
ПРОБЛЕМЫ ВСЕОБЩЕЙ ИСТОРИИ

УДК 941/949

DOI 10.25730/VSU.2070.19.030

Генезис USAID*: институциональные и идеологические истоки (1949–1961 гг.)

С. Ю. Шенин

доктор исторических наук, профессор кафедры международных отношений и внешней политики
России, Саратовский национальный исследовательский государственный университет
имени Н. Г. Чернышевского. Россия, г. Саратов. ORCID: 0000-0002-4503-5923. E-mail: shenins@yahoo.com

Аннотация. Статья посвящена изучению процесса создания администрацией Дж. Кеннеди американского Агентства по международному развитию, а также исследованию его институциональных и идеологических основ. В контексте анализа эволюции структур внешней помощи в США после Второй мировой войны выделяются отдельные этапы этого процесса, даются оценки деятельности агентств помощи, анализируется их идеологическая направленность, изучается роль руководителей. Показано, что основной движущей силой эволюции было противоречие внутри американской элиты между группами интересов, защищавших конфликтную доктрину «взаимной безопасности» с одной стороны и глобалистскую концепцию «помощи развитию» с другой стороны. Соответственно, создание новых агентств помощи (TCA, MSA, FOA, ICA, AID), направленность и эффективность их деятельности зависели от баланса политических сил в администрации и конгрессе США, а также во многом от личных качеств руководителей данных структур. Дж. Кеннеди, являясь одним из самых последовательных сторонников ускоренной глобализации, а также учитывая опыт деятельности предыдущих агентств, при формулировании своей программы и создании Агентства по международному развитию сделал основную ставку на процесс скорейшей интеграции слаборазвитых стран в мировую экономику, максимальное наращивание «помощи развитию» и моральную мотивацию внешней помощи. Созданное его администрацией агентство объединило все важнейшие правительственные структуры в сфере предоставления помощи, являлось политически независимым и контролировало все виды помощи (техническую, экономическую, гуманитарную и отчасти военную), что позволяло эффективно координировать их деятельность.

Ключевые слова: Агентство международного развития, Дж. Кеннеди, Ф. Гамильтон, «помощь развитию», «взаимная безопасность».

Как известно, созданное в 1961 г. президентом США Джоном Кеннеди Агентство по международному развитию (USAID) существует уже более полувека, став одной из самых стабильных структур американской исполнительной власти. Эта устойчивость является следствием заложенных в фундамент агентства идеологических основ и институциональных особенностей, которые также появились не на пустом месте, а стали результатом пройденного американской программой помощи в предыдущие десятилетия сложнейшего и очень противоречивого эволюционного пути.

Необходимо отметить, что американская помощь слаборазвитым странам, наряду с торгово-экономической политикой, военной силой и дипломатией, уже во второй половине 1940-х гг. стала важнейшим инструментом строительства послевоенного мирового порядка, который в США виделся только как Pax Americana. Инструмент этот был настолько эффективен, что за право контролировать его в американском правительстве постоянно шли сражения различных групп интересов, которые защищали свои модели мирового порядка. Направленность и результаты этих политических сражений во многом определяли эволюцию как идеологических подходов, так и институционального устройства структур, отвечавших за предоставление внешней помощи.

Первая американская государственная программа помощи слаборазвитым странам была объявлена в инаугурационной речи Г. Трумэна и получила название «пункта-4». Смысл этой программы заключался в необходимости дополнить «план Маршалла» и стать инструментом интеграции отсталых государств в процессы глобализации на основе их участия в международном разделении труда. Главным инструментом такой интеграции должна была стать дешевая техническая помощь, предполагавшая только «передачу знаний и умений» в производственной сфере с минимальным материальным компонентом [13, р. 234].

Для реализации программы было создано специальное правительственное агентство, получившее название Управление по техническому сотрудничеству (ТСА). Первому руководителю новой структуры Генри Беннету удалось сформулировать эффективную, но достаточно «дешевую» философию программы технической помощи и наладить ее работу во многих странах мира. Программу высоко оценивали законодатели.

Однако существовал и конкурирующий подход, основным сторонником и лоббистом которого являлся государственный секретарь Дин Ачесон. Последний был уверен, что помощь должна была направляться не на сбалансированное развитие отсталых стран через передачу знаний и умений (в условиях холодной войны это непозволительная роскошь), а непосредственно на «сдерживание» коммунизма, что, в свою очередь, требовало значительно больших объемов денег и предоставления экономической помощи в сфере производства для максимально быстрого социально-экономического развития [9, р. 35].

Колоссальный авторитет Г. Беннета среди законодателей позволил ТСА долгое время (с 1949 г. по 1951 г.) осуществлять свою программу технической помощи независимо от планов госдепартамента. Тем не менее в 1951 г., после начала Корейской войны, Ачесону как стороннику конфликтной модели построения нового мирового порядка удалось объединить управление всеми видами помощи (военной, экономической, гуманитарной, технической) в рамках нового Агентства по взаимной безопасности (MSA), философия которого базировалась на бескомпромиссной формуле «или с нами, или против нас» [14, р. 33].

ТСА в своей работе также отчасти было вынуждено отказаться от ориентации программ на экономическое развитие и перейти на рельсы «взаимной безопасности», т. е. обеспечения «сдерживания» коммунизма. Окончательно ТСА утратила самостоятельность после неожиданной смерти Г. Беннета в декабре 1951 г. Его преемники (Дж. Бингэм и С. Эндрюс) не могли сопротивляться напору Д. Ачесона, и уже весной 1952 г. агентство было полностью интегрировано в структуру и идеологию MSA [4, pp. 37–41].

Однако конфликтный метод строительства нового мирового порядка, раскол мира на два лагеря, который исповедовал и реализовывал госдепартамент, сокращал зону экономической активности для многих сегментов американского крупного бизнеса, который проявлял недовольство схемой «сдерживания». Этим сегментам необходимо было максимально расширить сферу своего влияния, включить туда регионы за «железным» и «бамбуковым» занавесами, а значит, заканчивать конфликты, войны, глобальную конфронтацию. Для реализации глобализационной стратегии эта часть бизнеса нашла своего лидера, Дуайта Эйзенхауэра, и привела его к власти в качестве президента США.

Приход к власти интернационалистского крыла Республиканской партии в лице Д. Эйзенхауэра в 1953 г. означал, по сути, глубокую модернизацию модели строительства нового мирового порядка, а значит, и его инструментария, в первую очередь помощи слаборазвитым странам. В этой ситуации Агентство взаимной безопасности должно было трансформироваться в новую структуру с более глобалистской философией, а помощь превратиться во вспомогательный инструмент поддержки частных американских корпораций, которые и должны были строить новую глобальную модель.

В результате уже в конце 1953 г. функции руководства программами военной, технической и экономической помощи перешли к единому координирующему суперагентству – Администрации внешних операций (FOA), при этом выполнение проектов на местах было передано американским учебным заведениям, частным и религиозным организациям. Руководителем нового агентства стал Гарольд Стассен – один из политических тяжеловесов, бывший кандидат в президенты и будущий, как многим казалось, наследник Эйзенхауэра, сторонник радикальной и максимально быстрой глобализации [11, pp. 506–507].

В рамках FOA Стассен приступил к трансформации общих принципов внешней помощи США. Во-первых, на место задач, связанных с сиюминутной военной безопасностью, на первый план стали выходить долгосрочные приоритеты экономического развития. Во-вторых,

как и обещал Эйзенхауэр бизнесменам, значительная часть средств была переброшена с европейского направления на азиатское. В-третьих, более экономный подход предполагал отказ от предоставления грантов в пользу кредитов. Наконец, были изменены принципы управления помощью – с небольших проектов технической поддержки акцент был смещен на масштабное экономическое планирование. Все вместе это способствовало переориентации американской помощи на интеграцию слаборазвитых стран, независимо от их политической ориентации, в глобальные экономические процессы [12].

Устремления Стассена были столь масштабны, что в конце 1954 г. он с величайшим энтузиазмом приступил к претворению своих принципов в жизнь в форме сверхамбициозного «плана Маршалла для Азии», который получил официальное название «арки свободной Азии» (AFAP). План указывал на необходимость «сдерживать» в Южной и Юго-восточной Азии не Москву, а Пекин, в то время как Япония должна была превратиться в «экономическую ось» региона.

Однако попытка реализации плана провалилась в самом начале. В мае 1955 г., пытаясь согласовать интересы стран-участниц на конференции в Симле (Индия), Стассен столкнулся с их нежеланием жертвовать двухсторонней американской помощью ради многостороннего подхода AFAP [1]. Для Стассена и FOA этот провал оказался последней каплей в чаше терпения Эйзенхауэра, который весной 1955 г. ликвидировал суперагентство, а его руководителя перевел на менее перспективную должность в администрации – секретаря по проблемам разоружения.

Однако параллельно с ликвидацией старой структуры президент начал создание нового более компактного и управляемого агентства внешней помощи – Администрации международного сотрудничества (ICA). Поскольку в тот момент позиции сторонников радикальной глобализации заметно ослабли (в первую очередь, из-за начала «советского мирного наступления»), то Эйзенхауэр был вынужден поставить во главе ICA Джона Холистера – представителя конкурирующего консервативного лагеря в администрации [3].

Став директором ICA, Дж. Холистер начал ликвидацию всего глобалистского наследия Стассена, что включало в себя сокращение «помощи развитию», снижения поддержки нейтральных и «социалистических» стран и т. д. Одновременно он переориентировал ресурсы программы на продвижение интересов сырьевых корпораций с помощью развития системы гарантий, распределения контрактов в пользу своих бизнес-протекте и т. д.

Однако «консервативный триумф» продолжался недолго. После того как в 1956 г. Эйзенхауэр был переизбран на пост президента, а демократы, в целом поддерживавшие стратегию радикальной глобализации, триумфально победили на выборах в конгресс, президент начал избавляться от ведущих консерваторов в администрации. В июле 1957 г. под жестким политическим давлением Холистер также был вынужден уйти в отставку [5].

Новый директор ICA Джеймс Смит, бывший военный летчик и помощник министра военно-морского флота (1953–1956 гг.), считался надежным сторонником глобалистской линии Эйзенхауэра. Являясь твердым республиканцем, он старался решать проблемы внешней помощи профессионально и прагматично, избегая политических интриг. Поскольку его горячо поддерживали даже демократы, он получил возможность вести ICA по-настоящему «двухпартийным» курсом. В результате новый директор смог существенно улучшить работу механизма предоставления помощи и инициировать крайне важные реформы внутри ICA. Однако, когда Смит попытался продвинуться по служебной лестнице, руководство республиканской партии, ссылаясь на его «двухпартийные настроения», заблокировало эти попытки. И хотя Эйзенхауэр пытался сохранить Смита на посту директора ICA, он ушел из администрации [7].

Следующая фигура для руководства ICA, которая могла бы устроить обе партии в конгрессе, была найдена с огромным трудом. Правда, бывший дипломат Джеймс Ридлбергер никогда не имел дела с внешней помощью, однако политически был приемлем даже для самых непримиримых критиков программы. Новый директор сконцентрировал все свои усилия на работе с конгрессом, оставив рутину руководства ICA своим заместителям [15, p. 2182].

Под руководством Ридлбергера в агентстве начался процесс давно ожидавшихся внешних реформ, которые должны были адаптировать задачи и структуру ICA к новым экономическим условиям, связанным с ухудшением внешнеторгового баланса США. В результате удалось привлечь многие страны Западной Европы к финансированию программ помощи на двухсторонней основе, а также создать многосторонние координационные механизмы [16, pp. 425–428].

Говоря о частых сменах руководителей агентств, необходимо отметить, что каждый новый этап развития программы помощи требовал появления лидера нового типа. Так, Гарри Беннет был ученым, Стэнли Эндрюс являлся профессиональным менеджером в сфере сельского хозяйства, Гарольд Стассен – политиком, Джон Холистер – бизнесменом и миллионером, Джеймс Смит – солдатом и, наконец, Джеймс Ридлбергер – дипломатом.

Джон Кеннеди, став президентом, в целом был нацелен на реализацию линии радикальных глобалистов из республиканской партии. В рамках этой политики президент-демократ планировал максимально увеличить «помощь развитию», объясняя свои планы стремительным ростом националистических настроений в слаборазвитых странах, а также активизацией «советского экономического наступления». Он настаивал на окончательном отказе от концепции «взаимной безопасности», разделявшей мир на основе принципа «свой-чужой», и предлагал вернуться к моральной мотивации внешней помощи, на которой базировался «пункт-4». Все эти идеи нашли отражение в специальном послании президента Конгрессу 22 марта 1961 г. [6, pp. 507–514].

В целом, во внешней политике Дж. Кеннеди экономическая помощь стала одним из важнейших компонентов программы форсированной глобализации, которая, как громогласно возвестили про-демократические газеты, дала старт «десятилетию развития». 4 сентября президент подписал Закон об иностранной помощи 1961 г., в рамках которого общий размер финансовых обязательств США должен был составить 4,253 млрд долл. [10].

В административном аспекте начатая реорганизация предполагала объединение всех агентств, которые занимались разными сторонами экономической помощи, в единое учреждение, действующее независимо от госдепартамента, но подчиняющееся ему только в политических вопросах. Фактически Кеннеди начал с того же, с чего в 1953 г. – Эйзенхауэр, а именно с планов создания суперагентства помощи.

Руководствуясь рекомендациями своих экспертов, в первую очередь Уолта Ростоу, новый президент сумел добиться объединения ICA, Фонда займов для развития (DLF) и Корпорации продовольственного кредита из Министерства сельского хозяйства в рамках Агентства международного развития (AID). Некоторые из советников Кеннеди полагали, что и Экспортно-импортный банк (EIB) также следует включить в консолидированную структуру. Однако в конечном итоге у EIB просто забрали функцию банковского кредитования на цели развития, оставив при этом традиционное право предоставлять краткосрочные кредиты для финансирования закупок товаров американского производства. Тем не менее две важные структуры помощи под названием «Корпуса мира» и «Продовольствия во имя мира» Кеннеди не смог интегрировать в AID – в отношении этих подразделений госдепартамент сохранил лишь координирующие функции [8].

Возглавить AID должен был директор с двумя заместителями (по планированию и оперативному управлению). Сама же внутренняя структура агентства должна была строиться по географическому принципу: для каждого из ключевых регионов развития (Дальний Восток, Ближний Восток и Южная Азия, Латинская Америка и Африка, Европа) создавался отдельный координирующий департамент. Как объяснил госсекретарь Дин Раск, управление иностранной помощью планировалось строить на основе «наделения властью ответственных и идентифицируемых личностей, а не безликих комитетов и распыленной бюрократии» [2].

Учитывая серьезное сопротивление новой программе помощи как в некоторых сегментах общественного мнения, так и в конгрессе, Кеннеди должен был найти такого руководителя нового агентства, который не вызвал бы отторжения у республиканцев. Такой фигурой стал нью-йоркский юрист Фоулер Гамильтон. Правда, в начале президент планировал назначить его директором ЦРУ, но оппозиция заставила Кеннеди изменить эти планы [17].

Показательно, что в годы Второй мировой войны Гамильтон возглавлял подразделение экономической войны в американском посольстве в Лондоне, работая совместно с У. Ростоу над выбором промышленных объектов в Германии в качестве целей для воздушных бомбардировок. После войны он стал ведущим юридическим консультантом Министерства юстиции, а затем занялся частной практикой в сфере международного права. Убежденный демократ, Гамильтон тем не менее имел прекрасные отношения с республиканцами, а в ходе многочисленных поездок по миру он приобрел обширные и глубокие знания о тех регионах, с которыми ему предстояло работать в агентстве.

Таким образом, Дж. Кеннеди уже в первые месяцы своего президентства уделил огромное внимание реализации новой программы помощи слаборазвитым странам. Ключевым

пунктом его программы стало создание универсального агентства – AID, что было необходимо для обеспечения скоординированного разворота всех компонентов программы в сторону постепенного отказа от доктрины «взаимной безопасности» и переходу к концепции «помощи развития». С другой стороны, президент учел опыт деятельности предыдущих агентств помощи (TCA, MSA, FOA и ICA), сохранил преемственность, «двухпартийный дух», в рамках которого первый администратор – юрист и экономист Ф. Гамильтон – получил необходимую поддержку обеих партий в конгрессе. В конечном итоге заложенные Кеннеди в фундамент AID принципы оказались настолько универсальными, что позволяют агентству успешно функционировать и в начале XXI века.

Список литературы

1. Asia as a Region // The New York Times. 1955. May 16.
2. Belair F. New Foreign Aid Plan Getting Underway // The New York Times. 1961. September 17.
3. Curious Choice // The Washington Post and Times Herald. 1955. May 2.
4. Document No. 9. Mutual Security Act of 1951, As Amended. US Congress. Committee on Foreign Relations (Senate). Development of Technical Assistance Programs. Background Information and Documents. Washington : GPO, 1954. Pp. 37–41.
5. Hollister Quits Foreign Aid Post // The New York Times. 1957. July 12.
6. Kennedy, John F. Foreign Aid. Message of the President to the Congress // Department of State Bulletin. 1961. Vol. XLIV. No. 1137. Pp. 507–514.
7. Kenworthy E. Mr. Smith Leaves Washington after Alcorn Revises Scenario // The New York Times. 1959. February 7.
8. Kenworthy E. A Single Agency for Aid Foreseen // The New York Times. 1960. November 15.
9. McKinzie R. and Wilson T. The Helping Hand // War on Hunger. A Report from the Agency for International Development. 1973. Vol. VII. No. 5. Pp. 35–42.
10. President Signs Foreign Aid Bill: Sees Authorization Setting Commitments for Funds // The New York Times. 1961. September 4.
11. Rutton V. United States Development Assistance Policy. The Domestic Politics of Foreign Economic Aid. Baltimore and London : The John Hopkins University Press, 1996.
12. Schmidt D. Foreign Aid Plan Taking New Form // The New York Times. 1955. July 1.
13. Truman H. Memoirs. Vol. II. Years of Trial and Hope. New York : Doubleday & Company, Inc., 1956.
14. U. S. Congress. House Report No 872. 82nd Congress, 1st Session. Washington : GPO, 1951.
15. U. S. Congress. House of Representatives. Mutual Security Appropriations for 1961 (And Related Agencies). Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, 86th Congress, 2nd Session. Washington : GPO, 1961.
16. U. S. Congress. Senate. Mutual Security Act of 1960. Hearings before the Committee on Foreign Relations, 86th Congress, 2nd Session. Washington : GPO, 1960.
17. Wicker T. New York Lawyer Named to Head Foreign Aid Unit // The New York Times. 1961. September 21.

The genesis of USAID: institutional and ideological origins (1949–1961)

S. Yu. Shenin

Doctor of Historical Sciences, professor of the Department of international relations and foreign policy of Russia, Saratov National Research State University named after N. G. Chernyshevsky.
Russia, Saratov. ORCID: 0000-0002-4503-5923. E-mail: shenins@yahoo.com

Abstract. The article is devoted to the study of the process of creation by the administration of J. Kennedy of the American Agency for international development, as well as research on its institutional and ideological foundations. In the context of the analysis of the evolution of foreign aid structures in the United States after the Second World War, separate stages of this process are identified, assessments of the activities of aid agencies are given, their ideological orientation is analyzed, and the role of managers is studied. It is shown that the main driving force of evolution was the contradiction within the American elite between interest groups that defended the conflicting doctrine of "mutual security" on the one hand and the globalist concept of "development assistance" on the other hand. Accordingly, the creation of new aid agencies (TCA, MSA, FOA, ICA, AID), the direction and effectiveness of their activities depended on the balance of political forces in the us administration and Congress, as well as largely on the personal qualities of the leaders of these structures. J. Kennedy, being one of the most consistent proponents of accelerated globalization, and taking into account the experience of previous

agencies, when formulating his program and creating The Agency for international development, placed the main emphasis on the process of rapid integration of underdeveloped countries into the world economy, the maximum increase in "development assistance" and the moral motivation of external assistance. The Agency created by his administration brought together all the most important government agencies in the field of assistance, was politically independent and controlled all types of assistance (technical, economic, humanitarian, and partly military), which allowed for effective coordination of their activities.

Keywords: Agency for international development, J. Kennedy, F. Hamilton, "development assistance", "mutual security".

References

1. Asia as a Region // The New York Times. 1955. May 16.
2. *Belair F.* New Foreign Aid Plan Getting Underway // The New York Times. 1961. September 17.
3. Curious Choice // The Washington Post and Times Herald. 1955. May 2.
4. Document No. 9. Mutual Security Act of 1951, As Amended. US Congress. Committee on Foreign Relations (Senate). Development of Technical Assistance Programs. Background Information and Documents. Washington : GPO. 1954. Pp. 37-41.
5. Hollister Quits Foreign Aid Post // The New York Times. 1957. July 12.
6. Kennedy, John F. Foreign Aid. Message of the President to the Congress // Department of State Bulletin. 1961. Vol. XLIV. No. 1137. Pp. 507-514.
7. *Kenworthy E.* Mr. Smith Leaves Washington after Alcorn Revises Scenario // The New York Times. 1959. February 7.
8. *Kenworthy E.* A Single Agency for Aid Foreseen // The New York Times. 1960. November 15.
9. *McKinzie R. and Wilson T.* The Helping Hand // War on Hunger. A Report from the Agency for International Development. 1973. Vol. VII. No. 5. Pp. 35-42.
10. President Signs Foreign Aid Bill: Sees Authorization Setting Commitments for Funds // The New York Times. 1961. September 4.
11. *Rutton V.* United States Development Assistance Policy. The Domestic Politics of Foreign Economic Aid. Baltimore and London: The John Hopkins University Press. 1996.
12. *Schmidt D.* Foreign Aid Plan Taking New Form // The New York Times. 1955. July 1.
13. *Truman H.* Memoirs. Vol. II. Years of Trial and Hope. New York: Doubleday & Company, Inc., 1956.
14. U. S. Congress. House Report No 872. 82nd Congress, 1st Session. Washington: GPO, 1951.
15. U. S. Congress. House of Representatives. Mutual Security Appropriations for 1961 (And Related Agencies). Hearings before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, 86th Congress, 2nd Session. Washington: GPO, 1961.
16. U. S. Congress. Senate. Mutual Security Act of 1960. Hearings before the Committee on Foreign Relations, 86th Congress, 2nd Session. Washington: GPO, 1960.
17. *Wicker T.* New York Lawyer Named to Head Foreign Aid Unit // The New York Times. 1961. September 21.