

# ИСТОРИЯ

УДК 94, 327

DOI 10.52452/19931778\_2022\_4\_8

## ВИЗОВЫЕ ОГРАНИЧЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИИ США В ОТНОШЕНИИ КОМПАРТИЙ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ 1970-х гг.

© 2022 г.

*М.В. Бакушев*

Вятский государственный университет, Киров

randvmax@gmail.com

*Поступила в редакцию 01.08.2022*

Статья посвящена политике визовых ограничений США в отношении членов Итальянской и Французской коммунистических партий в 1975–1977 гг. Корректировка процедур выдачи въездных виз США итальянским и французским коммунистам (прежде всего партийному руководству, коммунистам-парламентариям, сотрудникам международных отделов, местным и региональным функционерам, корреспондентам партийных изданий) не рассматривалась ни в зарубежной, ни в советской, ни в российской историографии отдельно от политики контактов внешнеполитических деятелей и экспертов США с членами компартий Западной Европы. В данном исследовании на базе широкого круга источников и историографии определены ключевые элементы политики предоставления неиммиграционных виз США итальянским и французским коммунистам в 1975–1977 гг., конкретизированы основные черты «жесткого» и «гибкого» подходов по отношению к ИКП и ФКП в контексте визовой политики США. В процессе исследования выделены и раскрыты стадии корректировки визовой политики, показано ее влияние на взаимоотношения США с западноевропейским сегментом международного коммунистического движения. Обосновывается вывод о том, что пересмотр в 1977 г. политики въездных виз в США для итальянских и французских коммунистов позволил установить диалог между американскими дипломатами, журналистами, экспертами-международниками с одной стороны и функционерами ИКП/ФКП с другой.

*Ключевые слова:* разрядка, визовые ограничения, Госдепартамент США, Заключительный акт СБСЕ, международное коммунистическое движение, Форд, Картер, Сегре, Хартман, Киссинджер.

### Актуальность исследования

1970-е гг. вошли в историю как эпоха разрядки международной напряженности. До сих пор историки не выработали согласованного определения понятия «разрядка» (как и понятия «холодная война») [1, с. 60]. Заметное место в дискуссиях о природе разрядки международной напряженности занимает вопрос о позиционировании этого явления относительно Холодной войны: была ли разрядка альтернативой Холодной войне или её следует считать особым этапом противостояния сверхдержав и полярных общественно-политических систем? Одним из принципиальных пунктов внешнеполитической повестки США этого периода, непосредственно связанных с поиском ответа на этот вопрос, является отношение Запада к еврокоммунизму.

В 1975–1977 гг. Вашингтон начал пересматривать «жесткую» позицию относительно тех

организаций в международном коммунистическом движении (МКД), которые, сохраняя верность базовым целям коммунистической доктрины, дистанцировались от СССР. Еврокоммунизм стал учитываться внешнеполитическими структурами США как явление, требующее обновления тактики в отношении «коммунистического мира». Данное обстоятельство свидетельствует о том, что в годы Холодной войны противоборствующие системы, формирующие двухполюсный миропорядок, не были монолитными [2, с. 73].

В рамках МКД оформились сегменты, с которыми Вашингтон начинал работать, противопоставляя их Москве. В конечном итоге вторая половина 1970-х гг. оказалась временем перелома американской внешнеполитической стратегии, когда проведение Вашингтоном политики защиты прав человека в СССР и странах Восточной Европы стало спусковым крючком для под-

рыва мировой социалистической системы и МКД изнутри. Отношение к проблеме еврокоммунизма в этих условиях стало самостоятельным и весьма важным звеном в разработке внешнеполитической стратегии Соединенных Штатов.

Свобода передвижения – один из принципов Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе – стала важнейшим достижением эпохи разрядки. В то же время идеологема «защиты прав человека» являлась стержневой частью стратегии Соединенных Штатов в отношении Советского Союза конца 1970-х гг. В свете сложившегося дуализма этих понятий еврокоммунизм оценивался двояко: с одной стороны, как враждебный элемент внутри западной системы, идеологически близкий СССР; с другой стороны – как дистанцирующийся от СССР и КПСС сегмент, подрывающий единство МКД, стремящийся прийти к власти парламентским путем, критикующий советскую модель построения социализма и нарушения прав человека в СССР и странах Восточной Европы, нацеленный на ликвидацию блоковой системы и установление в долгосрочной перспективе многополюсного мирового порядка.

Визовые ограничения, как и либерализация въезда в США, не являются уникальными рычагами воздействия на субъектов политической жизни во внешнеполитическом инструментарии Вашингтона. Во время Холодной войны эти рычаги регулярно применялись в отношении компартий Западной Европы. Сейчас эти внешнеполитические инструменты с поправкой на эпоху адресно и точно используются против России. Запреты на посещение Соединенных Штатов для большой группы российских политических деятелей сопровождаются упрощением выезда из России высококвалифицированных специалистов в сфере космических технологий, полупроводников, кибербезопасности, ядерных технологий, разработки искусственного интеллекта, ракетных технологий. Таким образом, тема исследования является актуальной, поскольку методы воздействия через «визовые ограничения/упрощение въезда в США» интегрированы в стратегию Соединенных Штатов и применяются ими как постоянно совершенствуемый инструмент.

#### **Источниковая и историографическая база исследования**

Источниковую базу исследования составляют опубликованные документы слушаний Конгресса США [3] и материалы, подготовленные экспертами из Белого дома и академических кругов [4]. В процессе исследования привлекались

мемуары посла США в Италии Р. Гарднера [5], журналиста Л. Уоллемборга [6], заведующего Международным отделом ИКП А. Рубби [7], а также периодическая печать (газета New York Times, журнал Foreign Policy).

Проблема визовых ограничений США в отношении членов компартий Западной Европы затрагивалась в работах советских историков П.А. Вареса [8] и Б.Е. Зарицкого [9], а также в исследованиях западных историков – М. Марджокко [10], Ф. Юртибиса [11], Н. Дёрра [12]. По данной проблеме не было систематизированных исследований, поскольку она ранее не рассматривалась отдельно от проблемы контактов еврокоммунистов с интеллектуальными и внешнеполитическими кругами США.

В историографии сложился ряд подходов при изучении представленной проблемы. Советский и российский историк Б.Е. Зарицкий рассматривал вопрос корректировки визовой политики США через противопоставление «жесткого» и «гибкого» подходов по отношению к компартиям Западной Европы [13, с. 107]. Сторонники «жесткого» подхода (в частности, президент США в 1973–1977 гг. Дж. Форд и госсекретарь Г. Киссинджер) стремились сохранить визовые ограничения для въезда итальянских и французских коммунистов в Соединенные Штаты, тем самым отказываясь от создания условий для установления непосредственных контактов с руководством компартий на фоне роста их электорального влияния и претензий на министерские портфели в Италии и Франции. Немецкий историк Н. Дёрр считает, что Киссинджер предполагал, что с большей вероятностью ИКП и ФКП использовали изменение визовых правил США для собственной выгоды – как признание со стороны Вашингтона права итальянских и французских коммунистов на вхождение в правительство [12, р. 334]. Сторонники «гибкого» подхода (в частности, президент США в 1977–1981 гг. Дж. Картер, госсекретарь США С. Вэнс) предлагали подвергнуть корректировке сложившуюся в разгар Холодной войны политику предоставления въездных виз западноевропейским коммунистам, но сделано это было не по причине симпатий американских дипломатов к западноевропейским коммунистам и тем более не из-за желания видеть их в правительстве какой-либо западноевропейской страны. Как подчеркивал советник президента США по национальной безопасности в 1977–1981 гг. Зб. Бжезинский, проблема состояла «в повышении эффективности тактики с точки зрения внутренней европейской политики и с точки зрения воздействия «еврокоммунизма» на Восточную Европу и Советский Со-

юз» [13, с. 121]. Однако, как отмечал О. Нольстад, готовность администрации Картера начать диалог с ИКП и ослабить запрет на въездные визы для итальянских коммунистов еще более делали размытой позицию Вашингтона касательно итальянского «еврокоммунизма» [14, р. 91]. Либерализация визовой политики в отношении итальянских и французских коммунистов, по мнению Р. Портолани, не подразумевала одобрения деятельности ИКП и ФКП, а должна была стать инструментом для получения информации о происходящих в партиях процессах и поощрения социал-демократизации партии и разрыва с подконтрольным Советскому Союзу международным коммунистическим движением [15, р. 68]. Предположение И. Уолла, что либерализация визовой политики США стала для многих итальянцев показателем готовности Картера к молчаливому одобрению потенциального включения ИКП в правительство Италии [16, р. 375], вряд ли соответствовало реальному положению дел, поскольку подобная предпосылка, исходившая в первую очередь от журналистов, отвергалась экспертами, принимавшими непосредственное участие в разработке внешнеполитической стратегии США.

#### **Визовые ограничения в отношении западноевропейских коммунистов в 1950-е – начале 1970-х гг.**

Ограничения на выдачу въездных виз коммунистам были установлены Законом о внутренней безопасности 1950 г. и Законом об иммиграции и гражданстве 1952 г. (известном как «Закон П. Маккарена – Ф. Уоррена»). К середине 1970-х гг. эти законы представляли собой реликт эпохи маккартизма. После принятия Заключительного акта по безопасности и сотрудничеству в Европе летом 1975 г. в США некоторые журналисты (например, Э. Шустер) поднимали в своих статьях вопрос о несоответствии этих законов принципам свободного передвижения народов и контактов между людьми, учреждениями и организациями и предлагали скорректировать визовую политику в части, касающейся западноевропейских коммунистов [17].

Закон Маккарена–Уоррена, несмотря на вето президента Г. Трумэна, в пункте 28 статьи 212-А оговаривал невозможность въезда в США анархистов, членов «тоталитарных организаций» и коммунистов. В феврале 1977 г. он был фактически изменен благодаря совместным действиям администрации Дж. Картера и Комиссии Сената по международным отношениям. Закон Маккарена–Уоррена пересматривался ранее в свете Хельсинкских соглашений (август 1975 г.),

и Государственный департамент был уполномочен выдавать въездные визы в отступление от закона.

Принцип свободы передвижений был зафиксирован в Хельсинкском Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству, подписанном 1 августа 1975 г. представителями тридцати трех европейских государств (за исключением Албании), а также Канады и США. Облегчение более свободного передвижения и контактов на индивидуальной и коллективной, неофициальной и официальной основе между людьми, учреждениями и организациями государств-участников подразумевало в первую очередь постепенное упрощение и гибкое применение порядка въезда и выезда, что способствовало бы расширению возможностей для поездок по личным и профессиональным целям гражданам из государств-участников Хельсинкских соглашений без всяких политических ограничений [18, с. 40, 42]. Тем самым визовая политика США в отношении западноевропейских коммунистов, не изменившаяся с начала 1950-х гг. и ограничивавшая въезд коммунистам, уже не соответствовала нормам этого соглашения. Но администрация Дж. Форда не спешила смягчать иммиграционное законодательство США, отрицая саму возможность корректировки визовой политики в отношении компартий Западной Европы. С одной стороны, Вашингтон подписал в Хельсинки соглашение, в котором декларировался принцип свободы передвижения, и оказывал давление на Советский Союз, чтобы разрешить беспрепятственный выезд евреев из СССР [19], а с другой – ограничивал посещение западноевропейскими коммунистами Америки. Тем самым Соединенные Штаты демонстрировали двойные стандарты в области политики предоставления виз – разрыв между принципами (свобода передвижения, права человека) и реальностью (дискриминация в выдаче виз коммунистам стран Западной Европы по политическим мотивам) был очевиден.

Во время президентства Р. Никсона западноевропейские коммунисты посещали США в единичных случаях, как правило, в качестве депутатов парламента в составе официальных делегаций. Например, в конце сентября 1971 г. два политика из ИКП, Д. Скутари и Л. Маррас, отправились в Вашингтон в составе группы из шести членов Комитета по сельскому и лесному хозяйству Палаты депутатов Италии. В некоторых случаях аннулировались уже выданные визы. Например, разрешение на въезд в США, выданное в 1974 г. всемирно известному архитектору и градостроителю И. Инсолере, было

отозвано после того, как стало известно, что он консультировал муниципалитеты, находившиеся под руководством коммунистов, по вопросам городского планирования и был близок к ИКП, хотя и не состоял в партии [12, р. 332].

### Политика визовых ограничений в период деятельности администрации Дж. Форда

В конце 1974 г. Итальянский институт по международным делам обратился к Совету по международным отношениям (СМО) США с предложением помочь в организации трехдневной конференции по итальянско-американским отношениям в Арден Хаусе, штат Нью-Йорк, во второй половине октября 1975 г. Среди приглашенных с американской стороны были помощник госсекретаря США по европейским делам А. Хартман и председатель СМО Д. Рокфеллер.

По согласованию с Советом директор института С. Мерлини начал формировать группу ведущих итальянских ученых, бизнесменов, журналистов и политиков. Предложенный Мерлини состав участников включал представителя ИКП С. Сегре. Ни одному высокопоставленному итальянскому коммунисту не предоставлялась возможность получить визу для посещения Соединенных Штатов. Закон запрещал выдавать визы коммунистам без специального разрешения Генерального прокурора; они предоставлялись по гуманитарным соображениям, но не для тех, кто направлялся в США в качестве лица, представлявшего компартию [20, р. 242].

Госдепартамент в это время уже рассматривал просьбу члена ЦК ИКП Дж. Наполитано посетить Соединенные Штаты по приглашению четырех американских профессоров, включая директора Центра европейских исследований Гарвардского университета С. Хоффмана. Наполитано, приглашенный в США весной 1975 г. четырьмя крупнейшими американскими университетами для чтения цикла лекций, предсказуемо получил отказ во въездной визе. Советник Государственного департамента США Г. Сонненфельдт лично связался с Хоффманом и просил его аннулировать приглашение, но, получив отказ, был вынужден действовать по официальным каналам. В письме, направленном Наполитано 25 апреля 1975 г., Хоффман писал: «Меня информировали, что в Госдепартаменте на самом высоком уровне принято решение о невозможности посещения Вами США в данный момент и что ... это решение было подкреплено соответствующими действиями итальянских властей. Я решительно протестовал против подобного решения, но у меня нет никакой возможности его изменить» [7, с. 51].

Заведующего Международным отделом ИКП С. Сегре пригласил в США З. Нагорски,

один из руководителей СМО. Нагорски был одним из представителей той американской интеллигенции, которая все больше склонялась к мысли, что нельзя не считаться с такой политической силой, как Итальянская компартия. Сегре планировал выехать в США с делегацией, которую Институт по международным делам собирался направить на конференцию, проводимую с участием Совета, и прочитать несколько лекций. Узнав о случившемся с Наполитано, Сегре прозондировал намерения американского посольства, прежде чем обращаться с просьбой о визе. Когда спустя некоторое время ему дали понять, что визу он не получит, Сегре отказался от своего намерения. Итальянская делегация, в которую входили директор института Мерлини, заместитель министра иностранных дел Италии Л. Гранелли, представители профсоюзов (Б. Сторти, А. Боначчини) и союзов предпринимателей (Д. Аньелли, Д. Петрилли), депутаты парламента (А. Джолитти, Д. Ла Мальфа, П. Витторелли, К. Руссо) и влиятельные итальянские журналисты (А. Леви, М. Тито, С. Сильвестри), публично выразила протест против попыток повлиять на ее состав, отказав в визе члену ИКП. По договоренности с Советом итало-американскую конференцию перенесли на более поздний срок. Этот случай наделал много шума не только в Италии, но и в Соединенных Штатах, где поведение Госдепартамента было подвергнуто серьезной критике [7, с. 52].

В довершение всего, отказав в визах С. Сегре и профсоюзному функционеру-коммунисту из Всеобщей итальянской конфедерации труда (CGIL) А. Боначчини, Госдепартамент позволил въезд в США Дж. Альмиранте, лидеру неонацистской партии «Итальянское социальное движение». В сентябре 1975 г. он был принят в Вашингтоне членами Конгресса – лидером большинства в Палате представителей Т. О'Нейлом и правоконсервативным сенатором-республиканцем от Южной Каролины С. Турмондом, а также сотрудником СНБ Д. Клифтом.

Пресса незамедлительно стала высказывать обеспокоенность по поводу произошедшего визита итальянского неонациста. В газете *New York Times* неназванный автор возмущенно заявлял: «Судя по этим инцидентам можно сказать, что США вопреки Хельсинки и разрядке напряженности упорно выступают в духе холодной войны против любых контактов с одной из наиболее независимых компартий Европы, придавая, с другой стороны, одному из самых закоренелых фашистов Италии ту респектабельность, которую тот столь отчаянно ищет повсюду» [21]. Свое мнение высказали также видные политические деятели США. Бывший

специальный помощник президента Дж. Кеннеди – А. Шлезингер-мл. – утверждал, что нормализация отношений с ИКП соответствует интересам Соединенных Штатов («...действия против Сегре смехотворны... отвергнуть его и принять Альмиранте – абсурдно») [7, с. 52]. Бывший сотрудник посольства США в Италии в 1945–1948 гг. Г. Таска охарактеризовал поведение администрации Форда как несовместимое с международной позицией Запада в области прав человека. «Как мы можем рассчитывать на то, что Москва будет действовать в духе совещания в Хельсинки, если мы сами столь открыто препятствуем человеческому общению?» [7, с. 52]. Таска утверждал, что «настал момент изменить визовую политику в отношении въезда в страну членов коммунистических партий других стран. Такая политика представляется ныне устаревшей и непонятной» [7, с. 52].

В довершение всего оказалось, что визовые ограничения можно обойти. В сентябре 1975 г. по журналистской визе в США приехал директор Центра исследований экономической политики и член ЦК ИКП Э. Педжо для участия в важной конференции Международного валютного фонда, а месяцем позже Киссинджеру пришлось лично отвечать на весьма острые вопросы коммуниста, депутата Европарламента С. Леонарди, приехавшего в США вместе с коллегами из Страсбурга.

В начале ноября 1975 г. С. Сегре стал гостем Конгресса, приехав в США в составе делегации итальянского парламента. Помимо Сегре в делегацию входили также один из лидеров правившей тогда Христианско-демократической партии Дж. Андреотти и еще один парламентарий от ИКП – Ф. Каламандреи. В ходе поездки Сегре заявил американской общественности: «Все, чего мы добиваемся – это чтобы США видели нас такими, какие мы есть, судили нас по нашим словам и делам... Участие коммунистов в итальянском правительстве ни в коей мере не идет вразрез с интересами итало-американских отношений или со стабильностью Запада» [7, с. 53].

#### **Либерализация визовой политики в отношении коммунистов Западной Европы в 1977 г.**

Корректировка политики предоставления виз западноевропейским коммунистам стала возможной при смене республиканской администрации на демократическую в 1977 г. Еще до избрания Дж. Картера президентом в июне 1976 г. журналист Л. Воллемборг сообщил генеральному секретарю ЦК ИКП Э. Берлингу-

ру, что в случае победы Картера сущность подхода к «коммунистическому вопросу» в Италии останется прежней, но, «возможно, произойдут изменения в методах и стиле, например, либерализация виз для представителей коммунистов, желающих посетить США» [6, р. 219].

В подготовленном госсекретарем США С. Вэнсом, помощником госсекретаря по европейским делам А. Хартманом и министром финансов М. Блюменталем меморандуме «Политика США в отношении Италии» рекомендовалось до общего пересмотра визовой политики в отношении членов Коммунистической партии «либерализовать индивидуальное рассмотрение запросов на получение визы, пытаясь при этом четко указать, что большая гибкость не означает одобрения» [5, с. 46].

Даже в мае 1977 г., во время проведения слушаний подкомитета по Европе и Среднему Востоку Комитета по международным отношениям Палаты представителей Конгресса США помощник госсекретаря США по делам Европы А. Хартман подтвердил тот факт, что Госдепартамент, несмотря на положения Хельсинкского акта, отказал трем советским профсоюзным функционерам посетить профсоюзный съезд в Сиэтле. Путаное объяснение отказа в выдаче виз, данное Хартманом, заключалось в том, что «выдавая такое разрешение, мы фактически публично признались бы в одобрении тех организаций, которые они представляли» [3, р. 31]. Следовательно, решение об отказе было принято потому, что выдача виз советским профсоюзным деятелям продемонстрировала бы поддержку со стороны США «несвободных профсоюзов». Такой ответ вызвал удивление у председателя подкомитета Л. Гамильтона, который заметил, что этот подход не соответствует политике администрации Дж. Картера в области прав человека и положениям Заключительного акта СБСЕ. Американский конгрессмен прагматично полагал, что отсутствие в СССР «свободных» в американском понимании профсоюзов не является препятствием для приезда трех профсоюзных деятелей из СССР: «Есть ли у них свободные профсоюзы или нет – этот вопрос не имеет значения; пусть приезжают. Страна не разрушится от непродолжительного пребывания в ней трех коммунистов – профсоюзных лидеров» [3, р. 31].

В отношении западноевропейских и восточноевропейских коммунистов Госдепартамент применял дифференцированный подход. По свидетельству А. Хартмана, коммунисты – лидеры восточноевропейских государств являются представителями правительств своих стран и приезжают в США с «официальными целями»,

Таблица

**Статистика отказов в выдаче неиммиграционных виз и отказов, преодоленных путем исключения из правил или другими способами в консульствах Франции и Италии в 1974–1976 гг.**

Год	Франция		Италия	
	Отказано в выдаче неиммиграционных виз	Отказ преодолен путем исключения из правил в консульствах Франции	Отказано в выдаче неиммиграционных виз	Отказ преодолен путем исключения из правил в консульствах Италии
1976	165	161	205	180
1975	208	190	177	154
1974	204	198	215	188

поэтому им регулярно с начала 1960-х гг. выдавались визы. В отличие от коммунистов – представителей государств Восточной Европы, западноевропейские коммунисты также получили с 1977 г. возможность посещать США, но, как указал Хартман, с некоторыми ограничениями: «Они должны указать в своем заявлении, с какой целью они приезжают, но в большинстве случаев заявки одобряются» [3, р. 31].

Закон США об иммиграции и гражданстве уполномочивал генерального прокурора, действующего по рекомендации госсекретаря или сотрудника консульства, предоставлять отказ лицам, не имеющим права на получение визы. Генеральный прокурор делегировал эти полномочия Службе иммиграции и натурализации. За исключением нескольких случаев, связанных с потенциальной угрозой безопасности, которые рассматривались Центральным офисом, Служба иммиграции и натурализации делегировала эти полномочия своим отделением на местах. Эта процедура, как отмечал Хартман, обычно не предполагала консультаций с членами Конгресса США [3, р. 94].

Даже в своем изначальном «жестком» варианте Закон об иммиграции и гражданстве предусматривал возможность отмены отказа в выдаче виз для «нежелательных» иностранцев, в том числе коммунистов. К маю 1977 г. работники консульств США были проинструктированы, что использование положения об исключениях в случаях неиммиграционных виз должно продемонстрировать, что американская «иммиграционная политика совместима с общей свободой путешествий, обменом идеями и гуманитарными соображениями, в то же время обеспечивая, путем тщательной проверки безопасности, защиту внутренней безопасности страны» [3, р. 93]. Консульский работник направлял просьбу об исключении из правил в Госдепартамент или в региональное отделение Службы иммиграции и натурализации, где после консультаций выносилось окончательное решение. При этом иностранец должен доказать, что он не представляет угрозы для безопасности Соединенных Штатов [22].

Согласно А. Хартману, итальянские и французские коммунисты на протяжении 1974–1976 гг. обращались за получением въездных виз в США. Согласно данным, приведенным в таблице, значительная часть отказов преодолевалась путем применения пункта об исключениях в случае неиммиграционных виз [3, р. 95].

Как правило, эти разрешения касались тех коммунистов, которые не являлись членами руководящих органов партии, направлялись в США не от имени партии и не для представления партийных интересов, а как часть парламентских или общественных делегаций. Например, намерение мэра Флоренции Э. Габбужани, бывшего бойца Сопротивления и члена ИКП, поехать в Детройт на открытие выставки искусства эпохи Возрождения весной 1977 г. было удовлетворено только после того, как он обязался выступать в прессе не в статусе представителя ИКП, а как мэр Флоренции. Аналогичные обязательства были наложены на делегацию из небольшого умбрийского города Губбио, мэром которого также был членом ИКП, направившуюся в город-побратим Джессап в Пенсильвании [12, р. 377].

Помощник госсекретаря США по европейским делам А. Хартман считал, что, несмотря на наложение ограничений на коммунистов, политика Вашингтона не противоречила принципу свободного передвижения граждан, установленному в Заключительном акте СБСЕ в Хельсинки, поскольку американские процедуры выдачи виз «выгодно отличались от процедур других стран», и пояснил свою мысль следующим образом: «Визы выдаются в соответствии с нормами Закона об иммиграции и гражданстве ... В настоящее время мы изучаем нашу визовую политику с учетом положений Заключительного акта СБСЕ, чтобы наметить возможные изменения» [3, р. 95]. Тем не менее Хартман не отрицал того факта, что многим западноевропейским коммунистам было отказано в получении визы и въезде в США, и признавал это поводом для возможной критики за пренебрежение принципами Хельсинкского акта СБСЕ со стороны Советского Союза и его восточноевропейских союзников.

В мае 1977 г. въездная виза для участия в ряде конференций в Соединенных Штатах, спонсируемых Советом по международным отношениям Нью-Йорка, была предоставлена молодому профессору Венецианского университета и чиновнику ИКП К.М. Санторо – первому коммунисту, въехавшему в Соединенные Штаты без какого-либо другого прикрытия. И хотя Госдепартамент явно преуменьшал значение визита («Санторо приезжает в Соединенные Штаты для личных целей»), представитель Совета счел это «важным примером» [10, р. 260]. Сразу после Санторо, в июне 1977 г., коммунист – председатель комитета по транспорту Палаты депутатов Италии Л. Либертини направился в США для участия в организованной Советом по международным отношениям конференции «Еврокоммунизм и политика Италии». Таким образом, были сняты ограничения на въезд западноевропейским коммунистам – журналистам, высокопоставленным функционерам, генеральным секретарям компартий.

Пересмотр в 1977 г. правил получения въездных виз в США итальянскими и французскими коммунистами значительно облегчил установление контактов американских дипломатов и экспертов с членами ИКП и ФКП, которым прежде отказывали в получении виз на основании Закона П. Маккарена – Ф. Уоррена. Ограничения на выдачу виз коммунистам стали помехой в тот момент, когда Соединенные Штаты стали активно поощрять в странах советского блока движения за права человека. Они были сняты поправкой, предложенной сенатором Дж. Макговерном, к Закону о полномочиях в области внешних сношений на 1978 финансовый год (Public Law 95–105). Согласно поправке, госсекретарь в течение 30 дней после получения заявления на неиммиграционную визу от иностранца, имевшего основания для высылки из США по причине принадлежности к запрещенной организации, может рекомендовать генеральному прокурору (при уведомлении спикера Палаты представителей и председателя Комитета по международным отношениям Сената) выдать разрешение на получение визы, если допуск этого иностранца не противоречит интересам безопасности Соединенных Штатов. 17 августа 1977 г. эта поправка была подписана президентом Картером [4, р. 40, 41]. Таким образом, либерализация визовой политики в отношении итальянских и французских коммунистов позволила снять один пункт, по которому Соединенные Штаты подвергались критике за несоблюдение Заключительного акта Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе.

В июле 1977 г. Соединенные Штаты объявили, что дадут разрешение ежедневной газете ИКП L'Unita на открытие корпункта в США. Американское посольство в Риме объявило 20 июля, что корреспонденту газеты А. Яковьелло была выдана виза с целью создания бюро иностранного корреспондента. Впервые виза была запрошена в апреле 1976 г., однако в то время «американское правительство не сочло этот момент подходящим» [23]. Один из сотрудников американского посольства заявил журналисту New York Times И. Сэлдену, что эта мера «не является жестом в сторону Итальянской компартии, скорее она отражает изменения в нашей глобальной визовой политике» и соответствует положению Хельсинкских соглашений о свободе журналистов и заявленному президентом Картером намерению уменьшить ограничения на выдачу американских виз [23].

Советский Союз не смог извлечь репутационную выгоду от ситуации с визовыми ограничениями в отношении членов компартий Западной Европы. Международная кампания в поддержку свободы передвижения коммунистов Западной Европы могла бы стать противовесом, в некоторой степени приглушавшим кампанию за свободу выезда из СССР и в защиту прав человека в странах Восточной Европы. Фактически около двух лет – с 1975 по 1977 г. – советская сторона могла бы выдвигать следующий аргумент: США, выражая поддержку диссидентским движениям в защиту прав человека в Восточной Европе и апеллируя к Заключительному акту СБСЕ по поводу свободы передвижения, дискриминировали западноевропейских коммунистов, ограничивая им въезд в США и в то же самое время позволяя итальянскому неонацисту беспрепятственно встречаться с влиятельными конгрессменами и представителем СНБ, тем самым демонстрируя двойные стандарты. У Советского Союза была возможность использовать случаи отказа в выдаче виз коммунистам Западной Европы в пропагандистских целях, создавая в европейском общественном мнении представление о США как о государстве, не соблюдающем Хельсинкский акт и ограничивающем право на въезд в США по политическим мотивам. Одним из результатов такой политики могло бы стать сближение ИКП и КПСС и снятие наиболее острых разногласий между партиями. Руководство СССР тем не менее предпочло оставить без внимания визовые проблемы ИКП в США.

### Заключение

Визовые ограничения в отношении коммунистов Западной Европы, являвшиеся состав-

ной частью политики США в отношении МКД вплоть до 1977 г., показали непоследовательность и двойственность позиции Вашингтона, который, с одной стороны, провозгласил курс на следование принципам Хельсинкского Заключительного акта 1975 г., в том числе принципу свободы передвижения, и обвинял в его нарушении Советский Союз, но, с другой стороны, вопреки акту и политике разрядки препятствовал въезду членов западноевропейских компартий в США. Такая позиция была несовместима с международной политикой Запада в области прав человека. Тем самым практика ограничений делала резонной позицию критиков внешней политики Вашингтона, которые считали, что США являются одной из немногих стран, где выдача въездной визы зависит от политических и идеологических взглядов гражданина. Ситуация становилась абсурдной: итальянский коммунист С. Сегре не мог получить визу как представитель ИКП, но ему позволялось въехать в США как представителю парламентской делегации Италии.

Переход от жесткой линии администрации Дж. Форда к более гибкому подходу администрации Дж. Картера сопровождался либерализацией визовой политики в отношении западноевропейских коммунистов, тем самым она приводилась в соответствие с положением Заключительного акта СБСЕ о свободе передвижения.

Ключевые аспекты политики выдачи виз членам компартий Западной Европы апробировались на Итальянской компартии.

Выдача виз западноевропейским коммунистам способствовала установлению прямой коммуникации между ними и экспертными кругами США, журналистами и дипломатами. Эксперты и политические деятели получили возможность получать информацию о деятельности Итальянской, Французской и Испанской компартий без посредников. После изменения закона наиболее заметным коммунистом, воспользовавшимся новой возможностью, стал генеральный секретарь Компартии Испании С. Каррильо, который в ноябре 1977 г. совершил неофициальный визит в США.

#### *Список литературы*

1. Воробьева Т.А., Юнгблуд В.Т. Взаимоотношения в треугольнике США – СССР – КНР в конце периода разрядки международной напряженности (1977–1980 гг.) // Вестник МГИМО–Университета. 2019. № 1 (64). С. 59–82.
2. Юнгблуд В.Т. Мировой порядок 1945 г. – процесс с «открытым» продолжением // Вестник МГИМО–Университета. 2020. № 4. С. 52–79.

3. Recent Development in Europe. Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East Committee on International Relations House of Representatives, Ninety-Fifth Congress, First Session. May 23 and 24, 1977. Wash., DC: US Government Printing Office, 1977. 98 p.

4. Sloan S.R. West European Communist Parties in 1977. An Analysis and Chronology of Developments. Wash., D.C.: The Library of Congress, Congressional Research Service, 1978. 54 p., A19 p.

5. Gardner R.N. Mission Italy. On the Front Lines of the Cold War. Foreword by Zbigniew Brzezinski. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005. 348 p.

6. Wollemborg L. Stars, Stripes, and the Italian Tricolor: The United States and Italy, 1946–89. N.Y.: Praeger, 1990. 327 p.

7. Рубби А. Мир Берлингуэра / Предисл. М.С. Горбачева. М.: Международные отношения, 1995. 350 с.

8. Варец П.А. Рим и Вашингтон. История неравного партнерства. М.: Наука, 1983. 320 с.

9. Зарицкий Б.Е. США и левые силы в Западной Европе (70–80 гг.) // Вопросы истории. 1988. № 1. С. 32–48.

10. Margiocco M. Stati Uniti e PCI: 1943–1980. Roma: Editori Laterza, 1981. 332 p.

11. Heurtebize Fr. Le péril rouge. Washington face à l'eurocommunisme. Paris: Presses Universitaires de France, 2014. 392 p.

12. Dörr N. Die Rote Gefahr. Der italienische Eurokommunismus als sicherheitspolitische Herausforderung für die USA und Westdeutschland 1969–1979. Köln, Weimar, Wien: Böhlau Verlag GmbH & Cie, 2017. 568 p.

13. Зарицкий Б.Е. Политика США по отношению к левым силам Западной Европы (1945 – 80-е гг.): Дис. ... д-ра ист. наук. М., 1988. 365 с.; LXXII с.

14. Njolstad Ol. The Carter Administration and Italy: Keeping the Communists Out of Power Without Interfering // Journal of Cold War Studies. 2002. Vol. 4. № 3. P. 56–94.

15. Portolani R.D. Stati Uniti e L'Eurocomunismo, 1976–1980. Dottorato di Ricerca in Storia Politica, Economica e Sociale Dell'Europa in Eta Contemporanea. Universita Degli Studi Di Roma «Tor Vergata», 2013/14. 411 p.

16. Wall Ir.M. Les Etats-Unis et L'Eurocommunisme // Relations Internationales. Autumn 2004. № 119. P. 363–380.

17. Shuster Al. Barred Italian Red Now Expected to Get U.S. Visa // New York Times. 1975. October 19. P. 2 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/1975/10/19/archives/barred-italian-red-now-expected-to-get-us-visa.html?searchResultPosition=1> (дата обращения: 10.04.2021).

18. Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе. Заключительный акт. Хельсинки, 1975. 59 с. [Электронный ресурс] / Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе | ОБСЕ. URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf) (дата обращения: 24.03.2022).

19. Юнгблуд В.Т., Ильин Д.В. Поправка Джексона–Вэника и развитие советско-американских от-



ношений в 1972–1975 гг. // Вестник МГИМО–Университета. 2020. № 2 (13). С. 7–39.

20. Holbrooke R. Washington Dateline: A Little Visa Problem // Foreign Policy. Winter, 1975–1976. № 21. P. 241–247.

21. Listing to Starboard [Электронный ресурс] // New York Times. October 9, 1975. P. 40. URL: <https://www.nytimes.com/1975/10/09/archives/listing-to-starboard.html?searchResultPosition=2> (дата обращения: 20.05.2022).

22. Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 [Электронный ресурс] / United States Government Publishing Office. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1376/pdf/COMPS-1376.pdf> (дата обращения: 27.04.2022).

23. Selden I. U.S. Allows Italian Communist Paper to Open Bureau [Электронный ресурс] // New York Times. July 21, 1977. P. 7. URL: <https://www.nytimes.com/1977/07/21/archives/us-allows-italian-communist-paper-to-open-bureau.html?searchResultPosition=1> (дата обращения: 20.04.2022).

### VISA RESTRICTIONS AS AN INSTRUMENT OF U.S. STRATEGY TOWARDS THE COMMUNIST PARTIES OF WESTERN EUROPE IN THE SECOND HALF OF THE 1970s

*M.V. Bakshaev*

The article is devoted to the U.S. visa limitation policy concerning members of the Italian and French communist parties in 1975–1977. Adjustment of procedures of issuing of entrance visas by the United States to Italian and French communists (first of all to the party leaders, communists-parliamentarians, employees of the International departments, local and regional functionaries, correspondents of the party editions) was not considered in foreign, Soviet and Russian historiography separately from contact policy of U.S. foreign policy leaders and experts with members of the Communist Party of Italy (PCI) and France (PCF). The novelty of this study lies in the fact that on the basis of a wide range of sources and historiography the key elements of the U.S. non-immigrant visa policy for Italian and French Communists in 1975–1977 are defined, the main features of “hard” and “flexible” approaches to the PCI and PCF in the context of U.S. visa policy are concretized. In the course of the study the stages of visa policy adjustment are highlighted and disclosed, its impact on the relationship between the U.S. and the Western European segment of the International Communist Movement is shown. On the basis of the available sources and scientific literature it is possible to conclude, that the revision of entry visas to the United States for the Italian and French communists in 1977 has allowed to establish a dialogue between the American diplomats, journalists, international experts, on the one hand, and the functionaries of the PCI/PCF, on the other hand.

*Keywords:* Détente, visa restrictions, U.S. State Department, CSCE Final Act, international communist movement, Ford, Carter, Segre, Hartman, Kissinger.

#### *References*

1. Vorobyeva T.A., Yungblud V.T. Mutual relations in the triangle of the USA – USSR – PRC at the end of the period of detente of international tension (1977–1980) // Bulletin of MGIMO University. 2019. № 1 (64). P. 59–82.

2. Yungblud V.T. The World Order of 1945 – a process with an «open» continuation // Bulletin of MGIMO University. 2020. № 4. P. 52–79.

3. Recent Development in Europe. Hearings before the Subcommittee on Europe and the Middle East Committee on International Relations House of Representatives, Ninety-Fifth Congress, First Session. May 23 and 24, 1977. Wash., DC: US Government Printing Office, 1977. 98 p.

4. Sloan S.R. West European Communist Parties in 1977. An Analysis and Chronology of Developments. Wash., D.C.: The Library of Congress, Congressional Research Service, 1978. 54 p., A19 p.

5. Gardner R.N. Mission Italy. On the Front Lines of the Cold War. Foreword by Zbigniew Brzezinski. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2005. 348 p.

6. Wollemborg L. Stars, Stripes, and the Italian Tricolor: The United States and Italy, 1946–89. N.Y.: Praeger, 1990. 327 p.

7. Rubby A. Berlinguer's World / Preface by M.S. Gorbachev. M.: International Relations, 1995. 350 p.

8. Vares P.A. Rome and Washington. The history of unequal partnership. M.: Science, 1983. 320 p.

9. Zaritsky B.E. The USA and the left forces in Western Europe (70–80 years) // Questions of history. 1988. № 1. P. 32–48.

10. Margiocco M. Stati Uniti e PCI: 1943–1980. Roma: Editori Laterza, 1981. 332 p.

11. Heurtebize Fr. Le péril rouge. Washington face à l'eurocommunisme. Paris: Presses Universitaires de France, 2014. 392 p.

12. Dörr N. Die Rote Gefahr. Der italienische Eurokommunismus als sicherheitspolitische Herausforderung für die USA und Westdeutschland 1969–1979. Köln, Weimar, Wien: Böhlau Verlag GmbH & Cie, 2017. 568 S.

13. Zaritsky B.E. U.S. policy towards the left forces of Western Europe (1945 – 80s): Dis. ... Doctor of Historical Sciences. M., 1988. 365 p.; LXXII p.

14. Njolstad Ol. The Carter Administration and Italy: Keeping the Communists Out of Power Without Interfering // Journal of Cold War Studies. 2002. Vol. 4. № 3. P. 56–94.

15. Portolani R.D. Stati Uniti e L'Eurocomunismo, 1976–1980. Dottorato di Ricerca in Storia Politica, Economica e Sociale Dell'Europa in Eta Contemporanea. Università Degli Studi Di Roma «Tor Vergata», 2013/14. 411 p.

16. Wall Ir.M. Les Etats-Unis et L'Eurocommunisme // Relations Internationales. Autumn 2004. № 119. P. 363–380.

17. Shuster Al. Barred Italian Red Now Expected to Get U.S. Visa // *New York Times*. 1975. October 19. P. 2 [Electronic resource]. URL: <https://www.nytimes.com/1975/10/19/archives/barred-italian-red-now-expected-to-get-us-visa.html?searchResultPosition=1> (Date of access: 10.04.2021).

18. Conference on Security and Cooperation in Europe. The final act. Helsinki, 1975. 59 p. [Electronic resource] / Organization for Security and Co-operation in Europe | OSCE. URL: [https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505\\_1.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf) (Date of access: 24.03.2022).

19. Yungblud V.T., Ilyin D.V. The Jackson–Vanik amendment and the development of Soviet-American relations in 1972–1975 // *Bulletin of MGIMO University*. 2020. № 2 (13). P. 7–39.

20. Holbrooke R. Washington Dateline: A Little Visa Problem // *Foreign Policy*. Winter, 1975–1976. № 21. P. 241–247.

21. Listing to Starboard [Electronic resource] // *New York Times*. October 9, 1975. P. 40. URL: <https://www.nytimes.com/1975/10/09/archives/listing-to-starboard.html?searchResultPosition=2> (Date of access: 20.05.2022).

22. Immigration and Nationality Act of June 27, 1952 [Electronic resource] / United States Government Publishing Office. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1376/pdf/COMPS-1376.pdf> (Date of access: 27.04.2022).

23. Selden I. U.S. Allows Italian Communist Paper to Open Bureau [Electronic resource] // *New York Times*. July 21, 1977. P. 7. URL: <https://www.nytimes.com/1977/07/21/archives/us-allows-italian-communist-paper-to-open-bureau.html?searchResultPosition=1> (Date of access: 20.04.2022).