» была направлена на обучение, обеспечение технической помощи и проведение исследований. В течение десятилетия 1960-х гг., особенно его второй половины, темпы экономического развития Колумбии были наиболее высо-

кими за всю послевоенную историю. Важнейшую роль в этом сыграл «Союз ради прогресса».

Колумбия оставалась приоритетным направлением программы «Союза ради прогресса» и при администрации президента Линдона Джонсона. Политики США верили, что благодаря финансовой помощи США, а также постоянному давлению на правительство Колумбии страна достигла большей экономической стабильности. К апрелю 1968 г. рост ВВП составил 4,5 %, несмотря на падение цен на кофе [16, 171]. Этот показатель превысил заявленные цели в 2,5 % Декларации Пунта-дель-Эсте .

В целом можно сделать вывод, что политика США именно в Колумбии оказалась достаточно успешной. По мнению самих колумбийцев, произошло заметное улучшение в отношениях между странами Латинской Америки и правительством США. Соединенные Штаты Америки смогли активно продвигать собственные интересы, а колумбийское правительство сумело использовать предоставляемую финансовую поддержку.

1. *Baskind I., Mesmer T. C.* Columbia and the Alliance for Progress. An Evaluation of the Impact Based on the Observations of Its Nationals. Manuscript. 1997.
2. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Box 26A. Colombia. General 1961. Incoming telegram from Bogota to Secretary of State. 1961. 13 Oct .
3. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Box 26A. Colombia. General. 1/62–6/62. Incoming telegram from Bogota to Secretary of State. 1962. 1 Febr.
4. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Box 26A. Colombia. General, 1/62–6/62. Incoming telegram from Bogota to Secretary of State. 1962. 7 Jan.
5. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Box 26A. Colombia. General 10/62–2/63. Incoming telegram from Bogota to Secretary of State, Section I of III. 1962. 8 Oct.
6. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Box 26 A. Colombia. General. 10/62–2/63. Memorandum of Conversation. 1962. 5 Dec.
7. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Box 291. Alliance for Progress. Reports 3/62–4/62. Summary Report on the Alliance for Progress. No. 2. 1962. March 23.
8. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Box 291. Alliance for Progress. Reports 5/62–7/62. Summary Report on the Alliance for Progress. No. 13. 1962. 22 July.
9. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Dungan R. A. Files. Box 392. Colombia. 12/61–3/63. Memorandum from Wilson D. M. to the President. Attachment. 1961. 8 Dec.
10. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Dungan R. A. Files. Box 392. Colombia. 12/61–3/63. Report from Hilsman R. to Martin E. 1962. 21 May.
11. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Dungan R. A. Files. Box 392. Colombia. 12/61–3/63. Strategy for the Aid Program in Colombia. 1962. 17 March.
12. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Dungan R. A. Files. Box 392. Colombia. 4/4/63. Draft Strategic Study. Colombia Strategy Statement. 1963. 14 Febr.
13. *John F. Kennedy Library and Archive.* National Security Files. Dungan R. A. Files. Box 392A. Comprehensive Policy Paper 7/63. Comprehensive Policy Paper in Colombia. 1963. 16 July.
14. *Levinson J., De Onis J.* The Alliance That Lost Its Way: A Critical Report on the Alliance for Progress. Chicago, 1970.
15. *Rabe S. G.* The Most Dangerous Area in the World. L., 1999.
16. *Taffet J. F.* Foreign Aid as Foreign Policy. L., 2007.

Рукопись поступила в редакцию 30 ноября 2012 г.