



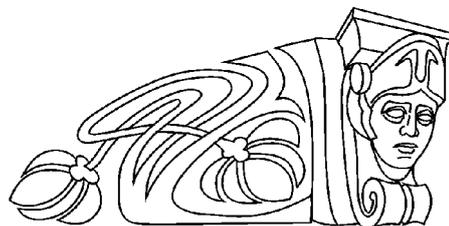
Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2022. Т. 22, вып. 3. С. 378–382

Izvestiya of Saratov University. History. International Relations, 2022, vol. 22, iss. 3, pp. 378–382

<https://imo.sgu.ru>

<https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-3-378-382>

Научная статья
УДК 327.8



Джон Кеннеди и программа «Продовольствие ради мира»

С. Ю. Шенин

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, Россия, 410012, г. Саратов, ул. Астраханская, д. 83

Шенин Сергей Юрьевич, доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений и внешней политики России, shenins@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0002-4503-5923>, Author ID: 71950

Аннотация. Данная статья посвящена изучению процесса эволюции американской сельскохозяйственной помощи в рамках программы «Продовольствие ради мира», а также ее законодательной основы, в первую очередь закона PL-480, в период президентства Джона Кеннеди. Кроме того, рассматриваются позиции основных групп внутри американского истеблишмента в отношении этой программы, организационная структура и некоторые оценки ее эффективности.

Ключевые слова: «Продовольствие ради мира», PL-480, Дж. Кеннеди, Г. Хэмфри, продовольственная помощь США, «третий мир», экономическое развитие

Для цитирования: Шенин С. Ю. Джон Кеннеди и программа «Продовольствие ради мира» // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. 2022. Т. 22, вып. 3. С. 378–382. <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-3-378-382>

Статья опубликована на условиях лицензии Creative Commons Attribution 4.0 International (CC-BY 4.0)

Article

John Kennedy and “Food for Peace” program

S. Yu. Shenin

Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia

Sergey Yu. Shenin, shenins@yahoo.com, <https://orcid.org/0000-0002-4503-5923>, Author ID: 71950

Abstract. This article is devoted to the study of the evolution of American agricultural aid within the framework of the Food for Peace program, as well as its legislative basis, primarily the PL-480 law, during the presidency of John F. Kennedy. In addition, the attitudes of the main groups within the American establishment toward this program, organizational structure and some assessments of its effectiveness are considered.

Keywords: “Food for Peace”, PL-480, J. Kennedy, H. Humphrey, US food aid, “third world”, economic development

For citation: Shenin S. Yu. John Kennedy and “Food for Peace” program. *Izvestiya of Saratov University. History. International Relations*, 2022, vol. 22, iss. 3, pp. 378–382 (in Russian). <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2022-22-3-378-382>

This is an open access article distributed under the terms of Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY 4.0)

На протяжении всех послевоенных лет Соединенные Штаты активно формировали и изменяли комплекс внешнеполитических инструментов на основе экономической помощи. Наиболее яркими примерами использования этих инструментов стали такие программы, как «план Маршалла», «пункт-4», закон PL-480 и т. п. При этом все эти и другие подобные мероприятия были направлены не только на решение внешнеполитических задач, но и внутриэкономических проблем в США. Так, с одной стороны, «Закон о развитии торговли сельскохозяйственными товарами и помощи» (PL-480), принятый в июле 1954 г., сформировал инструмент предоставле-

ния нуждающимся странам долгосрочных кредитов под низкие проценты для закупки продукции американского сельского хозяйства. С другой стороны, он создавал возможность избавиться от огромных избыточных товарных запасов, которые вызывали слишком много неприятных вопросов о цене субсидирования фермеров в США.

Эта двойственность PL-480 привела к ожесточенной борьбе внутри американской правящей элиты. Одна группа, возглавляемая сенатором Г. Хэмфри, защищала идею о том, что закон должен акцентировать внимание на безвозмездной гуманитарной продовольственной помощи слаборазвитым странам, направленной на со-



здание условий для экономического развития, а значит и рынков для американской продукции в будущем. Другая группа политиков, представляющая интересы аграрного лобби, выдвигала на первый план интересы фермерского сообщества в США [1, с. 191–194].

В конечном итоге президент Д. Эйзенхауэр выбрал компромиссный вариант. Он поддержал предложение Г. Хамфри создать на базе PL-480 программу «Продовольствие ради мира», учредил в 1960 г. соответствующую правительственную службу (Office of Food for Peace) и должность координатора программы. Таким образом, во второй половине 1940-х и на протяжении 1950-х гг. программа сбыта излишков фермерской продукции рассматривалась как временная мера, представлявшая собой переходный этап к коммерческим продажам на внешних рынках.

Использование данного инструмента стало одной из центральных тем проходившей в 1960 г. предвыборной президентской кампании. Главный кандидат от Демократической партии, Дж. Кеннеди, был уверен, что именно регион слаборазвитых стран станет определяющим для дальнейшей борьбы между двумя полюсами «Холодной войны». Поэтому он как представитель прогрессистского крыла партии и сторонник доктрины «помощи развитию» сразу выдвинул свое видение использования излишков продовольствия.

Хотя Дж. Кеннеди не отрицал необходимость иметь в виду интересы американских фермеров, тем не менее он утверждал, что важнейшим направлением данной аграрной программы для него как президента станет ответственность США перед голодающим «третьим миром». Дж. Кеннеди видел в сельскохозяйственных излишках не обременительную ношу, а национальное богатство и инструмент формирования внешних рынков, внешнеэкономической экспансии [2].

Однако, заняв главное кресло в Овальном кабинете Белого дома, президенту, как и в случае с большинством других инициатив, пришлось искать компромисс с оппозиционно настроенными политиками, традиционно влиявшими на программу распределения фермерских излишков через министерство сельского хозяйства и аграрные комитеты Конгресса.

Подход пришедшей к власти прогрессистской администрации к организации продовольственной помощи был отражен в докладе, представленном Дж. Кеннеди уже 24 января 1961 г. специальной исследовательской группой во главе с М. Линкольном, президентом одной из крупнейших благотворительных организаций США – CARE (Cooperative for American Remittance Everywhere). Эксперты рекомендовали правительству изменить концепцию законодательства «распределения

излишков» в пользу увеличения финансирования пятилетних контрактов с иностранными правительствами для закупки американской фермерской продукции по льготным ценам. Таким образом, идеология правительственной программы продовольственной помощи была приведена в соответствие с важнейшими принципами прогрессистской программы содействия экономическому развитию стран «третьего мира», а именно прагматический характер помощи (отказ от грантов в пользу кредитов), долгосрочность и льготные условия финансирования.

В этот же день директором программы «Продовольствие ради мира» был назначен специальный помощник президента Дж. Макговерн. Либеральный демократ, полностью разделявший веру президента в возможность превращения избыточной фермерской продукции в национальное достояние и инструмент внешней политики, происходил из одного из самых аграрных штатов Америки – Южной Дакоты, что значительно укрепляло его позиции даже среди консервативно настроенных конгрессменов [3].

Важнейший элемент прогрессистской программы иностранной помощи – концентрация ресурсов на «развивающем» аспекте помощи (development assistance) – также нашел отражение в новой политике распределения излишков американской продовольственной продукции. Поступило даже предложение переименовать программу американской помощи голодающим странам Юга в «Продовольствие ради мира через развитие» («Food for Peace through Development») [4]. После посещения латиноамериканского континента директор программы Дж. Макговерн предложил использовать кредиты и гранты на закупку американского продовольствия в качестве стимула для реализации местными властями земельной реформы, заключавшейся в развитии инфраструктуры и введении в оборот принадлежавшей государству земли [5].

Кроме того, программа распределения излишков фермерской продукции была подчинена стратегии централизации и оптимизации управления иностранной помощью, которой Дж. Кеннеди придавал особое значение. Для начала функция общего контроля и координации движения сельскохозяйственных излишков за пределы США была возложена на директора программы «Продовольствие ради мира». Однако при реализации первого же практического проекта – отправки исследовательской миссии в Латинскую Америку – Дж. Макговерн оказался вынужденным согласовывать свои действия с Госдепартаментом, Администрацией международного сотрудничества (ICA) и Министерством сельского хозяйства [6]. В начале ноября 1961 г., когда Кеннеди приступил к формированию организационной структуры иностранной помощи, президентский указ разделил ответственность



за реализацию PL-480 между Министерством сельского хозяйства и госдепартаментом [7].

По сути борьба двух указанных политических групп за контроль над всей программой американской продовольственной помощи не прекращалась все 3 года пребывания у власти Дж. Кеннеди. Не случайно, что даже через 2 года после инаугурации президент вынужден был напоминать: «Мы допустим серьезную ошибку, если будем относиться к программе «Продовольствие ради мира» просто как к программе реализации избыточных товаров, а не как к возможности использовать наши сельскохозяйственные ресурсы для поощрения экономического развития новых и развивающихся стран. «Продовольствие ради мира» является важным инструментом американской внешней политики, значение которого постоянно возрастает» [8, с. 101].

Дж. Кеннеди сумел постепенно превратить «Продовольствие ради мира» из мало популярной среди народов слаборазвитых регионов программы сбыта ненужных продовольственных излишков в «величайшее невидимое орудие политики США в третьем мире». Несмотря на все жалобы и претензии, исходящие из министерства сельского хозяйства, директор программы «Продовольствие ради мира» постоянно получал прямую поддержку президента [9, р. 556]. Ситуация сохранилась и после того, как Макговерн был избран в Конгресс сенатором от штата Дакота в 1962 г., а его пост перешел к Р. Реутеру, представлявшему CARE.

Наконец, следует отметить, что программа «Продовольствие ради мира» воплощала в себе такой принципиальный элемент внешнеполитической стратегии прогрессистов, как расширение участия в программах помощи международных организаций и институтов, а также европейских партнеров США по НАТО. В 1962 г. в ответ на призыв со стороны Д. Эйзенхауэра и Дж. Кеннеди ООН учредила Всемирную продовольственную программу (World Food Program, WFP). Изначально эта программа, по предложению сенатора Дж. Макговерна, планировалась как трехлетний тестовый проект. В соответствии с этим планом 5 сентября 1962 г. на конференции стран-участниц WFP в Нью-Йорке американская делегация взяла на себя обязательство профинансировать трехлетнюю продовольственную программу в размере 50 млн долл. [10] В результате осуществления проекта WFP вышла на лидирующие позиции среди гуманитарных организаций, борющихся с голодом в слаборазвитых странах.

Несмотря на эти международные успехи, борьба за контроль над инструментом продовольственной помощи в Вашингтоне только нарастала. Уже после утверждения в Конгрессе «Закона о помощи» 1961 г. в правительстве вновь возникли противоречия относительно ведомственной принадлежности продовольственной помо-

щи. Сами руководители программы «Продовольствие ради мира» полагали, что их агентство создано для надведомственной координации и разрешения противоречий подходов между ICA, Госдепартаментом и министерством сельского хозяйства в отношении операций по PL-480 [11].

Более того, директор «Продовольствия ради мира» Дж. Макговерн и его заместитель А. Саймингтон горячо поддерживали президентскую идею слияния всех направлений и агентств помощи под крышей Агентства по международному развитию (AID). Объяснялось это тем, что AID не только не собиралось сворачивать временный инструмент поддержки слаборазвитых стран, а, напротив, обещало расширить его применение, поскольку в случае умелого администрирования продовольственная помощь действительно могла прямо и косвенно «обогащать» народы третьего мира, не создавая инфляционной угрозы для их финансовых систем. В течение 1961 г. оба руководителя программы неоднократно посещали американские посольства, местные отделения агентств помощи, офисы международных и американских гуманитарных организаций в Латинской Америке (т. е. ключевом регионе для внешней политики Кеннеди в целом и программы помощи в частности). Их целью было заменить «долларовую» дипломатию на «продовольственную».

В пользу более активного использования продовольственной помощи в программах экономического развития свидетельствовал, в частности, успешный опыт реализации подобного проекта в Тунисе. За два с половиной года (с весны 1958 г.) здесь было завершено почти 4 тыс. проектов по ирригации, строительству дорог и т. п. Труд 100 тыс. рабочих, ежегодно задействованных в реализации проекта, на 70% оплачивался продуктами питания. Руководители программы «Продовольствие ради мира» особо подчеркивали, что эта сравнительно недорогая схема отлично подходит для реализации локальных проектов модернизации сельского хозяйства, которые, несмотря на свой скромный масштаб, действительно позволяют широким слоям населения вкушать плоды социально-экономического прогресса и «воочию оценить американский гуманизм» [12, р. 5808]. Подобную форму финансирования экономического развития планировалось распространить на весь африканский континент, большинство стран которого не были готовы ни к ответственному использованию американских кредитов, ни к реализации либерально-демократических реформ в социально-экономической и политической сферах.

Включение «Продовольствия ради мира» в общую стратегию американской экономической помощи требовало законодательных гарантий долгосрочности финансирования. Бюджетный запрос в Конгресс, проект которого был



представлен Дж. Макговерном президенту в конце марта 1961 г., содержал пятилетний план превращения программы сбыта продовольственных излишков в «инструмент национальной внешнеэкономической политики» и «кузницу экономической модернизации слаборазвитых регионов» стоимостью в 10 млрд долл. [13]. Макговерн предложил распространить опыт Туниса (а также Афганистана и Южной Кореи) по замене заработной платы рабочих, задействованных в модернизационных проектах, продовольственными пайками, на Эритрею, Иран, Индонезию, Марокко, Грецию, Тайвань, а также латиноамериканские страны [14].

Идея использовать гуманитарные продовольственные поставки США не для поддержания существования безработных и нищих, а для оплаты труда работающих и поэтому богатейших людей получила широкую поддержку в Конгрессе. Не случайно из шестимиллиардного бюджета программы помощи на 1962 г. около 2 млрд долл. (т. е. третью часть) планировалось потратить на продовольственные кредиты, прямые гуманитарные поставки, оплату транспортировки и т. п. [15]. Как отмечал А. Шлезинджер, в последующие годы администрации Кеннеди удавалось без труда получать от законодателей стабильно высокий уровень финансирования данной программы [9, p. 557].

Примечательно, что в подготовке стратегии и законодательной основы программы продовольственной помощи продолжало активно участвовать министерство сельского хозяйства. Так, его руководитель О. Фримен внес на рассмотрение аграрного комитета верхней палаты Конгресса поправку о предоставлении 2 млрд долл. для финансирования PL-480 в 1961 г. в дополнение к уже ассигнованным 1,5 млрд долл. и 335 млн долл. не истраченным в предшествующий период. Сфера действия программы кредитования распространялась на Индию (с которой уже был заключен трехлетний контракт на общую сумму около 1,6 млрд долл.), Пакистан, Китай, Индонезию, а также Бразилию, Чили, Парагвай, ОАЭ, Израиль и Польшу (с этими государствами велись предварительные переговоры о возможности заключения кредитных соглашений). Таким образом, несмотря на межведомственные разногласия, большинство в правительстве Кеннеди, включая консерваторов, поддерживали тенденцию географической переориентации общей программы внешней продовольственной помощи на Латинскую Америку, Ближний Восток и Южную Азию.

Несмотря на различие подходов и постоянную борьбу за контроль над фондами программы, заинтересованные департаменты американского правительства, а также AID и комитеты Конгресса по внешней политике и сельскому хозяйству представляли собой достаточно сплоченную группу политических интересов [16,

p. 762]. Единая точка зрения на внешнеполитические приоритеты у членов этой группы была связана с социальной, экономической и особенно политической стабилизацией и развитием тех регионов мира, где существовала наиболее значительная угроза интересам США со стороны СССР или Китая (с начала 1960-х гг. это были Ближний Восток, Латинская Америка, Южная и Юго-Восточная Азия). Внутриполитические общие интересы группы, связанные главным образом с решением проблемы перепроизводства в американском сельском хозяйстве, заключались в расширении поставок американских излишков продовольственных товаров с целью развития отсталых экономик глобального Юга с целью формирования там долгосрочных рынков.

Кроме того, необходимо отметить, что политика продовольственной помощи реализовывалась американским правительством в тесном сотрудничестве с другой группировкой, преследующей главным образом альтруистические цели. Около 95% американской помощи распределялось через 5 крупнейших добровольческих организаций, представлявших основные религиозные конфессии в США – это упомянутая CARE, а также Католическая служба помощи (NCWC), Всемирная церковная служба, Объединенный распределительный комитет американских евреев и Всемирная лютеранская служба помощи [16, p. 763].

В целом надо отметить, что американская продовольственная помощь в рамках стратегии «Новых рубежей» администрации президента Кеннеди сыграла заметную роль в предотвращении массового голода в Индии, Египте, Алжире и других слаборазвитых странах. Использование продовольствия в качестве оплаты за труд фактически стало методом финансирования процесса развития. В дополнение к глубокому внешнеполитическому эффекту программа продовольственной помощи значительно облегчила проблемы, возникшие в американском сельском хозяйстве из-за перепроизводства продукции, увеличила прибыль фермеров и помогала субсидировать индустрию морских перевозок, поскольку продовольствие транспортировалось на американских судах. Сенатор Г. Хэмфри, учитывая такой многосторонний и позитивный эффект программы «Продовольствие ради мира», заявил даже, что она стала для Америки «алхимией XX века» [9, p. 557].

Список литературы

1. Шенин С. Ю. Программа «Продовольствие ради мира» и предвыборная кампания Дж. Кеннеди // Американистика : Актуальные подходы и современные исследования : межвузовский сборник научных трудов / под ред. Т. В. Алентьевой, М. А. Филимоновой. Курск : Курский государственный университет, 2020. Вып. 12. С. 290–298.
2. Press Conference of Senator John F. Kennedy in the Auditorium at Des Moines, Iowa, August 21, 1960. URL:



- <https://www.jfklibrary.org/archives/other-resources/john-f-kennedy-speeches/des-moines-ia-19600821> (дата обращения: 15.02.2022).
3. Friend of Famers : George Stanley McGovern // The New York Times. 1961. March 31. P. 19.
 4. Food-for-Peace through Development. Memorandum from Manning H. Williams of the Operations Coordinating Board to the Executive Officer of the Operation Coordinating Board (Smith). Washington, January 25, 1961 // FRUS. 1961–1963. Vol. IX : Foreign Economic Policy. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09/d85>(дата обращения: 15.02.2022).
 5. A Chronology // The New York Times. 1961. February 10. P. 22–23.
 6. Memorandum from President Kennedy to Secretary of State Rusk, Secretary of Agriculture Freeman, and the Director of the Office of Food for Peace McGovern. Department of State. Central Files, 800.03 / 2–161. Washington, January 31, 1961 // FRUS. 1961–1963. Vol. IX : Foreign Economic Policy. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09/d87>(дата обращения: 15.02.2022).
 7. *Eisenhower D.* Executive Order 10900 – Administration of the Agricultural Trade Development and Assistance Act of 1954, as Amended. January 5, 1961. URL: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-10900-administration-the-agricultural-trade-development-and-assistance-act> (дата обращения: 15.02.2022).
 8. *Наборов В. Б., Курьеров В. Г.* Внешнеэкономическая политика США и развивающиеся страны. М. : Международные отношения, 1968. 108 с.
 9. *Schlesinger A.* A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House. Greenwich, Conn. : Fawcett, 1965. 967 p.
 10. Circular Telegram From the Department of State to Certain Diplomatic Missions. Department of State. Central Files. 800.03 / 8–2962. Washington, August, 29, 1962 // FRUS. 1961–1963. Vol. IX : Foreign Economic Policy. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09/d151>(дата обращения: 15.02.2022).
 11. Letter from Deputy Director of the Office of Food for Peace Symington to the Administrator of the Agency for International Development Hamilton. Washington National Records Center, RG 286, AID Administrator Files : FRC 65 A481. Food for Peace, FY 1962. Washington, October 4, 1961 // FRUS. 1961–1963. Vol. IX : Foreign Economic Policy. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09/d119>(дата обращения: 15.02.2022).
 12. ICA's Role in Food and Peace Programs. Remarks of Herbert J. Waters, special assistant to the Director, International Cooperation Administration, before the Conference on Food and Peace Programs. April 4, 1961. Congressional Record. 87th Congress, 1st sess. Part V. Washington, D.C. : GPO, 1962. 5889 p. (уточнить страницы)
 13. *Belair F.* Key Role Urged for Food as Part of Foreign Policy // The New York Times. 1961. March 31. P. 1.
 14. *Bailey C. W.* Administration Puts New Life in Food-for-Peace Plan // Minneapolis Sunday Tribune. 1961. April 16. P. 3.
 15. Summary Minutes of Meeting of the Interdepartmental Committee of the United Secretaries on Foreign Economic Policy. Department of State, E Files : Lot 65 D 68. Washington, November 1, 1961 // FRUS. 1961–1963. Vol. IX : Foreign Economic Policy. URL: <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v09/d126>(дата обращения: 15.02.2022).
 16. *Sullivan R.* The Politics of Altruism : An Introduction to the Food-for-Peace Partnership between the United States Government and Voluntary Relief Agencies // The Western Political Quarterly. 1970. Vol. 23, № 4. P. 762–768.

Поступила в редакцию 26.06.2022; одобрена после рецензирования 29.06.2022; принята к публикации 30.06.2022
The article was submitted 26.06.2022; approved after reviewing 29.06.2022; accepted for publication 30.06.2022