

DOI: 10.33310/2519-2809-2019-48-2-114-118

УДК 327.8:73 "1991-1999"

ЮЛІЯ СЕДЛЯР

доктор політичних наук, професор кафедри політології
Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського
м. Миколаїв, Україна
e-mail: juliasedlyar@gmail.com

АМЕРИКАНСЬКА ПОЛІТИКА ЕКОНОМІЧНИХ САНКЦІЙ ЩОДО КУБИ У 1990-х рр.

У статті охарактеризовано політику санкцій США щодо Куби протягом 1990-х рр., з'ясовано ієрархію американських національних інтересів щодо Куби. Встановлено, що санкції США щодо Куби було впроваджено для повалення кубинського політичного режиму, сприяння демократичним перетворенням на Кубі, протидії геополітичним інтересам Куби в Латиноамериканському регіоні. Розкриваються підвалини американської політики санкцій проти Куби, наводяться фактори, що визначають низьку ефективність стратегії антикубинських санкцій.

Ключові слова: США, Куба, політика санкцій, міждержавні відносини, Акт Торрічеллі, Закон Хелмса-Бертона.

Американсько-кубинські взаємини формують унікальний феномен сучасних міжнародних відносин, адже донині світова політична практика не знала такого тривалого і настільки асиметричного міждержавного конфлікту. Минуло вже більше п'ятдесят років, але клімат у двосторонній взаємодії між США і Кубою залишається стабільно холодним. Зважаючи ж на специфіку ситуації, дослідження еволюції американсько-кубинського протистояння у постбіполярний період набуває доволі важливого значення, адже джерело і учасники конфлікту сформувалися за часів біполярності і виступають своєрідним продуктом антагонізму двох ідеологічних систем.

Аналіз політики санкцій США щодо Куби у постбіполярну добу посідає вагомe місце в історичній науці як у межах вітчизняної, так і зарубіжної школи. Серед усіх робіт фундаментальністю відрізняються наукові розвідки Зб. Бжезинського, Г. Кіссінджера, В. Головченка, Є. Камінського, М. Засядька, С. Романенка, Г. Савельєва. Роль і значення санкцій у міждержавних відносинах Куби і США знайшли своє представлення у широкому колі публікацій з історії міжнародних відносин, серед яких аналітикою і значним масивом фактологічного матеріалу відрізняються праці О. Бендюк, Г. Віарди, Д. Давидова, Д. Домінеса, Т. Ешбі, В. Кременюка, С. Парселла, С. Рогова, В. Согріна, Р. Хаасса.

Фактично відразу після руйнації СРСР Конгрес США 23 жовтня 1992 р. схвалив «Акт про демократію на Кубі», більш відомий як

Акт Торрічеллі. Головним лобістом даного закону виступив впливовий Американсько-кубинський національний фонд (АКНФ) на чолі із Мас-Каносою, який відрізнявся непримирним ставленням до режиму Ф. Кастро. Документ було представлено на 102 сесії Конгресу США республіканцем від штату Нью-Джерсі Р. Торрічеллі і Б. Грехамом.

Сутність нормативного акту зводилась до посилення торговельно-економічного ембарго за рахунок заборони торгівлі з Кубою для іноземних філій американських компаній, заборони на півроку для іноземних суден входити і обслуговуватися у портах США, якщо вони заходили у кубинські порти (§ 1706); передбачалася можливість політичного тиску Вашингтону на держави, які підтримують кубинський політичний режим «фінансово-економічними засобами» [3].

У частині 6 п. 2 документу читаємо: «Крах комунізму у колишньому СРСР і Східній Європі, повне визнання у сучасних умовах країнами Латинської Америки і Карибського басейну того факту, що Куба представляє собою тупикову модель розвитку й управління при очевидній нездатності кубинської економіки встояти, надає США і міжнародному демократичному співтовариству безпрецедентну можливість забезпечити мирний перехід до демократії на Кубі» [6]. Отже, з тексту документу випливало, що він спрямовувався на повалення режиму Ф. Кастро.

Варто вказати на те, що «Акт про демократію на Кубі», за задумом його автора Р. Торрічеллі, повинен був містити ембарго

на поставки товарів гуманітарного призначення, зокрема ліків, медичного обладнання і продовольства. Однак, конгресмени відхили настільки жорсткий проект, увівши до нього поправку Т. Вейсса (§ 1705 «Підтримка народу Куби»), все одно лишивши під санкціями групу продовольчих товарів, що було скасовано лише у 2000 р.

Особливістю Акту Торрічеллі було те, що ним передбачалося сприяти формуванню демократичної опозиції на Кубі через збільшення неформальних контактів між неурядовими організаціями, надання зі сторони США фінансової допомоги кубинським демократичним силам. У § 1705 (b) «Допомога у підтримці демократії на Кубі» зокрема, знаходимо: «Уряд Сполучених Штатів може надавати допомогу через відповідні неурядові організації для підтримки індивідів й організацій, що сприяють ненасильницьким демократичним змінам на Кубі» [6]. Останнє різко негативно сприймалося офіційною владою Ф. Кастро, котрий назвав такий підхід «політичним праником» і звернувся до населення протидіяти йому [11, Р. 45].

§ 1708 «Політика відносно демократичного кубинського уряду» описує умови зняття санкцій з боку США. У ньому зазначається: «Президент може відмінити обмеження, викладені у § 1706, якщо він ... виступить з доповіддю у Конгресі, в якій вказуватиметься, що уряд Куби: 1) провів вільні і чесні вибори під наглядом міжнародних спостерігачів; 2) надав опозиційним партіям достатньо часу, аби організувати виборчу кампанію, відкрив доступ до ЗМІ всім кандидатам, що беруть участь у виборах; 3) демонструє повагу основним правам і свободам громадян Куби; 4) рухається у напрямку встановлення вільної ринкової економічної системи; 5) вніс зміни до Конституції, які гарантували б проведення вільних і чесних виборів» [6]. § 1707 п. 3 доповнює список ще одним критерієм – а саме, президент США повинен поінформувати профільні комітети Сенату і Конгресу про те, що «діючий уряд Куби не надає зброю, фонди буд-якій групі, країні, що прагне здійснити силовий переворот у даній державі» [6].* У

разі ж задоволення вище вказаних вимог, президент США на знак поваги до кубинського уряду, обраного у результаті демократичних виборів, «сприятиме вступу або відновленню у членстві такого уряду в міжнародних організаціях і міжнародних фінансових інститутах; здійснить кроки на завершення торговельного ембарго США проти Куби» [6].

Міжнародна реакція на даний документ була неоднозначною. Більшість держав Латинської Америки зустріли «Акт про демократію на Кубі» із насторогою. Мексика, Колумбія, і особливо Бразилія розкритикували екстериторіальний принцип Акту Торрічеллі. Венесуела та Чилі акцентували увагу на значній потенційній важливості Куби для розвитку латиноамериканського континенту, тим самим непрямо засудивши політику Білого дому на кубинському напрямі [4]. Проте, далі дипломатичного демаршу дані країни не пішли і утримались від конфронтаційної лінії поведінки у відносинах із Вашингтоном. Свідченням цьому є й відмова держав регіону у вересні 1992 р. підтримати проект резолюції ГА ООН, запропонований Кубою, в якій засуджувалася нова жорстка політика санкцій Білого дому. Серед держав регіону найбільшу політичну підтримку Акту Торрічеллі демонструвала Аргентина, тодішній президент якої К. Менем під час проведення Іberoамериканського саміту 1992 р. в Іспанії заявив про свою готовність зробити все можливе, аби встановити на Кубі демократичне правління.

Разом з тим, деякі країни, як наприклад Мексика, попри тиск Вашингтону продовжували нарощувати свою економічну присутність на Кубі [10, Р. 47]. У 1995 р. мексиканський бізнес на Острові Свободи було вже представлено 200 компаніями, серед яких діловою активністю і розміром капіталу вирізнялися нафтогазовий концерн «Petroleos Mexicanos», телекомунікаційне підприємство «Grupo Damos», авіакомпанія «Mexicana de Aviacion», «Семех» банк «Bancomext».

Євросоюз, хоча у цілому і підтримав американський курс на посилення ізоляції Куби, все ж таки не зміг виробити консолідовану позицію по даному питанню. Наприклад,

* Дана політична вимога США щодо Куби була вказана в «Акті про іноземну допомогу» від 4 вересня 1961 р., уведеного в дію проти Куби 7 лютого 1962 р. – Авт.

Іспанія та Португалія у межах реалізації Ібероамериканського процесу у 1992 р. засудили новий політичний підхід Вашингтону відносно Гавани. Користуючись посиленням політики ізоляції, Іспанія, всупереч сподіванням американських дипломатів, взяла курс на розширення присутності своїх інтересів на Кубі у межах концепції «демократичного іспанізму». Іспанська корпорація «Melia» вирішила навіть згорнути свій бізнес у США, аби розширити економічні контакти з Гаваною. До середини 1990-х рр. на Острові Свободи було створено 104 спільних підприємств з Іспанією, 57 – з Італією, 34 – з Португалією. Загальний товарообіг Куби з державами-членами ЄС станом на 1995 р. досяг 1,5 млрд. дол. США [3, с. 93].

Разом з тим, інші країни Європи офіційно встали на бік США. Р. Хаас пояснює даний факт двома обставинами: по-перше, Акт Торрічеллі націлювався на обмеження торговельних зв'язків між кубинськими та американськими компаніями, яким пропонувались натомість субсидії і фактично не забороняв торговельно-економічну діяльність європейських підприємств на Кубі; і, по-друге, європейські політики розраховували на скасування документу новою президентською адміністрацією Б. Клінтона [10, Р. 47].

Пожвавленню роботи іноземного капіталу на кубинському економічному просторі попри уведені США торговельно-економічні санкції слугували й системні реформи народного господарства країни, які легалізували приватне підприємництво (Закон № 141 1993 р.), дозволили вільний обіг долара (Закон № 140 від 13 серпня 1993 р.), забезпечили пільги і гарантії іноземним інвесторам (Закон № 73 «Про податкову систему» 1994 р.), демонополізували зовнішню торгівлю, скоротили частку державного сектора, проклали шлях для подальшого створення індустріальних парків і вільних економічних зон [12].

Важливим для функціонування кубинської економіки в умовах санкцій США першої половини 1990-х рр. стало скасування режимом Ф. Кастро заборони на візити на Кубу і надання фінансової допомоги емігрантськокубинцям своїм родичам на острівній державі. За деякими даними, загальна сума таких гро-

шових переказів досягала 500 млн. дол. США на рік.

Більше того, у цей час кубинське керівництво здійснило декілька кроків задля посилення в країні позицій правлячої Комуністичної партії. Насамперед, у 1990-1991 рр. пройшло масове вивільнення Комуністичної партії Куби (КПК) від старої прорадянської номенклатури. Зі складу Політбюро були виведені найближчі союзники Ф. Кастро, ветерани «Руху 26 липня» В. Еспін, П. Мирет, Х. Рискет, Х. Фернандес, А. Харт. Одночасно склад ЦК і Політбюро було суттєво омолоджено, до нього увійшло 60% молодих членів, налаштованих на проведення соціально-економічних реформ при збереженні існуючої політичної системи [993, Р. 47].

Покращенню іміджу правлячої партії, популяризації її керівної ролі послугувало і прийняття «Закону про вибори» 1992 р., яким остаточно закріплювався порядок проведення прямих, таємних й альтернативних виборів при обранні органів влади всіх рівнів. Закон № 147 дозволив реорганізувати виконавчі органи влади, зокрема Раду Міністрів, під нові політичні вимоги конституції, адаптувати структуру державного апарату до здійснюваних соціально-економічних реформ [8].

Чергове загострення американсько-кубинського конфлікту спричинилося ухвалою США 12 березня 1996 р. закону Хелмса-Бертон («Акт про свободу і демократичну солідарність із Кубою»). Документ вперше було представлено у Конгресі 14 лютого 1995 р., де його було прийнято 21 вересня 1995 р. 294 голосами «за», «проти» - 130. Сенат, зі своєї сторони, підтримав законопроект 19 жовтня 1995 р. Слід вказати, що адміністрація Б. Клінтона із самої появи документу усіяло прагнула його заблокувати. Напередодні голосування акту у Конгресі тодішній державний секретар У. Крістофер направив листа до спікера Н. Гінріча, в якому висловив «своє глибоке занепокоєння» документом, і попередив конгресмена, що він рекомендуватиме президенту вето закону, у разі його ухвали Палатою представників.

Закон «Про свободу і демократичну солідарність з Кубою» складався із чотирьох

головних частин: I - посилення міжнародних санкцій проти уряду Кастро; II - допомога вільній і незалежній Кубі; III - захист прав власності американських громадян; IV - позбавлення права на проживання в США іноземців, які надають підтримку кубинському режиму.

Особливістю нового акту став принцип екстериторіальності його дії, що дозволяло Вашингтону інтернаціоналізувати свій двосторонній конфлікт із Гаваною. Зокрема, розділ 1 характеризує систему та правила накладання санкцій, що можуть бути застосовані США проти іноземних компаній. Важливим у даному контексті є п. 104 b, яким «забороняється надання фондів фінансовим організаціям, які здійснюють допомогу Кубі» [7, Р. 32]. Примітним стало й те, що головною умовою скасування санкцій стала демократизація Куби, критерієм ж демократичності визначалась здатність нового кубинського уряду повернути конфісковану власність, у тому числі і ту, що належала кубинцям, які емігрували з країни після 1959 р. Як відзначалося, після відновлення двосторонніх контактів торговельно-економічні зв'язки регулюватимуться спеціальним органом – «Американсько-кубинською радою», сформованою із представників американського уряду і бізнесу. Більше того, передбачалося поступове скасування ембарго протягом невизначеного у законі терміну, якій розумівся як «перехідний період» [7, Р. 32].

Документ призвів до ефекту «бомби, що вибухнула», адже унілатералізм прийняття

рішення США по новому пакету санкцій залишив їх без політичної підтримки на міжнародній арені, відштовхнувши навіть найближчих союзників.

Про свій намір не дотримуватися положень акту відразу заявив Європейський Союз [12, РР. 108-112]. Відштовхуючись від вказаної негативної оцінки політики ембарго, європейські компанії продовжили свою роботу на Кубі, активністю відрізнялись іспанські, італійські, французькі, бельгійські, португальські підприємства [12, РР. 109-110]. Висхідну динаміку економічному співробітництву між ЄС і Кубою забезпечило і приєднання останньої у 2000 р. до групи країн Африки, басейну Карибського моря і Тихого океану, які відповідно до Ломейських угод мають преференції у торгівлі з Євросоюзом; отримання у тому ж році статусу спостерігача під час підписання Договору Котону.

Таким чином, попри те, що США продовжують застосувати примусові механізми задля розв'язання двосторонніх протиріч, що призводить до тяжких наслідків для Куби, у ході дослідження було встановлено, що тотальне міжнародне неприйняття американської політики ізоляції, поєднані із системними внутрішніми перетвореннями, націленими на лібералізацію економічного життя й одночасне зміцнення позицій Комуністичної партії Куби, визначили низьку успішність політики військово-політичного та торговельно-економічного ембарго США у 1990-х рр.

Список використаних джерел

1. Батчиков С., Кононученко С. Экономические отношения России и Кубы: прошлое, настоящее, сценарии будущего. М.: РЭЖ, 1997. 206 с.
2. Бэлфор С. Фидель Кастро. Ростов-на-Дону: Феникс, 1997. 320 с.
3. Латинская Америка в современной мировой политике / отв. ред. В. Давыдов. Институт Латинской Америки РАН. М.: Наука, 2009. 584 с.
4. Необходимость прекращения экономической, торговой и финансовой блокады Кубы, введенной США 1992 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.un.org
5. Constitucion de la Republica de Cuba. La Habana, 1992. 29 p.
6. Cuban Democracy Act of 1992. The Library of Congress. Public Law 102-484S/1704-1705.
7. Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act of 1996 (Helms-Burton Law) // Proyecto Cuba. 1997/1998. P. 32.
8. // Gaceta Oficial de la Republica de Cuba. 1994. 21 de Abril.
9. Granma. 1991. 12 de Octubre.
10. Haass R. Economic Sanctions and American Diplomacy / R. Haass: A Council on Foreign Relations Book, 1998. 222 p.
11. Lopez J. The US Economic Embargo and Transition in Cuba // Cuban Studies. London, 1998. P. 45.
12. Portela C. EU Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work? London: Routledge, 2010. 206 p.
13. Thomas Leonard Castro and Cuban Revolution. Westport, London, 1999. 224 p.

References

1. Batchykov S., Kononuchenko S. Ekonomycheskye otnosheniya Rossyy u Kuby: proshloe, nastoiashchee, stsenaryy budushchoho. M.: REZh, 1997. 206 s.
2. Belfor S. Fydel Kastro. Rostov-na-Donu: Fenyks, 1997. 320 s.

3. Latynskaia Ameryka v sovremennoi myrovoi polytyke / otv. red. V. Davydov. Ynstytut Latynskoi Ameryky RAN. M.: Nauka, 2009. 584 s.
4. Neobkhodnost prekrashcheniya ekonomicheskoi, torhovoі y fynansovoі blokady Kuby, vvedennoi SShA 1992 h. [Elektronnyi resurs]. Rezhym dostupu: www.un.org

Юлия СЕДЛЯР. Американская политика экономических санкций против Кубы в 1990-х гг.

В статье охарактеризовано политику санкций США против Кубы в 1990-х гг., определена иерархия американских национальных интересов относительно Кубы. Установлено, что санкции США против Кубы были введены для свержения кубинского политического режима, продвижения демократических преобразований на Кубе, противодействия геополитическим интересам Кубы в Латиноамериканском регионе. Излагаются основы американской политики санкций против Кубы, раскрываются факторы, определяющие низкую эффективность стратегии антикубинских санкций.

Ключевые слова: США, Куба, политика санкций, межгосударственные отношения, Акт Торричелли, Закон Хелмса-Бертона.

Yulia Sedliar. US policy of economic sanctions against Cuba in 1990s years

The US economic embargo against Cuba has been in place for fifty years. During that period, its rationale and goals have not changed. As it is stressed in the article, principal purpose of the US sanctions strategy is either to modify the international behavior of Cuba, which Washington regarded as a threat to US strategic interests in the Latin America region, or to eliminate the Cuban political regime entirely. Measured against these goals, the sanctions clearly have failed. Author examines key factors having restricted sanctions' ability to achieve American proclaimed goals regarding to Cuba. In this context, it is underscored that controversial maintenance of the US embargo against Cuba among US allies directly affected the results of sanctions strategy against Cuba.

It is stressed that since the early 1960s, when the United States imposed a trade embargo on Cuba, the centerpiece of U.S. policy toward Cuba has consisted of economic sanctions aimed at isolating the government. The United States embargo against Cuba is a commercial, economic, and financial embargo imposed by the United States on Cuba. An embargo was first imposed by the United States on sale of arms to Cuba on the 14th of March 1958, during the Fulgencio Batista regime.

On October 19, 1960 the U.S. placed an embargo on exports to Cuba except for food and medicine after Cuba nationalized American-owned Cuban oil refineries without compensation. On February 7, 1962 the embargo was extended to include almost all imports.

Currently, the Cuban embargo is enforced mainly through six statutes: the Trading with the Enemy Act of 1917, the Foreign Assistance Act of 1961, the Cuban Assets Control Regulations of 1963, the Cuban Democracy Act of 1992, the Helms-Burton Act 1996, and the Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act of 2000.

The stated purpose of the Cuban Democracy Act of 1992 is to maintain sanctions on Cuba so long as the Cuban government refuses to move toward democratization and greater respect for human rights.

The article emphasizes that The Helms-Burton Act further restricted United States citizens from doing business in or with Cuba, and mandated restrictions on giving public or private assistance to any successor government in Havana unless and until certain claims against the Cuban government were met.

Key words: USA, Cuba, sanctions policy, interstate relations, The Cuban Democracy Act, The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act.