

**ФОРМИРОВАНИЕ И СТАНОВЛЕНИЕ
СОВРЕМЕННОГО МЕХАНИЗМА
ПРИНЯТИЯ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИХ
РЕШЕНИЙ В США: РОЛЬ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ,
1940–1950**

С.Ю. Шенин

Данная статья посвящена изучению роли, которую сыграли группы экономических интересов в процессе генезиса современного механизма принятия внешнеполитических решений в США в периоды администраций Г. Трумэна и Д. Эйзенхауэра. Особое внимание уделяется анализу целей и задач, которые ставили перед собой отдельные группы интересов (атлантистов, прогрессистов и консерваторов), методов, используемых для достижения поставленных целей, а также роли президентов в борьбе между группировками. Делается вывод о ключевой роли групп экономических интересов в выборе внешнеполитической тактики и стратегии США, о согласованной деятельности фракций групп интересов в обеих партиях, а также о важности фактора «советской угрозы» для реализации их планов.

Ключевые слова: США, Г. Трумэн, Д. Эйзенхауэр, Дж.Ф. Кеннеди, внешняя политика, процесс принятия решений, группы интересов, атлантисты, прогрессисты, консерваторы

This article is devoted to the study of the role played by groups of economic interests in the genesis of the modern foreign policy decision-making mechanism in the USA during the administrations of H. Truman and D. Eisenhower. Special attention is paid to the analysis of goals and objectives that individual groups of interests (atlantists, progressives, and conservatives) set for themselves, the methods used to achieve their goals, and the Presidents' role in the struggle between factions. The conclusion is made about the key role of economic interest groups in defining the U.S. foreign policy and strategy, about the coordinated activities of factions of interest groups in both Republican and Democratic parties, and about the importance of the «Soviet threat» factor for the implementation of their plans.

Key words: the USA, H. Truman, D. Eisenhower, J.F. Kennedy, foreign policy, decision-making, interest groups, atlantists, progressives, conservatives

DOI: 10.32608/1010-5557-2020-2020-159-166

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

Как известно, в США процесс принятия внешнеполитических решений достаточно сложен, в нем участвуют множество игроков — общественных, религиозных, этнических, экономических групп. Как представляется, экономические группы имеют самый заметный вес в процессе принятия внешнеполитических решений, поскольку, как правило, за ними стоят крупные корпорации, располагающие очень серьезными средствами. У этих групп имеются четкие представления, как должна быть устроена внешняя политика США, и в своей политической активности они жестко исходят из этих представлений.

Группы экономических интересов с самого начала существования США доминировали в принятии внешнеполитических решений (здесь достаточно вспомнить споры отцов-основателей — Т. Джефферсона и А. Гамильтона¹). За многие десятилетия механизм принятия решений развивался и усложнялся, но критическим моментом в его эволюции стала Вторая мировая война, когда американской правящей элитой формировалась новая внешнеполитическая стратегия.

При этом структура правящего истеблишмента заметно трансформировалась. Так, после Перл-Харбора практически сошли со сцены изоляционисты, а лидеры интернационалистского течения полностью взяли под контроль процесс формирования послевоенной стратегии. Последние при этом разбились на два крыла — фритрейдеры и кейнсианцы. Однако к концу войны, после смерти президента Ф.Д. Рузвельта, крыло фритрейдеров полностью возобладало, а течение кейнсианцев начало очень сложный политико-идеологический дрейф в сторону прогрессистской группировки.

Надо отметить, что все группы, образовывавшие фритрейдерское течение, имели общую стратегию, поддерживая экономический мультилатерализм, универсальность международных законов, прозрачность границ, активное распространение либерально-демократических ценностей. Фактически, их можно назвать протоглобалистами. Однако на методы строительства нового мирового экономического порядка протоглобалисты смотрели по-разному, и поэтому фритрейдерское течение быстро распалось на несколько группировок. Главными из них стали военно-бюрократическая, радикально-прогрессистская и консервативно-традиционалистская группы. При этом в тот момент (конец 1940-х — начало 1950-х гг.) четкого деления группировок по партийному принципу не было — представители всех групп

¹ *Согрин В.В.* История США: учебник. М., 2019. С. 107–112.

в той или иной степени присутствовали как в Демократической, так и в Республиканской партиях².

Сразу после смерти Рузвельта процесс формирования внешнеполитической стратегии США взяла под контроль военно-бюрократическая группировка. Ее лидеры (Дин Ачесон, Аверелл Гарриман, Уильям Клейтон) хотя и исповедовали глобализацию, но поэтапную, основанную на концепции ограниченного мультилатерализма. Данная концепция базировалась на идее о том, что фритрейдерский, универсальный и многосторонний мировой порядок должен быть построен первоначально только на части планеты, которая должна называться «свободный мир» и охватывать Североатлантический регион. Соответственно, их подход был назван «атлантизмом». Остальные регионы они рассчитывали интегрировать в «свободный мир» по мере возможности и готовности. Для строительства такого порядка атлантисты планировали использовать конфликтные, хотя и невоенные методы, которые впоследствии будут материализованы в рамках «холодной войны». Концептуально их подходы были сформулированы в доктрине «национальной безопасности»³.

Находясь под покровительством президента Г. Трумэна и не встречая сопротивления со стороны оппонентов, атлантисты разработали и в 1946 г. попытались реализовать свой стратегический план, военно-политическая часть которого получил название «сдерживание», а экономической составляющей стал так называемый план Уильямса. Однако к 1948 г., после его провала, атлантисты были вынуждены уступить инициативу радикальным прогрессистам.

Группа прогрессистов в целом состояла из крупных руководителей гражданского промышленного сектора. Они считали ошибочным ограничение зоны «свободного мира» Североатлантическим регионом, поддерживали распространение американской модели капитализма по всему миру и формирование доступных рынков везде, включая страны за «железным занавесом», в первую очередь в Восточной Европе. Лидеры этой группы — Пол Хоффман, Филип Рид, Нельсон Рокфеллер — полагали, что, хотя именно американскому правительству следует осуществлять эти глобальные по масштабу реформы, бизнес-сообщество

² Collins R. The Business Response to Keynes, 1929–1964. N.Y., 1981; McQuaid K. Corporate Liberalism in the American Business Community // Business History Review. 1978. No. 52. P. 342–368; Harris H. The Right to Manage: Industrial Relations Policies of American Business in the 1940's. Madison (Wis.), 1982.

³ Gardner R. Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins and the Prospects of Our international Economic Order. N.Y., 1980; Block F. The Origins of International Economic Disorder: A Study of United States International Monetary Policy from World War II to the Present. Berkeley (Calif.), 1977; Eckes A. A Search for Solvency. Austin (Tex.), 1975.

должно иметь стратегическое влияние на правительство США, чтобы направлять данный процесс.

С лета 1948 г. прогрессисты сумели взять под свой контроль реализацию плана Маршалла, который возглавил их представитель Пол Хоффман. Союзником прогрессистов в борьбе с атлантистами стала группировка консерваторов-традиционалистов, лидерами которой являлись Дж. Хэмфри, Г. Гувер-мл., Р. Хьюз. Последние считали, что «глобализацию без всяких занавесов» надо проводить силами частного бизнеса и рыночными методами, а государство должно только убирать препятствия на пути корпоративной экспансии. Несмотря на то что стратегические цели прогрессистов и консерваторов совпадали, методы последних прогрессисты принять не могли, поэтому старались держать их подальше от процесса принятия решений, считая природу их подхода к формированию мирового экономического порядка «хищнической», способной оттолкнуть потенциальных партнеров.

Под руководством прогрессистов план Маршалла уверенно двинулся вперед. Однако поскольку они не смогли интегрировать в свой план Восточную Европу в качестве «сырьевого арсенала» (основные события, связанные с этим, как мы знаем, произошли на Парижской конференции 1947 г.), то прогрессисты были вынуждены переориентироваться на азиатское сырье для Западной Европы, для чего был разработан новый план под названием «пункт-4». Главной задачей последнего являлась необходимость втянуть в глобальные экономические процессы страны за «железным», а затем и «бамбуковым» занавесами⁴.

Тем не менее группировка атлантистов, используя начало Корейской войны, сумела взять реванш. План Маршалла возглавил один из ее лидеров, Аверелл Гарриман, который переориентировал план на милитаризацию Западной Европы. Доктрина «национальной безопасности» трансформировалась в концепцию «взаимной безопасности», которая жестко делила мир на «своих» и «чужих», что позволяло отказаться от глобального охвата программами развития, сделав ставку на поддержку только узкого сегмента идеологически близких стран.

К 1952 г. отодвинутые от формирования глобального мирового порядка, особенно его экономической составляющей, группировки прогрессистов, консерваторов и глобальных протекционистов объединили финансовые и политические усилия и нашли своего кандидата в президенты – генерала Дуайта Эйзенхауэра.

⁴ *McGlade 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.

По своим взглядам он был фритрейдером-глобалистом, а к идеологии «атлантизма» и ее творцу – военно-бюрократической группировке – относился с большой опаской. Генерал полагал необходимым вовлечь в западные экономические процессы как можно больше стран Азии и Латинской Америки, а также «восточного коммунистического блока», о чем говорили, например, его предвыборные лозунги об активном «отбрасывании» вместо пассивного «сдерживания» коммунизма. Став президентом, Д. Эйзенхауэр в рамках своего курса быстро свернул Корейскую войну и двинулся навстречу «восточному блоку», что проявилось, например, в «духе Женевы», экономической помощи некоторым странам соцлагеря и т.д.⁵

Более того, уже в самом начале своего президентства Эйзенхауэр попытался передать все инструменты строительства мирового экономического порядка прогрессистам-радикалам. Для этого он создал новую структуру – Управление зарубежными операциями (Foreign Operation Administration – FOA), которую возглавил его потенциальный преемник, политический «тяжеловес» Гарольд Стассен⁶. Кроме последнего в группировку радикальных прогрессистов (или так называемых «младотурок») в администрации входили такие политики, как Нельсон Рокфеллер, Милтон Эйзенхауэр, Ричард Никсон. Однако «младотурки» с задачей создания механизма вовлечения слаборазвитых стран в глобальные процессы не справились, а их так называемый азиатский план Маршалла весной 1955 г. с треском провалился⁷.

В результате президент отказался от использования радикальных решений. С этого момента он стал придерживаться «сбалансированного подхода», который подразумевал сочетание приоритетов «глобального развития» и защиты «свободного мира». Его концепция состояла в том, что движение к глобализации может осуществляться только за абсолютно надежным «военным щитом», поэтому как экономический, так и военный компоненты американской внешней политики надо продвигать одинаково активно⁸.

Осечка Г. Стассена и команды «младотурок» как бы давала шанс атлантистам на реванш. Сторонники «взаимной безопасности» и военно-промышленной бюрократии (в администрации эту группиров-

⁵ Kaufman B. Trade and Aid: Eisenhower's Foreign Economic Policy, 1953–1961. Baltimore (Md.), 1982. P. 12–14.

⁶ Reorganization Plan No. 7 of 1953 // Department of State Bulletin. 1953. Vol. 28. No. 729. P. 852–853; Eisenhower D. Report to Congress on the Mutual Security Program // Department of State Bulletin. 1954. Vol. 30. No. 770. P. 484–490.

⁷ Asia as a Region // The New York Times. 1955. May 16.

⁸ Bowie R., Immerman R. Waging Peace: How Eisenhower Shaped an Enduring Cold War Strategy. N.Y., 1998. P. 11.

ку представлял А. Даллес) по-прежнему получали в рамках бюджетного финансирования самые большие средства, а президент настаивал на том, чтобы они продолжали еще эффективнее работать над укреплением «силового щита» против военной экспансии коммунистического мира. Тем не менее Д. Эйзенхауэр предпочитал держать их на расстоянии от процесса принятия ключевых внешнеполитических решений.

Продолжая сочувствовать прогрессистам, в 1955 г. президент, однако, был вынужден передать рычаги внешнеэкономической политики их конкурентам – консерваторам-традиционалистам, сформировавшим в администрации лоббистскую группу под названием «клуб 4-Н». Таким образом, в середине 1950-х гг. консервативно-традиционалистская группировка получила шанс взять под свой контроль процесс строительства мирового экономического порядка.

Однако смысл их активности на протяжении двух лет (1955–1957) сводился к прямому и бескомпромиссному продвижению интересов американского корпоративного капитала во всех регионах мира. При этом, в отличие от прогрессистов, они практически не думали о развитии рынков. Такой эгоистичной политикой они оттолкнули от себя не только президента, но и значительную часть политического истеблишмента, в том числе в Конгрессе США⁹.

К 1957 г., несмотря на то, что Д. Эйзенхауэр по-прежнему пытался занимать сбалансированную между всеми политическими течениями позицию, прогрессисты-«младотурки» вновь уверенно перехватили инициативу. Это было связано с тем, что на выборах 1956 г. в Конгресс США победили демократы, значительная часть которых была согласна с курсом на радикальную глобализацию, девелопментализм. В результате в сенате сформировалась очень влиятельная «группа Фулбрайта–Кеннеди», которая поддержала прогрессистов из администрации и помогла им осуществить многие инициативы, нацеленные на долгосрочное развитие внешних рынков, в том числе стран, которые не поддерживали антикоммунистическое «сдерживание» и считали себя нейтральными¹⁰.

Новые инициативы включали в себя, например, создание фонда долгосрочного кредитования (Development Loan Fund – DLF), а также изменение принципов распределения ресурсов в соответствии с очень популярной в то время теорией «большого толчка» В. Ростоу¹¹. Таким образом, радикалы-прогрессисты в республиканской администрации

⁹ Шенин С.Ю. Помощь США слаборазвитым странам. Дуайт Эйзенхауэр и «отбрасывание» коммунизма. Саратов, 2018. С. 176–177.

¹⁰ Rostow W. Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid. Austin (Tex.), 1985. P. 154.

¹¹ Ibid. P. 127.

получили возможность объединиться с радикалами-глобалистами в Конгрессе и начать процесс разворота внешнеполитического курса США от конфронтационной доктрины «взаимной безопасности» к универсалистской концепции «помощи развитию».

Надо отметить, что наиболее сильной картой в борьбе этих трех групп являлась «коммунистическая угроза». Активность Москвы или Пекина в третьем мире становились ядром пропагандистских кампаний в сражениях за голоса в Конгрессе США. При этом сторонники «взаимной безопасности» заявляли, что главная угроза лежала в военной сфере, прогрессисты настаивали, что основные риски фокусировались в области советского «экономического наступления», а консерваторы утверждали, что никакого наступления и угроз нет вообще. Эти соответствующие позиции позволяли группировкам тянуть и политическое, и бюджетное «одеяло» на себя.

Здесь надо подчеркнуть, что Д. Эйзенхауэра многие обвиняли в том, что он, провозгласив доктрину «отбрасывания», фактически ей не следовал (особенно много эмоций породило невмешательство Запада в Венгерский кризис 1956 г.). Однако президент и его соратники неоднократно подчеркивали, что доктрина «отбрасывания» предполагала экономическое, а не военное содержание. Предлагая более привлекательную политику развития и подходы к ее реализации, которые могли стать альтернативой коммунистической идеологии, администрация Эйзенхауэра надеялась инициировать процесс «отбрасывания» советского и коммунистического влияния не только из Азиатского региона, но и из Восточной Европы¹².

Получив в 1961 г. президентские полномочия, Дж.Ф. Кеннеди стал еще активнее проводить радикально-прогрессистский курс на формирование глобальных рынков, в первую очередь в Латинской Америке. Пользуясь позитивной инерцией своего избрания, ему удалось получить от Конгресса США на тот момент фантастические 10 млрд долл. для реализации программы «Альянс ради прогресса» и начать в странах региона радикальные либерально-демократические реформы¹³.

В целом хотелось бы подчеркнуть, что в 1940–1950 гг. в Соединенных Штатах группы экономических интересов играли ключевую роль в выборе внешнеполитической тактики и стратегии. Эти интересы пронизывали обе партии – как Республиканскую, так и Демократическую, причем действовали фракции вполне согласованно. Механизм тактического «продавливания» интересов включал агрессивное продвижение своих людей в администрацию и Конгресс, дискредитацию

¹² Ibid. P. 265.

¹³ Ibid. P. 170–173.

оппонентов, получение финансирования, для чего очень важна была работа с общественным мнением. (При этом особенно эффективными оказывались внешние факторы, в первую очередь советская и коммунистическая угрозы.)

Роль президентов в этой конкуренции сводилась к функциям, скажем, спортивных арбитров: они, как правило, оценивали эффективность деятельности группировок и расставляли их на «финансовом подиуме». Правда, иногда президенты все же «подсуживали» своим, но совсем немного, как, например, Г. Трумэн — атлантистам (1946) или Д. Эйзенхауэр — прогрессистам (1954).