

Н.С. Пивоварова

## ИСТОКИ ПРОГРАММЫ «СОЮЗ РАДИ ПРОГРЕССА» В ИДЕЕ «ПАНАМЕРИКАНСКОЙ ОПЕРАЦИИ» Ж. КУБИЧЕКА

Исследуются истоки программы «Союз ради прогресса» в инициативе Ж. Кубичека. Анализируются предпосылки возникновения концепции президента Бразилии, дается ее характеристика, отмечаются черты, ставшие основой программы Дж. Кеннеди. В результате сравнения бразильской и американской программы преобразований делается вывод о наследовании идей Кубичека программой «Союз ради прогресса». Наряду с родством политических программ отмечается и принципиальное различие в методах и целях решения межамериканских проблем.

**Ключевые слова:** Дж. Кеннеди; Ж. Кубичек; «Союз ради прогресса»; «Панамериканская операция»; межамериканские отношения.

В 1961 г. в рамках новой внешнеполитической стратегии США в отношении стран Латинской Америки была принята программа «Союз ради прогресса». Несмотря на беспрецедентную масштабность подхода администрации Кеннеди, принципы, лежащие в его основе, не были уникальны. Имея эклектичный характер, программа помощи концентрировала идеи, выработанные за предыдущее десятилетие как в стенах Белого дома и интеллектуальных кругах США, так и за пределами страны.

Наряду с Соединенными Штатами, в конце 1950-х гг. странами Латинской Америки были предприняты попытки выработать новый подход к организации сотрудничества в регионе. Одна из концепций, направленная на преодоление кризиса панамериканских отношений, принадлежала президенту Бразилии Ж. Кубичеку (1956–1961 гг.). 28 мая 1958 г. он обратился с открытым письмом к президенту США Д. Эйзенхауэру, в котором высказал свое предложение по реформированию отношений США со странами Латинской Америки [1].

Предложенная Кубичеком идея трансформации межамериканских отношений, получившая название «Панамериканская операция», была вызвана антиамериканскими выступлениями, сопровождавшими поездку вице-президента Никсона по восьми странам Латинской Америки в мае 1958 г. Выступления студентов в Лиме и манифестации в Каракасе продемонстрировали неэффективность политической стратегии США в регионе.

«Панамериканская операция», как и «Союз ради прогресса», представляла собой образец реформаторского пути для решения проблем, основанный на диалоге и взаимовыгодном сотрудничестве стран Латинской Америки и США. Центральная тема обращения президента Бразилии – экономическая отсталость – проблема, требовавшая безотлагательного внимания не только администраций латиноамериканских стран, но и США, заинтересованных в сохранении своего влияния и стабильности в регионе.

Ж. Кубичек предложил американской стороне весьма неоднозначный механизм для преодоления экономических проблем – привлечение иностранного капитала через долгосрочные займы. Данная стратегия

была выгодна, прежде всего, американскому частному капиталу, заинтересованному в укреплении позиций в регионе. Для латиноамериканских стран внешние займы не столь эффективны. Несмотря на краткосрочное позитивное влияние данной политики, позволяющей финансировать реформирование и индустриализацию экономики, в долгосрочном плане такой подход демонстрирует неэффективность в связи с ростом внешнего долга и зависимости от кредиторов.

Поскольку в конце 1950-х гг. в правящих кругах США латиноамериканскому направлению внешней политики придавалось первостепенное значение [2. Р. 1104, 1107–1109], а Бразилия воспринималась как «доверенный друг и партнер» [3. Р. 303], инициатива Ж. Кубичека была встречена благосклонно.

По мнению советских исследователей, одним из главных факторов, побудивших США начать диалог для поиска путей решения экономических проблем латиноамериканского региона, стало желание предотвратить угрозу коммунизма [4. С. 343]. Для решения данной проблемы Ж. Кубичек предложил обратить внимание на преодоление социально-экономической отсталости в регионе. Подход бразильского президента получил одобрение американских политиков, разделявших мнение госсекретаря Даллеса, что «экономическое развитие может укрепить способность к сопротивлению коммунизму» [5].

Предложение Ж. Кубичека о проведении совещания президентов американских республик для обмена мнениями по экономическим вопросам оказалось для американской стороны также неприемлемым [6. Р. 282]. Поскольку США стремились сохранить контроль над ходом переговоров, обсуждение проектов было перенесено в Организацию американских государств. Для обсуждения проблемных вопросов в рамках ОАГ был создан «Комитет 21». С 1958 по 1960 г. состоялось несколько сессий данного органа, однако совещания не дали существенных результатов. Была реализована лишь небольшая часть идей: создан «Межамериканский банк развития», подписано соглашение на выделение помощи Бразилии в размере 500 млн долл. [7. Т. 3. С. 428]. Несмотря на неоднократные заявления

президента Эйзенхауэра о том, что Латинская Америка является объектом первостепенной заботы для США [8. Р. 281], работа комитета преследовала в большей степени пропагандистские цели, нежели имела практический характер.

В 1961 г. пост президента США занял молодой амбициозный президент Дж. Кеннеди, госсекретарем стал Д. Раск. Смена администрации сыграла существенную роль в определении политики США в отношении стран Латинской Америки. В то время как администрация Д. Эйзенхауэра воспринимала финансовую помощь странам как неплохую, но неприемлемую для Соединенных Штатов стратегию [9. Р. 947], новой командой была выработана стратегия масштабного финансирования региона, получившая название «Союз ради прогресса».

Трансформированный план Кубичека лег в основу новой программы. Преемственность идей была отмечена президентом Кеннеди во время его выступления 13 марта 1961 г.: проект был представлен им как «Союз ради прогресса в рамках Панамериканской операции» [10]. Такая формулировка была использована неслучайно, она символизировала единство региона, отражала стремление как латиноамериканцев, так и США, «дать лучшую жизнь всем людям на континенте» [11].

В начале 1960-х гг. изменились источники финансирования программы помощи. При обсуждении «Панамериканской операции» Кубичека в 1958 г. госсекретарь Дж. Даллес неоднократно высказывал мнение, что латиноамериканские страны должны ориентироваться на частный капитал, в то время как государственные средства должны предоставляться в качестве исключения [12]. При разработке «Союза ради прогресса» позиция США изменилась. Латинская Америка приобрела статус региона первостепенной значимости, чему в немалой степени способствовала революция на Кубе. Для достижения глобальных целей требовалось использование всех доступных источников для финансирования проекта. Если раньше США делали ставку на возможности частного капитала, то теперь центральное место заняло финансирование из государственного бюджета.

Основанный на идейной базе «Панамериканской операции» проект Кеннеди представлял собой прагматичный взгляд на решение американских проблем и задач. Проект был разработан с учетом стратегических интересов США в Латинской Америке. Согласно концепции американского исследователя Дж. Таффета, программа финансирования латиноамериканского региона стала инструментом для реализации внешнеполитических задач США [13]. Программа «Союз ради прогресса», учитывая интересы США, в первую очередь была направлена на политическое и военное сотрудничество стран Западного полушария. Напротив,

для латиноамериканской стороны был важен экономический аспект взаимоотношений с Соединенными Штатами, немедленное решение существующих проблем. Различие в приоритетах партнеров наглядно проявилось в ходе переговоров во время визита госсекретаря Даллеса в Бразилию 4–6 августа 1958 г. [14].

Ключевое отличие принятой США стратегии в отношении стран Латинской Америки от концепции, предложенной Кубичеком, заключалось в критически важном для США распределении ролей и концентрации властных полномочий. Как видно из заявлений бразильского президента, Латинская Америка демонстрировала готовность играть активную роль в процессе разработки стратегии развития региона [15]. Несмотря на этот сигнал, требовавший внимания и пересмотра позиции, США сохранили и воплотили в программе «Союз ради прогресса» привычный для себя односторонний механизм принятия решений, сохраняя отношения в рамках «центр–периферия» [16. С. 122]. В результате в отношениях сохранилась ведущая роль США. Несмотря на официальное принятие «нового курса», Латинская Америка осталась объектом политики, подчиняющимся решениям «сверху», а не активным участником решения проблем.

Как и многие инициативы, проект президента Бразилии Ж. Кубичека «Панамериканская операция» не был реализован, но изложенные им идеи были адаптированы США с учетом собственных интересов и нашли свое воплощение в политике Кеннеди, став основой масштабной программы «Союз ради прогресса».

Программа развития, реализованная Кеннеди, сохранила идейную базу, предложенную президентом Бразилии. «Союз ради прогресса», как и план Кубичека, был основан на механизме привлечения иностранной помощи для активизации экономического роста менее развитого партнера за счет помощи страны-лидера в лице США. Помимо решения экономических, план был направлен на гармонизацию межамериканских отношений.

Сравнение латиноамериканского проекта трансформации отношений и реализованной программы «Союз ради прогресса» отражает различие подходов США и стран Латинской Америки к решению вопросов сотрудничества. Налицо стремление США решить политические вопросы, в то время как латиноамериканский партнер нацелен на социально-экономическое развитие региона. Видна тенденция США к тотальному контролю процесса выработки, принятия и реализации решений, проявившаяся в работе над проектами «Панамериканская операция» и «Союз ради прогресса», вопреки самостоятельности латиноамериканских стран, демонстрировавших готовность к активному решению своих проблем.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Public Papers of the U.S. Presidents. Dwight D. Eisenhower, 1958.* URL: <http://quod.lib.umich.edu/p/pptopus/4728421.1958.001/508>, свободный (дата посещения: 10.03.2014).
2. *Department of State Bulletin. 1958. June 9.*

3. *Department of State Bulletin*. 1958. August 25.
4. Глинкин А.Н. Новейшая история Бразилии (1939–1959 гг.). М., 1961.
5. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d248>, свободный (дата посещения: 09.03.2014).
6. *Department of State Bulletin*. 1958. August 18.
7. *Международные отношения после Второй мировой войны* : в 3 т. / Д.Е. Мельников, Д. Г. Томашевский. М., 1965.
8. *Department of State Bulletin*. 1958. August 18.
9. *Department of State Bulletin*. 1958. June 9.
10. *Public Papers of the U.S. Presidents*. John F. Kennedy. 1961. URL: <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4730886>. 1961.001/230, свободный (дата посещения: 13.03.2014).
11. *Declaration of Punta del Este*. August 17, 1961. URL: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam15.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam15.asp), свободный (дата посещения: 23.02.2014).
12. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d253>, свободный (дата посещения: 27.03.2014).
13. Taffet J. *Foreign aid as foreign policy*. N.Y., 2007.
14. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d254>, свободный (дата посещения: 07.02.2014).
15. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. URL: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d247>, свободный (дата посещения: 15.02.2014).
16. *Восток/Запад: Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений*. М., 2002.

Pivovarova Natalia S. Tomsk State University (Tomsk, Russian Federation). E-mail: natalia-piv@rambler.ru

#### THE ORIGINS OF THE "ALLIANCE FOR PROGRESS" IN THE IDEA OF J. KUBITSCHKE'S "PAN-AMERICAN OPERATION".

**Keywords:** J. Kennedy; J. Kubitschek; "Alliance for Progress"; "Pan-American operation"; Inter-American relations.

In 1961, under new foreign policy of the United States toward the countries of Latin America, the program called "Alliance for Progress" was adopted. Despite the unprecedented scale of Kennedy administration approach, the principles underlying it, were not unique. With an eclectic nature, the program concentrated upon the ideas developed in the past decade within the walls of the White House and intellectual society of the United States, as well as outside the country. Along with the United States in the late 1950s, Latin American countries made attempts to develop a new approach to the cooperation arrangement in the region. One of the concepts, aimed at overcoming the crisis of Pan-American relations, belonged to J. Kubitschek (1956–1961). This article explores the origin of the "Alliance for Progress" initiative of the Brazilian president, known as the "Pan-American operation". The paper examines the pre-conditions for the concept emergence, considering its contents, marking the traits, which became the basis of John. F. Kennedy program. Also, the study highlights the process of cooperation between the countries of Latin America and the United States during the discussion of the project objectives; also the tasks and objectives of the parties are defined. Number of sources analysis allows the author to come to the following conclusions. Despite the fact that the project of the President of Brazil was not implemented, it set the ideas which were adapted in the United States, taking into account their own interests; they were brought into practice in Kennedy's policy, becoming the basis for a large-scale program called "Alliance for Progress". The program of development and assistance to the countries of Latin America kept an ideological base, proposed by the president of Brazil. The "Alliance for progress" as the plan of Kubitschek, was based on the mechanism of attracting foreign aid to enhance the economic growth of less developed partner due to the help of the leading country presented by the United States. Besides solving economical problems, the plan was aimed to make inter-American relations more harmonious. Comparison of Latin American project to transform relationship and realized program "Alliance for progress" gives an opportunity to talk about the difference in approaches of the United States and Latin America to solve the issues of cooperation. It's obvious that the USA is eager to solve the political issues, while the Latin American partner focuses on social and economic development of the region. It's also clear that the USA tends to totally control the process of decisions developing, making and implementing, manifested in the work at the projects "Pan-American operation" and "Alliance for progress" in spite of the independence of Latin American countries, which demonstrated willingness to solve their problems actively.

#### REFERENCES

1. *Public Papers of the U.S. Presidents*. Dwight D. Eisenhower, 1958. Available from: <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4728421>. 1958.001/508. (Accessed: 10th March 2014).
2. *Department of State Bulletin*, 1958, 9th June.
3. *Department of State Bulletin*, 1958, 25th August.
4. Glinkin A.N. *Noveyshaya istoriya Brazili (1939–1959 gg.)* [The Modern history of Brazil (1939–1959)]. Moscow: IMO Publ., 1961. 402 p.
5. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. Available from: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d248>. (Accessed: 9th March 2014).
6. *Department of State Bulletin*, 1958, 18th August.
7. Mel'nikov D.E., Tomashevskiy D.G. (eds.) *Mezhdunarodnye otnosheniya posle vtoroy mirovoy voyny: v 3 t.* [International relations after the Second World War. In 3 vols.]. Moscow: The State Publishing House of Political Literature, 1965.
8. *Department of State Bulletin*, 1958, 18th August.
9. *Department of State Bulletin*, 1958, 9th June.
10. *Public Papers of the U.S. Presidents*. John F. Kennedy. 1961. Available from: <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4730886>. 1961.001/230. (Accessed: 13th March 2014).
11. *Declaration of Punta del Este*. August 17, 1961. Available from: [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam15.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam15.asp). (Accessed: 23rd February 2014).
12. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. Available from: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d253>. (Accessed: 27th March 2014).
13. Taffet J. *Foreign aid as foreign policy*. New York: Routledge, 2007. 328 p.
14. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. Available from: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d254>. (Accessed: 7th February 2014).
15. FRUS. 1958–1960. Vol. V: *American Republics*. Available from: <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v05/d247>. (дата посещения: 15.02.2014).
16. Voskresenskiy A.D. (ed.) *Vostok/Zapad: Regional'nye podsistemy i regional'nye problemy mezhdunarodnykh otnosheniy* [East/West. Regional subsystems and regional problems of international relations]. Moscow: ROSSPEN Publ., 2002. 528 p.