

Содержание

<i>Предисловие</i>	7
<i>Пролог</i>	25
1. Учеба и первые назначения: школа молодого дипломата	39
2. Годы с Бейкером: строительство нового миропорядка	75
3. Россия Ельцина: пределы доверия и сотрудничества	126
4. Иордания: поворотный момент и сила партнерства	166
5. Время террора: сила вместо дипломатии	212
6. Разногласия с Путиным: попытки избежать столкновения с Россией	282
7. Игра вдолгую Барака Обамы: сделки, приоритеты и «перезагрузка» в многополярном мире	339
8. «Арабская весна»: время коротких партий	407
9. Иран и бомба: секретные переговоры	463
10. Первоочередной инструмент воздействия: дипломатия и ведущая роль Америки	530
<i>Благодарности</i>	581
<i>Приложение 1</i>	585
<i>Приложение 2</i>	631
<i>Библиография</i>	673
<i>Примечания</i>	681

Предисловие

Уильяма Джозефа Бёрнса многие в США и за их пределами называют наиболее выдающимся американским дипломатом своего поколения. За три десятилетия службы в Государственном департаменте США Бёрнс поднялся (в администрациях Джорджа Буша–младшего и Барака Обамы) до поста первого заместителя госсекретаря — политической должности, на которую крайне редко назначают профессиональных дипломатов. Вскоре после ухода в отставку в начале 2015 г. Бёрнс стал президентом Фонда Карнеги за международный мир — старейшего в мире неправительственного аналитического центра. В период президентской кампании 2016 г. Бёрнса считали одним из наиболее вероятных кандидатов на пост главы Госдепартамента или советника президента США по национальной безопасности — в случае победы демократов, которой не случилось.

Публикация воспоминаний и размышлений Уильяма Бёрнса особенно ценна в современных условиях. Соединенные Штаты сейчас проходят одновременно через несколько кризисов. *Политический*, внешне выражающийся в холодной гражданской войне между президентом Дональдом Трампом и его противниками: по сути — это кризис существующей

модели американской демократии. Второй кризис — *социально-идеологический*: либерализму глобализированных элит здесь противостоит национал-консервативная волна, так называемый популизм той части общества, которая считает себя обделенной. По сути — это кризис неравенства. Наконец налицо *внешнеполитический* кризис. Он порожден утратой неоспоримой гегемонии США в мире, которая продолжалась четверть века после окончания холодной войны, и появлением нового серьезного соперника в лице Китая. По сути в этом случае речь идет о кризисе лидерства — специфически американской формы международного доминирования.

Закономерно, таким образом, что внешняя политика Америки стала предметом острых споров внутри страны. На первый взгляд дело выглядит так, как будто критикуют лично Трампа — за его некомпетентность, непредсказуемость, неконструктивность. На самом деле проблема лежит глубже. Ее в свое время осознал Барак Обама, который попытался сократить внешние обязательства страны, чтобы сосредоточиться на главном — повышении конкурентоспособности США во все более конкурентной глобальной среде. Успешно противостоять глубоко укорененному вашингтонскому внешнеполитическому истеблишменту у Обамы не получилось, о чем он сетовал в интервью журналу *The Atlantic*. Тем не менее критика либеральной экспансии, идеологического компаса американской внешней политики после окончания холодной войны, стала гораздо более заметной. Ведущие мыслители противоположного реалистического направления — Джон Миршаймер и Стивен Уолтц — опубликовали в 2018 г. фундаментальные работы, доказывающие, что как бы ценен ни был либеральный порядок внутри страны, использовать либеральную идеологию в качестве маяка для внешней политики США крайне вредно.

Президентские выборы 2020 г. вряд ли приведут к решению хотя бы одного из трех кризисов. Вероятно, этого придется ждать по крайней мере еще один политический цикл,

но предстоящие выборы — важный промежуточный этап в эволюции американской политики. Дело не только в выходе на политическую арену страны новых людей — пока еще в компании известных ветеранов, но и в обкатке новых подходов и стратегий. На интеллектуальном рынке внешнеполитических идей книга Уильяма Бёрнса занимает особое место. Обычно воспоминания дипломатических грандов интересны тем, что дают инсайдерское представление о событиях современной истории. Но в данном случае ветеран дипломатии не является политическим пенсионером. Вполне возможно, что высшая точка карьеры Бёрнса еще впереди. Не менее ценно и другое обстоятельство: от трудов ученых-международников книга Бёрнса отличается тем, что его политические тезисы базируются на собственном богатом опыте.

Дипломатическая карьера провела Бёрнса не только по разным этажам Госдепартамента, вплоть до начальственного седьмого, а также по коридорам вашингтонской власти, вплоть до Овального кабинета президента США. Она свела его с двумя регионами, традиционно наиболее трудными для американской внешней политики, — Ближним Востоком и Россией.

Бёрнс начинал службу в 1982 г. в Иордании, куда много позже вернулся во главе посольства. В 1990-х гг. он служил в посольстве США в Москве, где в 2005–2008 гг. работал американским послом. В центральном аппарате Госдепартамента в Вашингтоне Бёрнс руководил Ближневосточным бюро в период Иракской войны, а затем был заместителем и в 2011–2014 гг. первым замом госсекретаря. На завершающем этапе своей дипломатической карьеры Бёрнс был назначен главным переговорщиком со стороны США на секретных переговорах с Тегераном по иранской ядерной программе, завершившихся подписанием Совместного всеобъемлющего плана действий. Именно для ведения этих переговоров был создан конфиденциальный канал (back channel), давший название оригиналу книги.

Я познакомился с Биллом Бёрнсом в Вашингтоне в середине 2000-х гг., когда он готовился к посольской командировке

в Москву. После этого мы часто общались — и в резиденции американского посла в Спасопесковском переулке, которую американцы называют для краткости Спасо-хаус, и в кабинете Бёрнса в здании Госдепартамента. С 2015 г., когда Билл стал президентом Фонда Карнеги, наше общение стало более регулярным, но также иногда более формальным. Впрочем, формальная сторона общения касалась и касается исключительно административных вопросов. Наши беседы по проблемам внешней политики и международных отношений сохранили прежний, непринужденный характер.

Книга Бёрнса — одновременно увлекательный рассказ и глубокий анализ американской дипломатии и внешней политики периода расцвета и заката неоспоримого глобального доминирования США. Повествование начинается с описания Мадридской мирной конференции по Ближнему Востоку, которая превратилась в фактическую инаугурацию однополярного мира. В октябре 1991 г. соперничество всех великих держав оказалось приглушенным до абсолютного исторического минимума. Глядя из Вашингтона, Россия тогда практически лежала на лопатках, Китай был занят самим собой, и США с помощью своих союзников, не встречая практически никакого сопротивления, могли приступить к мирообустройству по своему вкусу. Великолепный Джордж Буш являл собой разительный контраст с усталым, потерянным Михаилом Горбачевым. Первый и последний президент СССР своим присутствием только оттенял новое величие Америки.

Этот неприятный для нашей страны контраст был закономерен: возможности дипломатии (и шире — внешней политики) основываются на мощи и реальных способностях соответствующего государства. Отношения государств — прежде всего силовые линии. Горе слабым, их бьют: это старая истина. Жалкое зрелище советской делегации в Мадриде-1991 и унижительный статус «дипломатической мебели» на протяжении нескольких последующих лет — от Шарм-эш-Шейха

до Рамбуйе — всего лишь отражали тогдашнее реальное положение Москвы в мире. Это, естественно, имело тяжелые последствия. Действительно, признает Бёрнс, американцы и европейцы устно обещали Горбачеву не расширять НАТО. Но между такими обещаниями и четко сформулированными и договорно зафиксированными обязательствами — дистанция огромного размера. Международная ситуация подвижна. Когда СССР перестал существовать, ситуация, с точки зрения Запада, обнулилась. Доверие в России к словам западных лидеров в результате было подорвано.

Россия: от Ельцина до Путина

Бёрнс полемизирует с патриархом американской дипломатии Джорджем Кеннаном, который назвал расширение НАТО самой трагической ошибкой политики США после окончания холодной войны. С точки зрения Бёрнса, необходимо проводить различие между Восточной Европой, включая Прибалтику, и постсоветским пространством. Включение в НАТО первой группы стран, по его мнению, имело геополитический смысл для США, поскольку оно ограничивало потенциальные сферы влияния только что объединившийся Германии и потенциально реваншистской России. В то же время инерция расширения, толкавшая США на прием в НАТО Украины и Грузии, считает Бёрнс, нанесла вред американским интересам: игнорирование исторических связей этих стран с Россией и протестов Москвы фундаментально испортило американско-российские отношения.

Сила — категория объективная, но динамичная. Наряду с ней существует категория политической воли. Уже вскоре после распада Советского Союза США почувствовали ограничения своих реальных возможностей на российском направлении. Из «губернатора 51-го штата», как его поначалу воспринимали некоторые американские дипломаты и политики, Борис Ельцин стал претендовать — хотя бы вербально — на роль

лидера великой державы. Уже к 1994 г., свидетельствует Бёрнс, добиваться от Москвы всего, что было нужно Вашингтону, стало гораздо труднее. Оценивая перспективы наметившейся тенденции, президент США Билл Клинтон пришел к заключению, что лучшего партнера в России, чем Ельцин, у США уже не будет. Оглядываясь на 1990-е гг., Бёрнс сегодня делает вывод: в ельцинском периоде российской истории, времени потерь, унижений и хаоса, — истоки нынешнего поведения России, ее недоверия к Америке и Западу и того, что Бёрнсу видится как ее агрессивность.

Проницательным наблюдателям — таким как глава политического отдела посольства США в РФ Бёрнс — было еще в середине 1990-х гг. ясно, что рано или поздно Россия оправится от постигшей Советский Союз катастрофы и сбросит с себя неудобные узы младшего партнерства с США. Бёрнс признается, что эта перемена произошла раньше, чем даже он мог предположить. Однако менее проницательные в отношении перспектив России люди — а таких во внешнеполитическом сообществе США было большинство — за 1990-е гг. успели привыкнуть к тому, что с мнением России можно не считаться. Даже если Москва будет протестовать против действий Вашингтона, думали они, сделать она все равно ничего не сможет.

Именно это привыкание объясняет тот шок, который вызвали в США вначале жесткая критика американского глобального доминирования в Мюнхенской речи президента Путина в 2007 г., а затем применение Россией военной силы против Грузии в ходе конфликта 2008 г. в Южной Осетии. В принципе, администрация Джорджа Буша-младшего, свидетельствует Бёрнс, еще в середине 2000-х гг. пришла к выводу, что Россия не станет послушным членом возглавляемого Вашингтоном западного клуба или даже надежным младшим партнером США в борьбе с терроризмом. По мнению самого Бёрнса, это закономерно: Россия «слишком велика, слишком горда и слишком хорошо осознает собственную историю, чтобы легко вписаться в американский дизайн

«единой и свободной Европы»». Ни американцы, ни европейцы, писал Бёрнс в 2006 г. руководству Госдепартамента, никогда не считали Россию «своей»; аналогичным образом, указывал он, в России не воспринимали расширенное евроатлантическое сообщество как «свое».

Бёрнс подмечает характерную черту американской дипломатии: не благодарить другие страны за действия, которые, по мнению США, содействуют общему благу. Так, вопреки ожиданиям Москвы, Вашингтон воспринял как должное помощь Москвы в Афганистане в 2001 г., решение о фактическом предоставлении Соединенным Штатам перевалочной базы в Ульяновске для осуществления ротации войск из Афганистана в 2010 г. и позицию в Совете Безопасности ООН, позволившую НАТО начать военную операцию в Ливии в 2011 г. В связи с этим надежды Москвы на формирование долговременных союзов и прочных стратегических партнерств с США на основе общности интересов в противодействии терроризму и экстремизму с самого начала должны были выглядеть наивными в американских глазах.

Инерция расширения НАТО, о которой писал Бёрнс, в таких условиях проложила дорогу к прямому вооруженному столкновению России и Грузии. Это столкновение никак нельзя было назвать неожиданным. По свидетельству Бёрнса, ставшего к тому времени послом США в Москве, еще в 2006 г. Путин прямо заявил госсекретарю Кондолизе Райс в ходе личной встречи, что, если грузинский президент Михаил Саакашвили применит силу против Южной Осетии, это станет большой ошибкой, ведущей к войне и страданиям грузинского народа. Самого же Саакашвили Путин поставил перед жестким выбором: либо восстановление территориальной целостности Грузии при отказе от вступления в НАТО, либо территориальные потери в случае попытки такого вступления.

В тогдашней республиканской администрации США, однако, были слишком увлечены планами расширения

НАТО, а также идеей размещения элементов системы ПРО в Европе. При этом одновременно США занялись оформлением международного признания независимости отделенного от Сербии края Косово. На позицию Москвы по всем этим темам в Вашингтоне было принято не обращать внимания. И напрасно. Принимая посла Бёрнса, Путин недвусмысленно дал понять, что признание отделения Косово от Сербии будет рассматриваться в России как прецедент. Путин также предупреждал президента США Буша, что Саакашвили провоцирует Москву на ответные шаги. Буш, однако, мало интересовался Закавказьем, а Саакашвили ориентировался на вице-президента Чейни и его аппарат, фактически поощрявший его провокации. Американцы в эти годы, замечает Бёрнс, действовали под влиянием комплексов, порожденных распадом СССР и терактами 11 сентября. В этих комплексах были упоение собственной силой и представление о глобальной миссии США. Чего в них не было — это разумной сдержанности и готовности к компромиссам.

Такой подход, не ушедший в прошлое с администрацией Буша, сыграл решающую роль в развитии ситуации вокруг Украины. Принципиальное нежелание США учитывать озабоченности России под предлогом отказа от признания чужих сфер влияния неизбежно вело к столкновению. Еще в 2008 г. Путин на саммите НАТО в Бухаресте дал понять лидерам альянса: Россия сделает все, чтобы предотвратить вступление Украины в НАТО. Это предостережение было тут же осуждено как пример российского реваншизма, но оно отозвалось громким эхом в 2014 г. Этот год стал поворотным пунктом в современной истории международных отношений: после четвертьвекового перерыва возобновилось противоборство великих держав. Рах Americana — во всяком случае в смысле рах — закончилась.

Для многих в США поведение нынешней России стало откровением. Оказалось, что государства, находящиеся в долгосрочном упадке, каковой считается РФ, могут нару-

шать мировой порядок — то есть американское доминирование — в меньшей степени, чем государства, находящиеся на подъеме, — такие как КНР. Здесь «нет ничего личного». Цель политики Москвы — восстановление статуса России как великой державы — логически предполагает ревизию однополярного порядка, установленного США после окончания холодной войны. Концепция многополярного мира, которую Москва устами Евгения Примакова провозгласила еще в середине 1990-х гг., — именно об этом. Что же до упадка, то России ценой огромных усилий удалось избежать полного краха государственности, распада страны и закрепления ее в качестве объекта чужой политики. В начале XXI в. РФ сумела перегруппироваться и стать глобальным игроком достаточно высокого уровня.

Не испытывая ни малейшей симпатии к Владимиру Путину, Бёрнс отдает должное достижениям его внешней политики. Играя заведомо слабыми картами, но играя хорошо, замечает он, Путин переигрывает игроков с сильными картами, но играющих хуже. В своей книге Бёрнс дает интересные портретные зарисовки не только нынешнего президента России, но и других современных российских деятелей — Дмитрия Медведева, Сергея Иванова, Сергея Лаврова, Владислава Суркова.

Вашингтон: от Обамы до Трампа

Вернувшись из московской командировки, Бёрнс получил возможность не только наблюдать за тем, как делалась внешняя политика США при президенте Бараке Обаме, но и участвовать в ее формировании. К тому времени думающим американцам стало очевидно, что глобальное доминирование США завершается. С точки зрения Бёрнса, в этом снижении статуса не было никакой трагедии. США по-прежнему располагали громадными ресурсами и возможностями и были вполне способны добиться, чтобы новый миропорядок максимально соответствовал американским интересам и ценностям.

Для этого Соединенным Штатам необходимо было играть долговую, вновь обрести стратегическое мышление, определиться с приоритетами и инструментами политики. Основное внимание, считал Бёрнс, следовало уделять отношениям с великими державами — Китаем, Индией, Россией. Высоко на его шкале приоритетов располагались проблемы нераспространения ядерного оружия, что требовало прежде всего налаживания диалога с Ираном. Наряду с этими долгосрочными приоритетами Вашингтону нужно было активно и эффективно вести короткую игру, противодействуя терроризму, противостоя нестабильности на Ближнем и Среднем Востоке и так далее. Главное условие успеха, по Бёрнсу, заключалось в переносе акцента во внешней политике с военно-разведывательного уклона, возобладавшего после 11 сентября 2001 г., на дипломатическое обеспечение.

В ходе избирательной кампании 2008 г. Барак Обама продемонстрировал, что разделяет такой подход. Понимал Обама и то, что для реализации этой линии ему придется идти против мощного течения. Это течение было представлено не только традиционалистами в внешнеполитическом сообществе, а также Пентагоном и разведывательным сообществом, но и двухпартийной политической элитой страны. В самой Демократической партии настоящим ястребом во внешней политике, убежденным адептом американской исключительности выступала Хиллари Клинтон. Холодный интеллект и крайне дисциплинированный человек, Барак Обама был полон решимости добиться успеха: он — сможет.

Задача оказалась сложнее, чем предполагал новый президент. Политическая целесообразность заставила его пригласить в напарники на выборах ветерана сената Джозефа Байдена, а государственным секретарем назначить Хиллари Клинтон, которую затем сменил традиционалист Джон Керри. Обама пришлось смириться с тем, что внешняя политика в реальной жизни рождается не столько в головах стратегов, сколько в результате сложного бюрократического процесса.

В США этот процесс запутаннее, чем во многих странах. Неудивительно, что для многих — если не большинства — участников процесс принятия решений зачастую оказывался важнее результата.

В итоге 44-й президент потерпел поражение в своих попытках качественно изменить внешнюю политику США. Нобелевская премия мира, которой Обама был награжден вскоре после вступления в должность, оказалась авансом, который не оправдался. При Обаме влияние силовиков на внешнюю политику не только не сократилось, но, напротив, выросло. Стремившийся к сокращению американского военного присутствия на Ближнем и Среднем Востоке и в Афганистане президент был вынужден согласиться с активным применением боевых беспилотников для уничтожения врагов США в регионе, что фактически отдало политическую инициативу в руки Пентагона и разведывательных служб.

На ключевых направлениях внешней политики Обама не преуспел. Он не сумел выстроить отношения с великими державами. Отношения с Китаем — несмотря на разрекламированный, но так и не случившийся поворот политики США к Азии — легли в дрейф, причем с негативным прогнозом. От визионерских речей о безъядерном мире Обама вскоре был вынужден перейти к широкомасштабной модернизации ядерных вооружений США.

К России Обама — первый президент США, чье становление как политика пришлось на период после холодной войны, — относился без особых эмоций, но при этом довольно высокомерно. Начавшись с решения о перезагрузке, эти отношения закончились перегрузкой. Обама не был настроен антироссийски. Его известная фраза о России как о державе региональной не была попыткой уязвить самолюбие кремлевских деятелей. Он искренне был убежден в том, что считал фактом, и не видел в России особой угрозы, считая ее просто слабым и продолжающим слабеть игроком. Обама не был отягощен грузом прошлого, но он также не был обогащен

личным опытом отношений с другими великими державами. Он был президентом краткой эпохи *Rex Americana*.

Уход Обамы после двух сроков правления открыл новую эпоху в политике США. Эта эпоха началась со скандала, связанного с обвинениями России во вмешательстве в президентские выборы 2016 г. Прямое или косвенное участие США в политических процессах за границей рассматривается как осуществление их глобальной миссии и проявление лидерства. Такое участие изначально считается благонамеренным и поэтому непредосудительным, в отличие от попыток других стран влиять на политическую жизнь в США, которые являются злонамеренными по определению, особенно если они исходят от авторитарного иностранного государства.

Встречи американских дипломатов, в том числе самого Бёрнса, с местной прозападной оппозицией в ходе официальных визитов, публичные оценки тех или иных выборов как несвободных или нечестных, откровенные характеристики лидеров других государств — все это давно является обычной практикой американской дипломатии. Путин, который не выказывал особой благодарности за то, что Обама уделяет ему — всего лишь премьер-министру неперворазрядной страны — свое президентское внимание, явно раздражал Белый дом. Отсутствие рабочего контакта между Обамой и Путиным — на фоне вполне приличных отношений Обамы с президентом Медведевым — внесло свою лепту в неудачу перезагрузки, ставшую очевидной уже к 2011 г. Тем не менее причины нынешней конфронтации между США и Россией лежат гораздо глубже, чем личностная несовместимость Путина и Обамы или предполагаемая многими обида Путина на Хиллари Клинтон за ее поведение в ходе городских протестов в России в 2011–2012 гг. Российское стремление к статусу великой державы неизбежно означало некоторое умаление статуса США как глобального гегемона. Украина стала поводом и одной из площадок для столкновения, но не его причиной.

От Иракской войны до иранской сделки

В своей самооценке Уильям Бёрнс самокритичен. В начале 2000-х гг. он руководил Ближневосточным бюро Госдепартамента и отвечал за проведение региональной политики США. С тяжелым сердцем Бёрнс пишет о том, что внутреннее несогласие с неоконсервативной линией вице-президента Чейни и министра обороны Дональда Рамсфелда — застрельщиков войны США в Ираке — не вылилось у него в сопротивление этой линии. Вместо этого он убедил себя, что любое сопротивление бесполезно, а ложиться на рельсы бессмысленно. Бёрнс был тогда не один в Госдепартаменте, кто оказался в таком положении. Вообще подобная дилемма характерна для многих честных профессионалов в разных странах и при разных режимах. Вряд ли существует единый для всех времен и стран рецепт действий. Это вопрос и разума, и совести.

Десятилетие спустя, в период «арабской весны», Бёрнс был уже одним из руководителей Государственного департамента. Он понимал, что, хотя США оставались центральной фигурой в регионе, их реальные возможности управлять развитием местных арабских обществ и даже внутренней политикой их проамериканских лидеров были жестко ограничены. В этих условиях авторитарные правители арабских государств опасались двух вещей — того, что США их «сдадут», и того, что Вашингтон будет действовать безрассудно, усугубляя проблемы.

В Вашингтоне почти с самого начала восстания в Египте осознали бесперспективность поддержки президента Хосни Мубарака — своего верного союзника на протяжении трех десятилетий — и попытались оседлать волну недовольства, сделав ставку на «Братьев-мусульман»*. Такой выбор имел свои последствия. Бёрнс вспоминает, как саудовский король Абдулла говорил госсекретарю Керри: русские неправильно

* Террористическая организация, запрещена на территории Российской Федерации. — *Прим. ред.*

делают, что поддерживают в Сирии Асада, но по крайней мере они не бросают своих друзей. Абдулла имел в виду Мубарака, но, как и другие партнеры США, примерял ситуацию на себя.

Очень скоро в Ливии Вашингтон оказался перед выбором другого рода. Каддафи не был «клиентом» США. Если бы восстание было подавлено, это нанесло бы удар не только по «арабской весне», но и по США, которые поддерживали ее. С другой стороны, Ливия, с точки зрения Пентагона и разведсообщества, являлась периферийной страной, не стоившей американской интервенции. Однако в конце концов в Белом доме решили, что бездействие — самый худший вариант поведения, и решились на применение силы. Как только США резко поменяли свою позицию и «ввязались в дело», выход операции за пределы мандата ООН стал неизбежным. «Произошло, — пишет Бёрнс, — именно то, чего Москва опасалась и что, как мы ее уверяли, не произойдет». Главную ошибку политики США Бёрнс усматривает не в этом и не в самом факте выхода за пределы международного мандата, а в том, что в Вашингтоне не просчитывали последствия своих решений. Иракский урок не был усвоен.

После начала восстания в Сирии США не смогли убедить россиян, что у Вашингтона есть правдоподобная теория насчет того, что последует после ухода Асада. То, что Обама, замахнувшись, так и не нанес удар по Сирии в 2013 г. и что в итоге сирийское химическое оружие было ликвидировано совместными усилиями России, США и других стран, было, с точки зрения Бёрнса, хорошим результатом. В то же время в США надолго осталось впечатление, что Обама испугался перед принятием решения и отдал инициативу Путину. Демонстрация нерешительности лидера сверхдержавы — непростительный поступок. Но в Сирии Обама пытался достичь максимума, вкладываясь по минимуму. Итогом такой политики стала эскалация сирийского конфликта вместо его завершения. По контрасту с этим, без удовольствия констатирует Бёрнс, Россия скромными силами добилась максимального политического эффекта.

Политическое урегулирование в Сирии не достигнуто до сих пор, но конфликт в значительной мере затих.

Стратегия Обамы, по оценке Бёрнса, фокусировалась на «игре вдолгую». 44-й президент США хотел освободиться от непропорционально большого влияния Ближнего Востока на американскую внешнюю политику. Приоритетами Обама считал решение иранской ядерной проблемы и урегулирование израильско-палестинского конфликта. В связи с этим Обама стремился отказаться от лишних усилий с американской стороны, требовать большей отдачи от союзников и побудить страны региона сосредоточиться на социально-экономическом развитии. Эти приоритеты были абсолютно разумны, но в стремительно развивавшейся реальной обстановке администрации Обамы пришлось в основном заниматься текущими делами, и «игра вкраткую» полностью поглотила их внимание, как и внимание предшественников Обамы.

Иран, напротив, оказался действительным успехом Обамы, но этот успех был практически уничтожен его преемником Дональдом Трампом. Успех Обамы основывался на умелом сочетании давления на объект (то есть Иран) и активной двусторонней и многосторонней дипломатии. Делая упор на дипломатию, а не на силу, Обама сознавал, что бомбардировки Ирана и ракетные удары по иранским объектам ничего не дадут. В лучшем случае они только затормозят иранскую ядерную программу на несколько лет, но при этом сделают создание Ираном собственного ядерного оружия неизбежным. Бёрнс отмечает, что для успеха переговоров по формуле «P5+1 и Иран» ключевое значение имело сотрудничество с Россией. Китай в иранском вопросе, как и в ближневосточных делах в целом, пока еще следовал за Россией.

Незаменимым средством для достижения успеха на иранском направлении стали прямые американо-иранские переговоры. По ряду очевидных причин эти переговоры было решено вести по негласному каналу, существование которого держалось в секрете. В своей книге Бёрнс описывает

подробности переговоров, которые он вел от имени США. Эти переговоры и достигнутое в результате них соглашение стали венцом дипломатической карьеры Уильяма Бёрнса. Переговоры с противником напрямую, с позиции превосходящей силы — экономической и военной — были блестящим образцом современной дипломатии США. С точки зрения Бёрнса, решение ядерной проблемы дипломатическими средствами стало символом того, что возможности дипломатии превосходят потенциал военной силы в качестве средства решения международных проблем. Военную силу, по Бёрнсу, необходимо, безусловно, иметь и время от времени ее демонстрировать, но приоритет в конечном счете должен принадлежать дипломатии.

После Трампа

Уильям Бёрнс подвергает жесткой критике внешнюю политику президента Трампа, узость его мировоззрения и очевидный меркантилизм. Если Обама, действуя с позиций просвещенного эгоизма, хотел приспособить американскую внешнюю политику к реалиям современного мира, расширить круг стран, разделяющих американские ценности и институты, то Трамп воюет с системой, которую Америка же и создала. Считая США гигантом-гулливером, повязанным по рукам и ногам неблагодарными союзниками-лилипутами и усилившимися соперниками, он разрушает институты либерально-демократического миропорядка. По словам Бёрнса, это тоже эгоизм, только непросвещенный. В результате односторонних действий нынешнего президента, его приверженности игре с нулевой суммой значение Америки в мире снизилось.

В отличие от многих критиков политики Трампа Бёрнс смотрит на проблемы американской внешней политики шире и глубже. После 11 сентября 2001 г., отмечает он, милитаризация внешней политики США и централизация процесса принятия решений в Вашингтоне неуклонно усиливаются.

Военная сила очевидно забивает дипломатическое искусство. Здесь Бёрнс цитирует Обаму, сказавшего, что «если ваш единственный инструмент — это молоток, то любая проблема представляется гвоздем». Собственный анализ Бёрнса свидетельствует, однако, что сам Обама оказался бессильным изменить это положение.

Действительно, отмечает Бёрнс, США больше не безусловный гегемон. Однополярный момент, как и положено моменту, оказался преходящим. Китай отказался вписываться в рамки американоцентричной системы и обнаружил собственные амбиции. Путинская Россия играет на уровне выше своих возможностей. Москва, пишет Бёрнс, использует в своих интересах разброд в Европе, сводит счеты с США на Украине и в Сирии и даже сеет хаос на американских выборах. Тем не менее, по мнению автора, США могут и должны оставаться решающим фактором в глобальной политике. У Америки есть достаточно возможностей для того, чтобы выстроить новый глобальный порядок, позволяющий США реализовать свои интересы и одновременно интегрировать в него новых игроков с их амбициями. С этой точки зрения Россия и Китай представляются глобальными соперниками, а Индия — партнером США.

Фактически Бёрнс предлагает Вашингтону вернуться к подходу, который выдвинул, но не сумел удержать Барак Обама. Главным направлением будущей стратегии США должно стать эффективное соперничество с великими державами — Китаем и Россией — при активном взаимодействии с союзниками США. Вызов, брошенный Пекином, делает приоритетным азиатское направление. Здесь США должны не только крепить альянс с Японией и развивать партнерство с Индией, но и привлекать в регион европейцев. «Новый атлантизм», помимо противодействия Китаю в Азии и России — в Европе, должен распространяться также на Ближний и Средний Восток. Что касается Украины, то, не приглашая ее в НАТО, следует укреплять военный потенциал Киева для защиты от Москвы.

На российском направлении, пока Владимир Путин остается у власти, Бёрнс не видит шансов для каких-либо значительных перемен к лучшему. В условиях продолжающейся и углубляющейся конфронтации, считает он, самое важное — создавать предохранители от непреднамеренного военного столкновения, контролируя враждебность. В сравнительно отдаленном будущем, полагает Бёрнс, ситуация может измениться, если постпутинская Россия проявит заинтересованность в улучшении отношений с Европой и Америкой. Такая заинтересованность, прогнозирует автор, может появиться как результат возникновения у России серьезных трений с продолжающим усиливаться Китаем. Говоря о других регионах, Бёрнс предлагает Вашингтону меньше внимания уделять Ближнему и Среднему Востоку, учитывая резко уменьшившуюся зависимость США от импорта энергоносителей, и большее — Африке и Латинской Америке.

Уильям Бёрнс — прежде всего дипломат. Он остро переживает упадок значения американской дипломатии в начале XXI в. Он решительно отстаивает роль дипломатии как наиболее эффективного инструмента защиты и продвижения национальных интересов — в противовес военной силе и внутрисполитической конъюнктуре. Этот тезис не снижает значения военной силы для эффективной внешней политики США, просто эта сила должна применяться с умом и в сочетании с другими средствами, а не исключительно и не в первую очередь. По Бёрнсу, оптимальная роль США в мире XXI в. — это лидерство, не господство. Путеводной звездой, как всегда, остается просвещенный эгоизм. Бёрнс верит в Америку, которая наверняка переживет и переварит Трампа. Этот тезис, в принципе, бесспорен, но исход трех американских кризисов, как и вопрос о наследии Трампа, остается открытым.

Дмитрий Тренин,
директор Московского центра Карнеги

Пролог

Я отчетливо помню момент, когда увидел, что американская дипломатия и влияние достигли вершины. На открытии Мадридской мирной конференции осенью 1991 г., едва живой от усталости и волнения, я сидел позади госсекретаря Джеймса Бейкера. За огромным т-образным столом в испанском Королевском дворце собрались лидеры ведущих мировых держав и в нарушение табу, существовавшего на протяжении десятилетий, представители Израиля, Палестины и ключевых арабских государств. Во главе стола, в одном ряду с президентом США Джорджем Бушем–старшим, расположился президент СССР Михаил Горбачев. Лидер угасающей сверхдержавы, до краха которой оставалось два месяца, выглядел усталым и растерянным. Присутствующих объединяла не столько общая убежденность в необходимости мирного разрешения арабо-израильского конфликта, сколько восхищение американским влиянием — у всех были свежи в памяти эффектный разгром Саддама Хусейна, бескровная триумфальная победа в холодной войне, а также воссоединение Германии и новый этап европейской интеграции.

Мадридская конференция опьяняла молодого американского дипломата как вино. Она блестяще демонстрировала, что при помощи дипломатии можно добиться того, о чем трудно было даже помыслить. Впервые арабы и израильтяне

встретились на одной площадке и смогли принять общие условия переговоров. Это открыло возможности для разрешения конфликта, более 40 лет сотрясавшего регион и весь мир. Отринув взаимную предубежденность, представители враждующих сторон сидели бок о бок, потому что мы, американцы, попросили их об этом в тот момент, когда четко сформулированные требования США трудно было проигнорировать. Это стало началом эпохи неоспоримого мирового превосходства США, не сдерживаемого более соперничеством в холодной войне. В то время казалось, сам ход истории способствовал тому, что Америка и сила ее идей медленно, но неотвратно влекли за собой весь мир к демократии и свободному рынку.

В тот день в Мадриде все указывало на то, что происходящие в мире события неизбежно должны привести к продолжительному периоду американского мирового господства. Либеральный порядок, выстроенный и поддерживаемый США после Второй мировой войны, вскоре должен был бросить в наши объятия бывшую советскую империю, равно как и бывшие колонии, за которые шла борьба. Соперничество великих держав вряд ли когда-либо было столь вяло текущим. Россия была повержена, Китай по-прежнему занят внутренними проблемами, а США и их главные союзники в Европе и Азии сталкивались лишь с немногочисленными региональными угрозами и еще менее многочисленными конкурентами на рынке.

Глобализация набирала темпы, американская экономика активно способствовала росту открытости торговли и инвестиций. Один-единственный существовавший в то время сайт и всего 11 млн сотовых телефонов на весь мир манили пользователей грядущей информационной революцией, дразнили фантастическими прорывами в области медицины и научными достижениями. Реальность была такова, что наступающая чрезвычайно важная эпоха общественного прогресса только усиливала прочность формирующегося *Rex Americana*.

Вопрос в то время был не в том, сумеет ли Америка воспользоваться возможностью построить однополярный мир, а в том, как именно она это сделает и с какой целью. Используют ли США не имеющую себе равных силу для укрепления мирового господства или вместо того, чтобы в одностороннем порядке набрасывать контуры нового миропорядка и руководить им, будут править при помощи дипломатии, создавая мир, где найдется место и старым соперникам, и зарождающимся новым центрам силы?

* * *

Год спустя, после поражения Джорджа Буша–старшего на выборах на второй срок, мне было поручено написать меморандум для администрации президента Клинтона и государственного секретаря Уоррена Кристофера. В этом документе я попытался показать всю парадоксальность ситуации, в которой новому правительству предстояло формировать внешнюю политику. Прежде всего я подчеркивал, что ему придется работать в условиях, когда «набирает силу процесс революционных изменений, а США, с одной стороны, получают исторический шанс создать новый мировой порядок и, с другой стороны, будут вынуждены решать отрезвляюще огромное количество проблем».

Я писал, что хотя «впервые за последние 50 лет мы не сталкиваемся с угрозой мировой войны, возвращение России к авторитаризму и вызывающе враждебные выпады Китая вполне могут вновь привести к ее возникновению». Я указывал, что «наряду с глобализацией мировой экономики, на международной арене набирает силу противоположная тенденция — шизофреническое стремление к усилению фрагментации». Идеологическое противостояние не закончилось, просто изменилась его форма.

Крах коммунизма знаменует собой историческую победу демократии и свободного рынка, но отнюдь не конец истории и наступление эпохи идеологического единообразия. Идет мощная

волна строительства демократических институтов, вызванная открывшимися возможностями и стремлением граждан на посткоммунистическом пространстве укрепить свои политические и экономические позиции. Однако демократическим государствам, которым не удастся быстро воспользоваться плодами экономических реформ и справиться с грузом проблем этнического самовыражения, грозит соскальзывание к разным другим «-измам», в том числе национализму или религиозному экстремизму, либо тому и другому вместе. В большинстве стран, включая те, что представляют для нас чрезвычайно серьезный стратегический интерес, реальной альтернативой демократии как организующему принципу остается исламский фундаментализм [1].

В меморандуме я также указал на ряд других обостряющихся проблем, в том числе проблему климатических изменений, эпидемию СПИДа и сохраняющуюся неустойчивость ситуации на Балканах. Я обозначил немало угроз, но еще больше вызовов осталось за пределами моего анализа. В то время я не мог даже представить себе темпы и последствия усиления Китая, стремительность возрождения России и масштабы недовольства и разочарования, нарастающего во многих авторитарных арабских государствах. Возможности дипломатии в плане использования беспрецедентного военного, политического и экономического превосходства Америки для продвижения ее интересов и обеспечения мира и процветания во всем мире заметить было куда легче.

Сегодня эти возможности уже не кажутся столь очевидными. Мировой порядок, сложившийся после окончания холодной войны, претерпел кардинальные изменения. Вновь началось соперничество великих держав. Китай последовательно модернизирует и наращивает вооружения, готовится обогнать США как крупнейшую экономику мира и постепенно расширяет свое присутствие в Азии и на евразийском пространстве; Россия наглядно демонстрирует, что слабеющие державы могут быть не менее, а то и более опасны, чем

набирающие силу, и все более укрепляется в убеждении, что вновь обрести статус великой державы можно лишь путем разрушения мирового порядка, контролируемого Америкой.

Порядок в регионах, казавшийся устойчивым после окончания холодной войны, сегодня трещит по швам. В первую очередь это касается региона, которому Мадридская конференция когда-то дала такие большие надежды. Падение старых режимов в арабских странах — самая яркая иллюстрация рисков, связанных с образованием политического вакуума и ослабления влияния США. Владимир Путин с его тактической непредсказуемостью и стремлением играть не по правилам пытается вновь нарастить российское присутствие в регионе, что невозможно было представить себе в Королевском дворце в Мадриде, где безучастное присутствие Горбачева было свидетельством скорее политической вежливости США, чем влияния Москвы. Полувековой период унаследованного от Британии нашего присутствия на Ближнем Востоке, значительно укрепившегося после операции «Буря в пустыне» и Мадридской мирной конференции, но сильно ослабевшего вследствие войны в Ираке в 2003 г., сегодня заканчивается.

В то же время продолжавшийся четверть века процесс эволюции в сторону западной модели открывает путь для новой формы глобализации, характеризующейся появлением множества самых разных новых игроков и фрагментацией глобального влияния, капиталов и концепций государственного управления. Эти тенденции несут в себе много положительных моментов. Сотни миллионов людей смогли преодолеть нищету и влиться в ряды представителей среднего класса. Беспрецедентный прогресс наблюдается в области здравоохранения и увеличения продолжительности жизни. Благодаря развитию цифровых коммуникаций (сегодня половина жителей планеты имеет доступ к интернету, а на руках у пользователей во всем мире находится более 9 млрд беспроводных цифровых устройств) связи между людьми сегодня стали теснее, чем когда-либо.

В то же время в США и большинстве европейских стран зреет яростный протест против глобализации. Избрание Дональда Трампа на пост президента США и решение Британии выйти из состава ЕС стали следствием серьезных массовых опасений, что перераспределение сил в экономике в результате глобализации принесет больше вреда, чем пользы, и что глобализация не только не будет способствовать подтягиванию наименее развитых стран до уровня лидеров, но, напротив, приведет к гомогенизации политической культуры и утрате национальной идентичности. Эти опасения, подпитываемые демагогическими заявлениями президента Трампа и европейских националистов, усиливают политическую поляризацию и снижают эффективность государственного управления. Сегодня правительству доверяют менее 20% граждан США — вдвое меньше, чем в 1991 г. Компромисс между двумя партиями остался в далеком прошлом, их привычной позицией стало противостояние.

Необходимость лидирующей роли США уже не считается безусловной ни внутри страны, ни за ее пределами. Усталость от военных операций за рубежом, проводимых в течение двух десятилетий, вызывает стремление освободить страну от ограничений, накладываемых участием в традиционных союзах и партнерствах, и отказаться от части международных обязательств, включая бремя непропорционально высоких расходов на безопасность и экономических уступок. Нарастает непонимание между разочарованными американцами и самонадеянным вашингтонским истеблишментом, нередко демонстрирующим непоследовательность в принятии политических решений и пренебрежение обязанностью четко объяснять гражданам практическую значимость господства США на мировой арене.

Не Дональд Трамп породил все эти тенденции и проблемы, но он внес в них свой вклад и способствовал их усилению и обострению. Его эксцентричный стиль правления привел к тому, что в период трансформации мирового

порядка Америка и американская дипломатия оказалась в опасном тупике.

Надеюсь, мои воспоминания прольют свет на произошедшее и позволят понять причины изменения роли Америки на мировой арене. Мне хотелось бы рассказать о скрытых от глаз широкой публики инструментах моей профессии, секретных дипломатических каналах обмена информацией и механизмах принятия решений, а также сделать необходимость дипломатического решения проблем предметом публичной дискуссии. Я постараюсь показать, к каким трагическим последствиям может привести оттеснение дипломатии на обочину политики и почему так важно вернуть ей достойное место. Я вовсе не собираюсь слагать эпитафию американской дипломатии. Мне просто хотелось бы напомнить о ее значении и, в широком смысле, ценности как работы на благо общества, несмотря на недоверие и пренебрежение к ней, демонстративно высказываемое столь многими.

Задолго до избрания Дональда Трампа президентом США, с первых шагов на дипломатическом поприще и начала службы в рейгановском Белом доме, восстанавливаемом после ран, которые он нанес самому себе Ирангейтом, я был свидетелем лучших и худших проявлений американской государственной политики и политиков. При Буше и Бейкере мне довелось работать с дипломатами высочайшего класса, и я всегда восхищался искусством, с которым они использовали бесспорное превосходство Америки для формирования мирового порядка после окончания холодной войны. В России Бориса Ельцина я увидел пределы действенности американской политики, столкнувшейся с мощным противодействием исторических сил. Будучи послом США в Иордании, я вновь убедился в том, какую огромную роль играет американское влияние, особенно для наших партнеров, переживающих опасный и чреватый далекоидущими последствиями транзит власти.

После событий 9 сентября 2011 г. я возглавил Бюро по делам Ближнего Востока Госдепартамента США в Вашингтоне

в наилучшие для него времена, когда сила все чаще подменяла собой дипломатию. Отказавшись от уникального сочетания осторожности и смелости, присущего администрации Джорджа Буша–старшего, в пользу взрывоопасной смеси воинственности и высокомерия, мы упустили историческую возможность восстановления глобального лидерства Америки. Вместо того чтобы успешно строить новый порядок, мы способствовали обострению региональных проблем и подрывали свое влияние.

Главная задача моей дальнейшей дипломатической работы, включая службу на посту посла США в путинской России и других высоких дипломатических постах, которые я занимал в последние годы правления администрации Джорджа Буша–младшего, а затем почти до конца президентского срока Барака Обамы, заключалась в том, чтобы помочь Америке адаптироваться в условиях, когда ее влияние начало ослабевать — отчасти вследствие изменения расстановки сил на мировой арене, отчасти в результате наших собственных грубых просчетов. За это время, решая вопросы, связанные с пересмотром и перестройкой отношений и с глобальными соперниками — Россией и Китаем, и партнерами, такими как Индия, а также навигацией в бурных водах «арабской весны» и политикой прямого дипломатического давления на таких противников, как Иран, я отчетливо осознал, что будущим поколениям дипломатов придется справляться с еще более серьезными вызовами.

За годы правления Трампа влияние Америки ослабело, видение президентом картины мира сузилось и упростилось, а в мире возникли серьезные проблемы. Четко сформулированные интересы Америки, лежавшие в основе внешней политики страны на протяжении 70 лет, отринуты, предпочтение все чаще отдается забавам под девизом «кто кого», меркантилизму и унилатерализму. При Трампе Белый дом стал считать США заложником созданного ими мирового порядка, от которого давно пора освободиться.

Трамп смотрит на мир совершенно иначе, чем Джеймс Бейкер и Джордж Буш–старший, которых отличала беспристрастность в сочетании с ясным пониманием того, какие огромные возможности открывает лидерство Америки в условиях ее неоспоримого превосходства, а также выдающееся дипломатическое мастерство. Время нельзя повернуть вспять, прошлое ушло безвозвратно, и, разумеется, сегодня мир стал сложнее, количество игроков возросло, конкуренция усилилась. Мы больше не ведущая держава, но в будущем еще долго сможем играть ключевую роль, занимая самые выгодные позиции среди наших друзей и соперников, создавая и возглавляя коалиции и предлагая инициативы, направленные на решение поставленных временем задач.

Мы должны стремиться к тому, чтобы использовать то, что осталось от исторического окна возможностей, открывшегося в период американского превосходства, и построить новый мировой порядок, учитывающий амбиции новых игроков и в то же время нацеленный на защиту наших интересов. Ни бездумное сокращение расходов, ни навязываемый возврат к старым убеждениям нам не помогут. У США не будет ни особой, объединяющей народ цели — победить в соревновании с Советским Союзом, ни уникальной, не имеющей себе равных позиции силы, которой мы наслаждались почти два десятилетия после окончания холодной войны.

Мы не сможем сохранить и защитить свои ценности и интересы в одиночку или только при помощи дипломатии большой дубинки. Чтобы сделать это, придется убеждать как наших партнеров, так и противников в том, что они тоже заинтересованы в новом мироустройстве. Решить эту задачу можно только с помощью дипломатии.

* * *

В мире, балансирующем на грани войны, дипломатия — главный инструмент, используемый в международных отношениях для защиты от внешних угроз и обеспечения безопасно-

сти и процветания. Хотя профессия дипломата — одна из древнейших, о ней до сих пор ходит множество небылиц, тем более что рассказать о ней не так просто. В сущности, дипломаты — скромные, незаметные труженики. От них требуется не столько умение надувать щеки, сколько упорство и твердость. Чаще всего они работают через секретные каналы дипломатической связи, скрытые от глаз широкой публики, а значит, официально не существующие. Дипломатов, добившихся успеха, редко чествуют публично, хотя их провалы почти всегда становятся предметом самого тщательного разбирательства. Даже такой известный и опытный профессионал, как Генри Киссинджер, называл дипломатию «терпеливым накоплением частичных успехов». Но это не лучший слоган для наклейки на бампер [2].

Дипломат решает множество задач: информирует Вашингтон о ситуации в мире, а мир — о ситуации в Вашингтоне; служит «радаром раннего обнаружения» проблем и возможностей; строит (и восстанавливает) отношения с другими странами; разрабатывает, отстаивает и проводит в жизнь внешнюю политику государства; защищает права и экономические интересы граждан своей страны за рубежом; обеспечивает слаженное применение военных, разведывательных и экономических инструментов государственного управления; выполняет организационные и представительские функции. Дипломат должен быть стратегом и отличным переговорщиком, а также уметь налаживать связи.

Дипломатическая работа — не обмен любезностями за столом переговоров. Это зондирование почвы и установление связей. Ее цель — глубокий анализ политических тенденций, понимание мотивации партнеров и противников, отстаивание интересов страны и предотвращение случайных столкновений. Это временные уступки ради будущих побед. Это усилия, направленные на завоевание широкой поддержки при помощи демонстрации нашей готовности договариваться и неуступчивости противников или конкурентов.

Важнейшая функция дипломатов — помощь в ликвидации последствий стихийных бедствий и различных кризисных ситуаций. Посольство США в Пакистане не прекращало работу в 2005–2006 гг., чтобы организовать крупнейшую со времен Берлинского воздушного моста 1948–1949 гг. операцию по оказанию помощи пострадавшим от землетрясения, унесшего более 80 000 жизней, В 2008–2009 гг. американские дипломаты сыграли ключевую роль в международных усилиях, нацеленных на прекращение эпидемии пиратства у берегов Восточной Африки. В 2014 г. высокопоставленные американские дипломаты собрали военных, представителей международных гуманитарных организаций и правительств африканских государств, чтобы остановить эпидемию лихорадки Эбола. Все эти мероприятия требовали масштабного международного сотрудничества. Ни одно из них не могло привести к успеху без участия ведущих американских дипломатов.

Дипломатия также играет важнейшую роль в продвижении единых правил игры для американского бизнеса за рубежом, заинтересованного в потребителях, 95% которых проживают за пределами США, создании новых рабочих мест внутри страны и привлечении иностранных инвестиций. Американские дипломаты выдают визы студентам из зарубежных стран — в США получают образование более миллиона иностранцев, что ежегодно приносит нашей экономике около \$40 млрд, а также туристам, чей вклад в экономику составляет примерно \$200 млрд в год. Дипломаты помогают гражданам США, оказавшимся в трудной ситуации за рубежом и столкнувшимся с самыми разными неприятностями — от утери паспорта до тюремного заключения на длительный срок. Дипломаты налаживают связи с другими странами, курируют программы обмена студентами, работают не только с политиками и чиновниками, но и с простыми гражданами, чтобы преодолеть непонимание и недоверие и скорректировать искаженные представления об американских реалиях.