



УДК 94 (73) | 19

ГРУППЫ ИНТЕРЕСОВ И АМЕРИКАНСКАЯ ВНЕШНЯЯ ПОМОЩЬ В ПЕРИОД АДМИНИСТРАЦИИ Г. ТРУМЭНА

С. Ю. Шенин

Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского
E-mail: shenins@yahoo.com

Статья посвящена изучению особенностей процесса формирования послевоенного мирового экономического порядка в период администрации Г. Трумэна, в рамках которого внутри американской правящей элиты конкурировало несколько влиятельных групп интересов. Особое внимание уделено исследованию программы внешней помощи, которая играла ключевую роль в реализации планов всех заинтересованных сил.

Ключевые слова: администрация Г. Трумэна, внешняя помощь, мировой порядок, группы интересов, интернационалисты, изоляционисты, военно-промышленный комплекс.

**Interest Groups and American Foreign Aid during
H. Truman Administration**

S. Yu. Shenin

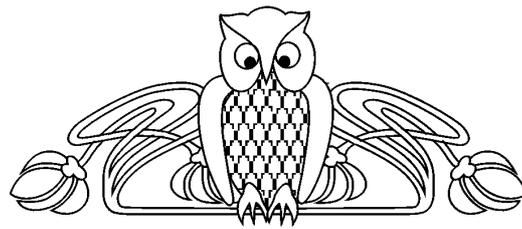
The article is devoted to studying the peculiarities of the process of the postwar world order formation during H. Truman administration, within which several influential interest groups competed with each other. Special attention is paid to the analysis of the foreign aid program, which played a key role in implementing the plans of all interested parties.

Key words: H. Truman administration, foreign aid, world order, interest groups, internationalists, isolationists, military-industrial complex.

DOI: 10.18500/1819-4907-2017-17-3-370-374

Как известно, вступление США во Вторую мировую войну, которая началась с катастрофы Пирл-Харбора, радикально изменило баланс сил между изоляционистской и интернационалистской группировками американской правящей элиты в пользу последней. Этот сдвиг стал еще более очевидным после начала процесса так называемого «послевоенного планирования» внутри администрации Ф. Рузвельта, когда несколько конкурирующих моделей американской внешней политики оказались нацеленными на формирование универсального и многостороннего мирового порядка¹.

Единый, стабильный и мирный глобальный порядок, где американская экономическая, политическая и социальная системы могли бы легко воспроизводиться в других странах, был общим идеалом и стратегической целью всех интернационалистских группировок правящей элиты США. Они считали, что такой мировой порядок мог способствовать глобальному расширению торговли, росту экономической активности, обеспечению



свободного перетока ресурсов, товаров, инвестиций, доходов и т. д. При этом интернационалисты были уверены, что американское правительство должно поместить этот идеал в центр своей внешней политики².

В администрации Рузвельта наибольшую активность демонстрировали две группы интересов. Первая группа «фритрейдеров-интернационалистов» из государственного департамента (К. Хэлл, В. Клейтон, Д. Ачесон) настаивала на необходимости строить глобальную экономику на базе принципа «открытых дверей», международной экономической специализации и универсализма, т. е. на основе широкого мультилатералистского подхода. Другая группа, во главе которой стояли руководители американского казначейства (Г. Моргентау и Г. Д. Уайт), считала необходимым использовать для восстановления и развития мировой экономики кейнсианские методики в рамках концепции «национального капитализма». Эта концепция предполагала формирование глобальной многосторонней торговли без промежуточных этапов на основе более изолированных и самостоятельных стран-сегментов.

Изоляционисты находились на противоположном полюсе идеологического спектра. Отражая интересы тех американских производителей, которые продавали свою продукцию на внутреннем рынке и использовали местные энергетику и сырье, они жестко возражали против планов интернационалистов, полагая, что национальные ресурсы должны быть использованы для решения узко национальных, а не международных проблем. Они надеялись, что после войны баланс сил вернется в довоенное состояние, и правительству не нужно будет заниматься такими огромными бессмысленными международными проектами, как «ленд-лиз» или UNRRA³. Однако из процесса внешнеполитических решений изоляционисты были решительно вытеснены оппонентами уже на ранних этапах Второй мировой войны.

Между этими полюсами находились еще две весьма влиятельные группировки, которые смогли очень скоро объединиться. Во-первых, это были экономические интересы, связанные с военной промышленностью, которая во время войны находилась в привилегированном положении, развиваясь с беспрецедентной скоростью благодаря правительственным контрактам. Эти группировки понимали, что после войны они могут не только потерять свою привилегированность, но даже оказаться на экономической периферии, если не



смогут реструктурировать свой потенциал. Достигнув достаточно высокого уровня политического влияния во время войны, они естественно не хотели соглашаться с такими безрадостными перспективами.

Наряду с военной промышленностью с невероятной скоростью росла и набирала силу новая правительственная бюрократия. Хотя эта тенденция с очевидностью обозначила себя уже в начальный период «нового курса», именно во время войны она превратилась в неконтролируемый взрывоопасный процесс. По мере развития более устойчивых связей и взаимных интересов с военно-промышленными кругами, бюрократический механизм прошел период самоидентификации и постепенно начал работать в своих собственных интересах, которые не всегда совпадали с национальными целями и задачами. В конечном итоге, бюрократия пришла к пониманию своей главной задачи – сохранения влияния, которое она получила во время войны и в послевоенный период.

В результате сразу после смерти Рузвельта в апреле 1945 г. бюрократия сумела воспользоваться моментом и взять на себя роль арбитра в схватке между двумя самыми влиятельными интернационалистскими группировками – кейнсианской и фритрейдерской – за право составления послевоенных глобальных политико-экономических планов. Более того, она сумела выработать и предложить компромиссный подход, который получил название «ограниченного мультилатерализма» и который во второй половине 40-х гг. будет преобразован в концепцию «национальной безопасности».

Этот подход строился на идее о том, что универсальный и многосторонний мировой порядок должен быть построен первоначально только на части планеты, которой должен называться «свободный мир» и охватывать северо-атлантический регион (Северную Америку и Западную Европу). При этом планировалось использовать конфликтные, но не военные методы, которые впоследствии будут материализованы в рамках холодной войны.

В первую очередь, компромисс в рамках «ограниченного мультилатерализма» отвечал требованиям самой правительственной бюрократии, поскольку в условиях глобального «холодного» конфликта (между «свободным» и «несвободным» мирами) она могла поддерживать свое влияние неопределенно долго. Кроме того, экономические интересы, относящиеся к военной промышленности, получали возможность сохранить госзаказы и высокий уровень производства. В конечном итоге, обе группы были настолько привязаны друг к другу, что, как представляется, сформировали так называемый военно-промышленный комплекс (ВПК) задолго до того, как президент Д. Эйзенхауэр предупредил нацию о его опасности, покидая свой пост в самом начале 1960-х гг. Несомненно, что постепенное, но неуклонное слияние этих интересов началось еще во время войны.

Бюрократическая концепция «ограниченного мультилатерализма», трансформировавшаяся впоследствии в доктрину «национальной безопасности», в значительной степени отвечала интересам обеих интернационалистских групп. Хотя в рамках этого подхода экономический универсализм действовал только на «свободной» части мира и базировался на конфликте идеологических, а не торговых интересов, тем не менее это была хорошая отправная точка для интернационалистов, поскольку со временем коррекция предлагаемого курса в сторону «торгового мультилатерализма» была вполне возможна.

Изоляционисты были также вынуждены согласиться с предлагавшимся компромиссом, поскольку считали его для себя наименьшим «злом» и надеялись, что глобальный «холодный» конфликт поможет им восстановить довоенное влияние, четко обозначив «национальные интересы» и консолидировав нацию на основе противостояния внешнему миру и внешним угрозам.

После войны, во второй половине 1940-х гг., внешняя политика США, базировавшаяся на концепции «национальной безопасности», прошла несколько стадий своей реализации. Каждая из них сопровождалась жестокими политическими схватками за переориентацию изначального подхода.

Бюрократия начала реализацию своего подхода с так называемого «плана ключевой валюты», который был сформулирован профессором Дж. Уильямсом. Принятая несколько позже «доктрина Кеннана» («сдерживания коммунизма») дополняла «план Уильямса» в качестве его военно-политической составляющей. «План Уильямса» был инициирован уже в конце 1945 г. с предоставления так называемого «британского займа». Однако уже к середине 1947 г. провал плана Уильямса–Кеннана был очевиден: многосторонние американо-европейские экономические отношения не были восстановлены, «долларовая брешь» в Старом Свете не была заполнена, западноевропейские страны переориентировались на бартерную торговлю с восточным блоком, к власти в Европе повсеместно приходили местные коммунисты и т. д.

Этот провал плана военно-бюрократического альянса предоставлял хорошую возможность для реванша фритрейдерской группировки, которая немедленно предложила свой собственный глобальный план. Его политическая составляющая была сформулирована в «доктрине Трумэна», тогда как «план Маршалла» предлагал экономическое решение для американо-европейской проблемы в качестве первого шага на пути к созданию универсального многостороннего мироустройства. Таким образом, американская внешняя помощь (в форме займов «плана Уильямса» или грантов и технической помощи в рамках «плана Маршалла») превращалась в главный инструмент американских планов построения нового мирового порядка.



Необходимо отметить, что «фритрейдерская» группировка была также далеко не однородной. Те, кто руководил этим сообществом, могли быть грубо поделены на три группы: прогрессисты («либеральные девелопменталисты»), глобальные традиционалисты и глобальные протекционисты⁴.

Группа прогрессистов в целом состояла из лидеров крупных предприятий гражданского промышленного сектора. Они поддерживали распространение американской модели капитализма по всему миру для того, чтобы ускорить и завершить «глобальную экономическую революцию» с помощью социальных и технологических реформ. Целью этой революции было создание однородного всемирного политико-экономического пространства, в котором свободное предпринимательство могло поднимать жизненный уровень и формировать рынки, а американские бизнесмены имели бы возможность работать по привычным и удобным для них правилам. Лидеры этой группы – Пол Хоффман, Филип Рид, Нельсон Рокфеллер – полагали, что хотя именно американскому правительству следует осуществлять эти глобальные реформы, бизнес-сообщество должно иметь стратегическое влияние на правительство для того, чтобы стимулировать и направлять правительственную деятельность. Эта группа прогрессистов выражала свою точку зрения через такие влиятельные общественные организации, как Совет по экономическому развитию, Консультативный деловой совет и другие⁵.

Ядро традиционалистской консервативной группировки (или глобальных традиционалистов) в основном состояло из представителей крупных корпораций, работавших на международных энергетических и сырьевых рынках, а также руководивших обрабатывающими отраслями. Они защищали традиционные методы чисто рыночной (т. е. без вмешательства правительства) экспансии американского экономического влияния. В их схеме правительство должно было играть вспомогательную роль, обеспечивая корпорациям благоприятные политические и экономические условия в развитых и, особенно, слаборазвитых регионах мира. Для оказания влияния на правительство и общество традиционалисты использовали такие организации, как Национальная ассоциация производителей, Национальный совет по внешней торговле, Национальный совет индустриальной конференции и т. д.⁶

Мелкий и средний бизнес формировал в США группу глобальных протекционистов. Эта группа также поддерживала идею развития международных рынков. Но в отличие от крупных корпораций они не могли конкурировать с иностранными производителями и поэтому искали у американского правительства прямой поддержки и защиты своей деятельности на зарубежных рынках. Кроме того, некоторые категории крупного бизнеса также могли быть включены в эту группу, например, американские производители

стали, которые нуждались в новых рынках, но боялись азиатских и европейских конкурентов и поэтому также искали активной правительственной поддержки⁷.

С одной стороны, эти группы (как сторонники глобализма) полагали, что планета должна превратиться в единый и неделимый рынок. Соответственно они разделяли негативное отношение к концепции «национальной безопасности» из-за исключения огромных торговых и сырьевых зон, таких как Советский Союз, Восточная Европа, Китай и т. д., под предлогом их «несвободы». Однако, с другой стороны, как отмечалось, эти группы по-разному видели роль американского правительства в восстановлении международной торговли и поэтому не смогли найти общего знаменателя, который объединил бы их в защите экономического глобализма, что и результировалось, в конечном итоге, в неудачах «плана Маршалла».

Прогрессисты как самая влиятельная часть интернационалистской группировки с самого начала, т. е. с лета 1948 г., сумели взять под свой контроль реализацию «плана Маршалла». Их представитель, Пол Хоффман, возглавил Администрацию экономического сотрудничества (Economic Cooperation Administration – ECA), которая являлась независимым агентством, управлявшим Программой европейского возрождения (European Recovery Program – ERP). Лидеры этой группы планировали наполнить европейскую экономику долларами и сформировать многосторонние и универсальные американо-европейские отношения через развитие европейского конкурентоспособного гражданского сектора на основе принципов «специализации, стандартизации и упрощения», которые лежали в основе американской системы предпринимательства. В то же время прогрессисты пытались ослабить главный элемент доктрины «национальной безопасности», а именно экономическое разделение между Востоком и Западом через вовлечение восточного блока в «план Маршалла» в качестве его сырьевой зоны.

Сразу после провала этого замысла (на Парижской конференции в июле 1948 г.) лидеры прогрессистской группы, понимая, что Западная Европа может быть реинтегрирована в глобальную экономическую систему только в качестве самодостаточного элемента, начали серьезно обдумывать план подготовки азиатского блока мировой торговли к экономическому воссоединению со Старым Светом. Соответственно необходим был новый план для того, чтобы восстановить азиатское сырьевое производство, разрушенное во время Второй мировой войны и подключить его к европейским экономическим процессам.

В условиях повышенной секретности, стараясь предотвратить любое вмешательство влиятельной военной бюрократии (а один из ее лидеров, Дин Ачесон, был назначен Трумэном в январе 1949 г. государственным секретарем), небольшая группа прогрессистов под руковод-



ством Н. Рокфеллера сумела сформулировать и интегрировать программу помощи слаборазвитым странам в инаугурационную речь Трумэна (даже Ачесон не был поставлен в известность)⁸.

Принимая во внимание негативное отношение американского общества к проблеме огромных затрат на «план Маршалла», новый план, который получил название «пункта-4» из-за своего места в инаугурационной речи, был недорогим и состоял из трех более мелких программ: технической помощи, стимулирования частных инвестиций и мобилизации ресурсов других развитых стран через структуры ООН.

После года отчаянной борьбы против военной бюрократии, сумев провести через конгресс Закон о международном развитии (Act for International Development – AID), прогрессисты преуспели в том, что назначили своего твердого сторонника, Г. Беннета, на пост администратора программы «пункта-4». Являясь технократом, а не политиком по природе своей, Беннет, тем не менее, имел непререкаемый авторитет в конгрессе, который позволял ему независимо и самостоятельно управлять Администрацией международного сотрудничества (Technical Cooperation Administration – TCA), хотя формально она была инкорпорирована в структуру госдепартамента.

Таким образом, на протяжении 1948–1950 гг. военная бюрократия утратила контроль над двумя главными программами внешней помощи, что означало потерю контроля над всем процессом строительства мирового порядка. Прогрессисты перехватили инициативу и начали трансформировать доктрину «национальной безопасности», ослабляя ее военную (разъединяющую мировую экономику) компоненту и усиливая гражданскую (объединяющую рынки) составляющую. В то же время они не позволяли другим интернационалистским группам, особенно традиционалистам, получить доступ к рычагам внешней помощи, полагая, что их рыночные «хищнические» методы внешней экспансии, ориентированные на немедленную прибыль, не соответствовали «духу» и требованиям времени – на тот момент было важнее спокойно и последовательно выстраивать сбалансированный глобальный экономический механизм.

Тем не менее правительственная провоенная бюрократия сумела взять реванш после начала Корейской войны, которая возродила страхи в отношении того, что холодная война может трансформироваться в «горячую». Бюрократия утверждала, что сражения на Корейском полуострове символизировали решимость коммунистического мира перейти от методов инфильтрации и подрывной активности к открытому военному конфликту с Западом. Эта война позволила убедить американское общество в том, что политика «сдерживания» должна осуществляться военными методами, а не через экономическую «специализацию, стандартизацию и упрощение». Не

экономическое развитие, а военная безопасность становилась главной целью американской внешней политики в целом и внешней помощи в частности. Соответственно в рамках новой политики внешняя помощь должна была предоставляться только исходя из отношения страны-реципиента к глобальному военно-политическому конфликту. Простая идея – «либо с нами, либо против нас» и «все или ничего» – была положена в основу новой внешнеполитической доктрины коллективной «взаимной безопасности» (Mutual Security Act, October, 1951).

Как следствие перевооружение западно-европейских стран и милитаризация их экономик стали главной задачей американской программы внешней помощи. Автоматически и план Маршалла с его ECA, и «пункт-4», управляемый TCA, были интегрированы в единую структуру Агентства взаимной безопасности (Mutual Security Agency – MSA), во главе которого был поставлен Аверел Гарриман, один из самых влиятельных сторонников концепции «национальной безопасности». Его главной задачей являлось сокращение американской помощи гражданским секторам западно-европейских экономик и одновременно стимулирование зарубежного военного производства.

Таким образом, в период президентства Г. Трумэна внешняя помощь рассматривалась различными группами интересов в США в качестве важнейшего инструмента не только реализации своих представлений о мировом порядке, но и борьбы с конкурентами внутри американской правящей элиты. На каждом этапе эволюции послевоенной стратегии инструмент помощи (экономической, финансовой, технической) в форме организационных структур и институтов перехватывался конкурирующими интересами и направлялся на решение часто диаметрально противоположных задач, что свидетельствовало о его универсальности и долгосрочном характере.

Примечания

- ¹ См.: Gardner R. Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective : The Origins and the Prospects of Our international Economic Order. N. Y., 1980. P. 1–23.
- ² См.: Block F. The Origins of international Economic Disorder : A Study of United States international Monetary Policy from World War II to the Present. Berkley, 1977.
- ³ UNRRA – United Nations Relief and Rehabilitation Administration (Администрация помощи и восстановления Объединённых Наций). Eckes A. A Search for Solvency. Austin and London, 1977.
- ⁴ См.: Mc Quaid K. Corporate Liberalism in the American Business Community // Business History Review. № 52 (Autumn, 1978). P. 342–368 ; Harris H. The Right to Manage : Industrial Relations Policies of American Business in the 1940's. Madison, 1982.



- ⁵ См.: *Mc Glade J.* The Illusion of Consensus : American Business, Cold War Aid, and the Reconstruction of Western Europe, 1948–1958. Ph.D. dissertation, University of Michigan, 1995. P. 59–77.
- ⁶ Ibid.
- ⁷ См.: *Collins R.* The Business Response to Keynes, 1929–1964. N. Y., 1981.
- ⁸ См.: *Shenin S.* The United States and The Third World : The Origins of Postwar Relations and the Point Four Program. Huntington, 1999. P. 9–13.

Образец для цитирования:

Шенин С. Ю. Группы интересов и американская внешняя помощь в период администрации Г. Трумэна // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. История. Международные отношения. 2017. Т. 17, вып. 3. С. 370–374. DOI: 10.18500/1819-4907-2017-17-3-370-374.

Cite this article as:

Shenin S. Yu. Interest Groups and American Foreign Aid during H. Truman Administration. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. History. International Relations*, 2017, vol. 17, iss. 3, pp. 370–374 (in Russian). DOI: 10.18500/1819-4907-2017-17-3-370-374.
