



УДК 94(73)19|

Эволюция американской политики помощи в период президентства Д. Эйзенхауэра

С. Ю. Шенин

Шенин Сергей Юрьевич, доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений и внешней политики России, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, shenins@yahoo.com

Статья посвящена изучению особенностей процесса формирования послевоенного мирового экономического порядка в период администрации Д. Эйзенхауэра, в рамках которого внутри американской правящей элиты нарастали противоречия по вопросу направленности внешнеэкономической политики США. Особое внимание уделено исследованию идеологических подходов в отношении программы внешней помощи различных групп интересов в американском Конгрессе и администрации.

Ключевые слова: администрация Д. Эйзенхауэра, мировой порядок, внешняя помощь, группы интересов, прогрессисты, традиционалисты.

The American Aid Policy Evolution During D. Eisenhower's Presidency

S. Yu. Shenin

Sergei Y. Shenin, <https://orcid.org/0000-0002-4503-59-23>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, shenins@yahoo.com

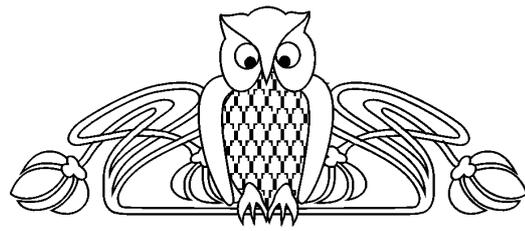
The article is devoted to studying the peculiarities of the process of forming the postwar world economic order during the D. Eisenhower administration, within which contradictions were growing among the American ruling elites concerning the U. S. foreign economic policy direction. Particular attention is paid to researching ideological approaches of various interest groups in American Congress and administration in respect to the foreign aid program, which played a key role in implementing the plans of all interested parties.

Keywords: D. Eisenhower administration, world order, foreign aid, interest groups, progressives, traditionalists.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-3-356-360>

Строительство послевоенного нового мирового порядка, стратегической целью которого являлась «глобализация по-американски», требовало от руководства США использования достаточно широкого спектра внешнеполитических инструментов – военной силы, дипломатии, пропагандистского аппарата, экономической помощи. Последняя, как представляется, выполняла главную конструктивную роль, а все остальные носили в большей степени вспомогательный характер.

Как известно, первым, кто включил помощь во внешнеполитический арсенал США в качестве «передового» инструмента, стал президент Г. Трумэн. «Доктрина Трумэна», план Маршалла



и программа «пункта-4» стали главными этапами этого процесса. Однако использование данного инструмента оказалось настолько дорогим «удовольствием» и вызвало такое ожесточенное сопротивление консервативной, в основном республиканской оппозиции внутри американской элиты, что администрации пришлось отказаться от аргументов, связанных с необходимостью «восстановления и развития» других стран. Продавить нужное финансирование внешней помощи оказалось возможным только под «дымовой завесой» холодной войны. На концептуальном уровне это выразилось в полном доминировании внешнеполитической доктрины «взаимной безопасности» над концепцией «помощи развитию» сразу после начала Корейской войны¹.

Хотя эти два подхода начали конкурировать между собой в период президентства Г. Трумэна, по-настоящему эпический характер схватка между ними приобрела после прихода в Белый дом республиканца Д. Эйзенхауэра. Соглашаясь стать кандидатом в президенты от республиканской партии, генерал Эйзенхауэр искренне разделял консервативные идеалы своих однопартийцев – классическая экономика, сбалансированный бюджет, минимальные правительственные расходы и т. д. Во время предвыборной кампании генерал неоднократно подтверждал желание распространить эти принципы на американскую внешнеэкономическую политику. И это было естественным намерением, принимая во внимание тот факт, что именно интернационалистское крыло республиканской партии, состоявшее из представителей прогрессистов и корпоративных традиционалистов, стояло за его выдвижением и избранием.

Используя вопрос о внешней помощи в качестве важнейшего инструмента своей предвыборной борьбы за Белый дом, генерал Эйзенхауэр сумел дать надежду обеим главным группам в республиканской партии. С одной стороны, он делал намёки изоляционистам на то, что полностью ликвидирует внешнюю помощь, а, с другой стороны, обещал интернационалистам переориентировать её с военного «сдерживания» на экономическую глобализацию.

Однако, став президентом, Эйзенхауэр не торопился выполнять свои обещания. В течение первого года пребывания в Белом доме он следовал курсом предшественника на использование американской помощи для укрепления западно-



европейских экономик и военного «сдерживания» коммунизма в Европе, что вызвало недовольство всех групп бизнеса и их представителей в администрации и конгрессе². Тем не менее президент скрытно готовил смену курса в сфере помощи. От преобладания доктрины «взаимной безопасности», ориентированной на чёрно-белое видение мира, где должны быть только друзья или враги, он планировал перейти к укреплению концепции «помощи развитию», нацеленной на глобальную интеграцию в западную экономическую систему не только дружественных, но и нейтральных стран, а также тех, которые находились за «железным» или «бамбуковым» занавесом.

Уже в 1953 г. президент начал готовить фундамент для стратегического поворота в сфере не только иностранной помощи, но и внешнеэкономической политики в целом. В первую очередь это касалось кадровой политики – все высшие внешнеэкономические посты в администрации Эйзенхауэра заняли представители двух самых влиятельных интернационалистских бизнес-групп – прогрессистской и традиционалистской. Кроме того, один из самых влиятельных политических тяжеловесов и радикальных прогрессистов Гарольд Стассен был назначен главой Агентства взаимной безопасности (MSA), унаследованного от предшествующей администрации. Стассен немедленно инициировал процесс реорганизации всей структуры помощи с целью перенаправить её на решение проблем экономической глобализации.

В результате вместо Агентства взаимной безопасности была создана Администрация внешних операций (FOA). Новая структура представлялась более централизованной и управляемой, что позволяло администрации начать смещение целого ряда акцентов в рамках программы «взаимной безопасности» (MSP) – с краткосрочных задач безопасности на долгосрочные цели экономического развития, с военных программ на гражданские, с Европы на Азию, с грантов на кредиты, с небольших проектов технической помощи на масштабное экономическое планирование. На уровне отдельных стран-реципиентов основное внимание было перенесено с принципа «насуточных потребностей» на общенациональное планирование, имевшее своей целью интегрировать азиатские слаборазвитые страны, независимо от их политической ориентации, в новый многосторонний мировой порядок на основе экономических принципов «специализации, стандартизации и упрощения», которые всегда составляли суть американской предпринимательской системы³.

Чтобы предотвратить восстание в лагере обманутых радикальных противников помощи, Эйзенхауэр снова пообещал им, что к середине 1955 г. FOA и крупномасштабная экономическая помощь будут упразднены, а остающиеся виды помощи будут переданы в профильные министерства – госдепартамент или министерство обороны.

Реальные намерения руководителей администрации в отношении нового механизма внешней помощи стали ясны только в 1954 г., после того, как президент отверг концепцию силового военного «отбрасывания». Доклад комиссии Рэндалла разделил MSP концептуально на две части: военную, продолжавшую «сдерживать коммунизм», и экономическую, в рамках которой был создан небольшой сектор «помощи развитию», переориентированный на задачи экономического развития стран Азии на базе дешёвой технической помощи. Более масштабную «помощь развитию» провести в тот момент через конгресс было невозможно, поскольку коммунистическая военная угроза оценивалась как более серьёзная, чем советская экономическая экспансия в регионе⁴.

Потратив почти весь 1954 г. на отладку административного механизма FOA, Стассен в конечном итоге сумел повысить его эффективность и привлечь многих законодателей на свою сторону. Кроме того, в жесточайшей борьбе внутри администрации директор агентства смог преодолеть чрезмерно осторожные тенденции в политике помощи, которые инициировал Рэндалл, и смело предложил на рассмотрение конгресса достаточно радикальный законопроект MSP на 1954 г. Билль предусматривал серьёзное перераспределение фондов помощи в пользу экономической составляющей и азиатского региона в целом, а также сохранял сегмент наиболее критикуемой «помощи развитию». Более того, предлагая поддержать некоторые нейтральные страны, законопроект ставил под сомнение абсолютность «чёрно-белой» идеологии «взаимной безопасности». Поскольку объединённая оппозиция подвергла проект ожесточённой критике, президент был вынужден вмешаться, чтобы смягчить чрезмерные прогрессистские акценты билля и найти основу для компромисса⁵.

Однако катастрофа, в которую попали французы во Вьетнаме в августе 1954 г., и последовавшая за этим антикоммунистическая истерия в США дали президенту предлог отвергнуть уже достигнутый компромисс, восстановить урезанные фонды и открыто объявить о его поддержке усилий Стассена по созданию постоянного ядра «помощи развитию» внутри MSP. Хотя администрация официально не объясняла, как она собирается использовать фонды «помощи развитию» в Азии, про-прогрессистские СМИ немедленно начали пропагандистскую кампанию, призывая использовать методiku «плана Маршалла» для разрешения катастрофической ситуации в ЮВА.

Основная идея нового «плана Маршалла для Азии» (ПМА) заключалась в том, чтобы восстановить экономику региона с Японией в качестве «мотора» и использовать местные рынки и источники сырья для стран Западной Европы. Это позволило бы США уменьшить европейское давление на американский рынок и восстановить функционирование «треугольника» мировой торговли⁶.



Хотя Стассен и даже сам госсекретарь Даллес старались найти аргументы в пользу чрезвычайной важности ПМА в том, что Советский Союз сместил основной акцент в своем глобальном «коммунистическом плане» с военного на экономическое наступление, почти никто в тот момент в это не верил. В результате попытки провести ПМА через администрацию и конгресс в 1954 г. встретили ожесточённое сопротивление. Тем не менее, находясь под сильнейшим давлением со стороны президента, консервативная оппозиция согласилась с минимальным трёхгодичным ПМА, на который выделялось всего 200 млн долл. в обмен на ликвидацию FOA и ее воинственного директора. Для законодательного процесса идея ПМА была детально сформулирована в так называемом плане «арки свободной Азии» (AFAP). Данный план в соответствии с компромиссом указывал на необходимость «сдерживать» не Москву, а Пекин в качестве региональной супердержавы в Южной и Юго-восточной Азии, а также предусматривал усиление роли Японии за счёт снижения помощи Западной Европе⁷.

Весной 1955 г., опять же в соответствии с вышеуказанным компромиссом, президент Эйзенхауэр отправил Г. Стассена в отставку, одновременно назначив его на пост секретаря по разоружению, после чего заявил, что с 1 июля того же года FOA ликвидировалась. Однако параллельно с ликвидацией старой структуры создавалось новое агентство внешней помощи – Администрация международного сотрудничества (ISA). Чтобы снизить накал возмущения таким неожиданным поворотом, президент включил ISA в структуру госдепартамента и назначил консервативного политика Джона Холистера директором агентства⁸.

Хотя Эйзенхауэр «прошёл свою половину пути», в конечном итоге он не получил ПМА даже в урезанном виде, поскольку первый же подготовительный шаг по его реализации привёл к катастрофе. В мае 1955 г. на конференции в Симле (Индия) азиатские страны-участницы почти единодушно отвергли многосторонний региональный принцип AFAP ради сохранения двухсторонней американской помощи, которая казалась им более выгодной, по крайней мере, в краткосрочной перспективе⁹.

Став директором, Дж. Холистер попытался развить наступление традиционалистско-консервативной группировки (так называемого «клуба 4-Н») в администрации. Публично объявив о своей лояльности президентской стратегии «взаимной безопасности», включая недавнее смещение акцента в сторону политики «помощи развитию», он фактически начал ликвидацию всего прогрессистского наследия Стассена. Предприняв шаги в направлении резкого сокращения бюджета MSP, он в то же время активно использовал ресурсы программы для продвижения интересов сырьевых корпораций с помощью

развития системы гарантий, распределения контрактов в пользу своих бизнес-протекторов и т. д.

Осенью 1955 г., пытаясь ослабить эту пугающую тенденцию, прогрессистская часть администрации, т. е. так называемая группа «младотурок» (Н. Рокфеллер, Р. Никсон, Г. Стассен и др. М. Эйзенхауэр), начала контрнаступление. Пытаясь изобразить советскую помощь некоторым слаборазвитым странам как начало нового опасного этапа коммунистической агрессии, они настаивали на общем увеличении фондов MSP и пропорционально компонента «помощи развитию». Однако традиционалисты легко нейтрализовали этот явно искусственный аргумент, назвав советскую помощь «блефом» и утверждая, что Москва не имеет нужных ресурсов для зарубежных крупномасштабных экономических программ¹⁰.

Правда, неожиданно «младотурки» получили поддержку со стороны советского руководства, которое в ноябре 1955 г. начало активную кампанию за предоставление помощи СССР некоторым странам Южной Азии. Пользуясь моментом, прогрессисты в администрации сумели консолидировать свои ряды и с помощью президента нанесли консерваторам из «клуба 4-Н» серьёзное поражение. В результате конгресс одобрил запрос на программу «взаимной безопасности», который резко вырос с 2,7 млрд долл., которые запрашивал Дж. Холистер, до 4,9 млрд долл.¹¹

Однако сразу после этой победы, сулящей большие деньги, прогрессистский лагерь раскололся на несколько группировок. «Многосторонние» прогрессисты хотели направить максимально возможную часть помощи по каналам ООН. «Умеренное» крыло из группы Даллеса поддерживало необходимость использования «помощи развитию» для реализации долгосрочной стратегии экономического «отбрасывания» коммунизма в Восточной Европе и слаборазвитых странах, но не забывая при этом о строительстве «надёжного военного щита», т. е. подразумеваемая «сбалансированный» подход к военной и экономической составляющим программы внешней помощи.

Группа «радикалов», возглавляемая Н. Рокфеллером и Ч. Джексоном, считала, что «военный щит» был уже построен, а советское военное наступление представлялось маловероятным. Поэтому предполагалось поддерживать только общую функциональность «щита». Экономический рост и подъём уровня жизни должны были стать главным оружием в борьбе против коммунизма и национализма в процессе строительства мирового порядка. Соответственно, «радикалы» требовали резкого увеличения «помощи развитию» за счёт сокращения военной помощи. Хотя в тот момент «радикалы» были слабо представлены в администрации (особенно после отставки Н. Рокфеллера), их позиции очень активно поддерживала могущественная сенатская фракция Фулбрайта-Кеннеди, а также влиятельные либеральные интеллектуалы из группы CENIS,



которые продолжали популяризировать свой «всемирный экономический план» и теорию «самоподдерживающего роста».

Несмотря на разницу взглядов на долгосрочные стратегические цели помощи, «радикалы» и «умеренные» имели одну и ту же краткосрочную задачу, а именно поддержать и подтолкнуть тот сектор MSP, который был нацелен на «помощь развитию». В своих попытках провести данную концепцию через конгресс в рамках MSP 1956 г. они развернули беспрецедентную кампанию, направленную на убеждение общественности в том, что только массированная «помощь развитию» могла остановить «экономическое наступление», организованное советским лидером Н. С. Хрущёвым. Поскольку в тот момент никто уже не смел назвать это «блефом», законодатели согласились с постановкой проблемы¹².

После того, как в ноябре 1956 г. Эйзенхауэр был переизбран на пост президента, а демократы, в целом поддерживавшие трансформацию помощи, триумфально победили на выборах в конгресс, президент начал избавляться от ведущих членов администрации, входивших в консервативный «клуб 4-Н», что ещё раз подтвердило его прогрессистскую ориентацию. В июле 1957 г. под жёстким политическим давлением прогрессистов и бывших консервативных соратников был вынужден уйти в отставку Дж. Холистер.

Получив в администрации главные рычаги управления «умеренно-радикальный» блок разработал компромиссную стратегию «малых шагов». Она подразумевала медленное развитие ядра «помощи развитию» внутри MSP через создание возобновляемого Фонда займов развития (DLF). Фонд должен был иметь возможность заимствовать деньги непосредственно из казначейства и таким образом мог избежать процесса ежегодного одобрения ассигнований в конгрессе. Хотя законодатели не приняли эту идею и резко сократили фонды помощи, ядро DLF было спасено при содействии сенатской группы Фулбрайта-Кеннеди, которая, в свою очередь, считала, что Белый дом недостаточно настойчив в реализации стратегии «помощи развитию». В любом случае можно считать, что с этого момента эпоха «помощи развитию» фактически, началась¹³.

Новый директор ИСА Джеймс Смит, бывший военный лётчик и помощник министра военно-морского флота (1953–1956 гг.), считался надёжным сторонником прогрессистской линии Эйзенхауэра. Являясь твёрдым республиканцем, он старался решать проблемы внешней помощи профессионально, прагматично, избегая политических интриг. Поскольку его горячо поддерживали даже демократы, он получил возможность вести ИСА по-настоящему «двухпартийным» курсом. Как талантливый администратор, Смит, предоставив свободу действий своим опытным заместителям (Д. Фитцджеральду, Л. Саккио и Дж. Оли), смог существенно улучшить работу

механизма предоставления помощи и инициировать реформы внутри ИСА¹⁴. Несмотря на его титанические усилия и очевидные успехи, критика ИСА нарастала как в конгрессе, так и в обществе, что было очень болезненно для Смита. Не получив ожидаемого повышения по линии Пентагона, он уволился и ушёл из правительства несмотря на желание президента сохранить его на посту главы агентства¹⁵.

Последний год президентства Эйзенхауэра был отмечен ухудшившимися условиями для развития программы помощи. Приближавшиеся выборы, экономический кризис, катастрофический дефицит внешнеторгового баланса, растущая инфляция, утечка золота из страны – все эти факторы стимулировали, с одной стороны, общественную критику президентского «сбалансированного» подхода в сфере помощи, а с другой – «радикализм» группы Фулбрайта-Кеннеди. Чтобы ослабить этот несвоевременный тренд, администрация была вынуждена основательно рационализировать программу MSP. Рационализация включала в себя интенсификацию многостороннего и регионального аспектов внешней помощи, что могло поддержать процесс мобилизации и концентрации ресурсов союзников и реципиентов на решении критических проблем в важнейших слаборазвитых странах, включая нейтральные.

Формируя инфраструктуру этой политики, администрация предложила такие инициативы, как разработка региональной программы ООН для развития Ближнего Востока, создание Международной ассоциации развития, а также Межамериканского банка развития и специального консорциума по спасению индийского второго пятилетнего плана. Продвигая эти инициативы в рамках MSP на 1959 г., стратеги госдепартамента решили изменить принципы распределения помощи. Основные усилия по внедрению «помощи развитию» были направлены на два региона, которые уже якобы «созрели» и отвечали критериям «большого толчка»: бассейн Инда (Индия и Пакистан) и Тайвань. Другие реципиенты должны были пройти фазу подготовки к «большому толчку», используя программы недорогой американской технической помощи, в первую очередь, в рамках концепции «общинного развития»¹⁶.

Подходящая фигура для руководства ИСА и реализации такой программы была, наконец, найдена. Правда, бывший дипломат Джеймс Ридлбергер никогда не имел дела с внешней помощью, однако политически был приемлем даже для такого непримиримого лидера оппозиции в конгрессе, как Отто Пасман. Новый директор сконцентрировал все свои усилия на том, чтобы провести новую MSP через конгресс, оставив рутину руководства ИСА своим заместителям¹⁷.

В целом в то время, как частые смены руководителя агентства помощи являлись очевидно ослабляющим программу фактором, постоянная команда заместителей, которые ра-



ботали непрерывно с 1953 г. по 1961 г., смогла стабилизировать функционирование программы и обеспечить ее преемственность. Следует также отметить, что каждый новый этап развития программы помощи требовал появления лидера нового типа: Стэнли Эндрюс являлся профессиональным управленцем, Гарольд Стассен – политиком, Джон Холистер – бизнесменом и миллионером, Джеймс Смит – солдатом и, наконец, Джеймс Ридлбергер – дипломатом.

Таким образом, сравнивая политику внешней помощи двух американских администраций – Г. Трумэна и Д. Эйзенхауэра – можно сделать вывод о том, что прогрессисты, стремившиеся двигаться к экономической глобализации за счёт использования инструментов централизованного общественно-государственного планирования, в первую очередь внешней помощи, и минимизировавшие роль частно-предпринимательской активности, преобладали в обеих партиях. Однако прогрессисты в демократической партии имели большее преимущество, чем в республиканской, были более склонны к радикальным решениям в сфере помощи, активнее использовали кейнсианский инструментарий, без колебаний наращивали финансирование. Прогрессисты-республиканцы в период Эйзенхауэра были вынуждены придерживаться традиционной для них консервативной финансовой дисциплины, в большей степени учитывать мнение предпринимательских кругов и искать компромиссы с другими фракциями в партии, что заметно замедляло поступательное движение процесса глобализации в 1950-е гг.

Примечания

- 1 См.: Шенин С. Ю. Помощь США слаборазвитым странам. Гарри Трумэн и «пункт-4». Саратов, 2017. С. 20–32.
- 2 Bowie R., Immerman R. *Waging Peace : How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy*. New York, 1998. P. 76.

- 3 Reorganization Plan No.7 of 1953 // Department of State Bulletin (DSB). Vol. XXVIII, no. 729 (June 15). P. 852–853.
- 4 The Department of State. Report by the Commission on Foreign Economic Policy (Randall Report). January 23, 1954 (Excerpts) // *American Foreign Policy. 1950–1955*. Department of State Publication 6446. Washington, D.C., 1957. Part II. P. 2900–2906.
- 5 The Department of State. Recommendations Concerning United States Foreign Economic Policy. Message by the President to the Congress, March 30, 1954 // *American Foreign Policy, 1950–1955*. Department of State Publication 6446 (Washington, 1957). Part II. P. 2938.
- 6 *Cromley R. Aid Billions : Ike's Advisors Mull Costly Foreign Aid Program* // *The Wall Street Journal*. 1954. August 14. P. 4.
- 7 President to Ask More Aid for Asia // *The New York Times*. 1955. March 18. P. 1.
- 8 Curious Choice // *The Washington Post and Times Herald*. 1955. May 2. P. 3.
- 9 Asia as a Region // *The New York Times*. 1955. May 16. P. 1.
- 10 Russia is Welcome to a Taste of Point Four Headaches // *Saturday Evening Post*. 1955. August 13. P. 1.
- 11 *Reston J. An Analysis on Dulles' Forecast of Long-Time Need for Program* // *The New York Times*. 1955. December 21. P. 1.
- 12 *Cowles J. U. S. Problems in Asia* // *Foreign Policy Bulletin*. 1956. April 1.
- 13 *Public Papers of the Presidents of the United States : Dwight D. Eisenhower, 1953–1960/61*. Washington, D.C., 1958–1961, 1957. P. 60–65.
- 14 Hard Job, Good Man // *The New York Times*. 1957. August 20. P. 3.
- 15 Document 26. The President's News Conference of February 4, 1959 // *Public Papers of the Presidents of the United States*. Dwight D. Eisenhower, 1959. Washington, 1960. P. 26.
- 16 *Kaufman B. Trade and Aid : Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953–1961*. Baltimore and London, 1984. P. 206.
- 17 U. S. Congress. Senate. Mutual Security Act of 1960. Hearings before the Committee on Foreign Relations, 86th Congress, 2nd Session. Washington, D.C., 1960. P. 169.

Образец для цитирования:

Шенин С. Ю. Эволюция американской политики помощи в период президентства Д. Эйзенхауэра // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2019. Т. 19, вып. 3. С. 356–360. DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-3-356-360>

Cite this article as:

Shenin S. Yu. The American Aid Policy Evolution During D. Eisenhower's Presidency. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2019, vol. 19, iss. 3, pp. 356–360 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1819-4907-2019-19-3-356-360>