

Перенос столицы Аргентины: еще один пример утопического планирования?

АЛАН ГИЛБЕРТ

Алан Гилберт. Доктор философии, доктор литературы, профессор географического факультета Университетского колледжа Лондона.

Адрес: Pearson Building, Gower Street, London WC1E 6BT, UK.
E-mail: a.gilbert@ucl.ac.uk.

Ключевые слова: столицы, переносы столиц, городская среда, Аргентина, Буэнос-Айрес, Бразилия.

В статье анализируются планы Аргентины по возведению новой столицы страны, которая должна была радикально отличаться от космополитичного Буэнос-Айреса. Город, намеченный на эту роль, был основан в 1987 году в окрестностях двух провинциальных городков на окраине Патагонии. По замыслу перенос столицы должен был стимулировать развитие Патагонии, замедлить рост Буэнос-Айреса и покончить с неэффективностью бюрократии за счет учреждения в новой столице элитной государственной службы. В данной статье Гилберт обсуждает и подвергает критике основные черты нового проекта на основании опыта других стран по созданию новой столицы.

MOVING THE CAPITAL OF ARGENTINA: A FURTHER EXAMPLE OF UTOPIAN PLANNING?

ALAN GILBERT. PhD, DLit, Professor at the Department of Geography of the University College London.

Address: Pearson Building, Gower Street, London WC1E 6BT, UK.
E-mail: a.gilbert@ucl.ac.uk.

Keywords: capitals, capital relocation, city environment, Argentina, Buenos Aires, Brasilia.

Argentina is the latest in a long line of countries to establish a new national capital. Established in 1987 in the vicinity of two small provincial towns on the fringe of Patagonia, the new city could hardly be more different from cosmopolitan Buenos Aires. The aim of the transfer is to stimulate development in Patagonia, to slow the growth of Buenos Aires, and to break with years of inefficient government bureaucracy by establishing a new elite civil service in the new city. This article examines the main features of the new programme and provides a critique based on the experiences of other countries in establishing a new capital city.



АРГЕНТИНА — последняя в цепочке стран, решивших построить новую столицу. Новый город был основан в 1987 году в окрестностях двух провинциальных городков на окраине Патагонии и совершенно отличался бы от космополитичного Буэнос-Айреса. По замыслу перенос столицы должен был стимулировать развитие Патагонии, замедлить рост Буэнос-Айреса и покончить с неэффективностью бюрократии за счет учреждения в новой столице элитной государственной службы. В данной статье основные черты нового проекта рассматриваются и критикуются на основании опыта других стран в создании новой столицы.

Строительство новых столиц и «спланированных» городов в странах третьего мира не является каким-то новым явлением. Со времен Второй мировой войны 12 государств в Африке, Азии и Латинской Америке анонсировали планы по строительству новых столиц (табл. 1), а многие другие построили важные индустриальные, шахтерские и административные города. Последней дополнила этот список в мае 1987 году Аргентина. Национальный конгресс одобрил закон о переносе федеральной столицы из Буэнос-Айреса на 800 км к юго-западу, на северо-восточную окраину Патагонии. Центр нового месторасположения — два го-

Перевод с английского *Александра Писарева* по изданию: © *Gilbert A. Moving the capital of Argentina: A further example of utopian planning? // Cities. 1989. № 6. P. 234–242.* Статья основана на докладе, прочитанном в Буэнос-Айресе на конференции «Перенос столиц: международный опыт». Я признателен Комиссии по консолидации национальной демократии, организовавшей встречу, участникам конференции и своим аргентинским друзьям, обеспечившим меня информацией для нового проекта. Отдельная благодарность Хорхе Харди и Тони О’Коннору за подробные комментарии к первоначальной версии текста.

ТАБЛИЦА 1. Новые столичные города в Африке, Азии и Латинской Америке, появившиеся с 1950 года

<i>Год^а</i>	<i>Страна</i>	<i>Новая столица</i>	<i>Старая столица</i>
1956	Бразилия	Бразилиа	Рио-де-Жанейро
1957	Мавритания	Нуакшот	Сен-Луи (Сенегал)
1959	Пакистан	Исламабад	Карачи
1961	Ботсвана	Габороне	Мафекинг (ЮАР)
1963	Ливия	Эль-Бейда ^с	Триполи и Бенгази
1965	Малави	Лилонгве	Зомба
1970 ^б	Белиз	Бельмопан	Белиз
1973	Танзания	Додома	Дар-эс-Салам
1975	Нигерия	Абуджа	Лагос
1982	Либерия	— ^д	Монровия
1983 ^б	Кот-д'Ивуар	Ямусукро	Абиджан
1987	Аргентина	Вьедма/Кармен-де-Патагонес ^е	Буэнос-Айрес

(а) Год оглашения и/или принятия решения; (б) дата инаугурации; (с) столицу вернули в Триполи в 1969 году; (д) у планировавшегося города не было названия, и эти планы до сих пор не реализованы; (е) сегодняшние названия городов, название новой столицы еще не выбрано.

родка, Вьедма и Кармен-де-Патагонес, расположенные на реке Рио-Негро. Проектировочная группа работала здесь с начала 1987 года, а общественности было предложено придумать название для новой столицы. Также для нее было учреждено свое ведомство, компании были приглашены поучаствовать в борьбе за контракты на строительство трех из семи объектов. Препятствием была лишь трудность привлечения зарубежных фондов в обремененную долгами экономику и неопределенности в связи с грядущими национальными выборами.

Эта статья посвящена описанию планов аргентинского правительства и краткому рассмотрению некоторых из трудностей в осуществлении этих планов, с которыми оно должно столкнуться. Кроме того, в статье будет уделено внимание литературе, посвященной созданию новых городов в других регионах мира. Ведь их опыт может быть уроком для Аргентины. Во многих предшествующих проектах правительства были склонны ставить сверхамбициозные цели: одни заявляли, что новый город изменит национальную систему расселения, другие — что новая столица задаст вектор будущего развития нации. Даже когда авторы воздерживались в своей политической риторике от слишком громких слов, в их проектах заявлялись чрезвычайно амбициозные цели. В некоторых странах (особенно в Бразилии) целью этих проектов было создание своего рода утопии.

Однако вопреки несомненному благородству этих планов действительность обречена почти всегда расходиться с планами.

Лишь немногие проекты новых городов, осуществлялись ли они в Африке, Азии или Латинской Америке, избежали острой критики; независимо от своих достоинств им никогда не удавалось соответствовать риторически заявляемым или документальным планам. Видимо, урок таких проектов состоит не в том, что строительство новых городов нежелательно, а в том, что они обречены на провал. Реализация этих проектов приводила не только к серьезным проблемам, которых можно было избежать, но и к неизбежному разочарованию результатом.

Аргентинский президент Альфонсин заявил, что новая столица должна быть скромной по масштабу и планировке. В то же время и городская планировка, и основные цели проекта уже включают в себя слишком много грандиозных элементов. Цели отражают типичный недостаток предшествующих проектов городов — убежденность в том, что строительство поможет трансформировать нацию. В этой статье утверждается, что опыт подобных проектов не соответствует выраженным в них желаниям. Вместо того чтобы помочь изменить нацию, новый город неизбежно будет воспроизводить основные черты существующего общества.

УРОКИ ПРОШЛОГО

Конкретные цели проектов варьировались в зависимости от страны, но во всех случаях строительство новых городов было почти жизненно необходимо. У получивших независимость Мавритании и Ботсваны не было национальных столиц, а прежние административные центры располагались в соседних странах¹. В Белизе строительство Бельмопана было решительным ответом на частые разрушения, которые вызывали ураганы в прежней, расположенной на побережье столице². В Венесуэле новый город нужен был, чтобы обеспечить жильем население, привлеченное сюда для развития богатого железорудного, бокситного и гидроэнергетического потенциала Гуаяны³.

1. *Potts D.* Capital relocation in Africa: the case of Lilongwe in Malawi // *The Geographical Journal*. July 1985. Vol. 151. P. 182–196.
2. *Kearns K.* Belmopan: perspective on a new capital // *The Geographical Review*. 1973. Vol. 63. P. 147–169.
3. *Planning urban growth and regional development: the experience of the Guyana program in Venezuela* / L. Rodwin (ed.). Cambridge, MA: MIT Press, 1969; *Friedmann J.* Regional development policy: a case study of Venezuela. Cambridge, MA: MIT Press, 1969.

Однако почти в каждом проекте присутствовали более амбициозные цели. Вне зависимости от того, получила ли страна независимость недавно или просто испытывала в чем-то недостаток, власти заявляли, что новые города будут способствовать восстановлению нации. Наиболее яркий пример — Бразилиа, где президент Кубичек, вдохновитель проекта Бразилиа, «хотел видеть в роли столицы совершенно новый город, чтобы сфокусировать внимание страны на слабо заселенных внутренних регионах»⁴. Более того, он хотел создать символ будущего величия Бразилии — что-то, что бы «символизировало присутствие Бразилии в симфонии наций»⁵. Новая грандиозная столица доказала бы, что можно создать одновременно эффективный и гармоничный город. Бразилиа должен был не только изменить национальную городскую систему, но и стимулировать глубокое изменение социальной морфологии бразильского города. В общем, план города был во власти «утопического по своей сути допущения, что планировка и организация Бразилиа должны трансформировать бразильское общество»⁶.

Подобно Бразилиа, Абуджа должна была стать для Нигерии чем-то большим, чем новая столица, — символом будущего величия страны: «дабы продемонстрировать международному сообществу богатство и могущество Нигерии»⁷. Вдобавок она должна была помочь преодолеть племенные междоусобицы и избавиться от городской разрухи, ассоциировавшейся с Лагосом. «Новый город должен был стать поистине нейтральным городом, в котором люди с севера, запада и востока могли бы гармонично сосуществовать, будучи свободными от наследия истории, которое господствующие группы навязывали существующим городским центрам»⁸.

Подобным же образом и замысел Исламабада был частично связан желанием Айюб Хана укрепить связи между двумя частями Пакистана. Этому сопутствовало бы создание символа национальных достижений и гордости. «Столица страны — это фокус и центр амбиций и желаний людей, и неверно располагать

4. *Katzmann M. T. Cities and frontiers in Brazil: regional dimensions of economic development.* Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977; *Skoumatoff A. The capital of hope.* N.Y.: Coward, McCann and Geoghegan, Inc., 1980; *Wright L., Turkienicz B. Brazilia and the ageing of modernism // Cities.* 1988. Vol. 5. № 4. P. 347–364.

5. *Ibidem.*

6. *Holston J. The modernist city: architecture, politics and society in Brasilia.* New Haven, CT: Yale University, 1986. Unpublished PhD thesis. P. 14.

7. *Moore J. The political history of Nigeria's new capital // Journal of Modern African Studies.* 1984. Vol. 22. P. 174–175.

8. *Ibidem.*

ее в уже существующем городе. У нее должны быть собственная индивидуальность и собственный характер»⁹.

Даже в тех случаях, когда поставленные задачи предполагали небольшой бюджет и умеренный проект, градостроительное проектирование не отличалось сдержанностью. В Танзании крупнейший в Африке завод по производству кирпича и черепицы построили рядом с Додомой, столицей страны, в то время как «под самим городом осталась неиспользованной инфраструктурная сеть так называемых „коллекторов Роллс-Ройс“»¹⁰. Столь амбициозный генеральный план едва ли соответствовал надеждам Ньерере, первого президента страны, на африканский социализм.

Теперь-то ясно, что именно сверхамбициозность ослабила все эти проекты. Реальность обречена меркнуть перед столь масштабными целями. Какими бы ни были достижения, — а иногда они были значительными, — реальность не могла соответствовать этим мечтам. Слишком многие из новых городов были далеки от того, чтобы способствовать изменению своих стран, они сами воспроизводили те проблемы, которые были призваны исправить. Вместо того чтобы доказать превосходство городского планирования, новые города приобрели большинство нежелательных черт своих предшественников.

Архитекторы и градостроители прилагали много усилий для создания нужной городской среды. В частности, они пытались создать город без трущоб и социальных разделений, характерных для существующих городов. За редким исключением им это не удалось, и «районы лачуг» множились, несмотря на решимость властей ликвидировать их. В Танзании треть домохозяйств находится в незаконных поселениях, что «наносит серьезный ущерб внешнему облику города»¹¹. В Бразилии «бараки или лачуги так же характерны для образа Бразилиа, как и колоннады дворца Алворада, башни дворца Национального конгресса или кварталы многоквартирных домов»¹².

Столкнувшись с потоком мигрантов, гораздо более бедных, нежели ожидалось, градостроители были вынуждены принять меры. К сожалению, обычной мерой стало вытеснение нежелательных поселенцев с их стихийными самостроениями за черту

9. Цит. по: Stephenson G. V. Two newly created capitals: Islamabad and Brasilia // *Town Planning Review*. 1970. Vol. 41. P. 323.

10. Jensen L. Making human scale investments in Tanzania's new capital // *UNDP World Development*. 1988. Vol. 1. P. 20–24.

11. Armstrong A. Ivory Coast: another new capital for Africa // *Geography*. 1985. Vol. 70. P. 74.

12. Epstein D. G. Brasilia: Plan and reality. Berkeley: University of California Press, 1973. P. 109.

регулярного города. В Сьюдад-Гуаяне, Венесуэла, три четверти городского населения (350 тыс. человек) живут по другую сторону реки Карони, в «незапланированном» муниципалитете Сан-Феликс. Большинство живущих там промышленных рабочих вынуждены по пути на работу делать крюк длиной 40–60 км. Колонны автобусов, преодолевая пробки на перегруженном речном мосту, доставляют их из *бараков* Сан-Феликса на алюминиевые и сталелитейные заводы в западной части регулярного города¹³. Этот парадокс градостроительного планирования — следствие того, что властям не удалось справиться с неизбежным притоком бедных людей. Даже в 1970-е в планах города не удавалось учесть проблемы социальной структуры: «*бараки* в них даже не упоминались»¹⁴.

По тому же шаблону действовали и в Бразилиа, где население с низкими доходами было разрешено жить только в городах-спутниках на расстоянии 8–43 км от административного центра¹⁵. Намерения создать город-утопию вынудили градостроителей скрыть бедные слои населения за пределами регулярного города. Это «противоречило исходным идеям проекта. Предпринятые ими меры политической субординации и льготированного трудоустройства привели к формированию двойного социального порядка, закрепленного в законах и пространстве. Эти действия государственных градостроителей привели к ущемлению прав и привилегий — типичной для бразильского общества черте, от которой они пытались уберечь Бразилиа»¹⁶.

Этот негативный опыт есть не только у Сьюдад-Гуаяны и Бразилиа, но и у многих новых городов. Нигде не удалось избежать стихийной застройки, лишь в нескольких городах градостроители приняли во внимание нужды бедных слоев населения. В этом отношении типичен случай планирования Чандигарха. «Ни одна из рассмотренных концепций планирования (независимо от уровня „изоэстетности“ с точки зре-

13. Una síntesis del diagnóstico; Ciudad Guayana XXI // Venezuela, Corporación Venezolana de Guayana. 1987, mimeo.

14. MacDonald J. S., MacDonald L. Planning implementation and social policy: an evaluation of Ciudad Guayana 1965 and 1975 // Progress in planning. 1979. Vol. 11. Parts I and II. P. 203.

15. Самые большие города-спутники: Цейландия (30 км от Бразилиа), Тагуатинга (25 км) и Гама (38 км). Совокупное население этих трех городов вдвое превышает население столицы (Wright L., Turkienicz B. Brazilia and the ageing of modernism // Cities. 1988. Vol. 5. № 4. Ref. 4). См. также: Urbanizacao e Metropolizacao: a Gestao dos Conflitos em Brasilia / A. Paviani (ed.). Editora Universidade de Brasilia, 1985. P. 187–208.

16. Holston J. Op. cit. P. 411–412.

ния привлечения различных дисциплин) не взялась непосредственно за приоритетные нужды и проблемы работающей бедноты»¹⁷.

Реальные условия жизни в новых городах разочаровывали по сравнению с изложенными в планах идеалами, но постоянным ночным кошмаром для властей был вопрос финансирования. При столь амбициозных целях заявляемые бюджеты были заведомо раздуты и, конечно, превышали возможности большинства упомянутых стран. В Малави расходы съели изрядную долю бюджета, выделенного на развитие, что привело к серьезным политическим уступкам — долговому займу у правительства ЮАР¹⁸. В Бразилии «менее чем за десятилетие своей реализации проект Бразилиа монополизировал национальный бюджет, подорвал денежно-кредитную систему и поставил под угрозу всю экономику»¹⁹. В Нигерии «экономика сильно пострадала от истощения валютных резервов и затрат финансового управления в Абудже»²⁰. Эфемерность утопии больше всего проявилась в вопросе о финансировании ее воплощения.

НОВАЯ СТОЛИЦА АРГЕНТИНЫ

Согласно замыслу перенос столицы должен стать главным двигателем трансформации аргентинского общества, в частности, он должен исправить три наиболее серьезных недостатка Аргентины²¹. Во-первых, он должен устранить сверхцентрализацию: сегодня каждый третий аргентинец живет в Буэнос-Айресе — агломерации, страдающей от множества городских проблем. Во-вторых, новая столица должна стимулировать развитие «периферии» Аргентины. Замедляя рост в агломерации Буэнос-Айреса, она будет содействовать развитию периферийных районов на северо-востоке и юге. Вдобавок Вьедма будет функционировать как точка роста в Патагонии, способствуя развитию этой слабозаселенной и геополитически уязвимой области площадью 800 тыс. км². В-третьих (и возможно, это самая амбициозная цель), новая столица поможет изменить федеральную бюрократию, чья неэффективность и некомпетентность стали притчей во языцех. Задача состоит в том, чтобы переместить 15 тыс.

17. *Sarin M.* Urban planning in the Third World: The Chandigarh experience. Mansell, 1982. P. 251.

18. *Potts D.* Op. cit.

19. *Epstein D. G.* Op. cit. Ref. 12.

20. *Moore J.* Op. cit. P. 175. Ref. 7.

21. Presidencia de la Nación, Comisión Técnica Asesora, Argentina. Separata de la Revista Summa. 1987. P. 241–244.



РИС. 1. Аргентина: расположение новой столицы

наиболее важных госслужащих из Буэнос-Айреса и превратить их в бюрократическую элиту, которая бы управляла страной из Вьедмы. Залогом ее эффективности будет именно перемещение госслужащих из их нынешней среды.

Новая столица расположена на северо-восточной окраине Патагонии (рис. 1). Этот выбор был сделан без тщательного исследования, хотя многие аргентинские авторы ранее пред-

лагали другие альтернативы²². К примеру, власти уделили лишь незначительное внимание вариантам географического и демографического центров страны, и в конечном счете Вьедма была выбрана личным решением президента. Каким бы неожиданным ни казался сделанный выбор, его нельзя признать неудачным — в той местности много свободной земли для строительства города. Сообщение с другими частями страны проблематично, однако непреодолимых преград для его улучшения нет, так как для этого нет серьезных физических препятствий. Хотя это место и ближе к Южному полюсу, климат почти такой же, как в Буэнос-Айресе²³. Средние скорости ветров вдвое выше, а зимы чуть холоднее, но климат более благоприятен, чем, скажем, в Вашингтоне, США.

В состав столицы войдут небольшие города Вьедма и Кармен-де-Патагонес, расположенные на обоих берегах Рио-Негро. Их совокупная численность населения — 45 тыс. человек. Поскольку Вьедма сейчас является столицей провинции Рио-Негро, для провинциальной администрации придется искать новое место (над этим уже работает комиссия). Данный вопрос сильно политизирован для городов этой провинции, борющихся за честь стать столицей и получить контракты на строительство.

Исходный план предполагал ускоренное строительство новой федеральной столицы. Ожидалось, что к 1995 году городское население достигнет отметки 315 тыс. человек, а к 2025 году — 554 тыс.²⁴ Фактически, однако, рост будет далеко не таким быстрым, потому что реализация проекта замедлена ограничениями, наложенными Конгрессом на его бюджет. Согласно плану, большая часть работающего населения будет задействована в сфере услуг, а 10% будут заняты на производстве. Кроме того, предполагается, что из-за ограниченного числа рабочих с низким доходом новая столица будет относительно богатым по аргентинским меркам городом. Согласно прогнозам, средняя зарплата будет составлять около шести минимальных зарплат²⁵.

Президент Альфонсин несколько раз заявлял, что по замыслу новый город не имеет ничего общего с Бразилиа. Тем не менее проект не лишен грандиозных элементов, отличающих Бразилиа, а запланированный бюджет едва ли можно считать умеренным. По текущим оценкам общий бюджет на 12 лет составит

22. *Randle P.* Una nueva capital: Metastasis o protesis? Buenos Aires: Oikos, 1986; *Roccatagliata J. A.* Argentina: Hacia un Nuevo ordenamiento territorial. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1987; *Quadri Castillo M.* La Argentina Descentralizada. Buenos Aires: Eudeba, 1986.

23. Presidencia de la Nación... Ref. 21.

24. Ibidem.

25. Ibidem.

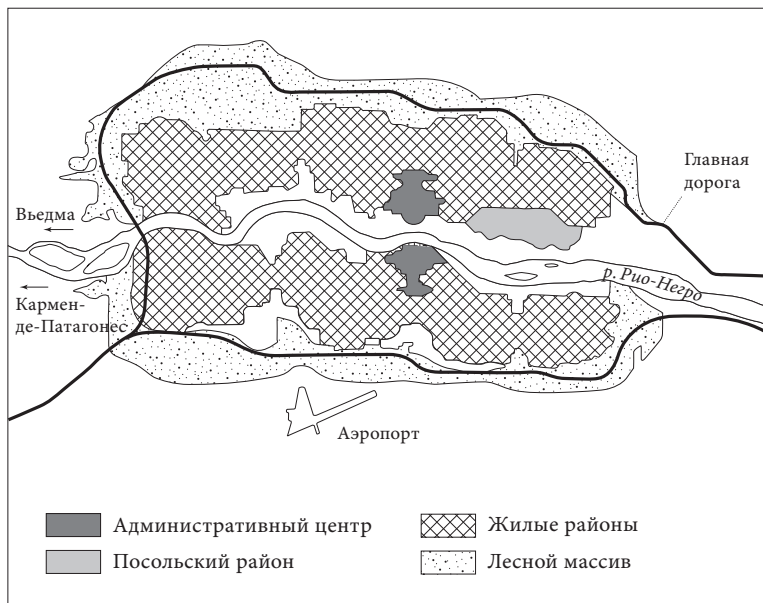


РИС. 2. План новой столицы

\$4,7 млрд²⁶. Половину этой суммы обеспечат государственные фонды, остальное — частные; всего около 4,6% годовых инвестиций Аргентины. Планируется, что большую часть этих денег принесут внешние займы, однако привлечение этих денег осложняется уровнем государственного внешнего долга.

Новый город будет развиваться на обоих берегах реки, в восьми километрах вниз по течению реки от существующих городков (рис. 2). Через Рио-Негро будет построено семь мостов. В городском плане предусмотрено место для министерств и посольств, а также жилые районы для социальных слоев разного уровня дохода. Градостроители, однако, не стали вводить жесткое зонирование, поскольку не хотели попасть в ловушку монофункциональных территорий, которая так испортила Бразилиа и некоторые другие спланированные города. Они хотели бы, чтобы отдельные территории имели палитру разнообразных, но совместимых функций. По периметру город будет окружен зеленым барьером — деревья планируется вырастить для защиты столицы от сильных ветров.

Территории будут принудительно выкупаться у собственников по цене сельских земель. При этом окончательного реше-

26. Ibidem.

ния о порядке распределения территорий так и не было принято. Как вариант рассматривается система аренды, однако немногие в комиссии по планированию действительно верят, что эта система приживется в Аргентине.

Кроме того, необходимо быстрое развитие транспорта и коммуникаций. Сейчас здесь полноценно функционирует только небольшой современный аэропорт. Есть железная дорога до Буэнос-Айреса, но полотно в плохом состоянии, поэтому курсируют лишь два поезда в неделю. Дороги нуждаются в серьезном увеличении пропускной способности, а ближайший глубоководный порт — в 130 км к западу, в Сан-Антонио-Оэсте, и ему требуется новая телекоммуникационная система.

ОЦЕНКА ОСНОВНЫХ ЦЕЛЕЙ ПРОЕКТА

Региональное развитие

Главная задача проекта — замедлить рост Буэнос-Айреса и способствовать развитию потенциала Патагонии. Хотя переезд 15 тыс. госслужащих из Буэнос-Айреса, несомненно, будет иметь какой-то эффект, сложно представить себе, чтобы эта мера радикально повлияла на рост города. Опыт других стран Латинской Америки дает мало оснований полагать, что развитие нового города значительно замедлит рост существующих агломераций; эффекты, как правило, были несущественны²⁷. Есть сомнения и в осуществимости идеи с развитием Патагонии. Для начала регион едва ли изобилует ресурсами. Конечно, у него велик гидроэнергетический потенциал, а в долине реки Рио-Негро возможно более интенсивное развитие сельского хозяйства²⁸. Но в остальном Патагонии почти нечего предложить в качестве основы регионального развития. Сельскохозяйственные ресурсы к югу от Рио-Негро довольно ограничены, правда, обширные земли подходят для выращивания овец. Не хватает и минеральных ресурсов. Конечно, промышленное развитие можно стимулировать щедрым финансированием (как показал недав-

27. *Gilbert A. G.* Latin American Development: A Geographical Perspective. Harmondsworth: Penguin, 1974; Development from Above and Below: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries / W. Stöhr, D. R. F. Taylor (eds.). N.Y.: John Wiley, 1981.

28. *Manzanal M., Vapfiarsky C. A.* The development of the upper valley of Rio Negro and its periphery within the Comahue region, Argentina // Small and Intermediate Urban Centres: Their Role in National and Regional Development in the Third World / J. E. Hardoy, D. Satterthwaite (eds.). L.: Hodder and Stoughton, 1986.

ний опыт Тьерра дель Фуэго (Чили), куда удалось привлечь инвестиции производителей электроники), но едва ли это эффективная стратегия для регионального развития²⁹.

Новый образ города

Создание нового городского образа было ключевой задачей для большинства проектов новых городов, и Вьедма не исключение. Для важных объектов вроде президентского дворца устраиваются конкурсы архитектурных проектов. Тревожно, однако, то, как градостроители относятся к социальным слоям с низкими доходами. Жилью для строителей было уделено адекватное внимание, оно уже даже построено. Однако по-прежнему нет и намека на то, что в черте города будет разрешено самостоятельное строительство. Под участки с инфраструктурой для частной застройки не выделено ни клочка земли; более того, в личных беседах руководители проекта выражают некоторую неприязнь к такой схеме застройки.

Конечно, в Аргентине гораздо меньше бедных, чем было в Бразилии времен постройки Бразилиа. Во Вьедме меньше вероятность притока бедных мигрантов, чем когда-то в Бразилиа³⁰. Тем не менее они будут прибывать из Буэнос-Айреса и других регионов Аргентины. Как и бедные иммигранты из Чили, они вряд ли смогут позволить себе обычное городское жилье. Уже сейчас во Вьедме есть первые признаки появления трущоб. Жаль, конечно, что в городе, чья земля контролируется федеральной властью и который способен обеспечить нужную инфраструктуру, не удастся избежать ошибок предшествующих проектов новых городов. Коль скоро бедные отказываются оставаться дома, это необходимо учитывать. Нужно поощрять строительство дешевого частного арендного жилья, и без программ по продаже участков с инфраструктурой (*sites and services*) не обойтись.

Новый национальный образ?

Аргентина давно страдает от неэффективности своей федеральной бюрократии. Необходимость более техничного и произво-

29. Wall Street Journal. October 17, 1986. Согласно принятому в 1972 году закону, для импортируемых продуктов создавалась бестарифная зона (*free tariff area*), а также зона, в значительной степени свободная от налогов.

30. В конце концов, лишь около 10% населения Буэнос-Айреса живет в трущобах (*villas miserias*) — намного меньше, чем в большинстве других стран Латинской Америки.

дительного госсектора бесспорна, и вопрос в том, приблизит ли к этому переезд во Вьедму. Опыт других стран показывает, что чиновников редко радует идея переезда из столицы. После землетрясения 1985 года мексиканские власти попытались переместить некоторые государственные департаменты в провинциальные города, и большинством чиновников это было принято в штыки. В Колумбии попытка переместить головной офис национального банка в третий город страны привела к увольнению совета директоров. Поощрение переезда министров в новую столицу оказалось трудной задачей в Бразилии и продолжает быть проблемой для Танзании³¹. Судя по рассказам не понаслышке знакомых с бюрократией Буэнос-Айреса, в Аргентине это будет еще сложнее.

Нынешняя столица — очень сложный и космополитичный город. Многие бюрократические круги неохотно пойдут на то, чтобы оставить имеющиеся здесь образовательные и культурные возможности. Еще более неохотно они пойдут на то, чтобы отказаться от своей второй работы (наличие которой типично для многих госслужащих), ведь в новой столице не будет аналогичной работы. Опасно, что лучшие работники предпочтут увольнение переезду из Буэнос-Айреса. Если лучшие чиновники не хотят, чтобы их перемещали, это явно усложнит осуществление задумки по созданию новой бюрократической элиты во Вьедме. Сложнее реформировать бюрократию перемещением чиновников во Вьедму, чем меняя ее на месте.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конечно, новую успешную столицу можно построить, хотя это и займет много лет. Об этом свидетельствуют примеры Канберры и Оттавы. Даже в менее развитых странах можно построить много хорошего жилья и создать удовлетворительную городскую среду в относительно короткие сроки — Додома, Сьюдад-Гуаяна и Бразилиа тому подтверждение. Ясно также, что более низкие цены на землю в новых городах позволяют добиваться сопоставимых результатов при экономии на инвестициях. Если бы это было единственной целью строительства нового города, забот было бы немного. К сожалению, слишком многие проекты в менее развитых странах взваливали на себя слишком амбициозные задачи. Общим для них было то, что они попытались произвести в своей стране радикальные социальные

31. *Jensen L.* Op. cit. Ref. 10.

и экономические перемены с помощью своего рода социальной инженерии.

На практике эта грандиозная цель больше раздувала бюджет, чем меняла дух нации. Новый город редко изменял нацию, чаще же он воспроизводил основные недостатки этого общества. Несмотря на все усилия градостроителей, Абудже не удалось избежать коррупции, захватившей нигерийское общество, Додома страдала от бедности, характерной для всей Танзании, а Бразилиа и Сьюдад-Гуаяна столкнулись с ростом трущоб, столь типичных для остальных частей этих стран. Такое развитие событий было вполне предсказуемым, но, к сожалению, для градостроителей оно обычно оказывалось неприятным сюрпризом.

Тезис о том, что скорее новые города воспроизведут черты остального общества, чем наоборот, хорошо иллюстрируется двумя примерами столиц развитых стран: Канберры и Оттавы. Этим двум столицам удалось достичь успеха не столько благодаря хорошему планированию (хотя оно, конечно, помогло). Решающую роль сыграла социально-экономическая среда, в которой они были созданы. Канберра и Оттава не меняли Австралию и Канаду, скорее, они основывались на опыте уже существовавших в этих странах процветающих и успешных городов. Эти примеры вовсе не о том, что строительство нового города помогает изменить нацию; на самом деле они показывают противоположное.

Если эта интерпретация верна, то урок для Аргентины и более бедных стран очевиден. В планировании нового города важна умеренность, причем она диктуется не только ограниченностью имеющихся финансовых ресурсов. Это единственный осуществимый вариант. Попытка создать что-то вроде города-утопии выльется в высокие затраты и массу изъянов. Слабость общества не скрыть даже очень умным и решительным градостроителям. Бюджет будет слишком ограниченным, чтобы избежать серьезных проблем; рано или поздно бедные приедут в город и воссоздадут тот тип городской среды, что встречается во всех остальных городах страны. Урок состоит не в том, что проекты новых городов — это ошибка, и их осуществление обречено на провал, а в том, что их достижения обречены быть относительно скромными. К сожалению, эту очевидную мысль часто забывают. Будем же надеяться, что в Аргентине поддержат президента Альфонсина, признавшего необходимость умеренности. В противном случае новую столицу ждет та же резкая критика, предметом которой стали многие предшествующие попытки строительства новых столиц.

REFERENCES

- Armstrong A. Ivory Coast: another new capital for Africa. *Geography*, 1985, vol. 70.
- Epstein D. G. *Brasilia: Plan and reality*, Berkeley, University of California Press, 1973.
- Friedmann J. *Regional development policy: a case study of Venezuela*, Cambridge, MA, MIT Press, 1969.
- Gilbert A. G. *Latin American Development: A Geographical Perspective*, Harmondsworth, Penguin, 1974.
- Holston J. *The modernist city: architecture, politics and society in Brasilia*, New Haven, CT, Yale University, 1986 (unpublished PhD thesis).
- Jensen L. Making human scale investments in Tanzania's new capital. *UNDP World Development*, 1988, vol. 1, pp. 20–24.
- Katzmann M. T. *Cities and frontiers in Brazil: regional dimensions of economic development*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1977.
- Kearns K. Belmopan: perspective on a new capital. *The Geographical Review*, 1973, vol. 63, pp. 147–169.
- MacDonald J. S., MacDonald L. Planning implementation and social policy: an evaluation of Ciudad Guayana 1965 and 1975. *Progress in planning*, 1979, vol. 11.
- Manzanal M., Vapfiarsky C. A. The development of the upper valley of Rio Negro and its periphery within the Comahue region, Argentina. *Small and Intermediate Urban Centres: Their Role in National and Regional Development in the Third World* (eds. J. E. Hardoy, D. Satterthwaite), London, Hodder and Stoughton, 1986.
- Moore J. The political history of Nigeria's new capital. *Journal of Modern African Studies*, 1984, vol. 22.
- Paviani A., ed. *Urbanizacao e Metropolizacao: a Gestao dos Conflitos em Brasilia*, Editora Universidade de Brasilia, 1985.
- Potts D. Capital relocation in Africa: the case of Lilongwe in Malawi. *The Geographical Journal*, July 1985, vol. 151, pp. 182–196.
- Presidencia de la Nación, Comisión Técnica Asesora, Argentina*, Separata de la Revista Summa, 1987.
- Quadri Castillo M. *La Argentina Descentralizada*, Buenos Aires, Eudeba, 1986.
- Randle P. *Una nueva capital: Metastasis o protesis?* Buenos Aires, Oikos, 1986.
- Roccatagliata J. A. *Argentina: Hacia un Nuevo ordenamiento territorial*, Buenos Aires, Editorial Pleamar, 1987.
- Rodwin L., ed. *Planning urban growth and regional development: the experience of the Guyana program in Venezuela*, Cambridge, MA, MIT Press, 1969.
- Sarin M. *Urban planning in the Third World: The Chandigarh experience*, Mansell, 1982.
- Skoumatoff A. *The capital of hope*, New York, Coward, McCann and Geoghegan, Inc., 1980.
- Stephenson G. V. Two newly created capitals: Islamabad and Brasilia. *Town Planning Review*, 1970, vol. 41.
- Stöhr W., Taylor D. R. F., eds. *Development from Above and Below: The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries*, New York, John Wiley, 1981.
- Una síntesis del diagnóstico; Ciudad Guayana XXI. *Venezuela, Corporación Venezolana de Guayana*, 1987, mimeo.
- Wright L., Turkienicz B. Brasilia and the ageing of modernism. *Cities*, 1988, vol. 5, no. 4, pp. 347–364.