

«РОССИЯ В ГЛОБАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ»
РЕКОМЕНДУЕТ

Невидимая СИЛА

КАК РАБОТАЕТ
АМЕРИКАНСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ

Уильям Бёрнс

Перевод с английского



Москва
2020

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, потеряннным 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 Рамбуэе — 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 объединившейся 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 американо-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 евро-атлантическое 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. 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 нарушать мировой порядок — то есть американское доминирование — в неменьшей степени, чем государства, находящиеся на подъеме, — такие как КНР. Здесь «нет ничего личного». Цель политики Москвы — восстановление статуса России как великой державы — логически предполагает ревизии 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 вдолгую, 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, возобладавшему 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 интеллеktуал 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 Обама 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 перезагрузкой. 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 слабесть 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 лечь 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»¹. Такой выбор имел свои последствия. Бёрнс вспоминает, как саудовский король Абдулла говорил госсекретарю Керри: русские неправильно 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 в долгую». 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 в короткую» 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 признавал, 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 неблагоприятными 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 укрепить 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 внутривластной конъюнктуре. Этот тезис не принижает 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 неотвратимо 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 вялотекущим. 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 Pax 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 госсекретаря 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 выказываемое столь многими.

Задолго до избрания Дональда Трампа президентом США, с первых шагов на дипломатическом поприще и начала службы в рейгановском Белом доме, восстанавливаясь 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, столкнувшись 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 нелучшие 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 безопасности 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.

Дипломатия — вид человеческой деятельности, основанный на традициях взаимодействия людей. Многие американцы привыкли думать, что мир вращается вокруг их страны, их проблем и представлений. На своем трудном опыте я понял, что другие страны и народы живут своей жизнью и не всегда готовы принимать наши реалии. Это не значит, что мы должны соглашаться с их мнением или отвергать его, но мы обязаны его знать и учитывать. Это азы разумной дипломатии.

В профессии дипломата, как и в любой другой, многое зависит от человеческого фактора. Здесь есть место проявлениям прямоты и мужества или, наоборот, грубости и недальновидности. Политикам и дипломатам часто приходится принимать решения в условиях катастрофического дефицита времени и, как следствие, информации. Это трудно понять стороннему наблюдателю, которому реалии дипломатической работы кажутся намного более простыми и понятными, чем профессионалам.

За четыре десятилетия, что я состоял на дипломатической службе, дипломатия и мир, в котором нам приходится работать, разумеется, эволюционировали. В результате появления новых игроков, не связанных с государством, среди которых есть как благотворители (например, Фонд Билла и Мелинды Гейтс), так и носители зла типа «Аль-Каиды»², существовавшая в прошлом монополия правительства и правительственных чиновников на власть постепенно размывается. Киберпространство, доступное всему населению планеты, достижения в области создания искусственного интеллекта и биосинтеза и другие технологические прорывы добавили международной конкуренции новое измерение, ограничив способность государств устанавливать правила игры. Глобальные вызовы, такие как проблема климатических изменений и нехватки ресурсов, уже не относятся к неопределенному будущему — они уже привели к кризису. В американской политической жизни набирает силу тенденция к централизации контроля и концентрации исполнительной власти в руках непосредственно Белого дома, а также стремление полагаться прежде всего на военную силу и операции за

рубежом. Это вызывает атрофию дипломатических «мускулов» и вытеснение дипломатии на обочину политики.

* * *

Американская дипломатия постепенно приближается к историческому рубежу, когда ее значение для США как ключевого центра силы в международных отношениях будет серьезным как никогда. Понадобится целое поколение, чтобы преодолеть последствия недостаточного финансирования и навязывания непосильных задач, а также разбазаривания стратегического и оперативного потенциала дипломатической службы в последние десятилетия, не говоря уже о явном пренебрежении к ней в годы правления Трампа. Возрождение американской дипломатии потребует серьезных вложений в важнейшие компетенции и функции дипломатов, определяющие эффективность их работы. Дипломат должен иметь правильные представления о проводимой государством политике, отлично знать язык и ситуацию в стране пребывания, а также национальные приоритеты, которые призван отстаивать. Нам потребуется также более гибкая стратегия, чем та, на которую мы опирались в годы моей службы, — стратегия, обеспечивающая готовность реагировать не только на сегодняшние политические перипетии, но и на вызовы, ожидающие нас в будущем. Наконец необходимо заключить новый политический контракт с гражданами страны — мы должны будем согласовывать с ними цели и пределы американского присутствия за рубежом и постоянно демонстрировать, что наша стратегия и приоритеты нацелены прежде всего на внутреннее обновление страны. Успех дипломатии начинается дома, и там же он и приносит свои плоды, способствуя созданию новых высокооплачиваемых рабочих мест, повышению уровня жизни, улучшения климата в стране и обеспечение безопасного существования.

Что я твердо усвоил много лет назад в роскошном зале Королевского дворца в Мадриде и в чем не раз убеждался за десятилетия службы, так это то, что дипломатия — один из важнейших активов страны и один из самых тщательно охраняемых ее секретов. Несмотря на все нападки и унижения, которым дипломатия подвергается в годы правления Трампа, она никогда еще не была столь необходима как инструмент первоочередного реагирования, используемый для усиления американского влияния. Ее возрождение имеет ключевое значение для новой стратегии нового века, грозящего Америке многими опасностями, но в то же время открывающего огромные возможности.

1

Учеба и первые назначения: школа молодого дипломата

Моя первая дипломатическая миссия закончилась полным провалом. В 1983 г. я, самый молодой сотрудник посольства США в Иордании, с радостью вызвался выполнить поручение, казавшееся простым и легким: доставить грузовик с офисным оборудованием из Аммана в Багдад. Я решил, что это будет захватывающее приключение — путешествие по почти безлюдной каменистой пустыне на востоке Иордании и возможность побывать в Ираке, в то время ведущем кровопролитную войну с Ираном.

Старший администратор посольства — убеленный сединами ветеран, известный своей способностью проворачивать самые трудные дела, но не склонный распространяться о том, как именно ему это удается, заверил, что на границе с Ираком «все схвачено» и меня пропустят без проблем. До границы я доехал за семь часов без всяких приключений, но в маленьком иракском городишке Рутба столкнулся с иракскими реалиями эпохи Саддама Хусейна. Оказалось, что с пограничниками никто не договорился. Хмурый офицер службы безопасности отказался принять мои бумаги и велел оставаться в грузовике до тех пор, пока он не посоветуется с начальством в Багдаде.

Всю ночь я мерз в кабине грузовика, не имея возможности (тогда еще не было сотовых телефонов) связаться с коллегами в Аммане и Багдаде и рассказать о затруднительном положении, в котором оказался. Меня все сильнее мучила мысль о том, что на моей дипломатической карьере, начавшейся менее года назад, видимо, можно поставить крест. При первых проблесках зари иракский офицер объявил, что я буду доставлен в Багдад в сопровождении полиции. Он разрешил сделать один короткий телефонный звонок. Из местного почтового отделения я позвонил дежурному сотруднику охраны посольства в Аммане, морскому пехотинцу, и рассказал о случившемся, а тот, в свою очередь, смог связаться с сотрудниками нашего представительства в Багдаде и проинформировать их о причинах моей задержки.

В сопровождении мрачного офицера, представившегося как Абу Ахмед, я отправился в долгий путь, пролегающий через пыльные городишки провинции Анбар, о которых мир узнал позже, в ходе военных действий США в Ираке, — Рамади, Фаллуджу, Абу-Грейб. Мой сопровождающий имел неприятную привычку ради забавы крутить барабан револьвера, чем он и занимался, действуя мне на нервы, пока мы тащились по разбитой дороге. В какой-то момент он вытащил местный таблоид с изображением актрис из сериала «Ангелы Чарли» на первой странице и спросил:

— Что, все американки такие?

Когда после долгого летнего дня солнце начало клониться к закату, мы остановились, чтобы заправиться и выпить чаю, на обветшалой площадке для отдыха на выезде из Фаллуджи, где жил мой конвоир. Там хозяйничали двое его братьев. Пока мы, сидя на шатких пластиковых

стульях, прихлебывали чай, вокруг нас собрались племянники и племянницы Абу Ахмеда, пришедшие поглазеть на экзотическое создание — настоящего живого американца. Потом я часто думал о том, как сложилась их судьба в последующие бурные десятилетия.

Наконец к вечеру мы с Абу Ахмедом, вымотанные и исчерпавшие темы для разговоров, прибыли в большое отделение полиции на северо-западной окраине Багдада. Я вздохнул с облегчением, увидев ожидавшего меня коллегу, но вновь напрягся, узнав, что иракцы отказываются принять наши таможенные документы и твердо намерены конфисковать грузовик и груз. Там не было ничего особенно ценного, но не хотелось лишиться дюжины компьютеров, а также телефонных аппаратов и другого офисного оборудования и средств связи, на которые разорился Государственный департамент США, вечно жалующийся на нехватку денег. Мы протестовали, но безуспешно.

Мой коллега дал понять полицейским, что у нас есть договоренность с министерством иностранных дел, но те и бровью не повели.

Освободившись от груза и конвоя, я отправился в наше скромное дипломатическое представительство, где за двумя кружками пива рассказал о своей эпопее. На следующий день я улетел в Амман. Насколько мне известно, ни грузовик, ни оборудование так и не были возвращены.

* * *

Сегодня, спустя годы, подобные неприятности представляются мне неотъемлемой составляющей дипломатической службы, но много лет назад, когда я тащился из Аммана в Багдад, где был нанесен первый удар по моей профессиональной гордости, я так не думал. Однако желание трудиться на государственной службе было у меня в крови. Я вырос на военных базах, в семье кадрового военного, и привык к постоянным переездам с одного конца страны на другой. К 17 годам я успел пережить 10 переездов и сменить три школы.

Мой отец, которого зовут, как и меня, Уильям, в 1960-е гг. воевал во Вьетнаме, дослужился до звания генерал-майора («двухзвездного генерала») и был назначен на пост директора Агентства США по разоружению. Он был выдающимся руководителем — вдумчивым и требовательным, одним из тех государственных служащих, чья блестящая работа и отношение к службе всегда были для меня примером. «Нет большего повода для гордости, — писал мне отец, — чем честная служба на благо родины». Будучи представителем поколения, привыкшего серьезно относиться к лидирующей роли США на мировой арене, он не понаслышке знал, к каким бедам может привести непродуманное применение силы и сколь многого можно добиться при помощи дипломатии и переговоров, когда ставки очень высоки. Моя мать Пегги была душой нашей семьи. Ее любовь и самоотверженность помогали мириться с трудностями, связанными с переездами в разные

концы страны, и сохранять семью. Как и отец, она выросла в Филадельфии. Молодые люди встретились на целомудренной, благопристойной танцевальной вечеринке в католической школе, где монахини чуть ли не с рулеткой в руках следили за тем, чтобы между танцующими оставалось «шесть дюймов для Святого Духа», и прожили счастливую жизнь, наполненную верой, семейными радостями и упорным трудом.

Нашу дружную ирландскую католическую семью нельзя было представить себе без трех моих братьев — Джека, Боба и Марка. Как и во многих семьях военных, постоянно переезжающих с места на место, братья были моими лучшими друзьями. Мы поддерживали друг друга в первые, самые трудные дни в новых школах.

Нельзя сказать, что я воспитывался как космополит с манерами аристократа — именно такими изображают на карикатурах карьерных дипломатов, — однако с годами у меня стали проявляться некоторые качества, полезные для дипломатической работы. Поскольку семья часто переезжала с места на место, я привык быстро адаптироваться к новым условиям, хотя не всегда это давалось легко. Меня с детства интересовали новые места и люди. Я постепенно учился ставить себя на их место, старался понять их точку зрения и намерения. В то же время я привык смотреть на людей и события несколько отстраненно, наблюдать и делать выводы. Из-за постоянных переездов я не очень охотно сближался с людьми и вовлекался в происходящее. Кроме того, благодаря переездам я лучше узнал свою страну, проникся ее величием, мощью и красотой, равно как и богатством, разнообразием и колоссальными возможностями. Я рос в атмосфере глубокого уважения к армии и армейскому укладу и постепенно начинал связывать свое будущее с государственной службой.

В 1973 г. я поступил в колледж Лассаль, чтобы получить гуманитарное образование. Моя мечта стать баскетболистом к тому времени давно разбилась о суровую реальность — мне не хватало спортивных способностей. Небольшой гуманитарный колледж Лассаль, расположенный почти рядом, в Северной Филадельфии, и управляемый конгрегацией Братьев христианских школ, не только давал хорошие знания, но и был отличной школой жизни. Среди учащихся было много таких, кто получал высшее образование в первом поколении. Большинство студентов жили в пригородах и были вынуждены много работать, чтобы платить за учебу. Им приходилось всего добиваться тяжелым трудом, и они открыто гордились этим. Как и Филадельфия 1970-х гг., колледж Лассаль был не для слабаков.

Летом после первого курса я провел три месяца в Египте с одним из моих лучших школьных друзей Конрадом Айлцом и его семьей. Отец Конрада Герман Айлц был назначен послом США в Египте после восстановления дипломатических отношений с этой страной по окончании войны Судного дня 1973 г. Будучи блестящим

представителем старой дипломатической школы, Айлц отличался кипучей энергией и прекрасно знал регион.

Для неопытного и наивного 18-летнего парня то лето в Египте стало откровением. Если не считать раннего детства, когда я жил в ФРГ, где тогда служил отец, я впервые оказался за пределами США и впервые — в арабской стране. Я был в восторге от обрушившейся на меня лавины запахов и звуков. Меня завораживали суэта восточного базара и богатая интонациями арабская речь. Мы с Конрадом бродили по Каиру, где в то время почти не было туристов, и наслаждались непрекращающейся какофонией автомобильных гудков и бурной ночной жизнью города. Однажды глубокой ночью мы, ускользнув от обкуренных охранников Министерства по делам древностей и едва унеся ноги от стаи бездомных псов, в кромешной тьме вскарабкались на пирамиду Хеопса в Гизе, чтобы до самого рассвета любоваться силуэтом Каира на фоне неба. Мы побывали в Луксоре, у скалы Абу-Симбел в Верхнем Египте и оазисе Сива на востоке пустыни Сахара, неподалеку от места сражения при Эль-Аламейне времен Второй мировой войны. Мог ли я мечтать о таких приключениях раньше, когда проводил лето, пакуя в пакеты продукты в армейском магазинчике?!

Чуть позже тем летом посол взял нас с собой, направляясь с визитом к президенту Египта Анвару Садату в его поместье в Мерса-Матрухе — городе на побережье Средиземного моря к западу от Александрии. Пока он беседовал с Садатом с глазу на глаз, мы в окружении богатырского сложения телохранителей президента плавали в теплом голубом море. Потом на веранде скромного домика Садата на берегу моря был накрыт легкий ланч, и мы перекусили с президентом и членами его семьи, которые были в купальных костюмах. Садат был сама безмятежность. Попыхивая трубкой, он сочным баритоном рассказывал о том, что собирается сделать для установления мира с Израилем. Это была моя первая встреча с Ближним Востоком и американской дипломатией. Я был покорен.

На последнем курсе я получил стипендию Маршалла, дававшую право на трехлетнее обучение в Оксфорде. До меня ее не получал ни один студент колледжа Лассаль, и я подал заявку без особой надежды на успех и не прикладывая серьезных усилий. Эта стипендия, учрежденная британским парламентом в начале 1950-х гг. в знак признательности за американскую помощь в рамках Плана Маршалла, ежегодно назначалась трем десяткам американских студентов, которым предоставлялось право учиться в Соединенном Королевстве. Благодаря стипендии мне открылся новый, поначалу немного пугающий мир удивительных возможностей. В обстановке, напоминающей обстановку университетов Лиги Плюща, но более роскошной, я чувствовал себя как рыба, выброшенная на сушу. На знаменитых прямоугольных дворах Оксфорда я ощущал себя не на своем месте.

В колледже Сент-Джон я получил степень магистра, а затем докторскую степень по специальности «международные отношения». В магистратуре моим научным руководителем был профессор из Австралии Хедли Булл. Этот несколько суховатый, остроумный, не боящийся посмеяться над собой и очень терпеливый наставник мог научить мыслить даже студента с таким незрелым умом как мой. Он утверждал, что ключ к пониманию международных отношений следует искать в истории и что многие главы государств совершают большую ошибку, полагая, что обойдутся без ее уроков. В своей книге «Анархическое общество» (The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics) он ясно и убедительно показал, как следует подходить к анализу мирового порядка. Ничего лучшего в литературе на эту тему я не встречал. Главная мысль Булла была чрезвычайно проста: даже в гоббсовском мире суверенные государства заинтересованы в разработке правил и создании институтов, помогающих выработать основные направления взаимодействия и повысить шансы на безопасность и процветание.

Как-то на одном из наших еженедельных занятий Булл сказал:

— Вы, американцы, обычно нетерпимы к несовершенствам этого мира и уверены, что любую проблему можно решить.

Я спросил, в чем наша ошибка.

— На самом деле ни в чем, — ответил он. — Я восхищаюсь изобретательностью американцев. Но дипломатия — это, как правило, не решение проблем, а контроль над ними.

Моя докторская диссертация была посвящена экономической помощи как инструменту американской политики в Египте в период правления Насера. Главная мысль заключалась в том, что экономическая помощь позволяет укрепить отношения в тех областях, где присутствует обоюдный интерес, но редко оказывается эффективной в качестве инструмента, позволяющего кардинально изменить их там, где такого интереса нет. Я писал, что отказ США от помощи в строительстве Асуанской плотины или от продовольственной помощи не заставят Египет отказаться от связей с Советским Союзом, но, напротив, лишь усилит нежелание этой страны считаться с Америкой. Вряд ли это можно было назвать выдающимся открытием, но всем последующим администрациям США пришлось снова и снова учить этот урок.

В свободное от учебы время скучать в Оксфорде почти не приходилось. С горячностью, несколько неожиданной для казавшихся погруженными в вековой сон зданий со шпилями, университетский городок откликнулся на волнения, не прекращавшиеся в Британии в ранние годы правления Маргарет Тэтчер, в том числе на серьезные беспорядки на автозаводе в Коули на восточной окраине города и протестные манифестации в поддержку представителей Временной Ирландской республиканской армии, устроивших голодовку на площади напротив коллежа Сент-Джон. Я играл за университетскую баскетбольную команду, а во время долгих

каникул много путешествовал по Европе. За эти годы я смог увидеть свою страну глазами граждан других стран и вскоре обнаружил, что, рассказывая им об Америке, испытываю чувство гордости и восхищения своей родиной. В конце 1970-х гг. из-за войны во Вьетнаме и Уотергейта, подмочивших нашу репутацию как внутри страны, так и за ее пределами, рассказывать о США было непросто.

В ноябре 1979 г., вскоре после нападения иранских боевиков на американское посольство в Тегеране и взятия дипломатов в заложники, я сел на поезд и отправился в Лондон, чтобы в старинном здании американского посольства рядом с Гровенор-сквер сдать письменный экзамен для поступления на дипломатическую службу Государственного департамента США. Незадолго до этого знакомый старшекурсник-американец как-то обмолвился, что собирается сдавать этот экзамен, и предложил составить ему компанию. Я еще не был уверен ни в том, что мне подходит профессия дипломата, ни в том, что Госдепартамент сочтет мою кандидатуру подходящей для дипломатической службы, но, вспомнив о пребывании в Каире, где я гостил несколько лет назад, свое восхищение службой отца и интерес к жизни в других странах, решил попытаться счастья. К моему облегчению, экзамен оказался нетрудным — требовалось всего лишь продемонстрировать знания общего характера и географии на уровне первого курса, а также ответить на несколько вопросов по американскому гражданскому праву.

Гораздо больше я волновался перед сдачей и в процессе сдачи более сложного устного экзамена. Принимали его три чиновника с одинаково суровыми минами на лицах.

— Какова сегодня главная проблема американской внешней политики?
— спросил один из них.

— Думаю, главная проблема — мы сами, — ответил я и, призвав на помощь своего внутреннего Хедли Булла, пояснил: — После Вьетнама нам придется немало потрудиться, чтобы понять, какие проблемы можно решить, а какие — только держать под контролем.

В качестве примера решения проблем я привел подписание Джимми Картером Договора о Панамском канале и успешные переговоры с Египтом и Израилем в Кэмп-Дэвиде, а в качестве примера контроля над проблемами — изматывающее соревнование с СССР в период холодной войны. Лица экзаменаторов не выражали ничего, кроме скуки, но примерно через месяц я получил официальное письмо с уведомлением о том, что принят на службу.

* * *

В начале января 1982 г. я явился на инструктаж в мрачное офисное здание отдела по работе с персоналом дипломатической службы, располагавшееся на противоположном от Госдепартамента США берегу реки Потомак. В офисе, где нас рассадили по алфавиту, я оказался рядом с высокой миловидной девушкой из Нью-Йорка — Лисой Карти. Ее

легкий и веселый нрав, обаяние, доброта и чувство юмора сразу очаровали меня. Мы с Лисой влюбились друг в друга почти с первого взгляда, что было удивительно, если учесть, что мы с трудом сходимся с людьми. Через два года мы поженились.

В начале 1980-х гг. дипломатическая служба Госдепартамента США все еще была относительно обособленным подразделением. В ней насчитывалось около 5500 человек, работающих в примерно 230 американских посольствах и консульствах, а также на различных должностях в Вашингтоне. Она заслужила репутацию ведомства, отбирающего сотрудников исключительно по принадлежности к белой расе и мужскому полу, а также наличию диплома Йельского университета. Действительно, 9 из 10 сотрудников были белыми, а по меньшей мере 3 из 4 — мужчинами. Замужних дам и женщин, имеющих детей, стали принимать на службу всего лет 10 назад, и примерно тогда же при ежегодной аттестации сотрудников перестали оценивать умение их жен выступать хозяйками приемов. Сегодня нетрадиционная ориентация не является препятствием для работы в дипломатической службе Госдепа, но до 1995 г., когда президент Клинтон запретил правительству отказывать лицам нетрадиционной ориентации в доступе к секретным материалам, с этим было строго.

В то время госсекретарем — первым из 10, под началом которых мне довелось служить, — был Александр Хейг. В рамках мер, нацеленных на защиту интересов и усиление влияния США в связи с введением в 1979 г. советских войск в Афганистан и революцией в Иране, президент Рейган запустил масштабную программу модернизации вооружений. Конфликты в Центральной Америке на фоне соперничества по всем направлениям с Советским Союзом (тогда никто не мог и предположить, что СССР доживает последние годы) потрясли официальный Вашингтон. В то же время в результате набравших обороты экономических реформ Дэн Сяопина неслыханными темпами начала расти китайская экономика. Это был период глобальной турбулентности и нестабильности в быстро меняющемся мире. Молодой человек 25 лет от роду, начинающий службу на дипломатическом поприще, находил его восхитительным.

Занятия на ознакомительных курсах для новых сотрудников дипломатической службы, на бюрократическом жаргоне именуемых «А-100», продолжались около двух месяцев, хотя казались нескончаемыми. Нам читали утомительные лекции, каждая из которых была посвящена какому-либо островку великого архипелага американской политики. Лекторы приводили хрестоматийные примеры работы посольств и рассказывали о механизмах и инструментах реализации внешней политики.

К концу занятий я куда больше знал об административных правилах и процедурах, чем об искусстве ведения переговоров. Однако я был поражен широтой полномочий, которые давала нам наша профессия. Каждый день в каждой стране дипломаты бдительно следили за

живущими и работающими там американскими гражданами; оказывали содействие иностранцам, желающим посетить Штаты или учиться у нас; активно развивали контакты (как в правительственных кругах, так и вне их) в целях предоставления информации и разъяснения сути американской политики.

Мы, новые служащие, представляли собой интересную и весьма пеструю компанию. Лиса и я были самыми молодыми в группе. Средний возраст новичков составлял 32 года. Среди нас был бывший священник-иезуит, переваливший на шестой десяток, — он был самым старшим по возрасту, а также бывшие волонтеры Корпуса мира, ветераны войны, учителя средней школы и даже один неудавшийся рок-музыкант.

Мне положили королевский оклад — \$21 000 в год, передо мной открывались захватывающие перспективы профессионального роста, наш с Лисой роман бурно развивался — можно ли было желать лучшего? На последней неделе занятий мы получили первые назначения. Мне выпал Амман, столица Иордании. Я был счастлив, вспоминая удивительное путешествие по арабскому миру, которое мне довелось проделать несколько лет назад, и предвкушая участие в кипучей политической жизни региона. Лиса, которую всегда волновали проблемы развивающихся стран, попросила направить ее в Буркина-Фасо. Это вызвало бурное ликование в группе — никто, кроме нее, не горел желанием выносить тяготы жизни в Уагадугу. Однако, руководствуясь своей загадочной логикой, Госдеп направил Лису в Сингапур. Мы боялись предстоящей разлуки, но знали, что расставания — неотъемлемая часть нашей работы на дипломатической службе. В конце весны мы с Лисой обручились, после чего она отбыла в Азию, а я, предоставленный самому себе, остался в Вашингтоне, чтобы в течение полугода учить арабский язык.

Прежде чем отправиться на Ближний Восток, я написал о своем назначении Альберту Хоурэни, тонкому знатоку арабского Востока, который был старшим экзаменатором на защите моей докторской диссертации в Оксфорде. В ответ он прислал теплое письмо, отметив, что всегда находил Иорданию «довольно спокойной и ничем не примечательной, хотя и весьма интересной в культурном отношении, страной». Кроме того, он писал, что на днях дал согласие стать научным руководителем принца Абдаллы, старшего сына короля Хусейна, который собирался прибыть в Оксфорд в том году. Тогда эта новость не привлекла моего внимания, но в дальнейшем Иордания и принц Абдалла сыграли важную роль в моей дипломатической карьере.

* * *

В начале 1980-х гг. Амман был пыльным, ничем не примечательным городом, распластавшимся на скалистых холмах и долинах плато, занимающем центральную часть страны. Там проживало около миллиона человек. К моменту моего прибытия король Хусейн сидел на

троне уже 30 лет, пережив множество покушений. Иордания была островком относительного спокойствия в регионе, где полыхали конфликты и нарастала напряженность, вызванная неподатливостью кланового меньшинства Восточного берега реки Иордан, определявшего политику страны, и растущим недовольством палестинского большинства. Из-за нехватки природных ресурсов Иордания в значительной степени зависела от внешней финансовой помощи и денежных переводов от граждан, работавших в странах Персидского залива.

Географическое положение Иордании было очень удобным с точки зрения знакомства с ближневосточной политикой и дипломатией. Из Аммана были хорошо видны все самые острые проблемы региона. На севере, в Ливане, шла гражданская война, на востоке — война между Ираном и Ираком, на западе сохранялось противостояние Израиля и Палестины. При этом наше посольство было идеальным для начинающего дипломата: достаточно большим и значимым, чтобы молодой сотрудник имел возможность заниматься широким кругом вопросов и решать множество задач, но не слишком громоздким, чтобы он не затерялся в бумагах и процедурах.

Послом США в Иордании был Дик Вьетс, очень квалифицированный и опытный дипломат. Белоснежная грива волос и трубка, с которой он никогда не расставался, делали его похожим на героя голливудского боевика. В отличие от большинства американских послов в арабских странах, Вьетс успел поработать в Израиле и многих других странах за пределами Ближнего Востока, в том числе в Южной Азии. Кроме того, он был помощником Генри Киссинджера. С королем Хусейном у него установились дружеские и плодотворные отношения. Он никогда не боялся отстаивать свою точку зрения в Вашингтоне. Заместитель Вьетса Эд Джереджян и советник по вопросам политики Джим Коллинз стали моими наставниками на всю жизнь.

Первый год в Аммане я провел в консульском отделе. Это была обычная практика для молодых сотрудников независимо от их будущей специализации. Моим первым начальником был Линкольн Бенедикто, который до поступления на дипломатическую службу работал с молодежью в одном из самых беспокойных районов Филадельфии. Это был прекрасный администратор, видевший насквозь проходимцев, пытающихся обойти закон, будь то иностранцы, желающие получить американскую визу, или ловцы удачи из числа наших соотечественников. Неоценимую помощь нам оказывали работавшие в консульском отделе иорданцы. Благодаря этим людям я понял, какую важную роль в дипломатических представительствах играют местные служащие. Они были нашими глазами и ушами, а также терпеливыми наставниками. Американские дипломаты приезжали и уезжали, а иорданцы оставались, обеспечивая преемственность поколений и передавая вновь прибывшим

сотрудникам накопленные знания, профессиональные навыки и контакты.

В качестве сотрудника визовой службы я не блистал. Слишком много времени я тратил на беседы с бедуинскими шейхами, практикуясь в арабском, и слишком мало — на работу с непрерывным потоком документов и заявлений на получение визы, то есть на выполнение своих прямых служебных обязанностей. Раз в три месяца я посещал тюрьму, где томились несколько юных американцев, осужденных за преступления, связанные с наркотиками. Эти визиты тоже не доставляли мне удовольствия — обстановка в иорданских тюрьмах была ужасной, а я мало чем мог помочь бедолагам, разве что поговорить с ними и немного ободрить. Однако работа в консульстве позволяла мне выезжать за пределы Аммана, и я хватался за любое поручение, для выполнения которого надо было куда-то ехать.

Под предлогом необходимости языковой практики я уговорил Линкольна позволить мне провести две недели среди представителей племени ховеитат на юге Иордании. К началу 1980-х гг. бедуины разъезжали в основном уже не на верблюдах, а на пикапах, хотя упрямые животные занимали важное место в их повседневной жизни и служили предметом гордости. Главным и почти не скрываемым источником средств существования для бедуинов была контрабанда всего и вся — от сигарет до телевизоров, которые они возили туда-сюда через границу с Саудовской Аравией. Из вежливости меня не посвящали в эти занятия. Большую часть времени я проводил, испытывая терпение представителей племени своим грамматически ущербным арабским. Практически все мои собеседники уверяли, что принимали активное участие в съемках фильма Дэвида Лина «Лоуренс Аравийский», вышедшего на экраны за 20 лет до описываемых событий. Главные роли в фильме, запечатлевшем неподвластную времени неземную красоту Лунной долины и иорданской пустыни неподалеку от крошечного порта Акаба, сыграли Питер О'Тул (Лоуренс) и Энтони Куинн (великий вождь племени ховеитат Ауду Абу Тайи). На самом деле представители племени были далеко не так киногеничны, как Энтони Куинн, но краткий опыт пребывания среди этих людей открыл мне глаза на проблемы арабского Востока, вызванные столкновением традиций и модерна и приводящие к потрясениям, в свою очередь порождающим новые, еще более серьезные проблемы.

Летом 1983 г. я перешел в отдел политики — подразделение посольства, занимавшееся анализом внутренней и внешней политики Иордании, а также установлением контактов с ключевыми представителями власти и политическими игроками. Работа была напряженной, но она нам нравилась, поскольку давала возможность встречаться со многими визитерами из Вашингтона, готовить материалы для нашего деятельного посла и решать множество важных вопросов, касающихся ситуации в Иордании и регионе. В тот год в Иорданию пару раз наведалься Дональд

Рамсфелд — исполненный самоуверенности, но не обремененный глубоким знанием региона эмиссар администрации Рейгана на Ближнем Востоке. Региональный пейзаж в целом оставался очень беспокойным, о чем свидетельствовал взрыв возле нашего посольства в Бейруте весной 1983 г. Эта трагедия лишней раз напомнила дипломатам о том, что их работа становится все более опасной. Взрыв на территории базы американских морских пехотинцев в Бейруте в октябре того же года, приведший к гибели 241 военнослужащего, вызвал дальнейшее обострение ситуации.

Амман тоже вряд ли можно было считать безопасным местом. Атакам регулярно подвергались не только иорданские, но и другие объекты, например склад нашего посольства. В один из рабочих дней в автомобиль, припаркованный у отеля InterContinental недалеко от здания посольства, было заложено взрывное устройство. Когда я в сопровождении нашего офицера охраны отправился обсудить ситуацию с иорданскими полицейскими и сотрудниками разведки, которые занимались расследованием происшествия, была обнаружена еще одна заложенная в автомобиль бомба, которую, к счастью, удалось обезвредить. Второй взрыв должен был прогреметь вскоре после первого, когда на место происшествия прибыло бы множество чиновников, а вокруг собралась толпа любопытных. Это был первый, но далеко не последний случай, когда мне удалось выжить благодаря не столько расчету, сколько везению.

Эти события вызывали понятную тревогу. Старое каменное здание посольства, зажатое между другими домами, располагалось на одной из главных улиц Аммана. Поскольку в ближайшее время нам вряд ли удалось бы подыскать другое помещение, было принято решение по фасаду возвести из мешков с песком защитный вал высотой в два этажа и толщиной почти два метра. Сооружение было неказистым, но казалось надежным — до тех пор, пока ливень, необычное для Иордании природное явление, не превратил его в подобие песчаного пляжа у входа в посольство.

В число моих основных обязанностей в отделе политики входило наблюдение за внутривнутриполитической ситуацией в стране и расширение контактов посольства за пределы традиционных дворцовых и элитарных источников информации. Я методично работал в этом направлении: вел осторожные беседы с исламистами и палестинскими активистами в иорданских лагерях беженцев, писал характеристики на лидеров нового поколения и анализировал настроения в отдельных крупных городах и небольших поселениях, в том числе в Эз-Зарке — городе, расположенном к востоку от Аммана, где лишённые законных прав палестинцы проживали вместе с недовольными выходцами с Восточного берега реки Иордан (из их числа позже вышел основатель «Аль-Каиды» в Ираке Абу Мусаб аз-Заркави). Весной 1984 г. я следил за первыми парламентскими выборами за почти два десятилетия — робкой попыткой

короля Хусейна частично смягчить недовольство, нарастающее по мере ухудшения экономической ситуации.

Когда срок моей работы в отделе политики подходил к концу, я послал в Вашингтон депешу, в которой сформулировал свои основные соображения и опасения относительно будущего Иордании и в целом арабского региона. В материале, озаглавленном «Меняющиеся контуры политики Иордании», я прежде всего отмечал, что «традиционные отношения в системе власти, на которые десятилетиями опирался хашимитский режим, постепенно расшатываются под напором обостряющихся демографических, социальных, экономических и политических проблем» [1]. Я писал, что к концу 1980-х гг. 75% населения Иордании будут составлять молодые люди в возрасте до 30 лет. Более половины населения будет проживать в густонаселенных городах — Аммане и Эз-Зарке, будучи практически оторванными от своих социальных и политических корней в Палестине и на Восточном берегу реки Иордан. Образовательные учреждения, остававшиеся, несмотря на ряд недостатков, одними из лучших в арабском регионе, в условиях сокращения экономических возможностей и, соответственно, разрыва между ожиданиями и реальностью, с которым придется столкнуться молодому поколению, могут стать источником недовольства и беспорядков.

«Поскольку для растущего количества иорданцев доступ к материальным благам становится все более ограниченным, — указывал я, — а традиционные социальные и политические связи разрушаются, недовольные граждане, скорее всего, будут все чаще обращать свой гнев на власть. Нетрудно предположить, что им придется иметь дело с устаревшей, безразличной к нуждам людей и пронизанной коррупцией системой, своеобразным заповедником для могущественного, но постоянно сокращающегося количественно меньшинства, готового всеми силами защищать свою власть и богатство от недовольных. Эта система держится на уходящих реалиях минувшей эпохи — времени, когда ее политическую устойчивость определял баланс племенных интересов на Восточном берегу реки Иордан».

Я также подчеркивал, что до сих пор росту нестабильности в значительной степени препятствовали политическое чутье короля Хусейна и его умение воздействовать на воображение большинства иорданцев. Но вызовы, связанные с требованием соблюдения прав личности и предоставления возможностей будущим поколениям, стоящие не только перед Иорданией, но и перед всем арабским миром со всеми вытекающими последствиями, в конечном счете потребуют большей гибкости и готовности модернизировать устаревшие экономические и политические системы. При короле Хусейне и позднее короле Абдалле Иордания будет лучше других стран подготовлена к решению этих проблем, но нетрудно предположить, что многие из них в конце концов выйдут из-под контроля.

* * *

В конце лета 1984 г. я вернулся в Вашингтон за новым назначением. В том же году, чуть раньше, мы с Лисой поженились. Нам обоим было куда легче найти работу в Вашингтоне, чем получить два места в одном и том же зарубежном представительстве. Меня назначили на должность помощника по кадрам в Бюро по делам Ближнего Востока и Южной Азии. На этой должности молодые сотрудники проходили своего рода инициацию, знакомясь со скрытыми механизмами госдеповской бюрократии. Лиса получила аналогичную должность в Бюро по делам международных организаций.

В то время Ближневосточное бюро было уважаемым, активным и, если можно так выразиться, самоопыляющимся учреждением. Как сказал мне один из старших сотрудников в первый день работы, там считалось нормой «следить за тремя войнами одновременно». Ближневосточное бюро называли также «материнским», поскольку оно заботливо опекало арабистов на протяжении всей их карьеры, а также подавало другим региональным бюро пример успешной работы в самых трудных условиях. Возглавлял Бюро заместитель госсекретаря Дик Мерфи. Мы трудились в безумном темпе, пристально наблюдая за постоянно возникающими в регионе кризисами, в то время как в Вашингтоне Конгресс пристально наблюдал за нашей работой. Мерфи был истинным джентльменом и опытным профессионалом, прекрасно разбирающимся в арабской политике и политиках.

В течение почти всего года работы в должности помощника по кадрам я сидел бок о бок с Дэвидом Сэттерфилдом. Рядом с ним я всегда чувствовал себя немного неуверенно, потому что он гораздо лучше меня разбирался в вопросах секретной политики, над которыми билось Бюро, отличался неиссякаемой энергией и обладал способностью кратко и емко высказываться на любую тему. В те времена еще не было компьютеров и современных средств связи, и помощники по кадрам играли роль связующего звена между руководством и исполнителями, координируя политику Бюро. Мы передавали сотрудникам поручения начальства, просматривали и сортировали сообщения из наших зарубежных представительств и следили за тем, чтобы Мерфи, чей график встреч и поездок был очень напряженным, вовремя получал необходимую информацию. Кто-нибудь из нас должен был приходить в офис к шести утра, чтобы подготовить краткую, на одной-двух страницах, сводку произошедших за ночь событий, которую Мерфи брал с собой на ежедневные совещания с госсекретарем Джорджем Шульцем. Учитывая темпы работы Бюро, мы редко покидали офис раньше девяти или десяти вечера.

Кроме того, кто-то из сотрудников нашего отдела должен был сопровождать Мерфи в его частых зарубежных поездках — он постоянно переезжал из одной столицы в другую, развивая отношения с зарубежными руководителями, разбираясь с кризисами и пытаясь

сдвинуть с места валуны проблем большой политики. Этот сизифов труд включал и решение проблем Ближнего Востока. Немало времени Бюро все еще приходилось тратить на смягчение неприятных последствий вторжения Израиля в Ливан двумя годами ранее. Между тем изнурительная война между Ираном и Ираком продолжалась, и Вашингтон потихоньку склонял чашу весов, поддерживая Ирак и Саддама Хусейна. В то же время одним из наших приоритетов по-прежнему оставалась нескончаемая борьба за возобновление арабо-израильских мирных переговоров, которое, как это часто бывает, зависело не столько от реальности, сколько от эмоций.

Джордж Шульц привык полагаться на таких профессионалов, как Дик Мерфи. Этим, а также собственной безупречностью и выдающимся интеллектом он снискал уважение большинства сотрудников нашего ведомства. Шульц считал, что главное в дипломатии — постоянно «ухаживать за садом», и хотел, чтобы Мерфи проводил как можно больше времени в поездках, даже если конкретные политические цели были совершенно недостижимы. Однажды вечером осенью 1984 г. я шел с Мерфи вдоль длинного, обитого деревянными панелями коридора на седьмом этаже Госдепартамента, где располагался офис госсекретаря. Мы проходили мимо его кабинета; Шульц вышел в холл и спросил Мерфи, когда тот планирует вернуться на Ближний Восток. Мерфи ответил, что у него пока много дел в Вашингтоне, в том числе предстоящее выступление на слушаниях в Конгрессе, и он не знает, когда именно отправится в поездку. Шульц улыбнулся и сказал:

— Надеюсь, вы найдете возможность в скором времени вернуться на Ближний Восток. Важно все время помешивать в горшке.

Результатом этого разговора стал почти полуторамесячный марафон по Северной Африке и Южной Азии. Я сопровождал Мерфи в поездке, занимаясь административно-хозяйственной работой и выполняя обязанности помощника по политическим вопросам. Большую часть времени мы курсировали между Израилем, Ливаном и Сирией — Мерфи пытался заключить сделку, делающую возможным вывод израильских подразделений из Ливана с условием, что сирийские войска не будут продвигаться южнее своих позиций в долине Бекаа. Я наслаждался, наблюдая за тем, как он пытается прогнуть негибачекого президента Сирии Хафеза Асада, привыкшего всячески затягивать решение вопросов, пускаясь в пространные рассуждения об истории своей страны со времен крестоносцев. Меня также безумно забавляли ливанские политики с их прирожденным инстинктом выживания и потрясающим умением кляузничать и злословить. Правительство национального единства Израиля чаще всего оставалось безучастным. Два лидера, сменявшие друг друга на посту премьер-министра, — Шимон Перес и Ицхак Шамир — относились друг к другу с не меньшей подозрительностью, чем к арабским соседям.

Однако маневры Мерфи, нацеленные на стабилизацию отношений между заинтересованными сторонами, увенчались успехом. К началу лета 1985 г. Израиль согласился отвести войска за пределы зоны безопасности шириной несколько миль вдоль южной границы Ливана. Формула успеха Мерфи была проста: настойчивость плюс дальновидность в равных пропорциях. Осторожно используя американское влияние, он всегда добивался мелких практических уступок, хорошо понимая, что после этого перед ним встанет новая проблема, которую придется контролировать до тех пор, пока не удастся решить. Наблюдая за работой Мерфи, я начинал понимать, что дипломатические победы никогда не бывают полными и окончательными.

В той поездке и нескольких других командировках в течение следующих месяцев Мерфи упорно работал над возобновлением арабо-израильских переговоров, которые тогда так и не состоялись. Ясир Арафат как всегда упорствовал, королю Хусейну наконец надоело терпеть происки палестинцев, израильская сторона бездействовала — Шамиру вообще было неинтересно договариваться с кем-либо о территориях, а Перес был готов говорить только с королем Хусейном и не желал связываться с представителями Палестины, добивающимися создания независимого государства.

Незабываемое впечатление оставила поездка в Ирак, который вот уже пять лет вел кровопролитную войну с Ираном. Тарик Азиз, министр иностранных дел Саддама Хусейна, был сама любезность, но от него так и веяло опасностью. Он пригласил Мерфи на поздний обед, чтобы угостить масгуфом — знаменитым иракским рыбным блюдом. Охранники Азиза выставили из известного ресторана, расположенного на берегу Тигра, гостей, освободив его на весь вечер. Сидя за столом, накрытым на свежем воздухе, мы любовались видом на реку и окружившими здание охранниками с пистолетами в руках. Персонал изо всех сил делал вид, что ничего особенного не происходит. Официанты шепотом спрашивали друг у друга, кто эти явно очень важные иностранцы. Азиз дымил огромной кубинской сигарой. Он не скрывал своего оптимизма в отношении перспектив Ирака в войне и с чувством разглагольствовал о будущем американо-иракских отношений. Это не произвело впечатления на Мерфи, в котором было столько же прагматизма, сколько в Азизе — бандитского обаяния. Когда мы вышли из ресторана, мой босс улыбнулся и сказал:

— Чем-то напоминает Аль Капоне, правда?

От Дика Мерфи я многое узнал о дипломатии, хотя тогда не мог и подумать, что 15 лет спустя окажусь в его кабинете и уже не для того, чтобы забрать бумаги из ящика для исходящих документов.

Когда срок моей работы в должности помощника по кадрам подходил к концу, глава аппарата заместителя госсекретаря Джона Уайтхеда

предложил мне стать одним из двух специальных помощников его шефа. Он считал, что опыт работы в Ближневосточном бюро позволит мне выжить в атмосфере хронического стресса, царящей на седьмом этаже Госдепа, где руководители высшего звена сражались с проблемами, которые не могли быть решены в низовых звеньях. Следующий год я провел, изо всех сил стараясь не обмануть его ожиданий.

Уайтхед стал заместителем Джорджа Шульца совсем недавно. Его карьера развивалась стремительно: он служил в ВМС США, принимал участие в боевых действиях, а затем работал в руководстве инвестиционного банка Goldman Sachs. Этот уверенный в себе и во всех отношениях достойный человек разделял веру Шульца в могущество Госдепартамента, хотя всегда выглядел немного растерянным, если не удавалось решить проблему быстро, — во всяком случае так же быстро, как он взлетел до должности топ-менеджера в Goldman Sachs.

Мой первый рабочий день в аппарате Уайтхеда едва не стал последним. Дело в том, что заместитель госсекретаря был страстным коллекционером произведений искусства. На огромном столе в кабинете, на самом краю, стояла крошечная статуэтка — копия «Балерины» Дега. Утром я тихо, стараясь не потревожить шефа, вошел к нему, чтобы положить папку в ящик для входящих документов, и нечаянно смахнул статуэтку на пол. К счастью, она упала на пушистый восточный ковер и не разбилась. Шеф лишь недовольно покосился в мою сторону и снова уткнулся в бумаги.

Дальнейшее пребывание в новой должности обошлось без приключений. Теперь у меня появилась возможность взглянуть на работу Госдепартамента в более широкой перспективе и разобраться в том, как функционируют его подразделения и решаются политические вопросы. Уайтхеда особенно интересовала экономика. Он сыграл важную роль в обеспечении доступа на рынки стран Восточной Европы — холодная война заканчивалась, и коммунистический блок трещал по швам. Я сопровождал его в нескольких поездках по Европе, Ближнему Востоку и Африке. Он помог справиться с серьезными последствиями захвата итальянского круизного лайнера «Акилле Лауро» осенью 1985 г., когда палестинские террористы убили прикованного к инвалидному креслу американца, путешествовавшего на угнанном судне. Весной 1986 г., после того, как агенты Муаммара Каддафи ворвались на дискотеку в Западном Берлине и убили несколько американских военнослужащих, он выступил с инициативой добиться поддержки европейскими странами санкций против Ливии. Скептически оценивая эффективность экономических санкций, он тем не менее умело отстаивал необходимость их использования, и его усилия, предпринятые в середине 1980-х гг., заложили основу режима санкций, который два десятилетия спустя заставил Каддафи отказаться от терроризма.

* * *

Летом 1986 г. мне снова повезло в плане карьеры: я получил назначение в управление Ближнего Востока и Южной Азии Совета национальной безопасности США (СНБ). Это подразделение, где работали четыре человека, курировало работу на территории от Марокко до Бангладеш.

Теперь я сидел в офисе под номером 361¹/₂ в старом здании Исполнительного управления президента США — затейливом сооружении рядом с Белым домом. До Второй мировой войны здесь размещались Госдепартамент, а также военное и военно-морское министерства. Каждый раз, когда я, с бейджем сотрудника Белого дома на груди, шествовал по длинным, с высокими потолками, коридорам здания или выходил на Вест-Экзекутив-авеню, отправляясь на совещание на Капитолий, я едва не лопался от гордости, но, возвращаясь в свой офис, мгновенно спускался с небес на землю. Дело в том, что в офисе под номером 361¹/₂, не более просторном, чем вместительный стенной шкаф, раньше была дамская уборная. Вдоль стен были проложены трубы, а стойкий характерный аромат не давал забыть о первоначальном назначении комнаты.

Моим начальником был Деннис Росс — умный, спокойный 38-летний калифорниец, ранее занимавшийся исследованиями в области советологии и проблем Ближнего Востока. Администрация Рейгана, еще не оправившаяся после печальных событий в Ливане, случившихся несколько лет назад, безуспешно пыталась изобрести механизм, позволяющий оживить арабо-израильские переговоры. Вызывал беспокойство и охваченный революцией Иран. Летом и осенью 1986 г. мы работали на износ — нас завалили работой сотрудники аппарата СНБ, чья системная неэффективность бросалась в глаза даже такому молодому и неопытному дипломату, как я.

Совет национальной безопасности США в его сегодняшнем виде представляет собой детище администрации Кеннеди. В то время Макджордж Банди возглавлял команду из двух десятков политических деятелей, карьерных дипломатов из Госдепа и специалистов из министерства обороны и спецслужб, разбитую на небольшие региональные и функциональные подразделения. Сейчас функции сотрудников аппарата СНБ по-прежнему включают обеспечение участия президента во внешнеполитических мероприятиях, координацию работы ключевых министерств и ведомств по подготовке различных материалов для президента и тщательный мониторинг исполнения его решений. Роль помощников президента по вопросам национальной безопасности и сотрудников аппарата СНБ существенно возросла при Ричарде Никсоне, который использовал Генри Киссинджера с его блестящим интеллектом и отличным знанием бюрократических процедур для переформатирования отношений с Китаем и Советским Союзом, а аппарат Белого дома — в качестве не только координационного центра, но и главного проводника политических решений.

Рональд Рейган, занявший пост президента в январе 1981 г., стремясь избежать трений с членами кабинета, имевших место при администрации Картера, обязался сократить объем обязанностей и полномочий сотрудников аппарата СНБ. Помощников по национальной безопасности он менял как перчатки. В конце 1985 г. четвертым руководителем СНБ за четыре года стал адмирал флота Джон Пойндекстер. Это весьма достойный человек, отличающийся блестящим интеллектом, но слишком прямолинейным мышлением инженера-ядерщика. Его назначение в СНБ было ошибкой. Из-за неприятных разбирательств с Конгрессом и СМИ, а также отсутствия личных и политических связей с президентом его фигура не воспринималась всерьез руководством Госдепа, министерством обороны и ЦРУ. К тому же он унаследовал кадры с весьма неудобными привычками и взрывоопасными секретами. Отсутствие политического чутья и несколько отстраненный стиль руководства лишь усугубляли ситуацию.

Самым опасным секретом была хитроумная схема, запущенная чуть ранее в 1985 г., — результат тайных усилий сотрудников СНБ, сумевших через пеструю компанию иранских и израильских посредников договориться о поставках оружия в Иран в обмен на освобождение захваченных в Ливане американских заложников. Эту инициативу отстоял, несмотря на давнюю установку США не идти на переговоры с террористами, предшественник Пойндекстера Бад Макфарлейн, которого, помимо освобождения заложников, интересовала возможность получения стратегического доступа в Иран и установление контактов с «умеренными» в Тегеране. В мае 1986 г., все еще занятый своей инициативой, хотя помощником президента по национальной безопасности уже был Пойндекстер, Макфарлейн в сопровождении нескольких сотрудников СНБ тайно отправился в Тегеран. На борту Boeing 707, летевшего без опознавательных знаков, был груз оружия. Об этой поездке можно было снимать черную комедию. Макфарлейн и компания везли с собой пирог в форме ключа, символизирующий заинтересованность в получении доступа в Иран. Никто из иранских руководителей и, само собой, из «умеренных» не захотел встречаться с Макфарлейном. Оружие, однако, Тегеран купил, а ливанские боевики из «Хезболлы» в конце концов освободили нескольких заложников.

Настоящий, полноценный скандал, едва не стоивший Рейгану президентского кресла, разразился после нового поворота событий. По инициативе подполковника Корпуса морской пехоты США Оливера Норта, работавшего в военно-политическом отделе СНБ, Белый дом тайно перевел доходы от продажи оружия никарагуанским контрастам, воюющих с коммунистическим режимом. Поскольку Конгресс официально запретил администрации финансирование контрастов, операция была противозаконной и на редкость опрометчивой. Как и следовало ожидать, информация о сделке «Оружие в обмен на заложников» просочилась в прессу и в ноябре 1986 г. была напечатана в одной из ливанских газет. Вскоре вскрылась и связь сделки с

финансированием контраст. К концу месяца Пойндекстер и Норт ушли в отставку.

Скандал «Иран-контраст» набирал обороты, сотрудники аппарата СНБ и Белого дома были в смятении. Президент выглядел потрясенным и растерянным. В поисках выхода из сложившейся ситуации он поручил комиссии, возглавляемой сенатором из Техаса Джоном Тауэром, провести расследование и выяснить, какую роль в этой грязной истории сыграл аппарат СНБ, а также разработать рекомендации по реформированию ведомства. В отчете Комиссии Тауэра, подготовленном в феврале 1987 г., были подвергнуты резкой критике либеральный стиль руководства президента и ошибки СНБ и предложен длинный список рекомендаций. Вместо Пойндекстера руководителем СНБ был назначен Фрэнк Карллуччи — карьерный дипломат, ранее занимавший посты заместителя директора ЦРУ и заместителя министра обороны. Своим заместителем он сделал харизматичного 49-летнего генерала армии Колина Пауэлла. Руководствуясь отчетом Комиссии Тауэра, Карллуччи и Пауэлл безотлагательно приступили к чистке аппарата СНБ и реформированию его структуры.

Вскоре две трети моих коллег по аппарату СНБ были уволены или переведены на другую работу. Управление Ближнего Востока и Южной Азии возглавил опытный высокопоставленный дипломат Боб Окли. Деннис стал его заместителем, а я остался на своей скромной должности, занимавшей последнюю строчку в штатном расписании. Карллуччи и Пауэлл перетрясли весь аппарат СНБ, включили в штатное расписание должность главного юрисконсульта, который должен был следить за строгим соблюдением юридических и этических норм, а также ввели строгую отчетность. Им пришлось немало потрудиться, чтобы вернуть доверие госсекретаря Шульца и министра обороны Каспара Уайнбергера к СНБ, деятельность которого теперь была ограничена исключительно координационными функциями. Кроме того, регулярно проводились межведомственные совещания в рамках Высшей группы анализа (на уровне министров) и вновь созданной Группы анализа политики (на уровне заместителей министров) под председательством, соответственно, Карллуччи и Пауэлла. Вместе с руководителями аппарата Белого дома Говардом Бейкером и Кеном Дуберштайном Карллуччи и Пауэлл помогли Рейгану сохранить президентское кресло, восстановить доверие общества и Конгресса к Белому дому и поддержать возобновленные Шульцем дипломатические усилия, которые принесли ряд последних серьезных побед в холодной войне.

Пауэлл произвел на меня очень сильное впечатление. Это был прирожденный руководитель, самый энергичный из всех, с которыми мне когда-либо довелось работать. Я рос в окружении военных и знал, насколько важен авторитет командира. Пауэлл обладал этим качеством в полной мере. Прямота, требовательность и дисциплинированность не мешали ему оставаться доброжелательным и отзывчивым. Он был

улыбчив, перед его обаянием трудно было устоять. На совещаниях Группы анализа политики он вел себя очень корректно и всегда готов был выслушать мнение коллег. Руководители ведомств любили выступать пространно, пользуясь случаем подробно изложить свои соображения, но Пауэлл строго следил за тем, чтобы каждое совещание начиналось и заканчивалось строго в назначенное время, выступающие соблюдали регламент, повестка дня была четко сформулирована, обсуждение вариантов решений происходило организовано, а в конце были сделаны выводы и предложены рекомендации для высших инстанций. Перед совещаниями по проблемам Ближнего Востока я часто готовил для Пауэлла тезисы для обсуждения, и он заглядывал в них по ходу дела, причем ему всегда удавалось сформулировать мои аргументы более убедительно, чем мне.

В 1987–1988 гг. я в основном занимался Персидским заливом, где продолжалась ирано-иракская война. наших союзников из арабских стран по-прежнему очень беспокоило разоблачение негласных попыток США установить контакты с Тегераном, который они ненавидели и боялись. Страны Персидского залива еще не забыли потрясение, вызванное революцией в Иране, и связанную с ней неуверенность в надежности США. Каждый новый тактический успех Ирана в войне с Ираком порождает новые вспышки опасений.

Отчаявшись отразить натиск Ирана, иракцы начали нападать на иранские нефтяные танкеры в Персидском заливе, пытаясь ослабить ресурсную базу военной экономики. Так как большая часть иракской нефти экспортировалась по нефтепроводу, да и перекрытие Ормузского пролива, от которого зависел экспорт иранской нефти, вряд ли отвечало интересам Ирана, Тегеран принял ответные меры, атаковав танкеры союзников Саддама Хусейна из арабских стран, и прежде всего Кувейта и Саудовской Аравии. В результате «войны танкеров» возник новый театр военных действий, и Иран закупил в Китае противокорабельные ракеты «Тутовый шелкопряд», что угрожало быстрой эскалацией конфликта. В конце 1986 г. кувейтцы обратились к США и СССР с просьбой помочь защитить их танкеры. Они особенно настаивали на возможности получения от США разрешения на то, чтобы их суда ходили под американским флагом, — в этом случае они автоматически оказывались под защитой ВМС США.

Все это привело к серии долгих и трудных совещаний в администрации Рейгана, где обсуждался вопрос о том, чем и как ответить кувейтцам. Я вместе с Бобом Окли присутствовал на еженедельных совещаниях Группы анализа политики, которые теперь вел Джон Негропonte. В конце 1987 г. этот опытный дипломат сменил на посту заместителя помощника президента по национальной безопасности Пауэлла, который, в свою очередь, занял пост Карлуччи, когда тот ушел в Пентагон, став министром обороны вместо Уайнбергера. Выполнив просьбу Кувейта, мы рисковали столкнуться с серьезными негативными последствиями,

связанными, в частности, с опасностью оказаться втянутыми в «войну танкеров». Ни Госдепартамент, ни ВМС не были в восторге от такой перспективы. Однако, покидая пост министра обороны, Уайнбергер предостерег Рейгана от передачи инициативы в регионе СССР — этот шаг мог поставить под угрозу интересы США. Кроме того, Белый дом очень хотел вернуть доверие стран Персидского залива, пошатнувшееся после Ирангейта, и положительный ответ Кувейту послужил бы соответствующим сигналом. В мае 1987 г., сразу после того, как иракцы якобы непреднамеренно нанесли ракетный удар по кораблю ВМС США «Старк», что привело к гибели 37 моряков, президент официально объявил о готовности разрешить Кувейту использовать американские флаги. Разведка темнила, избегая оценок, но лично я никогда не верил, что это была простая случайность, учитывая заинтересованность Саддама Хусейна в привлечении США на свою сторону, поскольку это позволило бы переломить патовую ситуацию в войне с Ираном.

Предполагалось, что разрешение на использование Кувейтом американских флагов не вызовет серьезных последствий, но вскоре стало ясно, что это далеко не так. В то время в Персидском заливе курсировало всего несколько наших военных кораблей, и военно-морское министерство вынуждено было внести в наши планы ряд серьезных поправок. Ему не хватало минных тральщиков, и нам пришлось обращаться за помощью к нескольким европейским союзникам. Предоставление американских флагов судам, принадлежавшим иностранным судовладельцам, было связано с бесчисленным множеством правовых процедур и межведомственных согласований. Тем не менее к концу июля США взяли под защиту 11 кувейтских танкеров, которые теперь входили в Персидский залив и покидали его под конвоем наших ВМС. Однако новые проблемы не заставили себя ждать. В сентябре американский вертолет обстрелял иранское судно, пойманное за установкой мин. В октябре иранцы нанесли ракетный удар по танкеру, идущему под флагом США в кувейтских водах, а американские эсминцы в ответ обстреляли иранскую морскую нефтяную платформу.

В первой половине 1988 г. мы работали без передышки и нередко засиживались до утра в Зале оперативных совещаний в Белом доме, следя за развитием событий. В апреле военный корабль США «Сэмюэль Б. Робертс» налетел на иранскую мину, 10 моряков получили ранения. В ответ были уничтожены две иранские нефтепромысловые платформы и несколько иранских военных кораблей. Наконец, в июле военный корабль США «Винсенс» по ошибке сбил иранский гражданский самолет, что привело к гибели 290 пассажиров и экипажа. Эта страшная трагедия показала, что конфликт в Персидском заливе с его интенсивным судоходством и воздушным движением становится все более опасным. В августе иранцы наконец согласились на перемирие с Ираком при посредничестве ООН.

Напряженность в Персидском заливе начала ослабевать, а моя карьера сделала новый, неожиданный поворот. Деннис Росс ушел из аппарата СНБ, так как был назначен на пост главного советника по внешней политике вице-президента Буша в ходе его президентской избирательной кампании 1988 г. Боб Окли стал послом США в Пакистане после трагической гибели его предшественника Эрни Рафела. Я думал, что на последние полгода работы администрации Колин Пауэлл назначит на пост руководителя управления Ближнего Востока и Южной Азии какую-нибудь важную персону, и очень удивился, когда он предложил возглавить это подразделение мне, заняв пост старшего директора. Мне было всего 32 года, и я не был важной персоной — иными словами, был слишком молод и неопытен для такого назначения. Я отправился в кабинет к Пауэллу, расположенный в Западном крыле, и сказал, что благодарен за доверие, но считаю, что следует поискать более опытного руководителя. Я даже назвал несколько имен.

— Я не предложил бы вам этот пост, если бы не был уверен, что вы справитесь, — спокойно ответил Пауэлл.

В такой ситуации был возможен только один ответ. Преодолев неуверенность в себе, я заверил Пауэлла, что приложу все усилия и постараюсь не обмануть его ожиданий. Возвращаясь в старое здание Исполнительного управления президента, я все еще сомневался, что справлюсь со взятыми на себя обязательствами, но доверие Пауэлла вселяло уверенность.

Последние полгода работы при администрации Рейгана прошли как в тумане. Кризисные ситуации возникали все чаще. В декабре 1988 г. от взрыва заложенной террористами бомбы потерпел крушение авиалайнер компании Pan Am, летевший рейсом 103. Катастрофа произошла над Локерби в Шотландии. Все 259 пассажиров и члены экипажа погибли. Кроме того, от обломков самолета пострадали 11 жителей Локерби. Сначала подозрения пали на иранцев, мечтающих отомстить за самолет, сбитый выстрелом с корабля «Винсенс», и сирийскую террористическую группировку, состоящую из палестинцев. Но расследование показало, что ответственность за теракт лежит на Ливии. Это открыло новую страницу в наших отношениях с Каддафи и, как следствие, в моей карьере.

В последние месяцы работы в аппарате СНБ я в основном занимался вопросами, связанными с финальной серией попыток администрации Рейгана содействовать нормализации арабо-израильских отношений. В первом полугодии 1988 г., в период опасной эскалации насилия на Западном берегу реки Иордан, госсекретарь Шульц и Дик Мерфи трудились не покладая рук, чтобы приблизить начало переговоров. Идея состояла в том, что представлять палестинские интересы будет Иордания и в процессе работы произойдет «сцепка», в результате чего переговоры по окончательному статусу Западного берега реки Иордан и сектора Газа начнутся одновременно с развертыванием обсуждения

переходных условий. Правительство Шамира в Израиле упорно сопротивлялось, не желая идти на серьезные уступки из-за палестинской агрессии. Король Хусейн боялся сделать Иорданию объектом критики со стороны других стран региона и сомневался в том, что Арафат когда-либо передаст Иордании полномочия по ведению переговоров. В июле 1988 г., окончательно разочаровавшись в затее, король официально отказался от правовых и административных связей с Западным берегом реки Иордан, прямо заявив, что с этого момента исключительную ответственность за представление на переговорах интересов Палестины несет Организация освобождения Палестины (ООП).

С середины 1970-х гг. США не раз заявляли, что готовы вести переговоры непосредственно с ООП только в случае соблюдения трех условий, а именно: принятия резолюции 242 Совета Безопасности ООН и формулы «земли в обмен на мир» для разрешения конфликта; прекращение насилия; признание права на существование Израиля. Поскольку король Хусейн разорвал связи с Западным берегом реки Иордан и опасался появления новых лидеров, которых он не сможет контролировать, Арафат начал рассматривать возможность диалога с Соединенными Штатами. Такой диалог можно было вести либо через проживавшего в США палестинского активиста, близкого к руководителю ООП, либо через министра иностранных дел Швеции. Последовал сложный «танец» с Арафатом, предпринявшим ряд шагов, приближающих, хотя и не в полной мере, выполнение наших условий. Белый дом в основном полагался на Шульца, который был непреклонен и не соглашался на пересмотр условий. Я продолжал работать в тесном контакте с Диком Мерфи и его заместителем Дэном Керцером, которые пытались подтолкнуть посредников к финишной черте и подробно информировали обо всем Пауэлла.

В ноябре, вскоре после убедительной победы вице-президента Буша на президентских выборах, возникло серьезное осложнение. Арафат захотел получить американскую визу, чтобы в конце месяца прибыть в штаб-квартиру ООН в Нью-Йорке. Я считал, что были сильные аргументы в пользу предоставления визы, учитывая американские обязательства как страны, где расположена штаб-квартира ООН. Но госсекретаря Шульца по-прежнему серьезно беспокоило участие ООП в террористических операциях, и он был полон решимости показать Арафату, что не уступит, пока не будут соблюдены наши условия открытия диалога. Президент и Пауэлл разделяли позицию Шульца, и Арафату отказали в визе. Как Шульц и ожидал, это не охладило интерес ООП к прямому диалогу и, возможно, убедило Арафата, что словчить не удастся.

К началу декабря Арафат выполнил почти все условия. Вместе с Пауэллом, Шульцем и несколькими другими помощниками президента я присутствовал на встрече с президентом Рейганом в Овальном кабинете, на которой обсуждались наши следующие шаги. Шульц

убедительно доказал, что важно сказать «да» лишь тогда, когда Арафат выполнит условия полностью. Этим мы окажем услугу президенту Бушу — он унаследует диалог с палестинцами, не рискуя собственным политическим капиталом. Президент Рейган с готовностью согласился. — Давайте сначала убедимся в том, что они честно выполняют свою часть сделки, — сказал он.

14 декабря в Женеве Арафат публично заявил, что выполнил американские условия, и наш посол в Тунисе был уполномочен начать прямой диалог с представителями ООП. Хотя до серьезных мирных переговоров еще предстояло пройти долгий путь, был сделан значительный шаг вперед. В декабре 1988 г. внешнеполитическое наследие президента Рейгана выглядело намного более весомым, а его место в истории — более важным, чем два года назад.

В январе 1989 г. президент Буш готовился к инаугурации, а я — к возвращению в Государственный департамент после двух с половиной лет напряженной работы в Белом доме. Я прекрасно сознавал, как мне повезло и сколь многому я научился за это время. В последнем аттестационном листе я написал, что теперь понимаю, «как должен и как не должен протекать политический процесс». Кроме того, я начал догадываться, что профессия дипломата лишь отчасти связана с собственно дипломатической работой. Помимо этого, дипломат должен разбираться в политике и в том, как она делается. Моя учеба в «школе молодого дипломата», продолжавшаяся почти семь лет, дала мне необычайно богатый и разнообразный опыт. Мне довелось поработать в одном из наших ключевых посольств, сопровождать в зарубежных поездках двух выдающихся государственных деятелей, занимавших высокие посты в руководстве Госдепартамента, и попотеть в аппарате СНБ, где я узнал, что такое американские горки, пережив головокружительный взлет со дна пропасти Ирангейта до высокого поста руководителя одного из подразделений СНБ при Колине Пауэлле. Теперь начиналась новая, еще более захватывающая глава. Холодная война заканчивалась, мир менялся, а я возвращался в Госдеп.

2

Годы с Бейкером: строительство нового миропорядка

Старинный кавказский городок Кисловодск пребывал в полном упадке, как, впрочем, и весь Советский Союз. Дело было в конце апреля 1991 г. Госсекретарь Бейкер и мы, едва живые от усталости члены делегации, только что прилетели сюда из Дамаска. На следующее утро была запланирована встреча Бейкера с министром иностранных дел СССР Александром Бессмертных. Нас привезли на правительственную дачу,

где раньше отдыхала партийная элита, а теперь царило запустение. Вечерело. Спотыкаясь в плохо освещенных коридорах, мы бродили по зданию в поисках своих апартаментов. Наконец я нашел свою комнату. Под потолком горела одна-единственная лампочка. Когда я попытался спустить воду в туалете, ручка унитаза осталась у меня в руках. Вода, сочившаяся из крана, так же отдавала серой и имела тот же красноватый оттенок, что и вода из минеральных источников, которыми славился Кисловодск. Обстановку нельзя было назвать комфортной, но я не спал уже сутки и мечтал только об одном: как можно скорее завалиться в кровать со скрипучим пружинным матрасом и наконец уснуть.

Но прежде нужно было передать госсекретарю тезисы для брифинга. Я спустился в его номер люкс, чуть более просторный и лучше освещенный, чем другие номера, но такой же обшарпанный. Дверь открыл дежуривший в коридоре охранник. Бейкер сидел за столом, погруженный в чтение газетных вырезок. На нем все еще была строгая белоснежная рубашка и неизменный зеленый галстук. Устало улыбнувшись, он жестом предложил мне сесть. О выносливости госсекретаря, всегда самым тщательным образом готовившегося к встречам, ходили легенды, но сейчас его силы явно были на исходе. Накануне он провел девятичасовую дипломатическую схватку с президентом Сирии Асадом, который, развалившись в мягком кресле, с наслаждением испытывал терпение Бейкера, пускаясь в пространные рассуждения об истории Сирии и региональных интригах и угощая госсекретаря чаем в количествах, способном сокрушить даже самый стойкий мочевой пузырь. Но Бейкер выдержал. Он не поддался давлению и не проиграл в Дамаске, но был вымотан этой беседой с Асадом.

Госсекретарь взглянул на принесенные мной бумаги. Круг вопросов, которые предстояло обсудить с Бессмертных, трудно было даже вообразить два года назад, в начале срока пребывания Бейкера на посту главы Госдепартамента. В материалах были пункты, касающиеся мирного объединения Германии осенью 1990 г., а также информационные заметки о будущем Советского Союза, которое становилось все более неопределенным, — сторонники жесткого курса боролись с реформаторами, жаждущие независимости главы советских республик осаждали Горбачева, а экономика находилась в состоянии свободного падения. Полным ходом шли исторические переговоры о сокращении ядерных и обычных вооружений. На Ближнем Востоке Бейкер добивался возможности воспользоваться плодами триумфальной победы над Саддамом Хусейном для проведения арабо-израильской мирной конференции, желательной при участии СССР.

Бейкер оторвал взгляд от бумаг, обвел глазами жалкую обстановку номера и спросил:

— Вы когда-нибудь видели такое?

Я ответил, что такого мне видеть еще не приходилось, и начал рассказывать про унитаз без ручки.

— Я не об этом, — сказал Бейкер, подавив смешок. — Я имею в виду мир в целом. Видели ли вы когда-нибудь, чтобы так много всего менялось в этом мире и с такой бешеной скоростью?

Я смущенно признался, что нет.

— Значит, время пришло, — сказал госсекретарь. — Держу пари, что, сколько бы вы ни проработали на дипломатической службе, такого больше не увидите.

Он оказался прав. За годы, проведенные на дипломатической службе, я повидал немало выдающихся людей и участвовал в решении многих серьезных проблем, но период работы в Госдепартаменте США под началом Бейкера был поистине уникальным. Такой концентрации блестящих государственных деятелей и судьбоносных событий, как тогда, я больше не видел. Конец холодной войны, мирный распад Советского Союза и успешное отражение иракской агрессии знаменовали собой новую эру в мироустройстве.

Президент Джордж Герберт Уокер Буш был достаточно опытен, чтобы быть готовым к происходившим в мире беспрецедентным переменам. Недаром он восемь лет провел в Белом доме в качестве вице-президента, а до этого работал директором ЦРУ и на дипломатическом поприще — сначала был представителем США в ООН, а затем — в Китае. Джим Бейкер — тонкий политик, ранее занимавший посты главы аппарата Белого дома и министра финансов, был его ближайшим другом. Brent Скоукрофт являл собой пример идеального советника по национальной безопасности — в тесном контакте с Бушем он активно и честно участвовал в управлении политическим процессом, опираясь на здравый смысл и свою человеческую порядочность. Пентагоном блестяще руководил Дик Чейни, прекрасно разбиравшийся в проблемах национальной безопасности и темных искусствах Вашингтонских политиков. Пост председателя Объединенного комитета начальников штабов занимал Колин Пауэлл, который мог похвастаться не только отличными отзывами о своей службе в армии, но и опытом работы на посту советника по национальной безопасности при Рейгане.

В период неожиданных тектонических геополитических сдвигов огромный опыт и политическая дальновидность этих людей сослужили нашей стране хорошую службу. Естественно, у них были недостатки и просчеты, случались и ошибки, и разногласия, но в целом это была самая блестящая и сплоченная команда из всех, с которыми мне когда-либо довелось работать. Им выпало работать в особый период, когда история делала крутой поворот. Члены команды сумели трезво оценить возможности и пределы американского влияния. Они понимали, что превосходство США может привести к неоправданной самонадеянности и переоценке собственных возможностей, но в целом позитивно

оценивали перспективы американского влияния на события на мировой арене, контроля над ситуацией или даже управления ею. Это была великолепная команда — такая, о какой могли только мечтать все последующие администрации.

* * *

Тем, что я оказался в кругу сотрудников Бейкера, я обязан своему бывшему боссу Деннису Россу. Во время президентской кампании Джорджа Буша—старшего он был его советником по вопросам внешней политики. Когда Буш выиграл выборы, Деннис решил остаться с Бейкером в Госдепартаменте, справедливо рассудив, что благодаря дружеским отношениям с президентом госсекретарь станет ключевой фигурой американской дипломатии. Как директор Группы политического планирования Госдепартамента США, Деннис отвечал за два ключевых направления — СССР и Ближний Восток. Однажды солнечным вечером в конце ноября, когда мы сидели на ступенях старого здания Исполнительного управления президента, он предложил мне войти в его команду в качестве заместителя. Я согласился, хотя, как обычно, не был уверен в том, что готов к новому повороту карьеры.

Джим Бейкер руководил Госдепартаментом, опираясь на небольшую сплоченную команду сотрудников, разместившихся на седьмом этаже в нескольких кабинетах, выходящих в знаменитый обитый панелями из красного дерева коридор. В одном конце коридора был кабинет заместителя Бейкера, ветерана дипломатической службы Ларри Иглбергера. Вечно взъерошенный, он курил одну сигарету за другой, никогда не стеснялся в выражениях и носил тесноватые костюмы в тонкую полоску, которые частенько трещали по швам. Бейкер поручил Иглбергеру управление рабочим процессом и, кроме того, рассчитывал, что тот поможет ему наладить согласованную работу с Brentом Скоукрофтом, давним другом Иглбергера и его коллегой по работе под началом Генри Киссинджера. В другом конце коридора сидел Боб Зеллик, ранее занимавший пост советника, а затем заместителя госсекретаря по международным экономическим отношениям. Это был талантливый, творческий и невероятно дисциплинированный работник, которому еще не исполнилось сорока. Именно в таком человеке и нуждался Бейкер в период, когда до истечения срока годности прописных истин, казалось, оставались уже не годы, а дни.

В смежном с кабинетом госсекретаря офисе сидела Маргарет Татуайлер. Номинально она была помощником госсекретаря по связям с общественностью и пресс-секретарем Госдепартамента, но фактически выполняла и множество других обязанностей. Она работала под началом Бейкера в Белом доме при Рейгане и в министерстве финансов. Маргарет неустанно заботилась о его имидже и защищала от нападков с флангов. За ее добродушием южанки скрывался железный характер — она была крепка как кремень и видела людей насквозь. Несколько кабинетов, располагавшихся далее по коридору, занимал Боб Киммит,

заместитель Бейкера по политическим вопросам (третий по значимости пост в Госдепе), который тоже работал с ним еще в рейгановском Белом доме. Киммит окончил Уэст-Пойнт, воевал во Вьетнаме. Он обладал очень острым умом и потрясающими организаторскими способностями. Этот человек контролировал работу региональных бюро и играл ключевую роль в управлении текущим политическим процессом. Между Киммитом и Зелликом на значительном удалении от остальных сотрудников Группы сидели Деннис и я.

Бейкер мастерски организовал механизм разработки и реализации внешней политики. Он владел искусством маневра в работе с людьми и бюрократическими структурами. Его оценки внешнеполитического ландшафта были одновременно и интуитивными, и прагматическими. Госсекретарь блестяще справлялся с любыми проблемами, не претендуя при этом на роль великого интеллектуала — специалиста по национальной безопасности либо выдающегося стратега. Весьма осторожный по натуре, Бейкер старался анализировать все последствия избранного внешнеполитического курса, в том числе отдаленные, второго и третьего порядка. Будучи свободным от идеологических предрассудков, он всегда был готов учитывать альтернативные точки зрения и договариваться. Это был прекрасный переговорщик — лучший из всех, с какими мне довелось работать. Он тщательно готовился к встречам, знал свои козыри и тонко чувствовал, чего добивается и на что никогда не пойдет его визави за столом переговоров. Кроме того, он всегда понимал, когда настало время закрывать сделку.

Бейкер искусно управлял Госдепом с помощью преданных помощников, давая им возможность проявить творческую инициативу и предложить инновации и натягивая вожжи ровно настолько, насколько это было необходимо, чтобы они полностью реализовали свои способности. В том, что касалось идей и стратегии, он мог полностью положиться на Зеллика и Росса. Иглбергер и Киммит решали бюрократические вопросы и контролировали работу исполнителей. А если было нужно защитить тылы или возникала опасность налететь на политическую мину, на помощь спешила Маргарет Татуайлер. На начальном этапе работы Бейкера в Госдепе его стиль руководства отличался закрытостью, что предсказуемо вызывало недовольство среди подчиненных. Однако ситуация в мире менялась все быстрее, и госсекретарь, убедившись в высочайшем профессионализме своих сотрудников и чувствуя необходимость опираться на более широкие круги, начал менять стиль руководства в сторону большей открытости. Он вовлекал в работу лучших профессионалов, восхищавшихся его пробивной силой и успехами, благодаря которым в период грандиозных глобальных изменений Госдеп стал играть в американской дипломатии ключевую роль.

Меня всегда интересовала Группа политического планирования Госдепартамента, созданная в 1947 г. госсекретарем Джорджем

Маршаллом. Первым директором Группы был Джордж Кеннан, легенда дипломатической службы и архитектор стратегии холодной войны и ядерного сдерживания. Маршалл поставил перед Кеннаном и его командой из пяти человек задачу «разработать долгосрочные программы для достижения внешнеполитических целей США». В дополнение к этой директиве Маршалл дал Кеннану лаконичный совет: «Не занимайтесь пустяками» [1]. Кеннан и его команда сыграли ключевую роль в разработке Плана Маршалла и заложили первые камни в фундамент американской политики времен холодной войны. После того, как в 1949 г. Маршалл ушел из Госдепартамента, Кеннан начал постепенно терять интерес к работе, видя, что его концепция трактуется как аргумент в пользу милитаризации внешней политики, а новый госсекретарь Дин Ачесон, в отличие от Маршалла, не считает, что Группа должна занимать в Госдепе привилегированное положение. Влияние Кеннана ослабевало. Вскоре он ушел из Госдепа в Принстон, где занимался исследовательской работой.

После Кеннана роль Группы политического планирования постоянно менялась. Как правило, новые руководители из всех сил боролись за внимание госсекретарей и пытались нащупать оптимальное соотношение между разработкой долгосрочной стратегии и решением повседневных задач, которыми госсекретарю и его ведомству приходится заниматься изо дня в день. Лучшим командам — например, той, что работала под руководством Киссинджера, — удавалось заниматься и стратегией, и текушкой.

При Бейкере роль Группы была не менее значимой, чем при Киссинджере и Маршалле. Бейкер считал ее своим собственным маленьким советом безопасности, полностью полагаясь на нас в реализации смелых инициатив, связанных с окончанием холодной войны, написании текстов выступлений, «боевом обеспечении» в поездках, а также подготовке материалов для брифингов, вопросов для обсуждения и заявлений для прессы, без которых немислима работа дипломатической машины. Учитывая его не слишком открытый стиль руководства, а также драматизм и лавинообразный характер происходивших в мире событий, Группа получила широкие (и накладывающие на нее огромную ответственность) полномочия — как в области разработки стратегии, так и в сфере принятия оперативных решений.

Вскоре в нашем подразделении работали уже более трех десятков сотрудников, включая как бывших служащих Госдепа, Пентагона и ЦРУ, так и пеструю компанию специалистов, не имевших опыта государственной службы. Я занимал пост заместителя Денниса и был его альтер эго, из всех сил стараясь облегчить ему бремя руководства Группой и контроля над подчиненными. Кроме того, я часто сопровождал Бейкера в поездках. У нас работали многие выдающиеся умы: и ученые, в том числе Джон Айкенберри и Фрэнк Фукуяма, который наутро после

выхода своей статьи «Конец истории?» проснулся знаменитым; и советологи — например Том Грэм, грубоватый Билл Браунфилд и мой добрый друг Дэн Керцер; и государственные служащие — такие как Аарон Миллер, тоже мой близкий друг и специалист по Ближнему Востоку, и Боб Эйнхорн, один из главных правительственных экспертов по контролю над вооружениями; и талантливые партийные деятели — скажем, Эндрю Карпендейл, Уолтер Канстайнер и Джон Ханна; и замечательные, хотя и вечно перегруженные работой, спичрайтеры; и молодые стажеры, среди которых был и Дерек Шоле, один из самых многообещающих специалистов в области внешней политики его поколения.

Команда была замечательная, но работать было непросто. Из-за близости к Бейкеру и привилегированного статуса подразделения большинство других сотрудников Госдепа относились к нам неприязненно, и мне приходилось тратить немало сил на налаживание нормальных коллегиальных отношений с ними. Поэтому я ничуть не удивился, когда Том Фридман, в то время корреспондент The New York Times в Госдепе, осенью 1989 г. написал, что нашу группу считают «компанией зеленых, не по летам влиятельных юнцов» [2].

* * *

Не знаю, можно ли было считать нас зелеными юнцами, но события 1989 г. стали для нас полной неожиданностью.

Имея богатый опыт работы в администрации Рейгана, президент Буш и госсекретарь Бейкер хорошо знали унаследованные от нее проблемы. Они полагали, что главной причиной подковерной борьбы и ослабления внешнеполитического авторитета администрации Буша в Конгрессе останется Центральная Америка. На азиатском направлении таких проблем, по их мнению, не предвиделось — по крайней мере на тот момент, учитывая позитивный характер развития отношений с Китаем. Япония, как и ожидалось, переживала экономический бум, но его влияние на экономику США оказалось сильно преувеличенным. Ситуация на обширном пространстве от Афганистана до Марокко выглядела более спокойной, чем несколькими годами ранее. Перед инаугурацией президента Буша в январе 1989 г. завершился вывод советских войск из Афганистана, ирано-иракская война кончилась, угрозы для добычи и транспортировки нефти в Персидском заливе больше не было. Открытие диалога с ООП сулило некоторые подвижки в направлении арабо-израильских мирных переговоров, несмотря на продолжающиеся столкновения между Палестиной и Израилем на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа.

Однако теперь внимание всего мира было приковано к драматическим событиям, разворачивающимся в Советском Союзе. Михаил Горбачев все еще пытался преобразовать советскую власть, чтобы преодолеть катастрофический спад экономики, сохранив руководящую роль КПСС

внутри страны и влияние на мировой арене. При этом он столкнулся с огромным множеством растущих как снежный ком проблем: гнивающей экономикой, дефицитом продуктов питания, яростным сопротивлением старой партийной гвардии, волнениями на этнической почве и сепаратистскими настроениями в национальных республиках СССР, а также с неповиновением восточноевропейских союзников и быстрорастущим недовольством граждан, разочаровавшихся в советском строе. Но тогда мало кто мог предсказать приближающуюся кончину коммунистического блока и тем более распад СССР.

Рейган, старый рыцарь холодной войны, в последние годы правления, видимо, понял безнадежность попыток Горбачева сохранить насквозь прогнившую советскую систему. Но Буш, Бейкер, Скоукрофт и их коллеги сомневались, что она обречена. Они заступали на свои посты с убеждением, что не следует слишком уповать на Горбачева. В случае провала его реформ Советский Союз мог и устоять. Более вероятным казалось отстранение Горбачева от власти сторонниками жесткого курса, что означало бы новый виток холодной войны.

В первом полугодии 1989 г. Буш и Бейкер с опаской подходили к развитию отношений с Горбачевым. По распоряжению президента Brent Скоукрофт и его заместитель Боб Гейтс начали готовить большой межведомственный обзор американской политики в отношении Советского Союза. На время работы над этим документом Гейтс предлагал сделать «разумную паузу» в американо-советских дипломатических отношениях. «Многое в наших отношениях происходило ad hoc, — писал он. — Мы предпринимали — или по крайней мере пытались предпринимать — какие-то шаги, отвечая на действия СССР, а не исходя из стратегических представлений о том, каковы должны быть наши действия» [3]. На первой встрече со своим советским коллегой Эдуардом Шеварднадзе, которая состоялась в марте в Вене, и на беседах с Горбачевым и Шеварднадзе в Москве в мае Бейкер был очень осторожен. Он ясно дал понять, что администрация Буша высоко оценивает содержание и потенциал проводимых в СССР реформ, но подчеркнул, что ни он, ни президент США не хотели бы связывать себя громкими публичными заявлениями или действиями, направленными на поддержку реформаторов и позволяющими рассматривать США как их твердого сторонника. Ни Скоукрофт с Гейтсом, ни Чейни еще не решили, как относиться к Горбачеву. Как позднее вопрошал Скоукрофт, «сколько можно ошибаться, принимая тактические подвижки в политике Советского Союза за радикальное преобразование американо-советских отношений?» [4]

Я и мои коллеги активно участвовали в подготовке той части обзора, за которую отвечало наше подразделение, но нас все больше беспокоили неторопливые академические темпы работы над документом, учитывая, что весной 1989 г. события в бывшем коммунистическом блоке набирали обороты. В Советском Союзе состоялись свободные выборы в Совет

народных депутатов, ставший трибуной для таких пламенных борцов за ускорение реформ, как Борис Ельцин, чья политическая платформа транслировалась по национальному телевидению. На июньских выборах в Польше к власти пришел профсоюз «Солидарность», затем было сформировано первое в Восточной Европе после окончания Второй мировой войны некоммунистическое правительство. Позже в том же месяце венгры демонтировали колючую проволоку на границе с Австрией, а 200 000 человек собрались на церемонию перезахоронения Имре Надя, официально реабилитированного лидера революции 1956 г. Верный своей «доктрине Синатры»³ — политике невмешательства в политическую жизнь Восточной Европы, Горбачев не препятствовал полякам и венграм.

К осени 1989 г. темпы изменений убедили Бейкера в том, что США больше не могут позволить себе проводить осторожный, нацеленный на недопущение рисков курс, поддерживаемый Пентагоном и Советом национальной безопасности США. Их аргументы, по сути, сводились к тому, что по мере ослабления позиций Горбачева администрация должна требовать от него все новых уступок. Бейкер, напротив, отстаивал более активную политику, ратуя за последовательные усилия, направленные на обеспечение влияния на быстро меняющуюся ситуацию в Европе и закрепление стратегических преимуществ в сотрудничестве с Горбачевым и Шеварднадзе. С начала сентября мы подготовили для Бейкера несколько материалов, где в общих чертах представили различные сценарии развития событий в СССР в случае провала горбачевских реформ — от постепенного разрушения советской власти до военного переворота и авторитарной модернизации. Варианты были разные, но все они указывали на то, что пришло время решительных действий и важно сделать все от нас зависящее для поддержки конструктивных изменений. Той осенью, беседуя с нами в своем кабинете, Бейкер сказал, что «история не простит нам, если мы упустим эту возможность из-за чрезмерной медлительности или отсутствия творческого начала». Аккуратно направляемый Бейкером, президент Буш согласился с этим подходом.

В конце сентября Бейкер пригласил Шеварднадзе и большую советскую делегацию провести несколько дней вблизи его скромного ранчо в долине Джексон-Хоул, штат Вайоминг. Переговоры проходили на фоне роскошных пейзажей у подножия горного хребта Титон и Змеиной реки. Шеварднадзе высоко оценил неформальное гостеприимство Бейкера и его готовность развивать дружеские отношения.

Эдуард Шеварднадзе был удивительным человеком. Будучи продуктом советской системы, он прекрасно знал ее главные недостатки и имел мужество пытаться что-то сделать для их исправления. Гордый уроженец Грузии, он как никто из высших руководителей СССР понимал, что в республиках набирают силу националистические настроения, готовые вот-вот выплеснуться наружу. Он не боялся говорить о параличе

советской экономики и намного более реалистично оценивал опасность консерваторов, стремящихся не допустить реформ, чем кипучий оптимист Горбачев. Что касается ситуации на мировой арене, то Шеварднадзе понимал, что быстро ослабевающее влияние СССР требует усилий, направленных на обновление отношений с Соединенными Штатами, — это способствовало бы как стабилизации ситуации внутри страны, так и сохранению, по возможности, весомой роли Советского Союза в мировой политике. В лице Бейкера Шеварднадзе нашел столь же прагматичного партнера, как и он.

В долине Джексон-Хоул был достигнут ощутимый прогресс в решении целого ряда проблем. Шеварднадзе ясно дал понять, что Советский Союз больше не будет ставить значительное сокращение арсеналов ядерного оружия в зависимость от будущего противоракетной обороны (ПРО). Это был важнейший прорыв, результатом которого стало подписание в июле 1991 г. Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-I) — самого масштабного и значимого соглашения о контроле над вооружениями, которое когда-либо заключалось. Были устранены препятствия для подписания двусторонних соглашений о запрещении испытаний ядерного и химического оружия. Кроме того, советский министр иностранных дел категорически заявил о прекращении поставок оружия в Никарагуа и готовности Москвы надавить на кубинцев с тем, чтобы они тоже прекратили такие поставки.

Помимо всего прочего, Бейкер был впечатлен прямоотой, с которой Шеварднадзе говорил о внутривнутриполитических проблемах, с которыми сталкивался Горбачев. Когда госсекретарь спросил, насколько велика вероятность применения силы для подавления протестов в Прибалтике и забастовок шахтеров в России, Шеварднадзе не стал отщипываться шаблонными заявлениями и откровенно рассказал о закоснелых представлениях некоторых советских руководителей и опасности применения насилия. Он не соглашался с Бейкером, который предлагал Горбачеву начать «отпускать» прибалтийские республики, ссылаясь на возможность цепной реакции, способной привести к выходу других республик из состава СССР. Откровенные и содержательные беседы с Шеварднадзе укрепили убежденность Бейкера в необходимости активизации политики США на этом направлении и способствовали подготовке почвы для Мальтийского саммита — встречи на высшем уровне Буша и Горбачева в декабре 1989 г.

В октябре Бейкер в своих выступлениях и публичных заявлениях продолжал развивать новые подходы администрации. Он утверждал, что успех перестройки будет зависеть только от самого СССР, но что она открывает историческую возможность строительства новых отношений между Советами и США на основе «сотрудничества в вопросах, представляющих взаимный интерес». Наглядными примерами такого подхода стали подвижки в области контроля над вооружениями и

разрешения региональных конфликтов. Для поддержки экономических реформ Бейкер предлагал предоставить СССР техническую помощь, а в более широком контексте продвигал идею «единой и свободной Европы».

Темпы изменений в Восточной Европе нарастали, отслеживать события становилось все труднее. Так, 9 ноября 1989 г. неудачная попытка ослабить ограничения на выезд за рубеж привела к падению Берлинской стены. В четверг вечером мы с Деннисом Россом у себя в офисе смотрели захватывающие телерепортажи CNN. Наблюдая за тем, как вооруженные молотками жители Берлина разносят стену на куски, мы видели, что мир, который мы знали, вот-вот изменится, хотя не могли предположить, когда, с какой скоростью и в каких масштабах это произойдет. В течение нескольких недель граждане Болгарии, Чехословакии и Румынии свергли своих авторитарных правителей. Мы пытались делать прогнозы. В очередном аналитическом материале Группы политического планирования был предложен ряд инициатив, нацеленных на «консолидацию революций в Восточной Европе 1989 г.» [5]. Мы писали, что «посткоммунистическая реконструкция Восточной Европы — процесс не менее сложный, чем реконструкция Западной Европы после победы над нацизмом», и настаивали на принятии серьезных программ технической и экономической помощи, реализуемых в сотрудничестве с нашими западноевропейскими союзниками и при этом не провоцирующих СССР.

Когда через месяц после падения Берлинской стены на корабле в штормовых водах Средиземного моря у берегов Мальты состоялась встреча Горбачева и Буша, советская империя фактически прекратила свое существование. Убеждая Буша, что США и СССР «просто обречены на диалог, координацию и сотрудничество и другого выбора у них нет» [6], Горбачев всего лишь констатировал этот факт. Опираясь на итоги дискуссии в долине Джексон-Хоул, лидеры двух держав договорились о значительном сокращении ядерных и обычных вооружений и, главное, сигнализировали о возможности объединения Западной и Восточной Германии в рамках единого демократического государства. Это был шаг, который невозможно было даже вообразить в течение почти четырех десятилетий.

Никогда еще дипломатическая гибкость и дальновидность Бейкера не проявлялись с такой силой, как в период, когда менее чем через год после падения Берлинской стены, в октябре 1990 г., происходившие с небывалой скоростью события привели к официальному объединению Германии и ее вступлению в НАТО. В середине ноября 1989 г. на совещании нашей группы Фрэнк Фукуяма предложил Бейкеру выдвинуть инициативу по разработке основных принципов механизма объединения Германии. В подготовленном вслед за этим для госсекретаря материале Фрэнк сформулировал несколько таких принципов: будущее Германии должны определять сами немцы без вмешательства других государств;

объединение должно происходить в контексте соблюдения Германией своих обязательств перед НАТО, принимая во внимание правовую роль и ответственность четырех союзных держав (Франции, Соединенного Королевства, США и СССР); процесс должен происходить постепенно, мирно и поэтапно; должны соблюдаться положения Хельсинкского акта, касающиеся нерушимости границ. Эти принципы, предложенные США, задали тон и определили механизм последующего дипломатического процесса. Кроме того, они позволили Бейкеру призвать Германию к решимости самостоятельно определять свое будущее, а также переубедить французов и британцев, поначалу скептически оценивавших возможности быстрого продвижения Германии к воссоединению, и вдобавок развеять опасения СССР, связанные с возможными стратегическими последствиями объединения Германии. Я понял, что тщательная разработка принципов предстоящих дипломатических переговоров зачастую становится первым шагом к достижению поставленных целей.

Бейкеру также пришлось преодолевать настороженность Белого дома и некоторых подразделений администрации. В одном из документов, подготовленных Бюро по делам Европы Госдепартамента США, Бейкеру рекомендовали не увлекаться непродуманными дипломатическими инициативами. Зеллик и Росс были категорически не согласны с этой рекомендацией. Зеллик несколько лет держал у себя на столе бумагу, полученную из Европейского бюро, и демонстрировал ее каждый раз, когда хотел напомнить (в шуточной форме, но на самом деле всерьез) о чрезмерной осторожности дипломатической службы Госдепа. Впрочем, Бейкер вряд ли нуждался в подобных напоминаниях. Учитывая головокружительную скорость перемен, происходивших в 1989 г., он вовсе не собирался отсиживаться на скамье запасных.

Большую часть рождественских каникул мы провели занимаясь разработкой концепции практического использования принципов Фукуямы в контексте происходящих процессов. В подготовленном нами документе мы предложили формат «два плюс четыре», в рамках которого Западная и Восточная Германия должны были договариваться между собой, а четыре союзные державы — помогать им добиваться договоренностей с другими странами. В конце января 1990 г. Деннис отослал материал Бейкеру, и госсекретарь быстро оценил практическую значимость концепции, отвечающей потребностям немцев, снимающей опасения некоторых представителей администрации США и удовлетворяющей требования СССР, Франции и Великобритании. В начале февраля при поддержке президента Буша Бейкеру удалось убедить канцлера Германии Гельмута Коля и министра иностранных дел этой страны Ганса-Дитриха Геншера принять формат «два плюс четыре», чтобы настаивать на скорейшем объединении Германии и ее полноправном членстве в НАТО, а СССР — в том, что в связи с окончанием холодной войны и потенциальным развитием

сотрудничества с Советским Союзом ни продвижения НАТО на восток, ни его реформирования не планируется.

На встречах с Шеварднадзе и Горбачевым, состоявшихся несколько дней спустя в Москве, Бейкер заручился их предварительной поддержкой и начал работу, направленную на преодоление сопротивления членству объединенной Германии в НАТО. Бейкер утверждал, что объединенная Германия в составе НАТО будет представлять для интересов СССР меньшую угрозу, чем если она не будет входить в Североатлантический союз, особенно если со временем обзаведется ядерным оружием. Кроме того, он пообещал, что юрисдикция и силы НАТО не будут расширяться «ни на дюйм к востоку» от границ объединенной Германии. Русские поверили ему на слово. В последующие годы они будут считать расширение НАТО на восток предательством, несмотря на то, что обещание Бейкера не было зафиксировано на бумаге и давалось до распада Советского Союза. Этот эпизод станет предметом разногласий между нашими странами на много лет вперед.

Формат «два плюс четыре» получил всеобщую поддержку на встрече министров иностранных дел в Оттаве, состоявшейся в середине февраля, где о его принятии официально объявили Бейкер и Геншер. В мае Горбачев согласился с Бушем в том, что Западная и Восточная Германия должны договариваться об объединении самостоятельно. Его больше беспокоили народные волнения, экономический застой в стране, рост насилия и набирающие силу сепаратистские настроения в Прибалтике и на Кавказе. Влияние Горбачева постепенно ослабевало. Буш дал ему ряд неформальных гарантий безопасного развития НАТО, подтвердив обещания Бейкера. В июле Коль и Горбачев объявили о подписании всеобъемлющего соглашения об объединении Германии и ее членстве в НАТО. Наконец 3 октября 1990 г. Германия официально стала единой.

* * *

Учитывая драматические события, разворачивающиеся в Европе, неудивительно, что в первые полтора года пребывания Буша в президентском кресле ближневосточная политика отошла на второй план. Ситуация изменилась в начале августа 1990 г., когда Саддам Хусейн вторгся в Кувейт.

В администрации США недооценивали способность Саддама взвешивать риски и возможности. За восемь лет войны с Ираном он практически разорил экономику страны. Городская инфраструктура была почти полностью разрушена, военный долг перевалил за \$100 млрд, война унесла жизни более полумиллиона иракцев. Ни Кувейт, ни Саудовская Аравия не были заинтересованы в списании долга и согласованном увеличении цен на нефть. Несмотря на свой жесткий, репрессивный стиль правления, Саддам опасался, что безрадостные

экономические перспективы вызовут недовольство его сограждан. В то же время он считал, что может с выгодой воспользоваться тенденциями, набирающими силу в регионе. Сначала он изображал из себя воинствующего арабского националиста, защищающего арабский мир от иранской теократии, а потом — борца за права арабов, попираемые коррумпированными правителями, которые пляшут под американскую дудку и проводят весьма мягкую политику в отношениях с Израилем. Кроме того, он рассчитывал на то, что после окончания холодной войны Вашингтон будет менее заинтересован во вмешательстве в ближневосточные дела и, соответственно, его легко можно будет отпугнуть простой демонстрацией силы.

Наши арабские партнеры также заблуждались относительно Саддама. Президент Египта Хосни Мубарак, король Иордании Хусейн и король Саудовской Аравии Фахд рекомендовали Бушу поддержать иракского диктатора. Они надеялись, что после окончания ирано-иракской войны Саддам будет вынужден заниматься восстановлением и модернизацией страны, оставаясь проблемным, но не слишком опасным соседом, к тому же Ирак будет служить защитой от охваченного революцией Ирана. В течение первого года своего президентского срока Буш аккуратно зондировал почву в Багдаде. США гарантировали Ираку предоставление кредита на закупки зерна, а Бейкер встречался со своим иракским коллегой — коварным Тариком Азизом. Однако к весне 1990 г. позиция госсекретаря стала более жесткой, особенно после того, как Саддам произнес злобную речь, угрожая «сжечь Израиль». Росс сказал Бейкеру, что считать Саддама надежным потенциальным партнером — значит впадать в опасное заблуждение.

Между тем Саддам возобновил давний пограничный спор с Кувейтом, обвинив его в развязывании экономической войны против Ирака. В середине лета он начал подтягивать к границе войска. Кувейт, несомненно, был для Саддама лакомым кусочком. Объем ВВП этой страны составлял почти половину от иракского. Захватив кувейтские нефтяные месторождения, Саддам смог бы контролировать более 10% мировых запасов нефти, получив возможность быстро погасить военные долги. Затея казалась не слишком рискованной — кувейтские вооруженные силы не шли ни в какое сравнение с закаленной в боях армией Саддама.

Мубарак и другие арабские лидеры продолжали уверять Буша, что Саддам просто блефует, чтобы усилить свои позиции в пограничном споре. Когда 25 июля 1990 г. Саддам неожиданно пригласил на встречу посла США в Ираке Эйприл Гласпи, та вновь подтвердила ему официальную позицию США: территориальный спор должен решаться мирным путем. В телеграмме, отправленной по итогам встречи в Вашингтон, Гласпи указывала, что Саддам «полностью разделяет эту позицию» и намерен в ближайшее время начать переговоры с Кувейтом [7]. Позднее многие критиковали ее за то, что она

недостаточно жестко предупредила Саддама о последствиях применения силы, но это обвинение явно было несправедливым. Полномасштабного вторжения Ирака в Кувейт не ожидал никто, а президент Буш 28 июля послал Саддаму письмо, которое и по тону, и по содержанию было не намного более жестким, чем беседа Гласпи с иракским лидером.

Не встретив противодействия, 2 августа 1990 г. Саддам отдал своим войскам приказ перейти границу с Кувейтом. Через два дня войска оккупировали страну, и Кувейт был объявлен 19-й провинцией Ирака. Накануне вторжения Бейкер находился в Сибири, где встречался с Шеварднадзе. Он поделился с советским коллегой разведанными о наращивании военного присутствия на границе Ирака с Кувейтом и своей растущей обеспокоенностью ситуацией, но Шеварднадзе проигнорировал возможность вторжения в Кувейт так же, как ранее это сделали лидеры арабских государств. Затем Бейкер полетел с запланированным ранее визитом в Монголию, где он и находился, когда иракские войска вторглись в Кувейт. Росс посоветовал ему немедленно вылететь в Москву и сделать совместное с Шеварднадзе заявление, осуждающее агрессию Саддама. Политические последствия такого заявления трудно было бы переоценить, к тому же оно со всей очевидностью продемонстрировало бы, насколько изменились американо-советские отношения. Менее чем через сутки после начала вторжения, 3 августа, Шеварднадзе и Бейкер, стоя плечом к плечу в подмосковном аэропорту Внуково, выступили с совместным заявлением, в котором осудили агрессию. Как позднее писал Бейкер, именно в тот момент холодная война действительно закончилась.

Дать оценку последствиям происходящего наша Группа впервые попыталась 4 августа 1990 г. В документе, озаглавленном «Кувейт: первый кризис после окончания холодной войны», мы писали: «Саддам считает, что конец холодной войны кардинально изменил базовые стратегические соображения двух сверхдержав. Основная цель противостояния в Юго-Восточной Азии отошла на второй план, и теперь они сосредоточатся на сохранении созданных ранее альянсов. Причиной изменения советской и американской политики, по мнению Саддама, является в том числе существенно возросшая стоимость демонстрации силы и активного участия в региональных конфликтах. Как Хомейни 10 лет назад, Саддам уверен, что американское влияние на Ближнем Востоке скорее миф, чем реальность, и что реальные затраты на его поддержку заставят Вашингтон отступить» [8].

Далее мы указывали, что «Саддам также опирается на свои представления о фундаментальных тенденциях в политике арабских государств и их отношениях с другими странами. Арабскую интеллигенцию вдохновляют изменения, происходящие в Восточной Европе, а экономические потрясения, связанные с резким ростом и падением нефтяных доходов, наряду с урбанизацией обеспечивают

массовую поддержку демагогических заявлений исламистов и националистов. Саддам апеллирует к символам радикального национализма — в том числе для того, чтобы перехватить инициативу у радикальных исламистов, и играет на традиционной склонности арабов винить в своих политических и экономических проблемах США. Он уверен, что любой арабский режим, поддерживаемый США, внутренне неустойчив».

Наши рекомендации были просты: защитить Саудовскую Аравию, а затем отразить агрессию Саддама. В подготовленном две недели спустя новом, более объемном документе мы сформулировали свою позицию более определенно: «Учитывая все, что сейчас поставлено на карту в Персидском заливе, мы не можем позволить себе согласиться на меньшее, чем полный вывод иракских войск из Кувейта и возвращение законного правительства этой страны» [9]. Предлагаемый нами процесс урегулирования включал два этапа. На первом этапе следовало воздействовать на Саддама, оказывая на него максимальное многостороннее политическое и экономическое давление. На втором этапе должна была быть реализована последовательная программа сдерживания, чтобы не дать ему возможности избежать внутренних последствий неудачи в Кувейте и поражения в войне с Ираном.

В случае если бы Саддам стал упорствовать, наши дипломатические усилия должны были быть направлены на формирование опоры для международной поддержки военной операции в Ираке. Если бы предлагаемые на выбор общепринятые невоенные средства урегулирования конфликта оказались неэффективными, решающее значение приобрели бы обеспечение и использование такой поддержки. Невозможность заставить Саддама вывести войска из Кувейта без применения силы не означала бы провала нашей дипломатии — скорее, это было бы проявлением дипломатической прозорливости, поскольку созданная в связи с этим международная коалиция смогла бы не только добиться вывода иракских войск из Кувейта, но и урегулировать последствия конфликта.

Однако, учитывая, что Саддам умело использовал потенциальные разногласия между членами мирового сообщества, чьей поддержкой должны были заручиться США, у нас было очень мало времени. В заявлении для прессы, сделанном вскоре вторжения Саддама в Кувейт, президент Буш кратко изложил американскую позицию. Он заявил, что «оккупации Кувейта будет положен конец». Затем вместе со своей командой он предпринял ряд шагов, направленных на достижение поставленной цели. Это было сделано так же умело и энергично, как и все, что делалось этими людьми ранее. Дик Чейни вылетел в Саудовскую Аравию, где объявил о начале военной операции «Щит пустыни», нацеленной на защиту Кувейта. Колин Пауэлл и генерал Норман Шварцкопф приступили к мобилизации американских войск для развертывания в регионе. Brent Скоукрофт и Боб Гейтс блестяще

справились со сложным процессом межведомственных согласований и успешно продвигали избранную стратегию. Госсекретарь Бейкер координировал со Скоукрофтом, Чейни и Пауэллом процесс создания масштабной международной коалиции, добиваясь от ее членов действенного военного и финансового участия, организуя экономическое давление на Саддама и создавая прочную дипломатическую базу, необходимую для ее функционирования. Наш представитель в ООН Том Пикеринг мастерски организовал принятие серии резолюций Совета Безопасности ООН, осуждающих иракское вторжение в Кувейт и устанавливающих беспрецедентные по масштабам экономические санкции, которые в конечном счете должны были сделать невозможным иракский экспорт и таким образом лишить страну внешних источников дохода.

В сентябре я сопровождал Бейкера во время его визитов «с протянутой рукой». За 11 дней мы посетили девять стран. В итоге было собрано более \$50 млрд — сумма, почти полностью покрывающая затраты на военную операцию. Бейкер придерживался сугубо делового подхода. Он точно знал, что ему нужно, а его авторитет подкреплялся быстро растущим американским военным присутствием в Персидском заливе. В Джиdde король Фахд обошелся без обычных для арабов уловок и заверил Бейкера, что Саудовская Аравия предоставит ему все, что он просит. Эмир Кувейта, вместе с семьей и правительством пребывающий в изгнании в Саудовской Аравии, был столь же уступчив. Турки немедленно перекрыли нефтепровод, по которому шли основные поставки иракской нефти, а Бейкер добился от Всемирного банка крупного займа, обеспечивающего Анкаре подушку безопасности. В Египте президент Мубарак обещал присоединиться к коалиции, послав в Кувейт свои войска. Их военная мощь была невелика, но участие арабских соединений в боевых действиях вместе с американцами имело огромное символическое значение.

В ходе поездки Бейкер также посетил Дамаск, начав серию встреч с хитрым и упрямым Хафезом Асадом, президентом Сирии с 1971 г. Асад, не питающий особых симпатий к Саддаму — своему давнему сопернику, прошедшему ту же суровую школу арабского правления, что и он, — был впечатлен американской демонстрацией военной силы в Персидском заливе и выразил готовность присоединиться к коалиции. Бейкер его явно заинтересовал, но еще больше его привлекла возможность досадить Саддаму.

В Бонне Коль и Геншер, чувствуя себя в долгу перед Бушем и Бейкером, поддержавшими их в процессе объединения Германии, обещали финансовую поддержку. Бейкер присоединился к Бушу в Хельсинки, куда тот прилетел на очередную встречу с Горбачевым. Советский лидер, вынужденный тратить все больше сил на то, чтобы не допустить развала СССР, считал, что отношения с Бушем важны с точки зрения сохранения

дипломатического влияния его страны, ослабевающего из-за утраты международного престижа.

В ноябре я сопровождал Бейкера в еще более длительной поездке. На этот раз менее чем за три недели мы побывали на трех континентах, посетив 12 стран. Основная цель турне состояла в том, чтобы добиться поддержки жесткой резолюции Совета Безопасности ООН и разрешения на применение силы в случае, если Саддам не выведет полностью и безоговорочно свои войска из Кувейта. Путешествие на самолете Бейкера, который раньше был «бортом номер один» Линдона Джонсона, было, как всегда, незабываемым.

Бейкер занимал небольшой закрытый отсек, расположенный ближе к кабине пилотов. В его распоряжении был крошечный столик и диван, на котором он едва мог вытянуться во весь рост. Ближайшие помощники госсекретаря сидели в соседнем отсеке, где вокруг большого подковообразного стола стояли диваны и огромное кресло, в котором когда-то восседал Линдон Джонсон, проводя совещания с советниками. Мы работали в сумасшедшем темпе. После каждой встречи Бейкер устраивал короткие совещания, чтобы проанализировать ее итоги и подготовиться к следующей. Остальные сотрудники непрерывно названивали в Вашингтон, готовили вопросы для обсуждения на предстоящей встрече и писали для Бейкера краткие отчеты, которые он отправлял президенту. Поспать удавалось редко.

В следующем отсеке располагались работающие не покладая рук сотрудники административно-хозяйственной группы и службы безопасности дипломатических представительств, отвечающие за «тыловое обеспечение» перелетов из страны в страну. В хвосте самолета сидела группа тщательно отобранных журналистов, членов журналистского пула Госдепартамента. Среди них были лауреаты Пулитцеровской премии Том Фридман и Дэвид Хоффман, работающий в *The Washington Post*. Бейкер и Маргарет Татуайлер умели общаться с прессой. Они высоко ценили роль и знания журналистов, понимая, что те обеспечивают им обратную связь с обществом, и нередко проводили апробацию своих идей и формулировок на неформальных встречах с ними на борту самолета. Представители СМИ, в свою очередь, понимали, что Бейкер — выдающийся политик, настоящий творец истории, и относились к нему с таким же уважением, как и он к ним.

К моменту завершения этой изнурительной поездки Бейкер добился существенной дипломатической поддержки, обеспечившей принятие 29 ноября 1990 г. резолюции 678 Совета Безопасности ООН, разрешавшей использование «всех необходимых средств» в случае, если Саддам не выведет свои войска из Кувейта до 15 января 1991 г. СССР присоединился к США и 10 другим странам, проголосовавшим за принятие резолюции. Китайцы воздержались, опасаясь применения силы и затаив на Бейкера обиду за то, что тот не приехал в Пекин. Куба и Йемен проголосовали против принятия резолюции. Бейкер, который

провел в Санае несколько часов, обхаживая президента Йемена, предупредил Али Абдаллу Салеха, что его отказ проголосовать за принятие резолюции «обойдется Йемену очень и очень дорого». Госсекретарь не шутил. Когда Салех отказался поддержать резолюцию, Государственный департамент мгновенно добился сокращения помощи Йемену на 90%.

Саддам сразу же отверг ультиматум Совета Безопасности ООН, но согласился на встречу Тарика Азиза с Бейкером в начале января в Женеве. Это была последняя возможность мирного разрешения конфликта. Ни до, ни после я не видел, чтобы какая-либо встреча вызывала столько волнений и беспокойства. Угроза войны нарастала с каждым днем. К ирако-кувейтской границе были стянуты войска самой мощной и представительной со времен Второй мировой войны международной коалиции. Их общая численность составляла более 500 000 человек.

Многих беспокоила возможность серьезных потерь, учитывая возможности применения Саддамом химического оружия, которое он уже использовал ранее в войне с Ираном и против проживающих в Ираке курдов. Возникли также опасения, что Саддам использует встречу в Женеве для того, чтобы через Азиза предложить частичный вывод войск с сохранением контроля над спорными приграничными нефтяными месторождениями, что противоречило бы условиям, зафиксированным в резолюциях Совета Безопасности ООН, а также грозило потерей поддержки Конгресса и расколом коалиции. СССР и другие страны, возможно, стали бы настаивать на временном прекращении военных действий, и в итоге созданная с таким трудом коалиция была бы развалена.

Бейкер, как обычно, готовился к встрече самым тщательным образом. Вопросы, которые предполагалось обсудить, детально прорабатывались с Вашингтоном. В течение всего перелета в Женеву мы с Деннисом работали над окончательной версией документа. Бейкер никогда не цитировал наши тезисы дословно, но на этот раз, учитывая сложность ситуации, решил строго следовать разработанному сценарию. Он практически выучил наизусть свои краткие вводные замечания, которые заканчивались предупреждением, что Саддаму дается «последний шанс решить дело миром», и выражением надежды на то, что Азиз это понимает. Даже его рукопожатие с иракским министром иностранных дел через стол в начале встречи было продумано заранее — госсекретарь решил не улыбаться, как это принято на дипломатических мероприятиях, а сохранить перед камерами суровое выражение лица. Азиз, обычно склонный к браваде, выглядел обеспокоенным.

Бейкер должен был вручить Азизу письмо, адресованное Саддаму. Это было длинное послание от Буша, в котором президент США среди прочего ясно давал понять, что в случае применения Ираком химического или какого-либо другого оружия массового уничтожения

Соединенные Штаты оставляют за собой право использовать любое имеющееся в их арсенале оружие. Бейкер кратко изложил Азизу содержание письма, но тот отказался принять и прочесть его, видимо, не уверенный в том, какова будет реакция Саддама, если он привезет ему этот ультиматум. По окончании встречи, не добившись ни малейших уступок от Ирака, Бейкер выступил перед самым многочисленным собранием представителей мировых СМИ, какое я когда-либо видел. Он начал с сожаления, что «сегодня на переговорах, продолжавшихся более шести часов, я не услышал ничего из того, что говорило бы о готовности Ирака выполнить какие-либо условия, указанные в резолюции Совета Безопасности ООН». Война становилась неизбежной.

12 января 1991 г. Конгресс проголосовал за применение силы. Такое решение американских законодателей, многие из которых поначалу были настроены скептически, в значительной степени было обусловлено тем, что Бушу и Бейкеру удалось заручиться международной поддержкой, а также жесткостью, упрямством и несговорчивостью Саддама. Сыграли свою роль и данные соцопросов, показывающие, что применение силы поддерживают две трети граждан США. В итоге 16 января, сразу после истечения срока, установленного Советом Безопасности ООН, Соединенные Штаты начали массированную воздушную атаку на Багдад. Мы с Лисой наблюдали за ней вечером дома по телевизору. Я все еще не представлял, к чему все это приведет, однако не сомневался в мощи американской армии и испытывал гордость за Буша и Бейкера, которым удалось реализовать классическую модель создания коалиции дипломатическими средствами.

Атака с воздуха убедительно продемонстрировала подавляющее технологическое превосходство США, но некоторые моменты вызывали тревогу. Силы коалиции делали упор на уничтожение иракских баллистических ракет «Скад», опасаясь, что Саддам может начинить боеголовки отравляющими веществами. Кроме того, как и следовало ожидать, несколько иракских ракет было выпущено по Израилю. Саддам очень хотел спровоцировать израильтян на ответный удар и тем самым развязать арабо-израильскую войну, вынудив арабские государства отказаться от поддержки коалиции. Буш и Бейкер работали в тесном контакте с израильским премьером Ицхаком Шамиром, чтобы защитить его страну от ракетных ударов и не угодить в ловушку, расставленную Саддамом. Ларри Иглбергер совершил несколько поездок в Израиль, призывая Шамира к сдержанности. Я сопровождал его в одной из них, восхищаясь грубоватой прямоотой, с которой он общался с премьером и другими израильскими лидерами, — и с наслаждением наблюдая за тем, как во время воздушной тревоги он то и дело стягивает с себя противогаз, чтобы попеременно то затянуться сигаретой, то сделать ингаляцию от астмы.

Проявив немалое политическое мужество и будучи уверенным в том, что американцы быстро сокрушат Ирак, Шамир не ответил на ракетные

удары. Последовавшая в конце февраля наземная операция продолжалась почти 100 часов. Как только войска Саддама были разбиты, вытеснены с территории Кувейта и в панике бежали в Ирак, Буш прекратил военные действия. Это решение, единодушно поддержанное его ближайшими помощниками, свидетельствовало об удивительной выдержке президента. Безусловно, было бы очень заманчиво продолжать громить иракские войска, преследуя их до Багдада, и, возможно, сбросить Саддама. Однако Буш и Бейкер знали, что согласно мандату коалиции, выданному Советом Безопасности ООН, они имели право добиваться лишь вывода иракских войск из Кувейта и возвращения законного правительства этой страны. Любые действия, выходящие за рамки мандата, угрожали существованию коалиции со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями для миропорядка, формирующегося после окончания холодной войны. 27 февраля, в последний день наземной операции, Бейкер, вернувшись из Белого дома, собрал нескольких из нас в своем кабинете и сказал:

— Самое трудное решение для лидера — не делать чего-либо, даже если кажется, что сделать это чертовски легко. Выход за пределы поставленных целей всегда кончается плохо.

Хотя первостепенное внимание в тот период уделялось решению текущих военных и дипломатических задач, мы пытались помочь Бейкеру также в анализе долгосрочных возможностей и рисков, создаваемых уходом Саддама из Кувейта. Что касается региона в целом, то в документе, подготовленном в ноябре 1990 г., мы писали, что после кризиса вряд ли удастся добиться равновесия между силами Ирака, Ирана и стран, входящих в Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива, без внешней поддержки [10]. Нам придется сдерживать Саддама и продолжать помогать Саудовской Аравии и ее партнерам в Персидском заливе. С не вполне обоснованным оптимизмом мы также утверждали, что «кризис, возможно, открывает возможности для улучшения отношений США с Ираном». Далее мы подчеркивали, что в более широком региональном контексте США заинтересованы в «постепенном подталкивании наших друзей на Ближнем Востоке к признанию важности более широкого участия в политической жизни и большей экономической открытости, если они хотят идти по пути прогресса, по которому идут другие регионы мира». Для стимулирования изменений мы, в частности, предлагали создать арабский региональный банк развития. Особый акцент мы делали на возможностях, которые открыло бы возобновление арабо-израильских переговоров, учитывая, что радикальный арабский национализм был дискредитирован Саддамом, а влияние США в регионе и мире оставалось неоспоримым. Бейкер, хотя и опасался различных ловушек, заинтересовался тем, что могло быть сделано в этом направлении.

* * *

На стене возле кабинета бывшего госсекретаря в Хьюстоне висит большая подборка вставленных в рамки газетных карикатур, с разной степенью сарказма изображающих непрестанные усилия Бейкера, направленные на достижение мира на Ближнем Востоке после войны в Персидском заливе, в том числе его девять поездок в регион с марта по октябрь 1991 г. Эта подборка служит напоминанием о том, сколько людей сомневались в успехе и насколько недостижимой казалась поставленная им цель.

Вынужденный заниматься монументальными задачами строительства отношений с СССР и Европой после окончания холодной войны, Бейкер старался не слишком вовлекаться в арабо-израильские проблемы. Он считал, что на Ближнем Востоке возможностей немного, а вот проблем — куча. Ему не хватало терпения вести бесконечные дискуссии о теологических аспектах процесса мирного урегулирования. Прошлый опыт общения с премьер-министром Израиля Шамиром, убежденным националистом, с недоверием относящимся ко всему, что могло ослабить влияние Израиля на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, был не очень успешным. В мае 1989 г. в Вашингтоне, на ежегодной конференции Американско-израильского комитета по общественным связям (American-Israeli Public Affairs Committee, AIPAC), Бейкер заявил, что «пришло время раз и навсегда отказаться от нереалистичных представлений о расширении Израиля». Шамира это не удивило. Когда его протезе Биби Нетаньяху, в то время заместитель министра иностранных дел Израиля, обвинил администрацию Буша во лжи и искажении фактов, Бейкер, в свою очередь, тоже не удивился. Он на полтора года запретил Нетаньяху посещать Государственный департамент США.

Арабы тоже не очень старались завоевать расположение Бейкера. Диалог США с ООП, начатый администрацией Рейгана в конце его пребывания у власти, был натужным и непродуктивным. Когда в мае 1990 г. представители радикального крыла палестинской оппозиции организовали неудачную атаку на израильское побережье под Тель-Авивом, Бейкера возмутил отказ Арафата осудить насилие и даже дистанцироваться от палестинской группировки, ответственной за нападение. Вскоре после этого Буш и Бейкер отложили диалог на неопределенное время. Бейкер сказал моему коллеге Аарону Миллеру: «Если бы можно было начать жизнь сначала, я, как и вы, стал бы специалистом по Ближнему Востоку, потому что востоковеды никогда не останутся без работы». За этой шуткой скрывалось явное нежелание госсекретаря вдаваться в бесчисленные ближневосточные проблемы. Он очень не хотел, чтобы его обвели вокруг пальца мошенники, которых, по его мнению, на Ближнем Востоке хватало.

Весной 1991 г., после окончания войны в Персидском заливе, Бейкер, однако, увидел новое окно возможностей. Поражение Саддама Хусейна укрепило позиции умеренных арабов. Мубарак тоже чувствовал себя

более уверенно. Саудовская Аравия и страны Персидского залива оказались в долгу перед администрацией Буша, защитившей их от Ирака. Асада отрезвило быстрое ослабление влияния его советских покровителей и впечатлили американская военная мощь и дипломатическое мастерство. Прекрасно ориентируясь в коридорах власти, он понимал, что в регионе происходят серьезные подвижки. Король Иордании Хусейн захотел вновь наладить отношения с Бушем и Бейкером, испортившиеся после его отказа от участия в коалиции и операции «Буря в пустыне». Поддержка Саддама поставила Арафата в столь же трудные условия, что и Ирак: он лишился финансовой помощи. К тому же его беспокоила утрата связи с палестинцами на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, занятых судорожной подготовкой к борьбе против израильской оккупации. Его авторитет явно ослабевал.

У Ицхака Шамира итоги войны вызывали тревогу. С одной стороны, по возможностям Саддама реально угрожать Израилю был нанесен мощный удар. С другой стороны, израильского премьера беспокоили последствия развития новых связей администрации США с ключевыми арабскими игроками. У Горбачева, почти полностью поглощенного проблемами сохранения Советского Союза, не было другой альтернативы на Ближнем Востоке, кроме сотрудничества с Вашингтоном, поскольку СССР еще сохранял свое почетное место в политическом раскладе в регионе. Все это расширяло дипломатические возможности, столь редко представлявшиеся в этой части мира. Как сказал Бейкеру Деннис Росс, «мы только что стали свидетелями землетрясения. Надо двигаться вперед, не дожидаясь, пока земля успокоится. А она успокоится, причем это, как всегда, произойдет очень быстро».

В подходе Бейкера был элемент некоторого тщеславия и соперничества с Бушем. Действительно, Бейкер сыграл ключевую роль в создании коалиции для проведения операции «Буря в пустыне», а война стала звездным часом Буша. К нему было приковано внимание всего мира, за ним стояла вся мощь американских вооруженных сил. Теперь же у Бейкера появился шанс выиграть мирное сражение, продемонстрировав, чего может добиться американская дипломатия на пути, расчищенном военными. Какую иную задачу этот прирожденный решатель проблем мог считать более амбициозной, чем мирное урегулирование арабо-израильского конфликта?

Бейкера не слишком интересовали запутанные причины этого конфликта, равно как и история и культура региона. У него был на редкость избирательный ум: он умел воспринимать только ту информацию, которая была необходима для ведения переговоров и сглаживания противоречий. Кроме того, госсекретарь обладал способностью договариваться с самыми сложными личностями. Его убежденность в том, что лучше меньше обещать, но больше делать, чем наоборот, иногда негативно сказывалась на его популярности среди

населения. Тем из нас, кто участвовал в мерах, направленных на достижение мира, он часто повторял, что «прежде чем начать ходить, надо научиться ползать, а прежде чем начать бегать, надо научиться ходить». Целью Бейкера на ближайшую перспективу было не заключение всеобъемлющего мирного договора, а использование сохраняющегося влияния США для запуска механизма, который впервые в истории привел бы Израиль и все заинтересованные арабские стороны к прямым переговорам, а также созданию инструментов поддержки этого процесса, который в конечном счете способствовал бы подписанию серьезных соглашений.

Госсекретарь задумал запустить процесс по двум направлениям. Такой подход был ориентирован скорее на Израиль, настаивавший на двусторонних переговорах с каждым из арабских противников в отдельности, чем на арабов, традиционно призывавших к созыву международной конференции, накладывающей определенные обязательства на участников. В качестве уступки арабам и другим представителям мирового сообщества процесс предполагалось начать со встречи всех заинтересованных сторон, которая стала бы началом переговоров, не накладывая на участников обязательства подписать конкретные итоговые документы. После этого планировалось провести серию двусторонних переговоров между Израилем и Сирией, Ливаном и делегацией, включающей иорданцев и официально не связанных с ООП палестинцев. В числе прочего конференция должна была привлечь внимание всех заинтересованных сторон, а также ключевых игроков на мировой арене к другим серьезным проблемам региона, связанным с нехваткой водных ресурсов, деградацией окружающей среды и экономическим отставанием. В соответствии с достигнутыми еще до войны в Персидском заливе договоренностями с Горбачевым, СССР должен был принять участие в финансировании конференции и последующего процесса.

Учитывая неудачный прошлый опыт общения с Шамиром, Бейкер считал, что главное — создать механизм, в такой мере отвечающий требованиям Израиля, чтобы израильский премьер-министр уже не мог отступить. Для этого госсекретарю нужно было убедить сирийцев умерить свою враждебность к Израилю и умаслить палестинцев, чтобы те смирились и приняли жесткие, вызывающее у них возмущение условия участия в конференции.

Вечером 6 марта, сразу после триумфального выступления Буша на совместном заседании Конгресса, Бейкер отправился в первую после войны в Персидском заливе поездку. Его стратегической целью была реализация концепции возобновления арабо-израильских переговоров, а с точки зрения тактики он намеревался получить, прежде всего со стран Персидского залива, долг, который те должны были заплатить США за подавление Саддама, а также показать Шамиру, что арабы готовы договариваться с ним напрямую.

Картина, представившаяся нашим глазам, когда 9 марта в первой половине дня мы приземлились в Эль-Кувейте, навсегда останется в моей памяти. Главный терминал аэропорта был обезображен артиллерийскими снарядами, повсюду валялись битое стекло и щебень. Когда мы полетели на вертолете на север, чтобы оценить ущерб, нанесенный иракскими войсками в ходе беспорядочного отступления, небо внезапно потемнело. Войска Саддама подожгли 500 кувейтских нефтяных скважин. Вокруг нас клубился черный дым, а воздух, казалось, загустел от сажи. Столбы пламени, вздымающиеся на горизонте, довершали апокалиптическое зрелище.

Визиты в другие страны прошли более спокойно. В Каире Хосни Мубарак бурно восхищался тем, как Буш и международная коалиция уладили Саддама.

— Джим, — прогремел он через весь свой просторный кабинет, — я не думаю, что Шамира удастся уговорить, но лучшего случая не представится.

Израильский премьер проявлял настороженность, особенно в отношении предлагаемой конференции, и настаивал на том, что представители палестинской стороны должны входить в состав иордано-палестинской делегации и не быть связанными с ООП. Госсекретарь также встретился с 10 палестинцами с Западного берега реки Иордан и из сектора Газа. Беседа была весьма продуктивной. Группу возглавляли Фейсал Хусейни, представитель влиятельной семьи из Восточного Иерусалима, и Ханан Ашрави, ученая дама из Рамаллы. Появление этой женщины, участвующей в беседе в качестве светского и выступающего против насилия лидера, умевшего говорить как на языке улицы, так и на языке дипломатии, произвело фурор. Далее Бейкер сделал остановку в Дамаске, чтобы еще раз встретиться с Асадом, который был осторожен, но все же согласился участвовать в конференции. В Москве Бейкер получил подтверждение серьезной заинтересованности советской стороны в участии в спонсировании процесса. В ответ госсекретарь дал понять, что для этого СССР придется сначала полностью восстановить дипломатические отношения с Израилем.

Та, первая после кризиса, поездка продемонстрировала умение Бейкера вести за собой как региональных лидеров, так и своих подчиненных. Что касается последних, то он опирался на сплоченную команду специалистов по Ближнему Востоку, сопровождавшую его повсюду, пока он занимался челночной дипломатией в 1991 г. В команду входили Деннис Росс, главный советник Бейкера, и трое младших помощников: Дэн Керцер, Аарон Миллер и я. Мы прорабатывали множество вопросов для обсуждения на встречах, готовили оперативные материалы для его челночных поездок, писали тексты публичных заявлений и телеграмм. Маргарет Татуайлер даже пустила в обиход выражение «кухонный комбайн» — так она называла наши бесконечные обсуждения. Позднее той осенью оно попало в статью в *The Washington Post*, посвященную

нашей работе. Это вряд ли способствовало упрочению нашей репутации как серьезных дипломатов, но, несомненно, выражение точно описывало скорость, с которой мы «перемалывали» проблемы, готовясь к серьезным дипломатическим мероприятиям.

Бейкер с самого начала понимал важность строительства доверительных личных отношений со сложными и весьма несговорчивыми региональными игроками. Ключевую роль играли Шамир, Асад и палестинцы. Выстраивая процесс в основном в соответствии с условиями израильского премьер-министра, Бейкеру пришлось немало потрудиться, чтобы преодолеть хроническое недоверие Шамира. Они были совершенно разными людьми — выдержанный, знающий свое дело техасский патриций, последовательно отметающий все возражения партнера, и стойкий ветеран израильской политики, за вкрадчивыми манерами которого таилась стальная твердость и бескомпромиссность, а также упорное недоверие к любому, кто пытался заставить его свернуть с избранного пути. Но даже сами, может быть, того не желая, эти два человека питали друг к другу глубокое уважение, без которого никогда бы не состоялась Мадридская мирная конференция.

Главное, что требовалось сделать, чтобы перекрыть Шамиру дипломатические пути к отступлению, — заручиться согласием Хафеза Асада и палестинских представителей сесть за стол переговоров на условиях, выдвинутых израильским премьером. В 1991 г. Бейкер провел с сирийским президентом много часов. Каждая встреча с Асадом становилась настоящим экзаменом на стойкость, выдержку и находчивость. Сириец отметал аргументы и гарантии Бейкера, выискивая в них слабые места. Госсекретарь поочередно проявлял то жесткость, то уступчивость. Иногда он в раздражении повышал голос, угрожая отказаться от миротворческих усилий. В глазах Асада он явно завоевал репутацию трудного, но очень квалифицированного партнера по переговорам. Сирийский президент постоянно испытывал терпение Бейкера, иногда доводя его до бешенства, но в конце концов проникся доверием к госсекретарю, оценив его надежность и прагматизм.

То же самое можно было сказать и о палестинцах, с которыми Бейкер сражался все те восемь месяцев. Это были настоящие американские горки. Хусейни, Ашрави и их коллеги были буквально зажаты в тиски. Израильская оккупация, необходимость соблюдать политическую субординацию и подчиняться лидерам ООП в Тунисе, недоверие к ним на Западном берегу реки Иордан и секторе Газа, а также предлагаемые Бейкером жесткие условия участия в переговорах — все это существенно ограничивало их возможности. Перед ними стоял трудный выбор, но они уже начинали доверять Бейкеру настолько, что были готовы воспользоваться шансом, который он им давал. Возможность вести переговоры с израильтянами напрямую, пускай формально в составе иордано-палестинской делегации, позволила бы им, умело

разыграв свои слабые карты, ощутимо продвинуться по пути к самоопределению.

С Шамиром, Асадом и палестинцами Бейкер был предельно откровенен. Он даже ввел в ближневосточный политический лексикон тexasскую идиому, грозясь «подбросить на порог дохлую кошку» любой стороне, которая будет противиться предлагаемым им дипломатическим шагам. Проходили месяцы, стороны все сильнее боялись, что Бейкер обвинит их в провале конференции. Они по-прежнему не доверяли друг другу, но не хотели, чтобы госсекретарь выполнил свою угрозу.

В апреле Бейкер вновь дважды посетил регион. В первый раз он сделал остановку недалеко от турецкой границы с Ираком, где расположились лагерем сотни тысяч курдских беженцев, спасавшихся от послевоенных репрессий Саддама и крайне нуждающихся в помощи и защите. Людское море потрясло нас, и Бейкер поддержал намерение президента Буша увеличить помощь беженцам. Эпизоды апрельских переговоров с арабами и израильянами были не столь яркими и впечатляющими, но тоже вызывали тревогу. Шамир по-прежнему не соглашался ни на один из предлагаемых Бейкером форматов участия ООН в мирной конференции и выражал сомнение в том, что базой для переговоров должна служить резолюция 242 Совета Безопасности ООН, принятая вскоре после войны 1967 г. и содержащая формулу «земли в обмен на мир». Асад, со своей стороны, требовал, чтобы роль ООН сводилась к обеспечению «международной легитимности», а сама конференция продолжала играть свою роль и в процессе разворачивания как многосторонних, так и двусторонних переговоров. Кроме того, он настаивал на том, чтобы США и советские коспонсоры «гарантировали» ожидаемое подписание итоговых документов.

Палестинцы по-прежнему требовали предоставить им право самостоятельно назначать своих представителей и участвовать в конференции напрямую, а не в составе иордано-палестинской делегации, как предлагал Бейкер, а также не соглашались с его условием, что среди них не должно быть лиц, официально связанных с ООП или проживающих в Восточном Иерусалиме. В то время как король Иордании Хусейн, мечтающий вернуть благосклонность американцев, обещал полную поддержку процесса, а Мубарак, как всегда, выступал нашим верным союзником, саудовцы потихоньку пошли на попятную и заняли привычную осторожную позицию — такую же, как накануне операции «Буря в пустыне». Они бесконечно тянули с ответом на вопрос об их участии в конференции и последующих двусторонних переговорах. Эта серия встреч, включая ту, во время которой Асад в течение девяти часов испытывал на прочность мочевой пузырь госсекретаря, и не менее трудный визит в Иерусалим, усилили сомнения в том, что процесс когда-либо стронется с места.

В конце весны и летом Бейкер совершил еще несколько поездок, последовательно подавляя остатки сопротивления и убеждая страны

Персидского залива выполнить свои обязательства. Разумеется, процесс то и дело пробуксовывал. Когда в какой-то момент саудовцы внезапно притормозили, отказываясь, как обещали, объявить о своем участии в конференции, Бейкер не выдержал. Он ударил кулаком по столу и резко сказал:

— Эти парни способны испортить даже дешевые похороны!

И все же медленно, но верно стороны продвигались к согласию. В мае саудовцы впервые за все время дали согласие приехать на конференцию. Нам наконец удалось разработать формат конференции, предполагающий участие ООН в качестве наблюдателя, что полностью устраивало и Шамира, и Асада. На сирийского президента произвели впечатление предложенные Бейкером американские гарантии неприкосновенности израильско-сирийских границ, подкрепленные американским военным присутствием на Голанских высотах, — на случай, если будет затронут этот вопрос. В июле в письме Бушу Асад официально заявил о своей готовности участвовать в конференции. Наконец и палестинцы согласились принять предложенные Бейкером условия.

В октябре Бейкер полетел в регион в восьмой раз. Днем 18 октября 1991 г. в Иерусалиме была намечена встреча с новым советским министром иностранных дел Борисом Панкиным, после которой планировалось начать рассылку приглашений на мирную конференцию. Стороны все еще нервничали, некоторые важные вопросы оставались нерешенными. В частности, палестинцы никак не могли представить Бейкеру список своих представителей в составе иордано-палестинской делегации, который должен был включать 14 кандидатур. Госсекретарь хотел удостовериться, что люди, включенные в список, соответствуют согласованным требованиям.

С Хусейни, Ашрави и несколькими их коллегами Бейкер встретился в неурочное для жителей Ближнего Востока время: в 7:45 утра. Встреча состоялась в старом здании Генерального консульства США на Наблус-роуд в Восточном Иерусалиме. Госсекретаря раздражали накладки, возникающие в последний момент, он устал от бесконечных препирательств. В то же время он понимал, как трудно палестинцам договариваться со своими лидерами в Тунисе, и в тот ранний час устроил им мастер-класс по ведению переговоров, продемонстрировав все свое дипломатическое мастерство. Он призвал Хусейни и Ашрави взять себя в руки и сделать последний рывок на пути к цели, а затем недвусмысленно дал понять, что у них фактически нет выбора. Единственное, что они могли сделать, чтобы вернуть контроль над Западным берегом реки Иордан и сектором Газа, — начать переговоры с израильтянами. Если процесс сорвется из-за процедурных вопросов, переговоры все равно останутся единственным путем решения проблемы. Встав на сторону Саддама, Арафат совершил роковую ошибку, и теперь им придется расплачиваться. Соединенные Штаты не

собираются ничего делать за палестинцев, те сами должны упорно работать, договариваясь с израильтянами, но администрация Буша гарантирует справедливые переговоры. В конце встречи он собрал палестинцев вокруг себя и дал им последнее наставление.

— Про вас говорят, что вы никогда не упускаете возможность упустить возможность, — сказал он. — Докажите, что это не так.

Близился вечер, а палестинцы все еще тянули со списком. Было ясно, что в этот день они представят Бейкеру не более семи кандидатур и вряд ли назовут остальные семь. Дохлая кошка была все ближе к их порогу.

Атмосфера в номере люкс в отеле King David, где остановился Бейкер, была напряженной. Советский министр иностранных дел Панкин сидел понурившись. Ему ничего не оставалось, кроме как ждать следующего шага Бейкера. Усталый и расстроенный госсекретарь сказал, что, видимо, придется отложить конференцию. Маргарет Татуайлер начала готовить краткое заявление для репортеров, столпившихся в холле отеля.

Бейкер всегда просил Дэна, Аарона и меня высказывать наши точки зрения, особенно если мы расходились во мнениях. Мы немедленно собрались в тесной гардеробной госсекретаря, чтобы проанализировать ситуацию и представить свои выводы, когда он нас позовет. В присутствии Панкина и его помощников — совершенно растерянных и беспомощных представителей бывшей сверхдержавы — Дэн изложил Бейкеру наши соображения. Он сказал, что, с одной стороны, нельзя гарантировать, что палестинцы представят остальные кандидатуры, а преждевременная рассылка приглашений на конференцию может привести к дипломатическому скандалу. С другой стороны, если мы этого не сделаем, задел, с таким трудом созданный Бейкером за последние месяцы, пропадет впустую. Другие стороны вполне могут тоже начать ставить палки в колеса, сводя на нет все наши усилия. Дэн рекомендовал сделать решительный шаг. Мы с Аароном поддержали его. Бейкер внимательно выслушал нас и сказал, что ему нужно несколько минут подумать. Посоветовавшись с Панкиным (скорее для проформы), он объявил о своем решении все-таки разослать приглашения. Палестинцы вскоре взяли себя в руки, договорились между собой и представили все кандидатуры.

Мадридская мирная конференция открылась менее чем две недели спустя, утром 30 октября 1991 г. Нельзя сказать, что обошлось без драматических эффектов. Не могу забыть, какой взгляд Бейкер бросил на министра иностранных дел Сирии Фарука Шараа, когда тот сделал жест, неприличный даже по меркам режима Асада, а именно продемонстрировал собравшимся плакат 1947 г., выпущенный британскими мандатными властями, с портретом объявленного в розыск Шамира, в то время члена печально известной «банды Штерна»,

боровшейся за независимость Израиля. Госсекретарь, обычно воплощенное самообладание, посмотрел на Шараа так, словно хотел швырнуть ему в голову свой председательский молоток.

В следующие несколько дней тоже не все шло гладко, но в конечном счете были запущены все планируемые двусторонние переговоры, а вскоре после этого — и многосторонние переговоры с участием большого количества региональных и международных игроков. Несмотря на все взлеты и падения, ожидавшие нас в будущем, мы никогда не забывали о том, каких экстраординарных усилий стоило собрать за столом переговоров всех этих политиков и государственных деятелей и убедить их принять условия, которые все они так долго считали неприемлемыми.

Победа на выборах Ицхака Рабина и создание лейбористского правительства в Израиле в июне 1992 г. создали условия для проведения секретных переговоров между Израилем и палестинцами в Осло, ставших прямым продолжением дела, начатого Бейкером в Мадриде. Подозреваю, что, если бы Джордж Буш—старший был избран на второй срок, Бейкер мог бы добиться подписания сирийско-израильского соглашения, а возможно, и соглашения между Израилем и Палестиной, действующего на постоянной основе. Мало кто, кроме Бейкера, мог похвастаться такой высокой квалификацией, влиянием в администрации, умением строить отношения со всеми ключевыми региональными игроками и потрясающей способностью добиваться успеха. Миротворец оказался в нужном месте в нужное время.

* * *

Хотя в тот период дипломатические усилия США были сосредоточены на решении ближневосточных проблем, ситуацию в других регионах тоже вряд ли можно было назвать спокойной. Холодная война закончилась, сложившийся биполярный миропорядок рушился, и в мире набирали обороты новые, самые разные центробежные силы. Летом 1991 г. наша Группа политического планирования подготовила для Бейкера документ, в котором мы, в частности, писали, что в 1989 г. распалась «внешняя империя» СССР, а теперь начинается распад «внутренней империи».

Советский Союз оказался намного менее прочным, чем думали многие. 19 августа 1991 г. разношерстная компания советских консерваторов организовала путч. Горбачев был отстранен от власти и оказался под домашним арестом в Крыму. Вице-президент СССР Геннадий Янаев выступил по государственному телевидению и не слишком уверенно объявил о создании комитета, взявшего на себя ответственность за страну, а себя провозгласил его руководителем. При этом у сомнительного спасителя страны дрожали руки, а голос срывался от волнения. Борис Ельцин, недавно избранный президентом Российской Федерации, отважно выступил против заговорщиков в Москве. Его поддержали многие военные. Когда произошла попытка переворота,

Бейкер отдыхал в Вайоминге, а Деннис с семьей — в Нью-Гэмпшире. Когда они вернулись в Вашингтон, мы приступили к анализу ситуации, чтобы понять, что произошло и чем это может кончиться. Эндрю Карпендейл и Джон Ханна набросали для Бейкера два документа. Первый был посвящен анализу причин и последствий неудавшегося переворота, второй — нашей стратегии в случае распада Советского Союза.

Было ясно, что Горбачев хотя и пережил переворот, но безнадежно упустил власть. Пробил час Ельцина. Провал путча, свидетельствующий о неспособности консервативной оппозиции к эффективным действиям, открыл путь к демократизации и радикальным рыночным реформам, а заодно и к активизации различных сил, борющихся за национальную независимость. Мы писали, что единственная возможность для Горбачева остаться на плаву и предотвратить распад СССР заключалась в том, чтобы провести кардинальную структурную реформу и сделать центральную власть драйвером серьезных политических и экономических реформ в рамках намного более свободной федерации. Ни того ни другого, по нашему мнению, сделано быть не могло.

В другом документе, содержащем конкретные рекомендации, мы сформулировали несколько принципов, которые могли бы определять политику США в случае возможного распада Советского Союза. Эти принципы, аналогичные тем, что мы предлагали Бейкеру в связи с объединением Германии в 1990 г., на первый взгляд не противоречили друг другу: мирное самоопределение; нерушимость существующих границ и невозможность их изменения в одностороннем порядке; соблюдение демократических принципов и верховенство права; соблюдение прав человека, прежде всего прав меньшинств; соблюдение норм международного права и выполнение обязательств перед другими государствами. Однако, как мы убедились на примере восстановления единства Германии, для разработки новой стратегии и тактики требовались четкие политические ориентиры.

В начале сентября Бейкер в общих чертах изложил эти пять принципов на брифинге в Белом доме и затем отправился в Москву, чтобы изучить ситуацию на месте. Импровизированные баррикады вокруг российского Белого дома еще не были разобраны. Бейкер встретился и с Горбачевым, и с Ельциным. Оба лидера заявили, что оценивают свои политические перспективы весьма оптимистично. Госсекретарь, однако, вернулся из Москвы с убеждением, что Горбачеву вряд ли удастся удержать власть, и настаивал, что задача администрации Буша — попытаться сделать распад Советского Союза как можно менее кровавым.

В конце декабря 1991 г. Советский Союз прекратил свое существование. 25 декабря, после трогательной встречи с Бейкером в Москве и последнего телефонного разговора с ним в качестве руководителя

СССР, Горбачев ушел в отставку. Его страны больше не было. В январе я снова полетел с Бейкером в Москву на открытие многосторонних переговоров по Ближнему Востоку. Это был совсем другой мир — над Кремлем теперь развевались российские триколоры, а страной управляло независимое российское правительство Ельцина, фактически унаследовавшее роль коспонсора переговоров.

В феврале я сопровождал Бейкера в его поездках по новым, недавно образованным независимым государствам — бывшим республикам СССР. Когда мы приземлились в Ереване, оказалось, что ночью город почти полностью погружен во мрак — энергосистемы не работали, и электричества не хватало. Баку был в ненамного лучшем состоянии: обшарпанный аэропорт, вдоль дороги в город ржавеющие трубы газо- и нефтепроводов. Среднеазиатские государства выглядели более презентабельно, но и там бедность бросалась в глаза. Президент Узбекистана Ислам Каримов неожиданно выхватил из кармана небольшой ламинированный лист бумаги с пятью «принципами Бейкера» — рекомендациями по выстраиванию процесса создания независимых государств на постсоветском пространстве. Он сказал, что всегда носит эти принципы с собой. Узбекский президент тепло принимал Бейкера в Ташкенте и экзотическом Самарканде. Позднее, когда мы уже летели обратно, госсекретарь, однако, выразил сомнение в стремлении Каримова к демократическим реформам, заметив, что «эти принципы для него — все равно что для меня узбекская музыка».

По настоянию Бейкера администрация Буша старалась последовательно поддерживать новые независимые государства. США сразу же открыли свои посольства в каждой из столиц бывших советских республик, запустили масштабные программы гуманитарной помощи, послали в новые государства экономических советников и консультантов по вопросам конверсии оборонных предприятий. Была принята Программа Нанна–Лугара, нацеленная на обеспечение сохранности и безопасного хранения советского ядерного оружия, которое теперь, по крайней мере временно, находилось в том числе на территории четырех вновь образованных суверенных государств.

Приходилось заниматься и другими постоянно возникающими проблемами. В конце президентского срока Буша начался распад Югославии. Весной 1992 г. сербские формирования осадили столицу Боснии Сараево, что вызвало беспокойство и в европейских столицах, и в Вашингтоне. В июне, опираясь на посвященный нашей стратегии аналитический обзор, который готовили в том числе Деннис Росс и Эндрю Карпендейл, госсекретарь предложил Белому дому четкий план оказания дипломатического и экономического давления на сербов, включая, возможно, даже привлечение многонациональных сил для прорыва блокады и обеспечения возможности доставки жителям осажденного города гуманитарной помощи. Brent Скоукрофт поддержал Бейкера. Чейни и Пауэлл не проявили особого энтузиазма. До начала

реализации американской инициативы сербы ненадолго отступили, и гуманитарная помощь начала доставляться в Сараево. Но нас ждали новые неприятности. Кампания по переизбранию президента на второй срок была в самом разгаре, а результаты опросов указывали на снижение поддержки Буша по сравнению с максимальными показателями после операции «Бури в пустыне». По этой причине администрация не захотела идти на риск на Балканах и согласилась передать инициативу европейцам. Отказ от решительных действий лишь связал руки новой администрации.

В конце лета Бейкер ушел в Белый дом, чтобы возглавить не очень успешную президентскую кампанию в качестве руководителя избирательного штаба. Вместе с ним ушел Деннис. Ларри Иглбергер, который временно исполнял обязанности госсекретаря, предложил мне занять пост временно исполняющего обязанности директора Группы политического планирования. Сидя в кресле, в котором когда-то восседал Джордж Кеннан, я испытывал гордость, но чувствовал себя неловко. Мне было всего 36 лет.

Одной из наших главных забот в следующие полгода была попытка продумать контуры американской стратегии контроля над ситуацией в мире, сложившейся после окончания холодной войны. Мы начали с того, что в конце апреля 1992 г. подготовили для Бейкера материал, с не совсем оправданным оптимизмом озаглавленный «Внешняя политика второй администрации Буша: основные направления» [11]. В этом документе мы перечислили достижения команды Буша, отметив, что у Бейкера и президента «есть много поводов для гордости за успехи в области внешней политики. Конец холодной войны, объединение Германии и ее членство в НАТО, установление мира в Центральной Америке, операция "Буря в пустыне" и первые за 43 года переговоры между Израилем и всеми его арабскими соседями — все эти события можно считать выдающимися. Но этим повестка дня не исчерпывается. Историки в конечном счете будут судить о Бейкере и Буше по тому, насколько эффективно им удастся использовать второй президентский срок, чтобы закрепить успехи, достигнутые в течение первого срока, и использовать их для новых прорывов. Прежде всего госсекретаря и президента будут оценивать по тому, как они справятся с двумя главными последствиями холодной войны: трансформацией бывшей советской империи и мощным, хотя и не слишком прочным, альянсом США, Европы и Японии».

В этом документе подчеркивалось, что отправной точкой успешной стратегии должен стать обновленный набор представлений о факторах, формирующих международный ландшафт после окончания холодной войны. Лишившись уравновешивавшего наше влияние глобального конкурента в области безопасности, мы оказались перед лицом растущего количества угроз, связанных с региональной безопасностью. «В долгосрочной перспективе мы заинтересованы в стабильности по

крайней мере в трех ключевых регионах — Европе, Восточной Азии и Персидском заливе, — писал я. — В одном из этих регионов вследствие окончания холодной войны и поражения Ирака угроза доминирования враждебных сил утратила актуальность. Теперь мы сталкиваемся с новым вызовом: необходимостью вновь обеспечить гарантии стабильности в период неопределенности, характеризующийся, в частности, геополитическими сдвигами, конфликтами на национальной почве в Восточной Европе и бывших советских республиках, а также неясностью роли вооруженных сил Германии и Японии после окончания холодной войны и перспектив пережившего революцию Ирана». Я подчеркивал, что решающее значение для формирования нашей внешней политики будет иметь рост конкурентоспособности США на мировом рынке.

Мы также писали, что «система национальных государств, сложившаяся во время холодной войны, и правящие этими государствами элиты оказались втянутыми в водоворот сталкивающихся центробежных и центростремительных сил. В результате происходит не обветшание национального государства как института, — в международных отношениях оно все еще остается ключевым игроком, — а, скорее, трансформация самой системы национальных государств, ставшей для нас привычной за последние полвека». Далее я указывал, что «от распавшейся советской империи и Балкан до большей части Африки и Ближнего Востока традиционные правящие элиты, не допускающие значительную часть населения и этнические меньшинства к власти и не позволяющие им пользоваться политическими и экономическими благами, сегодня находятся под угрозой. <...> Последствия этой политической тенденции, то есть, по сути, кризиса легитимности власти, для США пока не ясны. С одной стороны, открываются огромные возможности для развития демократических ценностей и институтов, способствующих формированию международной ситуации, как никогда благоприятной для США. С другой стороны, процесс обретения легитимности и возможностей национального самовыражения, скорее всего, будет весьма болезненным, а региональные ответы на эти вызовы могут оказаться не очень демократичными — например, в форме консервативных исламских или националистических авторитарных режимов».

Закрепить нашу новую роль мирового лидера будет нелегко. Выигрышная позиция США на мировой арене, писал я, не означает «доминирующего положения Америки в однополярном мире. Активы, и прежде всего экономические, слишком широко разбросаны по миру, чтобы можно было опираться на такую примитивную концепцию. Мы должны помнить о том, какие опасности таят в себе неоправданная самонадеянность и глубокое недоверие, с которым многие государства... относятся к американскому унилатерализму». В то же время я указывал, что «США по-прежнему (по крайней мере в течение исторического переходного периода после окончания холодной войны) занимают

особое, центральное положение в неоднородной международной политической системе, играя ключевую роль в сдерживании угроз для безопасности в региональных политических подсистемах от Европы до Азии и одновременно оставаясь единственным крупным игроком, присутствующим в каждой из трех крупнейших экономических подсистем (в Северной и Южной Америке, Европе и Азии). Иными словами, хотя одной из особенностей сложившегося после окончания холодной войны миропорядка может быть мультилатерализм, сам этот миропорядок должен формироваться главным образом под влиянием Америки».

В ноябре Билл Клинтон обошел в президентской гонке Джорджа Буша, чьи успехи в области внешней политики несколько поблекли на фоне усиливающегося стремления общества к переменам и жажды внутреннего обновления после холодной войны. В рамках процедуры передачи власти новому президенту мы подготовили документ, в котором кратко изложили наши взгляды. В январе 1993 г. Ларри Иглбергер передал его новому госсекретарю Уоррену Кристоферу. Документ был озаглавлен «Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы» [12]. В нем мы чуть более подробно по сравнению с предыдущими документами (и с учетом того, что необходимость разработки повестки дня для новой администрации Буша в случае его избрания на второй срок, очевидно, надолго отпадала) представили наши соображения. Оценка международной обстановки в основном не изменилась, но мы указали на появление новых угроз переходного периода и значение внутренней поддержки для активного использования доминирующего положения США на мировой арене. Мы, в частности, писали, что «возникает ряд транснациональных угроз, связанных прежде всего с ухудшением экологической ситуации, ростом потребления наркотиков и распространением таких смертельно опасных заболеваний, как СПИД. Справиться с этими проблемами усилиями отдельных государств невозможно, для этого необходимы совместные меры, а также решение принципиально новых задач, стоящих перед мировой наукой, и ключевое значение здесь будет иметь лидерство США».

Учитывая возможные внутренние ограничения, мы старались придерживаться осторожного и трезвого подхода и не забывать о традиционных угрозах для безопасности, а также возможности проявлений регионального гегемонизма. К тому же мы видели, что международный политический ландшафт постоянно меняется, и поэтому определение самого понятия безопасности должно быть более общим и учитывать потенциальные новые угрозы. В качестве примера значимости лидирующей роли США мы указывали на строительство вокруг нас и возглавляемых нами коалиций. Мы не были убеждены, что в связи с распадом Советского Союза и окончанием холодной войны Соединенные Штаты должны исходить лишь из объективной и беспристрастной оценки ситуации в мире, но предостерегали от опасностей, порождаемых переоценкой наших возможностей и

неразборчивостью в выборе средств достижения целей. Наиболее приемлемой мы считали стратегию, признающую ограничения, но опирающуюся на уверенность в способности США если не решать проблемы, то по крайней мере контролировать их. Примерно так мыслил и Джим Бейкер. Многие подходы, которые мы пытались сформулировать, не утратили актуальности и сегодня, более чем четверть века спустя.

3

Россия Ельцина: пределы доверия и сотрудничества

От небольшой железнодорожной станции Слепцовская до Грозного, столицы Чечни, чуть больше 50 км. Но в конце весны 1995 г., выехав из крошечного, наводненного беженцами городка на чечено-ингушской границе, мы словно пересекли невидимую границу, отделяющую достаточно благоустроенный, хотя и по невысоким постсоветским стандартам, мир от дикого, мрачного, нетронутого цивилизацией царства. Разбитая трасса, проложенная вдоль реки Сунжи и ведущая на восток, в Чечню, была изрыта воронками, вдоль нее тянулись минные поля. На старом, еще советских времен, автомобиле скорой помощи мы с коллегой по посольству ехали в Чечню на поиски пропавшего соотечественника, эксперта по гуманитарной помощи Фреда Куни. Это был наш первый «набег» на Грозный. Мы отправились туда вскоре после того, как лидер чеченских повстанцев Джохар Дудаев и его вооруженные формирования отступили на юг, в горы.

Всю дорогу мы наблюдали сменяющиеся, как в калейдоскопе, картины возвращения к нормальной жизни и суровых реалий военного времени. Движение гражданского автотранспорта к тому времени было восстановлено, и по обочинам стояли лотки, заваленные всевозможным товаром — от безалкогольных напитков и водки до стрелкового оружия и боеприпасов. Прямо по разделительной полосе двухрядного шоссе, сметая все на своем пути, катила российская военная техника. На броне ехали солдаты, больше похожие на шайку головорезов, чем на бойцов регулярной армии. В банданах, зеркальных солнцезащитных очках и безрукавках, с патронташами на груди и огромными ножами у пояса, они изо всех сил старались выглядеть угрожающе. На притулившихся у дороги контрольно-пропускных пунктах томились совсем юные призывники, солдаты срочной службы, печально известные обыкновением сначала стрелять, а потом задавать вопросы — особенно ночью, в темноте. Помимо так называемых срочников, здесь были и так называемые контрактники — военнослужащие по контракту, закаленные в боях в Афганистане и последующих конфликтах в периферийных регионах бывшего СССР, и омовцы — бойцы отрядов милиции

особого назначения (ОМОН), подчиненных МВД. Эти были в черной форме, и взгляды их не обещали ничего хорошего.

Проезжая мимо остовов сожженных домов и магазинов в Самашках, нетрудно было вообразить ту ужасную ночь несколько недель назад, когда в село ворвались омовцы и расстреляли более 200 местных жителей, в основном женщин, детей и стариков. Говорили, что пьяные и жаждущие мести за своих товарищей, погибших в ходе чеченской кампании, бойцы дотла жгли дома огнеметами, а в подвалы, куда набились пытающиеся спастись люди, бросали гранаты.

Чем ближе к Грозному, тем страшнее были разрушения. В январе и феврале российскими бомбами было сметено с лица земли 40 кварталов в центре города, тысячи людей погибли. Грозный казался уменьшенной копией Дрездена 1945-го или Сталинграда 1943-го.

За время этого короткого путешествия мы стали свидетелями страшных последствий первой чеченской войны 1990-х гг., в каком-то смысле ставшей продолжением почти трехвекового противостояния Чечни и России. Мы ужаснулись тому, как низко пала Россия с момента распада Советского Союза. Полуголодные, плохо обученные наследники бойцов Красной армии, о которых некогда шла молва, что они способны за двое суток дойти до Ла-Манша и форсировать его, не могли подавить мятеж в одной, изолированной и лишенной внешней поддержки республике в составе РФ. Борис Ельцин, так смело выступивший против сторонников жесткого курса в августе 1991 г. и навсегда похоронивший советскую систему, став руководителем страны, оказался слабым, беспомощным лидером, неспособным навести порядок и заново отстроить российскую государственность. Такова была постсоветская Россия, достигшая дна, — глубоко несчастная, сбившаяся с пути страна. Огонек надежды на светлое посткоммунистическое будущее еще светил, но почти готов был угаснуть.

Не случайно для того, чтобы стать неожиданным преемником Ельцина, Владимир Путин несколько лет спустя сделал ставку на показательно жестокую и успешную вторую чеченскую войну. Чтобы понять причины злоупотреблений властными полномочиями и формирования атмосферы подозрительности и пассивной агрессивности в путинской России, следует вспомнить об унижениях, оскорблениях национальной гордости и беспорядках, которые нередко приходилось терпеть России ельцинской.

* * *

К моменту истечения срока полномочий администрации Джорджа Говарда Уокера Буша я служил в Вашингтоне уже восемь лет и прекрасно понимал, что мне очень повезло. Как правило, для того, чтобы дорасти до высоких постов в дипломатической службе Госдепартамента США, требуется по меньшей мере два десятилетия. Я же проделал этот путь менее чем за 10 лет и больше не стремился карабкаться по

карьерной лестнице. Я хотел заняться оттачиванием профессиональных навыков и снова отправиться за границу.

Я хотел работать в стране, которая, по моему мнению, в 1990-е гг. представляла для американского дипломата особый интерес, — в России. Как только в Москве открылась вакансия советника-посланника по политическим вопросам, я решил не упускать шанс. Но Лису мое намерение не слишком обрадовало. Моя супруга любит приключения, но не такие, ради которых приходится жертвовать карьерой. К тому же, будучи специалистом по странам Азии, она привыкла к теплому климату и с трудом переносила холод и темноту. В конце концов, Лиса нашла выход, устраивавший нас обоих. Мы решили сначала отправиться в Германию, в Баварские Альпы, где я прошел бы продвинутый курс обучения русскому языку в бывшем Русском институте армии США в Гармише⁴. К этому времени у нас с Лисой уже было двое детей — две чудесные маленькие девочки Лиззи и Сара, и мы были рады возможности немного отдохнуть и расслабиться всей семьей. Летом 1993 г. мы приехали в Германию, где целый год провели столь же беззаботно, как когда-то в дипломатической службе Госдепартамента.

В Гармише я был единственным дипломатом, изучающим русский язык. Остальные были офицерами ВС США. Все наши преподаватели были русскими эмигрантами. Среди них были и ветераны, работавшие в институте еще с 1950-х гг., и представители более поздней волны эмиграции 1970-х гг., когда евреям разрешили выезд из СССР, и даже несколько молодых специалистов, уехавших из России уже после распада Советского Союза. Мне нравились красота и богатство русского языка, и я быстро учился. Лиса проходила курс для начинающих в группе солдат войск специального назначения, из-за чего и по сей день подозрительно хорошо ориентируется в самых сложных российских военных терминах. В выходные мы путешествовали по Европе, совершали пешие экскурсии и использовали любую возможность, чтобы покататься на лыжах. В конце весны 1994 г. я две недели провел в простой рабочей семье в Санкт-Петербурге, в результате чего мой словарный запас значительно пополнился. Я даже открыл для себя совершенно новый пласт русского языка, а именно ненормативную лексику — все благодаря сыну моих хозяев, 18-летнему оболтусу, мечтающему стать рок-музыкантом, но не обладающего особыми музыкальными способностями.

В середине июля мы прилетели в Москву. До этого я много всего прочел о славном прошлом нашего посольства в России, а также наслушался захватывающих рассказов Джорджа Кеннана и Чипа Болена, служивших в Москве в те времена, когда в ней царил ужас перед сталинскими репрессиями. Обветшалое здание горчичного цвета располагалось на Садовом кольце, неподалеку от Москвы-реки и Министерства иностранных дел. С начала 1950-х гг. в нем помещалась канцелярия посольства. В случае пожара оно могло оказаться огненной ловушкой, к

тому же было напичкано прослушивающей аппаратурой. В 1991 г. здание сильно пострадало от пожара, вызванного неисправностью электропроводки. Тушение огня агентами спецслужб, кое-как загримированными под пожарных, было незабываемым зрелищем.

Новое, недостроенное здание посольства, которое, как выяснилось позже, тоже было напичкано прослушивающими устройствами, установленными бригадой строителей, находилось в двух кварталах от старой канцелярии. Напротив главного входа стоял православный храм, в котором было напихано столько аппаратуры для прослушки и камер непрерывного наблюдения, что мы называли его «Нотр-Дам-де-Телеметри» или, как вариант, «храм Богоматери Всеслышащей». На другой стороне оживленной улицы, к западу от посольства, высился российский Белый дом, на котором еще виднелись следы разрушений, полученных девять месяцев назад, когда парламент попытался отстранить Ельцина от власти.

Послом США в России в то время был Том Пикеринг, служивший до этого послом в шести странах. Это был самый влиятельный карьерный дипломат, с которым мне когда-либо приходилось служить. Он живо интересовался всеми аспектами дипломатической работы. Посол лучше любого техника разбирался в хитрых устройствах, установленных в бойлерной посольства, и мог мгновенно решить практически любую проблему в любой области — от помощи американцам, наживших себе неприятности из-за неладов с российским законом, до решения вопросов большой политики и налаживания отношений с Ельциным. Пикеринг не очень хорошо говорил по-русски, что сильно его огорчало. Но быстрота реакции (и отличный переводчик) компенсировали этот недостаток, так что на практике он не слишком страдал от него.

Пикеринг никогда не выполнял инструкции Вашингтона механически, предварительно не обдумав вопрос. Он был убежден, что дипломатическое представительство — не почтовое отделение, где просто получают телеграммы с указаниями из высших инстанций. Этот человек считал, что он представляет в России президента США и ему платят не только за то, чтобы он информировал начальство о происходящих событиях, но и за то, чтобы он еще и предлагал собственные идеи и политические решения, и при этом в случае необходимости сначала действовал, а потом уже оправдывался. Единственной слабостью Пикеринга, о которой я могу рассказать, было пристрастие к быстрой езде по смертельно опасным российским дорогам. Восседая на заднем сиденье своего бронированного лимузина, он сгорал от нетерпения, желая как можно скорее добраться до места назначения и заняться делом. Посол постоянно указывал своему страдальцу-водителю, как надо ездить, то заставляя его мчаться по встречной полосе на улице с односторонним движением, то вынуждая совершать рискованные маневры, следуя примеру бесшабашных московских автолюбителей.

В дипломатической службе Госдепартамента не пишут учебников и инструкций. Отсутствие дипломатической доктрины или хотя бы систематизированных материалов всегда было недостатком нашего учреждения. В течение долгих лет, постигая тонкости профессии дипломата, я получал знания главным образом от своих великолепных наставников — блестящих дипломатов, дававших мне уроки мастерства ведения переговоров и руководства людьми. Новые поколения дипломатов учились на опыте предшественников, и у меня не было лучшего примера для подражания, чем Том Пикеринг.

Пикеринг руководил дипломатической миссией, которая в то время была крупнейшим в мире зарубежным представительством США и включала, помимо посольства в Москве, консульства в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Владивостоке. В отличие от наших представительств почти во всех других странах, летом 1994 г. у нас работали всего несколько россиян — водителей, слесарей, служащих консульских отделов и помощников, выполняющих различные поручения американцев. Еще в середине 1980-х гг. (после скандалов, связанных с обвинениями в шпионаже и прослушивании разговоров) советское правительство запретило гражданам страны работать в американском посольстве, и Пикеринг только сейчас вновь начал принимать их на работу.

Пикеринг возглавлял «национальную сборную», включающую работающих в посольстве высокопоставленных представителей примерно 20 наших министерств и ведомств. Служащие Государственного департамента составляли менее половины из них. Остальные были сотрудниками министерства обороны, министерства финансов, министерства торговли, министерства сельского хозяйства, разведслужб и других ведомств. Я всегда считал, что «национальные сборные» — самый эффективный инструмент межведомственной координации (по крайней мере с позиций Госдепа). Умело координируя работу представителей министерств и ведомств, такой авторитетный посол, как Пикеринг, имел возможность не только быстро проводить в жизнь внешнеполитические решения Вашингтона, но и, поскольку влиятельные сотрудники этих учреждений работали у него под боком, в Москве, влиять на принятие этих решений.

Будучи представителем президента США в России, Пикеринг пользовался в Москве бóльшим авторитетом, чем сотрудники других американских государственных органов, а работающая в посольстве «национальная сборная» обеспечивала ему куда более мощную поддержку в Вашингтоне, чем любому другому высокопоставленному служащему Госдепа. Пикеринг умело использовал это преимущество. Ему не нужно было напоминать своей команде о том, что он назначен на свой пост самим президентом, — его уважали и без этого. Огромный опыт посла и его внимание к проблемам подчиненных гарантировали их лояльность, а он, в свою очередь, не раз помогал им в решении

ведомственных задач, используя свою энергию и доступ к высокопоставленным должностным лицам в России. Подчиненные Пикеринга платили ему тем, что ничего от него не скрывали и слушались его. О том, насколько блестящим руководителем был наш посол, и о преданности ему «национальной сборной» говорит то, что не было случая, чтобы для него стали неожиданностью какая-либо акция разведслужб или появление на территории посольства представителей, например, органов правопорядка. Он не контролировал каждый шаг своих подчиненных — он просто проводил четкую политическую линию и мудро использовал свои широчайшие полномочия.

Заместителем Пикеринга и его знающим и очень опытным помощником в работе в России был Дик Майлз. Дик прекрасно разбирался в российских делах, превосходно владел русским языком и обладал здравым смыслом и способностью устанавливать контакты с представителями любых слоев российского общества. Эти качества делали его незаменимым работником, он служил примером для всех нас. Мой пост главы отдела политики номинально был третьим по значимости в посольстве. Поскольку Пикеринг часто бывал в разъездах, примерно половину своего почти двухлетнего срока пребывания в стране я исполнял обязанности заместителя посла, а несколько недель, когда в Москве не было ни Пикеринга, ни Майлза, — временного поверенного в делах США в России.

В отделе политики работали 27 человек — намного больше, чем в аналогичном отделе любой другой нашей дипломатической миссии, а также четыре помощника по административным вопросам и двое российских граждан, которые договаривались о встречах и переводили документы в офисе, отделенном от других помещений посольства, где сотрудники-американцы занимались секретной работой. Наша задача заключалась в том, чтобы передать в Вашингтон информацию «с места событий», донести до него свое видение российских политических и экономических реалий, чтобы там, в свою очередь, могли составить точное представление о ситуации в стране и учесть его наряду со множеством других соображений, переполнявших ящики для входящих сообщений в высоких кабинетах. Мы ездили по всей России, через все 11 часовых поясов, чтобы показать Вашингтону максимально объективную, насколько это было в наших силах, картину драматических событий, разворачивающихся в стране, изо всех сил пытающейся совладать сразу с тремя историческими трансформациями: крахом коммунистического режима и резким переходом к рыночной экономике и демократии; распадом советского блока и системы безопасности, которую он обеспечивал русским, вечно считающим себя незащищенными, и, наконец, крахом Советского Союза, а вместе с ним и Российской империи, создававшейся на протяжении нескольких столетий. Любая из этих трех трансформаций с трудом поддавалась контролю, а что делать сразу с тремя, было и вовсе не понятно.

В то беспокойное время любая поездка по России превращалась в незабываемое приключение. Помню ледяной вечер в быстро хиреющем сибирском городе Кемерово. Я провел его под землей, на глубине около 300 метров, беседуя с шахтерами. Во Владивостоке, в то время суровой криминальной столице российского «дикого востока», я встречался с несколькими местными авторитетами, выдающими себя за мафиози и с пеной у рта расписывающими новые «возможности для бизнеса», не имеющие ничего общего с рыночными бизнес-моделями, добросовестно пропагандируемыми западными экономическими советниками в Москве и Санкт-Петербурге. А однажды, в один из зимних дней, когда шел дождь со снегом, отправляясь в очередную поездку на Северный Кавказ, я с изумлением наблюдал за тем, как техник авиакомпании «Авиалинии Дагестана» — одной из бесчисленных не совсем законных постсоветских дочек Аэрофлота — удаляет с крыльев допотопного потрепанного Ила обледенение, вооружившись паяльной лампой. Это действо вселяло не намного больше уверенности в безопасности полета, чем полупустая бутылка водки, которую пилот с налитыми кровью глазами попытался спрятать, когда я, вскарабкавшись на борт, проходил мимо его кабины.

В середине 1990-х гг. Москву отличало особое, неповторимое очарование. Помню, как-то утром, отправившись на встречу в приемную московского мэра, почти у самого входа в здание мэрии я увидел группу мужчин в деловых костюмах, распластавшихся на снегу лицом вниз, и возвышающихся над ними вооруженных людей в форме и черных масках с прорезями для глаз наподобие лыжных. Люди в масках были сотрудниками службы охраны президента, возглавляемой быстро набирающим влияние бывшим телохранителем Ельцина Александром Коржаковым. Они прибыли с «визитом вежливости» к руководству группы «Мост», принадлежавшей одному из самых богатых олигархов России Владимиру Гусинскому. Офис компании располагался в здании мэрии, несколькими этажами ниже приемной мэра. Гусинский, как тогда говорили, «наехал» на Коржакова, и тот решил вежливо предупредить олигарха — в той форме, в какой это было принято делать в Москве в 1994 г.

Из-за царившего в Москве беззакония нередко возникали опасные ситуации. В начале осени 1995 г. в один из рабочих дней у всех на глазах неизвестный выстрелил из гранатомета по зданию нашей канцелярии. Граната пробила стену на шестом этаже и угодила в ксерокс. Металлические обломки и стекло полетели во все стороны. К счастью, в помещении в тот момент никого не было и никто не пострадал. Власти, как обычно, задержали нескольких подозреваемых, но настоящий преступник так никогда и не был найден. Такого рода происшествия были настолько привычной приметой московской жизни, что никто из прохожих и внимания не обратил на человека, среди бела дня разгуливающего по центру столицы с гранатометом в руках.

* * *

К лету 1994 г. Борис Ельцин стал уязвимой фигурой. Становилось ясно, что его возможности как лидера страны безграничны. Несмотря на постоянные усилия Билла Клинтона и его администрации, направленные на развитие отношений с новой Россией и смягчение напряженности, вызванной посттравматическим шоком после распада СССР, пределы американо-российского партнерства также становились все более очевидными.

Пока Ельцин боролся за власть, конкурируя с Михаилом Горбачевым, он был героем, сражающимся с устаревшей, косной советской системой. Но на следующем этапе, когда пришло время строить на развалинах коммунизма новую, открытую политическую и экономическую систему, Ельцин ступил на скользкую дорожку. Вначале он предоставил неограниченную свободу действий команде молодых реформаторов во главе со своим первым премьер-министром Егором Гайдаром. Новоявленные камикадзе бросились реформировать страну, прекрасно понимая, какая тяжелая работа им предстоит, учитывая завышенные массовые ожидания, а также проблемы, сопряженные с радикальными экономическими преобразованиями, и неизбежное сопротивление консервативных сил. Ключевым понятием, определяющим поле их деятельности, было «преодоление трудностей». Промышленное производство в России по сравнению с 1989 г. упало наполовину, сельское хозяйство тоже переживало нелучшие времена. По меньшей мере треть населения страны жила за чертой бедности, а высокая инфляция превратила в пыль скудные сбережения представителей старшего поколения, перенесших все испытания Великой Отечественной (Второй мировой) войны и тяготы послевоенного восстановления страны. Система бесплатного здравоохранения была разрушена, в стране наблюдались вспышки таких давно побежденных заболеваний, как туберкулез и дифтерия. Тем не менее Ельцин со своей маленькой командой реформаторов упорно двигался вперед. В результате масштабной и неуклюжей программы ваучеризации, теоретически предполагавшей раздачу акций государственных предприятий всем гражданам страны, к концу 1994 г. было приватизировано примерно 70% экономических мощностей. Однако, как и следовало ожидать, акции оказались в руках всего нескольких человек — первых представителей новоявленного класса олигархов, столь же жестоких и безнравственных, сколь и предприимчивых.

Реформы наталкивались на политическое сопротивление, и Ельцин начал сбиваться с курса. Когда осенью 1993 г. реакционное руководство Думы поставило под сомнение конституционные основы его президентских полномочий, он, опираясь на преданные ему воинские формирования, применил силу. Ельцин считал, что это единственно правильное решение, но заплатил за разгон Думы слишком высокую цену как политик и человек. Состоявшиеся в конце года новые парламентские выборы усилили влияние партии оголтелых националистов во главе с Владимиром Жириновским, а также

возродившейся Коммунистической партии. Одинокий и подавленный, российский президент перестал заниматься текущими вопросами государственного управления. Он много пил, пытаясь заглушить физические страдания и боль от политического поражения.

В декабре 1994 г., накануне визита в Москву вице-президента Эла Гора, я отправил в Вашингтон телеграмму, в которой попытался описать сложную внутривластную ситуацию в стране [1]. «Зимой в России трудно оставаться оптимистом, и царящие в обществе настроения почти столь же мрачны, как и само это темное время года», — писал я. Внешняя политика Ельцина нацелена на то, чтобы скрыть слабость страны и вновь заявить о российских прерогативах. «Порождаемая острым сожалением об утраченном статусе сверхдержавы и столь же острым ощущением, что Запад использует слабость России в своих интересах, — продолжал я, — наступательная внешняя политика стала одной из немногих тем, объединяющих русских, уставших от бесконечных споров о внутренней ситуации в стране. Ельцин полон решимости вернуть России статус великой державы и право на отстаивание своих интересов в так называемом ближнем зарубежье, то есть в соседних евразийских государствах — бывших республиках СССР.

Подчеркивая упорное стремление Ельцина и политической элиты страны усилить российское влияние на постсоветском пространстве, я указывал на растущую озабоченность России расширением НАТО. При этом я отмечал, что жесткие публичные высказывания Ельцина на эту тему осенью 1994 г. «служат наглядным свидетельством крайней озабоченности России пренебрежительным отношением к ее интересам в процессе реструктуризации европейских институтов безопасности».

В заключение я писал, что «медовый месяц в отношениях США и новой России, начавшийся сразу после распада Советского Союза, давно закончился». Когда рухнул СССР, Россия ступила на долгий путь переоценки ценностей. Этот путь оказался тернистым и сложным, сопряженным со множеством разочарований, поскольку люди менялись и политический курс колебался. Однако, пока страна шла по этому пути, возможность активного американо-российского сотрудничества после окончания холодной войны сохранялась. По моему мнению, важнее всего было «правильно расставить приоритеты в отношении множества проблем, связанных с нашей российской повесткой дня. Два года назад мы могли решить в своих интересах множество вопросов, всего лишь проявив минимальное уважение к чувствам русских. Теперь такой возможности нет».

Той зимой как-то вечером я зашел в гости к бывшему советскому дипломату, который теперь был на пенсии. Он был вдовцом и жил один в скромной квартире в центре города, погруженный в свои воспоминания. На стенах висели фотографии, сделанные во время его зарубежных командировок времен холодной войны. Мы, не торопясь, распивали

бутылку водки, за окном гостиной тихо падал снег, а он рассказывал о своей работе. Этот человек не особенно скучал по советской системе, хорошо понимая, насколько она была неэффективна и бесчеловечна.

— Мы это заслужили, — сказал он. — Мы сбились с пути.

Он говорил, что, возможно, понадобится целое поколение, чтобы Россия вновь обрела уверенность в себе и собралась с силами, но можно не сомневаться, что рано или поздно это произойдет. У русских ни в коем случае не должно создаться впечатление, что американцы воспользовались их слабостью, когда от России отвернулась удача.

— Вспомните, что говорил Черчилль про великодушные победителей, — сказал старый дипломат. — Будьте великодушны, и вы об этом не пожалеете.

Наше посольство призывало к осторожному и взвешенному подходу к вопросу о расширении НАТО. Прежде чем всерьез обсуждать возможность официального принятия в НАТО Польши и других стран Центральной Европы, мы рекомендовали подумать о других формах сотрудничества с бывшими странами — членами Варшавского договора, а также, возможно, о новых «договорных отношениях» между НАТО и Россией. Мы подчеркивали целесообразность включения России в Контактную группу по Боснии, куда входили высокопоставленные европейские и американские дипломаты, занимающиеся урегулированием стихийно разгоравшегося конфликта в бывшей Югославии. Дипломатическое влияние России на Балканах было весьма ограниченным, но систематическое участие в работе Группы удерживало бы ее от соблазна начать вставлять палки в колеса. Кроме того, это была бы разумная инвестиция на будущее, когда стремление России к самоутверждению получит реальную опору. Мы также предлагали пригласить Россию присоединиться к «Большой семерке», куда входили ведущие западные игроки на мировой арене после холодной войны. Образование «Большой восьмерки» и налаживание прочных отношений с членами «Большой семерки» способствовали бы повышению статуса слабой и колеблющейся России и изменению отношения к ней в лучшую сторону.

Президент Клинтон сразу понял, как это важно. В своем выступлении в апреле 1993 г. он заявил: «Если реформы в России будут свернуты, то есть, если она вернется к авторитаризму, распадется и погрузится в хаос, мы столкнемся с серьезной угрозой. Мир не справится с теми же процессами, что и в бывшей Югославии, но в масштабах такой огромной страны, как Россия» [2]. Несмотря на различия в возрасте и политической культуре, а также на все перипетии американо-российских отношений 1990-х гг., Клинтона и Ельцина связывали удивительно теплые отношения. Эти президенты были высокого роста и крепкого сложения, оба прошли трудный путь к власти, не имея врожденных привилегий. Обоим выпало править в нелегкое смутное время. Строуб

Тэлботт, опытный специалист по России и бывший сосед Клинтона по комнате в студенческом общежитии в Оксфорде, называл президента США «главной опорой России в американском правительстве» [3]. Для Клинтона отношения с Россией и ее чудаковатым президентом всегда оставались одним из важнейших приоритетов, а Тэлботт занимался текущими вопросами в этой области в качестве главы вновь созданного Бюро Госдепартамента⁵, отвечающего за политику в отношении России и других новых независимых государств — бывших советских республик.

Тэлботт и его российский коллега заместитель министра иностранных дел Георгий Мамедов умели преодолевать бюрократические и политические препоны. При этом оба они отлично понимали, насколько ограничены возможности другой стороны. Совместными усилиями им удалось создать тщательно выверенную архитектуру механизмов сотрудничества между США и Россией, нацеленную на упрочение партнерских отношений между двумя странами на основе если не реального, то хотя бы номинального равноправия. Движущей силой этого механизма была Комиссия «Гор—Черномырдин», возглавляемая вице-президентом Гором и премьер-министром Виктором Черномырдиным. Ее задачей было развитие межправительственных связей между Россией и США на постоянной основе. Первая, инаугурационная, сессия комиссии состоялась в сентябре 1993 г. в Вашингтоне. В дальнейшем заседания проходили дважды в год, попеременно в России и США. Комиссия росла, со временем в ее составе насчитывалось уже восемь различных комитетов, каждый из которых возглавляли сотрудники либо руководители ведомств, соответственно, с американской и российской стороны. Работа комиссии внесла весомый вклад в укрепление сотрудничества между Россией и США по широкому кругу вопросов — от проблем окружающей среды до космоса. Между Гором и Черномырдиным установились тесные рабочие отношения. Они были совершенно разными людьми — молодой амбициозный политик из Теннесси, любитель вдаваться в технические детали, и немолодой аппаратчик, известный весьма оригинальной манерой выражать свои мысли. Тем не менее их неформальные беседы на полях заседаний комиссии часто оказывались очень продуктивными, и Черномырдин постепенно завоевал на Западе репутацию надежного делового партнера — во всяком случае по меркам старой советской школы.

Постсоветский переходный период нанес всем механизмам международного сотрудничества России серьезный и трудновосполнимый ущерб. Интерес к России в мире существенно ослабел, система международных связей разрушилась. Лидеры зарубежных стран демонстрировали все меньше стремления к встречам с российским руководством и не спешили с визитами в Москву. Чем хуже становилось состояние здоровья президента, чем больше падало его политическое влияние и чем меньше внимания уделялось ему и его стране, тем сильнее Ельцин стремился воспользоваться случаем и

доказать, что еще способен на решительные действия, на политический шаг, который мог бы объединить Россию. Явным поводом для этого была необходимость восстановления авторитета Москвы в отбившихся от рук российских регионах, и прежде всего в самом строптивом и дерзком из них — Чечне. Это была соблазнительная цель. Учитывая историю чеченского сопротивления России, пробуждающую в русской душе самые неприятные и страшные воспоминания, Чечня, по мнению Ельцина, в тот момент как нельзя лучше подходила для использования политики сильной руки. В 1994 г. напряженность в Чечне и вокруг нее начала нарастать, и наше посольство сообщило в Вашингтон о знаках замаячившей на горизонте опасности. Мы писали: «Ельцину пока никак не удастся окончательно договориться с политиками в регионах. Один неверный шаг в Чечне, одном из самых непокорных регионов, — и будет разрушено практически все, что было сделано ранее в этом направлении» [4]. Этот неверный шаг не заставил себя ждать.

* * *

Все годы, что я работал в России, меня живо интересовал Северный Кавказ. В разное время я побывал в каждой из пяти автономных республик этого региона, которые в XIX в. постепенно вошли в состав растущей и набирающей мощь Российской империи. Силуэты заснеженных пиков Кавказских гор, вырисовывающиеся на юге, дикая красота природы — ничего подобного я не встречал больше нигде на бескрайних российских просторах. Здесь проживали в основном мусульмане, по большей части бедные. Это был один из немногих регионов России, где численность населения продолжала расти. Как и вообще все горцы, кавказцы не отличались покорностью.

Самым непокорным народом — во всяком случае по мнению русских — были чеченцы. В XIX в. они почти 50 лет упорно боролись за независимость, сражаясь с царской Россией. Во время Второй мировой войны, опасаясь, что чеченцы станут на сторону нацистских захватчиков, Сталин безжалостно депортировал из Чечни практически все население — около 400 000 мужчин, женщин и детей — в Казахстан. Эти люди смогли вернуться на родину только лет через 10 после войны. К старым обидам на Россию, уходящим корнями в историю, добавились новые. Когда Советский Союз распался, а Москве, занятой борьбой за реформы, стало не до регионов, Чечня оказалась предоставленной самой себе. В республике начали назревать сепаратистские настроения. Народ был готов поддержать безудержные амбиции своего первого избранного президента Джохара Дудаева, в недавнем прошлом советского генерал-майора ВВС. Непредсказуемый и заносчивый Дудаев то объявлял республику квазинезависимым государством, то опровергал собственные заявления, называя себя патриотом России. Он вел себя скорее как главарь шайки головорезов, чем как революционер, и правил, манипулируя влиятельными чеченскими кланами и опираясь на многочисленные созданные им преступные группировки.

На самом деле в начале 1990-х гг. в Чечне происходило почти то же самое, что и во многих других регионах России, — разве что масштабы беззакония были более значительными. Вместе с тем по существу Чечня по-прежнему оставалась частью Российской Федерации. Российско-чеченская граница была открыта, из республики свободно текли в Россию нефть и газ, а скудные пенсии чеченским пенсионерам выплачивались из федерального бюджета. Популярность Дудаева в республике вскоре начала падать. Его головорезы были заняты исключительно самообогащением, местные органы власти постепенно атрофировались. Демонстративное неповиновение Дудаева раздражало Ельцина, постоянно напоминая ему о собственной неспособности утвердить свою власть. Столкновение таких одинаково самолюбивых, импульсивных и не склонных к компромиссу лидеров, как Ельцин и Дудаев, не могло не привести к самым трагическим последствиям [5]. До обоих доходили оскорбительные заявления другой стороны, оба обвиняли друг друга во всех грехах. Дудаев упирал на то, что русские десятилетиями ущемляли права чеченского народа, а Ельцин эксплуатировал распространенное в народе представление о чеченцах как о заклятых врагах русских.

Усталый и лишенный поддержки народа, Ельцин все больше полагался на свое ближайшее окружение, то есть на консервативно настроенных силовых министров и собутыльников, чье влияние «при дворе» намного превосходило их профессиональную компетентность. Они уверяли Ельцина, что, усмирив Дудаева, он решит сразу три задачи: докажет способность контролировать ситуацию, обойдет с флангов своих противников-националистов и продемонстрирует широкой международной аудитории, что Россия, пережив момент слабости, начала возрождаться. Летом 1994 г., подстрекаемый ближайшими помощниками, Ельцин предпринял ряд серьезных попыток заставить Дудаева отказаться от политики неповиновения.

Все эти усилия провалились самым позорным для России образом. Отстранить Дудаева от власти при помощи чеченской оппозиции не удалось. Предпринятая после этого, в ноябре, неуклюжая попытка вмешаться в ситуацию в Чечне при поддержке российских войск также закончилась неудачей. Чеченцы заплатили военным служащим, привлеченным для проведения операции, и те в последний момент разбежались. Несколько российских солдат были захвачены в плен, их показали по телевидению, заставив пройтись строем перед камерами. Не исключено, что тогда еще оставался шанс приструнить Дудаева, влияние которого в Чечне все больше ослабевало, и в конце концов добиться приемлемого соглашения между Чечней и Российской Федерацией. Но Ельцин, которого неудачи только раззадорили, решил пойти ва-банк и в начале декабря отдал приказ о полномасштабном военном вторжении в республику. Министр обороны Павел Грачев заверил его, что российская армия легко справится с чеченским сопротивлением. Но он глубоко заблуждался.

Игнорируя рекомендации многих высокопоставленных военных, Грачев послал в Грозный три колонны бронетехники. Подготовка личного состава была плохой, командование — бездарным. В ходе жестоких боев в черте города формированиями Дудаева, которыми командовал Аслан Масхадов, в прошлом полковник Советской армии, были уничтожены сотни российских военнослужащих, остальные обратились в бегство. Получивший отпор разъяренный Грачев пустил в ход бомбардировщики и артиллерию, твердо намереваясь, как он выразился, «не оставить в городе камня на камне». В течение следующих нескольких недель Грозный непрерывно подвергался бомбовым и артиллерийским ударам. Удары с воздуха в основном наносились с большой высоты, из-за зимних туманов цели просматривались плохо. Результаты были ужасающими — огромные жертвы среди мирного населения, среди которого было много этнических русских. В основном это были пожилые люди, проживавшие в центральных районах города и не имевшие возможности покинуть Чечню.

В канун Нового года была возобновлена наземная операция. К концу февраля 1995 г. большая часть чеченских формирований была вытеснена из города. Грозный лежал в руинах, множество мирных жителей погибло. Само вторжение российских войск в Чечню и жестокость, проявившаяся в ходе военных действий, широко освещались в российских СМИ, тогда еще в основном независимых.

Посол Пикеринг поручил мне разобраться в ситуации в Чечне и представить свои соображения Вашингтону. 11 января 1995 г. я отправил туда телеграмму, озаглавленную «Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России», в которой изложил наши предварительные выводы [6]. «Чеченский кризис... уже продемонстрировал слабость российского государства и роковые недостатки его первого демократически избранного президента», — писал я. Мы пытались понять, каковы будут последствия произошедшего для будущего российских реформ и не приведет ли оно к усилению сепаратистских настроений в других российских республиках. Нас поразила бездарность российских военных. Грубые ошибки, допущенные во время первого наступления на Грозный, продолжал я, «могут привести к тому, что русские, особенно представители элит, поставят под сомнение компетентность Бориса Ельцина и его способность управлять страной», причем даже с большей вероятностью, чем «жертвы среди мирного населения, которые так потрясли либеральную московскую интеллигенцию».

Далее я писал, что в последние месяцы Ельцин и его советники совершили целый ряд серьезных просчетов, постепенно увязая в конфликте. При этом каждое последующее ошибочное стратегическое решение влекло за собой новое, еще более неудачное. «Парадоксально, но факт: именно ослиное упрямство Ельцина, которое раньше помогало ему добиваться выдающихся побед, теперь может привести к

поражению», — указывал я. Пытаться вернуть утраченный ореол героизма было уже поздно, но Ельцин (учитывая, что его здоровье было еще не полностью разрушено) все еще мог сохранить достаточно власти, чтобы двигаться вперед. Судя по всему, российский президент еще пользовался поддержкой политических элит в регионах, где чеченский кризис не вызвал такого резонанса, как в столице. События в Чечне стали суровым испытанием на преданность и для военной дисциплины, хотя до открытого неповиновения пока не дошло.

В то же время для российской внешней политики Чечня стала настоящей катастрофой, раной, которую Россия нанесла себе сама и постоянно растравляла. Последствия для России могли быть разные, но все они были одинаково плохи. Стране грозила «международная изоляция»; Россия продемонстрировала свою слабость и бывшим советским республикам, в которых хотела укрепить свое влияние, и другим региональным игрокам, внимательно наблюдающим за ситуацией в стране, в том числе Ирану, Китаю и Турции; кроме того, чеченский кризис играет на руку бывшим странам Варшавского договора, стремящимся ускорить процесс расширения НАТО». Позиция Москвы в отношении США и их союзников стала более жесткой. «Представители практически всех политических течений в России уже сильно опасаются, что Запад использует слабость России в своих интересах. Надо полагать, что печальный опыт поражений в Чечне только усилит эти опасения», писал я.

Позиция Вашингтона в отношении Москвы также ужесточилась. Президент Клинтон потерпел сокрушительное поражение на промежуточных выборах в ноябре 1994 г., проиграв вновь набирающим влияние республиканцам, поставившим под сомнение многие его подходы к внешней политике, в том числе на российском направлении. Администрация сначала сочувствовала Ельцину, попавшему в затруднительное положение в Чечне. Вице-президент Гор даже как-то сравнил чеченскую кампанию с Гражданской войной в США, а госсекретарь Кристофер назвал чеченский кризис «внутренним делом России» [7]. Пикеринг упорно пытался убедить Вашингтон в ошибочности такого суждения, но позже с некоторым разочарованием заметил, что «вопрос о том, сами ли русские отчасти спровоцировали кризис или нет, почти никого не интересовал» [8].

Поскольку столкновения в Чечне продолжались и весной 1995 г., позиция администрации наконец изменилась. В конце марта в Женеве Кристофер предупредил об этом министра иностранных дел Андрея Козырева, назвав чеченскую войну «безрассудной авантюрой» и «трагической ошибкой». Одновременно Конгресс настаивал на прекращении или сокращении объемов помощи России, которые достигали почти миллиарда долларов в год. Хотя Белому дому удалось заблокировать это решение, мы, исходя из ситуации в Москве, попытались объяснить, что США не должны «переоценивать значение своей помощи России.

Многие российские политики, включая сторонников реформ, не упустят возможности сказать нам: "Забирайте вашу помощь и убирайтесь вон!"» [9]

Из-за событий в Чечне авторитет Ельцина, и без того уже подорванный, продолжал ослабевать. В июне 1995 г. дерзкий чеченский командир Шамиль Басаев повел группу повстанцев в соседний Ставропольский край, на юго-востоке граничащий с Чечней. При помощи взяток чеченцы легко просочились через российские командно-пропускные пункты, а когда деньги кончились, Басаев и его боевики захватили больницу в Буденновске, взяв в заложники около 1600 человек. Во время захвата больницы Ельцин летел в Канаду, в Галифакс, на саммит «Большой семерки». Вместо того, чтобы немедленно вернуться в Москву, он поручил урегулировать кризис премьер-министру Черномырдину. Тот вел напряженные переговоры с Басаевым напрямую, по телефону. Премьер-министр согласился с предложениями Басаева и позволил ему и боевикам уйти из Буденновска в Чечню с сотней заложников при условии освобождения последних после завершения операции. Как только Басаев беспрепятственно добрался до горных районов к югу от Грозного, он немедленно освободил пленников, которые обеспечивали ему безопасное отступление. Мы сообщили в Вашингтон, что «некоторые представители российского правительства поначалу считали, что события в Буденновске сыграют им на руку в Галифаксе, так как убедят критиков на Западе в правильности линии поведения Ельцина в Чечне. Но на деле захват заложников обернулся страшным позором, свидетельством отсутствия поддержки ельцинского руководства и его непоследовательности, а также новой демонстрацией слабости России» [10].

Кровопролитные столкновения в Чечне то продолжались, то ненадолго затихали до лета 1996 г., когда стороны наконец договорились о прекращении военных действий на более длительный срок. Несколько лет спустя конфликт разгорелся вновь, предоставив Владимиру Путину возможность восстановить престиж российского руководства, но та первая жестокая война, оставившая глубокий след в российской политике, еще много лет будет влиять на отношения России с остальным миром.

* * *

Жестокость и хаос чеченской войны сильнее всего затронули наше посольство в связи с трагической историей Фреда Куни. Я встречался с этим человеком всего один раз, в Москве, когда в конце февраля 1995 г. он приезжал к послу Пикерингу. Это был гигант под два метра ростом. Он носил ковбойские сапоги, говорил негромко, с тягучим тexasским выговором, и буквально источал уверенность в себе. В нем был какой-то особый магнетизм. Куни уже получил международное признание как эксперт по гуманитарной помощи. Этот «повелитель бедствий», как его называли, успел поработать в самых опасных регионах планеты, от

Биафры до Ирака. Совсем недавно он трудился под бомбами в Сараево, помогая оказавшемуся в осаде местному населению восстанавливать водоснабжение.

Куни рассказал Пикерингу, что совсем недавно вернулся из двухнедельной поездки по Чечне. Эксперт побывал в Грозном и других осажденных городах и поселках, действуя от имени Джорджа Сороса и его фонда. Он нарисовал удручающую картину. Особенно его беспокоило тяжелое положение 30 000 гражданских лиц, главным образом пожилых людей, среди которых было много этнических русских, оказавшихся в эпицентре боев в южной части Грозного. Эти люди жили в сожженных зданиях и бомбоубежищах, многие болели воспалением легких. Чтобы не стать мишенью для российской артиллерии, они не разводили огня и питались в основном сырыми продуктами. Кровопролитные бои продолжались, и гуманитарные конвои не могли добраться до южных районов Грозного. Куни сказал, что люди, оказавшиеся там в ловушке, «мрут как мухи» [11]. Он также проинформировал посла о своих контактах с местными чеченскими командирами и российскими военными и сообщил, что приблизительно через месяц планирует снова отправиться в Чечню. Пикеринг поблагодарил Куни за ценную информацию, а тот, в свою очередь, выразил готовность и дальше держать посла в курсе дела.

Куни вернулся в Чечню 31 марта. Он надеялся добиться разрешения для гуманитарных организаций работать в Грозном, чтобы вывезти оказавшихся в ловушке гражданских лиц в безопасное место и наладить поставки гуманитарной помощи. Эксперта сопровождали двое врачей из Российского Красного Креста, переводчик и водитель-чеченец. Сначала они направились в занятое чеченцами село Бамут к юго-западу от Грозного, где, как считалось, находился штаб Дудаева. Когда Куни и его команда добрались до Бамута, оказалось, что Дудаева там нет. Они собирались двинуться на восток, но, судя по всему, 4 апреля на окраине села Старый Ачхой их задержали, угрожая оружием, представители чеченских спецслужб. Позже в тот же день водитель группы объявился в Ингушетии и передал короткое сообщение от Куни. Эксперт сообщал, что взят под стражу, но у него «все окей» и он надеется скоро вернуться. Это было последнее сообщение от него. Ни от Куни, ни от российских врачей, ни от переводчика больше вестей не было.

В последующие четыре месяца все силы посольства были брошены на поиски Фреда Куни. В конечном счете потребовалось даже личное участие президента Клинтона. Наши усилия, предпринимаемые от его имени, укладывались в рамки одного из важнейших направлений работы американских дипломатов за рубежом. Однако лишь редкие случаи такого рода требовали такой серьезной и напряженной работы, как поиски Куни.

Неделя проходила за неделей, месяц за месяцем. Ходили слухи, что Куни и его коллеги все еще живы, что их держат где-то плену в суровой

воюющей Чечне. Координировать работу посольства по поискам эксперта Пикеринг поручил мне. Мы снова и снова пытались добиться от высокопоставленных российских чиновников какой-либо информации и помощи в розыскных мероприятиях. Те кормили нас обещаниями, но почти ничего не предпринимали. Наши возможности контактов с чеченской стороной были ограничены, но мы упорно работали, чтобы наладить доступ к информации через посредников в правительстве Ингушетии. Той весной и летом сын Куни, его брат, а также несколько сотрудников и руководителей Фонда Сороса провели там немало времени и не раз отважно выезжали в Чечню, пытаясь связаться с лидерами мятежной республики.

Мы открыли в Ингушетии неофициальное представительство, где работали несколько моих коллег, постоянно сменяющих друг друга. В мае президент Клинтон поднял вопрос об исчезновении Куни на встрече с Ельциным, а в июне тот же вопрос поставил вице-президент Гор во время своего визита в Москву. Я ездил на Северный Кавказ дважды, и оба раза подолгу беседовал с президентом Ингушетии Русланом Аушевым. Тот уверял, что и сам он, и его правительство «работают не покладая рук», пытаясь найти Куни [12]. «Мы вдоль и поперек прочесали Чечню и даже часть территории Грузии, поскольку ходили слухи, что Куни увезли туда, — сказал мне Аушев. — К сожалению, слухи не подтвердились» [13].

Однажды мы получили сообщение, что в больнице контролируемого чеченскими боевиками села Шатой, расположенного на значительном расстоянии от Грозного, к югу, в предгорьях Кавказа, обнаружен труп человека, внешне похожего на Куни. Филип Ремлер, американский дипломат, представитель миротворческой миссии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) в Грозном, вызвался съездить в Шатой и проверить полученную информацию. Белый флаг, развевающийся над лобовым стеклом автомобиля с эмблемой ОБСЕ, не помешал российскому танкисту выпустить по нему несколько снарядов.

В крошечной больнице в селе Шатой Филип обратился за помощью к местному врачу — почти полностью разложившийся труп нужно было изъять, чтобы провести опознание. Сгущались сумерки, и электрические лампочки в импровизированной прозекторской едва мерцали. По спутниковому телефону Филип связался со мной в Москве. Сверяясь с медицинской картой Куни, предоставленной нам его семьей, я описал особые приметы эксперта, включая хирургический металлический штифт в берцовой кости. Филип говорил тихо, в трубке были слышны звуки выстрелов из российских орудий. Он сообщил, что человек, чей труп он сейчас исследовал, был, как и Куни, высокого роста. Следы разложения не позволили обнаружить наличие у покойного других особых примет, но штифта в берцовой кости не было. Это был не Куни.

В августе, после того, как были отработаны все версии исчезновения Куни, команда, занимающаяся поисками, пришла к заключению, что

Фред, скорее всего, был убит в начале апреля чеченскими боевиками на западе Чечни, вскоре после его задержания в Старом Ачхое. Члены его семьи выступили на пресс-конференции в Москве и прекратили поиски. Посольство заняло ту же позицию по вопросу о его судьбе Фреда Куни, что и его близкие. В телеграмме, отправленной в Вашингтон, мы, опираясь на информацию из различных источников в Ингушетии и Чечне, полученную в ходе продолжавшихся четыре месяца розыскных мероприятий, написали, что «подозреваем (хотя и не можем доказать), что перед последней поездкой Фреда Куни в Чечню агенты российских спецслужб намеренно распространяли слухи, разжигающие подозрения чеченцев в отношении эксперта» [14].

Мы полагали, что ложная информация «фабриковалась и распространялась» агентами ФСБ — российской преемницы КГБ СССР. По нашему мнению, «ФСБ была осведомлена о предыдущих поездках Куни в Чечню» и его встречах с чеченским полевым командиром Масхадовым. В марте в западных районах Чечни циркулировали слухи, что оба врача из Российского Красного Креста, сопровождавшие Куни, были агентами ФСБ. У этой организации было достаточно причин для развязывания кампании по дезинформации, учитывая эскалацию напряженности в Чечне в те месяцы и желание дискредитировать чеченских боевиков. При этом мы указывали, что кампания по дезинформации «необязательно координировалась из Москвы (не похоже, что работа ФСБ вообще тщательно координировалась — хотя бы потому, что иначе Россия не попала бы в Чечне в такую тяжелую ситуацию)».

После четырех месяцев кропотливого труда мы пришли к очевидному заключению: Куни, судя по всему, стал жертвой двух спецслужб — чеченской и российской. Федералы заманили его в ловушку, а чеченцы нажали на курок.

Занимаясь этой трагической историей, нам, чтобы докопаться до истины, пришлось слой за слоем срывать с нее обертку лжи и дезинформации. «Не исключено, что лицемерие и коварство, проявленные почти всеми сторонами, с которыми нам и членам семьи Куни пришлось иметь дело, отражают тот факт, что все они в той или иной мере несут ответственность за произошедшее», — писали мы. Суровая реальность была такова, что «в жестоком мире погруженного в хаос Северного Кавказа ничто не должно вызывать удивления, однако Фред Куни, который не боялся рисковать в самых опасных ситуациях, все-таки заслуживал лучшей участи». То же можно было сказать и о несчастном мирном населении Чечни, и о полуголодных, плохо обученных российских призывниках. И те и другие так или иначе оказались жертвами войны, которой могло и не быть той страшной зимой 1994–1995 гг. Это был еще один удар по процессу строительства новой России после распада СССР. Проблемы росли как снежный ком, а возможности их решения сокращались. Фиаско в Чечне было символическим — оно

указывало на то, что Россия, изо всех сил пытаясь найти свой путь, восстановить утраченное достоинство и вновь обрести свое предназначение, все еще остается в плену трудного прошлого. Это сужало пределы действенности американской политики в плане ее влияния на будущее России, которое в конечном счете зависело только от самих русских.

* * *

События в Чечне подкосили Ельцина. Летом 1995 г. он перенес инфаркт. Ему не хватало ни политического влияния, ни физических сил, чтобы предотвратить роковое поражение на предстоявших в декабре думских выборах, не говоря уже об участии в президентских выборах в июне следующего года. Перспективы продолжения реформ внутри страны и развития партнерских отношений с Западом, к которому все еще стремились и Ельцин, и Клинтон, становились все более туманными.

Несмотря на сильное противодействие, Клинтон продолжал поддерживать отношения с Ельциным, понимая, что они играют ключевую роль, если мы хотим сохранить хоть какую-то надежду на укрепление американо-российского партнерства. Сталкиваясь с критикой в США и обуреваемый тревогой в связи с событиями в Чечне, в мае 1995 г. Клинтон полетел с давно запланированным визитом в Москву, чтобы вместе с другими лидерами стран — союзников во Второй мировой войне принять участие в праздновании 50-летия победы над гитлеровской Германией. Президент США прекрасно понимал, как много значит для Ельцина и всего российского народа этот юбилей. Даже спустя полвека память о суровых испытаниях войны и 20 млн погибших, равно как и гордость за ту роль, которую СССР сыграл в разгроме нацистов, оказывали огромное влияние на российскую политику.

Любой зарубежный визит президента сопряжен с огромными организационными усилиями, но этот, учитывая сложную политическую ситуацию, потребовал намного больше труда, чем обычно. В качестве «начальника эшелона», ответственного за проведение визита, я занимался координацией переговоров с российской стороной, а также следил за соблюдением графика встреч и повестки дня. Кроме того, я должен был помогать послу Пикерингу и прибывшему с президентом «передовому отряду» Белого дома. Американские президенты не путешествуют налегке. Клинтона сопровождали более 200 сотрудников и представителей службы безопасности плюс примерно столько же журналистов. Моя команда пыталась, хотя и безуспешно, убедить русских, что не стоит привлекать к участию в праздничном параде на Красной площади боевое подразделение, только что вернувшееся после боев в Чечне. Когда один не в меру предприимчивый представитель пресс-службы Белого дома сдуру решил сфабриковать несколько дополнительных пресс-карт для американских журналистов, служба безопасности Кремля, как и следовало ожидать, отнеслась к этому

слишком серьезно. К счастью, дело кончилось лишь небольшой стычкой и словесной перепалкой.

Это была моя первая продолжительная встреча с президентом Клинтонем. Он произвел на меня сильное впечатление. Президент США очень хорошо понимал и Ельцина, и суть происходящего. Он видел пределы политического влияния российского президента, обусловленные как слабостью России и неустойчивостью ситуации в стране, так и его собственными ошибочными решениями.

— Этому парню приходится нелегко, — сказал нам Клинтон, отправляясь на встречу с Ельциным. — Мы не должны давить на него слишком сильно, потому что лучшего партнера в России нам не найти.

Президент США четко сформулировал нашу позицию по Чечне — как перед узкой аудиторией на встречах в Кремле, так и публично, выступая в МГУ. «Продолжение военного противостояния в регионе, — заявил он в своей речи, которая транслировалась по телевидению, — может привести только к дальнейшему кровопролитию и ослаблению международной поддержки России». Клинтон был очень любезен с перегруженными работой сотрудниками посольства и членами их семей. В кратком разговоре с Лисой и двумя нашими дочерьми, одной из которых тогда было шесть лет, а другой — три года, он сказал, что высоко ценит наши усилия. Эти теплые слова с лихвой компенсировали наши огромные затраты времени и сил, связанные с подготовкой к его визиту в Москву.

В широком внешнеполитическом контексте Ельцин хотел обсудить с Клинтонем две главные волнующие его проблемы, которые были в центре внимания в течение последнего года моего пребывания в Москве, а затем на много лет вперед стали главным предметом разногласий между Россией и США. Первая проблема касалась сохранения ведущей роли России на пространстве бывшего СССР и сохранения ее влияния на новые независимые государства — бывшие советские республики, вторая — предотвращения дальнейшего ослабления позиций России в Европе после окончания холодной войны. Через месяц после завершения визита Клинтона в Москву мы отправили в Вашингтон телеграмму, в которой указывали: «Ни в какой другой области отсутствие возможности участвовать в процессе или попытки использования слабости России в своих интересах не задевает чувств русских так сильно, как в области европейской безопасности в широком понимании. Российская элита единодушна во мнении, что расширение НАТО — это плохо, и точка». В заключение мы подчеркивали: «Совершенно ясно, что российская элита считает расширение НАТО... и проблему Боснии частью одного процесса, и можно предположить, что роль НАТО в Боснии только усиливает подозрения России, связанные с его расширением» [\[15\]](#).

На начальном этапе пребывания Клинтона у власти ему хватало забот внутри страны, и он не хотел рисковать потерей значительной части американского дипломатического влияния на Балканах, поскольку распад Югославии в начале 1990-х гг. привел к эскалации кровопролитных столкновений на этнической почве в Боснии между мусульманским большинством и боснийско-сербским меньшинством, вооружаемым и поддерживаемым новым правительством Сербии в Белграде. В 1994–1995 гг. конфликт уже требовал больше внимания и усилий со стороны администрации Клинтона на самом высоком уровне, чем какая-либо другая внешнеполитическая проблема. Военно-воздушные силы НАТО постепенно наращивали свое присутствие в зоне конфликта, чтобы обеспечить защиту мирного мусульманского населения, особенно после резни в Сребренице в июле 1995 г., когда погибли около 8000 мусульман, и жестокого минометного обстрела центрального рынка в Сараево в следующем месяце, унесшего жизни почти 40 ни в чем не повинных мирных граждан. По инициативе Ричарда Холбрука, который в то время был заместителем госсекретаря по делам Европы, были предприняты новые миротворческие усилия. Холбрук был блестящим дипломатом, чьи таланты и энергия могли сравниться разве что с его умением привлечь к себе внимание и обостренным чувством собственного «я». Последнее вошло в анналы благодаря телеграмме из Госдепартамента, извещающей о прибытии Холбрука в столицу одной из балканских стран; в сообщении не было бы ничего примечательного, если бы не язвительный заголовок: «Эго приземлилось».

Для русских война в Боснии стала еще одним болезненным напоминанием об их слабости. Хотя Ельцина часто раздражала жестокость и продажность сербского руководства, он не мог не помнить об общих славянских корнях с сербами в Белграде и Боснии. НАТО развертывало воздушное наступление, Холбрук активизировал американские дипломатические усилия, а русские тяжело переживали из-за того, что остаются на вторых ролях. Холбрук не особенно симпатизировал русским, но уважал их чувства. «Мы понимали, что, несмотря на возникающие время от времени разногласия с Москвой, — писал он позже, — с ней будет легче договариваться, если мы позволим ей участвовать в работе Контактной группы наравне с ЕС и Соединенными Штатами» [16].

В октябре Холбрук прибыл в Москву на первое заседание Контактной группы, которое должно было состояться в России. Я встречал его в аэропорту Внуково и целый час, пока мы ехали в Москву, наслаждался «шоу Холбрука» — этот человек одновременно говорил по телефону с госсекретарем Кристофером и сенатором Биллом Брэдли, непрерывно комментировал политику Вашингтона, сыпал вопросами о мелькающих за окнами автомобиля видах уже заснеженного Подмосковья, делал едкие замечания о русских и горько сетовал на необходимость попусту тратить время в Москве, когда так много всего нужно сделать на Балканах, причем срочно. В итоге, однако, визит Холбрука и неустанная

кропотливая работа Тэлботта в Москве помогли сгладить обиды русских, убедить их поддержать, пускай и с неохотой, важнейшее Дейтонское соглашение 1995 г. и содействовать его реализации.

Вопрос о расширении НАТО и принятии в члены этой организации бывших союзников России по Варшавскому договору был не так прост. Ельцин и российская элита считали, и во многом справедливо, что гарантии, данные Джимом Бейкером во время переговоров об объединении Германии в 1990 г., когда он сказал, что НАТО не будет расширено «ни на дюйм на восток», остаются в силе и после распада Советского Союза. Однако обещание Бейкера не было ни точно сформулировано, ни официально зафиксировано на бумаге, поэтому администрация Клинтона полагала, и тоже не без оснований, что обещание госсекретаря относилось к СССР, а не к России. Клинтон в начале своего президентского срока не спешил ставить вопрос о расширении НАТО, но его первый советник по национальной безопасности Тони Лейк всегда был сторонником этого шага. Лейк утверждал, что Соединенным Штатам и их европейским союзникам представилась редкая историческая возможность помочь таким бывшим коммунистическим странам, как Польша, Венгрия и Чехия, твердо стать на путь строительства демократии и рыночной экономики. Членство в НАТО гарантировало бы этим государствам стабильность и безопасность, в чем они так нуждались, учитывая их вечный страх перед жаждущей реванша Россией и боязнь стать жертвой недавно объединенной Германии. Принимая во внимание хаос в бывшей Югославии, этот аргумент находил отклик у Клинтона.

Другие сотрудники новой администрации не разделяли этих позиций. Тэлботт, а позднее и министр обороны Билл Перри считали, что, открыв путь в НАТО бывшим странам Варшавского договора, США лишились бы надежды на долгосрочные партнерские отношения с Россией. Этот шаг ослабил бы позиции российских реформаторов, которые могли расценить его как вотум недоверия их усилиям и страховку на случай провала реформ. Мы, сотрудники посольства в Москве, разделяли эти опасения. В телеграмме, отправленной в Вашингтон осенью 1995 г., мы сформулировали стоящую перед нами дилемму следующим образом: «Проблема для нас состоит в том, чтобы научиться не обращать внимания на часто вызывающую раздражение риторику [правительства России] и его неадекватные, вызванные реакцией на наши действия дипломатические шаги и ориентироваться исключительно на наши долгосрочные интересы. Для этого, в частности, надо продолжать добиваться создания системы европейской безопасности, учитывающей интересы России в такой степени, чтобы в случае возрождения у нее не возникло желания изменить эту систему, и в то же время чтобы у политиков, рассуждающих об "ударе в спину", оставалось как можно меньше возможностей для маневра» [\[17\]](#).

Чтобы выиграть время и протестировать намерения России, Пентагон предложил программу «Партнерство во имя мира» — своего рода переходную форму сотрудничества бывших стран Варшавского договора с НАТО, нацеленную на установление доверительных отношений с этими странами, включая Россию, и предполагающую их официальное сотрудничество с Североатлантическим союзом. Клинтон сразу же подчеркнул, что страны, участвующие в программе «Партнерство во имя мира», «со временем могут быть приняты в НАТО», но на том этапе это не было сигналом о расширении НАТО. Ельцин и министр иностранных дел России Андрей Козырев выразили заинтересованность в участии в программе, однако затягивали переговоры, надеясь затормозить любое продвижение к расширению НАТО. Тем не менее усилия 1994 г. дали толчок этому процессу. В июле в Варшаве Клинтон публично заявил, что вопрос заключается не в том, будет ли НАТО расширяться, а в том, когда это произойдет. В декабре на саммите ОБСЕ в Будапеште Ельцин выразил недовольство, открыто заявив, что холодная война может превратиться в «холодный мир», и обвинял Клинтона и союзников по НАТО в «неверии в российскую демократию». Позднее в частном разговоре с Клинтоном Ельцин еще раз указал на свои опасения. «Согласиться на расширение границ НАТО в сторону российских границ, — сказал он, — для меня значит предать российский народ» [18].

«Негативное отношение к планам расширения НАТО, — писали мы в Вашингтон после резкого заявления Ельцина в Будапеште, — разделяют представители практически всех политических течений в Москве» [19]. Мы пытались показать несостоятельность свойственного американцам представления, что для решения практически любой, самой сложной проблемы достаточно всего лишь «запустить процесс». «Российскую элиту сейчас волнуют только результаты, — указывали мы в другой телеграмме в Вашингтон. — Если русские будут считать, что консультации по Боснии, расширению НАТО и другим спорным и волнующим вопросам никак не влияют на поведение Запада, это неизбежно приведет к обидам и недовольству. В такой ситуации сам процесс обсуждения будет служить лишь напоминанием русским об их слабости» [20].

Клинтон успокаивал Ельцина, в частных беседах заверяя его, что решение о расширении НАТО не будет принято до завершения российских президентских выборов в июне 1996 г. Кроме расширения НАТО, Ельцина волновали и другие проблемы. Его политическое влияние ослабевало, состояние здоровья оставляло желать лучшего, а нагрузка, связанная с подготовкой к переизбранию на новый президентский срок, только усугубляла ситуацию. Из-за сердечной недостаточности он был не в лучшей физической форме, а неумеренное потребление алкоголя отнюдь не прибавляло ему бодрости. Помню, в конце 1995 г., когда я временно замещал посла, мы с Лисой вместе с небольшой группой высокопоставленных российских чиновников встречали в аэропорту Внуково российского президента,

возвращающегося из зарубежной поездки. Он явно хорошо расслабился в пути и протопал мимо нас прямо к ожидавшему его лимузину, направляемый поддерживающим его под локоть телохранителем. Другой помощник «отдохнувшего» российского президента смущенно бормотал встречающим что-то вроде «чего уставились, расходитесь».

При поддержке большинства сплотившихся вокруг него российских олигархов Ельцин все-таки выиграл выборы, обойдя невзрачного, нехаризматичного кандидата от коммунистов. Сыграли свою роль и поддержка США, хотя и весьма топорная, и помощь американских советников. В связи с этим в 1996 г. в Time была напечатана статья под громким заголовком «Yanks to the Rescue: The Secret Story of How American Advisers Helped Yeltsin Win» («Янки спешат на помощь: как американские советники тайно помогли Ельцину выиграть выборы»). Владимир Путин позднее использует этот эпизод в качестве доказательства нашего лицемерия и вмешательства США во внутренние дела других стран в числе многих других претензий, которые он предъявит, чтобы оправдать собственные попытки влиять на американскую политику.

После переизбрания на второй срок в ноябре 1996 г. Клинтон запустил процесс расширения НАТО. Летом 1997 г. он официально пригласил в члены организации Польшу, Венгрию и Чехию. Позднее было подписано тщательно продуманное соглашение между НАТО и Россией, которое помогло снять некоторые волнующие Ельцина вопросы. Тем не менее, поскольку обиды русских, вызванные ощущением, что с их интересами не считаются, никуда не исчезли, на российском политическом небосклоне начали собираться тучи, нагоняемые сторонниками теории «удара в спину». Это оставило след на отношениях России с Западом, который будет ощущаться еще не одно десятилетие. Даже такой выдающийся государственный деятель, как Джордж Кеннан, архитектор политики ядерного сдерживания, назвал решение о расширении НАТО «самой большой ошибкой американских политиков за все время после окончания холодной войны».

* * *

В начале 1996 г. истек срок моего назначения в Москву. Меня отозвали в Вашингтон, где я занял пост управляющего делами Государственного департамента. На этом высоком посту я должен был обеспечивать незамедлительное исполнение поручений госсекретаря сотрудниками Госдепа. Хотя это было значительное продвижение вверх по карьерной лестнице, я с сожалением покидал Россию и расставался с интереснейшей работой в стране, где происходили такие серьезные изменения.

В последующие годы, когда случались горячие дебаты на тему «Кто виноват в том, что мы потеряли Россию», я часто думал о том, в чем мы оказались правы, а в чем ошибались. На самом деле мы не могли

потерять Россию — просто потому, что она никогда не была нашей. Русские как нация тогда утратили веру в себя и уверенность в своих силах, и рано или поздно им пришлось бы заново создавать государство и экономику. В XX в., который был на исходе, думал я, целые поколения русских пережили долгие годы горя и лишений. Чтобы преодолеть последствия этой трагедии, понадобится не несколько лет, а несколько новых поколений. И сделать это за русских до сих пор не смог никто, даже США на пике своего могущества в период после окончания холодной войны.

Как позднее выразился Тэлботт, имея в виду используемое российскими реформаторами понятие «шоковая терапия», лучший рецепт безболезненного перехода России к рыночной экономике — «больше терапии, меньше шока». Но это было всего лишь одно из наших (возможно, ошибочных) представлений, лишь добрый совет, но отнюдь не грандиозная экономическая инициатива, в которой так нуждалась Россия, не новый План Маршалла, который помог бы быстро восстановить разрушенную постсоветскую экономику. Русские не потерпели бы масштабного иностранного вмешательства, нацеленного на перестройку их экономической жизни. Им ничего не оставалось, как пройти этот трудный путь самостоятельно.

Когда дело дошло до международных соглашений по безопасности, мы оказались не столь великодушны, как советовал Черчилль. Сидя в посольстве в Москве в середине 1990-х гг., мне казалось, что расширение НАТО было в лучшем случае преждевременным шагом, а в худшем — бессмысленной провокацией. Я понимал и принимал аргументы в пользу поддержки недавно освобожденных стран Центральной Европы, у которых были серьезные исторические основания опасаться жаждающей реванша России. Я отчетливо осознавал необходимость прочной привязки этих государств к западным институтам, но считал, что, прежде чем официально вступить в НАТО, они должны пройти через долговременное участие в программе «Партнерство во имя мира». Однако, как оказалось, я принимал желаемое за действительное, полагая, что мы могли открыть им дверь в НАТО, избежав долговременных негативных последствий для наших отношений с Россией, страдающей от собственного исторического ощущения незащищенности.

Если говорить о первом этапе расширения НАТО и принятии в члены организации стран Центральной Европы, то Кеннан, на мой взгляд, несколько сгустил краски. Да, этот шаг сказался на перспективах наших отношений с Россией негативно, но отнюдь не фатально. По-настоящему серьезную стратегическую ошибку мы совершили — и тут Кеннан оказался провидцем — позднее, когда по инерции начали подталкивать к вступлению в НАТО Украину и Грузию, несмотря на прочные исторические связи России с обоими этими государствами и ее еще более резкие возражения, чем в случае со странами Центральной

Европы. Тем самым мы нанесли нашим отношениям с русскими непоправимый ущерб и спровоцировали желание будущего российского руководства поквитаться с нами.

Сколько бы мы с русскими ни твердили друг другу, что от окончания холодной войны и распада СССР все только выиграли и никто не проиграл, нам все-таки не удалось предотвратить у них ощущение поражения и унижения, вызванное этими событиями. Исторические процессы протекают волнообразно, и Россия, как это было уже не раз в ее бурном прошлом, в конечном счете должна была оправиться от катастрофы. Рано или поздно должен был наступить момент, когда Россия стала бы достаточно сильной, чтобы отказаться от роли младшего партнера, в которой она чувствовала себя так некомфортно, даже если в долгосрочной перспективе ее роль как великой державы продолжала бы ослабевать. Этот момент настал раньше, чем ожидал кто-либо из нас.

4

Иордания: поворотный момент и сила партнерства

Король Хусейн выглядел ужасно: осунувшийся, бледный, с печальными, как затянутое облаками небо над Амманом в тот пронизывающе холодный январский день, глазами. Долгая борьба с тяжелой болезнью близилась к концу, рак побеждал, и монарх отбывал в клинику Мэйо в Миннесоте на очередную и последнюю пересадку костного мозга. Мы с Лисой приехали в аэропорт проводить короля. Там уже собрались представители королевской семьи и несколько высокопоставленных иорданских чиновников. Настроение у провожающих было подавленное и тревожное — все думали о том, что ждет их впереди, пытаюсь заглянуть в будущее. Хусейн сидел на троне почти полвека, и иорданцам трудно было представить, что произойдет после ухода единственного правителя, которого они знали.

Небольшая группа провожающих выстроилась вдоль пути следования Хусейна к королевскому лайнеру. Он шел медленно, опираясь на трость. Было видно, что ему трудно двигаться. Его голос был непривычно тих и слаб, но он не утратил своей обычной учтивости. Я сказал королю, что мы думаем о нем и молимся за него, что он сам и его страна могут рассчитывать на нашу поддержку. Хусейн сжал мою руку, улыбнулся и прошептал несколько слов благодарности.

Рядом с Хусейном была заплаканная королева Нур. Она выглядела усталой и печальной, но изо всех сил старалась улыбаться. Наследный принц Абдалла и принцесса Рания тоже были здесь. Чета казалась немного ошеломленной — несколько дней назад они узнали, что

наследуют престол и в скором времени станут королем и королевой Иордании.

Когда королевский лайнер поднялся в воздух, несколько телохранителей короля — рослых парней с Восточного берега реки Иордан — начали тихо всхлипывать. Я уже собрался уходить, как вдруг ко мне подошел пожилой придворный. Он взял меня за руку и спросил:

— Как вы думаете, увидим ли мы его еще? [\[1\]](#)

* * *

Мое возвращение в Иорданию чуть более чем через 10 лет после первого назначения в эту страну, теперь уже в качестве посла, во многих отношениях было большой удачей. Во-первых, дипломатов моего возраста нечасто назначали на столь высокий пост. Во-вторых, я ехал в Иорданию в очень интересное время — в период, когда власть переходила от Хусейна к Абдалле. Этот процесс как бы символизировал начало глубоких изменений, начавшихся и в Иордании, и в регионе в целом. В-третьих, это было самое захватывающее путешествие из всех, в которые я когда-либо отправлялся вместе с семьей. Лиса работала в Государственном департаменте и занималась координацией работы с беженцами в регионе. По роду службы она часто выезжала за пределы Иордании. На своем бронированном внедорожнике моя супруга объезжала лагерь палестинских беженцев на территории от окрестностей Дамаска до густонаселенных центральных районов сектора Газа. Наконец мое новое назначение стало своего рода экзаменом на профессионализм. Мне предстояло в исторический переломный момент установить прочные отношения с новым руководством страны и вновь завоевать доверие небольшого, но чрезвычайно важного для нас партнера — Иордании.

Новое назначение я получил благодаря предшествующей ответственной «командировке» — на седьмой этаж Госдепартамента, в кабинет, расположенный между офисами госсекретаря и его заместителя. Более двух лет я возглавлял Исполнительный секретариат Госдепартамента. Это подразделение, где работали 160 человек, занималось обработкой непрерывного потока информации для высшего руководства Госдепа, подготовкой материалов для официальных встреч госсекретаря в Вашингтоне и за рубежом, организацией и разработкой графика поездок госсекретаря и контролем исполнения его решений. Мы также руководили Оперативным центром — работающим круглосуточно подразделением, ответственным за урегулирование конфликтов и обеспечение связи госсекретаря с высшими должностными лицами в наших посольствах и их зарубежными партнерами.

Это была престижная, хотя зачастую и неблагодарная, работа. Нас замечали в основном тогда, когда нужно было наказать или поощрить, то есть если возникали серьезные проблемы или мы совершали ошибки. В числе прочего Оперативный центр занимался организацией телефонных

звонков министрам иностранных дел и другим руководителям иностранных государств, делая это с поразительной ловкостью даже в самые сложные моменты. Был, правда, один незабываемый случай в самом начале моей работы в новой должности. Глубокой ночью мне позвонил некий высокопоставленный чиновник из Госдепа. Он был в ярости: по ошибке его соединили не с тем абонентом, с которым он намеревался поговорить, — не с министром иностранных дел одной страны, а с министром иностранных дел другого государства, его соперником. Наш чиновник минут пять обсуждал с этим человеком разные важные вопросы, прежде чем понял, что произошла накладка. К счастью, у «правильного» министра иностранных дел, в отличие от его американского собеседника, оказалось достаточно чувства юмора, и катастрофы не произошло.

Служба на посту главы Исполнительного секретариата Госдепа в каком-то смысле служила продолжением моей работы на том же седьмом этаже в должности руководителя Группы политического планирования. Оба подразделения выполняли организационные и логистические функции, но если Группу, особенно во времена Бейкера, можно было сравнить с рулевой рубкой судна, то Исполнительный секретариат больше напоминал машинное отделение корабля, обеспечивающее слаженную работу всех частей сложного механизма. Опыт руководства этими двумя подразделениями помог мне понять, каким образом реализуются идеи, воплощаясь в конкретные политические шаги.

В начале 1996 г., когда я стал руководителем Исполнительного секретариата, Уоррену Кристоферу оставалось работать на своем посту всего год. Этот человек был истинным джентльменом и очень опытным дипломатом. При Картере он был заместителем госсекретаря Сайруса Вэнса, а в администрации Линдона Джонсона — заместителем генерального прокурора. Благодаря тщательной подготовке беседы Кристофера с зарубежными партнерами и его публичные заявления всегда были столь же тщательно продуманы и элегантны, как его сшитые на заказ костюмы. Одевался он так, что в его присутствии даже самые тонкие ценители хорошей одежды чувствовали себя оборванцами. Меня восхищало скромное достоинство, с которым держался Кристофер, и его профессионализм, — качества, нечасто встречающиеся там, где ценятся самореклама и умение надувать щеки. На публике госсекретарь вел себя очень сдержанно, но иногда позволял себе саркастические замечания. Особое удовольствие он находил в том, чтобы колкой репликой задеть чье-то непомерно раздутое самолюбие. Однажды после того, как один из его помощников целую вечность бубнил что-то на утреннем совещании, Кристофер склонился ко мне и невозмутимым тоном заметил:

— В следующий раз напомните мне вовремя нажать на клавишу «Извлечь диск».

Его преемница Мадлен Олбрайт буквально наслаждалась своей ролью публичного политика. У нее была поразительная способность переводить внешнеполитические вопросы в практическую плоскость. В случае необходимости эта дама прекрасно умела плести дипломатические кружева, но по-настоящему в своей стихии она себя чувствовала, когда публично ставила под сомнение наличие у кубинцев, сбивших два гражданских самолета, мужских половых органов или открыто грозила балканским автократам. Она гордилась тем, что стала первой женщиной на посту госсекретаря, и пользовалась огромным влиянием на международной арене. Ее отличали поразительная работоспособность, а также умение решать самые сложные проблемы и общаться с самыми сложными личностями.

Передачей дел от Уоррена Кристофера новому госсекретарю Мадлен Олбрайт руководили мы с Патом Кеннеди, исполняющим обязанности заместителя госсекретаря по вопросам управления и славившимся своим умением творить бюрократические чудеса. Эта процедура, как всегда, требовала подготовки десятков объемных информационных бюллетеней по всем мыслимым и немыслимым проблемам. Материалы могли понадобиться новому госсекретарю как на слушаниях в Конгрессе перед ее утверждением в должности, так и в первые месяцы работы. Учитывая, что Мадлен Олбрайт четыре года была постоянным представителем США при ООН и прекрасно разбиралась в большинстве политических вопросов, мы попытались помешать Госдепартаменту уничтожать лесные богатства страны, расходуя древесину на никому не нужные бумаги. Для этого предложили высшим должностным лицам и главам наших зарубежных дипломатических представительств подготовить для госсекретаря краткие справки. По нашему мнению, ничто так не помогло бы ей, как непричесанная информация из первых рук — анализ наших достижений и просчетов в период работы этих дипломатов на своем посту и их видение вырисовывающихся на горизонте проблем, а также предложения, касающиеся стратегических решений.

Результаты были неоднозначные. Одни телеграммы с мест были просто великолепны — честные оценки, глубокое проникновение в суть проблем, продуманные стратегические рекомендации. Другие были многословными и нудными — их авторы жаловались, ныли, выпячивали свои заслуги и писали о высосанных из пальца, совершенно неинтересных госсекретарю проблемах. Но в целом эти материалы помогли Олбрайт лучше узнать свой департамент, его сильные и слабые стороны и специфику работы.

Принято считать, что «дружественное поглощение» — так в администрации называют процедуру передачи дел внутри одной партии, как в случае Кристофера и Олбрайт, — дело относительно нетрудное. «Межпартийная» передача дел куда сложнее. На самом деле это не совсем так, поскольку каждый новый госсекретарь независимо от

партийной принадлежности обычно стремится внести что-то свое и в механизм функционирования учреждения, и в кадровую политику. При всем уважении к Бейкеру Шульц строил работу Госдепа по своим лекалам. И он, и президент Джордж Буш—старший с самого начала ясно дали понять, что новое правительство будет первой администрацией Буша, а не третьей администрацией Рейгана. Мадлен Олбрайт тоже решительно приступила к перестройке работы Госдепа, но я выжил — меня реорганизация не коснулась.

Администрация находилась под постоянным давлением Конгресса, вдохновляемого сенатором Джесси Хелмсом, председателем сенатского Комитета по международным отношениям. Этот ярый сторонник неизоляционизма, давний критик Госдепартамента и противник помощи иностранным государствам постоянно требовал сокращения расходов и оптимизации механизмов реализации внешней политики. Под влиянием этого главного гонителя нашего учреждения Конгресс ясно дал понять, что намерен получать дивиденды от окончания холодной войны, и в итоге урезал объем финансирования Госдепартамента почти наполовину по сравнению с 1990-ми гг. Не зная, чего ждать, администрация Клинтона решила опередить события, предложив самую радикальную перестройку вашингтонских учреждений национальной безопасности за последние полвека.

Госсекретарь попросила нас с Патом взять на себя руководство одним из направлений этой работы, а именно решением непростой задачи поглощения Государственным департаментом Агентства США по контролю над вооружениями и разоружению (АКВР) и Информационного агентства США (ЮСИА). АКВР, которое в конце 1980-х гг. возглавлял мой отец, было не таким крупным учреждением, как Госдепартамент. Там работало приблизительно 200 человек. После окончания холодной войны задачи, решаемые агентством, не утратили своей актуальности, но, безусловно, изменились. В состав Госдепартамента оно должно было войти практически целиком, без изменений. Мы ввели должность еще одного заместителя госсекретаря, чтобы включить в состав Госдепа все основные подразделения Агентства и перевести туда его сотрудников.

С ЮСИА дело обстояло сложнее. Актуальность его миссии как носителя публичной дипломатии, призванного знакомить другие страны мира с американской культурой, идеями и представлениями о будущем, а также разъяснять суть и основные направления внешней политики США, после окончания холодной войны не только не уменьшилась, но во многих отношениях даже возросла. На полную интеграцию ЮСИА в Госдепартамент ушли годы — слишком сильно различались кадровая политика и бюрократическая культура этих двух институтов. При этом, увы, была утрачена значительная часть огромного опыта ЮСИА в области публичной дипломатии и реализации различных программ. Болезненные последствия этих утрат мы почувствовали после трагедии 11 сентября 2001 г., особенно во взбудораженном исламском мире. Но

еще более болезненно эти последствия проявились спустя десятилетие, когда Россия Путина начала проводить масштабные кампании по дезинформации.

Нам долго пришлось расплачиваться за сокращение издержек и консолидацию учреждений, продавленные сенатором Хелмсом. Почти четыре года в дипломатическую службу Госдепартамента практически не принимали новых людей. В следующем десятилетии это привело к острой нехватке служащих среднего звена, что серьезно помешало нашим дипломатическим усилиям после событий 11 сентября 2001 г., когда понадобились опытные дипломаты, способные занять ключевые позиции. История не заканчивалась в 1990-е гг. Мы не должны были тогда почивать на лаврах, дожидаясь, пока по планете победным маршем пройдет глобализация и влияние США само собой возрастет. Нам пришлось дорого заплатить за свою близорукость [2].

За два года работы на посту руководителя Исполнительного секретариата я узнал больше, чем хотел, о бюджетах, кадрах, инструкциях и процедурах взаимодействия с Конгрессом. Я понимал (во всяком случае теоретически), что эти знания рано или поздно мне пригодятся. Но на своей должности я совершенно не имел возможности заниматься дипломатической работой и поэтому мечтал вновь отправиться за границу.

Госсекретарь Олбрайт и Строуб Тэлботт, который теперь занимал пост заместителя госсекретаря, видя мое нетерпение, предложили поддержать мою кандидатуру на пост посла США в Иордании, но при одном условии: я должен был проработать в своей должности еще год, до лета 1998 г. От такого предложения трудно было отказаться — не только потому, что любой молодой дипломат мечтает стать послом, но и потому, что я был рад снова отправиться в Иорданию — теперь уже вместе с Лисой и дочерьми. Слушания в сенатском Комитете по международным отношениям перед утверждением в новой должности прошли на редкость гладко, и в конце июля я был приведен к присяге Мадлен Олбрайт. Проработав в дипломатической службе Госдепартамента 16 лет, я снова возвращался в страну, где началась моя карьера дипломата.

* * *

В феврале 1999 г., накануне похорон короля Хусейна, я отправил из Аммана телеграмму президенту Клинтону, в которой напомнил ему высказывание, приписываемое Джону Фостеру Даллесу. В начале 1950-х гг. тот якобы сказал: «Король Хусейн — отличный парень. Жаль, что ни он, ни его страна долго не продержатся» [3]. Но прошло почти 50 лет, а Иордания все еще держалась, причем король был самым «старым» главой государства в регионе. В 1957 г. он пережил попытку переворота, в 1967 г. — страшную трагедию Шестидневной войны, а несколько лет спустя — «черный сентябрь»⁶. В разное время было совершено

несколько покушений на его жизнь. Но король не только удержал Иорданию на плаву в условиях непрекращающихся потрясений на Ближнем Востоке, но и стал для иорданцев символом национального единства и создал пускай не очень устойчивую, но все же дееспособную экономику.

Летом 1998 г. перед Иорданией стоял целый ряд практических проблем, требующих особого внимания. Катастрофически не хватало пресной воды — ее потребление на душу населения было в 40 раз меньше, чем в США. Безработица превышала 20%, остро стояла и проблема неполной занятости. Численность населения страны составляла примерно 5 млн человек и быстро росла, а объем ВВП не увеличивался — в отличие от внешнего долга. Скудость природных ресурсов обуславливала внешнеторговый дефицит — страна была вынуждена ввозить продовольствие и серьезно зависела от иностранной помощи. Хусейну приходилось регулярно принимать жесткие финансовые меры и постоянно урезать социальные расходы, что вызывало недовольство граждан. В такой ситуации король практически не имел возможности проводить серьезные экономические преобразования.

Хусейн правил страной уже почти 47 лет. По сути, он стал олицетворением Иордании, единственным гарантом единства нации. На более низких уровнях общество по-прежнему оставалось расколотым, его раздирали внутренние противоречия — как старые, так и возникшие недавно. Более половины населения страны имело палестинское происхождение. Население Восточного берега реки Иордан, жители городов и потомки представителей бедуинских племен, до нашествия палестинцев после войн 1948 г. и 1967 г. населявших суровые холмы и пустыни к востоку от реки Иордан, ревностно отстаивали свои политические права и привилегии. К тому же после операции «Буря в пустыне» в Иорданию хлынули сотни тысяч беженцев из Ирака. Еще одна, совсем свежая и продолжающаяся углубляться линия раскола проходила между недовольным своим положением полунищим населением восточных районов Аммана и других иорданских городов и демонстративно купающимися в роскоши богачами из Абдуна и других западных районов столицы Иордании.

Политическая оппозиция жестко контролировалась Главным разведывательным управлением Иордании. Время от времени Хусейн спускал пар, принимая тщательно выверенные либеральные меры. Так, в 1989 г. он позволил провести относительно свободные выборы и допустил создание правительства, в которое вошли исламисты. Его власть была абсолютной, но смягчалась внешней толерантностью и благородством, что выгодно отличало иорданскую монархию от других режимов в регионе.

Хусейн правил своей страной достаточно жестко, но далеко не так сурово, как его соседи. Длительное пребывание на троне, политическая прозорливость и поддержка друзей за пределами региона (прежде всего

США) снискали Хусейну уважение других ближневосточных правителей — демонстрируемое, впрочем, крайне неохотно. Северный сосед Хафез Асад смотрел на Иорданию свысока. Когда-то, во времена Османской империи, она была частью Великой Сирии, и большинство сирийцев до сих пор считают эту страну исторической аномалией. На востоке, в Ираке, правил Саддам Хусейн — оказавшийся в изоляции после операции «Буря в пустыне», но все еще опасный сосед. Ирак служил рынком сбыта для иорданских товаров, а оттуда страна на льготных условиях получала нефть. С юга на Иорданское Хашимитское Королевство искоса смотрела Саудовская Аравия — саудовцы никак не могли забыть, что представители династии Саудитов в 1920-е гг. выгнали из Хиджаза прадеда Хусейна. За Красным морем и заливом Акаба лежал Египет, считающий себя центром арабского мира и пренебрежительно относящийся к таким небольшим и незначительным арабским странам, как Иордания. А на западе был Израиль, стратегически заинтересованный в стабильной, нейтральной Иордании. С 1950-х гг. Хусейн поддерживал с израильянами негласные контакты. После двусторонних секретных переговоров в Осло между израильянами и палестинцами Хусейн воспользовался возможностью подписать мирный договор с Израилем, укрепив свои позиции в регионе и добившись улучшения отношений с США, испортившихся во время войны в Персидском заливе.

К 1998 г. между США и Иорданией установились достаточно прочные партнерские отношения. В июне, во время визита Хусейна в Вашингтон, я был представлен королю президентом и госсекретарем — уже во второй раз, теперь в качестве кандидата на пост посла США в Иордании. До этого я не один год присутствовал на встречах Хусейна с высшими должностными лицами из Вашингтона, но молча, в качестве мебели. Мне были знакомы его утонченные манеры и звучный, заразительный смех. Клинтон и король были в прекрасных отношениях. Президент, несомненно, уважал Хусейна как мудрого и опытного политика, а король открыто, по-отечески восхищался интеллектом Клинтона и его стремлением к мирному урегулированию арабо-израильского конфликта. — Мы столько всего сделаем вместе, — сказал он мне. — Вы уже знаете Иорданию и наши проблемы. Мы многого сможем добиться за время пребывания у власти вашего президента.

К сожалению, уже в июле, еще до того, как я отбыл в Амман, королю пришлось снова лечь в клинику Мэйо — у него начался рецидив неизлечимой формы рака. Он еще вернется в Иорданию, но проживет там всего две недели.

Посольство, которое я возглавил в начале августа 1998 г., было совсем не похоже на то, где я работал до 1984 г. Теперь оно помещалось в новом, намного более внушительном комплексе, расположенном к западу от старого города. Здания, построенные в начале 1990-х гг., полностью отвечали требованиям безопасности, установленным для

американских посольств во всех странах мира. Теперь здесь работали 130 граждан США и 270 иорданцев — почти вдвое больше, чем в 1984 г. Территория посольства, по площади равная шести или семи футбольным полям, по периметру была обнесена трехметровым забором. За ним размещалось просторное круглое здание канцелярии, хозяйственные службы, гараж, клуб, бассейн и резиденция посла. Лисе и девочкам очень понравился наш новый дом. Правда, жить предстояло у всех на виду, но зато офис был в двух шагах от дома.

Все три года, что мы провели в Аммане, постоянной заботой посольства было обеспечение безопасности. Через три дня после того, как мы поселились в новом доме, в два часа ночи нас с Лисой разбудил телефонный звонок из Оперативного центра. Охранявшие посольство морские пехотинцы в полном боевом снаряжении уже с грохотом неслись вверх по лестнице, готовые защищать резиденцию посла. Тревога была поднята из-за сообщения об угрозе ночной атаки террористов, вооруженных гранатометами. К счастью, в тот раз преступники были вовремя обезврежены, но несколько дней спустя «Аль-Каида» нанесла удары по двум американским посольствам в Восточной Африке, унесшие жизни многих людей.

В течение всего срока нашего пребывания в Аммане угрозы терактов возникали постоянно. Особенно тревожной ситуация стала в конце 1999 г., когда была предотвращена попытка нападения «Аль-Каиды» на один из иорданских отелей и туристический район. Мы вступали в новую эру — дипломаты фактически лишились неприкосновенности. Риск оказаться жертвой теракта или вооруженного нападения, и без того уже долгие годы являвшийся неприятной неотъемлемой особенностью жизни служащих посольства, возрастал, а Вашингтон все меньше стремился брать риск на себя.

* * *

В июле 1998 г., находясь на лечении в клинике в Миннесоте, король Хусейн дал телевизионное интервью, которое потрясло иорданскую аудиторию. «Врачи диагностировали у меня лимфому, — сообщил король, через силу улыбаясь. — Борьба с раком станет еще одним сражением, которое я надеюсь выиграть». У Хусейна были основания для оптимизма. Ему было только 62 года, 10 лет назад он победил рак мочевого пузыря, и его лечили врачи одного из лучших в мире лечебных учреждений — клиники Мэйо [\[4\]](#).

Однако иорданцы встревожились. Они сильно зависели от своего короля, который ко всему прочему до сих пор ни разу не покидал Иорданию на несколько месяцев, как тогда. Благодаря силе своей личности и политической прозорливости ему удавалось сглаживать проблемы, связанные с расслоением иорданского общества, и добиваться для своей страны куда более значительной роли на региональной арене, чем позволяли ее скромный стратегический вес и

ограниченные ресурсы. Большинство иорданцев давно отвыкли брать на себя политическую ответственность и не думали о том, что их ждет после ухода Хусейна. Но теперь им пришлось задуматься о будущем.

С 1965 г. наследным принцем был младший брат Хусейна Хасан. Король сделал его наследником престола, поскольку, учитывая непрерывный поток угроз в свой адрес, решил, что было бы безответственно объявлять наследником престола своего старшего сына Абдаллу, которому тогда исполнилось всего три года. Разница в возрасте между Хусейном и Хасаном составляла 11 лет, а во всех других отношениях различия между ними были еще глубже. Простой, доступный, полный кипучей энергии король легко находил общий язык со всеми иорданцами — и с бедуинскими шейхами в пустыне, у которых он гостил, и с военными, с которыми общался в полевых условиях. Хасан же был интеллектуалом до мозга костей. Его трудно было представить взгромоздившимся на танк и выступающим перед солдатами, как это много раз за годы своего правления делал Хусейн. Младший брат короля получил образование в Оксфорде, много читал. Он казался немного оторванным от традиций своей страны, чужим в мире, в котором жили большинство его соотечественников. Эта чужеродность особенно бросалась в глаза на его официальной фотографии 1998 г., сделанной ко дню рождения, — он был запечатлен на любимом пони, облаченный в форму игрока в поло: в шлеме, бриджах для верховой езды и с клюшкой в руке.

И все же, несмотря на некоторую карикатурность образа и несерьезное отношение к нему соотечественников, Хасан любил Иорданию не меньше Хусейна. Он много работал, прекрасно знал свою страну и был глубоко предан брату. Этот человек разбирался во многих проблемах гораздо лучше, чем можно было себе представить. Когда осенью 1998 г. Иорданию посетил министр торговли США Билл Дэйли, Хасан пригласил нас отобедать с ним в его прекрасном старом каменном особняке на холме, откуда открывался великолепный вид на центр Аммана. После обеда он настоял на том, чтобы лично отвезти нас в отель, где остановился Дэйли, причем сам сел за руль своего лендровера. Несколько смущенный министр уселся рядом с Хасаном, на переднем сиденье, а я устроился сзади. За нами следовал автомобиль с королевскими охранниками. Выезжая из ворот резиденции, Хасан спросил, не желаем ли мы заехать в лагерь беженцев «Вехдат», расположенный почти по пути, и выпить там чаю. Дэйли был совершенно вымотан — у него был длинный, наполненный встречами день, но понимал, что отказ прозвучал бы неучтиво. Так мы оказались сидящими в крошечной забегаловке на одной из запруженных людьми улочек лагеря. Была полночь, мы пили чай в окружении любопытных палестинских подростков и отряда королевских охранников, которые заметно нервничали. Нам, впрочем, тоже было не по себе — в отличие от Хасана, который сохранял безмятежность и непринужденно расспрашивал хозяина кафе о его семье, вел светскую беседу с

владельцами других местных заведений и явно получал от этого удовольствие.

Управление страной во второй половине 1998 г., во время длительного отсутствия короля Хусейна, проходившего курс лечения в клинике, Хасан воспринял как своего рода генеральную репетицию перед восшествием на престол после 33 лет пребывания наследным принцем. Кончилось это плохо. Все было как в пьесе Шекспира — король при смерти, смирившийся с неизбежной кончиной; не пользующийся популярностью наследный принц, пытающийся доказать, что готов занять трон, который, однако, быстро ускользал от него; королевская семья, тяжело переживающая утрату и связанные с ней неурядицы; сыновья, вступающие в пору зрелости в обстановке пристального внимания к ним и полной неопределенности, и придворные, ищущие свою выгоду. В этой драме не было истинных злодеев — было всего лишь стечение неблагоприятных обстоятельств плюс непростые взаимоотношения между сложными личностями. На самом деле король уже давно склонялся к тому, чтобы изменить порядок престолонаследия. Болезнь просто ускорила это решение. Он не хотел передавать трон Хасану не потому, что сомневался в его преданности, способностях или чувстве ответственности. Просто Хусейн не был уверен, что именно этот человек сумеет провести Иорданию через переходный период, который, как он предвидел, будет очень болезненным. В то же время по мере того, как выросли его сыновья, король все больше убеждался, что может положиться на них. Принц Абдалла, которому было уже под 40, был опытным, уважаемым офицером. Принцу Хамзе — старшему сыну Хусейна от второй жены, королевы Нур, — исполнилось 18, он был кадетом в британской Королевской военной академии в Сандхерсте. И внешне, и манерой поведения принц был очень похож на своего отца.

Неопределенность, связанная с болезнью короля и неясностью порядка престолонаследия, сохранялась осенью и зимой следующего года. В этих условиях моя главная задача как посла США заключалась в том, чтобы продемонстрировать Иордании нашу поддержку в трудный для нее момент и сделать все возможное для стабилизации ситуации, учитывая, что мы сильно зависели от этой страны как партнера. Прочные партнерские отношения с Иорданией имели огромное значение с точки зрения безопасности Израиля и перспектив мирного урегулирования палестино-израильского конфликта. Несмотря на относительно небольшую численность населения и невысокий уровень развития экономики, Иордания имела для нас огромное геополитическое значение как умеренный и надежный партнер в этом сложном регионе. Иными словами, американская дипломатия оказалась в классической ситуации, когда ей представилась возможность мобилизовать и организовать помощь иностранных государств и международных организаций, а мне как послу — стать проводником этой поддержки, дирижируя оркестром нашей бюрократической машины и добиваясь от множества исполнителей и инструментов слаженного, гармоничного звучания.

Наследный принц Хасан с самого начала моей работы в новой должности был очень любезен и радушен. Не прошло и 10 дней после моего прибытия, как мне пришлось позвонить ему поздно ночью: нужно было срочно встретиться, чтобы обсудить удары по целям «Аль-Каиды» в Афганистане и применение США крылатых ракет в ответ на нападения на наши посольства в Восточной Африке.

Хасан без промедления согласился на встречу, и мы провели около двух часов, попивая его любимый напиток — односолодовый виски и обсуждая множество проблем помимо тех, которые освещали небо над Афганистаном. Мне показалось, что Хасан немного страдает от одиночества — он мало кому мог доверять, кроме ближайших родственников. Отчасти это объяснялось особенностями его характера, но была и другая причина: король постоянно тасовал людей из ближайшего окружения брата, чтобы тот не смог создать собственную базу политической поддержки. Кроме того, Хасан, естественно, близко к сердцу принимал истории, которые рассказывали о нем, чтобы представить его в невыгодном по сравнению с братом свете. Он был слишком горд, чтобы пытаться кому-то понравиться, но ревностно следил за тем, чтобы ему оказывали уважение не как брату короля, а как самостоятельной личности. Я изо всех старался показать, что искренне уважаю Хасана.

С принцем Абдаллой мы были почти ровесниками — разница в возрасте между нами составляла всего несколько лет. Вскоре после того, как я окончил Оксфорд, он проучился там год, и у нас был один и тот же научный руководитель — Альберт Хоурэни, который характеризовал мне в письме Абдаллу как «человека умного и яркого», но «созданного не для чтения книг, а для действия» [5].

В конце августа 1998 г. принц Абдалла и его жена, принцесса Рания, пригласили нас с Лисой к себе домой на неофициальный обед. Абдалла был поклонником японской кухни и сам прекрасно готовил. Он угощал нас японской мраморной говядиной, приготовленной на гриле. Принимали нас просто, обед прошел в непринужденной обстановке. Кроме нас, на обеде присутствовали только члены королевской семьи — братья и сестры Абдаллы; его мать, принцесса Муна, очаровательная и очень практичная дама, вторая жена короля Хусейна, наполовину англосаксонка по происхождению, и ее отец, полковник Гардинер, ветеран итальянской кампании во Второй мировой войне. Этот вечер был первым из многих вечеров, которые нам предстояло провести с Абдаллой и Ранией в течение следующих нескольких лет, включая празднования Дня благодарения, когда мы угощали их индейкой, а они нас — пирогами. Это были веселые, открытые люди. Принцесса Рания тонко разбиралась в людях, а принц Абдалла очень гордился своей семьей и службой в армии, где он занимал высокие посты.

Поскольку проблемы со здоровьем короля Хусейна болезненно сказывались буквально на всех сторонах жизни страны, я изо всех сил

старался максимально расширить круг общения, встречаясь не только с членами королевской семьи, но и с представителями других слоев иорданского общества. Я с легкостью установил контакт с премьер-министром Фаизом Тарауна, весьма общительным технократом с Восточного берега реки Иордан. Он был весьма осторожен, но его обеспокоенность в связи с экономическими трудностями явно нарастала. Министр иностранных дел Иордании Абдель Илах аль-Хатыб, блестящий профессионал, стал моим добрым другом. Познакомился я и с министром планирования — одной из самых высокопоставленных чиновниц в арабском мире, яркой личностью и яркой сторонницей реформ Римой Халаф, и с Самихом Баттихи, возглавлявшим в то время Главное разведывательное управление Иордании, — весьма искушенным и амбициозным деятелем, чей образ жизни явно не соответствовал зарплате, которую ему платило государство. Иорданская разведка всегда была важнейшим партнером США, а теперь она становилась реальной структурой власти.

Между тем наследный принц Хасан всячески старался показать, что способен управлять страной в отсутствие Хусейна, но не стремится узурпировать королевскую власть. Балансировать на такой платформе было чрезвычайно трудно. В сентябре Хасан наступил на любимую мозоль армейскому руководству, усомнившись в обоснованности сметы военных расходов и поставив вопрос о целесообразности увольнения в запас военнослужащих старшего поколения в целях создания возможностей служебного роста для молодежи. Эти шаги нельзя было назвать необоснованными, но армия была вотчиной короля, и Хусейн был очень расстроен, когда соответствующая информация — разумеется, густо приправленная комментариями оскорбленных в лучших чувствах генералов — просочилась в клинику Мэйо.

В течение всего срока моего пребывания в Аммане я легко получал доступ к любым высокопоставленным иорданским чиновникам — иногда, я бы сказал, даже слишком легко, особенно в первое время. Как-то Хасан пригласил меня присутствовать на закрытом совещании армейского руководства, посвященном подготовке к предстоящей встрече Совместной американо-иорданской военной комиссии. Я изо всех сил старался не привлекать к себе внимания, но не мог избавиться от ощущения неловкости. Слушая выступающих, наследный принц то и дело вставлял свои комментарии, причем делал это безапелляционным, даже покровительственным тоном и постоянно прерывал докладчиков, ставя под сомнение их аргументы. Его намерение было вполне понятно — он хотел обеспечить тщательную подготовку мероприятия, а заодно продемонстрировать свою осведомленность о ситуации в армии. Собравшимся, однако, это явно не нравилось. Они еле сдерживались и, несомненно, думали о том, что король Хусейн никогда не вел бы себя подобным образом.

Пока король проходил курс лечения, наследный принц постоянно был с ним на связи, но решил не навещать его в клинике Мэйо. Он считал, что должен оставаться «на хозяйстве» в Иордании, и Хусейн, видимо, разделял его мнение. Но из-за этого Хасан оказался в очень невыгодной тактической позиции, потому что другие авторитетные члены королевской семьи и высокопоставленные чиновники, многие из которых не жаловали наследного принца, постоянно летали в США, чтобы повидаться с королем. Так, командующий армией фельдмаршал Абдель Хафиз аль-Каабна, навещая короля, наябедничал ему на Хасана: тот якобы проболтался старшим офицерам, что Хусейн неизлечим и пора готовиться к возможному транзиту власти. Хасан позднее уверял меня, что никогда не говорил ничего подобного. Но кляуза фельдмаршала достигла своей цели: король был недоволен Хасаном. Затем в клинику Мэйо просочились слухи, что принцесса Сарват — неглупая, но иногда чересчур прямолинейная супруга Хасана — тайно подговаривала своего мужа, чтобы тот, став королем, немедленно назначил новым наследником престола их сына Рашида. Масла в огонь подливала и неотлучно находящаяся в клинике Мэйо королева Нур, которая всегда недолюбливала Хасана и Сарват.

В конце октября по просьбе Клинтона Хусейн ненадолго покинул клинику Мэйо и отправился в Вашингтон, чтобы помочь президенту склонить израильтян и палестинцев к компромиссу на переговорах, проходивших в комплексе «Уай Плантейшен» на Восточном побережье, в штате Мэриленд. Магнетизм личности короля был так силен, что его присутствие на переговорах сыграло решающую роль и во многом способствовало подписанию «Меморандума Уай-Ривер». Палестинцы и израильтяне наконец договорились о передаче территорий и реализации других временных мер на Западном берегу реки Иордан, согласованных за несколько лет до этого. В день церемонии подписания меморандума в Белом доме Хусейн встретился с несколькими прибывшими в Вашингтон высокопоставленными иорданскими чиновниками, в том числе с бывшим премьер-министром Абделькаримом аль-Кабарити. Эти люди укрепили опасения короля по поводу наследного принца. Хусейн сказал премьер-министру, что подумывает о «серьезных изменениях» после возвращения в Иорданию.

От непосредственных участников событий, вернувшихся из Вашингтона в Амман, я услышал различные версии произошедшего. Было ясно, что из-за болезни король задумался о будущем и изменения неизбежны. Очевидно, что темпы и масштабы перемен во многом будут зависеть от состояния здоровья короля. Хотя сам король выражал иорданцам оптимизм в отношении перспектив лечения, прогнозы врачей были весьма сдержанными и неопределенными.

Хасана беспокоило состояние здоровья брата и все больше волновали сообщения о том, что король проявляет недовольство результатами его деятельности. Вскоре после подписания «Меморандума Уай-Ривер» он

пригласил меня и нашего замечательного резидента ЦРУ Роба Рише на приватный ужин и во время беседы вежливо попытался получить от нас информацию о состоянии здоровья и намерениях короля [6]. Я был осторожен — вмешательство в непростой процесс принятия королевских решений могло обойтись слишком дорого. Осенью в британской прессе уже промелькнули ложные сообщения о том, что администрация США якобы не очень доверяет Хасану. Мы мгновенно опровергли их, а Мадлен Олбрайт даже позвонила наследному принцу, чтобы заверить его в недостоверности этих слухов. Кроме того, я все еще не был полностью уверен в том, что король отстранит Хасана от власти. Мне казалось, что наша роль в этот деликатный момент должна была заключаться в том, чтобы подтвердить серьезные долговременные обязательства США перед королем и страной, не вмешиваясь в борьбу за власть и оставляя открытыми двери для переговоров со всеми сторонами [7].

Вашингтон оказывал мне серьезную поддержку. Только в ноябре и декабре Амман посетили госсекретарь Олбрайт, министр торговли Дэйли, министр обороны Билл Коэн и директор ЦРУ Джордж Тенет. Я убеждал администрацию сделать все возможное для укрепления наших отношений с Иорданией немедленно, не дожидаясь ухудшения состояния здоровья короля Хусейна. В этом случае ощутимая своевременная поддержка экономики и безопасности Иордании в значительно большей степени способствовала бы укреплению наших позиций в период транзита власти, чем если бы мы бросились помогать стране позже, когда это попытались бы сделать и многие другие государства [8]. Белый дом начал рассматривать дополнительный пакет программ помощи по нескольким направлениям и другие внеочередные меры, которые планировалось принять для укрепления динара и предотвращения паники на финансовом рынке.

К началу января 1999 г. король закончил курс лечения в клинике Мэйо. Нужно было подождать пару недель, чтобы понять, помогла ли ему пересадка костного мозга, но все надеялись на полное излечение. Я полетел в США, чтобы увидеться с Хусейном до того, как он отправится домой, сразу после новогодних каникул. Мы встретились в пригородном доме в Мэриленде, который король приобрел несколько лет назад. Дом стоял на высоком, поросшем лесом берегу реки Потомак. Был хмурый зимний день, сквозь голые ветви деревьев хорошо просматривалась река. Король был слаб, его знобило, несмотря на то, что он был в теплом свитере.

— Я очень хочу домой, — сказал он. — Я так давно там не был, а нужно столько всего сделать.

Я еще раз поздравил его с подписанием «Меморандума Уай-Ривер». Он тонко улыбнулся, демонстрируя свое скептическое отношение и к Нетаньяху, и к Арафату, и подчеркнул, что очень надеется на президента Клинтона.

— Мне будет приятно работать с вами, когда я вернусь домой, — сказал он. — У меня было достаточно времени, чтобы подумать о будущем. Я не знаю, сколько времени мне отпущено, но есть некоторые вещи, которые я должен успеть сделать.

Хусейн больше ничего не сказал и дал понять, что не хочет, чтобы его расспрашивали. Я вернулся в Амман с убеждением, что порядок престолонаследия будет изменен.

19 января улицы Аммана заполнили сотни тысяч иорданцев, вышедшие приветствовать возвращающегося домой короля. На следующий день Хусейн дал интервью Кристиан Аманпур из CNN, в котором впервые публично коснулся грядущих изменений. Король все откладывал встречу с Хасаном, и наследный принц понимал, что это означало. Я встретился с ним днем 21 января. По его словам, к нему только что приезжала принцесса Басма, единственная сестра Хусейна и Хасана, чтобы сообщить о планирующемся отстранении его от власти. Хасан был глубоко потрясен.

— Совершенно не понимаю, почему король так недоволен мной, — сказал он.

Тем не менее он принял решение короля с достоинством.

Вечером 22 января король сообщил Хасану о своем решении изменить порядок престолонаследия. Ранее в тот день он объявил принцу Абдалле, что наследным принцем теперь будет он. А 25 января король обнародовал свое решение, опубликовав пропитанное не свойственной ему мелочной злобой письмо, объясняющее причины его разочарования в Хасане. Лечение не дало результатов, и на следующий день ему предстояло снова лететь в клинику Мэйо для последней попытки спасти жизнь путем повторной пересадки костного мозга.

Абдалле тогда было 37 лет — почти на 20 лет больше, чем его отцу, когда тот взошел на трон. Ситуация в Иордании была намного более стабильной, чем полвека назад, но проблем, маячивших на горизонте, хватало с избытком, да и хищные соседи по региону не дремали. Абдалла знал, сколь многому ему придется научиться, но трудности его явно не пугали. 28 января госсекретарь Олбрайт прилетела в Амман с кратким, но очень своевременным визитом. Она заверила нового наследного принца в том, что и он сам, и Иордания могут рассчитывать на поддержку США. Несколько дней спустя я снова увиделся с Хасаном. Никто не рвался к нему с визитами, и он с горечью заметил, что и не ожидал ничего другого. Было видно, что брат короля глубоко потрясен случившимся и еще до конца не осознал перемены. Но он не искал сочувствия. Я сказал, что восхищаюсь достоинством, с которым он принял произошедшее. Это были не просто вежливые слова — я действительно восхищался Хасаном. Его постигло страшное разочарование, но утешением мог служить тот огромный вклад в

развитие Иордании, который он внес за годы службы в качестве наследного принца.

Вторая пересадка костного мозга не помогла королю. Хусейн снова отправился домой. Когда 4 февраля его самолет приземлился в Аммане, он уже был без сознания, жизненно важные органы начали отказывать. Напоследок король еще раз продемонстрировал мужество и упорство, которые не раз помогали ему и Иордании побеждать: он прожил на три дня дольше, чем предсказывали врачи. В телеграмме, отправленной в Вашингтон, я писал: «Даже будучи без сознания, король словно хотел показать, что только он сам — а не CNN, не взволнованные иностранные наблюдатели, не светила медицины, не кто-либо еще — имеет право решать, когда ему покинуть этот мир. Вся его жизнь была преодолением трудностей. Джон Фостер Даллес был всего лишь одним из многих людей, недооценивших Иорданию и ее короля. Не стоит забывать об этом, размышляя о будущем без короля Хусейна» [9].

Король Хусейн скончался 7 февраля. Холодная и дождливая погода, которая стояла в те зимние дни, соответствовала настроению иорданцев. Я счел необходимым выйти из офиса на территорию посольства и побеседовать с нашими иорданскими сотрудниками, с каждым в отдельности и со всеми вместе. Страна переживала поворотный момент — возможно, самый серьезный в своей истории. Многие плакали. Я хотел, чтобы эти люди знали: они могут рассчитывать на нашу дружескую поддержку. Позже в тот день я снова беседовал с королем Абдаллой. Он скорбел, но сохранял самообладание. Будущий король готовился к церемонии, которую потом назовут похоронами века. По исламской традиции, тело его отца должно было быть предано земле не позднее чем через сутки после кончины.

Это было незабываемое зрелище. На церемонию приехали представители 75 стран. Чтобы принять в ней участие, президент Клинтон провел в воздухе всю ночь. Вместе с ним прибыла первая леди, а также экс-президенты США Джордж Буш–старший, Джимми Картер и Джеральд Форд. Это была самая наглядная демонстрация нашего уважения к усопшему, какую только можно было себе представить. Выразить столь же глубокое уважение к королю Хусейну прибыли и лидеры многих других стран. В тот день во дворце Рагадан можно было наблюдать удивительную картину. Нигде больше я не видел такого представительного собрания политических противников, многие из которых были в натянутых отношениях, временами переходящих в смертельную вражду.

В углу расположилась израильская делегация во главе с премьер-министром Нетаньяху, с опаской наблюдающим за Хафезом Асадом на другом конце зала. Здоровье сирийского лидера тоже оставляло желать лучшего, но, как ни странно, он охотно приехал в Амман, чтобы отдать дань уважения почившему представителю хашимитской династии, которому постоянно пытался напасть. Неподалеку от израильтян

можно было видеть лидера Исламского движения сопротивления (ХАМАС) Халеда Машаля, покушение на которого в центре Аммана за год до смерти Хусейна сорвалось благодаря усилиям «Моссад». Арафат дружески болтал с Мубарак. В отдалении стоял насупленный вице-президент Ирака Таха Мухил аль-Дин Маруфи. Он представлял здесь Саддама Хусейна, который не далее как месяц назад с присущим ему тактом публично обозвал короля Хусейна карликовым монархом. Один из сыновей Муаммара Каддафи беседовал с наследным принцем Саудовской Аравии Абдаллой, которого его отец замыслил вскоре убить. Из Лондона прибыли премьер-министр Великобритании Тони Блэр и принц Чарльз, из Парижа — президент Франции Жак Ширак.

Приехал и Борис Ельцин. Он был нездоров и казался потерянным. Российский президент стоял в углу, поддерживаемый двумя помощниками. Он тоже хотел отдать дань уважения королю Хусейну, а также полюбоваться удивительным собранием своих современников. Билл Клинтон беседовал с собравшимися, жал руки коллегам и утешал членов королевской семьи. К началу вечера несложная церемония похорон была завершена. Борт номер один вылетел в США, другие делегации тоже начали разъезжаться. Иорданцы остались одни. Им предстояло понять, как жить в этом сложном мире, где больше нет того единственного лидера, которого большинство из них знали всю свою жизнь.

* * *

В тот печальный день, когда хоронили короля Хусейна, я сопровождал президента Клинтона, пока он шел по взлетной полосе к борту номер один, на котором должен был лететь в США. Вдруг Клинтон отвел меня в сторону и сказал:

— В следующие несколько месяцев главное — завоевать доверие нового руководства страны. Я на вас рассчитываю. Поддержите иорданцев. Просто сообщите нам, что для этого нужно.

Президент не бросал слов на ветер, и в следующие два года Соединенные Штаты многое сделали для процветания Иордании. Я использовал весь свой опыт, накопленный за годы службы, и задействовал все свои связи в органах исполнительной власти и Конгрессе, чтобы привлечь внимание к этой стране и поддержать интерес к помощи иорданцам в критически важный для них момент. Я не пугал короля Абдаллу возможными грядущими трудностями, но использовал любую возможность, чтобы показать, что США — надежный партнер Иордании.

Я полагал, что это полностью отвечало нашим интересам. В телеграмме, отправленной в Вашингтон вскоре после восшествия короля Абдаллы на трон, я писал: «Мы серьезно заинтересованы в прочных партнерских отношениях с Иорданией — страной, расположенной в географическом и

политическом центре Ближнего Востока. Если бы у нас не было такого партнера, мы должны были бы создать его» [10].

Накануне похорон короля Хусейна президент Клинтон сделал публичное заявление, в котором подчеркнул, что верит в устойчивость экономики Иордании, и подтвердил, что обратится в Конгресс с просьбой предоставить стране дополнительную военную и экономическую помощь в объеме \$300 млн. Он пообещал содействовать предоставлению помощи Иордании странами — членами «Большой семерки» и партнерами в Персидском заливе, в том числе принятию мер, направленных на ослабление бремени внешнего долга страны, достигавшего \$7 млрд. Президент также сказал, что проработает вопрос о предоставлении дополнительной помощи с Всемирным банком и Международным валютным фондом. Президентский «вотум доверия» помог предотвратить падение иорданского динара, которого боялись чиновники в Аммане, и дал новому королю время для решения экономических проблем.

В последующие месяцы администрация США увеличила объемы льготных поставок пшеницы в Иорданию. Кроме того, были созданы новые особые промышленные зоны (ОПЗ). Товары, которые в них производились, получали свободный беспошлинный доступ на американский рынок — при условии, что доля затрат Израиля в их себестоимости составляла не менее 8%. (Примером таких товаров могли служить производимые в особой промышленной зоне на севере Иордании чемоданы и саквояжи, пластиковые ручки которых ввозились из Израиля.) К 2000 г. в особых промышленных зонах было создано около 40 000 новых рабочих мест. Были и более смелые начинания: например, мы дали Иордании отличные рекомендации, поддержав ее намерение вступить в ВТО, что и было сделано весной 2000 г. Это было первым и очень важным шагом в переговорах о заключении двустороннего соглашения о свободной торговле. В итоге Иордания стала четвертой страной мира (и первой арабской), с которой США заключили подобное соглашение.

Подписанное в октябре 2000 г. президентом Клинтоном и королем Абдаллой Соглашение о свободной торговле между США и Иорданией сигнализировало о том, что мы верим в будущее этой страны — и не только с экономической, но, в неменьшей степени, и с политической точки зрения. Для США с их несравнимо более мощной экономикой значение этого соглашения было невелико и сводилось, помимо создания прецедента, разве что к гарантиям справедливых условий конкуренции для американского бизнеса на иорданском рынке. Для Иордании, напротив, соглашение стало серьезной поддержкой — как психологической, так и практической. Благодаря Соглашению о свободной торговле и Соглашению об особых промышленных зонах экспорт Иордании в США увеличился с \$9 млн в 1998 г. до более чем \$1 млрд к 2004 г. Существенно возросли и объемы предоставляемой

ежегодно американской помощи — с \$7 млн в 1996 г. до \$950 млн в 2003 г., когда Иордания заняла третье место в списке получателей американской помощи.

Между тем король Абдалла начал весьма смело и энергично действовать в своей новой роли. Он быстро развеял сомнения, связанные с отсутствием у него опыта государственного управления, и доказал, что способен не только быть лидером внутри страны, но и отстаивать ее интересы за рубежом. Молодой король понимал, что демонстрация доброй воли главами многих государств мира и региона в связи со смертью Хусейна долго не продлится. Поскольку в отличие от своего отца Абдалла был свободен от бремени последствий войны в Персидском заливе и отказа вступить в коалицию «Буря в пустыне», ему удалось навести мосты с саудовцами и кувейтцами и с легкостью установить контакты с новыми молодыми лидерами в Бахрейне и Объединенных Арабских Эмиратах. Не имея за плечами длительной истории соперничества и напряженности, определявшей отношения его отца с такими лидерами, как Хафез Асад, он укрепил связи с Сирией и другими арабскими соседями. В течение первого года пребывания на троне Абдалла посетил столицы всех стран «Большой семерки». В числе его зарубежных поездок были и два очень продуктивных визита в Вашингтон, где он продемонстрировал даже больше ловкости в окучивании Конгресса и решительности в выбивании помощи своей стране, чем Хусейн.

У себя дома Абдалла создал привлекательный образ, демонстрируя здравый смысл и природную способность объединять страну. Яркий и прагматичный молодой король взял хороший старт в строительстве отношений с большинством весьма неуступчивых лидеров истеблишмента Восточного берега реки Иордан, а его нацеленность на модернизацию произвела глубокое впечатление на многих новых представителей микроскопического, в основном инертного, консервативного и не склонного к риску частного сектора. Поскольку Абдалла более 20 лет прослужил в армии, он мог рассчитывать и на лояльность военных. Кроме того, он не чуждался популизма — желая завоевать симпатии простых людей, старался вести себя как коренной иорданец, критикуя бюрократию за ее черепашую медлительность в Эз-Зарке и других беднейших районах страны.

Принц Хасан почти не проявлял недовольства и держался с достоинством. Самих Баттихи по-прежнему возглавлял иорданскую разведку, защищая короля с тыла, но все больше стремился расширить свои полномочия. Крепкий «боевой конь» с Восточного берега реки Иордан, бывший мэр Аммана Абдуррауф ар-Равабде занял пост премьер-министра. Он не был образцовым реформатором, но зато умел улаживать истеблишмент. Консерватизм Абдуррауфа ар-Равабде отчасти уравновешивался готовностью к риску Абделькарима аль-Кабарити, который теперь руководил королевским двором и поддерживал

реформаторский настрой Абдаллы. Вместе им удалось провести множество преобразований: приватизировать телекоммуникационный сектор и несколько крупных компаний, ввести законодательную защиту прав на интеллектуальную собственность, создать новый консультативный совет по экономике и реализовать масштабную инициативу в области привлечения инвестиций в сектор информационных технологий. На первом этапе своего правления король работал засучив рукава и строго спрашивал с министров за невыполнение планов и несоблюдение сроков, к чему большинство из них, мягко говоря, не привыкли.

С королем было легко и приятно общаться, и мы обычно встречались несколько раз в неделю — либо в его офисе во дворце, либо в резиденциях в Аммане или Акабе, либо на мероприятиях на разных иорданских площадках. При этом я старался не отнимать у него много времени и не злоупотреблять его вниманием. Кроме того, я стремился уравновешивать контакты с членами королевской семьи и высокопоставленными правительственными чиновниками беседами с представителями различных других слоев иорданского общества, внимательно наблюдая за процессом транзита власти, пытаясь понять, что идет правильно, а в каких областях могут возникнуть проблемы.

Одним из видов профессиональной деформации дипломатов является так называемый клиентит — тенденция к отождествлению интересов страны пребывания с интересами страны, которой они служат. Одним из симптомов этого профессионального заболевания является избирательная слепота — мы перестаем замечать недостатки страны, в которой работаем, чему немало способствует соблазнительная легкость доступа к власти имущим и очевидная возможность влиять на их решения. Все годы, что я работал в Иордании, я очень боялся подхватить эту болезнь, но, видимо, иногда это случалось. Как я ни старался не отмахиваться от аргументов критиков иорданской элиты и не закрывать глаза на очевидные проблемы — стагнацию экономики, коррупцию (пускай по меркам региона не очень масштабную, но достаточно серьезную), политические репрессии (не столь жестокие, как в большинстве соседних стран, но регулярные), а также институциональное доминирование органов разведки (которые были ценным партнером США в регионе и не отличались криминальными наклонностями, как в большинстве соседних арабских государств, но тем не менее доставляли массу неприятностей), — боюсь, в своих суждениях мне не всегда удавалось сохранять полную объективность, не обходя острых углов. Но в период транзита власти от Хусейна к Абдалле слишком многое было поставлено на карту для США и, учитывая, что в регионе недостатки были относительно, а успехи редки, я не сомневался в значимости нашей поддержки Иордании.

В одной из телеграмм, отправленных в Вашингтон в начале 2000-х гг., я писал: «Если бы год назад, когда король Хусейн был при смерти, кто-

нибудь спросил иорданцев, как их страна будет жить без него, лишь немногие из них предсказали бы впечатляющие успехи короля Абдаллы, которого они тогда почти не знали, в области экономических реформ и региональной дипломатии». Без преувеличения можно сказать, писал я далее, что Абдалла «за последние полгода сделал для структурных преобразований иорданской экономики больше, чем Хусейн за предшествующее десятилетие». Однако я предупреждал, что самое трудное ждет страну впереди, и указывал, что если Абдалла «намерен не обмануть ожидания и превратить достижения первого года своего правления в устойчивый успех Иордании, ему придется продемонстрировать реальные результаты структурных экономических реформ, попытаться сделать закостенелую политическую систему более открытой, а также заложить фундамент для защиты иорданских интересов в долгосрочной перспективе, учитывая, что регион в целом находится на пороге глубоких изменений» [11].

Несмотря на успехи короля в развитии отношений с соседями, Ближневосточный регион по-прежнему оставался форменным гадюшником. Более чем за десятилетие до «арабской весны» здесь начали быстро, хотя пока и не очень заметно, формироваться новые социально-экономические силы. В телеграмме, отправленной в Вашингтон в апреле 2000 г., я утверждал, что «глобализация, технический прогресс и растущая доступность независимых СМИ только усилят давление на устаревшие авторитарные режимы, преобладающие в арабском мире, — даже на такие относительно толерантные и цивилизованные, как хашимитская монархия» [12]. В краткосрочной перспективе Иорданию ожидали столкновения с ближайшими соседями со всеми вытекающими отсюда неприятными последствиями. Прежде всего это относилось к Ираку, где правил Саддам Хусейн, серьезно пострадавший во время войны в Персидском заливе, но все еще остававшийся угрозой для Иордании и хрупких отношений между израильтянами и палестинцами на другом берегу реки Иордан.

* * *

С момента окончания войны в Персидском заливе весной 1991 г. Соединенные Штаты постоянно предпринимали не слишком успешные усилия, нацеленные на сдерживание Саддама Хусейна, защиту курдов и предотвращение угроз со стороны Ирака для его ближайших соседей. Недешево обходилось и поддержание бесполетных зон над севером и югом Ирака, установленных Советом Безопасности ООН. В соответствии с резолюцией Совета Безопасности ООН была также создана Специальная комиссия ООН (ЮНСКОМ)⁷, в функции которой входил контроль над соблюдением Саддамом Хусейном установленных мандатом Совета Безопасности ООН обязательств по уничтожению всей оставшейся инфраструктуры и запасов оружия массового поражения, а также баллистических ракет дальностью более 90 миль. Аналогичные функции в области ядерного оружия были возложены на Международное

агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Кроме того, продолжали действовать строгие экономические санкции, нацеленные на принуждение Саддама к исполнению требований ООН.

Естественно, управлять этим громоздким механизмом становилось все труднее. На начальном этапе пребывания Клинтона у власти Саддам организовал в Кувейте неудачную попытку покушения на бывшего президента Джорджа Буша–старшего. Клинтон ответил ракетными ударами по Ираку. В последующее годы Саддам эпизодически угрожал американскому самолету, контролирующему бесполетные зоны, а США принимали ответные меры. Американцев возмущала тактика «обмана и отступления», которую иракцы практиковали в отношении инспекторов ЮНСКОМ: вначале они долго отказывали им в доступе на военные объекты, затем под давлением шли на незначительные уступки, а потом вся безумная процедура повторялась сначала. Восемь крупных объектов, включающих более тысячи зданий, Саддам объявил президентскими дворцами, не подлежащими контролю. Чтобы наказать Саддама за несговорчивость, в декабре 1998 г. США начали операцию «Лис в пустыне» — серию бомбардировок и ракетных ударов по иракским объектам.

Иордания оказалась в трудном положении, подвергаясь давлению сразу с нескольких сторон. Абдалла был вынужден учитывать целый ряд разнонаправленных требований. Прежде всего страна серьезно зависела от льготных поставок иракской нефти, на которые США и Совет Безопасности ООН закрывали глаза, и эта зависимость усиливалась, поскольку цены на нефть в конце 1990-х гг. росли. Кроме того, Ирак оставался важным, практически незаменимым рынком для дешевых иорданских товаров, особенно фармацевтических препаратов. Наконец симпатии простых иорданцев в основном были на стороне Ирака, они росли в силу гуманитарных последствий санкций и усиливающегося неприятия американской политики в регионе в целом.

Король Абдалла не питал иллюзий относительно Саддама. Он продолжал практику негласного обмена информацией об Ираке с США и поддерживал наши силы, контролирующие закрытые для полетов зоны. Но он не мог позволить себе прямого противостояния Саддаму, поскольку оно привело бы к разрушительным экономическим и внутривнутриполитическим последствиям. Другие страны Персидского залива, возможно, могли бы поддержать Абдаллу, предложив ему льготные поставки своей нефти и тем самым освободив его от нефтяной зависимости от Ирака, но из-за старых обид на Иорданию, связанных с занятой ею позицией в отношении войны в Персидском заливе, и других давних счетов никогда не пошли бы на это. Абдалла был в безвыходном положении.

Личные встречи Абдаллы с иракскими лидерами все эти годы были для него тягостными, а иногда даже обескураживающими. Некоторые особенности их поведения повергали его в шок. Он как-то рассказал мне

об одном особенно диком случае. За несколько лет до этого, в конце 1980-х гг., король Хусейн послал Абдаллу и его младшего брата принца Фейсала в Багдад, чтобы те познакомились с сыновьями Саддама — Удеем и Кусеем. Удею тогда было 20 с чем-то лет, и он еще не успел прославиться «подвигами», которые начал совершать в более зрелом возрасте, когда регулярно выставлял напоказ ручных львов в своем багдадском дворце, избивал игроков иракской сборной по футболу, если те проигрывали матчи, и похищал и насиловал приглянувшихся ему студенток университета. Кусей вроде бы не проявлял таких наклонностей, но тоже постепенно завоевывал репутацию достойного сына своего отца в том, что касалось коварства и жестокости.

На второй день пребывания Абдаллы и Фейсала в Ираке хозяева пригласили их покататься на лодке по большому водохранилищу под Багдадом. Гости, рассчитывающие провести день тихо и спокойно, были потрясены, когда Удей, большой любитель острых ощущений, вдруг вытащил гранатомет и с расстояния несколько десятков метров выпустил несколько очередей в сторону своих охранников. Никто не пострадал, но Удей, казалось, вовсе не думал о последствиях — он просто развлекался. Абдалла и Фейсал пришли в ужас. Как выразился Абдалла, «у меня сложились хорошие отношения со многими лидерами моего поколения в регионе, но Удей не относится к их числу» [13].

Став королем, Абдалла все больше беспокоился о том, какую политику будут проводить США в отношении Ирака. Он сильно сомневался, что Закон об освобождении Ирака — заявление Конгресса, утвержденное в качестве закона президентом Клинтоном в конце осени 1998 г., — был чем-то большим, чем просто попыткой выдать желаемое за действительное. В соответствии с этим законом целью США должна была стать смена режима в Багдаде, но Абдалла не видел за риторикой стратегии воздействия на Саддама, зато усматривал множество сопутствующих рисков для Иордании. Многих видных деятелей иракской оппозиции, высланных из страны, он считал если не мошенниками, то в лучшем случае наивными дурачками. Особенно едко он отзывался об Ахмаде Чалаби, который за 10 лет до этого сбежал из Иордании, где возглавлял один известный местный банк, потому что его обвинили в растрате.

В 1999 и 2000 гг. Абдалла с растущим беспокойством пытался убедить меня в том, что западная политика санкций вредит лишь самому Западу. В частности, программу ООН «Нефть в обмен на продовольствие», нацеленную на облегчение тяжелого положения простых иракцев, Саддам успешно использовал в целях укрепления своей власти. В конце 2000 г. Абдалла сказал мне, что «вероятность гибели Саддама вследствие падения метеорита куда выше вероятности падения его режима в результате санкций» [14].

На завершающем этапе пребывания администрации Клинтона у власти король продолжал настаивать, что Соединенные Штаты не вредят, а

помогают Саддаму, делая из него жертву и позволяя ему использовать все более напряженную ситуацию в регионе. Он убеждал Вашингтон отказаться от экономических санкций, приводящих к губительным последствиям для гражданского населения, и усилить меры, направленные на недопущение импорта вооружений и товаров двойного назначения. У этих так называемых умных санкций были очевидные недостатки, поскольку доходы от неограниченных продаж нефти Саддам мог использовать для укрепления своего режима, но Абдалла утверждал, что иракский правитель все равно так или иначе усиливает свою власть и Соединенные Штаты должны перехватить у него инициативу. Говоря так, Абдалла, разумеется, исходил из интересов Иордании, но это не значит, что он ошибался.

* * *

Наиболее серьезные вызовы для Иордании возникали на восточном направлении, однако и проблемы обеспечения безопасности на западе становились предметом острого беспокойства. Во время той же встречи с Абдаллой в апреле 2000 г., когда мы говорили о санкциях против Ирака, король выразил растущую озабоченность второй интифадой — восстанием палестинцев, спровоцированным посещением Ариэлем Шароном Храмовой горы в Иерусалиме за несколько недель до этого. Абдалла сказал, что Саддам использовал безобразный спектакль на Западном берегу реки Иордан, чтобы отвлечь внимание от Ирака, ослабить давление на него и усилить недовольство американской политикой в регионе. Иордания оказалась в центре всех этих проблем — как политически, так и географически. Позже в тот же день я отправил в Вашингтон телеграмму, в которой вновь указал на то, что мне было совершенно очевидно: «Важно сделать шаг назад и трезво оценить ущерб, нанесенный разворачивающейся на другом берегу реки трагедией таким относительно умеренным странам, как Иордания, которые сегодня не являются точками экономического роста в регионе» [15].

Когда король Абдалла взошел на трон, ситуация на другом берегу реки Иордан не выглядела столь угрожающей. Подписание «Меморандума Уай-Ривер», столь героически поддержанное его отцом, было последним маленьким шажком на пути к достижению двусторонней договоренности, предусмотренной соглашениями с Осло 1993 г. Процесс шел трудно, постоянно прерывался, но к началу 1999 г. Палестинская национальная администрация во главе с Ясиром Арафатом в той или иной степени контролировала около 40% территории на Западном берегу реки Иордан и большую часть сектора Газа. В мае того же года лидер лейбористской партии Израиля Эхуд Барак победил на выборах и отстранил от власти лидера партии «Ликуд» Биби Нетаньяху, которому не особенно доверяли ни Абдалла, ни его отец.

На начальном этапе пребывания у власти Барака был установлен новый срок завершения переговоров о постоянном статусе Западного берега

реки Иордан и сектора Газа — сентябрь 2000 г., очередная дата в ряду постоянно отодвигавшихся после подписания соглашений с Осло сроков. Но прежде Барак решил сосредоточиться на переговорах с Сирией. Ему не нравился инкрементализм процесса Осло, который, по его мнению, максимизировал внутривластные затраты Израиля, суля при этом минимальный стратегический выигрыш. Усилия на сирийском направлении, напротив, давали возможность добиться более значительных стратегических преимуществ, устранив более серьезную угрозу безопасности в лице режима Асада, а заодно создать инструмент давления на Арафата на последующих переговорах. Поскольку состояние здоровья Хафеза Асада вызывало все больше вопросов, Барак считал крайне необходимым прощупать возможность заключения соглашения с Сирией.

Разумеется, палестинцам не понравилось, как Барак расставил приоритеты. Они вели переговоры уже много лет и ясно давали понять, что твердо намерены достичь соглашения. Израиль же решил сосредоточить внимание на соглашении с Асадом, который для этого пальцем о палец не ударил. Короля Абдаллу это тоже возмутило. Хотя он поддержал израильско-сирийское соглашение, для будущего Иордании куда большее значение имело двустороннее соглашение между израильтянами и палестинцами. Создание независимого палестинского государства на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа усилило бы чувство национальной идентичности иорданцев, проживающих на другом берегу реки Иордан, способствуя объединению населения Восточного берега реки Иордан и иорданцев палестинского происхождения, которого отец Абдаллы добивался в течение почти полувека. Это также сулило бы Иордании более серьезные экономические возможности, чем скудные плоды израильско-иорданского мирного договора 1994 г. Тем не менее Абдалла сделал все, что было в его силах, чтобы поддержать сирийско-израильские переговоры, в надежде, что их успех ускорит заключение израильско-палестинского соглашения.

Абдалла посетил Дамаск в апреле 1999 г., через два месяца после неожиданного появления Асада на похоронах короля Хусейна. Сирийский президент довольно оптимистично оценивал возможность улучшения отношений с Иорданией, включая решение щекотливого вопроса о водных ресурсах, в котором Сирия занимала более выигрышную позицию, контролируя истоки рек Иордан и Ярмук. В ходе визита Абдалла провел также много времени с сыном и будущим преемником Асада Башаром. На первый взгляд, между Абдаллой и Башаром было много общего. Обоим не было и сорока, оба были представителями нового поколения арабских лидеров. У обоих был опыт неожиданного возвышения — старший брат Башара Басиль погиб в автокатастрофе, а Абдалла стал наследником престола, когда его отец на смертном ложе изменил порядок престолонаследия. Оба считали себя сторонниками модернизации, хотя самооценка Башара была

несколько завышена — он всего лишь провел год в Лондоне, где учился на офтальмолога, и возглавлял Сирийское компьютерное общество, которое могло считаться питомником инноваций лишь постольку, поскольку это позволялось репрессивным режимом Асада.

Башар пригласил короля в Латакию, главный оплот алавитов на Средиземном море, и несколько часов возил его по городу. Они обсуждали дела в регионе и мировые проблемы. Король был несколько шокирован удивительной наивностью Башара, который спросил Абдаллу, как тот переносит смену часовых поясов, пояснив, что самые долгие перелеты, которые он когда-либо совершал, были полетами до Лондона и обратно. Король сказал, однако, что считает Башара способным отказаться от косных, консервативных подходов своего отца и довести до логического конца любой прогресс, которого удалось бы добиться на переговорах с израильянами. Несколько лет спустя король с сожалением признался мне, что «это было всего лишь первое и, как оказалось, обманчивое впечатление».

В январе 2000 г. США принимали израильскую и сирийскую делегации в Шефердстауне, Западная Вирджиния. Израильскую команду возглавлял Барак, сирийскую — министр иностранных дел Сирии Фарук Шараа, который за 10 лет, прошедшие с тех пор, как он испытывал терпение Джима Бейкера в Мадриде, не стал более гибким и сговорчивым. Переговоры тянулись почти 10 дней, прорывов не было. Последней, самой серьезной попыткой добиться соглашения стала встреча Клинтона в конце марта в Женеве с Хафезом Асадом, состояние здоровья которого быстро ухудшалось. Не будучи убежден, что Барак когда-либо пойдет на полное возвращение сирийской территории, оккупированной с войны 1967 г., Асад отказался идти на возобновление переговоров с израильянами. Усилия на сирийском направлении исчерпали себя.

После этого Барак и Клинтон решили вновь сосредоточиться на переговорах с палестинцами. Подталкиваемый Бараклом Клинтон, надеявшийся увенчать свою работу на посту президента палестино-израильским мирным соглашением, решил пригласить Арафата и Барака в Кэмп-Дэвид, где более 20 лет назад Джимми Картер добился выдающегося успеха на переговорах с Садатом и Бегином. Это была рискованная игра. Позиции израильянов и палестинцев по вопросу о том, какая часть территории на Западном берегу реки Иордан должна быть возвращена, серьезно расходились, а разногласия по Иерусалиму и праву на возвращение палестинских беженцев были еще глубже. Арафат боялся, что его обвинят в провале переговоров, и понимал, насколько глубоко разочарование палестинцев, вызванное обманутыми надеждами и отсутствием подвижек за годы, прошедшие с переговоров в Осло. Всегда стремящийся избегать риска на переговорах, он приехал в Кэмп-Дэвид с большой неохотой, в основном из-за своих политических инвестиций в Клинтона и его администрацию. К тому же он, как обычно,

был убежден, что в случае необходимости сумеет выкрутиться из любой сложной политической ситуации.

Для короля Иордании это был очень неудачный расклад. Абдалла сидел на троне меньше двух лет и прекрасно понимал, что пока не пользуется таким авторитетом, как его отец, но в то же время сознавал, насколько важную роль может играть на мировой арене Иордания, занимающая уникальную позицию, обусловленную возможностью строить нормальные отношения со всеми тремя ключевыми игроками — палестинцами, израильтянами и американцами. Опыт Кэмп-Дэвида разочаровал его. Отчасти по вполне понятным причинам, отчасти вследствие ошибочного подхода американская команда в Кэмп-Дэвиде более двух недель, пока продолжались напряженные переговоры, держала двери уединенной президентской резиденции плотно закрытыми. О ключевых арабских игроках, которые, возможно, могли бы воздействовать на Арафата, вспомнили слишком поздно, а если с ними и консультировались, то чаще всего задним числом и не посвящая их в подробности.

Например, однажды, ближе к концу переговоров, Абдалле позвонил из Кэмп-Дэвида один высокопоставленный американский чиновник и попросил короля помочь убедить палестинцев проявить больше гибкости по вопросу об Иерусалиме. При этом он не обрисовал ситуацию и не сказал, чего мы добиваемся и как далеко продвинулись. К своему стыду, я тоже не смог предоставить королю более подробную информацию. Этот дипломатический конфуз, однако, мало что значил по сравнению с главной проблемой: несмотря на титанические усилия президента Клинтона и беспрецедентный прогресс в сложном вопросе о территориях и еще более сложном вопросе об Иерусалиме, обе стороны оказались в тупике. В Кэмп-Дэвиде они продвинулись дальше, чем на каких-либо других предшествующих встречах, но в конечном счете соглашение так и не было подписано, и участники процесса расстались очень недовольные друг другом.

Принимая во внимание ослабление внутривнутриполитических позиций Барака, США, несмотря на данные ранее палестинцам обещания, по окончании переговоров обвинили Арафата в провале саммита в Кэмп-Дэвиде. Вследствие растущего недовольства простых палестинцев посещение Шароном Храмовой горы в конце сентября вызвало взрыв общественного негодования, и следующий виток насилия привел к новому палестинскому восстанию. Я сопровождал короля Абдаллу на встрече в Шарм-эш-Шейхе, куда президент Мубарак пригласил также Барака, Арафата и Клинтона, чтобы попытаться найти способ ослабить насилие. Все усилия оказались бесплодными. Израильтяне, желая доказать палестинцам, что насилие не приведет ни к каким положительным политическим результатам, часто отвечали на его вспышки непропорционально. Арафат, всегда тонко чувствующий настроения простых людей и не стесняющийся поощрять насилие, если

это не мешало ему оставаться политическим шпрыхсталмейстером, зачастую вел двойную игру.

Наш посол в Египте Дэн Керцер и я были глубоко обеспокоены таким развитием событий. В течение нескольких следующих месяцев мы предприняли необычный шаг — отправили в Вашингтон три совместные телеграммы. Мы считали себя обязанными донести до руководства наши соображения и повлиять на перспективы переговорного процесса, так сказать, извне, если уж не могли сделать этого изнутри, непосредственно на переговорах. Последнюю, третью телеграмму мы послали в декабре:

Как это видится из Каира и Аммана, участие США в мирном процессе и наша политика в регионе в целом продолжают развиваться в совершенно неверном направлении. В то время, как наши интересы все чаще становятся объектом тщательного изучения и критики, мы ведем себя пассивно, лишь отвечая на нападки, и занимаем оборонительную позицию. Нет никакой гарантии, что более смелый, энергичный подход США предотвратит ослабление наших позиций, но ясно одно: если мы не вернем себе инициативу, ситуация станет намного хуже.

Очевидно, что мы заинтересованы в том, чтобы остановить дрейф в сторону роста насилия, вернуть доверие к США, привлечь внимание к возможностям, создаваемым политическим процессом, и в течение следующих почти двух месяцев сделать все от нас зависящее для подписания рамочного соглашения. Менее очевидно другое: как именно это сделать. Один из вариантов состоит в том, чтобы поддержать Барака. Это может послужить его тактическим интересам, какими они ему видятся в данный момент. Но не очень понятно, отвечает ли это нашим интересам. Есть и другой вариант: посмотреть, можем ли мы добиться от палестинцев более ясного понимания того, как далеко они готовы пойти именно сейчас, и на основании этого предложить подход Бараку. Однако маловероятно, что Арафат будет искренен с нами в этом вопросе, и хотя недавние усилия Египта и Иордании в отношении палестинцев сыграли положительную роль, не совсем ясно, могут ли они стать реальной отправной точкой.

Поэтому нам ничего не остается, как говорить всем участникам процесса горькую правду, лежащую в основе любого устойчивого политического решения. Как мы пытались показать в двух наших предыдущих телеграммах, для того, чтобы добиться результатов, которых мы так упорно добивались целые восемь лет, потребуются политическая воля и готовность объявить независимость нашей политики [16].

Главная наша рекомендация состояла в том, чтобы «четко сформулировать "видение Клинтона" в отношении мирного процесса». Мы утверждали, что «у нас есть уникальная, но нереализуемая возможность использовать в своих интересах такой великолепный актив, как личная репутация и доказанная верность президента США своим

обязательствам. За эти годы он сумел завоевать доверие всех участников процесса, и теперь пришло время использовать это преимущество. Клинтон мог бы кратко обрисовать свое видение того, что, по его мнению, потребуется от палестинцев, израильтян и арабских стран для достижения прочного мира. Президент должен быть готов сказать каждой из сторон то, что она не хочет слышать. Только так можно выработать сбалансированный и убедительный подход к решению проблемы».

Ни Белый дом, ни Государственный департамент, видимо, не нуждались в наших телеграммах, чтобы сформулировать так называемые «Параметры Клинтона» — прорывные предложения президента США по всестороннему урегулированию арабо-израильского конфликта, представленные участникам процесса в конце декабря и обнародованные в следующем месяце, незадолго до того, как президент Клинтон оставил свой пост. Но было уже слишком поздно — президентский срок Клинтона подходил к концу, и разногласия между сторонами нарастали. Насилие уничтожило плоды политического прогресса, достигнутого за последние 10 лет.

* * *

Как и всех нас, короля Абдаллу беспокоила патовая ситуация на переговорах, резкое ухудшение палестино-израильских отношений и рост насилия. Как-то раз, когда мы долго беседовали с ним в один из январских дней 2001 г., он сказал:

— Вообще-то я оптимист, но сейчас я очень обеспокоен. Меня пугает направление, в котором дрейфует наш регион. Люди становятся все более злыми и жестокими, и я не знаю, что с этим делать [17].

Мне нечего было ему возразить. В телеграмме, отправленной в Вашингтон пару месяцев спустя, я указал и на другие тревожные симптомы: «Иорданцы проявляют все больше признаков раздражения. Их серьезно беспокоит рост насилия на Западном берегу реки Иордан и возмущают политические шаги США, которые, как они считают, не просто несбалансированны, но явно носят антиарабскую направленность. Кроме того, вызывают недовольство скудные практические результаты экономической реформы» [18].

Я занимал пост посла США в Иордании уже почти три года и тоже был обеспокоен — не тем, как Абдалла управлял своей страной, а проблемами, с которыми она сталкивалась, и неизбежными возможными изменениями в нашей политике, связанными с приходом новой администрации. Эти изменения имели неожиданные серьезные последствия лично для меня. Новый госсекретарь президента Буша-младшего Колин Пауэлл примерно через неделю после своего назначения позвонил мне и предложил стать его помощником по делам Ближнего Востока.

Никого из своих начальников я не уважал так, как Пауэлла, и я с восторгом предвкушал внешнеполитические успехи, которые должны были быть достигнуты под его руководством. Не меньшее уважение я испытывал и к Ричу Армитиджу, который занял пост первого заместителя госсекретаря. Я был совершенно уверен в своем знании региона и стоящих перед ним важнейших политических проблем, но сильно сомневался, что смогу успешно справиться с управленческими и политическими задачами, которые предстояло решать руководителю одного из крупнейших бюро Госдепа. К тому же я не знал, какова будет ближневосточная политика новой администрации, и боялся, что нам предстоит плавание по самым опасным водам бурного моря этого беспокойного региона.

Однако я не мог сказать «нет» Колину Пауэллу и отказаться занять столь важный пост в столь важный момент. Я сразу же принял предложение и попросил только о двух вещах: дать нам с Лисой и дочерьми возможность оставаться в Иордании почти до конца учебного года (впрочем, учитывая длительную процедуру моего утверждения в новой должности Сенатом, я и так пробыл бы там достаточно долго) и предоставить право самостоятельно выбрать своих заместителей.

За эти годы я понял, что ключевое значение для успеха руководителя имеет его умение окружить себя более умными и знающими людьми, чем он сам. Именно это я и постарался сделать, узнав о назначении на пост главы Бюро по делам Ближнего Востока. В начале 2001 г. я провел кучу времени у телефона, обзванивая из Аммана трех самых квалифицированных арабистов, которых я знал, чтобы пригласить их на работу в Бюро. Все они, как и я, были послами в странах региона. Джим Ларокко, посол США в Кувейте, согласился вернуться в Вашингтон и занять пост моего первого заместителя. Дэвид Сэттерфилд, наш посол в Бейруте, с которым мы когда-то работали скромными помощниками по кадрам под началом Дика Мерфи, также с готовностью принял мое предложение. Дольше всех пришлось уговаривать Райана Крокера, возглавлявшего наше посольство в Дамаске. Райан был одним из лучших работников, каких я когда-либо знал. Он ни за что не хотел променять опасности и проблемы Ближнего Востока на мелкие интриги и бюрократические козни Вашингтона. Но в конце концов его тоже удалось уговорить. Когда я уже почти сдался, он сам позвонил мне из Дамаска.

— Я присоединюсь к вам в Аламо, — сказал он, по своему обыкновению, лаконично.

В апреле Сенат утвердил меня в новой должности, и пришло время приступить к работе. Перед отъездом в Вашингтон король и королева пригласили нас с Лисой провести с ними выходные в Акабе. Мы провели в Иордании три чудесных года, и я сказал королю, что был очень рад возможности поработать с ним и что Иордания всегда будет много значить для меня и моей семьи.

— Никто из нас не ожидал всего того, что на нас обрушилось, — ответил король. — Я горжусь тем, что мы сделали вместе. Вы тоже можете этим гордиться.

5

Время террора: сила вместо дипломатии

Дело было холодной февральской ночью 2005 г., вскоре после полуночи. Я наконец добрался до шатра в лагере посреди Ливийской пустыни. Мой путь сюда был таким же трудным и витиеватым, как и характер человека, с которым мне предстояло встретиться. Сначала американский военный самолет доставил меня в Триполи, на аэродром Митига бывшей базы ВВС «Вилас», которая в 1960-е гг. была крупнейшим стратегическим объектом США за рубежом. Потом любезный сотрудник протокольной службы отвез нас к взлетной полосе, на которой стоял один из самолетов Муаммара Каддафи, и мы быстро погрузились на ливийский борт. Отделка салона была выдержана в духе роскоши 1970-х гг. — правда, с тех пор желто-зеленая ковровая обивка изрядно поизносилась, а вращающиеся кресла давно не вращались. По соображениям безопасности ливийцы отказались назвать конечный пункт назначения, но мы явно летели на восток, вдоль побережья Средиземного моря, и приземлились на другом военном аэродроме близ города Сирт — родины Каддафи. Там нас быстро пересадили на лендроверы, и автоколонна на огромной скорости двинулась на юг. Два часа мы мчались по пустыне, продираясь сквозь кустарник и многочисленные кольца охраны.

Наконец мы затормозили у вади — высохшего русла какой-то речушки, где со спартанской роскошью расположился Каддафи. Внутреннее убранство шатра из камуфляжной сетки составляли несколько белых пластиковых садовых стульев, матрас, маленький телевизор и единственная свисающая с потолка лампочка. Меня пропустили в шатер. Каддафи поднялся мне навстречу. От ночного холода его защищала длинная широкая накидка и закрывающий пол-лица шарф. Его одеяние было не столь экстравагантным, как во время нашей предыдущей встречи. В тот раз ливийский лидер облачился в нечто вроде пижамы с изображением африканских авторитарных лидеров на груди. Каждый раз, когда он по своей странной привычке неожиданно на несколько минут замолкал посреди разговора, уставившись в потолок, — видимо, для того, чтобы собраться с мыслями, — я развлекался тем, что пытался припомнить имена красовавшихся на его майке диктаторов.

На этот раз Каддафи был настроен совершенно иначе. Мы были близки к завершению длительного, трудного процесса нормализации отношений,

ставшего плодом многолетних предпринимаемых обеими сторонами дипломатических усилий — как негласных, так и открытых. Каддафи иногда выражал слабое недовольство медленными темпами изменений, но ясно давал понять, что Ливия не намерена нарушать свои обязательства, связанные с выплатой компенсации жертвам авиакатастрофы над Локерби, отказом от терроризма и закрытием программы производства ядерного и химического оружия. Он слегка напрягся, когда я поднял вопрос о соблюдении прав человека в Ливии, поскольку явно не собирался смягчать свою чрезвычайно жесткую репрессивную систему «народной власти». Ливийский лидер, собственно, не защищал эту систему и не оправдывался; просто он был убежден, что без насилия невозможно поддерживать порядок в его раздробленной стране. Но все те долгие часы, что я провел с ним и его подручными, пока мы четыре года вели переговоры, я ни на миг не забывал о том, что их руки по локоть в крови. Среди 259 невинных жертв, летевших на сбитом из ливийских орудий самолете рейсом Pan Am 103, был мой друг Мэтью Гэннон — сотрудник ЦРУ, с которым я работал в Аммане в начале 1980-х гг. [1]. Он летел из Бейрута домой, в США, чтобы встретить Рождество с женой и двумя маленькими дочерьми. Его гибель потрясла меня.

Во время беседы тем ранним утром Каддафи прошелся по ситуации в регионе и поделился своими взглядами на персоналии и проблемы. Как я потом писал в Вашингтон, нарисованная им картина являла собой «сочетание тревожных ожиданий и мрачных пророчеств с примесью сюрреализма». Ливийский лидер старался не встречаться глазами с собеседником, говорил монотонно, почти не жестикулировал, — разве что время от времени взмахом руки приказывал ждавшему снаружи охраннику налить нам чаю. Так же, как и во время предыдущей беседы, Каддафи пустился в пространные рассуждения о палестино-израильской проблеме. Он был убежден, что решение на основе двух государств будет отвергнуто и на карте мира рано или поздно появится новое палестино-израильское государство — Изратина. Он предрекал распад Саудовской Аравии на четыре независимых государства, что отражало его неприязненное отношение к династии Саудитов, и выражал опасение, что Ирак, уже раздираемый конфликтом на религиозной почве после американского вторжения 2003 г., становится «питомником для экстремистов всего арабского мира, притягивая их как магнит» [2]. Он говорил это совершенно серьезно, без тени иронии, начисто забыв о том, что Ливия сама много лет была раем для террористов.

Тем не менее встреча с Каддафи была обнадеживающей. В течение уже 35 лет этот человек стремился быть в центре внимания, прибегая для этого к вызывающим омерзение выходкам и устраивая фантастические представления. Но теперь он страстно хотел, чтобы США и другие страны Запада начали воспринимать его всерьез. Ливийская политическая система не стала менее дикой, извращенной и уродливой,

но появилась надежда на то, что теперь Каддафи будет привлекать к себе внимание менее разрушительными способами.

Тогда, в начале 2005 г., ливийский опыт показал, что с помощью дипломатии можно добиться весьма существенных изменений в политике самых трудных режимов. Разумеется, потребовались и другие рычаги давления, такие как многолетние американские и многосторонние санкции; единая твердая позиция международного сообщества, зафиксированная в резолюциях Совета Безопасности ООН, и реальная угроза применения силы. Сыграло свою роль и установление согласованных и выполнимых целей и обязательств на переговорах по последствиям теракта в Локерби, терроризму и оружию массового поражения, а также добросовестное выполнение нами собственных обязательств и создание за эти годы основы для доверительных отношений. Мы никогда не ставили своей целью свержение режима Каддафи, и ливийский лидер постепенно начинал сознавать, что изменить поведение — в его интересах. Он понимал, что после событий 11 сентября 2001 г. в регионе произошел раскол и было бы большой ошибкой оказаться на «неправильной» стороне. Мы же, в свою очередь, указали ему трудный, но преодолимый путь к практическому искуплению грехов.

Сидя в холодном, продуваемом насквозь шатре посреди пустыни, я отчетливо сознавал, что модель дипломатии, использованная нами в Ливии, меркнет и теряет свою значимость в сравнении с другой моделью, созданной нами за эти же годы, основанной на подходе «сначала стрелять, а потом играть в дипломатические игры» и опробованной в Ираке. Порожденные событиями 11 сентября 2001 г. страхи, желание самоутвердиться, стремление предупредить угрозы, переоценка своих возможностей и опора в первую очередь на силу вывели нас на тропу войны со всеми вытекающими ужасными последствиями. Сила и дипломатия поменялись местами, и эта инверсия привела к серьезным последствиям, которые еще долго будут давать себя знать, влияя и на ситуацию в регионе, и на роль США на мировой арене.

* * *

Когда весной 2001 г. я готовился к возвращению из Аммана в Вашингтон, один мой коллега предупредил, что США будут пытаться что-то сделать на более широком пространстве Ближнего Востока, который «поистине является землей неудачных политических альтернатив». С этим трудно было не согласиться.

С растущим беспокойством я наблюдал за эскалацией насилия в ходе второй интифады. Победа Ариэля Шарона и поражение Эхуда Барака на выборах в феврале 2001 г. явно указывали на то, что фокус внимания Израиля в области восстановления порядка и безопасности будет смещаться от переговоров к применению силы. Ясир Арафат по-

прежнему не хотел рисковать и вел двойную игру, маневрируя, чтобы сохранять влияние на бушующие толпы палестинцев на оккупированных территориях. Судя по всему, Шарон и Арафат прочно увязли в упорной войне на истощение. Каждый был убежден, что способен продержаться дольше противника, и оба подталкивали друг друга к противостоянию, которому было не видно конца. В апреле на слушаниях в Сенате перед моим утверждением в должности я попытался честно обрисовать свое видение ситуации: «Сейчас многие израильтяне и палестинцы чувствуют себя в меньшей безопасности, утрачивая надежду и уверенность в возможности установления мира. Результатом является рост возмущения и недоверия, и эти настроения, справедливо или нет, обращаются против США. Многие арабы уверены, что нас не волнуют их проблемы. Хуже того, они считают, что мы настроены по отношению к ним откровенно враждебно» [3].

Невозможно было не замечать серьезного обострения противоречий между арабским обществом и автократическими вождями в регионе. Как вскоре показали исторические «Доклады о развитии человеческого потенциала в арабских странах», подготовленные в рамках Программы развития ООН, Ближний Восток серьезно отставал от других регионов мира. Совокупный объем ВВП всех арабских государств, общая численность населения которых оставляла примерно 300 млн человек, уступал по объему ВВП Испании, население которой было приблизительно в 10 раз меньше. Половину арабского населения составляли молодые люди в возрасте до 20 лет, что создавало огромный спрос на рабочие места, с которым не справлялись ни система образования, ни рынок труда. Всего 2% населения региона имели доступ в интернет.

На фоне всех этих проблем на региональную сцену начали выходить лидеры нового поколения. Как и король Абдалла в Иордании, молодые монархи в Марокко и Бахрейне экспериментировали с экономической и политической открытостью. Даже Башар Асад ненадолго открыл дверь «дамасской весне», когда молодые технократы ненадолго получили возможность собираться в рамках дискуссионных групп и обсуждать реформы. Старое поколение инстинктивно боялось что-то менять. Несмотря на то, что на президентских выборах в июне 2001 г. в Тегеране вновь одержал победу реформатор Мохаммад Хатами, в странах Персидского залива по-прежнему сильно опасались рисков, связанных с Ираном и Ираком. Хосни Мубарак, прочно сидевший в Египте и сохраняющий статус-кво, почти не видел оснований для оптимизма в регионе, где начало происходить множество пугающих изменений.

В первой половине 2001 г., когда президент Джордж Буш–младший формировал новую администрацию, позиция Вашингтона тоже была весьма осторожной. В команду, отвечающую за национальную безопасность, вошли опытные и надежные специалисты. На самом раннем этапе работы она выглядела почти столь же впечатляюще, как

команда Джорджа Буша–старшего. Пост вице-президента занял Дик Чейни, госсекретарем стал Колин Пауэлл, министром обороны — Дон Рамсфелд. Джордж Тенет остался на посту директора ЦРУ, а советником по национальной безопасности была назначена Кондолиза Райс. Новый, реалистичный подход будущего правительства Райс кратко сформулировала в своей статье в журнале *Foreign Affairs* еще во время избирательной кампании в 2000 г. Она писала, что в случае победы Джорджа Буша–младшего его администрация не будет заниматься государственным строительством и откажется от использования военной силы не по назначению — в качестве инструмента гуманитарного вмешательства, а также от бессмысленного мультилатерализма. Чрезмерное, по ее мнению, внимание, которое администрация Клинтона уделяла мирному урегулированию на Ближнем Востоке, также должно остаться в прошлом. Райс открыто заявила о своем негативном отношении к практике использования военной силы в целом. Американские Вооруженные силы, писала она, это «особый инструмент; это не гражданская полиция, не политический рефери, в их задачи не входит строительство гражданского общества». Столь же ясно она выразила и позицию в отношении Саддама: «Первой линией обороны должно стать сдерживание путем устрашения: даже имея в своем распоряжении оружие массового поражения, он не сможет его применить, так как любая попытка использовать его по назначению приведет к уничтожению его страны». У меня сложилось впечатление, что главными ориентирами для Джорджа Буша–младшего, как и для его отца, были осторожность и реализм.

Колин Пауэлл стал блестящим руководителем Государственного департамента, и, несмотря на все мои дурные предчувствия относительно Ближнего Востока и трудные задачи, стоящие передо мной на новой должности, я был рад, что снова буду работать с ним. Они с Ричем Армиджем составляли великолепный дуэт. Будучи близкими друзьями, оба отлично понимали, как важно поддерживать в коллективе хороший моральный климат, модернизировать устаревшую технологию эпохи 1980-х гг. и продвинуть американскую дипломатию в XXI в. Пауэлл любил расхаживать по зданию и заглядывать в кабинеты подчиненных. Поднимаясь к себе на персональном лифте, он приглашал проходящих мимо сотрудников прокатиться вместе с ним. Когда президент Джордж Буш–младший впервые посетил Госдепартамент, чтобы получить инструкции в связи со срочной встречей с его мексиканским коллегой, Пауэлл поручил представить необходимые материалы двум младшим референтам, усадив их напротив президента. Такого рода делегирование полномочий стало обычно практикой в нашем учреждении. Армидж упорно старался избавить Госдеп от излишней зарегулированности и делегировал полномочия везде, где только возможно. Он всегда был доступен, а его сугубо деловой стиль работы уравновешивался грубоватым юмором. Если сотрудника вызывали к нему после шести вечера, можно было не сомневаться, что по

священному коридору седьмого этажа будут разноситься мотаунские мелодии⁸, а в кабинете начальника ему предложат стаканчик скотча, чтобы снять напряжение после трудного рабочего дня.

Во многом благодаря Армитиджу руководить Ближневосточным бюро в то время было одно удовольствие. Госсекретарь и его заместитель поощряли проявление инициативы и приветствовали творческий подход. Они требовали лояльности, но не возражали против обоснованных возражений. Пауэлл и Армитидж ценили руководителей, заботившихся о подчиненных, и на дух не переносили службистов и чиновников, предпочитающих рассуждать о сложности проблемы вместо того, чтобы решать ее. Я изо всех сил старался поддерживать такую же атмосферу и в своем подразделении.

Бюро по делам Ближнего Востока было, как мне кажется, если не самым крупным, то самым сложным региональным Бюро. Там работали примерно 4500 человек, занимающих различные посты в Вашингтоне и более чем в 20 посольствах и консульствах США в странах региона. Мне приходилось постоянно заниматься проблемами безопасности, решать политические вопросы и контролировать проблемы, которые возникали то в одной, то в другой области.

Приступив к работе в начале мая 2001 г., я сразу же поставил себе целью посетить все 16 стран региона, где у нас тогда были посольства. В следующие четыре года примерно половину рабочего времени я провел в дороге. В таком своеобразном автократическом регионе, как Ближний Восток, современные средства связи еще не отменили важности личных отношений и непосредственного общения.

Моей первой поездкой стал визит в Израиль и на Западный берег реки Иордан. Мы хотели предложить и организовать перемирие, чтобы остановить насилие, продолжающееся уже почти год. Я поддержал некоторые усилия, предпринимаемые в этом направлении Джорджем Тенетом, который стремился убедить палестинских и израильских сотрудников служб безопасности в необходимости сотрудничества. «Сложившаяся ситуация не дает повода для оптимизма, — писал я тогда. — Арафат и Шарон исполняют пляску смерти, причем оба надеются либо победить, либо устранить соперника» [4]. Премьер-министр Шарон был любезен, но продемонстрировал твердое намерение дать жесткий отпор насилию со стороны палестинцев, а также изолировать Арафата и подорвать его влияние — по его убеждению, палестинский лидер не только закрывал глаза на теракты, но молчаливо поощрял их. Арафат столь же упрямо стоял на своем, используя насилие в собственных интересах, и был полон решимости не отступить перед лицом превосходящих сил Израиля. Во время этой поездки я оказался в Тель-Авиве спустя всего несколько часов после чудовищного нападения террористов-смертников на пляжный ночной клуб, унесшего жизни 21 израильтянина, большинство из которых были подростками. В то утро я остановился у места трагедии, чтобы положить там цветы, и видел, как

израильские работники скорой помощи собирали части тел жертв теракта и пытались идентифицировать погибших.

Нечеловеческая жестокость израильско-палестинского насилия вызывала серьезное беспокойство у лидеров большинства арабских стран, которые я посетил тем летом. Хосни Мубарака волновали настроения египетских улиц и последствия конфликта для договорных отношений Египта с Израилем. Он уважал Шарона и немного завидовал его твердости, но опасался, что, полагаясь исключительно на силу и не предлагая палестинцам вариантов политического будущего, он в конечном счете только усугубит проблему. Мубарак хорошо знал скользкую позицию Арафата и понимал, что слабость лишь усилит его желание противостоять давлению со стороны Израиля. В конце одной из наших бесед он рубанул рукой воздух и решительно заявил:

— Эти двое друг друга стóят, и мы не можем позволить им тянуть нас всех на дно.

Король Абдалла в Иордании, чье положение было еще более уязвимым, разделял опасения Мубарака.

Из-за удаленности стран Магриба от зоны конфликта их лидеров не так сильно волновали страсти, кипевшие в Леванте. Король Марокко Мухаммед VI куда больше был озабочен удержанием трона и нескончаемым конфликтом с Алжиром из-за Западной Сахары, чем безобразиями, которые творились где-то далеко на востоке. Президент Алжира Абдель Азиз Бутефлика, чью лысину прикрывал замысловатый зачес, считавшийся одной из главных архитектурных достопримечательностей страны, почти три часа, пока мы беседовали, делился своими впечатлениями о лидерах других стран и конфликтах без малейшего намека на интроспекцию. Президент Туниса Зин аль-Абидин Бен Али с явно наигранным энтузиазмом утверждал, что намерен бороться с коррупцией и сделать политическую систему более открытой.

В Бейруте, как и на протяжении уже многих десятилетий, все действующие лица пристально, с подозрением следили друг за другом. Премьер-министр Рафик Харири с опаской относился и к Шарону, который способствовал израильскому вторжению в Ливан в 1982 г., и к Арафату, который был непосредственной целью этого вторжения. Что касается его оценки Башара Асада, то в то время Харири еще был полон оптимизма в отношении молодого сирийского лидера. Он считал, что, поскольку тот не столь хитер и опытен, как его отец, у Ливана будет больше пространства для маневра.

Во время первой встречи с Башаром в Дамаске я увидел первые признаки тех очевидных недостатков, которые в полной мере и ужасающей форме проявились 10 лет спустя. Сирийский лидер пригласил меня к себе, в довольно скромную резиденцию, где он жил до того, как стал президентом. Он встретил меня на пороге вместе с женой

Асмой. В углу гостиной валялись детские игрушки. Асма воспитывалась в Лондоне и свободно владела английским. Башар знал язык не так хорошо, и время от времени мы переходили на арабский.

Башар был любезен, но держался самоуверенно, не проявляя ни малейших признаков нерешительности, вполне естественной для человека, который получил власть всего чуть больше года назад. Он смело судил о событиях в регионе и американской политике (для которой у него не нашлось ни одного доброго слова), пренебрежительно отзывался об Арафате, называя его ничтожеством и обвиняя в нерешительности, и попутно заметил, что Шарон и Израиль понимают только язык силы. О короле Иордании Абдалле Башар высказывался покровительственным тоном, а Мубараку и некоторым другим лидерам стран Персидского залива и вовсе отказал в уважении. Увлечение Башара современностью, видимо, касалось скорее гаджетов и технологии, чем политического и экономического прогресса. Как я позже сказал Пауэллу, самая благожелательная характеристика, которую можно было дать сирийскому президенту, была такова: хотя он еще не сложился окончательно как лидер, но уже ясно, что не следует питать иллюзий относительно возможности кардинальных изменений в политике Сирии. В основе стратегии выживания сирийского режима будет оставаться холодный расчет, ложь и жестокость.

Лидеры стран Аравийского полуострова были заняты грядущим транзитом власти и внутренними проблемами, в том числе реакцией общества на ночные телевизионные репортажи о насилии в Палестине. В Сане я встретился с подвижным как ртуть президентом Йемена Али Абдаллой Салехом. В руке он держал палку для управления верблюдом, сопровождая свои комментарии энергичными взмахами, от которых его помощники уворачивались с ловкостью, достигаемой только благодаря постоянной практике. В Омане я беседовал с мудрым, спокойным, все понимающим и исполненным чувства собственного достоинства султаном Кабусом — мне предстояло еще не раз встретиться с ним несколько лет спустя, когда он будет помогать нам организовывать секретные переговоры с Ираном. В Дохе я наблюдал за тем, как эмир Хамад предается любимому катарскому виду спорта — подтруниванию над саудовцами и отстаиванию собственной независимости. Лидеры Бахрейна и Кувейта мечтали установить с США прочные отношения, не попав при этом под перекрестный огонь, учитывая множество конфликтов в регионе.

С наследным принцем Саудовской Аравии Абдаллой, который в связи с немощью короля Фахда де-факто правил страной, я встретился на его конферме недалеко от Эр-Рияда. Во время той беседы, как и во время других, которых было немало в последующие годы, он произвел на меня очень приятное впечатление своей прямоотой и искренностью — качествами, довольно редко встречающимися в регионе. Он сравнивал американских чиновников со старательными, но туповатыми учениками,

ничего не знающими о Ближнем Востоке и часто не учитывающими возможные последствия своих действий (или бездействия). Летом 2001 г. Абдаллу волновали главным образом усиливающиеся беспорядки в Палестине. Он призывал Белый дом к более активному участию в решении проблемы. Несмотря на недовольство нашей внешней политикой, эмир был гостеприимен и радушен. Вечером он предложил мне сыграть с ним в бедуинскую разновидность бочче. Абдалла спросил, знаю ли я правила игры, и в его глазах блеснул огонек. Я ответил, что нет, он широко улыбнулся и сказал:

— Хорошо.

Хотя ему явно стоило труда подняться с кресла, во время броска ему удалось согнуть колени, а движения запястья были точными и хорошо отработанными. Его гибкость и опыт с лихвой компенсировали нашу 30-летнюю разницу в возрасте — и я знал это, когда согласился сыграть с ним. Наследный принц с легкостью обыграл меня.

Я также сделал остановку в Абу-Даби, чтобы встретиться со стареющим шейхом Зайедом, чрезвычайно симпатичным, располагающим к себе лидером Объединенных Арабских Эмиратов. Шейх ясно дал понять, что его сильно огорчает американская политика в отношении арабо-израильской проблемы.

— 10 лет назад, — сказал он, — я очень надеялся на Америку и на мир в регионе. Теперь надежды почти не осталось. Я знаю, что Джордж Буш и Колин Пауэлл — хорошие люди. Пожалуйста, откройте им глаза на последствия происходящего.

Политические акции Америки на Ближнем Востоке начали падать в цене, и приоритетной задачей нашей дипломатии летом 2001 г. стало прекращение ослабления влияния США в регионе, связанного с ростом израильско-палестинского насилия [5].

Тема Ирака и Саддама мелькала во всех этих беседах, но не была главным предметом обсуждений. Не считали ее приоритетной и в Вашингтоне. Хотя вице-президент и Пентагон потихоньку продвигали более жесткий подход к политике в отношении Саддама и призывали активизировать поддержку бежавшей из страны иракской оппозиции, проблема не рассматривалась как первоочередная. Текущая задача состояла в том, чтобы укрепить режим санкций и усилить сдерживание Саддама. Пауэлл руководил обновленным проектом введения умных санкций, предполагающим отказ от большинства неэффективных или даже контрпродуктивных мер, ухудшающих условия жизни иракского гражданского населения, а также введение узконаправленных мер контроля над вооружениями, в том числе запрета на использование военных технологий, а также технологий двойного назначения. Действующая администрация, как и предыдущая, была не против смены режима в Багдаде в долгосрочной перспективе, но так же, как и ее предшественница, опасалась, что процесс решения этой задачи

угрожает возможной потерей контроля над ситуацией. На закрытом брифинге, организованном для нескольких ключевых сенаторов после возвращения из турне в июле 2001 г., я вновь повторил, что Ираку и региону, несомненно, будет лучше без Саддама, но смена режима не должна навязываться извне. Я и понятия не имел, что настроения в администрации вскоре изменятся.

* * *

Тем утром во вторник 11 сентября 2001 г. я сидел за столом у себя в кабинете в Госдепартаменте и читал ежедневные краткие сводки разведки, как вдруг на экране телевизора замелькали первые сообщения об атаке на Всемирный торговый центр в Нью-Йорке. Потом я с ужасом увидел, как самолет врезается во вторую башню, и постепенно начал осознавать масштабы катастрофы. Поступали сообщения о готовящихся новых терактах, и началась эвакуация служащих Госдепартаamenta. Тысячи сотрудников организованно покидали здание. У многих в глазах стояли слезы. Я быстро прорвался сквозь толпу, нашел Лису и сжал ее в объятиях. Примерно через час мы с несколькими коллегами вернулись на свои рабочие места, не зная, чего ожидать в этом бесповоротно изменившемся мире.

В это время еще один угнанный самолет врезался в здание Пентагона. Из окна моего кабинета на шестом этаже Госдепартаamenta были видны клубы дыма над Потوماком. Это напомнило о необходимости обеспечить безопасность сотрудников Ближневосточного бюро, работающих за границей. Под руководством Джима Ларокко сотрудники Бюро с присущей им добросовестностью и профессионализмом начали обзванивать все наши зарубежные представительства. На седьмом этаже Рич Армидж постоянно был на связи с Белым домом и с секретарем Пауэллом, который в это время находился в Перу, на сессии Генеральной Ассамблеи Организации американских государств. Узнав об атаке, Пауэлл немедленно вылетел в Вашингтон, но ему предстояло провести в воздухе восемь часов, так что он должен был прибыть только к вечеру.

В тот день, сидя в опустевшем здании, я пытался собраться с мыслями и решить, что делать дальше. Было уже ясно, что ответственность за нападение лежит на «Аль-Каиде». Первым шагом, очевидно, должен был стать немедленный ответный удар по этой организации и покровителям «Талибана» в Афганистане. Только что погибли 3000 человек — невинные жертвы крупнейшей атаки на территории США со времен Перл-Харбора. Террористам следовало дать решительный отпор. Но важно было также понять, какие возможности открываются в связи с кризисом. За первые несколько часов после нападения большинство представителей международного сообщества выразили нам сочувствие и предложили поддержку. Одним из первых президенту США позвонил Владимир Путин, предложив российскую помощь. Быстро связались с ним и руководители Ирана, которые поспешили осудить теракт. Был ли у

нас шанс использовать общее чувство отвращения к террористам и мобилизовать региональное и международное сообщество для ответных действий? Могли ли США в момент страшной трагедии использовать в своих интересах почти беспрецедентную, глобальную поддержку и снова захватить инициативу на Ближнем Востоке? Могли ли мы не только выработать стратегию, нацеленную на жесткий отпор террористам и всем укрывающим их на своей территории государствам, но и предложить положительную повестку дня, которая в конечном счете не дала бы растерянности и гневу сломить нас, чего так добивались экстремисты?

Наши компьютерные системы почти весь день не работали, поэтому мне пришлось сесть за стол и написать записку госсекретарю от руки. Я очень спешил, но старался писать как можно более разборчиво. Текст занял четыре страницы желтой бумаги формата А5.

Мои соображения были просты. Разумеется, ключевое значение сейчас будет иметь немедленное применение силы и использование американских военных и разведывательных рычагов для давления на Афганистан. Но одновременно перед нами открылись впечатляющие и вполне реальные дипломатические возможности. Такие наши противники, как Иран, серьезно заинтересованы в устранении «Талибана» и установлении жесткого контроля над афганскими политиками. Поэтому мне представлялось целесообразным рассмотреть вопрос о сотрудничестве с ними и создать задел для развития отношений в долгосрочной перспективе.

Демонстрационный эффект успешного подавления «Талибана» и «Аль-Каиды», писал я, повлияет на настроения в других государствах, полностью или частично поддерживающих терроризм, — таких, например, как Ливия и Сирия. Мы должны воспользоваться моментом, когда жесткая дипломатия и такой серьезный фактор давления, как единодушное осуждение международным сообществом терроризма после трагедии 11 сентября, могут стать ключевым инструментом воздействия на Каддафи и Асада. Что касается Саддама, то я сомневался в его способности прозреть и изменить поведение, но утверждал, что сейчас наши шансы на ужесточение сдерживания Ирака и получение международного одобрения умных санкций высоки как никогда. Мы могли бы использовать ужасные события 11 сентября в качестве лекарства против усталости от политики сдерживания и ужесточить ограничения, частично смягченные, но еще не снятые окончательно.

Далее я писал, что теперь у нас появилась возможность договориться о принятии странами Персидского залива мер по обеспечению коллективной безопасности. Сотрудничество в этой области обсуждалось 10 лет назад, после операции «Буря в пустыне», но эти меры никогда не носили системного характера. На фоне жестокого насилия в период второй интифады у нас появилась возможность вновь

утвердить американское влияние в регионе, решительно выступив против насилия и вновь показав израильтянам и палестинцам перспективы политического решения конфликта. В заключение я предлагал новой администрации изменить фокус внимания и сосредоточиться на рассмотрении долгосрочных факторов нестабильности на Ближнем Востоке, особенно учитывая значимость осторожного подталкивания стран региона к большей экономической и политической открытости. В частности, этому способствовало бы создание регионального банка экономического развития. Другой возможностью могла стать новая инициатива в области помощи региону, направленная на стимулирование измеримого в количественных показателях прогресса в области реформ и сотрудничество в борьбе с терроризмом.

Трагедия 11 сентября поставила нас перед лицом новой реальности: исламизм, возникший в 1979 г., когда революция в Иране, нападение террористов на крупнейшую в мире мечеть в Мекке и вторжение советских войск в Афганистан привели к смертельно опасному региональному и идеологическому противостоянию, теперь окреп, приобрел экстремистскую направленность и в итоге привел к насилию в глобальном масштабе. Не стоило надеяться, что проблема решится сама собой. Разворачивающиеся процессы не были столкновением двух цивилизаций — скорее, схваткой внутри цивилизации, следствием глубокого раскола в мусульманском мире, оказавшемся в состоянии отчаянной идеологической войны. Наши возможности непосредственного воздействия на эти процессы были весьма ограничены. Однако мы могли бы способствовать пониманию необходимости создания такого геополитического порядка, который перекрыл бы экстремистам кислород и лишил их возможности сеять хаос, а также оказать серьезную поддержку умеренным силам, дав им возможность продемонстрировать, что они способны предложить простым людям.

Я вручил свою записку госсекретарю сразу после его возвращения в Вашингтон. Он устал и, естественно, был очень занят, но любезно поблагодарил меня. В числе прочего меня всегда восхищала в Пауэлле его способность буквально источать уверенность и спокойствие даже в самых трудных обстоятельствах. Я отчетливо ощущал их и теперь, хотя Пауэлл ничего не говорил. Уходя из его кабинета, я сказал, что он может рассчитывать на Ближневосточное бюро. Госсекретарь устало улыбнулся и сказал:

— Я знаю, что могу на вас положиться.

В следующие несколько дней мы подготовили несколько более подробных материалов по Ирану, Ливии и израильско-палестинскому вопросу, развивающих подход, сформулированный в первой, торопливо написанной от руки записке. На первом после событий 11 сентября совещании руководителей подразделений Госдепа, состоявшемся 13 сентября, Пауэлл озвучил некоторые мои соображения, подчеркнув, что

наряду с необходимостью продемонстрировать твердость и дать жесткий и решительный отпор террористам следует внимательно отнестись к дипломатическим возможностям, открывающимся даже в момент самых страшных национальных трагедий.

Осенью 2001 г. наши военные и ЦРУ бросились помогать афганской оппозиции и занялись свержением режима талибов в Кабуле, и мы спокойно приступили к реализации ряда предложенных нами ближневосточных инициатив. В конце сентября Райан Крокер начал прямой диалог с иранцами об Афганистане, в результате которого было сформировано новое афганское правительство. В начале октября я негласно встретился в Лондоне с ливийской делегацией во главе с Муссой Куссой, шефом разведки Каддафи, и реанимировал переговоры по Локерби и терроризму, начатые еще администрацией Клинтона. В том же месяце я еще раз посетил Дамаск и встретился с Башаром Асадом, после чего тот начал обмениваться с нами информацией — правда, не слишком полезной, хотя в одном случае сирийский лидер заблаговременно предупредил нас о готовящихся терактах на американских объектах в Бахрейне.

В ноябре, используя дипломатический импульс, полученный непосредственно после событий 11 сентября, Пауэлл добился одобрения Россией и утверждения Советом Безопасности ООН рамочных умных санкций против Ирака, ужесточающих контроль над вооружениями и товарами двойного назначения и ослабляющих ограничения на импорт товаров гражданского назначения. В том же месяце в своей речи в Луисвилле, штат Кентукки, он подчеркнул значение возобновления мирных переговоров между Израилем и Палестиной. Госсекретарь взволнованно говорил о необходимости покончить с ежедневными унижениями палестинцев на оккупированных Израилем территориях и столь же горячо напомнил о праве Израиля на безопасность. Он назначил старшим советником отставного генерала Тони Зинни, бывшего главнокомандующего Центральным командованием вооруженных сил США (CENTCOM), который должен был помочь добиться перемирия и вновь открыть путь к переговорам. Все эти шаги вполне могли считаться началом реализации повестки дня, которую я попытался набросать, сидя у себя в кабинете в тот страшный день 11 сентября.

Однако эта повестка вскоре отошла на второй план, поскольку возобладала альтернативная точка зрения. Положение новой администрации сильно пошатнулось, и она почувствовала необходимость действовать — и чем более решительно, тем лучше. Политика сдерживания плохо укладывалась в ее представления о том, что следует делать в первые месяцы после теракта, совершенного «Аль-Каидой» непосредственно на территории США. По ее мнению, было не время играть на полутонах, проявлять осторожность и добиваться компромисса. В тот момент требовались смелый, амбициозный подход,

нацеленный на самостоятельное, без посторонней помощи, активное вмешательство в региональную идеологическую борьбу, милитаризация внешней политики и хлесткая риторика.

После потрясения, вызванного неожиданным нападением 11 сентября, пришло время вновь жестко утвердить мощь и влияние Америки и напомнить ее противникам о том, что их ждет в случае попытки бросить вызов Соединенным Штатам. Многие в Белом доме и Пентагоне считали, что посылать этот сигнал следует в одностороннем порядке, не обременяя и не расхолаживая себя таким, требующим тщательной подготовки и серьезного труда делом, как строительство коалиции. Подход, который отстаивал Госдепартамент, — отнюдь не менее трезвый и к тому же более взвешенный и менее рискованный — в тот момент оказался ненужным

Смена режима в Ираке стала решающим испытанием подхода администрации к ответу на теракт 11 сентября. «Талибан» был повержен слишком быстро и слишком легко. С точки зрения таких «ископаемых консерваторов», как Дик Чейни и Дон Рамсфелд, сигнал, посланный Афганистану, был мерой необходимой, но далеко не достаточной. Чтобы сдержать врагов в регионе, где понимали только язык силы, требовался другой, более мощный удар. Такие неоконсерваторы, как заместитель госсекретаря Пол Вулфовиц и заместитель министра обороны Дуг Фейт в Пентагоне, восприняли насильственное свержение Саддама не просто как сигнал террористам, но как возможность создать в Ираке демократическую модель, начать преобразования в регионе в целом и утвердить американскую гегемонию через 10 лет после окончания холодной войны, отказавшись наконец от наивной веры в добрые плоды мирного сосуществования.

События 11 сентября изменили мировоззрение президента Джорджа Буша–младшего. Он утратил способность оценивать ситуацию сквозь призму реализма, как в первые месяцы своего пребывания в президентском кресле. Сгорающий от нетерпения, гордый своей решительностью, президент считал, что политика сдерживания в отношении Саддама слишком пассивна и не отвечает требованиям текущего момента. После событий 11 сентября поле нашей внешней политики, для которой мы отстаивали обширную повестку, мгновенно сузилось, сжалось до точки. Единственной целью стало свержение Саддама. То же самое произошло и с полем, на котором происходили наши бюрократические игры. Пауэлл оказался в изоляции: антагонисты в Белом доме и Пентагоне считали его слишком независимой и популярной фигурой, его подход — слишком нерешительным, а Бюро по делам Ближнего Востока — прибежищем пораженцев и паникеров, способных лишь выдавать мрачные прогнозы. В Вашингтоне, где привыкли к склокам, грызне и выяснению отношений между политиками, давно ничего больше не вызывало таких раздоров и противоречий, как принятие решения о войне в Ираке.

* * *

После событий 11 сентября мы с коллегами продолжали считать, что вполне способны сдержать Ирак и избежать войны. Мы опасались, что необдуманная, не поддержанная международным сообществом война, нацеленная на свержение Саддама, станет грубой внешнеполитической ошибкой. Однако мы не возражали напрямую ни против поддерживаемой обеими партиями политики, которая должна была привести к смене режима, ни против возможного более серьезного применения силы для достижения этой цели в будущем. Но, видя, с каким рвением идеологи войны били в свои барабаны, мы пытались остудить их пыл и направить обсуждение в менее разрушительное для нашей страны русло. Никто из нас не питал иллюзий относительно Саддама и рисков для региона, создаваемых его режимом в долгосрочной перспективе. Жестокость лидера Ирака полностью оправдывала каждое слово осуждения международным сообществом и остракизм, которому оно его подвергло. Однако мы не видели серьезной непосредственной угрозы, которая оправдывала бы войну. Хотя большинство из нас подозревали, что Саддам тайно хранит остатки запасов оружия массового поражения, это трудно было доказать, к тому же он всегда тщательно маскировал свои намерения, чтобы обмануть и запугать врагов в регионе и внутри страны. Иракские запасы обычных вооружений были уничтожены в ходе операции «Буря в пустыне», а экономика была почти полностью разрушена после 10 лет санкций и нескольких десятилетий бездарного руководства.

В результате в регионе никто не считал проблему устранения Саддама требующей безотлагательного решения и почти не проявлял заинтересованности в поддержке применения против него военной силы. «В свои 74 года Мубарак по-прежнему считается уважаемым и осторожным лидером, глубоко озабоченным стабильностью внутри своей страны и в регионе», — сообщал я в одной из телеграмм после беседы с президентом Египта. Он неоднократно предупреждал меня о сложном устройстве иракского общества, о том, что после свержения Саддама мир станет непредсказуемым, а также о негативных последствиях возможного использования силы для региона [6].

— Бёрнс, — сказал мне египетский президент, — вы не должны недооценивать количество проблем, которые способны создать вам эти иракцы. Они всю жизнь только и делают, что организуют заговоры друг против друга.

На большинство лидеров других арабских стран намного более сильное впечатление производили фотографии палестинцев, убитых на Западном берегу реки Иордан, и истории о тяжелых условиях, в которых из-за санкций оказалось гражданское население Ирака, чем возможность нападения Саддама в ближайшее время. Международное сообщество в целом также почти не считало эту угрозу вероятной. Даже в Лондоне, где премьер-министр Тони Блэр был полон решимости солидаризироваться

с президентом Джорджем Бушем–младшим после событий 11 сентября, не сомневались, что поиск законных оснований для отстранения Саддама от власти потребует слишком много времени и сил.

Мы в Государственном департаменте сначала тешили себя надеждами на то, что наши аргументы будут услышаны. До 11 сентября в новой администрации время от времени проходили долгие и трудные межведомственные дебаты по проблеме Ирака. Это было нечто вроде бюрократической пытки — на таких совещаниях обычно горячо обсуждаются проблемы, решать которые мешает либо отсутствие срочной необходимости, либо нехватка политической воли. Гражданские чиновники из Пентагона, все чаще солидаризируясь с растущей и становящейся все более независимой командой вице-президента, отвечающего за вопросы национальной безопасности, требовали принятия более радикальных мер против Саддама, и прежде всего создания зоны безопасности в южном Ираке наподобие той, которая существовала для курдов на севере. Такая зона могла бы стать стартовой площадкой для иракской оппозиции и ее борьбы за свержение Саддама. Большинство таких идей наталкивалось на очевидные проблемы: отсутствие признанных международным сообществом законных оснований для подобных действий; отсутствие энтузиазма в регионе; потенциальные военные последствия и альтернативные издержки с учетом других приоритетных задач, стоящих перед администрацией Джорджа Буша–младшего на раннем этапе его правления.

Самым изворотливым и активным (и наименее заслуживающим доверия) представителем иракской оппозиции, выступающей за американское вмешательство с целью свержения Саддама, был Ахмад Чалаби. В первый раз я встретился с ним в Аммане в начале 1980-х. Он был гражданином Ирака и происходил из имеющей хорошие связи багдадской семьи. После прихода к власти Саддама Чалаби бежал в Иорданию, где управлял банком Petra в Аммане, став крупной рыбой в сравнительно мелком пруду иорданского высшего общества. В 1990-е гг. ловкий и хитрый Чалаби утвердился в качестве одной из важнейших фигур среди высланных из страны иракских оппозиционеров, базирующихся главным образом в Лондоне, но тративших все больше времени на окучивание Конгресса. В 1992 г. он возглавил крупнейшую зонтичную оппозиционную структуру — Иракский национальный конгресс (ИНК) и стал одним из главных архитекторов Закона об освобождении Ирака.

Этот человек буквально фонтанировал идеями и был неиссякаемым источником информации, по большей части высосанной из пальца, но неизменно подаваемой с энтузиазмом прирожденного заговорщика. Особенно тесные контакты Чалаби поддерживал с высшими должностными лицами в Пентагоне и Белом доме, стараясь держаться

подальше от возглавляемого Пауэллом Госдепартамента. Мы, в свою очередь, тоже его не жаловали.

— Скользящий тип, — сказал о нем Рич Армитидж, и это было самое мягкое, что можно было о нем сказать. — Мы еще нахлебаемся с ним проблем.

События 11 сентября открыли путь сторонникам смены режима. Уже 12 сентября Пауэлл сообщил мне, что накануне вечером на совещании Совета национальной безопасности Рамсфелд поставил вопрос об угрозе, которую представляет Саддам. Несколько дней спустя Вулфовиц снова поднял эту тему на совещании министров в Кэмп-Дэвиде. Президент Джордж Буш-младший заинтересовался проблемой и попросил членов Совета национальной безопасности провести расследование и выяснить, был ли Саддам причастен к теракту 11 сентября. Поскольку ответ однозначно был отрицательным, президент ясно дал понять, что главным приоритетом должны оставаться действия против «Талибана» и «Аль-Каиды» в Афганистане. Тем не менее идея превентивного удара по Ираку для свержения Саддама постепенно становилась все более популярной. В ноябре с одобрения президента Рамсфелд приказал Центральному командованию обновить планы на случай чрезвычайной ситуации в Ираке, нацеленные на обезглавливание иракского руководства и создание временного правительства.

Перед совещанием в Белом доме в том же месяце я послал Армитиджу записку, в которой подчеркнул, что сейчас «не время отвлекаться от Афганистана». Я пояснил, что мы должны «показать, что собираемся закончить работу [и] восстановить порядок, а не двигаться дальше, в другое мусульманское государство» [7]. Я также писал, что аргументы в пользу войны не выдерживают никакой критики. Нет ни «доказательств причастности Ирака» к событиям 11 сентября, ни «[региональный и международной] поддержки военных действий», ни «конкретного повода к войне». Была лишь «относительно слабая внутренняя оппозиция [в Ираке]» и отсутствие ясности относительно того, что может произойти на следующий день после переворота. Если бы не все эти факторы, вторжение могло бы иметь смысл.

Но барабанный бой становился все громче. В конце января в докладе «О положении дел в стране» президент указал на «ось зла» — Ирак, Северную Корею и Иран. Это заявление подорвало дипломатический канал связи с Ираном, который так умело наладил Райан Крокер. Новость о том, что Ираку отводилась роль главной цели, едва ли стала сюрпризом, и началось рассмотрение доводов в пользу придания задаче свержения Саддама приоритетного характера. Разочарованные предоставленными разведкой неубедительными доказательствами причастности Ирака к теракту 11 сентября и продолжения производства оружия массового поражения, гражданские чиновники в Пентагоне и аппарате вице-президента начали сами активно искать информацию и аналитические данные, подтверждающие обоснованность их намерений.

В Пентагоне было создано «независимое» разведывательное подразделение, которое возглавил Дуг Фейт. Ему было поручено разнюхать, что произошло на самом деле. Как позднее выразился Армитидж, партия войны в администрации «пыталась соединить несоединимое» [8].

Несмотря на все старания гражданских чиновников Пентагона и сотрудников аппарата вице-президента собрать свидетельства причастности Саддама к теракту 11 сентября, многие представители разведслужб продолжали предоставлять результаты объективного анализа, невзирая на недовольство ястребов в администрации. Бюро по делам разведки и исследований Госдепартамента неоднократно сообщало Пауэллу, что не существует убедительных доказательств возобновления в Ираке производства оружия массового поражения. Весной 2002 г. Разведывательное управление Министерства обороны громко и убедительно обвинило один из главных источников информации о продолжающейся активности Ирака в области производства оружия массового поражения в подтасовке данных. В начале 2002 г. бывший сотрудник Государственного департамента Джо Уилсон, действуя от имени ЦРУ, отправился в Нигер, чтобы проверить сведения о том, что Саддам пытался получить урановый концентрат якобы для возобновления секретной программы обогащения урана, но подтвердить эту информацию не удалось.

После еще одной поездки на Ближний Восток в феврале я сказал Пауэллу, что в регионе по-прежнему без энтузиазма относятся к подготовке в скором времени военной операции против Саддама. Особое впечатление на меня произвели беседы с наследным принцем Мохаммедом бин Заидом аль-Нахайяном и другими лидерами Объединенных Арабских Эмиратов. Они предупредили, что, если люди увидят репортажи «Аль-Джазиры» о вторжении американских танков в Ирак и одновременно кадры с израильскими танками, давящими палестинцев, «ждать, пока закипит гнев, придется недолго». В заключение наследный принц выразился предельно ясно:

— У вас есть возможность сделать доброе дело для региона, свергнув Саддама, или очень злое дело, если это приведет к беспорядкам, распаду Ирака и другим региональным проблемам, которые останутся нерешенными. Мы с вами будем много лет либо пожинать добрые плоды, либо страдать от последствий содеянного [9].

Принц не скрывал, какой вариант считал наиболее вероятным.

И он был не одинок. Мубарак, король Абдалла и другие арабские лидеры опасались, «что [Соединенные Штаты] вмешаются, создадут беспорядок, а затем бросят их на произвол судьбы, предоставив им самим разбираться с последствиями». Их беспокойство было вызвано «трезвым соображением, что риски, создаваемые неопределенностью ситуации после смены режима, перевешивают угрозу, которую в

настоящее время представляет собой Саддам». Я указывал, что «иракская оппозиция раздроблена, слаба и неспособна к самоорганизации, а тем более к обеспечению безопасности и стабильности и строительству гражданского общества в Ираке после Саддама», и снова выражал уверенность (которую, как я знал, разделял Пауэлл), что «войти в Ирак будет намного легче, чем выйти из него» — что постконфликтная ситуация может стать намного более серьезной проблемой, чем породившая ее военная операция [10]. Учитывая все эти риски, на встрече послов в Ближневосточном бюро в феврале я сказал, что «именно по этой причине мы никогда не пойдем на это в одиночку, без поддержки мирового сообщества».

Вице-президента Чейни не убедили наши отчеты о настроениях в регионе, и, учитывая серьезные опасения администрации по поводу Саддама, в марте он решил сам съездить на Ближний Восток. Я присоединился к делегации в качестве представителя руководства Госдепартамента. За обманчивыми мягкостью и хладнокровием вице-президента скрывался острый ум и жесткие взгляды. На протяжении всей 10-дневной поездки он был очень любезен, приглашал меня на большую часть встреч и приветствовал мое участие в работе, хотя не всегда соглашался со мной. Перед поездкой у меня была слабая надежда на то, что непосредственно на месте, убедившись в сопротивлении региональных лидеров и их озабоченности урегулированием израильско-палестинского конфликта, вице-президент поймет, что еще рано думать о войне и что следует отложить эти мысли до того момента, пока для нее не появится более серьезный повод, а в регионе не сложится более благоприятная ситуация. Армитидж был настроен скептически и оказался прав. Судя по всему, поездка укрепила Чейни в мнении, что именно быстрая насильственная смена режима будет иметь ключевое значение для изменения ситуации в регионе, а не наоборот.

Сыграло свою роль и то, что некоторые арабские лидеры в присутствии Чейни высказывались об Ираке более сдержанно, чем когда мы беседовали с глазу на глаз. Для арабской политической культуры характерны недомолвки и намеки, и сигнал, который посылали Чейни во многих столицах региона, на самом деле был таков: «Делай, что считаешь нужным, но делай это хорошо, и разбуди нас, когда все кончится». В Лондоне Чейни прямо сказал, что президент твердо намерен свергнуть Саддама. Британцы были обеспокоены его готовностью при необходимости действовать в одиночку.

— Коалиция — это хорошо, — заявил вице-президент, — но это не главное.

Межведомственные дебаты шли всю весну и продолжились в начале лета. Процесс, который должен был сгладить серьезные противоречия — главным образом между Пауэллом, с одной стороны, и Чейни и Рамсфелдом, с другой, направляли сотрудники аппарата Совета

национальной безопасности, поддерживавшие (как нам во всяком случае казалось) сотрудников аппарата вице-президента и гражданских чиновников Пентагона. В сущности, Рамсфелд даже не пытался скрывать свое пренебрежительное отношение к процессу. Он обычно ссылался на то, что у него нет времени читать бумаги перед важными встречами, а когда не хотел раскрывать свои истинные намерения, старался напустить туману или втянуть собеседника в диалог по методу Сократа.

Мы все еще думали, что можно, как ранее выразился Пауэлл, «остановить поезд», который на самом деле уже мчался на всех парах. В записке, подготовленной для госсекретаря перед встречей с президентом в апреле 2002 г., я использовал другое, но тоже ошибочное сравнение, предложив ему «взять на вооружение приемы дзюдо, то есть использовать против противника его же оружие — в данном случае, безумные утверждения министерства вооруженных сил США» [11], или, иными словами, попытаться повлиять на президента, показав все риски войны и ее последствий. Такая тактика не привела к серьезным результатам, учитывая, что в период после событий 11 сентября упор делался на действие, а благоразумие считалось проявлением слабости. В начале июня президент произнес в Уэст-Пойнте речь, в которой выразил свое растущее нетерпение и сформулировал собственное понимание цели. В мире после 11 сентября ключевым фактором обеспечения безопасности стало наступление, а не оборона. В отношении Ирака это означало, что мы по умолчанию должны принять превентивные меры. Это был глубоко неверный подход, но он вызвал горячий отклик в администрации и американском обществе.

Позже тем летом мы сделали еще одну попытку убедить президента и администрацию отказаться от войны, перечислив все риски плохо подготовленного и необдуманного военного вмешательства. Дэвид Пирс, сотрудник дипломатической службы Госдепа, в то время возглавлявший в Ближневосточном бюро отдел Ирака и Ирана, разработал первоначальный проект документа, показав в общих чертах все, что могло пойти не так в случае, если бы мы решились начать войну. Вместе с Дэвидом и Райаном мы провели мозговой штурм, оказавшийся самым бессмысленным и бесплодным за все время нашей работы. Финальный вариант документа, переработанный Дэвидом, был больше похож на торопливое перечисление страшилок, чем на серьезный аналитический материал. Это было изготовленное наспех противоядие, призванное излечить наших антагонистов в госструктурах, видевших ситуацию в розовом свете, от необоснованного оптимизма.

Многие аргументы, изложенные в меморандуме, озаглавленном «Ирак: идеальный шторм», теперь, по прошествии времени, кажутся совершенно очевидными [12]. В частности, мы указывали на глубокие внутренние противоречия на религиозной почве в Ираке, которые жестко контролировал Саддам, не давая им выйти на поверхность. Мы также

предупреждали об угрозе общественных беспорядков и мародерства в случае уничтожения или роспуска иракских вооруженных сил и служб безопасности после свержения Саддама, а также об опасности окончательного краха и без того почти разрушенной гражданской инфраструктуры. Мы писали, что у региональных игроков может возникнуть соблазн вмешаться и использовать слабость Ирака в своих интересах, причем главным бенефициаром в этом случае станет, скорее всего, Иран. Из-за отсутствия традиций демократического управления и рыночной экономики в Ираке вряд ли осуществляются оптимистичные ожидания Пола Вулфовица и других сторонников смены режима. Если США развяжут войну, и особенно если они сделают это практически в одиночку, без международной поддержки и без убедительных оснований, мы будем нести основную ответственность за безопасность, порядок и восстановление страны в послевоенный период. Это может перекрыть кислород всем другим приоритетам в области национальной безопасности, стоящим на повестке дня администрации.

Оглядываясь назад, можно сказать, что некоторые риски мы даже преуменьшили. В частности, недооценили скорость, с которой кровопролитные столкновения между суннитами и шиитами в Ираке после Саддама выльются в масштабный конфликт на религиозной почве в регионе. В то же время некоторые риски мы, напротив, преувеличили, — в частности, риск применения Саддамом химического оружия. И все же мы постарались честно сформулировать нашу озабоченность происходящим, используя собственный коллективный опыт, а также опыт работающих в Госдепартаменте арабистов нашего поколения, в чьей памяти не изгладились страшные воспоминания о пребывании в Ливане в 1980-е гг., в разгар кровавого религиозного конфликта.

Но вот чего мы не сделали в нашем «Идеальном шторме», так это не высказались твердо против войны, учитывая перечисленные соображения, и не выступили горячо за политику сдерживания как долгосрочную альтернативу конфликту. В результате мы ослабили накал, убедив себя, что, если бы мы легли на рельсы, чтобы «остановить поезд», все равно никто, кроме госсекретаря, не стал бы слушать наши аргументы. До сих пор, хотя прошло много лет, я испытываю глубокое профессиональное сожаление по этому поводу.

Чуть позже, в середине июля, я передал документ Пауэллу. Не думаю, что он направил его в Белый дом. Однако он сказал, что использовал его 5 августа в разговоре за ужином с президентом и Конди Райс, прямо изложив им свои сомнения. Через некоторое время госсекретарь расскажет журналисту Бобу Вудварду, что предупреждал президента: затеяв войну, тот станет «счастливым обладателем 25 млн человек... и это будет только первое слагаемое». Он подчеркнул риски дестабилизации в регионе, трудности развития демократии в Ираке, непредсказуемость послевоенной политики в привыкшем к репрессиям обществе и опасность разрушения мирового рынка энергоносителей. В

свете перечисленных соображений он повторил свои аргументы в пользу создания инструментов осторожного, постепенного давления на Саддама через ООН, начав с возобновления работы военных инспекторов, а затем получив полномочия для применения силы в случае необходимости.

Доводы Пауэлла убедили президента — по крайней мере на какое-то время, — и он одобрил усилия, направленные на получение новой резолюции Совета Безопасности ООН в отношении Саддама. Однако по сути наши попытки избежать войны сменились попытками придать ей приемлемую форму. В документе, направленном Пауэлла позже в августе, я признал, что мы уже не обсуждаем с другими представителями администрации, «имеет ли смысл менять режим; теперь речь идет лишь о выборе между разумным и неразумным способами достижения этой цели» [13].

На следующем этапе мы добились ненамного большего, чем на первом. Мы упустили возможность избежать войны, и теперь перед нами стояли две задачи: придать ей приемлемую форму и минимизировать неизбежные риски. Для этого, во-первых, следовало по возможности максимально интернационализировать путь к войне. Создание коалиции было необходимо не столько с военной точки зрения, сколько с точки зрения потребности в международной поддержке и участии международного сообщества в восстановлении послевоенного Ирака. Это требовало времени и немалых дипломатических усилий, но оно того стоило. В документе, распространенном перед совещанием комитета глав ведомств в январе 2003 г., я указал Пауэлла на суть разногласий между Госдепартаментом и Пентагоном: «План министерства обороны нацелен на создание военного правительства с гражданским лицом, контролируемого секретариатом министерства обороны, которое будет работать месяцы или годы, после чего управление предполагается передать иракцам. Наш план нацелен на максимально быструю передачу управления от США переходному международному органу, наблюдающему за развитием иракских институтов» [14].

Помимо стремления к международной легитимности и поддержке, нами также двигало желание обеспечить внутреннюю легитимность власти в Ираке после Саддама. К Чалаби, как и к другим представителям оппозиции, проживавших за пределами Ирака, мы относились скептически и горячо спорили об этой фигуре с сотрудниками Пентагона и аппарата вице-президента, которые, напротив, предпочитали, чтобы «администрация США привела к власти в Ираке после Саддама представителя внешней оппозиции наподобие Хамида Карзая». Я утверждал, что «к некоторым оппозиционерам, которым симпатизирует Вашингтон, иракская общественность относится с презрением», и подчеркивал: иракцы «будут возмущены, если их лишат права голоса при выборе нового правительства», а «обеспечение сотрудничества и

поддержки иракцев в стране будет играть важнейшую роль». Армитидж сделал приписку на полях: «Совершенно верно» [15].

Уже в марте 2002 г. мы попытались собрать представителей иракской оппозиции и технократов, высланных из страны, и обсудить с ними все проблемы, которые должны были встать перед Ираком после Саддама, а также оптимальные пути их решения. Мы исходили прежде всего из опыта Райана Крокера в Афганистане после свержения режима талибов — он считал совершенно необходимым привлечь высланных из страны оппозиционеров и технократов к формированию эффективного правительства в Кабуле. В рамках этого проекта, получившего название «Будущее Ирака», в следующие несколько месяцев было подготовлено 17 томов плановой документации — от планов развития аграрного сектора Ирака и решения первоочередных задач обеспечения безопасности до разработки рамочного процесса консультаций внутри страны по вопросу формирования временного правительства.

Чалаби считал, что проект «Будущее Ирака» угрожает его интересам — он хотел монополизировать планирование развития страны после Саддама, — и вместе с поддерживающими его представителями Вашингтона старался отодвинуть проект в тень. Пентагон проигнорировал проделанную нами работу и организовал свой собственный процесс планирования. В итоге после свержения Саддама все 17 наших томов так и остались пылиться на полке.

В то время как обсуждение проблем легитимности власти в Ираке после Саддама ни к чему не привело, в отношении обеспечения международной легитимности были некоторые тактические подвижки. Однако и здесь дело не обошлось без громкого ропота сторонников жесткого курса в администрации, которые считали работу с ООН в целом в лучшем случае пустой тратой времени, а в худшем — свидетельством слабости США. В августе и сентябре вице-президент Чейни пререкался с Пауэллом на нескольких совещаниях министров, а в конце лета дважды выступил с речами, в которых отстаивал требование смены режима и преуменьшал потребность в широкой международной поддержке. В одну из суббот сентября мне поручили представлять Госдепартамент на одном из последних совещаний министров по Ираку. Я сидел напротив вице-президента, вела совещание Конди Райс. Я добросовестно изложил аргументы в пользу сотрудничества с ООН в плане обеспечения международной легитимности и активизации использования механизмов дипломатии принуждения. Меня выслушали вежливо, но нетерпеливо, после чего вице-президент ответил:

— Единственная легитимность, которая нам действительно нужна, находится на башне танка M1A1.

Однако, поскольку требования обеспечения международной легитимности поддерживали также британцы, президент сдержал свое обещание Пауэллу и присоединился к мерам, принимаемым на высшем

уровне для принятия новой резолюции Совета Безопасности ООН. В октябре в новой Национальной разведывательной сводке появилось голословное утверждение, что Ирак «реанимирует свою ядерную программу» и «в настоящее время тайно создает крупные мощности для производства запасов запрещенного биологического оружия». В тот же месяц подавляющее большинство сенаторов и членов Палаты представителей проголосовали за то, чтобы Конгресс разрешил президенту применить силу против Ирака. Когда Конгресс принимал решение о применении силы против Ирака 10 лет назад, голосование проходило не так гладко, хотя основание для военной операции — вторжение Саддама в Кувейт — было куда более весомым. Нынешнее голосование стало лишним свидетельством того, насколько события 11 сентября изменили политическую атмосферу. В начале ноября Совет Безопасности ООН принял резолюцию 1441, обвинявшую Саддама в «существенном нарушении» своих обязательств. Ираку предоставлялась «последняя возможность» выполнить их и делалось предупреждение о «серьезных последствиях» в случае невыполнения.

В конце ноября, находясь под впечатлением новой резолюции Совета Безопасности ООН и результатов голосования в Конгрессе, Саддам неожиданно предпринял ряд шагов, направленных на выполнение требований. Впервые почти за четыре года он представил часть документов и позволил инспекторам ООН вернуться в Ирак. В декабре и еще раз в январе 2003 г. недоверчивые инспекторы ООН рапортовали, что Саддам по-прежнему нарушает свои обязательства и, кроме того, ограничивает доступ к информации или предоставляет ее не в полном объеме. Многие сотрудники Госдепа убеждали Пауэлла, что следует дать инспекторам больше времени, добившись продления срока действия резолюции 1441, в слабой надежде, что Саддам сумеет оправдаться. Однако на этот момент госсекретарь уже исчерпал лимит своих возможностей влияния на администрацию.

5 февраля состоялось знаменитое выступление Пауэлла в Совете Безопасности ООН. Он заявил о несоблюдении Саддамом своих обязательств и продолжающейся активности Ирака в области производства оружия массового поражения. Госсекретарь сказал, что доказательства нарушения Ираком требования Совета Безопасности ООН «неопровержимы и бесспорны» и что Саддам «намерен продолжать и наращивать производство оружия массового поражения». Пауэлл сделал все возможное, чтобы отринуть неубедительные данные, навязываемые ему аппаратом вице-президента и другими представителями администрации, но большая часть того, что осталось, в конечном счете все равно не заслуживала доверия. В тот момент казалось, что это были самые убедительные и честные заявления, которые администрация озвучивала устами своего наиболее заслуживающего доверия представителя. Со временем стало ясно, какой ущерб это выступление нанесло и репутации Пауэлла, и нашей стране. Сам он позже назовет свою речь бредовой и будет считать ее

несмываемым пятном на своей профессиональной репутации. Мы все получили хороший урок, демонстрирующий сложности выполнения нашего профессионального долга.

19 марта, поздно вечером, президент выступил по национальному телевидению с речью и объявил, что мы снова находимся в состоянии войны с Саддамом. 12 лет назад мы с Лисой так же сидели перед телевизором, слушая очень похожую, такую же жесткую речь отца президента. Но новая речь, в отличие от той, взволновала меня гораздо больше. Это была не та война, на которой мы должны были сражаться.

* * *

Как и следовало ожидать, военная операция была проведена быстро и эффективно. Иракские силы были разгромлены, в начале апреля Багдад пал, Саддам бежал. Большинство представителей администрации и Джордж Буш–младший праздновали победу. В начале мая президент объявил, что «миссия выполнена». Однако многие предсказанные нами проблемы не заставили себя ждать. Посетив Багдад в начале июля, я прямо сообщил Пауэллу, что «в Ираке мы находимся в весьма глубокой дыре».

На тот момент ущерб от мародерства и беззакония достиг огромных масштабов. Рамсфелду удалось, как он и намеревался, продемонстрировать новый экономичный, мобильный, технологически инновационный американский способ ведения войны, мгновенно прорвав иракскую оборону, которая осуществлялась традиционными средствами. Однако это не решало задачу обеспечения послевоенного порядка. Американские силы, составлявшие менее трети сил коалиции во время операции «Буря в пустыне», были сильно растянуты на территории Ирака, особенно учитывая, что иракская армия и полиция растаяли как дым. Нестабильность быстро нарастала. Проблема усугублялась двумя ошибочными решениями, принятыми нами в мае и приведшими к трагическим последствиям: во-первых, запретом членам партии «Баас» занимать государственные должности и, во-вторых, расформированием иракской армии. В том же июльском сообщении Пауэллу я пересказал ему поучительную историю, услышанную от моего друга из ЦРУ, недавно вернувшегося из Багдада. Взятый в плен бывший капитан иракской армии, участвовавший в атаке на американские войска с применением реактивных противотанковых гранатометов, во время допроса признался, что лидеры повстанцев заплатили ему за проведение операции \$50.

— У меня отняли и работу, и честь, — объяснил он. — Мне не на что кормить семью. Таких, как я, очень много [16].

После свержения Саддама процесс принятия решений Вашингтоном стал еще менее эффективным, чем до войны. Мы в Ближневосточном бюро по-прежнему настаивали на необходимости интернационализации гражданской администрации Ирака, делая упор на необходимость как

можно скорее обеспечить безопасность и восстановить порядок, сохранить иракскую армию и полицию и привлечь к участию в процессе суннитских и шиитских лидеров. Мы также продолжали приводить аргументы в пользу постепенного формирования новой иракской структуры государственного управления, легитимность которой обеспечивалась бы прежде всего людьми, проживающими в стране, хотя и при участии зарубежной оппозиции, которая играла бы важную, но лишь вспомогательную роль.

Наши коллеги в Пентагоне думали иначе. Они с большим недоверием относились к уступке функций надзора международным партнерам и ООН и по-прежнему хотели, чтобы главную роль играли Чалаби и другие вернувшиеся из эмиграции представители оппозиции. С их точки зрения, сформировать из этих людей временное правительство — новое иракское руководство — было быстрее и проще всего. Уже через три дня после начала войны, 22 марта, я подчеркнул в беседе с Пауэллом, что стало ясно: «в решении некоторых критически важных проблем, касающихся послевоенного планирования, мы движемся в опасном направлении. <...> Секретариат министерства обороны и аппарат вице-президента трудятся без устали, чтобы... [передать] власть в послевоенном Ираке "нашим" людям (Чалаби и компании) и не допустить к власти других иракцев, несогласных с ними представителей администрации США, а также ООН и других потенциальных международных партнеров» [\[17\]](#).

События в Ираке и несогласованность действий в Вашингтоне быстро свели на нет результаты наших робких шагов, направленных на усиление инклюзивности политического процесса. На начальном этапе транзитом власти руководил Джей Гарнер — отставной армейский генерал, исполненный благих намерений, но совершенно не годившийся для этой роли. Атмосфера в его группе была, мягко выражаясь, сложной. Один британский коллега назвал команду Гарнера «мешком хорьков» [\[18\]](#).

Гарнеру быстро нашли замену в лице бывшего дипломата Пола «Джерри» Бремера. Умный, дисциплинированный и весьма самоуверенный, Бремер был более серьезной фигурой. Он подчинился Пентагону, но пользовался значительной свободой действий. Рамсфелд уже тогда начал страдать от регулярных приступов амнезии, забывая о своих жестких довоенных заявлениях о принуждении к послевоенному урегулированию, и Белый дом вначале был готов полностью положиться на решительного проконсула в Ираке. Бремер, которого Генри Киссинджер описал госсекретарю Пауэллу как «любителя держать все под контролем», в свою очередь был твердо намерен быстро показать иракцам, кто тут главный, и убедить их, что возвращение к старому политическому режиму невозможно.

Непосредственно перед отбытием Бремера в Багдад Пауэлл пригласил его, Армитиджа и меня к себе, чтобы у него дома в Вирджинии, в тихой и

спокойной обстановке, обсудить ситуацию. Госсекретарь ясно дал понять, что хотел бы сделать все от него зависящее, чтобы помочь Бремеру, и что тот всегда может рассчитывать на поддержку Госдепартамента. Он открыто заявил, что разочарован межведомственным процессом, и подчеркнул важность создания в Багдаде международной структуры, которая бы руководила процессом передачи власти и занималась обеспечением легитимности и инклюзивности иракского политического процесса. Бремер, казалось, был ему благодарен.

Однако во время беседы он ни словом не обмолвился о том, что намерен вскоре после прибытия в Ирак дать предписания о «дебаасификации» и формальном роспуске иракской армии. Ответственным за выполнение предписания о запрете членам партии «Баас» занимать государственные должности был назначен Ахмад Чалаби. Он довел дело до абсурда, отстранив от работы не только высших должностных лиц, у которых руки были по локоть в крови, но и рядовых членов партии — школьных учителей и технических работников, для которых членство в «Баас» было необходимым условием приема на работу. Если бы «дебаасификацией» руководил другой человек, она, возможно, не привела бы к столь печальным последствиям, но, поскольку этим занимался Чалаби, можно было не сомневаться, что дело кончится очень плохо.

Решение о роспуске регулярной армии было столь же близоруким, потому что бросило в объятия повстанцев тысячи прошедших военную подготовку и затаивших смертельную обиду суннитов. Действительно, большинство иракских военнослужащих не были убиты в ходе военных действий. Когда турки заблокировали продвижение американских наземных формирований в северный Ирак, а американцы быстро взяли Багдад, многие бойцы просто разбежались. Снова собрать их было бы нелегко, к тому же любой шаг в этом направлении вызвал бы недовольство шиитского большинства. Главная ошибка, однако, заключалась в том, что бывшие военнослужащие были брошены на произвол судьбы — более разумно было бы сразу же предложить им денежное пособие или материальную поддержку в какой-либо другой форме. В августе специальный представитель Генерального секретаря ООН Сержиу Виейра ди Меллу был убит при подрыве повстанцами грузовика у здания ООН в Багдаде, после чего перспективы международного управления передачей власти в Ираке и формирования временного правительства, способного сгладить разногласия на религиозной почве, быстро начали сужаться.

Возглавляемая Бремером Временная коалиционная администрация представляла собой забавный продукт американского высокомерия, находчивости, драйва и умения выдавать желаемое за действительное. Она мгновенно стала отражением глубокого кризиса иракского общества, которое Бремер пытался слепить. Формально Временная администрация

подчинялась Вашингтону, но, поскольку Бремер не желал оставаться на вторых ролях, даже то небольшое, что сообщалось в Вашингтон, проходило через Пентагон. Я даже как-то сказал Пауэллу, что «из The Washington Post мы узнаём больше, чем из сообщений Временной администрации».

Отчасти по этой причине, но главным образом из-за очевидной серьезности положения, в котором мы оказались, я побывал в Ираке в течение года, пока функционировала Временная администрация, шесть раз. В каждой поездке мне открывались все новые сюрреалистические картины. После одного посещения «зеленой зоны» я написал Пауэллу, что здание Временной администрации в бывшем саддамовском Дворце Республики напомнило мне «сцену в баре в "Звездных войнах"». По коридорам дворца, несколько потускневшим, но все еще сохраняющим жутковатое величие времен Саддама, днем и ночью деловито сновали американцы и другие сотрудники администрации. Кого здесь только не было — военные и штатские, вооруженные и безоружные, ветераны урегулирования постконфликтных ситуаций и молодые неопиты Республики, честные труженики и профессиональные бездельники. Амбициозные молодые идеологи вещали о реорганизации министерств, перестройке системы образования, формировании сил безопасности и создании валютной системы — независимо от того, как к этому относились сами иракцы и нужно ли это было им вообще. Во время одной поездки я зашел повидать Берни Керика, бывшего комиссара полицейского управления из Нью-Йорка, который был назначен советником министерства внутренних дел Ирака. Он казался растерянным в незнакомой стране и приободрялся лишь тогда, когда помощник сообщал ему об очередном взрыве в городе. Керик спешил на место взрыва, чтобы успеть дать телевизионщикам интервью и заверить иракских зрителей (в арабском переводе), что порядок будет восстановлен, а преступники пойманы, — почти так же, как он это делал в знакомых кварталах Нью-Йорка.

В тот год я часто выезжал за пределы Багдада и побывал в Эрбиле, на курдском севере, и в Басре, на юге, где проживали в основном шииты. Два главных курдских лидера — Джаляль Талабани и Масуд Барзани, хотя и побаивались сблизиться, но выступали единым фронтом в защиту своей автономии, которой оба добивались почти 10 лет. Во время поездок в Мосул, Тикрит и Бакубу в конце 2003 г. я наглядно убедился в том, что там зарождается суннитское повстанческое движение. К концу года начали возникать и шиитские вооруженные формирования, возглавляемые Муктадой ас-Садром — особенно сложным, способным взорвать ситуацию лидером. Иран и его Революционная гвардия все чаще вмешивались во внутренние дела Ирака, щедро подливая масло в огонь и разжигая распри между представителями разных религиозных течений. Турция не спускала глаз с севера и налаживала коммуникации с иракскими курдами. На большей части страны ситуация была хрупкой и нестабильной, инфраструктура

никуда не годилась. К весне 2004 г. драйв, заставлявший работать Временную администрацию, полностью иссяк.

Вышли из-под контроля кровавые столкновения в провинции Анбар, где сунниты были обиженным и хорошо вооруженным большинством. На американских телеэкранах замелькали кадры с ужасающими сценами насилия в городах, через которые я проезжал во время своего не совсем законного путешествия из Аммана в Багдад 20 лет назад. Репортеры снимали и сожженные трупы четырех представителей американской частной охранной компании «Блэкуотер», которые протащили по улицам и потом повесили на мосту в Фалудже, и взятых в плен повстанцев, над которыми издевались и которых мучили американцы в Абу-Грейбе. Эти события играли на руку Абу Мусабу аз-Заркави — иорданскому экстремисту, который уже раздувал пожар в Ираке и создавал особенно жестокую группировку, которая позднее станет известна как «Аль-Каида». Это была ужасная весна, полная событий, которые будут отдаваться эхом несколько следующих кровавых лет.

Между тем Белый дом наконец согласился заменить оккупационную Временную администрацию регулярным дипломатическим представительством — посольством, поскольку в Ираке близились выборы в федеральные органы власти и формирование нового правительства. В конце весны Пол «Джерри» Бремер уехал из Багдада, а Джон Негропonte занял пост посла. Для поддержки посольства в Багдаде, которому предстояло решить множество исключительно сложных задач, в рамках Ближневосточного бюро было создано специальное мини-бюро. Как Пауэлл и предсказывал президенту в августе 2002 г., война в Ираке перекрыла кислород всем другим приоритетам в области нашей внешней политики, стоявшим на повестке дня администрации, и нанесла серьезный ущерб влиянию США на мировой арене, в том числе и в таком сложном регионе, как Ближний Восток.

* * *

Поскольку гвоздем программы был Ирак, израильско-палестинские отношения отошли на второй план и превратились в тягостную, лишь отвлекающую внимание интермедию. Этот конфликт вряд ли можно было считать многообещающей дипломатической перспективой, унаследованной от предыдущей администрации. Белый дом считал, что администрация Клинтона впустую потратила политический капитал на проблему, не играющую ключевой роли с точки зрения интересов США и к тому же не созревшую для разрешения. Как и ко многим другим проблемам внешней политики, после теракта 11 сентября подобное отношение к этому конфликту только укреплялось. Так, палестинское насилие стало рассматриваться в контексте более широкой проблемы терроризма; Ясира Арафата теперь считали его проводником, а Ариэля Шарона — партнером, чья репутация твердого и бескомпромиссного политика только способствовала формированию соответствующих

настроений в Вашингтоне. Тем не менее кровавое насилие второй интифады нельзя было игнорировать, и арабских друзей Америки беспокоило если не тяжелое положение и стремления палестинцев, то воздействие этого насилия на население их собственных стран.

В итоге наша политика на этом направлении приобрела двойственный характер. Администрация пыталась действовать так, чтобы лишь успокоить арабов, в то же время не слишком сочувствуя Шарону и не отклоняясь от появившейся после 11 сентября цели — смены режима в Ираке и региональной трансформации. В течение первого срока администрации наша ближневосточная политика существовала в двух параллельных бюрократических и концептуальных мирах. В одном из них действовал вице-президент и активные сотрудники его аппарата, гражданские руководители министерства обороны и большинство сотрудников Совета национальной безопасности. Согласно их представлению, которое после событий 11 сентября все больше разделял президент, путь к лучшему будущему региона лежал через свержение Саддама, а путь к израильско-палестинскому миру — через отстранение Арафата и всеобъемлющую демократическую реформу Палестинской национальной администрации (ПНА). Активное обсуждение того, что такое будущее принесет собственно палестинцам, считалось поощрением их плохого поведения, а разговоры о разрушительном воздействии строительства израильских поселений на оккупированных территориях, развернутого в тот период, — отвлекающими от решения главной задачи. Эти люди стремились заморозить мирный процесс (а вместе с ним и десятилетия дипломатического соглашения между двумя партиями) до тех пор, пока не будут решены задачи, стоящие в широком региональном контексте.

В другом мире работал Пауэлл и его команда в Госдепартаменте, зачастую поддерживаемые аналитиками ЦРУ. Скептически оценивая поспешное решение о вторжении в Ирак и его потенциальные последствия для региона, мы настаивали на том, что следует уделять больше внимания уже разгоревшимся конфликтам. Это позволило бы в долгосрочной перспективе создать более благоприятные условия для решения вопроса о том, что делать с Саддамом. Мы в основном были согласны с тем, что Арафат стал помехой для прогресса на переговорах. Мы также понимали, что администрация Клинтона в своем стремлении к политическому урегулированию приуменьшила важность палестинской реформы и что изменение палестинской системы управления должно стать одной из приоритетных задач.

Суровая действительность, однако, была такова, что чем чаще Арафат становился в позу жертвы, тем быстрее росла его популярность среди палестинцев. Всех возмущала коррумпированная Палестинская автономия на Западном берегу реки Иордан и секторе Газа, но еще больше возмущало применение силы Израилем, традиционные издевательства над палестинцами на оккупированных территориях и

отсутствие надежды на то, что конфликт может быть разрешен на основе существования двух государств. В записке госсекретарю Пауэллу я утверждал, что чем больше внимания мы уделяем этим проблемам, тем больше у нас появляется инструментов давления на Арафата. «Если мы готовы изложить всем нашим партнерам некоторые простые истины о том, как будет продвигаться урегулирование конфликта на этой основе, и предложить четкую дорожную карту для достижения этой цели... великое решение станет возможным. Если же мы не готовы изложить эти простые истины, мы никогда не добьемся палестинской реформы и не сможем обеспечить прочную безопасность Израиля, а наши арабские друзья свернут с дороги и пойдут своим путем». Далее я писал, что «для этого нам придется некоторым образом послать всех подальше и адресовать наше послание непосредственно вовлеченным в конфликт народам, а не только упрямым старикам, которые ими правят» [19].

На фоне продолжающегося израильско-палестинского насилия американская внешняя политика судорожно и неэффективно продвигалась двумя параллельными путями. После выступления Пауэлла в Луисвилле в ноябре 2001 г. Тони Зинни, бывший главнокомандующий Центральным командованием США (CENTCOM), назначенный нашим специальным представителем в Израиле и Палестинской национальной администрации, начал работать в направлении достижения перемирия и возобновления сотрудничества между Израилем и Палестинской автономией в области безопасности. Трудно было найти более подходящую кандидатуру на эту должность, и столь же трудно было вообразить более сложные обстоятельства, в которых этому человеку пришлось действовать. Зинни помогал Аарон Миллер, мой старый друг и коллега по Госдепартаменту, обладающий энциклопедическими знаниями в области мирного процесса и страстно желающий его продвижения. Это были совершенно разные люди — генерал морской пехоты, чей интеллект был развит так же хорошо, как и мускулатура, католик из Филадельфии итальянского происхождения, и долговязый еврейский поборник мирного процесса из пригорода Кливленда. Тем не менее они составляли работоспособный дуэт, хотя их миссия в принципе была почти невыполнима. Вскоре последовала конфискация Израилем судна иранского происхождения с грузом оружия для палестинских повстанцев. Для Арафата неудачный рейс «Карин-А» стал обвинительным заключением, а для Зинни и Миллера — похоронным маршем для их надежд на то, что им удастся чего-либо добиться.

Чейни и Пауэлл побывали в регионе соответственно в марте и апреле. Эти двое были олицетворением двух параллельных политических вселенных в администрации. Цель Чейни в основном состояла в том, чтобы прощупать почву в Ираке. Он вернулся оттуда с убеждением, что региональной поддержки решительных действий против Саддама вполне достаточно и в настоящий момент нет никакого смысла серьезно вкладываться в решение палестинской проблемы. Цель Пауэлла,

напротив, состояла в том, чтобы добиться понимания возможностей, открывающихся на израильско-палестинском фронте, смягчить ситуацию на месте конфликта и успокоить регион в целом, а также использовать энергию других международных игроков, прежде чем те выступят со своими собственными громкими мирными инициативами.

Переговоры Пауэлла с региональными лидерами в столицах арабских государств, и особенно с Шароном и Арафатом, были трудными. Как он сказал мне однажды поздно вечером, попивая ром с колой, которым иногда баловался, «я подобрался как никогда близко к дипломатическому корневому каналу». В конце марта на саммите Лиги арабских государств в Бейруте саудовский наследный принц Абдалла помог провести многообещающую мирную инициативу, сулящую мир и нормализацию ситуации в арабском регионе в целом, если Израиль и палестинцы сумеют добиться решения конфликта на основе двух государств. За неделю до саммита в Бейруте случился теракт в Нетании, унесший жизни 30 граждан Израиля, собравшихся на праздничный ужин по случаю еврейского праздника Песах, и над миссией Пауэлла сгустились тучи. Тем не менее ему удалось заставить ключевых игроков согласиться на возможность проведения региональной конференции и обсуждения вопроса о том, как положить конец насилию и вернуться к политическому процессу. Во время поездки мы постоянно информировали Белый дом о наших усилиях, и Пауэлл пришел в ярость, когда Вашингтон велел их свернуть. В конце пребывания госсекретаря в Иерусалиме ему несколько раз глубокой ночью звонили из Белого дома, требуя, чтобы он не объявлял о конференции публично на следующий день, как планировалось. По мнению многих представителей администрации, делать это следовало после предположительной трансформации в регионе в результате свержения Саддама, но никак не ранее.

Я редко видел Пауэлла настолько взбешенным. Мы сидели в его номере в гостинице далеко за полночь, когда он закончил телефонный разговор с Белым домом. Он швырнул телефонную трубку, сжал челюсти и, сверкая глазами, процедил:

— Чтоб им провалиться! Они постоянно ставят мне палки в колеса. Неужели они не понимают, что мы просто пытаемся не допустить обострения и без того сложной ситуации?

На следующий день, во время последней остановки в Каире, он попросил меня остаться в регионе и продолжить работу, чтобы снять напряженность.

— Мой дефлекторный щит сгорел, — сказал он. — Сделайте все, что в ваших силах.

Я продолжал работать большую часть апреля, участвуя во всех трудных совещаниях и других мероприятиях, плавно перетекающих одно в другое. После серии кровопролитных терактов терпение Израиля было

на пределе. В конце марта, после теракта в Нетании, израильтяне начали операцию «Защитная стена», снова установив контроль над безопасностью на территориях, предоставленных палестинцам согласно соглашениям в Осло. Сам Арафат находился под своеобразным домашним арестом, запертый в президентском комплексе в Рамалле.

Премьер-министр Шарон во время дискуссий был неизменно учтив, но твердо стоял на своем. Ему не слишком по вкусу было то, что он считал наивностью американцев. Он действовал, исходя из убеждения, что лучшая дипломатия — это когда противник мягко прищиплен к полу. (Он всегда приветствовал меня словами «я в основном рад вас видеть». Мои американские коллеги из посольства списывали это на недостаточное знание английского языка, но лично я всегда подозревал, что встречи со мной действительно вызывали у него двойственные чувства.) Примерно так же, как при помощи хитроумных конструкций из специальных барьеров для скота он ловко управлялся с коровами на своем любимом ранчо в Негеве, Шарон мастерски направлял внимание собеседника в нужное русло, не давая ему отвлекаться от проблем безопасности и уходить в сторону обсуждения долгосрочных политических проблем. Арафат облегчил ему эту задачу.

Как ни странно, в своем заточении в Рамалле палестинский лидер чувствовал себя как дома — в положении жертвы он ощущал себя в полной безопасности и ни на миг не сомневался в своей мистической способности выпутываться из любого затруднительного положения. Остановка вокруг и внутри обложенного мешками с песком административного здания в небольшом президентском комплексе «Мугата» была суровой: вокруг ржавели остовы раздавленных израильскими танками автомобилей, в окнах соседних зданий можно было заметить снайперов Армии обороны Израиля. Коридоры внутри здания освещались свечами, охранники в черной форме держали наготове оружие, в холле толпились более двух десятков добровольцев из разных стран Европы и Америки — «живых щитов». Некоторые из них тайно передавали мне записки с просьбами помочь вернуться домой. «Пожалуйста, позвоните моей маме и скажите, что у меня все в порядке», — было написано в одной из них, а ниже были аккуратно приписаны имя, фамилия и номер телефона. Когда кто-то входил в импровизированный конференц-зал, Арафат буквально сиял. На столе перед ним лежал автомат — явно для того, чтобы все его видели, особенно журналисты с камерами. Помощники и телохранители улыбались через силу — они не были так же спокойны за свое будущее, как Арафат.

Салям Файяд, весьма достойный палестинский министр финансов, как-то раз оказался в «Мугате» в ловушке — ему пришлось провести там несколько дней. Позже он рассказал мне историю, точно передававшую сверхавторитарный стиль управления Арафата Палестинской автономией. В то время в здании канцелярии президента работал только

один кондиционер — в комнате, где работали и спали Арафат и несколько высокопоставленных чиновников Палестинской администрации. Будучи помешанным на мелочном контроле, палестинский лидер всегда выключал кондиционер на ночь, несмотря на жару и мощный запах множества мужских тел, которым нечасто предоставлялась возможность воспользоваться душем. Арафат спал, сжимая в руках пульт дистанционного управления — один из немногих оставшихся символов его власти. Но однажды ночью, подстрекаемый коллегами, Файяд выхватил пульт из рук спящего Арафата и включил кондиционер. Свою историю он иронически закончил поучительным выводом:

— Всегда можно перехватить власть, надо только проявить решительность.

Арафат и Шарон продолжали свою игру с нулевой суммой, и это все дороже обходилось и израильтянам, и палестинцам. Теракты, совершенные палестинскими смертниками, включая взрывы у клуба «Дольфи» в Тель-Авиве, Park Hotel в Нетании и на автобусной станции в Хадере унесли жизни множества людей. Человеческие жертвы на палестинской стороне были столь же впечатляющими. Во время той последней поездки в апреле я вместе с сотрудниками Ближневосточного агентства ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (БАПОР) посетил лагерь палестинских беженцев в Дженине. Картина, представившаяся моим глазам, была одной из самых мрачных, которые я когда-либо видел.

Обстрелянные из засад палестинскими экстремистами на узких дорожках лагеря, соединения Армии обороны Израиля (ЦАХАЛ) разрушили большую его часть, и почти на 40% территории (пространстве, равном по площади примерно пяти футбольным полям) не осталось камня на камне. Израильтяне покинули лагерь только вчера. В воздухе стоял невыносимый запах разлагающихся трупов. Выжившие ковыряли щебень совками, разгребали землю руками в поисках тел убитых родственников. Меня глубоко поразило безучастное выражение на детских лицах. Вокруг валялись неразорвавшиеся артиллерийские снаряды. Пока мы были в лагере, местный врач-палестинец, пытавшийся помочь раненым, был тяжело ранен взрывом такого снаряда. Госпиталь БАПОР, единственное лечебное учреждение в лагере, был разрушен. Холодильник, где хранились вакцины, был поврежден, медикаменты испортились. В тот день из-под обломков вытащили чудом выжившего 15-летнего палестинского мальчика, который провёл под завалами почти двое суток.

Именно эти картины страданий палестинцев вдохновляли саудовского наследного принца Абдаллу, когда 25 апреля он беседовал с президентом Джорджем Бушем-младшим на его ранчо в Кроуфорде, штат Техас. Наследный принц показал Бушу альбом с фотографиями палестинских жертв и даже пригрозил покинуть ранчо, если США не согласятся действовать более решительно. Горячность Абдаллы

произвела впечатление на президента, и он ясно дал понять, что мы готовы решать вопросы с израильтянами, чтобы предотвратить изгнание или убийство Арафата, и будем искать возможности донести до них наше беспокойство в связи с более общими проблемами. Даже самые твердые сторонники замораживания решения палестинской проблемы до свержения Саддама начали понимать, что для того, чтобы добиться молчаливого согласия ключевых арабских партнеров на действия против Ирака, потребуется некоторое подобие дипломатических усилий на израильско-палестинском фронте. В результате через два месяца, 24 июня, президент произнес речь в Розовом саду Белого дома.

В американской внешней политике есть два вида программных речей: побуждающие к действию и заменяющие действие. Речь, произнесенная 24 июня, в основном относилась ко второй категории. Ее цель заключалась в том, чтобы успокоить арабских и европейских лидеров, требующих активизации американских дипломатических усилий, и выиграть время для скорейшего решения приоритетной задачи свержения Саддама. Будучи отражением запущенной шизофрении политического процесса, речь содержала в себе два послания, почти не связанные между собой. В первой части президент представил новаторский взгляд, согласно которому путь к созданию государства Палестина лежал только через отстранение Арафата, серьезную демократическую реформу Палестинской автономии и прекращение насилия. Вторая часть была посвящена описанию в самом общем виде радужного будущего, ждущего палестинцев в конце пути, а именно палестинского государства, в мире и безопасности соседствующего с Израилем. Истинный смысл послания заключался в том, что любое продвижение к мирному сосуществованию двух государств было возможно только при условии выполнения палестинцами в одностороннем порядке требования смены режима. Таким образом, на них возлагалась вся полнота ответственности.

Вокруг подготовки проекта речи развернулась жестокая бюрократическая борьба. В то время как Конди Райс была главной сторонницей президентского обращения, вице-президент Чейни и секретарь Рамсфелд выступали против его идеи, которая, как они считали, лишь отвлекала внимание от операции в Ираке и была незаслуженной наградой для палестинцев. Пауэлл и я настаивали на том, чтобы усилить вторую часть речи, более детально описав независимое палестинское государство и указав на соответствующие обязательства израильтян, особенно касающиеся прекращения строительства поселений на оккупированных территориях. Это, утверждали мы, будет необходимо, чтобы палестинцы, сознающие необходимость реформы, нас услышали. В первых вариантах речи, подготовленных в Белом доме, упор делался в основном на первую часть. Я без обиняков высказал свое мнение Пауэллу. «Уважаемый господин государственный секретарь, — писал я в записке в начале июня, — должен Вам честно признаться, что считаю этот проект никчемным. Он не содержит понимания того, каким должен

быть эндшпиль. В нем чрезмерно переоценивается привлекательность "временного государства" для палестинцев. <...> Речь написана в покровительственном, менторском тоне. Никому — даже Вам — не удастся продать это в регионе» [20].

Правительство Шарона играло активную роль в корректировке процесса, делая упор на обязательства палестинцев как предварительное условие возможных переговоров по вопросу окончательного статуса палестинского государства и настаивая лишь на самом общем описании конечного результата. Дов Вайсглас, главный советник Шарона, в середине июня возглавил делегацию Белого дома. На одной из встреч он высказал предположение, что «палестинцы сыты Арафатом по горло и просто ждут от американцев сигнала, чтобы сообщить, что с ним покончено». Я возражал, что «единственной вещью, которой палестинцы пресытились больше, чем Арафатом, является оккупация. <...> Если мы хотим маргинализировать Арафата и начать манипулировать им, следует показать палестинцам реальные политические перспективы. Премьер-министр не дал им ни надежды на окончание оккупации, ни какого-либо убедительного плана политического урегулирования. Если бы он это сделал, мы говорили бы с ним совершенно иначе» [21]. Не только Вайсглас, но и большинство присутствующих в зале американцев выслушали меня вежливо, но отнеслись к моим словам крайне пренебрежительно.

Подготовив два десятка вариантов, мы немного продвинулись вперед, но дело шло трудно и медленно. В ходе одного незабываемого селекторного совещания, посвященного обсуждению очередного варианта речи, двое моих высокопоставленных коллег из Пентагона и офиса вице-президента попытались убедить участников совещания в необходимости соблюдения паритета при любом упоминании требований прекращения строительства поселений на Западном берегу реки Иордан, а также в том, что мы должны призвать и израильтян, и палестинцев остановить строительство на время переговоров. Я не знал, смеяться или плакать. В конце концов, обе части речи удалось кое-как связать между собой, сделав первую часть более убедительной при помощи второй части. Реакция правительства Шарона была бурной. На следующий день один известный израильский обозреватель написал, что «такую речь не смогли бы написать даже в Центральном комитете "Ликуд"». Арабы отреагировали быстро и негативно. Райс позвонила мне, чтобы спросить, что говорят региональные лидеры, и я получил возможность поупражняться в искусстве недоговаривать и смягчать выражения, ответив, что «они высказываются довольно грубо».

Белый дом надеялся, что речь успокоит мировое сообщество, громко требующее активизации американских дипломатических усилий, но она, как и следовало ожидать, напротив, лишь вызвала вопросы о том, как именно администрация намеревалась реализовать на практике видение президента. Поэтому 25 июня я сказал Пауэллу, что «главная проблема,

стоящая перед нами в настоящий момент, заключается в отсутствии дорожной карты, показывающей, как положить конец насилию, преобразовать палестинское руководство и вернуть надежду» [22]. В июле на это же указали и приехавшие в Вашингтон министры иностранных дел Иордании, Египта и Саудовской Аравии. Пауэлл организовал их встречу с президентом в надежде, что они помогут убедить его в том, в чем пытались убедить его мы. Джордж Буш–младший понимал, что необходимо довести дело до конца, но по-прежнему опасался серьезного участия в процессе. Он считал, что своей речью честно перебросил мяч на сторону палестинцев и арабов, и теперь была их очередь действовать. Марван аль-Машер, одаренный и энергичный иорданский министр иностранных дел, на этой встрече и затем во время августовского визита в США короля Абдаллы мягко нажимал на президента, требуя представить план практической реализации видения, изложенного в речи 24 июня. Он хотел получить дорожную карту, включающую точки отсчета, целевые ориентиры, сроки, взаимные обязательства и мониторинг их выполнения в рамках специальной группы. В конечном счете ему удалось убедить президента. В августе, во время встречи с королем Абдаллой в Овальном кабинете, Буш указал на меня и сказал королю:

— Пускай Билл займется этим с Марваном.

Так была запущена инициатива «Дорожная карта», которая стала классической иллюстрацией того, как одним взмахом руки можно привести в действие дипломатический механизм.

«Дорожная карта» никогда не страдала от отсутствия поддержки со стороны Госдепартамента и наших партнеров по Ближневосточному «квартету» — ООН, ЕС и России. Ее главный недостаток заключался в отсутствии заинтересованности и политической воли — как в Иерусалиме и Рамалле, так и в Вашингтоне. У Белого дома были другие приоритеты, и никто, кроме Госдепартамента, не проявлял интереса к реализации намеченных планов. Дуг Фейт позже назвал ее «шоу в перерыве между таймами», то есть между речью 24 июня и вторжением в Ирак, поскольку «серьезная дипломатия откладывалась до завершения операции в Ираке» [23]. Тем из нас, кто в составе играющего в перерывах между таймами оркестра колесил по региону в конце 2002 г. и в начале 2003 г., такое сравнение было не слишком лестно, но Фейт, несомненно, точно ухватил несвоевременность наших усилий.

«Дорожная карта» включала три этапа, на каждом из которых палестинцы и израильтяне должны были действовать параллельно, чтобы в итоге добиться решения на основе двух государств. Осенью 2002 г. мы запустили первые проекты с израильтянами и палестинцами. Вайсглас громко возмущался отсутствием пошаговой последовательности в «Дорожной карте», настойчиво требуя отсрочки израильских шагов до тех пор, пока палестинцы не приступят решительно к реформе и не прекратят насилие. Палестинцы настаивали

на том, что обе стороны должны действовать параллельно. Так или иначе, они приступили к реформе, разработав временную конституцию, а Салам Файяд буквально творил чудеса, добиваясь прозрачности бюджета.

Весной 2003 г. Махмуд Аббас был назначен премьер-министром. Это был первый шаг на пути к отстранению Арафата от власти. Назначение на этот пост давнего сторонника переговоров, в целом не склонного к риску и не имеющего собственной базы политической поддержки, по крайней мере позволяло убрать Арафата с политической сцены и открывало дипломатические возможности для работы с израильтянами. В конце апреля, используя в своих интересах этот шаг и успех, пускай и недолгий, на первом этапе вторжения в Ирак, Белый дом наконец согласился обнародовать «Дорожную карту». Палестинцы неохотно продвигались вперед. Израильтяне приняли план с многочисленными оговорками — они внесли 14 поправок, нацеленных на обеспечение строгой последовательности шагов на каждом этапе «Дорожной карты» и отсрочку своих серьезных уступок и выполнения обязательств. Такое начало было не слишком многообещающим, но оно стало небольшим прорывом, задающим работу американским дипломатическим мускулам и требующим политической воли для дальнейшего продвижения, а также готовности добиваться от обеих сторон решения неудобных вопросов. Вскоре стало ясно, что Белый дом не очень хочет заниматься миротворческой деятельностью, тем более что в Ираке начались крупные неприятности.

В начале мая я сопровождал Пауэлла во время его визита в регион, а позже в том же месяце вернулся туда с Эллиотом Абрамсом, главным советником по делам Ближнего Востока в аппарате Совета национальной безопасности. Наша главная задача состояла в том, чтобы подготовить почву для двух саммитов. Первый саммит, запланированный на начало июня, должен был принимать в Шарм-эш-Шейхе президент Египта Мубарак. Были приглашены международные и региональные лидеры, которые, как предполагалось, должны были договориться о выступлении единым фронтом против терроризма. Второй саммит, который намечалось провести в Акабе (Иордания) сразу после первого, принимал король Абдалла. На саммит, посвященный запуску «Дорожной карты», были приглашены Шарон и Аббас. Оба мероприятия включали длительные церемонии, но практический результат был незначительным, хотя в Акабе президент имел восхитительно прямой разговор с Шароном об ограничении строительства поселений на Западном берегу реки Иордан и поэтапном выполнении Израилем своих обязательств в соответствии с «Дорожной картой». С Аббасом Джордж Буш–младший тоже говорил жестко. Американская группа мониторинга была создана, но к концу лета хрупкое перемирие на Западном берегу реки Иордан и секторе Газа было нарушено. Вскоре после этого Аббас подал в отставку, недовольный и

холодностью американцев, и отказом Арафата предоставить ему соответствующие полномочия.

Поздней осенью Шарон конфиденциально сообщил Абрамсу, что рассматривает возможность одностороннего вывода войск из сектора Газа. Этот шаг импонировал Шарону. С демографической точки зрения он позволял освободить Израиль от бремени контроля и ответственности в отношении значительной части палестинского населения. Со стратегической точки зрения он давал Израилю возможность вновь захватить инициативу, убрать в бардачок «Дорожную карту», избавиться от проблемного населения сектора Газа, закрепить свои права на Западный берег реки Иордан и отразить любые требования новых территориальных уступок. Как сказал Вайсгласс в интервью в 2004 г., «вывод войск — это формалин. <...> Вы помещаете президентскую формулу в бутылку с жидкостью, и она в целостности и сохранности хранится там очень долго» [24]. Во время визита Шарона в апреле 2004 г. Джордж Буш–младший официально объявил о поддержке вывода израильских войск из сектора Газа, а также сделал еще несколько публичных заявлений, в основном одобряя позицию Израиля относительно палестинских беженцев и постоянного сдерживания строительства Израилем крупных кварталов поселений вдоль «Зеленой линии» 1948 г. Обе эти позиции в целом соответствовали параметрам, которые в 2000 г. предложил израильтянам и палестинцам Билл Клинтон, но повторное подтверждение этого Бушем непосредственно израильтянам при отсутствии каких-либо активных переговоров выглядело демонстративным, ненужным и было плохо воспринято арабами.

Учитывая, что «Дорожная карта» была сильно урезана и насквозь пропитана вайсглассовским формалином, а Белый дом солидаризировался с Шароном в его стремлении к выводу войск из сектора Газа, никто не испытывал особого желания воспользоваться последней возможностью, открывшейся в течение первого срока администрации Буша в связи с внезапной кончиной Ясира Арафата в ноябре, спустя всего несколько дней после избрания Джорджа Буша–младшего на второй срок. Меня послали на официальную церемонию похорон Арафата в Каире в качестве главного представителя США. Таким образом Белый дом хотел отдать дань уважения если не самому палестинскому лидеру, то палестинцам. На церемонии царил хаос. В какой-то момент я оказался в очереди желающих проститься с Арафатом позади лидера ХАМАС Халеда Машаля, который нервничал из-за этого лишь ненамного сильнее, чем я.

Оглядываясь назад, трудно сказать, могли ли мы добиться большего в решении израильско-палестинской проблемы, учитывая, что Белый дом считал главной целью в регионе свержение Саддама. По умолчанию Арафат занимал инертную позицию, стремясь оседлать волну насилия интифады вместо того, чтобы попытаться погасить ее. Он предпочитал

плыть по течению в надежде, что внешние события когда-нибудь вернут ему удачу. Шарон совершенно не был заинтересован в серьезном компромиссе по вопросу территорий и благополучно использовал в своих интересах непостоянство Арафата. Когда открылось несколько скромных возможностей, связанных, например, с назначением Аббаса премьер-министром в 2003 г. и затем со смертью Арафата в 2004 г., США были слишком заняты Ираком и также не заинтересованы в непосредственном участии в решении проблемы, в которой, как считал Джордж Буш–младший, утонул Клинтон. В качестве простого инструмента дипломатии «Дорожная карта» позволила создать видимость серьезного отношения к проблеме, показала общую картину политических возможностей и помогла избежать случайных международных мирных инициатив. В итоге, однако, она отразила общую тенденцию, возникшую после событий 11 сентября, к восприятию дипломатии в качестве вспомогательного инструмента — шоу в перерыве между таймами, а не гвоздя программы.

* * *

Были, однако, и исключения из общего правила — пренебрежительного отношения к дипломатии. Одним из таких исключений была Ливия. Работать с Каддафи в тот период было непросто, но, несомненно, результаты наших усилий на этом направлении грели душу куда сильнее, чем обидные провалы в Ираке и бесконечные разочарования на переговорах с палестинцами и израильтянами. Кропотливая дипломатическая работа в Ливии велась несколькими администрациями. Ее плодами стало решение проблемы теракта над Локерби и отказ Ливии от терроризма и оружия массового поражения. Успех на переговорах был достигнут благодаря систематическому использованию американских и международных рычагов давления, заставивших Каддафи изменить свои расчеты и намерения и убедивших его в том, что он лично заинтересован в смене политического курса ради сохранения власти. Другим фактором успеха стало то, что при администрации Буша на ливийском направлении у нас было куда больше рабочего пространства для дипломатии, чем на иракском и палестино-израильском.

Почва для переговоров была подготовлена в предыдущее десятилетие Джорджем Бушем–старшим и администрацией Клинтона. В 1991 г. США и Соединенное Королевство Великобритании в связи с терактом над Локерби предъявили официальное обвинение двум сотрудникам ливийской разведки и выдвинули пять требований, остававшихся неизменными в течение следующих 12 лет. Ливийцы должны были выдать подозреваемых для судебного разбирательства; взять на себя ответственность за действия ливийских чиновников, причастных к взрыву; раскрыть всю известную им информацию о взрыве и предоставить свободный доступ к свидетелям и свидетельским показаниям; заплатить соответствующую компенсацию жертвам теракта

и согласиться на отказ от терроризма в любых формах и помощи террористическим группировкам. Выполнение всех этих пяти требований было условием снятия многосторонних санкций, наложенных на Ливию Советом Безопасности ООН после теракта над Локерби.

Когда в 1999 г. Каддафи выполнил первое требование и выдал двух подозреваемых для судебного разбирательства, администрация Клинтона начала секретные прямые переговоры с ливийцами под руководством заместителя госсекретаря Мартина Индика и при участии британцев. Индик ясно дал понять, что снятие американских санкций, действовавших со времен конфликтов с Каддафи при Рейгане, будет зависеть от отказа Ливии от программ производства ядерного и химического оружия, за которыми американская разведка постоянно следила с 1970-х гг.

Когда в октябре 2001 г. была возобновлена работа секретного канала в Лондоне, я добросовестно повторил основные составляющие нашей позиции, ранее озвученной Индиком, включая требование отказа от оружия массового поражения. В течение следующих двух лет более чем на 10 встречах в Лондоне, Риме и других локациях мы добились значительных успехов. Тому было несколько причин. Во-первых, Каддафи ощущал груз согласованных американских и международных санкций. Энергетический сектор нуждался в инвестициях, инфраструктура страны была почти полностью разрушена. Безработица достигала 30%, инфляция — почти 50%. Каддафи беспокоили настроения своенравных соотечественников, и в 1998 г. он послал войска в Бенгази для подавления исламистского мятежа.

Во-вторых, мы наладили работу надежного дипломатического канала и контактировали с серьезными ливийскими партнерами, тесно связанными с Каддафи. Как и на переговорах с Индиком, ливийскую делегацию возглавлял Мусса Кусса — один из главных помощников Каддафи. Высокий, худой, с непроницаемым лицом игрока в покер, Кусса изучал социологию в штате Мичиган, а потом, после возвращения в Ливию в конце 1970-х гг., занимал там ряд высоких постов в разведке, выполняя работу, весьма далекую от занятий академической наукой в Америке. Куссу сопровождали двое других высокопоставленных ливийских дипломатов — Абделати аль-Обейди и Абдель Рахман Шалгам. С самой первой встречи осенью 2001 г. я понял, что Кусса и его коллеги — очень осторожные, но квалифицированные дипломаты, заинтересованные в прогрессе на переговорах. Правда, они вечно опасались, что мы скрываем от них свои истинные намерения и что их капризный босс выкинет какой-нибудь очередной фортель. На той первой встрече мы предложили Куссе нечто вроде сценария, в котором были подробно перечислены наши ожидания и возможные ответные шаги. В течение следующих нескольких месяцев мы провели долгие часы, обсуждая сложные вопросы на двусторонних встречах, а также на трехсторонних совещаниях с участием британцев. Шаг за шагом мы

согласовывали формулировки и условия выполнения обязательств. По мере продвижения росло наше доверие друг к другу и налаживались личные отношения.

В-третьих, успеху способствовала превосходно налаженная и согласованная работа разведки — наших коллег из ЦРУ и Ми-6. Мы тщательно контролировали шаги Ливии, свидетельствующие об отказе от террористической деятельности, включая нашумевшее изгнание печально известного палестинского террориста Абу Нидаля и менее заметный разрыв финансовых и учебных связей с другими террористическими группировками. Мы также были в курсе не столь радующих настойчивых усилий ливийцев в области развития программ, касающихся химического и ядерного оружия, в частности, их контактов с учеными из бывшего СССР и сетью А.К. Хана⁹ в Пакистане. Осенью 2003 г. американская разведка помогла предотвратить передачу технологии обогащения урана А.К. Ханом в Триполи. В результате нам удалось убедить Каддафи отказаться от оружия массового поражения — он наконец понял, что ему больше не удастся нас обмануть. Кроме всего перечисленного, большим подспорьем была и угроза применения силы в случае, если дипломатические усилия потерпят неудачу. Эта угроза подкреплялась примерами Афганистана в 2001 г. и Ирака в 2003 г.

К началу весны 2003 г. Кусса согласился подтвердить принятие ливийцами условий по Локерби, выдвинутых нами 10 лет назад. Все это время адвокаты семей жертв теракта вели переговоры с ливийцами о компенсации. Той весной на нескольких тяжелых встречах с семьями погибших я информировал их о наших успехах и подчеркнул, что мы будем продолжать работать до тех пор, пока не решится вопрос о компенсации. Обсуждение этой темы в администрации было одним из самых изматывающих за все время моей работы. Унылый, стерильно-холодный конференц-зал Госдепартамента, в котором проходили встречи с семьями погибших над Локерби, только заставлял сильнее чувствовать боль собравшихся за столом людей. Никакие слова и никакая компенсация не могли вернуть им близких и искупить убийство такого количества невинных пассажиров, среди которых было много американских студентов, летевших домой, в США, на каникулы после окончания семестра. Никакие выражения сочувствия и рациональные дипломатические объяснения не могли унять скорбь и гнев этих людей, и я хорошо это понимал. На одной из встреч той весной разъяренная мать одной из жертв теракта крикнула, чтобы я «катился к черту со своими ливийскими друзьями», но большинство семей погибших благодарили нас за наши усилия и понимали, что не все в наших силах. К сожалению, у нас действительно не было возможности добиться большего. В августе адвокаты договорились о компенсации семьям погибших общим объемом \$2,7 млрд — \$10 млн за каждого погибшего.

Одновременно мы начали продвигаться вперед и в решении проблемы оружия массового поражения. Во время каждой нашей частной беседы

в предыдущие полтора года я напоминал Куссе, что нормализация отношений с Ливией станет возможной только после того, как будет решен этот вопрос. Он не пытался отрицать, что Ливия развивает программы производства ядерного и химического оружия, а я ясно давал понять, что у нас есть убедительные доказательства этого. Для нормализации отношений с США Ливия должна была принять быстрые, серьезные и конкретные меры, нацеленные на отказ от оружия массового поражения и программ производства современных ракетных установок. Я всегда подчеркивал, что у нас нет никаких скрытых намерений в этой области — мы не стремились к смене режима в Ливии, но были серьезно заинтересованы в том, чтобы страна сделала стратегический выбор в пользу отказа от оружия массового поражения. На примере переговоров по Локерби мы продемонстрировали, что выполним свою часть сделки, если ливийцы выполнят свою. В тот момент Каддафи, в другое время предпочитающий идти нам наперекор, смог воспользоваться моментом, чтобы укрепить свое положение, отказавшись от оружия массового поражения, которое в новой, более опасной ситуации, сложившейся после событий 11 сентября, лишь навлекло бы на его голову неприятности. Кусса сообщил мне, что, по его мнению, Каддафи все больше проникается этой логикой, тем более что он начал больше доверять Америке, поскольку мы сдержали свое слово на переговорах по Локерби. На полях встречи в Лондоне 11 марта 2003 г., после того как Кусса наконец подтвердил принятие условий по Локерби, он конфиденциально сказал мне, что Каддафи «готов к решительным шагам» в вопросе об отказе от оружия массового поражения [25].

В том же месяце Сейф аль-Ислам, сын Каддафи, получивший образование в Лондоне, послал почти такой же сигнал Ми-6. Он сказал, что его отец хочет «положить конец недоразумениям». Под сильным давлением британского премьер-министра Тони Блэра президент Джордж Буш–младший согласился послать Стива Кейпса, высокопоставленного сотрудника ЦРУ, в Лондон, чтобы тот совместно с представителями британской разведки продолжил переговоры с Сейфом и Куссой. Осенью запрет на оружие массового поражения в Средиземноморском регионе наконец убедил Каддафи, что пришло время тронуться с места. После последнего раунда переговоров в декабре он принял наши условия и 19 декабря объявил об отказе от оружия массового поражения. Это был серьезный успех Буша и Блэра в период, когда контролировать ситуацию в Ираке становилось все труднее.

В следующем году я трижды побывал в Ливии, чтобы убедиться в точном выполнении наших условий. Ливийцы неоднократно подчеркивали, что твердо намерены соблюдать свои обязательства. Как и следовало ожидать, они очень чувствительно относились к формулировкам, тщательно следили за тем, чтобы мы деликатно называли наши усилия в области решения проблемы оружия массового поражения в Ливии не

«инспектированием», а «помощью», и напоминали нам о том, что важно показать ливийской общественности конкретную выгоду от решения Каддафи отказаться от терроризма и оружия массового поражения [26].

Наряду со всеми нашими успехами мы по-прежнему сталкивались с многочисленными трудностями во взаимодействии с ливийским лидером. В частности, осенью 2003 г. мы уличили его в подготовке заговора против наследного принца Саудовской Аравии Абдаллы; в 2004 г. он задержал группу медицинских работников из Болгарии по сфабрикованным обвинениям; кроме того, мы постоянно и справедливо критиковали его за нарушение прав человека. Однако его отказ от терроризма и оружия массового поражения был существенным достижением дипломатии и напоминанием об огромной ценности наших усилий.

В администрации Буша горячо спорили о том, почему Каддафи выполнил свои обязательства. Вице-президент Чейни и другие ястребы уверяли, что его податливость была напрямую связана с операцией в Ираке и демонстрационным эффектом свержения Саддама. Лично я всегда считал, что это было так, но лишь отчасти и необязательно сыграло решающую роль. После событий 11 сентября мы достаточно наглядно продемонстрировали свою твердость и военную мощь в Афганистане. Кроме того, список наших достижений в Ливии, в основе которых лежали успехи предыдущей администрации, явно указывал на то, что мы преследовали цель изменения политики, а не смены режима Каддафи и что, каким бы сложным ни был выбор, который предстояло сделать ливийцам, и какие бы трудности не поджидали их на этом пути, они знали, что мы сдержим свое слово. Санкции нанесли Ливии серьезный долгосрочный ущерб. Каддафи находился в полной международной политической изоляции. Ему нужно было выйти из нее, и мы дали ему такую возможность — трудную, но достижимую. В конечном счете для этого и существует дипломатия. Пускай дипломатические решения не всегда идеальны, но зато они обходятся намного дешевле, чем война, и, в отличие от силовых решений, улучшают жизнь людей.

* * *

К концу первого срока президента Джорджа Буша–младшего я проработал в Бюро по делам Ближнего Востока четыре года и совершенно выбился из сил. Я гордился тем, что тружусь под руководством таких людей, как Пауэлл и Армитидж, а также своими подчиненными — их преданностью своему делу, высокой квалификацией и смелостью. Но в то же время меня глубоко волновали проблемы, которые мы создали на Ближнем Востоке, и расстраивала моя неспособность предотвратить их.

В январе 2005 г. Конди Райс сменила Пауэлла на посту госсекретаря. В записке, которую я послал ей перед нашей двухчасовой беседой, посвященной передаче дел, я писал: «Ближневосточный регион

дрейфует в опасном направлении. <...> Во всем арабском мире усиливается разрушительное чувство унижения и слабости. Население считает большинство режимов коррумпированными и далекими от нужд простых людей». Твердо уверенный в том, что позиции Америки в регионе сильно пошатнулись — четверо из пяти арабов заявляли о своей неприязни к США, — я предупреждал о том, что если мы не изменим подход к политике в регионе, то во время второго срока Джорджа Буша–младшего нас ждут новые политические провалы. Я указывал, что «в Ираке наступит полный хаос и к власти придет военная диктатура, на решении израильско-палестинского конфликта на основе двух государств можно будет поставить крест, Иран превратится в ядерную державу, претендующую на гегемонию, в арабских странах начнутся массовые антиправительственные выступления... если мы не научимся действовать сообща с региональными партнерами, проводя согласованную стратегию, нацеленную на конструктивные изменения. <...> Мы должны сделать так, чтобы от нас ждали решения существующих проблем, а не создания новых. Сегодня ситуация обратная» [27].

Смерть Арафата в ноябре 2004 г. и избрание Махмуда Аббаса новым президентом Палестинской автономии в январе 2005 г. открыли возможность переориентации нашего подхода. Сыграло свою роль и жестокое убийство премьер-министра Ливана Рафика Харири в феврале, организованное зарвавшимися сирийцами и поднявшее страшную волну народного гнева. Нам удалось воспользоваться моментом, организовать международное давление на Асада и потребовать вывода сирийских войск из Ливана — впервые после начала гражданской войны в этой стране в середине 1970-х гг. Провалы первого срока администрации, однако, перевешивали эти достижения. И если политические «грехи деяния» были видны воочию, то наши «грехи недеяния» измерить было труднее, хотя они были не менее серьезны.

Вторжение в Ирак было своего рода первородным грехом. Он был порожден гордыней, а также отсутствием воображения и сбоями процесса достижения поставленных целей. Неоконсерваторы, выступавшие за операцию в Ираке, добились того, что она стала главным инструментом разрушения Ближнего Востока. Виной тому было ошибочное, безответственное и исторически необоснованное представление, что добиться результатов можно только с помощью грубого вмешательства и великих потрясений. В регионе, где непреднамеренные последствия редко бывают положительными, свержение Саддама запустило цепную реакцию проблем, обнажив хрупкость ситуации в Ираке и неустойчивость арабских режимов в целом и лишний раз доказав, что американцы способны перекраивать карту региона не менее бесцеремонно и грубо, чем некогда британские и французские завоеватели.

Хаос, охвативший Ирак после 2003 г., усилил влияние Ирана, открыл дорогу произволу в этой стране и в целом способствовал новому витку противостояния между суннитами и шиитами в борьбе за власть на Ближнем Востоке. К 2004 г. король Абдалла в Иордании уже говорил о том, что побаивается «шиитского полумесяца» — дуги, протянувшейся от Ирана через Ирак, и примкнувших к шиитам союзников-алавитов от Сирии до Ливана. Ирак захлестнула волна насилия на религиозной почве. Сунниты были отстранены от власти, и Ирак стал магнитом для джихадистов и региональных террористических группировок. Мы пытались, хотя и не очень успешно, способствовать большей политической и экономической открытости региона, но провал в Ираке, в том числе кошмарные репортажи из Абу-Грейба, крайне негативно сказались на имидже Америки и подорвали доверие к ней. Если таким образом американцы насаждали демократию, то большинству арабов она была даром не нужна.

Другой проблемой была скудость воображения. Хотя мы в Ближневосточном бюро пытались, и не раз, указать на все, что могло пойти не так, привести все аргументы, доказывающие необходимость воздержаться от развязывания необдуманной войны, а также предложить все приемлемые политические альтернативы, никто из нас не поставил главных, ключевых вопросов. Никто не задумался всерьез о том, действительно ли у Саддама было оружие массового поражения или он просто пытался сбить нас с толку, делая вид, что скрывает его запасы, в то время как на самом деле скрывал от внутренних и региональных хищников их отсутствие.

Сама операция была проведена топорно. Военная интервенция в регион, особенно учитывая сложность ситуации на современном Ближнем Востоке, всегда чревата множеством опасных последствий. Однако наша способность недооценивать их уже стала привычной. Поляризация взглядов и раскол в администрации в период подготовки к войне в 2003 г. достигли опасного предела и так и не были преодолены до конца. Иногда они были просто следствием стремления выдавать желаемое за действительное. Примером могли служить фантазии неоконсерваторов, вообразивших, что иракцы сумеют быстро построить демократию, несмотря на отсутствие исторического опыта государственного управления на основе национального согласия в стране, раздираемой распрями на религиозной почве, или же представления Рамсфелда, что режим в Ираке можно сменить без особых затрат. Довоенное планирование было беспорядочным и ограниченным. Важнейшим, фундаментальным вопросам, таким как вопрос о последствиях вмешательства и о том, как просчитать их заранее и обеспечить контроль над ними, уделялось слишком мало внимания. В период непосредственно после окончания войны политические решения принимались не на основе трезвого расчета, а интуитивно. Наглядной иллюстрацией этого были такие на редкость непродуманные шаги Временной администрации, как роспуск иракской армии и лишение

бывших военнослужащих денежного довольствия, а также назначение Ахмада Чалаби ответственным за выполнение решения о запрете членам партии «Баас» занимать государственные должности, которое он довел до абсурда, оставив без работы ни в чем не повинных рядовых членов партии.

Слишком много внимания уделялось функционированию мелких кровеносных сосудов политической системы. В Зале оперативных совещаний Белого дома часами велись дискуссии о том, сколько будет стоить и что даст восстановление иракских электрических сетей, или о том, как реформировать местную систему здравоохранения и образования, тогда как главные артерии политической системы — проблемы безопасности и государственного управления, поддержка курдов и лояльных суннитов, а также учет настроений шиитов, получивших политические преимущества, — оставались вне зоны нашего внимания. Делать смелые заявления в уединенном Зале оперативных совещаний было легко; куда труднее было реализовать их на практике в обстановке неразберихи, угроз и опасностей, царившей на Ближнем Востоке.

Наконец были и не столь заметные «грехи надеяния». Некоторые из них были глубоко личными. Попытавшись указать на все, что могло пойти не так, задав все стратегические и практические вопросы и не получив на них ответа и показав все негативные последствия проведения операции в Ираке в одиночку, без международной поддержки, почему я не пошел до конца в своей несогласии с администрацией и не ушел из Госдепартамента? Принять такое решение было нелегко, учитывая все профессиональные и моральные соображения, а также долг перед семьей. Тем не менее я до сих пор, спустя полтора десятилетия, считаю свое решение не совсем корректным и немного жалею о нем. Отчасти оно было продиктовано преданностью друзьям, коллегам и госсекретарю Пауэллу; отчасти — профессиональной дисциплинированностью сотрудника Дипломатической службы; отчасти — попытками убедить себя в том, что, оставаясь изнутри системы, я мог помочь избежать еще более грубых стратегических ошибок, чем если бы я покинул ее; отчасти — эгоизмом и карьеризмом, а также нежеланием уходить из профессии, которую я искренне любил и которой отдал 20 лет жизни, и отчасти, видимо, непреодолимым ощущением, что Саддам — тиран, заслуживший свою участь, и возможно, мы могли бы лишить его власти куда более квалифицированно, чем, боюсь, мы это сделали.

Так или иначе, я остался на службе, и мои усилия минимизировать ущерб не увенчались успехом. Не я один испытывал подобные сомнения, размышляя о том, правильно ли поступил в те годы.

— Продолжать служить — не грех, — сказал мне один давний коллега, — если честно высказываешь свое мнение. Но чувство вины все рано остается.

В широком смысле «грехи недеяния» связаны с отказом от альтернативных возможностей, от дорог, которые мы не выбрали. Каковы были бы последствия для влияния Америки на мировой арене и для Ближнего Востока, если бы мы не вторглись в Ирак весной 2003 г.? Что было бы, если бы мы попытались направить массовое выражение мировым сообществом доброй воли и охватившую весь мир после ужасных событий 11 сентября тревогу в другое, более конструктивное русло?

Полтора года, прошедшие между 11 сентября и вторжением в Ирак, стали одним из исторических переходных периодов, которые легче оценить сегодня, чем в то полное неопределенности и эмоций время. Если бы мы избежали провала в Ираке и использовали мощь и устремления Америки более мудро, это в большей степени отвечало бы интересам и ценностям США. Для этого требовалось задействовать в Ираке истинную дипломатию принуждения, а не ту, которую мы использовали на самом деле и в которой было слишком много принуждения и слишком мало дипломатии. Кроме того, требовались терпение и готовность разделить бремя наших усилий — как на этапе планирования, так и в процессе реализации — с мировым сообществом. Но мы сделали выбор в пользу немедленного выполнения односторонних намерений и грубой силы, лишь в малой степени разделив свои усилия с другими. У нас не было ни возможностей, ни воображения, чтобы перестроить Ближний Восток, независимо от того, свергли бы мы Саддама или нет. Но зато мы могли сделать и без того погруженный в хаос регион еще более сложным и хаотичным, заодно ослабив свою роль и влияние. И мы это сделали.

6

Разногласия с Путиным: попытки избежать столкновения с Россией

Владимир Путин всегда умел преподносить тактические сюрпризы. Не разочаровал он нас и на этот раз. Мы сидели в отеле неподалеку от Красной площади и ждали приглашения в Кремль. Прекрасно зная, что Путин любит ставить партнера в неловкое положение, госсекретарь Конди Райс была совершенно спокойна и лишь немного удивилась, когда пошел второй час ожидания. Ее помощники нервно бродили вокруг, то и дело поглядывая на часы. Но госсекретарь, будучи истинным профессионалом, безмятежно смотрела какую-то передачу по российскому спортивному каналу. Она знала, что Путин непременно устроит какую-нибудь накладку. И действительно, когда прошло уже больше двух часов, нам позвонили и сказали, что он отбыл из Кремля. Мы должны были 40 минут ехать до его подмосковной резиденции в

Барвихе. Сотрудники службы безопасности дипломатических представительств не любили подобные сюрпризы, но делать было нечего. Госсекретарь лишь пожала плечами:

— Должны?

Мы прибыли в Барвиху. Помощник президента проводил нас в щедро выделенный для встречи обеденный зал. За огромным прямоугольным столом, во главе которого восседал Путин, расположился Совет безопасности Российской Федерации почти в полном составе. Сардонически усмехнувшись уголком рта, Путин сказал, что, будучи специалистом по истории России, Кондолиза Райс, несомненно, оценила эту картину. Она видела перед собой современное Политбюро, приближенных нового российского царя. Момент был непростой, как и сам Путин. Россия вернулась в прошлое.

Путин поприветствовал госсекретаря и объяснил, что гости собрались по случаю празднования сразу двух дней рождения — Игоря Иванова, бывшего министра иностранных дел, а ныне секретаря Совета безопасности, которому исполнился 61 год, и Дмитрия Медведева, первого заместителя председателя правительства, которому исполнился 41 год. За столом было весело, присутствующие то и дело предлагали тосты. Пили водку и, несмотря на запрет, грузинское вино из особых запасов, которым угощал Иванов. Россия недавно наложила эмбарго на ввоз многих грузинских продуктов, в том числе и вина, но Иванову, мать которого жила в Тбилиси, царь, видимо, сделал поблажку.

Райс сидела напротив Путина, сохраняя полное самообладание. Путин забавлялся, подначивая и подкалывая ее. Он задавал провокационные вопросы о войне в Ираке и заключенных в Гуантанамо, поднимал другие неприятные темы. Сергей Иванов, очень обходительный министр обороны, в какой-то момент выдал несколько едких комментариев об Украине, где радужные ожидания после «оранжевой революции» 2004 г. быстро сходили на нет.

— Ну, и как теперь чувствует себя ваш светоч демократии? — спросил он.

После обеда Путин пригласил госсекретаря Райс в гостиную для приватной беседы. Мы с министром иностранных дел Сергеем Лавровым присоединились к ним, устроившись перед камином. Путин и Райс перешли к делу. Райс задала несколько вопросов о переговорах, которые Россия вела в связи с вступлением в ВТО. Путин продемонстрировал знание скучных подробностей импорта мяса птицы и стандартов качества продовольствия, но было видно, что ему это неинтересно. Его настроение резко изменилось, когда госсекретарь заговорила о Грузии, призвав русских не допустить эскалации конфликта с президентом Михаилом Саакашвили в связи с вопросом о статусе Абхазии и Южной Осетии. Встав перед камином, Путин погрозил ей пальцем и запальчиво сказал:

— Если Саакашвили применит в Южной Осетии силу — а мы убеждены, что он собирается это сделать, — это будет серьезной ошибкой, и больше всех пострадают сами грузины. Если он хочет войны, он ее получит.

Райс тоже встала, не тушуясь перед Путиным. На каблуках она была значительно выше его. Госсекретарь еще раз перечислила негативные последствия возможного конфликта с Грузией для американо-российских отношений. Необходимость смотреть на даму снизу вверх вряд ли улучшила настроение Путина.

— Саакашвили — всего лишь марионетка Соединенных Штатов, — сказал он. — Прекратите дергать за ниточки, пока не случилось беды.

Указав на дверь, ведущую в столовую, он добавил:

— Хочу сказать вам то, чего еще не знает никто из сидящих там. Если Грузия устроит кровопролитие в Осетии, я буду вынужден признать независимость Южной Осетии и Абхазии и ответить силой.

Обстановка постепенно разряжалась, Путин и Райс снова сели. Путин все еще был раздражен, но спокойно закончил:

— Мы могли бы говорить об этом целую вечность, но я хочу, чтобы вы поняли одно: если Саакашвили что-то затеет, мы быстро это прекратим [\[1\]](#).

Сделав это заявление, Путин извинился, сказав, что должен пожелать спокойной ночи именинникам и гостям. Он передал эстафету Сергею Иванову, который постарался еще раз донести до нас всю важность сигнала Путина относительно Грузии. Впрочем, в этом не было необходимости. Воинственность Путина и так произвела впечатление. Это была не та Россия, которую я покинул 10 лет назад, — лежащая на обеих лопатках, переживающая стратегический упадок. Поднявшись на волне рекордно высоких цен на нефть, 15 лет лелея свои обиды и убеждение, что Соединенные Штаты использовали момент исторической слабости России в своих интересах и теперь упорно стремятся не дать ей подняться, Путин был полон решимости показать, что снова сделал Россию великой державой и нам придется с этим смириться.

* * *

Служба на посту посла США в Москве была работой моей мечты. Россия — сложная страна, особенно для американских дипломатов, но наши отношения с ней были важны, как почти ни с каким другим государством. Россия еще не преодолела постсоветский кризис самоидентификации и была далеко не таким мощным игроком на мировой арене, как Советский Союз, но она оставалась державой, с которой нельзя было не считаться. Ее ядерный потенциал был огромен. Запасы углеводородов обеспечивали ей важную роль в мировой экономике, громадная территория и великая история — возможности влияния на многие международные проблемы, а мастерство российских дипломатов и

статус постоянного члена Совета Безопасности ООН — авторитет в международном сообществе.

Я жил в России в сложный переходный период после распада СССР и был потрясен грандиозным полотном российской истории, на котором русские теперь пытались рисовать свое будущее. Им было присуще то же чувство собственной исключительности, что и американцам, и они хотели создать уникальную политическую и экономическую систему, гарантирующую свободу личности и экономические возможности, которых были лишены при коммунизме, и обеспечить своей стране достойное место среди немногих великих держав. Я любил русских, восхищался их культурой и наслаждался языком. Кроме того, я был бесконечно очарован сложной и удивительной историей американо-российских дипломатических отношений.

Стать достойным продолжателем дела Кеннана, Болена и других выдающихся, работавших здесь позднее послов — была нелегкая, даже пугающая задача. И я едва не лишился этой возможности. В конце срока моей службы на посту заместителя госсекретаря по делам Ближнего Востока Колин Пауэлл спросил, что я собираюсь делать дальше. Я ответил, что хотел бы вернуться в Москву, и он обещал сделать все от него зависящее, чтобы помочь мне. Вместе с Ричем Армитиджем они рекомендовали меня Белому дому в качестве карьерного дипломата, кандидата от дипломатической службы Госдепартамента. Бывало, в Москву назначали и непрофессионалов, но это было скорее исключение, чем правило, и, похоже, осенью 2004 г. и зимой 2005 г., в начале второго президентского срока Джорджа Буша-младшего, у меня не было таких соперников. Тем не менее я ждал решения несколько месяцев и уже начал сомневаться, что оно будет положительным, учитывая все мои разногласия с администрацией в период подготовки к войне в Ираке.

В январе, вскоре после того, как Кондолиза Райс сменила Пауэлла на посту госсекретаря, она предложила мне другую возможность — занять пост посла США в Израиле, мотивируя свое решение намерением вплотную заняться арабо-израильским мирным процессом, сделав это направление приоритетным в период своей работы в администрации. Я был польщен, но после четырех долгих лет работы в Ближневосточном бюро слишком устал от проблем региона, и был не в восторге от перспективы снова разбираться со множеством слишком хорошо знакомых мне политических разногласий и личностей. Я решил бороться за Москву, и Райс согласилась поддержать рекомендацию Пауэлла. В конечном итоге весной 2005 г. Белый дом одобрил мое назначение. В июле я был утвержден Сенатом, и в начале августа мы с Лисой и девочками прибыли в Москву.

Спасо-Хаус, названный в честь небольшой тихой площади в центре Москвы, где он расположен, — огромный особняк в стиле неоклассицизма, служивший резиденцией американских послов, — теперь был моим новым домом. Мы часто напоминали дочкам, что не

стóбит слишком привыкать к его простору и великолепию, учитывая, что наш дом в Вашингтоне мог легко поместиться в Парадном зале особняка. Огромная люстра, свисающая с потолка зала высотой в два этажа и украшенная десятками хрустальных подвесок, каждая из которых весила больше 10 кг, вызывала у нас хронические опасения: в случае падения она пригвоздила бы к полу кого-нибудь из гостей, что неминуемо грозило бы бедой для американо-российских отношений. Кроме Парадного зала, в особняке был также роскошный обеденный зал со столом длиной с дорожку для игры в боулинг, и огромный бальный зал. На уровне второго этажа Парадный зал опоясывала длинная галерея, куда выходили двери нескольких спален с шестиметровыми потолками и небольшой семейной кухни и столовой. В подвале располагались значительно более просторная кухня и лабиринт складских и служебных помещений, соединенных таинственными запутанными проходами.

Мне никогда не надоедали удивительные истории, которые рассказывали об особняке. На одной из вечеринок, устроенной в 1935 г., накануне большой чистки и массовых арестов, здесь собрались почти все советские руководители, кроме Сталина. Лишь немногим из тех, кто был в списке приглашенных, удалось выжить. На вечеринке выступали артисты Московского цирка, и позднее их номера были описаны в знаменитой сцене бала в романе Михаила Булгакова «Мастер и Маргарита». Самая забавная сцена произошла случайно, когда дрессировщик медведей надел соску на бутылку с шампанским и напоил медвежонка, что, естественно, вызвало хаос. А в начале 1950-х гг. Кеннан в течение своего краткого и одинокого пребывания в Москве в качестве посла развлекался тем, что поздними вечерами в темном Парадном зале громко читал вслух стихи русских поэтов. Он полагал, что эта привычка приводит в замешательство его советских «кураторов», которые, разумеется, записывали каждое слово, звучащее в резиденции. Ко времени нашего прибытия в отношении слежки мало что изменилось, и, когда мы с Лисой хотели поговорить так, чтобы нас никто не слышал, мы выходили в сад или включали радио, чтобы заглушить голоса.

Все три года, что мы провели в Спасо-Хаусе, наша резиденция никогда не пустовала — мы радушно принимали десятки тысяч гостей. Министр иностранных дел Сергей Лавров и другие члены правительства часто бывали у нас на неофициальных завтраках. На празднование Дня независимости у нас собиралось до 3000 гостей. В 2007 г., когда отмечался 200-летний юбилей установления дипломатических отношений между Россией и США, мы организовали ряд мероприятий, включая джазовые концерты, демонстрацию фильмов, лекции и даже показ мод от Ralph Lauren. На торжества, посвященные российско-американскому сотрудничеству в космосе, мы пригласили американских астронавтов и российских космонавтов. С особым удовольствием я занимался спортивной дипломатией, организуя приезд в Россию и Спасо-Хаус «Лос-Анджелес Клипперс» из НБА, команды теннисистов

Кубка Дэвиса и американской мужской юниорской сборной по хоккею. Мы даже устроили у себя выпускной бал для одноклассников Лиззи — что было очень удобно, поскольку и я, и представители службы безопасности могли видеть, с кем она общается во время вечера. Мы с Лисой старались приглашать представителей разных поколений и слоев российского общества — от высокопоставленных кремлевских чиновников до оппозиционеров и борцов за права человека. Редкий день проходил без какого-либо мероприятия или приема. Спасо-Хаус был нашим величайшим активом, и мы использовали его на полную катушку.

Посольство США теперь располагалось в новом здании канцелярии, которое во время моего предыдущего пребывания в Москве стояло пустым и заброшенным. Верхние этажи уже были вполне пригодны для организации секретной работы. В нашей миссии по-прежнему работало больше людей, чем в большинстве американских дипломатических представительств, — почти 1800 человек, включая приблизительно 450 граждан США, служивших в Москве, а также в консульствах США в Санкт-Петербурге, Екатеринбурге и Владивостоке.

У меня была замечательная команда, Вашингтон был далеко, и я с головой погрузился в свою новую работу. Добиться реального прогресса было непросто. Пока Вашингтон был занят в основном решением проблем Ближнего Востока, российский политический узел затягивался все туже. Москву, поглощенную своими обидами, теперь привлекала вновь обретенная возможность рассчитаться за них.

* * *

Когда я уезжал из Москвы в 1996 г., после своего первого срока пребывания здесь, меня беспокоило то, что набирающая силу Россия демонстрирует одновременно высокомерие, эксцентричность, чувство обиды и незащищенности. Это проявлялось все более заметно, но я и представить себе не мог, с какой скоростью будут развиваться события, что в течение ближайшего десятилетия к власти придет Владимир Путин, который станет настоящим олицетворением этих качеств, сочетающихся только в российской внешней политике.

Изменения никогда не происходят мгновенно. Борис Ельцин уже в течение своего второго президентского срока часто спотыкался — достаточно вспомнить страшный финансовый кризис 1998 г., новую войну в Чечне и дипломатические осложнения в Косово. В конце срока, когда его здоровье серьезно пошатнулось, он, стремясь обеспечить безопасность семье и сохранить свое наследие, назначил преемником человека, который всего за несколько лет прошел путь от ничем не примечательного, никому не известного чиновника мэрии Санкт-Петербурга до высоких кремлевских постов, став сначала главой ФСБ, а затем премьер-министром. В КГБ Путин занимал довольно скромные должности, но несколько питерских покровителей помогли ему подняться по карьерной лестнице и в конечном счете завоевать доверие Ельцина.

Во многих отношениях Путин был полной противоположностью первого российского президента, анти-Ельциным. Он был на полпоколения моложе, не пил, отличался потрясающей компетентностью, трудолюбием и хладнокровием — качествами, которые импонировали русским, уставшим от хаоса и проблем эпохи Ельцина.

Самой бросающейся в глаза особенностью Путина была его страсть к контролю, порожденная прочно утвердившимся недоверием к большинству тех, с кем ему приходилось иметь дело, будь то представители российской элиты или лидеры иностранных государств. Отчасти это было связано с его профессиональным прошлым, отчасти — с жесткой школой, которую он прошел в юности в послевоенном Ленинграде. Он был единственным выжившим ребенком в семье, испытавшей все тяготы Второй мировой войны. Его отец был тяжело ранен, защищая Ленинград, а мать едва не умерла от голода во время блокады. Мировоззрение Путина формировалось на школьном дворе, где, как он говорил, «слабых били». Чтобы уметь постоять за себя, он начал заниматься дзюдо, учась побеждать более сильных противников их же оружием. Как ни скромны были его успехи в университете и КГБ, он никогда не страдал от неуверенности в себе и не сомневался в своей способности просчитывать замыслы противников и использовать их уязвимые места. Он мог и очаровать, и напугать, но в основе его действий всегда лежал холодный расчет.

Россия, которую он унаследовал, сталкивалась со множеством проблем. Помимо очевидных политических трудностей, связанных с тем, что система государственного управления была почти полностью разрушена, в стране наблюдался резкий спад экономики. После августовского кризиса 1998 г. и обвала фондового рынка правительство объявило дефолт. Рубль упал, безработица и инфляция взлетели вверх, ВВП сократился почти на 5%, нефтедобыча снизилась и составляла всего 50% от уровня до развала СССР. В течение первого президентского срока Путина благодаря быстрому росту цен на углеводороды и серьезным экономическим реформам ситуация в экономике улучшилась. К лету 2005 г., в начале второго срока Путина, ВВП рос в среднем на 7% в год. Безработица сократилась почти вдвое. Экономический прогресс способствовал росту популярности Путина и дал ему возможность сформировать образ политика, умеющего навести порядок в стране. Он приручил олигархов, заключив с ними негласное соглашение: они не вмешиваются в его дела, а он — в их бизнес. Если же они вмешаются в политику, он залезет в их карманы. В 2003 г. Путин дал им наглядный урок, расправившись с миллиардером Михаилом Ходорковским. Он отобрал у него нефтегазовую компанию ЮКОС, а самого его посадил в тюрьму. Другие противники — например, его бывший покровитель Борис Березовский — подвергались преследованию даже после того, как покинули страну.

Одержимость Путина порядком и контролем, как и страстное желание восстановить мощь российского государства, были совершенно очевидны и пользовались большой популярностью в стране. Его программа была проста: восстановление государства и государственного контроля над политикой, СМИ и гражданским обществом; возобновление контроля над природными ресурсами для обеспечения экономического роста; изменение внешнеполитического курса после почти двух десятилетий стратегического упадка; восстановление возможностей России претендовать на роль великой державы и право отстаивать свои интересы в регионе. Как я подчеркивал в телеграмме госсекретарю Райс в самом начале срока моего пребывания в России в качестве посла США, «чувствуя себя некомфортно в условиях политической конкуренции и открытости, [Путин] никогда не был поборником демократии» [2].

Что касается отношений с США, то Путин выказывал нашей стране большое недоверие, хотя в начале пребывания на посту президента пробовал развивать сотрудничество с президентом Джорджем Бушем–младшим в формах, отвечающих, по его мнению, интересам России. Он был первым зарубежным лидером, который позвонил в Вашингтон после теракта 11 сентября 2001 г., увидев возможность для России стать союзником США в глобальной войне с терроризмом. Он полагал, что эта война позволит его стране действовать на более выгодных условиях, чем в рамках концепции «нового мирового порядка», определяющего американскую внешнюю политику после окончания холодной войны. Условия негласного соглашения, которое Путин хотел заключить с США, включали выступление единым фронтом против терроризма, в котором Россия действовала бы на стороне Америки в борьбе против «Аль-Каиды» и «Талибана» в Афганистане, а Вашингтон, в свою очередь, поддержал бы жесткую тактику Москвы в отношении чеченских боевиков. Кроме того, Соединенные Штаты, по мнению Путина, могли бы обеспечить России исключительное влияние на пространстве бывшего Советского Союза, не продвигая НАТО за пределы стран Балтии и не вмешиваясь во внутреннюю политику России. Вскоре российский президент продемонстрировал, что способен выполнить свою часть предполагаемой сделки. Несмотря на серьезные опасения российских военных и представителей служб безопасности, он облегчил американским войскам доступ и транзит в Афганистан через среднеазиатские государства.

Однако Путин быстро понял, что такого рода сделка никогда не планировалась США. Он совершенно неправильно оценил наши намерения и политику. У Вашингтона не было никакого желания — и никакой причины — предлагать что-то России в обмен на ее участие в борьбе против «Аль-Каиды». Мы не видели необходимости покупать российское молчаливое согласие на то, в чем она и сама была заинтересована, и, разумеется, не собирались жертвовать долговременными, поддерживаемыми обеими партиями приоритетами и

партнерством с Европой, чтобы завоевать расположение Путина. Ошибся он и в оценке политики США, считая наши противоречивые действия частью хорошо спланированного вероломного заговора, нацеленного на подрыв его влияния, а не результатом раскола в администрации, поглощенной поисками ответа на теракт 11 сентября, совершенно безразличной к расчетам Путина и в целом не намеренной уступать ему или обращать серьезное внимание на державу, ослабленную в стратегическом отношении.

Путин переоценивал нас, подозревая в плетении тщательно спланированного заговора против российских интересов. Поворотным моментом для него стал захват террористами школы в Беслане в сентябре 2004 г. Весь мир в прямом эфире наблюдал за расправой над более чем тремя сотнями учителей, других школьных работников и учащихся. Путин счел ответ Джорджа Буша–младшего, который предостерегал его от слишком резкой реакции и заигрывания с «умеренными» чеченскими силами, чтобы попытаться снять напряженность, самым настоящим предательством. «Оранжевая революция» в Украине в том же году, как и предшествующая ей «революция роз» в Грузии, убедили Путина в том, что американцы не только подрывают интересы России в сфере ее влияния, но могут в конечном счете организовать такую же цветную революцию и в его стране. Эти подозрения накладывались на возмущение войной в Ираке, ставшей символом стремления Америки к односторонним действиям в однополярном мире, и инаугурационной речью при вступлении в должность на второй срок президента Джорджа Буша–младшего, в которой он чересчур много говорил о свободе. Эта речь убедила Путина в том, что Россия занимает одно из первых мест в списке приоритетов, стоящих на повестке дня новой администрации. Продвижение демократии, с его точки зрения, было троянским конем, предназначенным для защиты американских геополитических интересов за счет России и в конечном счете для отстранения от власти его самого.

К лету 2005 г. взаимное разочарование Москвы и Вашингтона тяжким бременем легло на отношения между двумя странами. Администрация Джорджа Буша–младшего считала, что Россия не заинтересована в развитии демократических ценностей и вряд ли в ближайшее время может стать уважаемым членом возглавляемого США международного клуба и надежным младшим партнером США в борьбе с терроризмом. Путин все сильнее склонялся к конфронтации, утверждаясь во мнении, что выстраиваемый американцами международный порядок нарушает законные интересы России и что разрушение этого порядка является ключом к сохранению и расширению пространства российского влияния. Он также полагал, что его позиции достаточно сильны, учитывая беспрецедентное одобрение и поддержку его внешней политики внутри страны. «За пределами России, — подчеркивал я в телеграмме, — Путин видит обширное пространство для маневра в мире, где есть несколько центров силы, включая погрязшие в проблемах Соединенные Штаты;

Китай и Индию, набирающие силу, но не представляющие непосредственной угрозы для России, и раздираемый внутренними противоречиями ЕС. После многих лет бесплодных мечтаний о дипломатии великой державы Путин и многие представители российской элиты с радостью попытаются сделать ее серьезной и наступательной» [3].

В воздухе витало ощущение дипломатических осложнений. Ставки были высоки. С самого начала своего срока пребывания в России в качестве посла я настаивал на реалистичной оценке перспектив сотрудничества с путинской Россией, считая его расширение маловероятным, и отстаивал прагматический подход к нашей стратегии. Реализм требовал, чтобы мы согласились с тем, что наши отношения будут не самыми дружескими — в лучшем случае в течение некоторого времени. США пора было избавиться от иллюзий, владевших ими после окончания холодной войны, признать неизбежность существенных расхождений с возрождающейся Россией и начать изыскивать возможности строительства отношений на основе сочетания соперничества и сотрудничества. Прагматизм требовал, чтобы мы четко разграничили зоны наших жизненных интересов; с осторожностью вступали в борьбу в других, менее важных, областях; держали под контролем неизбежные проблемы, сохраняя хладнокровие, и не упускали из виду вопросы, по которым мы все еще могли занимать общую позицию.

Путин, как и любой другой, прекрасно понимал, что в России с избытком хватало узких мест и мертвых зон. Численность населения сокращалась, коррупция росла, ситуация на Северном Кавказе оставалась взрывоопасной. Однако он не собирался использовать период процветания России, начавшийся благодаря росту цен на нефть, для диверсификации и модернизации экономики и развития человеческого капитала. Слишком велик был риск для политического режима и его личной власти. Я пессимистически оценивал возможность изменения его взглядов. В одной из первых телеграмм, отправленных в Вашингтон, я писал:

По меньшей мере в ближайшие несколько лет трудно ожидать кардинального переосмысления Путиным или его вероятными преемниками российских приоритетов. <...> Мне могут возразить, что это означает смену парадигмы, так как, согласно новому представлению, партнерство, ранее прочно укорененное в наших отношениях, более невозможно. Действительно, корни подлинного стратегического партнерства всегда были довольно слабыми — и в эпоху радужных ожиданий после окончания холодной войны, и в период непосредственно после событий 11 сентября. Россия слишком велика, слишком горда и слишком стесняется собственной истории, чтобы точно вписаться в «единую и свободную Европу». Ни мы, ни европейцы на самом деле никогда не считали Россию «одной из нас». И когда сегодня русские

говорят «наши» (nashi), они тоже не имеют в виду великое Евроатлантическое сообщество.

Что это означает для нас? Прежде всего то, что сегодняшняя Россия является слишком крупным игроком в слишком многих важных областях, и этого игрока невозможно игнорировать. Стремление России к политической модернизации, видимо, будет скорее ослабевать, чем расти; руководство страны не слишком беспокоится о своем имидже и не дает себе труда объяснять свои действия мировому сообществу. Упорное стремление сегодняшней России отстаивать свое влияние в соседних государствах и желание играть роль великой державы за их пределами временами будет создавать серьезные проблемы [4].

Пессимистическая оценка — это, разумеется, еще не стратегия. Моя точка зрения состояла в том, что, если стратегическое партнерство, которое на протяжении 1990-х гг. в основном полностью отвечало стремлениям и Вашингтона, и Москвы, теперь стало невозможно, следовало попытаться наладить партнерские отношения хотя бы в немногих ключевых стратегических областях. Это могло бы поставить наши отношения на более прочные рельсы ограниченного сотрудничества, уравнивающего неизбежные противоречия.

* * *

Я отдавал себе отчет, что после всех взлетов и падений последних полутора десятилетий стабилизация отношений между Россией и США потребует немало времени и сил. Когда я в последний раз перед отъездом в Москву разговаривал с госсекретарем Райс, она ясно дала понять, что разделяет мой скептицизм, но надеется, что мои усилия принесут плоды. Будучи специалистом по России, Райс была жестко настроена против репрессивной внутренней политики Путина и его стремления расширить российское влияние на постсоветском пространстве, однако соглашалась с тем, что мы должны учиться эффективно работать совместно в определенных областях — в частности, в сфере ядерного разоружения, где Россия и США обладали уникальными возможностями и несли особую ответственность. Обе страны были заинтересованы в обеспечении безопасности переработки и хранения радиоактивных материалов на своей территории и в мире в целом; в нераспространении ядерного оружия, особенно учитывая проблемы, создаваемые Ираном и Северной Кореей, и в усилении контроля и дальнейшем сокращении существующих ядерных арсеналов.

Мы также обсудили общую заинтересованность России и США в увеличении экономической составляющей наших отношений. Американские инвестиции в Россию были очень незначительны, двусторонняя торговля была развита слабо, но в таких областях, как энергетика и освоение космического пространства, открывались широкие перспективы для сотрудничества. Кроме того, Путин возобновил кампанию по вступлению в ВТО. Это требовало заключения

двусторонних соглашений с Соединенными Штатами и отмены поправки Джексона–Вэника 1974 г., препятствовавшей развитию торговых отношений с Советским Союзом из-за запрета еврейской эмиграции из СССР. Эта проблема давно была снята, но ограничения, наложенные Конгрессом из-за других аспектов политики России, продолжали действовать. Кроме того, нас по-прежнему беспокоили российские торговые барьеры, ограничивающие ввоз американской сельскохозяйственной продукции, и пиратство в сфере интеллектуальной собственности. Райс согласилась с тем, что имело смысл сделать еще одну попытку наладить сотрудничество в рамках долгосрочного вклада в обеспечение большей открытости и конкурентоспособности российской экономики. Вступление России в ВТО помогло бы укреплению власти закона и созданию модели развития экономической системы, в дальнейшем способной распространиться и на политическую систему. Расширение торговли и наращивание инвестиций придало бы нашим отношениям положительную направленность и послужило мерой предосторожности — в случае, если бы противоречия зашли слишком далеко, обеим странам было бы что терять.

Я указал и на третий приоритет в наших отношениях, а именно на постепенное расширение программ обмена, нацеленных главным образом на приглашение молодых россиян — студентов и предпринимателей — на учебу в США, и создание в России сообщества приблизительно 60 000 выпускников американских учебных заведений. Учитывая туманность перспектив быстрого улучшения отношений между Россией и США, имело смысл продолжать вкладывать капитал в молодое поколение россиян, пробуждая в них заинтересованность в соблюдении прав личности и взаимодействии с остальной частью мира.

Я знал, что любая из этих инициатив легко могла быть свернута как вследствие обострения противоречий из-за разногласий по поводу Украины и Грузии, так и в связи с завинчиванием Кремлем гаек внутри страны. Все должно было решиться в следующее два года. Срок пребывания Путина на посту президента был ограничен, и в 2008 г. он должен был уйти — во всяком случае в соответствии с российской Конституцией. По мере приближения этой даты одержимость российской элиты поисками преемника нарастала, и поэтому было важно сделать все возможное, чтобы закрепить наши отношения задолго до окончания срока Путина.

В течение первых нескольких месяцев моей работы в Москве я много общался с высокопоставленными чиновниками. Одна из важнейших задач, стоящих перед послом, состоит в развитии контактов с самыми разными людьми — только так можно получить максимально полное представление о взглядах различных игроков и их взаимоотношениях. В те годы в России было особенно трудно работать в этом направлении, поскольку многие чиновники относились к американским дипломатам с

недоверием, а представители оппозиции находились под постоянным наблюдением и на них оказывалось давление.

После того, как я вручил Путину свои верительные грамоты на тщательно продуманной церемонии в Кремле, он отвел меня в сторону и выразил свое личное уважение к президенту Джорджу Бушу–младшему, а также свое разочарование в американской политике.

— Вы, американцы, должны научиться прислушиваться к чужому мнению, — сказал он. — Теперь у вас не получится все делать по-своему. Мы можем развивать эффективные отношения, но не только на ваших условиях.

Министр обороны Сергей Иванов, давний друг и бывший коллега Путина по КГБ, свободно владеющий английским и в зависимости от обстоятельств умеющий и очаровать, и запугать собеседника, мечтал стать преемником Путина. Он не стеснялся демонстрировать свое обусловленное близостью к президенту влияние, но не пользовался большой популярностью. Помимо личных связей с Путиным, у него не было серьезной политической поддержки. Его жесткий нрав и властолюбие беспокоили других приближенных Путина, а то, что он был намного более опытным офицером КГБ, чем тот, возможно, немного беспокоило и самого Путина. Во время нашей беседы наедине в его кабинете в Министерстве обороны Иванов со знанием дела рассуждал об отношениях с Соединенными Штатами. Он резко критиковал американскую наивность и гордыню, обусловившие недооценку сложности ситуации в Ираке, а также в соседних с Россией государствах, и прямо заявил, что стабильные отношения с США важны для России, но необходимо немного «скорректировать курс».

Преемником Путина стремился стать и другой его друг, Дмитрий Медведев, в то время занимавший в Кремле пост главы Администрации президента. Медведев был моложе Иванова и не таким жестким и резким. В отличие от Путина и Иванова, Медведев никогда не был членом КПСС. Вся его профессиональная жизнь проходила уже после распада Советского Союза. Как и Путин, он был родом из Ленинграда, но рос не в таких трудных условиях. Он родился в дружной семье. Его родители были образованными людьми. Им удалось избежать чисток и арестов. Как только для этого не стало политических препятствий, они отказались от атеизма. Небольшого роста, обходительный, со свойственной юристам манерой общения и всецело преданный Путину, Медведев тем не менее имел внутренний стержень и обладал мощным драйвом. Как я выразился в телеграмме в Вашингтон, отправленной после нашей первой встречи, «без этих качеств было бы невозможно столь длительное выживание в темных и беспощадных коридорах кремлевской власти» [5].

После нашей первой встречи в его кабинете министр иностранных дел Сергей Лавров приехал в Спасо-Хаус на встречу с глазу на глаз за

ланчем. Лавров — дипломат мирового класса, искусный переговорщик, не упускающий ни одной детали и обладающий неиссякаемым творческим воображением. Он умеет быть колючим и высокомерным, особенно если плохо относится к собеседнику или когда ему приходится отстаивать заведомо несостоятельные позиции. Будучи ветераном ООН, где он почти 10 лет трудился на посту постоянного представителя Российской Федерации, он привык стойко переносить нападки со всех сторон, которые обрушивались на него во время многочасовых заседаний. Лаврову удалось выжить на убийственных дебатах благодаря таланту рисовальщика и карикатуриста. (У меня до сих пор хранится один из его скетчей — волчья морда, выражение которой точно передает атмосферу скуки, царящую на одной из встреч с американской делегацией.) За ланчем, осушив большой стакан своего любимого виски Johnnie Walker Black, Лавров устроил критический разбор ошибок в американской внешней политике, допущенных, по его мнению, администрацией Джорджа Буша–младшего. Он с видимым удовольствием перечислил упущения, благодаря которым американцы, по его мнению, открыли возможности российским дипломатам, и предупредил о грядущих проблемах, связанных с Украиной и Грузией. Он был слишком умен и слишком квалифицирован, чтобы проигнорировать потенциал сотрудничества между нашими странами, прежде всего в области экономики и ядерного разоружения.

Одной из самых интересных встреч на начальном этапе моей работы была встреча с Владиславом Сурковым, молодым советником Кремля по политическим вопросам и, несомненно, единственным в Кремле чиновником, на стене кабинета которого висела фотография рэпера Тупака Шакура. Именно Сурков был архитектором модной в то время путинской концепции «суверенной демократии» (с акцентом на первом слове).

Позднее мы с Сурковым вместе выступили в МГИМО — элитном российском университете, где учились будущие дипломаты и предприниматели, — когда там по понятным причинам торжественно отмечалась 125-я годовщина со дня рождения Франклина Делано Рузвельта. Снедаемый желанием предвосхитить планы Путина на 2008 г., Сурков тонко использовал наследие Рузвельта, делая упор на четыре срока его пребывания на посту президента и на их огромное значение для США в момент кризиса и преобразований. Я возразил, что главное наследие Рузвельта заключалось вовсе не в четырех сроках, которые в то время были разрешены нашей Конституцией, а скорее в том, что ему удалось сделать за этот период, а именно в создании политических и экономических институтов, которые вывели Америку из Великой депрессии, помогли победить вместе с Советским Союзом во Второй мировой войне и обеспечили послевоенное процветание США. Личности имеют значение, но люди уходят, а демократические институты остаются. Я, однако, не убедил Суркова.

Не прореагировал он и на мой призыв хорошенько подумать о последствиях продолжающегося отката от демократии для успеха приближающегося саммита «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге. Я подчеркнул, что, нравится ему это или нет, но на саммит в Россию приедут 8000 его «лучших друзей» — представителей СМИ со всего мира. При этом меньше всего их будет интересовать главная тема саммита — энергетическая безопасность. Прежде всего они захотят рассказать своей аудитории о событиях на внутреннем фронте. Эти истории явно будут захватывающими, но не слишком жизнеутверждающими. Сурков только пожал плечами, демонстрируя вслед за своим патроном пренебрежительное отношение к мнению мирового сообщества.

Я старался закидывать сети как можно шире, налаживая контакты не только с высокопоставленными чиновниками. Поскольку на московских дорогах были жуткие пробки, я, к ужасу представителей службы безопасности, иногда спускался в метро. Московский метрополитен работал так же хорошо, как в советское время. Там царила такая же толчея, а зимой стоял все тот же запах мокрой шерсти.

Я регулярно встречался с самыми откровенными оппонентами Путина, в том числе с Гарри Каспаровым, легендарным экс-чемпионом мира по шахматам. Борис Немцов, бывший кандидат в президенты, а теперь яростный критик Путина, был всегда доступен, полон энергии и новых идей. (В феврале 2015 г. он будет убит в нескольких сотнях метров от стен Кремля.) Я часто встречался со стойкой группой борцов за права человека, в том числе с негибаемой Людмилой Алексеевой, которая в свои 80 с лишним лет по-прежнему не сдавала своих позиций, и молодыми активистами, горевшими желанием решать самые разные проблемы — от насилия в Чечне до ухудшения экологической обстановки и ущемления прав людей с ограниченными возможностями.

В Москве не было недостатка в выдающихся личностях. В просторном здании в центре Москвы тихо сидел гневно осуждаемый многими соотечественниками за развал Советской империи Михаил Горбачев, оставшийся в одиночестве после смерти жены. Его все больше беспокоили авторитарные замашки Путина. Он, видимо, грустно размышлял о том, что ему не удалось сделать, и чувствовал себя немного потеряннным в новой, блестящей, одержимой духом стяжательства Москве. На маленькой даче под Москвой, за высоким зеленым забором, без усталости писал свои книги Александр Солженицын. Как-то осенью, ближе к вечеру, я приехал навестить его, и он часа два, пока за окном сгущались сумерки, рассказывал о своей жизни, о тяготах войны и гонениях при советской власти. Он говорил, что верит в Путина и Россию. Писатель не признавал, что Россия одурманена материализмом и отравлена свалившимся на нее благодаря нефтяным доходам богатством, и уверял, что свойственное русским чувство собственной исключительности имеет духовные основы. Он не видел

ничего плохого в сохранении господствующего положения России на постсоветском пространстве, «включая наших братьев в Украине». Хотя после изгнания из Советского Союза Солженицын почти 20 лет прожил в Вермонте, он не проникся ценностями либерального интернационализма, особенно в его агрессивном неоконсервативном выражении, продемонстрированном в Ираке.

Я старался как можно полнее использовать возможности российских СМИ, давая интервью тележурналистам и газетчикам и рассказывая о вызовах, стоящих перед американской политикой, и о своем стремлении к оздоровлению американско-российских отношений. Кроме того, я предпринял довольно необычную инициативу, предложив выступить в Комитете Государственной думы по международным делам и ответить на вопросы, касающиеся американской политики. Как бы ни несовершенен был мой русский, думаю, что, проведя почти три часа с депутатами, я внес весомый вклад в развитие наших отношений с Россией. Некоторые мои оппоненты позднее извинялись за слишком резкие комментарии и острые вопросы. Я заверил их, что на слушаниях в Конгрессе в Вашингтоне иногда разгораются, мягко говоря, еще и не такие страсти.

По опыту моей прошлой работы в России я знал, что понять эту страну невозможно, не побывав за пределами Москвы и Санкт-Петербурга. Точно так же русским не понять Америку, питаюсь исключительно ее карикатурными описаниями, которыми кормят их российские СМИ, по большей части превратившиеся в филиалы Кремля. В течение трех лет пребывания на посту посла я выезжал за пределы Москвы почти 50 раз. Я проехал всю Россию с запада на восток, от Калининграда до Владивостока, и с севера на юг, от ледяной Арктики до Сочи на Черном море. В основном мы с Лисой с комфортом путешествовали по Транссибирской железной дороге — это, пожалуй, по-прежнему был лучший способ почувствовать бескрайность российских просторов. Несколько незабываемых дней я провел на Чукотке, которую отделяет от Аляски Берингов пролив. Один из самых богатых людей России, Роман Абрамович, занимал здесь пост губернатора. Он вкладывал в местную инфраструктуру огромные средства. Такого рода деятельность играла в путинской России роль своеобразных общественных работ для олигархов. В Волгограде, бывшем Сталинграде, я вел трогательные беседы с пожилыми ветеранами войны.

Я провел много вечеров в Сибири и на Урале, где местные губернаторы со своими помощниками пытались напоить до бесчувствия посетившего их американского посла. Как и мои предшественники, я использовал самые разные приемы, чтобы оставаться трезвым, — незаметно выливал содержимое стопки в горшки с комнатными растениями, наливал в стакан воду вместо водки, пил спиртное не залпом, а маленькими глотками, но это мало помогало. Я по-прежнему был

очарован Северным Кавказом, но так и не побывал снова в Чечне, где теперь правил путинский наемный бандит Рамзан Кадыров.

* * *

Мы упорно работали, стремясь усилить экономическую составляющую нашего сотрудничества с Россией и наконец преодолеть торговые противоречия. Подписание двустороннего торгового соглашения сначала планировалось приурочить к открытию саммита «Большой восьмерки» в Санкт-Петербурге в июле 2006 г. Путин, как нам казалось, придавал ему большое значение, что давало нам некоторые преимущества на переговорах, которые продвигались очень медленно. Быстрый прогресс на таких же переговорах с Украиной, результатом которых стало подписание весной 2006 г. двустороннего соглашения и нормализация торговых отношений, только сыпал соль на рану российскому президенту. В секретном письме, отправленном Райс по электронной почте в апреле, я нарисовал мрачную картину: «В ходе переговоров мы достигли точки, после которой их эффективность будет только снижаться. Нежелание российского президента сделать решительный шаг к заключению сделки может привести к тому, что русские быстро, как они это умеют, скатятся назад, в болото реальных и воображаемых обид. К сожалению, в вопросе вступления России в ВТО отношение Путина к американцам становится все более негативным. <...> На данном этапе он вполне может выстрелить себе (и России) в ногу, заявив, что Россия вообще не нуждается в ВТО, и США могут подтолкнуть его к этому решению» [6].

Американо-российские переговоры наконец продвинулись вперед, и в ноябре 2006 г., более чем через 12 лет после их начала, было подписано двустороннее соглашение. Процесс вступления в ВТО и отмены поправки Джексона–Вэника растянулся еще на несколько лет, поскольку Россия была возмущена тем, что ей устроили форменную колонию, требуя в числе прочего пересмотра нескольких сотен законодательных актов и тысячи с лишним международных соглашений. Тем не менее это событие стало единственным серьезным прорывом в наших экономических отношениях за последнее десятилетие.

Кроме того, мы продолжали упорно работать, чтобы увеличить объем двухсторонней торговли и инвестиций. Я провел немало времени с представителями американских деловых кругов — как крупных энергетических компаний, так и среднего бизнеса, — пытающихся найти точку опоры на неустойчивом российском рынке. Бизнес в России был занятием не для слабонервных; один американский топ-менеджер дошел до того, что стал участником своеобразной программы защиты свидетелей, разработанной в его энергетической компании, спасаясь от хищных российских партнеров, пытающихся растащить крупное совместное предприятие. Несмотря на риск, в России были деньги, которые можно было зарабатывать, и новые рынки, которые можно было осваивать, и я активно занимался лоббированием, очутивая самых

высокопоставленных кремлевских чиновников, глав регионов и руководителей местных администраций и добиваясь от них установления единых правил игры для американских компаний. С 2005 по 2006 г. объем американских прямых инвестиций в Россию увеличился на 50%. Вырос и товарооборот между нашими странами.

Самой громкой торговой сделкой стала покупка Россией лайнеров Boeing, в том числе новых Boeing 787 Dreamliner на сумму почти \$4 млрд. Глава российского отдела продаж и операций компании Boeing был очень опытным специалистом. Поставки российского титана в США позволили приступить к производству нового, более легкого варианта Boeing 787. В результате в Москве были открыты исследовательские и конструкторские предприятия, на которых было создано приблизительно 1400 рабочих мест для российских инженеров. Этот шаг был умной инвестицией, поскольку способствовал усилению интереса к закупкам в США и служил прекрасной рекламой высокотехнологичных продуктов, которые могла предложить Россия. Эта сделка, официально оформленная в середине 2007 г., стала самой крупной после окончания холодной войны американо-российской сделкой вне энергетического сектора. Она послужила примером для компаний других секторов экономики, желающих тоже попытаться счастья в России.

Сотрудничество в области использования атомной энергии также медленно, но верно продвигалось вперед. Буш и Путин внесли сходные предложения по развитию глобального энергетического сотрудничества в гражданских отраслях, нацеленного на расширение использования ядерного топлива как экологически чистой альтернативы углеводородам и снижение риска распространения ядерного оружия. Оба лидера выступили с идеей создания многонациональных обогатительных предприятий, чтобы избавить отдельные страны от необходимости заниматься обогащением ядерных материалов и переработкой радиоактивных отходов, поскольку и то и другое было чревато серьезным риском распространения ядерного оружия. И Россия, и США были заинтересованы в продвижении различных инициатив в области обеспечения сохранности и безопасности ядерных отходов. Возмущенный тем, что США и международное сообщество по-прежнему озабочены только собственной ядерной безопасностью, Путин призывал их взглянуть на проблему шире, а также пытался продемонстрировать возможности сотрудничества в этой области с третьими странами. Мы тоже считали такой подход разумным. Когда Каддафи искал, кому передать обогащенное сырье после того, как США договорились с ним о свертывании его ядерной программы, мы дали русским возможность взять ливийского лидера под опеку. Было немного странно, но приятно видеть контейнеры с обогащенным ураном, которые еще пару лет назад были объектом наших серьезных мер в Ливии, хранящимися на одном из предприятий в Подмосковье.

Чтобы кодифицировать нашу работу в этой области, в начале 2007 г. мы договорились о подписании двустороннего соглашения о сотрудничестве в области использования атомной энергии в гражданских отраслях. Достижения в этой области способствовали улучшению условий для взаимодействия по важнейшим вопросам нераспространения ядерного оружия, особенно в Иране и Северной Корее. Россия, которая всегда была трудным партнером на переговорах при принятии резолюций Советом Безопасности ООН, в конце 2006 г. присоединилась к двум важным пакетам санкций против обеих этих стран.

Помимо усилий в области развития экономического сотрудничества и ядерного разоружения, я придавал огромное значение поддержке и расширению программ обмена студентами. Министр образования Маргарет Спеллингс приехала в Москву, чтобы обсудить со своим российским коллегой новые двусторонние инициативы в области образования, включая развитие партнерских отношений между университетами и обмен учителями средней школы по математике и другим предметам. Мы искали возможности расширения англоязычных программ обучения в России и русскоязычных программ в Соединенных Штатах.

Продвижению этих инициатив немало способствовали частые визиты в Россию представителей администрации и встречи на высшем уровне в течение 2005–2006 гг. В 2006 г. президент Джордж Буш–младший встречался с Путиным четыре раза, а представители администрации во главе с госсекретарем Райс бывали в России постоянно. Стив Хэдли, ставший преемником Райс на посту советника по вопросам национальной безопасности, также посетил Москву, и его мнение сыграло важную роль на сложных дебатах в Вашингтоне о политике на российском направлении. Внимание на высшем уровне помогало нам в работе, но оно не разогнало тучи, сгущавшиеся над американо-российскими отношениями.

* * *

Несмотря на все усилия и желание поставить наши отношения с Москвой на более устойчивые рельсы, в конце 2006 г. мы были не ближе к цели, чем полтора года назад, когда я приехал в Россию, а в некоторых отношениях даже дальше от нее. По понятным причинам терпение таких прагматиков, как Райс и Боб Гейтс, который в конце 2006 г. сменил Дона Рамсфелда на посту министра обороны, а также и самого президента Джорджа Буша–младшего, начало истощаться, и неоконсерваторы получили возможность продвигать более жесткий подход. Когда Путин стал настойчиво заявлять о правах России на влияние на постсоветском пространстве, темная сторона его внутренней политики погасила последние проблески политической открытости.

Как наглядно показал обмен колкостями между Путиным и Райс у камина осенью 2006 г., российского президента очень беспокоила Грузия и ее

президент. Михаил Саакашвили не скрывал своей заинтересованности в членстве Грузии в НАТО и установлении более тесных связей с Западом. Он щеголял благожелательным отношением к нему в Вашингтоне, где многие без устали восхваляли его политическую ловкость, проявленную во время «революции роз», а также впечатляющие успехи в области экономики, достигнутые после нее. Хотя он утверждал, что хотел бы иметь хорошие отношения с Путиным, удовольствие, с которым он дразнил русского медведя, приводило Кремль в ярость. Российская политика основывалась на предпосылке, что Россия вправе ожидать от такого небольшого и небогатого соседнего государства, как Грузия, если не добровольного, то хотя бы навязанного силой серьезного отношения к ней и уважения к ее интересам. Вызывающая непочтительность Саакашвили вызывала у Путина растущую досаду. Грузинский президент ясно дал понять, что намерен вернуть Абхазию и Южную Осетию. У него были для этого основания, поскольку Абхазия и Южная Осетия, ранее входившие в состав Грузии, уже в течение многих лет фактически находились под российской оккупацией. Саакашвили стремился добиться успеха на пути к членству в НАТО и с наслаждением предвкушал использование рычагов давления на Москву, создаваемых любыми шагами в этом направлении.

Была растущая опасность того, что Саакашвили переусердствует, а Кремль отреагирует слишком резко. Информировав Вашингтон о встрече Путина с Саакашвили в июне 2006 г., я отмечал, что «в эти дни никто не вызывает в Москве такую невралгию, как Саакашвили».

Недвусмысленное послание Путина грузинскому лидеру сводилось к следующему: «Вы можете иметь либо территориальную целостность, либо членство в НАТО. Но вы не можете иметь и то и другое вместе» [7].

Ранее в том же году в другой телеграмме я подчеркивал, что «нигде намерение Путина остановить эрозию российского влияния не проявляется так явно, как в отношениях с соседними с Россией государствами» [8]. Если Грузия была проблемой текущей повестки дня, то Украина всегда оставалась для Путина самой красной из всех красных линий. «Оранжевая революция» 2004 г. стала для Кремля серьезным ударом, предупредительным выстрелом, напоминанием о том, что украинцы могут выйти из зоны исторической зависимости от Москвы и начать дрейфовать в сторону официального объединения с Западом. Следующие несколько лет принесли российскому руководству некоторое облегчение, поскольку победители в Киеве предавались традиционной украинской забаве, ссорясь друг с другом и бросив экономику тонуть в болоте коррупции и бюрократизма. Путин был очень чувствителен к любым намекам на то, что украинское правительство может побудить Вашингтон облегчить Украине путь в НАТО, и панически боялся тайных сговоров с американцами.

Внутренняя политика России также стала более жесткой. Задумываясь о возможном транзите власти в 2008 г., Путин стремился устранить любые

потенциальные факторы неопределенности и запугать своих противников. В конце 2005 г. с его подачи в Думу был внесен законопроект, серьезно ограничивающий деятельность неправительственных некоммерческих организаций (НКО), особенно получающих финансирование от иностранных государств. Наше посольство прилагало все усилия, чтобы не допустить принятия этого закона. Мы консультировались как с российскими НКО, так и с американскими неправительственными организациями, все еще работающими в России, а также встречались со многими депутатами и кремлевскими чиновниками. Я подключил к нашим усилиям и европейских коллег, понимая, что российское правительство скорее услышит хоровое выступление, чем сольные номера. Мы добились некоторого прогресса, и законопроект, одобренный Думой весной 2006 г., был не таким суровым, как предполагалось. Тем не менее общая тенденция была ясна. Опасаясь, что я не услышал сигнал, Сурков расставил точки над «і» в разговоре, состоявшемся между нами той весной:

— НКО не смогут заниматься в России тем, чем они занимались во время цветных революций в Украине и Грузии. Точка. В 1990-е мы были слишком слабы и растеряны, чтобы действовать. Теперь Россия сумеет защитить свой суверенитет.

В условиях неопределенности в связи с транзитом власти в 2008 г. многие представители российской элиты яростно боролись за богатство и власть. Между тем структурные проблемы — коррупция, отсутствие институциональной базы системы сдержек и противовесов, давление на СМИ и гражданское общество — становились все острее. «Реальная опасность, — телеграфировал я в Вашингтон, — состоит в том, что свалившееся на путинскую Россию богатство мешает ей успешно продвигаться вперед» [9]. К сожалению, в этот период в России довольно часто убивали диссидентов и известных журналистов. За год до моего прибытия в Россию в Москве был убит Пол Хлебников — отважный американский журналист из Forbes. Осенью 2006 г. убийства участились. В Лондоне был отравлен и после долгих мучений скончался Александр Литвиненко, бывший сотрудник российских спецслужб, ставший яростным критиком Кремля. Следы преступления вели напрямиком в Кремль. В Москве на лестничной площадке возле своей квартиры была застрелена Анна Политковская, бесстрашная журналистка из либеральной «Новой газеты». Она писала о войне в Чечне и многих злоупотреблениях в российском обществе. Некоторые считали, что убийство не случайно произошло именно в день рождения Путина.

Я пришел на похороны Политковской, чтобы отдать последний долг отважной журналистке. Мы встречались всего один раз, но ее репутация и жизнь заслуживали уважения, и, кроме того, мне было важно заявить о позиции Соединенных Штатов. Как сейчас помню тот холодный осенний день, спускающиеся сумерки, первые снежинки и длинную очередь

желающих простится с отважной журналисткой. Примерно 3000 человек медленно шли к залу, где стоял гроб. Меня, а также одного из моих европейских коллег и нескольких редакторов «Новой газеты» попросили выступить. В течение нескольких минут я на русском языке говорил о том, что Политковская была олицетворением всего самого светлого в России и что лучший способ почтить ее память — продолжать отстаивать идеалы, которые отстаивала она, и строить ту Россию, которую она хотела построить. Ни один представитель российского правительства на похороны не пришел [\[10\]](#).

* * *

На фоне сгущающихся туч в начале 2007 г. случилось новое потрясение. В начале февраля Путин должен был стать первым российским лидером, участвующим в Мюнхенской конференции по безопасности — ежегодной встрече американских и европейских высокопоставленных чиновников и экспертов по проблемам безопасности. Он воспользовался этой возможностью, чтобы высказать наболевшее. Путин подверг резкой критике американский унилатерализм, «систему права одного государства», которая «перешагнула свои национальные границы во всех сферах» [\[11\]](#). Ехидно предупредив собравшихся о том, что его рассуждения могут показаться им «излишне полемическими», Путин ринулся в бой и выдал сразу все критические замечания, которые в разное время делал в течение многих лет. Аудитория была озадачена, но присутствующий в зале высокопоставленный американский чиновник, министр обороны Гейтс, не растерялся и сухо заметил, что, будучи, как и Путин, бывшим разведчиком, он все-таки полагает, что «одной холодной войны вполне достаточно».

В электронном письме Райс, отправленном вскоре после этого, я попытался еще раз сформулировать причины формирования такого мировоззрения Кремля. «Мюнхенская речь, — писал я, — стала результатом одержимости России накопившимися за 15 лет разочарованиями и обидами, усиленной ощущением самого Путина, что проблемы России по-прежнему нередко считаются чем-то само собой разумеющимся или попросту игнорируются». Поведение Кремля объяснялось не только геополитическими, но и психологическими причинами. «С психологической точки зрения, — писал я далее, — чувство удовлетворения, получаемое Москвой от возможности привлечь в себе внимание после стольких лет неудач, вполне объяснимо. Ничто так не радует русских, как возможность поддеть американцев, с которыми они так долго сравнивали себя». Соблазн в Мюнхене был слишком велик, и Путин не устоял. «Немалую роль сыграла и личность самого российского президента, который не мог не воспользоваться моментом, чтобы смело, с высоко поднятой головой, войти в логово трансатлантических зубров безопасности и дать по ним залп из всех орудий» [\[12\]](#).

По мнению Путина, момент был удобен и с политической точки зрения. Несомненно, трубя о том, что враг у ворот, и разоблачая происки американцев, он пытался отвлечь внимание от внутренних проблем. Сыграло свою роль и глубокое убеждение российского президента в том, что в 1990-е гг. Россию использовали в своих интересах и отечественные олигархи, и лицемерные друзья на Западе и что путинизм нацелен прежде всего на восстановление игровой площадки для российского государства. Мюнхенская речь Путина была не просто набором красивых слов — он выражал накопившееся разочарование многих соотечественников. В тот момент он считал, что его достижения, обеспечившие ему популярность, состояли в восстановлении в стране порядка, обеспечении ее процветания и возвращения россиянам чувства собственного достоинства. Иными словами, он полагал, что дал народу все, чего ему так не хватало в тот момент, когда Ельцин оставил свой пост.

В другом послании госсекретарю, отправленном примерно за две недели до этого, я попытался обрисовать ситуацию более подробно. Я подчеркивал, что Россия Путина по-прежнему представляет собой парадокс. С одной стороны, Путин и его приближенные страдают от типичного «головокружения от успехов». Этот диагноз был сформулирован еще в сталинскую эпоху¹⁰. Болезнь быстро поразила новую постсоветскую элиту — она утопала в нефтедолларах, а международная ситуация выглядела более многообещающей, чем в предшествующие годы, что льстило ее самолюбию:

Большинство представителей российской элиты, все еще опьяненной неожиданно быстрым возрождением России и возвращением статуса великой державы, видят в окружающем мире множество тактических возможностей. Америке, увязшей в Ираке, теперь не до России; Китай и Индия не представляют угрозы и отчаянно нуждаются в энергетических ресурсах; Европа занята транзитом власти и, в сущности, податлива; на Ближнем Востоке царит хаос, а рудиментарные связи с такими возмутителями спокойствия, как Сирия, открывают возможности распознавать и посылать определенные дипломатические сигналы. С точки зрения Кремля ситуация в ближайшем окружении России также выглядит намного лучше, чем год назад, — угроза расширения НАТО уже не кажется непредотвратимой; в Украине эйфория после цветной революции сходит на нет; Грузия, по крайней мере на время, успокоилась; Средняя Азия начинает относиться к российским интересам более внимательно [13].

Ситуация внутри страны — по крайней мере на поверхности — выглядела столь же многообещающей. По данным опросов общественного мнения, политику Путина одобряли 80% граждан. Экономика страны росла на 7% в год, был создан резервный фонд — \$300 млрд в твердой валюте. В стране появился средний класс, озабоченный повышением уровня жизни и использованием

возможностей личного роста, о которых представители старшего поколения могли только мечтать, и почти не интересующийся политикой. Олигархи вели себя тихо, а Путин и его ближайшие друзья, которых никогда не прельщала перспектива жить только на государственную зарплату, постепенно монополизировали основные источники богатства.

С другой стороны, писал я далее, «за этим занавесом скрывается не полностью одетый король». В то время как представители элиты все более склонялись к мнению, что в 2008 г. Путин уйдет, сам он обнаружил, что найти достойного преемника труднее, чем ему казалось. Единственная реальная система сдержек и противовесов в России обеспечивалась не институтами, а единственной личностью, а значит, именно Путин должен был убедить пеструю кремлевскую и околоскремлевскую компанию — от косных сотрудников спецслужб до оставшихся сторонников экономической модернизации — в том, что его преемник не будет угрожать существующему порядку [14].

За впечатляющими макроэкономическими показателями и кажущейся стабильностью скрывались серьезные проблемы. Демографическая яма была отнюдь не абстрактной проблемой для 30 млн россиян, проживающих к востоку от Урала, где население было тонким слоем размазано по огромной территории, — эти люди сидели на огромных запасах природных ресурсов и смотрели на протяженную границу, за которой жили почти 1,5 млрд китайцев. Быстро усиливалась коррупция, как и сверхзависимость России от экспорта углеводородов, цены на которые были высоки, но нестабильны. Могла подвести и энергетическая инфраструктура, явно устаревшая и разрушающаяся из-за постоянной нехватки инвестиций. На Северном Кавказе царил обманчивое спокойствие — службы безопасности поддерживали порядок, но кардинального решения проблем не предвиделось. И хотя трудно было вообразить реальную перспективу цветной революции в России, Кремль панически боялся внешнего вмешательства и не был уверен в прочности своей власти.

Что из этого следовало с точки зрения стратегии США? Я предупреждал, что с русскими, видимо, будет все труднее иметь дело, и подчеркивал, что согласно даже самым благоприятным прогнозам, они будут «все чаще демонстрировать утонченность, грацию и страсть ко всему блестящему, свойственную "новым русским" 1990-х гг., и пускать пыль в глаза под лозунгом "я буду ездить на своем хаммере по тротуару просто потому, что это круто"» [15]. Русские страдали от неутолимой жажды уважения, а их обида на то, что проблемы России считаются чем-то само собой разумеющимся, и вовсе зашкаливала.

Из-за всех этих досадных моментов мы не могли позволить себе не считаться с Россией Путина, как бы соблазнительно это иногда не было. Там, где это было возможно, мы должны были опираться на общность взглядов, а где такой возможности не было — стараться минимизировать ущерб. Я утверждал, что мы должны внимательно следить за

европейцами и не перегибать палку в вопросах, из-за которых наши ключевые союзники могли начать отдаляться от нас. Я особо подчеркивал, что крайнюю осторожность следует проявлять «в продвижении наших тактических приоритетов; если мы будем пытаться решать проблемы исключительно в своих интересах, по наиболее важным вопросам добиться желаемого будет только труднее» [16]. Эта тема превалировала в моих сообщениях и беседах до конца срока моего пребывания в Москве. Я понимал, что отказаться от сложившейся после окончания холодной войны и уже ставшей привычной предпосылки, что мы в любом случае сможем обойти Россию или начать манипулировать в своих интересах, будет очень трудно. Я также отдавал себе отчет, что главная трудность состояла в стремлении администрации следовать унаследованным подходам в таких областях, как европейская безопасность и противоракетная оборона. Но знал я и то, что в отношениях с Путиным возможности для маневра исчерпаны, и любая неосторожность с нашей стороны может привести к серьезным столкновениям по таким критически важным проблемам, как Иран.

Шел 2007 г., и вопрос о том, кто станет преемником Путина, когда в 2008 г. закончится его второй президентский срок, все сильнее беспокоил российскую элиту и все больше мешал нормальному развитию отношений между нашими странами. Попытки предугадать действия Путина всегда были бесполезным занятием. С уверенностью можно было сказать лишь одно: он будет делать все возможное, чтобы заставить людей как можно дольше гадать о своих намерениях. Существовала, разумеется, вероятность того, что он решится на изменение Конституции, чтобы получить возможность занимать свой пост три срока подряд, — провести соответствующий закон через Думу не составило бы труда. Но большинство сигналов, которые я получал от него, а также от Сергея Иванова, Владислава Суркова и других, указывало на то, что Путин все-таки намерен соблюсти приличия и уйти. Сурков несколько раз недвусмысленно намекал, что Путин, возможно, будет баллотироваться на третий срок в 2012 г., поскольку это будет уже не третий срок подряд. Была и другая возможность: независимо от того, останется ли Путин президентом в 2008 г., он сохранит реальную власть в любой роли по его выбору. Тем не менее относительно молодому, здоровому, политически успешному лидеру не так-то просто было добровольно оставить свой пост. В тысячелетней российской истории прецедентов не было.

Так или иначе, Путин ни в коей мере не собирался раскрывать свои планы, но вряд ли готовился паковать свои бумаги для передачи в архив. Наиболее вероятными кандидатами на роль преемника были Дмитрий Медведев и Сергей Иванов. Медведев, которому тогда исполнилось 42 года, казался более современной фигурой, чем Иванов, но его считали слишком мягким лидером, плохо вписывающимся в суровый и беспощадный мир политики российской элиты и международных отношений. Иванов, которому тогда исполнилось 54 года, был более

традиционным претендентом. Как и Путин, он был ветераном КГБ. Кроме того, он несколько лет проработал на посту министра обороны. Однако Иванов казался слишком жестким лидером, а его честолюбие и уверенность в своих силах не нравилась другим косным представителям путинского окружения и, возможно, самому Путину.

Путин начал продвигать Медведева в конце 2005 г., когда тот еще руководил Администрацией президента, сделав его первым заместителем председателя правительства. У Медведева появился шанс создать себе образ относительно независимого политика. Он отвечал за «приоритетные национальные проекты», в том числе в области улучшения жилищных условий населения, здравоохранения и образования, на реализацию которых выделялись значительные объемы финансирования из федерального бюджета. В январе 2007 г. он возглавил российскую делегацию в Давосе, где его выступление было принято весьма благожелательно. Но Путин считал, что ему еще рано покидать свой пост. В феврале 2007 г. он освободил Сергея Иванова от должности министра обороны и тоже назначил его первым заместителем председателя правительства. В компетенцию Иванова входила реорганизация авиационной отрасли, судостроения и высокотехнологичных отраслей промышленности, а также становящаяся все более прибыльной торговля оружием. В результате Иванов освободился от мертвого политического груза многочисленных скандалов вокруг Министерства обороны, связанных с замалчиванием случаев гибели военнослужащих по призыву в мирное время и другими неприятностями. Позиции и Иванова, и Медведева выглядели достаточно прочными.

Боязнь Путина, что внешнее влияние может подрвать его способность контролировать ситуацию, граничила с паранойей. Самый острый обмен мнениями, который я когда-либо имел с ним, случился во время частной беседы на Петербургском международном экономическом форуме в начале июня 2007 г. Он обвинил посольство США и американские неправительственные организации в финансировании и поддержке критиков Кремля.

— Мы не допустим внешнего вмешательства в наши выборы, — сказал он. — Мы знаем, что у вас есть дипломаты и люди, выдающие себя за дипломатов, которые разъезжают по всей России и помогают оппозиции.

Стараясь говорить самым ровным тоном, каким только мог, я ответил, что, разумеется, только самим русским решать, кого выбирать.

Соединенные Штаты никогда не занимались поддержкой каких-либо конкретных кандидатов или партий и не собирались этого делать. Мы, однако, всегда будем выступать за честные выборы в России, — так же, как и в любой другой стране. Путин выслушал меня, скупно улыбнулся и сказал:

— Не думайте, что внешнее вмешательство останется без ответа [\[17\]](#).

Он был уверен, что мы стремимся дестабилизировать политическую ситуацию в России, и проводил прямую линию от цветных революций в Грузии и Украине в 2003 и 2004 гг., которые, по его искреннему убеждению, были результатом американских заговоров, до его собственной проблемы передачи власти в 2008 г. Я вспомнил эту угрозу Путина более чем десятилетие спустя, когда беззастенчивое вмешательство России в американские президентские выборы 2016 г. показало всю ее глубокую спекулятивность.

Когда 2007 г. подходил к концу, Путин наконец раскрыл карты и объявил, что поддержит Медведева в качестве своего преемника на президентских выборах в марте 2008 г. Его логика стала более понятна в следующие несколько месяцев, когда начали циркулировать слухи, что Путин останется в правительстве в качестве премьер-министра. Российская Конституция это допускала. Сговорчивый и менее опытный Медведев был более удобным партнером в «тандеме», чем Сергей Иванов, который, скорее всего, и сам чувствовал бы себя в этой роли не слишком комфортно, и напрягал бы Путина. Политическая ситуация в России постепенно стабилизировалась — в отличие от американо-российских отношений, которые развивались в противоположном направлении.

* * *

Список разногласий между Россией и США продолжал расти, но несколько проблем стояли особенно остро. Одной из них была проблема Косова. Соединенные Штаты отстаивали признание независимости Косова от Сербии странами — членами ООН. Такая позиция объяснялась рядом практических и нравственных соображений. Население Косова жаждало независимости, статус-кво был неопределенным, и длительные проволочки могли привести к новому витку насилия на Балканах. Для Путина же признание независимости Косова стало неприятным напоминанием о прежнем бессилии России в этом регионе. Свою позицию он считал своеобразной демонстрацией того, насколько его Россия отличается от России Ельцина.

Его беспокойство, и не совсем безосновательное, было связано еще и с тем, что признание независимости Косова могло вызвать цепную реакцию на пространстве бывшего СССР, поскольку некоторые представители российской элиты убеждали его признать независимость Абхазии, Южной Осетии и других спорных территорий. Путин никогда не стеснялся использовать эти проблемы в качестве инструментов давления, особенно на Саакашвили, но предпочитал, чтобы они оставались замороженными. Кроме того, он понимал, что сепаратистские настроения на Северном Кавказе, то есть внутри самой Российской Федерации, продолжают тлеть, и не хотел, чтобы там вновь разгорелся пожар. «Путин оценивает свои достижения, исходя в числе прочего из двух убеждений: что Россию уже невозможно третировать, как в 1999 г., и что проблема сепаратизма на Северном Кавказе урегулирована, —

писал я летом 2007 г., — и он будет отчаянно сопротивляться попыткам поставить под сомнение любое из них» [18]. Тем не менее продолжалась реализация плана ООН, разработанного бывшим президентом Финляндии Марти Ахтисаари, и к концу 2007 г. ожидалось признание независимости Косова.

Другой проблемой был вопрос о расширении НАТО. На этот раз речь шла о принятии в члены этой организации Украины и Грузии. После окончания холодной войны наблюдались две волны экспансии Североатлантического союза: во второй половине 1990-х гг. в НАТО пригласили Польшу, Чехию и Венгрию, а затем, несколько лет спустя, — прибалтийские государства и еще четыре страны Центральной Европы. Во время первой волны Ельцин скрежетал зубами, но ничего не мог поделать. Путин почти не сопротивлялся вступлению в НАТО стран Балтии — во время первого срока ему хватало других забот. Но с Грузией и тем более с Украиной дело обстояло иначе. Можно было не сомневаться, что Путин будет всеми силами бороться против любых шагов этих двух государств в направлении НАТО. В Вашингтоне, однако, сохранялась своего рода геополитическая и идеологическая инерция в работе. Вице-президент Чейни и значительная часть представителей межведомственной бюрократии по-прежнему были заинтересованы в реализации «Плана действий по подготовке к членству в НАТО», разработанном для Украины и Грузии. Ключевые европейские союзники США, и прежде всего Германия и Франция, решительно возражали. Они не хотели усиления разногласий между Москвой и Западом и не были готовы взять на себя официальные обязательства по защите Тбилиси или Киева в случае войны с Россией. Администрация Буша понимала причины их несогласия, но по-прежнему считала, что этот вопрос можно обойти.

Последней из трех самых острых проблем была без конца обсуждаемая проблема ПРО. У русских вызывало беспокойство техническое превосходство США в этой области, сохраняющееся еще со времен СССР. Они всегда опасались, что наши достижения в создании системы ПРО, безотносительно формулируемых целей ее использования, ставят Москву в крайне невыгодное стратегическое положение. Путин проглотил выход США из Договора об ограничении систем ПРО на первом этапе работы администрации Буша, но глубоко возмущался этим шагом, который, по его мнению, был еще одним примером стремления США усилить свое влияние за счет России. В 2007 г. Соединенные Штаты начали развертывание систем ПРО на Аляске и в Калифорнии для защиты от растущей угрозы со стороны КНДР. Еще большее раздражение у Путина вызывали планы размещения новых радиолокационных станций и противоракетных установок в Чехии и Польше для защиты от потенциальной ракетной угрозы со стороны Ирана. Путин не считал эту угрозу реальной, а если и считал, то его эксперты утверждали (и не без оснований), что с технической точки зрения было бы более целесообразно развертывать новые установки в

юго-восточной части средиземноморского региона или в Италии и что действенным элементом системы ПРО могла бы стать американская корабельная многофункциональная интегрированная боевая информационно-управляющая система «Иджис» (Aegis). Никакие, даже самые обоснованные, аргументы не убеждали Путина и российских военных в том, что в силу технических ограничений размещаемые в Чехии и Польше установки в принципе не способны поражать условные российские цели, не поколебали органически присущей им подозрительности. В долгосрочной перспективе Москву беспокоили не столько конкретные технологии, которые могли быть применены в новых странах — членах НАТО в Центральной Европе, сколько тот факт, что в будущем эти технологии могли использоваться США для создания глобальной системы ПРО. В основе их возражений лежал и исторический опыт. Многие российские чиновники, особенно сторонники жесткого курса из числа представителей разведслужб и органов безопасности в окружении Путина, даже строительство Диснейленда в Польше готовы были считать страшной угрозой.

В предшествующие два с половиной года я приложил немало усилий, чтобы сигнализировать в Вашингтон о назревающих проблемах в американо-российских отношениях и о том, что можно было сделать, чтобы их избежать. Я понимал, что испытываю терпение некоторых представителей Вашингтона, которых раздражали мои сигналы, поскольку они были полностью поглощены решением уже возникших проблем, но решил побеспокоить госсекретаря Райс и Белый дом еще раз, изложив все свои соображения и рекомендации в одном послании.

В один из типичных хмурых и тоскливых зимних дней в начале февраля 2008 г., когда за окном моего кабинета на фоне серого московского неба медленно кружились снежинки, я сел за стол и написал госсекретарю Райс длинное электронное письмо, которым она позже поделилась со Стивом Хэдли и Бобом Гейтсом. Хотя официальные дипломатические телеграммы еще были в ходу, секретные послания по электронной почте доходили до адресата быстрее и попадали ему лично в руки, не привлекая ничьего внимания. В данном случае, учитывая серьезность и количество проблем, которые я хотел донести до Вашингтона, этот вид связи был более подходящим.

«Следующие несколько месяцев будут иметь решающее значение для наших отношений, — писал я. — Три направления нашей политики чреваты катастрофическими последствиями. Это проблема Косова, «План действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии и развертывание систем ПРО. Нам предстоит решить серьезную проблему с Ираном, что... будет чрезвычайно трудно без участия русских. У нас есть возможность добиться некоторых устойчивых успехов в сотрудничестве в области ядерного разоружения... а также установления более прочных связей с новым российским руководством после ожидаемой победы Медведева на президентских выборах и

помощи русским в этом году в области завершения процесса вступления в ВТО. Это главное, что реально можно сделать для содействия в долгосрочной перспективе политической и экономической модернизации такой самолюбивой, неподатливой и сложной страны, как Россия». Далее я попытался четко сформулировать возможные конкретные шаги в этом направлении:

Моя точка зрения состоит в том, что мы можем постараться не допустить лишь одну из этих трех грозящих катастроф, избежав серьезного ущерба для американо-российских отношений, учитывая, что мы не можем позволить себе роскошь их игнорировать. На мой (по общему мнению, несколько пристрастный) взгляд, непонятно, каким образом мы могли бы заручиться поддержкой ключевых европейских игроков на всех трех направлениях одновременно. Поэтому я предлагаю сосредоточиться на решительном продвижении вперед по Косово, отложив реализацию «Плана действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии до тех пор, пока для этого не будут созданы более прочные основания, и обратиться напрямую к Путину, пока он еще остается президентом, с предложением заключить соглашение по ПРО в рамках более широкой системы безопасности.

Я прекрасно понимаю, насколько трудно будет решиться отложить реализацию «Плана действий по подготовке к членству в НАТО». Но не менее трудно переоценить стратегические последствия его преждевременной реализации, особенно в отношении Украины. Для российской элиты (а не только для Путина) вступление Украины в НАТО будет означать пересечение самой красной из всех красных черт. Более чем за два с половиной года бесед с ключевыми российскими игроками, от самых косных силовиков в темных кремлевских коридорах власти до самых ярких либеральных критиков Путина, мне до сих пор не удалось найти никого, кто не считал бы вступление Украины в НАТО непосредственной угрозой российским интересам. На данном этапе продвижение «Плана действий по подготовке к членству в НАТО» будет рассматриваться не как технический шаг на долгом пути к вступлению Украины и Грузии в Североатлантический союз, но как брошенная в лицо перчатка, как стратегический вызов. Сегодняшняя Россия не оставит этот жест без ответа. Русско-украинские отношения будут надолго заморожены. <...> Россия получит весомый повод для вмешательства в Крым и восточной Украине. <...> Что касается Грузии, то признание независимости Косова в сочетании с продвижением «Плана действий по подготовке к членству в НАТО», вероятно, приведет к признанию Россией независимости Абхазии, каким бы контрпродуктивным ни был этот шаг с точки зрения долгосрочной заинтересованности Москвы в этих кавказских территориях. В этом случае вероятность последующего вооруженного столкновения между Россией и Грузией будет очень высока.

Следующий абзац моего послания был довольно рискованным. Я явно искушал судьбу, когда писал, что если США все-таки решили продвигать «План действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии, то «дальше мое письмо можно не читать. Я не знаю, как подсластить эту пилюлю, чтобы русские спокойно проглотили ее». Что касается ПРО, то, продолжал я, не стоит спешить с развертыванием объектов ПРО в Польше и Чехии; лучше продолжать поиск путей, на которых мы могли бы найти возможности сотрудничества с Россией, и прилагать все усилия к тому, чтобы связать этот вопрос с взаимодействием с Россией в области противостояния иранской ракетной и ядерной угрозе, поскольку именно на нее в конечном счете прежде всего и нацелена наша инициатива. Если бы нам удалось убедить русских, что для того, чтобы затормозить или заблокировать успехи Ирана, им необходимо более тесно сотрудничать с нами, это способствовало бы достижению нашей главной стратегической цели, ради которой мы и продвигаем наши планы в Центральной Европе.

Я еще раз перечислил свои аргументы в пользу развития сотрудничества в области экономики и ядерного разоружения, поскольку Путин теперь должен был работать в тандеме с Медведевым. Мы должны, писал я, заинтересовать русских возможностью подписания нового соглашения о сокращении стратегических наступательных вооружений вслед за Договором о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-1), срок действия которого вскоре истекает. Следует продолжить упорно работать над решением проблемы нераспространения ядерного оружия. Одним из направлений такого сотрудничества мог бы стать Иран, другим — КНДР. Возможности прямого давления на Пхеньян у России были намного более ограничены, чем у Китая, но русские хотели участвовать в решении этой проблемы.

Мои аргументы в пользу развития экономического сотрудничества по-прежнему строились вокруг вступления России в ВТО и поддержки российско-американской торговли и инвестиций. Я всегда считал, что в долгосрочной перспективе из всех доступных нам немногих направлений сотрудничества ставку следует делать именно на эти области, поскольку это способствовало бы реализации «повестки дня свободы» президента Джорджа Буша-младшего в России через постепенный рост личной заинтересованности русских в уважении к закону. «Это не отменяет того факта, — указывал я, — что Россия сегодня является очень авторитарным и сверхцентрализованным государством. Здесь, к сожалению, попираются права человека и ограничиваются политические свободы, что заслуживает нашей критики». Но со временем предлагаемые мной меры могли бы усилить стремление русских к защите частной собственности и использованию возможностей, создаваемых свободным рынком, что способствовало бы постепенному формированию среднего класса и открытию новых, широкомасштабных, еще не освоенных рынков для американских компаний [19].

Райс поблагодарила меня за письмо и призвала продолжать настойчиво отстаивать свои взгляды. И она, и Гейтс разделяли (по крайней мере отчасти) мое беспокойство относительно «Плана действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии, но я чувствовал, что на прениях в Вашингтоне по-прежнему побеждает подход, нацеленный на мощные, долговременные усилия по продвижению «Плана» на предстоящем в апреле 2008 г. саммите НАТО в Бухаресте. На исходе срока полномочий администрации такой же импульс был дан и планам развертывания объектов ПРО в Польше и Чехии, учитывая, что вопрос о признании независимости Косова был уже решен.

И Райс, и Гейтс, и сам президент Джордж Буш–младший в 2007 г. потратили немало времени и сил, чтобы привлечь Россию к решению всех этих вопросов. В апреле, вскоре после встречи с Путиным в Мюнхене, Гейтс посетил Москву и продемонстрировал прекрасное знание психологии русских, накопленное за несколько десятилетий работы еще во времена холодной войны, а также здравомыслие, прагматизм и чувство юмора. Последнее особенно пригодилось ему во время официальной беседы с новым министром обороны Анатолием Сердюковым, бывшим торговцем мебелью из Санкт-Петербурга и экс-главой Федеральной налоговой службы, который сумел понравиться Путину, когда несколькими годами прежде помог ему жестоко расправиться с Михаилом Ходорковским. Сердюков ничего не понимал ни в проблемах безопасности, ни в дипломатии. Он зачитывал свои тезисы по бумажке, пользуясь для этого стопкой карточек с записями. Гейтс тактично парировал, время от времени откровенно делаясь со мной своим впечатлением о министре, которому, по его мнению, следовало и дальше заниматься продажей мебели.

Райс, полная решимости сделать все от нее зависящее для смягчения напряженности, посетила Москву в мае. В июне президент Джордж Буш–младший встретился с Путиным на полях саммита «Большой восьмерки» в Германии. Путин предложил ему использовать российскую радиолокационную станцию в Азербайджане, но не в качестве дополнения к установкам в Центральной Европе, а вместо них. В июле, во время визита в Кеннебанкпорт, штат Мэн, российский лидер также предложил использовать станцию системы раннего предупреждения о ракетном нападении, базирующейся в Армавире, на юге России. Оба лидера согласились с тем, что эксперты обеих стран должны изучить эти возможности и постараться выработать взаимоприемлемое решение. Далее последовало широкое рабочее обсуждение вопроса. Одной из проблем были ограниченные технические возможности двух предложенных русскими установок. Вторая, и более серьезная, проблема заключалась в том, что русские рассматривали свои предложения в качестве альтернативы американским планам размещения систем ПРО в Центральной Европе, в то время как Вашингтон был готов принять их в лучшем случае в качестве дополнения к ним.

На встрече в Кеннебанкпорте был продемонстрирован дружеский характер отношений между Джорджем Бушем–младшим и Путиным, но в то же время выявились пределы возможностей двух президентов. Американский президент и члены его семьи тепло и радушно, в неформальной обстановке, принимали Путина в своем летнем доме. Позже я сказал президенту, что, по моему мнению, Путин был очень тронут его гостеприимством и любезностью, а ведь российского лидера не так-то легко было растрогать. Однако я по-прежнему не мог избавиться от ощущения, что русские и американцы все еще не слышат друг друга и на всех парах мчатся навстречу неизбежной катастрофе.

В марте 2008 г., непосредственно перед тем, как Медведев был избран президентом, между Путиным и мной состоялся весьма примечательный разговор, который еще больше укрепил мои опасения. Президент Джордж Буш–младший попросил меня передать Путину послание. Его содержание было простым: мы еще раз формулировали свою позицию по Косову; выражали надежду на сохраняющуюся возможность выработки взаимоприемлемого решения по вопросу ПРО; указывали, что любое продвижение вперед на саммите в Бухаресте по вопросу принятия в НАТО Украины и Грузии не должно рассматриваться в качестве угрозы, и подчеркивали, что по-прежнему поддерживаем вступление России в ВТО. Президент США также подтверждал, что принимает приглашение Путина посетить Сочи, и выражал надежду на то, что и он, и Путин смогут воспользоваться этой последней встречей в качестве президентов, чтобы обсудить «стратегические рамки» развития американо-российских отношений.

Путин нечасто соглашался встретиться со мной с глазу на глаз и почти никогда не встречался с другими послами. Большинство наших встреч во время моего пребывания в Москве проходило на полях различных мероприятий или во время визитов высокопоставленных американских чиновников. На этот раз меня пригласили на его дачу в Ново-Огарево, недалеко от Москвы. Меня попросили приехать одного. Я прибыл в назначенное время, меня проводили в зал приемов, где был накрыт стол с привычным набором бутылок с российской минеральной водой и закусок. Помощник по протоколу сказал, что Путин вскоре закончит совещание с членами Совета безопасности. Я был почти уверен, что российского президента придется долго ждать, как когда-то во время визита госсекретаря Райс, и размышлял о том, удастся ли мне в ходе беседы овладеть вниманием этого не слишком восприимчивого слушателя, и о том, как лучше передать довольно объемное послание — я знал, что Путину не хватает терпения выслушивать долгие речи.

Словно желая избавить меня от растущего беспокойства, меня пригласили в конференц-зал Путина. Это было светлое и просторное помещение с панелями на стенах и мебелью из светлой сосны, но, как оказалось, обилие света объяснялось еще и тем, что в зале было установлено около десятка журналистских камер. Я прожил в России

достаточно долго, чтобы не заразиться паранойей, и в первое мгновение решил, что угодил в расставленную Путиным ловушку и что сейчас он набросится на ошарашенного посланника США с критикой американской политики. Но я ошибся. Перед включенными камерами Путин сказал несколько общих слов о том, что, несмотря на все разногласия, существует потенциал для развития российско-американских отношений. Он отметил, что срок моего пребывания на посту посла США в России близится к концу, и поблагодарил за честное и добросовестное выполнение моей миссии в Москве. Немного спотыкаясь, я ответил по-русски, что мне нравится работать в России. Разногласия между нашими странами, в том числе иногда острые, неизбежны, сказал я, но и американцы, и русские, и мир в целом заинтересованы в прочных и устойчивых отношениях между Россией и США. Путин кивнул, журналисты выключили камеры и покинули зал.

Кроме сидящего рядом с Путиным Сергея Лаврова, в зале больше не было никого из русских. Путин посмотрел на меня своим обычным, ничего не выражающим взглядом и попросил изложить доставленное послание. Я кратко перечислил основные пункты, стараясь максимально точно передать их смысл. Это заняло приблизительно 10 минут. Меня немного удивило то, что Путин ни разу не прервал меня. Он не закатывал глаз и не комментировал мое выступление, обращаясь к Лаврову. Когда я закончил, российский президент вежливо поблагодарил, сказав, что ответит президенту Джорджу Бушу—младшему лично, а пока выскажет несколько предварительных замечаний. По его словам, ни одно из них не должно было стать для меня сюрпризом.

Чтобы создать вокруг себя ауру превосходства и подавить собеседника, Путин обычно использовал набор тщательно выверенных жестов и интонаций, а также характерный пристальный взгляд. Если тема разговора или человек были ему неинтересны, он немного сутулился, а на его лице появлялось выражение скуки и усталости. Когда на него давили, он становился язвительным и агрессивным. Однако в тех случаях, когда ему надо было настоять на своем или убедить кого-либо в своей правоте, он оживлялся: у него загорались глаза и менялся тон речи. Во время нашего разговора Путин продемонстрировал всю палитру этих приемов.

Он говорил, а я аккуратно записывал сказанное.

— Ваше правительство, — начал он, — совершило большую ошибку в Косове. Неужели вы не понимаете, что поощряете конфликты и стремление к созданию моноэтнических государств во всем мире?

Он с сожалением покачал головой и продолжал:

— Я рад, что вы не пытались сказать, что Косово — не прецедент. Этот аргумент смешон.

Я мысленно улыбнулся, поблагодарив судьбу за то, что в процессе работы над проектом послания мне удалось убедить коллег в

Вашингтоне выкинуть этот пункт. А Путин перешел к «Плану действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии.

— Ни один российский лидер не потерпит продвижения Украины к членству в НАТО. Любой шаг в этом направлении будет расцениваться как проявление враждебности по отношению к России. Даже если президентом выбрали бы Чубайса или Касьянова [известных российских либералов], они тоже стояли бы насмерть, чтобы не допустить этого. Мы сделаем все возможное, чтобы предотвратить такое развитие событий.

Путин продолжал, все больше распаляясь:

— Если кто-то хочет ограничить и ослабить Россию, почему это надо делать при помощи расширения НАТО? Разве ваше правительство не знает, что Украина с политической точки зрения является нестабильным и незрелым государством, а вопрос о вступлении в НАТО может привести к расколу? Разве вы не знаете, что Украина вообще не является целостным государством? Одна ее часть — это, по сути, Восточная Европа, а другая — по сути, Россия. Подталкивание Украины к вступлению в НАТО стало бы еще одной ошибкой американской дипломатии. Кроме того, я знаю, что Германия и Франция все равно к этому не готовы.

По другим пунктам Путин высказался в основном пренебрежительно. Махнув рукой в досаде, он сказал, что Соединенные Штаты не слышат предложений Москвы по ПРО:

— К сожалению, США опять хотят все делать по-своему.

О поправке Джексона–Вэника российский президент тоже высказался уничижительно:

— Вы много лет дразнили нас отменой этой поправки.

По словам Путина, было просто «неприлично» продолжать затягивать процесс ее отмены или использовать ее для разрешения противоречий в области торговли сельскохозяйственными товарами. Даже «отказники» советской эпохи, сказал он, шокированы продолжением этой политики. По его словам, они пожаловались ему, что «сидели в тюрьмах не ради какой-то курятины».

Мы еще раз прошли по всем пунктам послания. Обсуждение заняло больше часа. Терпение Путина было на исходе, а Лавров начал рассеянно рисовать что-то на полях, что я воспринял как сигнал о том, что пора закругляться. Я поблагодарил Путина за то, что он уделил мне время, и сказал, что передам все его комментарии в Вашингтон. Я также поздравил его с тем, что Россия выиграла конкурс на проведение зимних Олимпийских игр в Сочи в 2014 г. В этой победе была большая личная заслуга Путина. Он вложил в будущую Олимпиаду немало времени и сил, в том числе упорно занимаясь английским, чтобы представить в Международном олимпийском комитете (МОК) российскую заявку, и еще более упорно окучивая членов МОК. Путин наконец просветлел,

улыбнулся и сказал, что зимняя Олимпиада станет для России выдающимся событием. Он пожал мне руку, и я направился к своей машине. Пора было возвращаться в Москву.

* * *

На саммите НАТО в Бухаресте возникали острые драматические моменты, поскольку президент Джордж Буш–младший и госсекретарь Райс все еще надеялись найти способ продвинуть «План действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии, а канцлер Германии Ангела Меркель и президент Франции Николя Саркози выступали категорически против этого. Интересно, что в конце концов плодом противостояния стало совместное заявление от имени Меркель и Саркози о том, что они «сегодня согласны с тем, что Украина и Грузия станут членами НАТО» [20]. В заявлении не упоминался «План действий по подготовке к членству в НАТО», что вызвало разочарование в Киеве и Тбилиси, однако то, чего документу не хватало с практической точки зрения, с лихвой компенсировалось ясностью формулировки намерений НАТО в отношении Украины и Грузии. На следующий день Путин прибыл на запланированное заседание Совета НАТО — Россия, где выразил свою серьезную озабоченность развитием событий. Во многих отношениях на саммите в Бухаресте мы сделали самое плохое, что могли: обнадежили украинцев и грузин, надеющихся на членство в НАТО, которое мы вряд ли могли им предложить, и усилили уверенность Путина в том, что полны решимости следовать курсом, который, по его мнению, угрожал самому существованию России.

Через два дня президент Джордж Буш–младший прибыл в Сочи. Этот старый советский курортный город на черноморском побережье с его мягким климатом, галечными пляжами и редкими пальмами, одиноко торчащими на фоне снежных вершин в часе езды от берега, был радостью и гордостью и Путина. В его окрестностях он построил обширную курортную зону, где проводил все больше времени и принимал иностранных гостей. Городская инфраструктура, как почти везде в России, за исключением купающихся в роскоши Москвы и Санкт-Петербурга, была в плачевном состоянии. Несколько обшарпанных сочинских отелей сохранили очарование последнего периода советской эпохи, которую я еще застал. Олимпийская арена для конькобежного спорта, а также хоккейная арена и лыжные трассы пока существовали только в проекте. Планировалось строительство нового аэропорта, но оно еще не начиналось. Борт номер один, на котором прилетел президент США, довольно странно смотрелся на потрескавшейся взлетно-посадочной полосе с пробивающимися через бетонное покрытие сорняками и на фоне полуразвалившегося терминала.

В телеграмме, отправленной президенту и госсекретарю Райс перед прибытием Джорджа Буша–младшего в Сочи, я писал, что «в Сочи Путин, обычно настроенный жестко и агрессивно и совершенно не склонный проявлять уступчивость, скорее всего, немного смягчится» [21].

К моему облегчению, прогноз в основном оправдался. Путин, разумеется, был глубоко возмущен тем, что НАТО открыл двери Украине и Грузии, и уже обдумывал, как прижать эти государства, чтобы продемонстрировать свое неудовольствие более наглядно. Однако американский президент ему нравился, и он не хотел смущать его во время прощального визита. Кроме того, он был заинтересован в успешном старте эксперимента с «танделом» и намеревался убедить российских и зарубежных наблюдателей в его работоспособности. Российская элита все еще относилась к этой идее с недоверием. В послании президенту Джорджу Бушу–младшему я написал о том, как на одном из мероприятий в Москве неделей раньше почти бессменный московский мэр Юрий Лужков долго разглагольствовал о многочисленных преимуществах «тандела». Позже я спросил его, верит ли он сам в то, что говорит. Лужков только расхохотался:

— Нет, конечно. Это самая безумная идея, которую я когда-либо слышал [22].

Расслабившись в приятной обстановке, Путин и Буш подробно и спокойно обсудили почти весь спектр стоящих перед нашими странами проблем. Во время другой встречи, в более узком составе, Путин остановился на проблеме Украины и Грузии, повторив свое убеждение в том, что мы не понимаем, насколько сложным государством является Украина и как близко Саакашвили подошел к тому, чтобы спровоцировать Москву. Он, однако, не педалировал свое беспокойство, и в целом встреча прошла в исключительно теплой и дружеской обстановке. Во время прощального обеда Путин и Медведев сидели рядом с президентом США, много говорили и шутили и вообще всячески пытались показать, что наши отношения достаточно прочны, чтобы выдержать любые испытания, которые готовит нам будущее. После обеда состоялся концерт, на котором выступали фольклорные коллективы и местный танцевальный ансамбль. Танцоры пригласили членов делегации сплясать вместе с ними. Несколько российских чиновников, по потреблению алкоголя опередивших своего практически непьющего президента, вскарабкались на небольшую сцену и приняли активное участие в представлении. Я не решился последовать их примеру, опасаясь уронить остатки своего посольского достоинства. Но некоторые мои более раскованные коллеги проявили бóльшую решительность, с лихвой восполняя энтузиазмом отсутствие чувства ритма. Когда мы уже выходили из зала, президент Буш хмыкнул и сказал:

— Я не видел вас на сцене, и, видимо, это было разумно с вашей стороны. Наши прыгали, как мыши на раскаленной плите.

* * *

Через месяц я должен был уезжать из Москвы. Ранее той весной госсекретарь Райс предложила мне вернуться в Государственный

департамент в качестве ее заместителя по политическим вопросам. Этот пост был третьим по значимости в Госдепартаменте и традиционно самым высоким постом для карьерного дипломата. Я покидал Россию с предчувствием беды. Несмотря на все наши усилия, направленные на стабилизацию отношений с Москвой, катастрофа на том или ином направлении казалась все более вероятной.

Путин был полон решимости сбить с Саакашвили спесь и (видимо, ориентируясь на заявление Меркель и Саркози на саммите НАТО в Бухаресте) доказать, что немцы и французы были правы, считая недостаточно глубоко замороженные конфликты в Грузии долгосрочным препятствием для ее вступления в НАТО. Он явно искушал импульсивного грузинского президента, у которого, возможно, после Бухареста были и свои причины начать активно действовать в Южной Осетии и форсировать решение споров по поводу этой республики и Абхазии. В июле Райс посетила Тбилиси и жестко призвала Саакашвили не поддаваться на провокации. Но он слышал и другие, побуждающие его к действию голоса из Вашингтона, в том числе из офиса вице-президента, и, поскольку русские продолжали подстрекать и провоцировать его, не смог преодолеть соблазн двинуться напрямик в тщательно расставленную ими ловушку. В ночь на 8 августа грузины нанесли артиллерийский удар по Цхинвалу, крошечной столице Южной Осетии, унесший жизни нескольких осетин и российских миротворцев. Уже готовые к действию, русские направили мощные вооруженные формирования через Рокский тоннель, соединяющий Северную и Южную Осетию, разгромили грузинские войска, в течение нескольких дней подошли к Тбилиси и были готовы свергнуть Саакашвили. Благодаря вмешательству европейских дипломатов во главе с президентом Франции Николя Саркози, действовавшим в тесной координации с Соединенными Штатами, было достигнуто перемирие. Однако нашим отношениям с Россией был нанесен колоссальный ущерб — теперь они были хуже, чем когда-либо со времен холодной войны.

Плавно, как при замедленной съемке, приближавшаяся катастрофа в американо-российских отношениях, кульминацией которой стал вооруженный конфликт в Грузии в августе 2008 г., была обусловлена не одной причиной. Несомненно, она стала следствием комплексов путинской России, порожденных подавленными обидами; раненой гордостью; подозрениями относительно намерений американцев и боязнью цветных революций; ощущением, что никто не считается с прерогативами России как великой державы в сфере ее влияния и чрезвычайно автократического стремления Путина направить все эти страсти в русло тщательно спланированной агрессии. Импульсивность Саакашвили только усугубляла ситуацию, как, впрочем, и наши собственные комплексы, сформировавшиеся после окончания холодной войны, порожденные самоуверенностью в условиях однополярного мира после распада Советского Союза и подогреваемые событиями 11 сентября 2001 г. Сдержанность и компромисс казались

непривлекательными и ненужными, учитывая нашу силу и чувство ответственности. Особенно непривлекательными они казались в отношениях с Россией Путина — ослабленной державой, переживающей мрачный период упадка.

Можно ли было избежать катастрофы и построить пускай непростые, но более стабильные отношения с Москвой? Вопрос сложный. Следующая администрация попыталась дать свой ответ, приложив немалые усилия к «перезагрузке» наших отношений с Россией. На первом этапе они принесли плоды, но в конечном итоге закончились еще более страшной катастрофой. За четверть века, в течение которой я эпизодически принимал участие в налаживании американско-российских отношений, мы мало чего достигли. Это еще один урок, показывающий сложность дипломатической работы и опасность принятия желаемого за действительное, — как в отношении деструктивного мистера Путина, так и в плане нашей способности переиграть его или манипулировать им.

В течение следующего десятилетия уверенность Путина в своих силах и его готовность рисковать только усилились. Все сильнее убеждаясь в своей способности «хорошо играть слабыми картами» и все более пренебрежительно относясь к «плохим игрокам с сильными картами» — нерешительным и раздираемым противоречиями американцам и европейцам, Путин начал испытывать Запад на прочность сначала в тех областях, где ставки для России и ее готовность к риску были особенно высоки, а именно в Украине и Грузии, а затем в вопросах, наиболее важных для Запада, а именно касающихся целостности и прочности демократических режимов.

7

Игра в долгую Барака Обамы: сделки, приоритеты и «перезагрузка» в многополярном мире

Летом 2005 г. Барак Обама, сенатор от Иллинойса, недавно избранный в Конгресс от Демократической партии, стал одним из моих первых гостей в Москве. Я с семьей приехал в Москву всего за несколько дней до него, на той же неделе. Спасо-Хаус еще был завален коробками, которые мы не успели распаковать. Мне надо было встретиться с членами своей новой команды и нанести первоочередные визиты вежливости российским чиновникам. Прекрасно понимая, сколько всего мне предстоит сделать и на работе, и дома, Обама проявил исключительную деликатность. Поскольку у него, как и у меня, было две дочери, он быстро нашел общий язык с Лиззи и Сарой. Он знал, что они как раз в тот период пытались освоиться в очередном новом доме и очередной

новой школе, отлично понимал, как им трудно, и постарался проявить сочувствие, подбодрить и успокоить их.

Вместе с Обамой в Москву приехал один из самых уважаемых сенаторов, республиканец из Индианы Дик Лугар — крупный специалист в области внешней политики, пользовавшийся доверием во всем мире. В предыдущие 10 лет он часто бывал в России вместе со своим другом, сенатором-демократом из Джорджии Сэмом Нанном. Они внесли огромный вклад в разработку законодательства, обеспечивающего безопасное хранение ядерных материалов и вооружений, после распада СССР оказавшихся на территории новых независимых государств — бывших советских республик. Нанн к этому времени ушел на покой, и Лугар надеялся, что Обама продолжит его дело. Обама, со своей стороны, давно интересовался проблемами политики в этой области, а у Лугара был острый глаз на талантливых людей.

Как-то вечером мы с Лисой пригласили Обаму и Лугара, а также сенатора-республиканца из Небраски Чака Хэйгела, заслуженного ветерана войны во Вьетнаме и одного из крупнейших специалистов Республиканской партии в области внешней политики, который приехал в Россию с самостоятельным визитом, в Спасо-Хаус на неофициальный ужин. Мы проговорили почти до полуночи. Обама расспрашивал меня о пребывании в России в 1990-е гг. и о том, что я думаю о Путине. Он хотел знать, как проходила подготовка к войне в Ираке в 2003 г. и что ждет эту страну в будущем, учитывая набирающий силу суннитский мятеж. Будущий президент США особенно интересовался тем, как строилась работа при госсекретаре Бейкере и как администрация Джорджа Буша–старшего справлялась с лавиной событий, быстро менявших ситуацию в мире.

— Это была потрясающая команда, — сказал он.

Лугар и Обама провели в Москве несколько дней. У нас было много возможностей поговорить, пока мы ехали в посольском микроавтобусе на встречи и возвращались обратно. В бывшей подмосковной лаборатории, где ранее создавалось биологическое оружие, Обама с опаской наблюдал за Лугаром, который смело брал с полок расставленные как попало пыльные старые банки с токсинами. С такой же опаской он смотрел и на формочки с зеленым желе Jell-O, которые нам подали за ланчем. Он указал на нетронутый десерт на моей тарелке и, обращаясь ко мне, сказал:

— Сначала вы, господин посол! Вам, дипломатам, платят за это кучу баксов.

На следующий день, когда Лиса и я усердно распаковывали наши коробки, мне позвонили по сотовому телефону из посольства. Дежурный сообщил неприятную новость: аэропорт Перми требовал уплаты огромного посадочного сбора, который, как мы считали, с официальных делегаций не взимался. Но без этого аэропорт отказывался дать

разрешение на взлет нашему военному борту, на котором летела делегация Конгресса. Следующие три часа я провел, разыскивая высокопоставленного российского чиновника, способного вызволить Обаму и Лугара из пермского плена. В воскресный день в августе в России трудно кого-либо застать на работе, но мне удалось найти первого заместителя министра иностранных дел, отдохавшего на даче под Москвой. Он нажал на нужные рычаги, и Лугар с Обамой все-таки вылетели в тот же день на Украину. Мне повезло, что оба первых (и последних) сенатора, «арестованных» в России во время моего пребывания здесь, оказались не самыми обидчивыми конгрессменами. Тем не менее в последующие годы Обама иногда поддразнивал меня, напоминая об этом инциденте:

— Вы же не собираетесь снова держать меня в Перми? — спрашивал он в шутку.

«Пермьгейт» стал лишним напоминанием о том, что, как бы тщательно мы ни продумывали наши планы и сколько бы усилий ни прикладывали для их выполнения, их реализации всегда могут помешать внешние силы и игроки. Я не раз убеждался в этом на протяжении моей дипломатической службы. Внешние силы и игроки регулярно вмешивались в наши планы и в течение всего срока пребывания Барака Обамы в Белом доме. Он унаследовал мир, в котором под воздействием сил истории и в результате наших собственных невынужденных ошибок Америка утратила господствующее положение, обретенное после окончания холодной войны. Однако, хотя сравнительная мощь и влияние Америки ослабевали, она по-прежнему пользовалась бесчисленным множеством преимуществ, которые, казалось, гарантировали ей превосходство в течение грядущих десятилетий. Вопрос для Обамы состоял в том, как именно использовать это превосходство для защиты интересов США и американских ценностей в мире, который становился все более конкурентным.

Для этого нужна была игра вдолгую — воздействие на формирование зарождающегося нового мирового порядка, перестройка отношений с такими ведущими державами, как Китай, Индия и Россия, и возобновление дипломатических усилий для достижения таких целей, как предотвращение получения Ираном ядерного оружия. Вместе с тем требовалось снова и снова играть партии в несколько ходов, приспособившись к ситуации, в которой по-прежнему сохранялась террористическая угроза; военные и представители спецслужб пользовались куда большим влиянием, чем дипломаты; а множество старых проблем Ближнего Востока грозило целиком поглотить внешнеполитическую повестку дня. Это был мир разнонаправленных страстей, полный противоречий между амбициозными целями игры вдолгую и досадными просчетами коротких партий.

* * *

Президент Обама и его госсекретари Хиллари Клинтон и Джон Керри отличались друг от друга и темпераментом, и наклонностями, и мировоззрением, но сходились в том, что Америке необходимо перестать опираться на военную силу и вернуть себе лидерство в области дипломатии. Во время своей избирательной кампании Обама поставил американской внешней политике неутешительный диагноз: Соединенным Штатам не удалось правильно расставить приоритеты и выделить важнейшие направления усилий; сила и дипломатия поменялись местами; США упорно избегали прямого диалога с противниками, и, заслушавшись сладкой песней об унилатерализме, зачастую оставались глухи, когда речь шла о решении трудной задачи строительства коалиций в мире, в котором и влияние, и проблемы становились все более рассредоточенными в пространстве.

Недоверие Обамы к внешнеполитическому истеблишменту в Вашингтоне обуславливалось не только ошибками его предшественника. Скепсис и в конечном счете открытое неприятие вызывала склонность некоторых представителей вашингтонского истеблишмента упрощать анализ, преуменьшать серьезность проблем, сводя их к вопросу об авторитете Америки. Обама использовал словечко «пузырь»¹¹ отнюдь не в качестве безобидного прозвища. Так он называл закрытую, сосредоточенную на собственных интересах межпартийную элиту, узость суждений которой создала для США немало трудностей — от войны во Вьетнаме до войны в Ираке.

Обама занял свой пост, будучи полным решимости избавить американскую внешнюю политику от груза болячек и пересмотреть условия вмешательства Америки в ситуацию на Ближнем Востоке. Он стремился создать предпосылки для долгосрочного успеха Соединенных Штатов, уделяя больше внимания и ресурсов Азии, где быстро набирал силу Китай; делая ставки на таких новых геополитических игроков, как Индия, и осуществляя «перезагрузку» отношений с критически важным, хотя и переживающим упадок, противником — Россией.

Примером для подражания Обама считал модель реализации внешней политики, сложившуюся при Джордже Буше–старшем, чей подход опирался на врожденную умеренность президента и мастерство и сдержанность Бейкера и Скоукрофта. Ситуация в мире, который он унаследовал, была, однако, далеко не столь благоприятна, как в их времена. Кроме того, он занял свой пост, не имея такого опыта и таких обширных связей с мировыми лидерами, как у них. Его вступление в должность президента было связано с самыми радужными ожиданиями. Однако Обама обнаружил, что в мире происходит множество событий, которые сильно затрудняют нажатие кнопки «Перезагрузка», и изменить роль Америки не так-то легко. Учитывая все промахи, допущенные предшественником, Обама молился только об одном: «не вляпаться в дерьмо», что было весьма разумной установкой. Но во внешней политике были и другие мерзко пахнущие субстанции. Дерьма тоже

хватало, и приходилось постоянно реагировать на события, выходящие за рамки благопристойности.

Если Обама испытывал врожденное недоверие к истеблишменту в Вашингтоне, то Хиллари Клинтон и Джон Керри, напротив, были олицетворением этого истеблишмента. Оба госсекретаря присутствовали на американской внешнеполитической сцене уже не один десяток лет. Оба голосовали в Сенате за войну в Ираке в 2003 г. Оба могли похвастаться личными связями с мировыми лидерами, этим своего рода «топливом» дипломатии, и гордились друзьями на самом вершине. Что касается их взглядов на ведущую роль Америки, то они традиционно были в ней абсолютно уверены.

Хиллари Клинтон была убеждена в исключительности США и менее всего была склонна заниматься самобичеванием в оценке американской внешней политики и ее мертвых точек. Ей нравилась мужественная роль Америки, она любила ощущать себя ястребом в своем деле. Она всегда трезво отстаивала свой подход, опираясь на великолепную подготовку; сохраняла присутствие духа, когда приходилось принимать трудные решения; но в целом сознавала рискованность крупных дипломатических ставок и иногда стремилась избегать риска.

Я впервые встретился с Хиллари Клинтон в феврале 1999 г., когда она сопровождала президента Клинтона, прибывшего на похороны короля Хусейна. В ноябре того же года она снова посетила Иорданию, чтобы нанести визит королю Абдалле и королеве Рании. Это была непростая поездка. Накануне в Рамалле ей пришлось сидеть и выслушивать крайне неприятные обвинения супруги Ясира Арафата Сухи. Во время публичной церемонии, оказавшись рядом с первой леди, Суха обвинила израильское правительство в использовании боевых отравляющих веществ против палестинцев. По техническим ли причинам, по вине ли переводчика, который, возможно, искажил слова Сухи, но еле живая от усталости первая леди не услышала большую часть сказанного. Когда в конце церемонии она обняла Суху, разразился небольшой скандал. Супруга американского президента мгновенно подверглась резкой критике и в Израиле, и в США, что было ей совершенно не нужно накануне ее избирательной кампании в Сенат от штата Нью-Йорк.

Прежде чем направиться в Амман, Хиллари Клинтон побывала в Петре, на юге Иордании, чтобы полюбоваться легендарным набатейским городом. Внешне она была совершенно невозмутима. Ее, казалось, ничто не тревожило, она никого ни в чем не упрекала. Прежде чем покинуть Петру, первая леди сделала краткое заявление для прессы, объяснила случившееся и отмела отвратительную риторику супруги Арафата. После этого мы вылетели в Амман, где она была сосредоточена на делах и спокойно следовала своему плотному графику. На следующий вечер она пригласила нас с Лисой и своих ближайших помощников к себе в номер в отеле на бокал вина после ужина. Первая леди была весела и раскованна. Она доброжелательно

расспрашивала нас о том, как королю с королевой удастся справляться с проблемами в первый год их пребывания на троне, и о том, чем тогда жила Иордания. По дороге домой мы с Лисой обменялись впечатлениями. Мы восхищались не только интеллектом Хиллари Клинтон и ее преданностью своей команде, но и тем, как быстро она сумела собраться и заняться делами после скандала в Рамалле.

Джон Керри был столь же неутомим, энергичен и вынослив, как Хиллари Клинтон. Керри никогда не отказывался от решения дипломатических проблем и ни одну из них не считал неразрешимой, полагаясь на свое умение убеждать. Он был намного более склонен к импровизации, чем Хиллари Клинтон, и не боялся быть «взятым с поличным». Его не пугали ни слабые шансы на победу, ни уроки истории. В каком-то смысле он исповедовал классический подход к дипломатии, нацеленный на урегулирование крупных конфликтов и достижение крупных международных договоренностей, будучи готов и пойти на серьезный риск, и ответить за крупный провал.

Много лет я время от времени встречался с сенатором Керри на слушаниях и брифингах в Сенате, но познакомился с ним ближе только в мае 2012 г., когда мы оказались соседями по бунгало в небольшом курортном комплексе в Акабе, куда король Абдалла приглашал на выходные арабских и западных политиков. Эти встречи носили неофициальный и закрытый характер, на них не допускались другие чиновники и представители СМИ.

Король всегда оказывал нам истинно хашимитское гостеприимство и проявлял дружеское участие. Он приглашал нас на барбекю в Вади-Рам, Лунную долину, живописную пустыню недалеко от Акабы, откуда Томас Эдвард Лоуренс 100 лет назад руководил арабским восстанием против турок. В нашем распоряжении были стрельбище и багги для езды по песку. На пару со своим политическим противником и старым другом — сенатором Джоном Маккейном — Джон Керри на закате гонял по пустыне, хохоча во все горло. Таков был Джон Керри. Он любил, когда ему бросали вызов, любил соревнование и любил всегда быть в движении.

Мы с Керри оказались соседями по бунгало в этом курортном комплексе в Акабе, довольно скромном по сравнению с большинством других королевских дворцов. Поздним вечером мы выпивали по паре кружек пива и долго беседовали об американской внешней политике. Он произвел на меня впечатление очень тонкого и хорошо информированного политика, убежденного, что упускать дипломатические возможности куда опаснее, чем стараться использовать их все без разбора. Он был мало похож на жесткого и самонадеянного политика, каким любили изображать его критики. Он был, как он сам часто называл других, «человеком дела».

Несмотря на все различия между Обамой и его госсекретарями, они в целом одинаково оценивали ситуацию в мире, в котором им довелось действовать, и проблемы, с которыми сталкивалась американская дипломатия. Не будучи такими близкими друзьями и единомышленниками президента, как Бейкер, Хиллари Клинтон и Джон Керри были преданными и надежными помощниками Обамы. Как и представителям администрации Джорджа Буша–старшего, им пришлось работать в условиях, когда в мире происходили тектонические сдвиги с их турбулентностью и неопределенностью, а также невероятными компромиссами.

* * *

Когда в 2008 г. Барак Обама был избран президентом и вскоре после этого назначил Хиллари Клинтон госсекретарем, я не был уверен, что меня попросят остаться на посту заместителя госсекретаря по вопросам внешней политики. Новая администрация и новые госсекретари почти всегда назначали на этот пост (один из самых высоких в Госдепартаменте) новых людей. Поэтому я очень обрадовался, когда Хиллари Клинтон вскоре после того, как было объявлено о ее назначении на должность, попросила меня остаться на посту. Еще больший восторг я испытал после встречи с ней в ее временном кабинете на первом этаже Госдепа. Я знал, что мы уже завалили нового госсекретаря толстыми томами информационных материалов в лучших традициях Госдепа: уж делать, так делать. Полагая, что эти «информационные консервы» были последним, в чем нуждалась и чего хотела только что заступившая на свой пост госсекретарь, я сделал несколько записей на одной-единственной карточке, сосредоточившись на главных тенденциях, важнейших проблемах и открывающихся перспективах. Я был первым высокопоставленным служащим Госдепартамента, с которым встретилась Хиллари Клинтон, когда готовилась к своей новой роли, и не хотел упустить такую возможность.

Наша встреча продолжалась не 45 минут, как было запланировано, а почти два часа. Мы очертили круг основных внешнеполитических проблем. У Хиллари Клинтон было множество вопросов — и о содержании нашей работы, и о зарубежных лидерах, и о том, как лучше всего взаимодействовать с Пентагоном и членами СНБ. Я был впечатлен и глубиной ее знаний, и спокойным стилем работы.

В первый день работы Хиллари Клинтон я представил ее необычно шумной толпе служащих Госдепа, собравшихся у главного входа в здание. На следующий день к нам приехал Барак Обама, чтобы поддержать госсекретаря в первые дни работы и продемонстрировать, по его выражению, «значение, которое он придает дипломатии и восстановлению лидирующей роли Америки». Он поддержал нас не только словом, но и делом. Они с Клинтон быстро добились увеличения расходов на развитие международных отношений и подготовили директиву президента, в которой подчеркивалось значение этого

развития как важнейшей составляющей американской внешней политики.

Значение усиления роли дипломатии и развития международных отношений наряду с укреплением оборонной мощи не ставилось под сомнение. Вопрос заключался в том, куда именно следует в первую очередь вкладывать ресурсы и для чего. Военные из всех сил старались приспособиться к эпохе неопределенности, обусловленной как угрозой столкновений между великими державами, так и локальными войнами вдали от наших границ. Государственный департамент тоже делал все возможное, чтобы дать теоретическое обоснование маячащих на горизонте вызовов и возможностей и найти наиболее реалистичный способ адаптации к ним, учитывая растущие риски и нехватку ресурсов. Было много лозунгов, звучащих на все лады, гораздо меньше четко очерченных приоритетов и еще меньше успехов в трансляции электорального мандата Обамы в части, касающейся поддержки серьезных реформ и его амбициозных долгосрочных внешнеполитических планов, коалиции его сторонников внутри страны.

Организация работы бюрократического аппарата СНБ с учетом потребностей новой эры по-прежнему оставалась проблемой. Благодаря опыту выживания в бюрократических феодальных распрях времен Рейгана и Джорджа Буша–старшего я понимал, насколько благоприятную обстановку для работы создавала атмосфера взаимодействия, царившая в администрации Обамы, и как она дисциплинировала нас. Тон задавал сам президент. Он не выносил злословия и закулисных игр и ожидал от сотрудников взвешенного и вдумчивого подхода к рассмотрению вопросов. Обама терпеть не мог словоблудия и ненавидел дешевую театральность. Он внимательно следил за строгим соблюдением установленных процедур и правил и требовал тщательного рассмотрения фактов и анализа проблем внимательного изучения различных вариантов с учетом всех последствий второго и третьего порядка и неукоснительного выполнения решений. Он с самого начала понял, что дисциплина принятия решений — залог дисциплины их исполнения. Его помощники по национальной безопасности тоже были сторонниками рассмотрения вопросов и принятия решений «в установленном порядке» и строгого соблюдения принятых процедур.

Помощники Обамы по национальной безопасности Джим Джонс, Том Дониолон и Сьюзан Райс возглавляли комитет глав ведомств, костяк которого составляли главы Госдепартамента, министерства обороны, Объединенного комитета начальников штабов, ЦРУ, министерства финансов, а также директор Национальной разведки. В случае необходимости в работе комитета участвовали и главы других министерств. На заседаниях СНБ под председательством президента всегда присутствовал вице-президент Джо Байден. Он также часто участвовал в заседаниях узкого комитета. Его опыт в области

национальной безопасности восходил еще к временам войны во Вьетнаме. К авторитетному, всегда тщательно продуманному мнению ветерана прислушивались. Хиллари Клинтон и Боб Гейтс обычно занимали единую позицию по ключевым вопросам национальной безопасности. Их единомыслие продолжало традиции неофициального союза между Конди Райс и Бобом Гейтсом на последнем этапе работы предыдущей администрации. Оно было важнейшим активом Госдепартамента с точки зрения эффективности процесса принятия решений, что было особенно заметно по сравнению с баталиями, постоянно происходившими в течение всего срока пребывания Пауэрла на посту госсекретаря. Такое же единодушие наблюдалось и на следующем уровне, в комитете заместителей министров.

В качестве заместителя госсекретаря, а позднее его первого зама я, кажется, провел со своими коллегами в вызывающем клаустрофобию из-за отсутствия окон Зале оперативных совещаний Белого дома больше времени, чем с кем-либо, включая членов моей семьи. Заседания комитета заместителей министров под председательством заместителя помощника президента по национальной безопасности были делом серьезным. Мы должны были предложить, обсудить, отстоять и по возможности согласовать варианты решений политических вопросов, а также подготовить их для передачи наверх, главам министерств и президенту, где они снова обсуждались, после чего принимались окончательные решения. Ни один из заместителей помощника президента по национальной безопасности никогда не забывал о том, что работает с людьми. Денис Макдоноу, который позже был начальником избирательного штаба президента в ходе его второй избирательной кампании, умел мастерски выявлять нестыковки в наших аргументах и выводить подчиненных на чистую воду. Тонкое чувство юмора и благожелательность этого человека также благоприятно сказывались на нашей работоспособности и помогали сохранять сосредоточенность — его кое-как накарябанные от руки записки с выражением признательности или сочувствия в связи с какими-либо печальными событиями в наших семьях вошли в анналы.

В конце концов, мы были не ходячими идеями, а живыми людьми. Работать приходилось в условиях хронического дефицита времени, потому что в эру информации новости шли непрерывным потоком и распространялись мгновенно. Информации, впрочем, нам тоже вечно не хватало, несмотря на обилие открытых источников и секретных разведанных. В результате нередко приходилось выбирать между плохими и очень плохими вариантами решений. После того, как я четверть века просидел на задней скамье в Зале оперативных совещаний, меня наконец осенило: я до ужаса близко подобрался к концу политической пищевой цепи. Как-то раз, в течение первого президентского срока Барака Обамы, в перерыве между заседаниями я склонился к Деннису и сказал:

— Знаешь, я наконец понял, что мы стали взрослыми. Мы выросли.

— Ну да, — ответил он с улыбкой. — Иногда я и сам с ужасом думаю об этом. Но нам ничего не остается, как постараться выжать из этого все что можно.

Несмотря на высокую эффективность межведомственного взаимодействия и дух товарищества, царивший в администрации Обамы, не все шло гладко. Проблемы становились все сложнее, росло и количество ведомств, привлекаемых для их решения. Белый дом был вынужден контролировать использование силы, поскольку вместо традиционных военных операций все чаще использовались удары с беспилотников. Все это вело к чрезмерной централизации процесса принятия решений. Слишком многие проблемы решались на самом верху, в результате чего высшим должностным лицам приходилось заниматься тактическими вопросами и деталями исполнения решений.

Ситуация усугублялась тем, что с приходом каждой новой администрации аппарат СНБ рос. В эпоху Обамы численность сотрудников аппарата возросла до 300 человек по сравнению с 60 сотрудниками при Колине Пауэлле, под началом которого я служил более 20 лет назад. Совещательный подход и неторопливый процесс принятия решений, которые в целом были преимуществом администрации Обамы, иногда становились ее слабостью — процесс подменял собой действие, а дело не делалось. При работе над проблемами, удачных вариантов решений которых не существовало в принципе, — например, над проблемой Сирии — принятие решения раз за разом откладывалось. Получение 97-й бумаги из разведки с информацией о том, что на сей раз собирается выкинуть Асад, становилось удобным поводом отложить рассмотрение вопроса на следующее заседание.

Несмотря на то, что администрация Обамы делала упор на дипломатию, ни влияние военных, ни американская военная мощь не только не ослабевали, но и усиливались. В течение всего срока работы администрации ставка делалась на удары с беспилотников и спецоперации, значимость которых росла по экспоненте. Никому в администрации не надо было объяснять, насколько непредсказуемыми могли быть последствия, но никому не удавалось добиться трезвого отношения к этому инструменту воздействия. Никто не хотел бросить вызов расхожему мнению о безопасности дронов и по определению высокой точности ударов с беспилотников. Однако безопасность и точность этих ударов, к сожалению, были не абсолютны — не только с точки зрения возможных последствий случайного поражения незапланированных целей или предосудительности наших действий в глазах мусульман всего мира, подрывающей нашу репутацию, но и с точки зрения разрушения дипломатических отношений и искажения, — а иногда даже переворачивания с ног на голову — дипломатической повестки дня.

* * *

Одним из самых ярких примеров высокой эффективности процесса принятия решений при Обаме, а также его способности делать рискованные ходы в коротких партиях, отвечая на вызовы терроризма, стала быстро проведенная операция по уничтожению Усамы бен Ладена. В начале марта 2011 г. директор ЦРУ Леон Панетта конфиденциально сообщил госсекретарю Клинтон о получении новых разведданных о наиболее вероятном местонахождении бен Ладена после теракта 11 сентября 2001 г. Согласно этим данным, он мог скрываться в Пакистане, к северу от Исламабада, в укрепленном комплексе под Абботтабадом, неподалеку от пакистанской военной академии. По понятным причинам информация хранилась в строжайшем секрете. Госсекретарь Клинтон имела право сообщить ее только одному сотруднику Госдепартамента, и она попросила меня помочь рассмотреть все варианты и последствия наших действий. Вместе с ней я присутствовал на нескольких закрытых обсуждениях операции в Зале оперативных совещаний Белого дома, которые проходили до конца весны.

Разведка по-прежнему доносила, что бен Ладен, скорее всего, находится в указанном месте вместе с несколькими членами своей семьи. Но полной уверенности не было. Обама и представители администрации тщательно взвешивали все варианты. Первый вариант — совместная операция с пакистанцами — был сразу же отклонен: слишком высока была вероятность того, что пакистанцы уже связаны с бен Ладеном или решат проинформировать его. Среди других альтернатив были удар по комплексу с воздуха и целенаправленный удар с помощью беспилотника. В первом случае был риск серьезных жертв среди мирного населения. Оба варианта не позволяли убедиться в том, что бен Ладен действительно уничтожен, да и получать разведданные с места событий в итоге стало бы невозможно.

Последний, четвертый, вариант был самым рискованным — внезапная атака силами спецподразделений. Они должны были вылететь на вертолете с американской базы в Афганистане и подлететь к комплексу в ночное время. Затем должна была последовать рискованная наземная операция силами команды «морских котиков», после чего участники рейда должны были на вертолете вернуться назад в Афганистан, пролетев над территорией Пакистана. Многие могли пойти не так, как было запланировано, как случилось, например, при проведении операции «Орлиный коготь» в 1980 г., когда США потеряли восемь военнослужащих в ходе неудавшейся попытки освободить сотрудников нашего посольства, захваченных в заложники в Тегеране. Но к 2011 г. у американских спецподразделений уже был опыт сотен подобных операций в Ираке и Афганистане. Поэтому, когда адмирал Билл Макрейвен, начальник Главного управления войск специального назначения, в Зале оперативных совещаний Белого дома рассказал об этой возможности президенту, он был явно уверен в успехе.

На последнее совещание, которое состоялось 28 апреля, в четверг днем, президент пригласил старших помощников. Я приехал вместе с госсекретарем Клинтон, и по пути мы с ней пришли к общему мнению, что такую возможность ни в коем случае нельзя упускать, даже если вероятность того, что бен Ладен находится именно там, где предполагалось, была 50 на 50, и что рейд силами специального назначения является лучшим вариантом. Трудно было сказать, как отреагировали бы пакистанцы, но для президента провал операции мог стать катастрофой. Однако и отказ от попытки уничтожить бен Ладена также мог повлечь за собой крайне неприятные последствия.

Новые разведданные, представленные президенту в тот день, все еще не давали окончательной уверенности в том, что бен Ладен скрывается там, где мы предполагали. Президент прошелся по залу и попросил присутствующих высказать свои соображения. Вице-президент Байден рекомендовал дождаться более точной информации. Его поддержал Боб Гейтс, который прекрасно помнил провалившуюся операцию «Орлиный коготь», поскольку в то время был помощником директора ЦРУ. Но Хиллари Клинтон, редко не соглашавшаяся с Гейтсом, спокойно и убедительно изложила доводы в пользу проведения спецоперации. Ее поддержал Панетта. Большинство других участников совещания также выступили за проведение операции. Когда президент начал спрашивать мнение заместителей министров, я тоже высказался «за». Обама закрыл совещание, сказав, что берет ночь на размышление. На следующее утро он сообщил Дониолону о своем решении начать спецоперацию, и Макрейвен привел военную машину в действие. Операция была назначена на воскресенье.

В воскресенье утром я подъехал к зданию Госдепартамента на своей машине, припарковался и прошел пять кварталов до Белого дома пешком. Госсекретарь Клинтон и другие члены команды Обамы уже собрались в Зале оперативных совещаний, приготовившись к долгому ожиданию. В 14:30 на маленьком видеозэкране с картой мы увидели, как два вертолета «Черный ястреб» вылетают из Джелалабада на востоке Афганистана и направляются в Абботтабад. Следующие несколько часов показались нам вечностью. Когда операция началась, мы прежде всего увидели душераздирающего зрелище жесткой посадки одного из вертолетов во внутреннем дворе комплекса. «Морские котики» остались целы и невредимы, но им пришлось уничтожить вертолет и быстро приспособиться к изменившейся ситуации. Макрейвен с потрясающим спокойствием комментировал весь ход операции с командного пункта в Афганистане. Поскольку президент и его главные помощники сидели, затаив дыхание и обратившись в слух, пристально наблюдая за происходящим на экране, никто даже не пытался что-то сказать или высказать какое-либо предположение. Наконец до нас донесся голос Макрейвена, который передал кодовое сообщение «E-KIA»¹². Бен Ладен был мертв. Никогда я так не гордился американскими военными и президентом США, который с таким спокойствием взял на

себя огромный риск. Для дипломата, привыкшего к долгим и утомительным усилиям и малозаметным победам, это был незабываемый момент.

Той ночью, около 23:00, президент объявил стране и миру об успешно проведенной операции. Госсекретарь Клинтон и я сделали несколько телефонных звонков, уведомив об этом ключевых союзников и лидеров во всем мире. Поздно ночью, закончив со своей частью звонков, я вышел из ворот Белого дома и направился к машине. Перед Белым домом, на Лафайет-сквер, собралась огромная толпа. Люди размахивали флагами и скандировали: «США! США! США!» Возвращаясь к зданию Госдепартамента, я не мог не вспомнить о том, как почти 10 лет назад мы с Лисой стояли перед ним, постепенно осознавая весь масштаб трагедии 11 сентября. Чтобы наказать преступников, потребовалось немало времени, но справедливость восторжествовала.

Той весной, когда обсуждалась спецоперация по уничтожению бен Ладена, Хиллари Клинтон как-то ближе к вечеру позвонила мне и попросила спуститься к ней в кабинет. Ее занимал вопрос не о бен Ладене, а о преемнике Джима Стайнберга, который только что решил покинуть должность первого заместителя госсекретаря. Широко улыбаясь, Хиллари Клинтон сразу перешла к делу.

— Я хотела бы, чтобы место Джима заняли вы, — сказала она. — Я вам доверяю, президент вам доверяет, и все в этом здании вам доверяют. Я была бы весьма признательна, если бы вы согласились на мое предложение.

Я улыбнулся в ответ. Я был немного удивлен, но польщен. Я сказал, что на этот пост обычно не назначают карьерных дипломатов [\[1\]](#).

— Я знаю, — ответила Клинтон. — Но вы — правильная кандидатура, и мне нравится сигнал, который посылает ваше назначение.

Я быстро принял предложение госсекретаря. Это был вотум доверия не только мне, но и всей дипломатической службе Госдепартамента.

Моя работа на посту заместителя, а затем первого заместителя госсекретаря дала мне возможность принять участие в решении практически всех проблем американской внешней политики. Бывали дни, когда это было похоже на одновременную сдачу 10 экзаменов по 10 различным предметам, одни из которых я знал хорошо, а другие — не очень. Я замещал госсекретаря на встречах министров иностранных дел; когда Хиллари Клинтон упала в гараже Госдепартамента и сломала руку, я в последний момент отправился вместо нее в Италию, на совещание на уровне министров в рамках «Большой восьмерки»; позднее я сопровождал президента на саммите «Большой восьмерки» в Москве. Я провел немало времени на Капитолийском холме, давая свидетельские показания и выступая на консультациях, и побывал во многих уголках земного шара, от Африки и Латинской Америки до Балкан и Юго-Восточной Азии. Естественно, одними проблемами я занимался больше,

другими — меньше. Но главной проблемой, ради решения которой велась наша игра вдолгую и которая служила двигателем возрождающейся американской дипломатии, была проблема управления меняющимися отношениями с ведущими державами, и прежде всего с Индией, Китаем и Россией.

* * *

От Джорджа Буша–младшего Обама унаследовал зарождающиеся партнерские отношения с Индией. Эта самая большая демократическая страна в мире, которая вскоре должна была стать и самой населенной, в начале 1990-х гг. приступила к экономическим преобразованиям и теперь быстро продвигалась вперед. В то же время она по-прежнему оставалась страной контрастов. Сотни миллионов индийцев сумели преодолеть бедность и влиться в новый средний класс, но большинство населения все еще существовало менее чем на \$2 в день, было лишено возможности пользоваться канализацией и не имело регулярного доступа к электричеству. В высокотехнологичных отраслях начинался бум, но инфраструктура разрушалась, проблема загрязнения природной среды и перенаселенности городов становилась все острее. Реализации смелых планов развития страны препятствовала закрытая, коррумпированная и чрезвычайно забюрократизированная политическая система. Что касается притязаний в области международных отношений, то Индия порой страдала от раздвоения личности, будучи не в силах справиться с противоречием между будущим, требующим более активной и гибкой роли страны на мировой арене, и прошлым, тащившим индийскую дипломатию в болото схоластических споров с другими неприсоединившимися государствами, брошенными на произвол судьбы и всеми забытыми после окончания холодной войны. Реальная политика в течение последних двух десятилетий была обращена на восток — в ближайшем будущем Индия намеревалась занять достойное место в огромном азиатском регионе. Когда Обама занял свой пост, она по-прежнему этого хотела, но практически ничего не делала для достижения цели.

В чем администрация Джорджа Буша–младшего действительно колоссально преуспела, так это в укреплении американо-индийских связей, которые начали формироваться еще на последнем этапе работы администрации Клинтона. Видя исторические возможности, связанные с набирающей силу Индией, Джордж Буш–младший в начале своего второго президентского срока сделал на эту страну серьезную стратегическую ставку. Он решил перерубить самый тугий узел в наших отношениях с Индией. Речь шла о ее ядерной программе. Решение Индии не подписывать Договор о нераспространении ядерного оружия (наряду с Пакистаном, Израилем и КНДР, которая подписала договор, но потом в 2003 г. отозвала свою подпись) и ее отказ поставить свои ядерные объекты под гарантийный контроль Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) в течение многих десятилетий создавали

непреодолимые формальные и практические препятствия для установления более тесных связей с этой страной.

Джордж Буш—младший считал, что вывод Индии из изоляции в ядерных вопросах имел бы огромное значение для американской стратегии. В результате летом 2005 г. президент США и премьер-министр Индии Манмохан Сингх объявили, что между двумя странами достигнуто взаимопонимание по ключевым вопросам. Индия должна была попытаться разделить военные и гражданские ядерные объекты и поставить последние под самые строгие международные гарантии в рамках так называемого Дополнительного протокола; обеспечить внедрение надежных систем контроля над экспортом, отвечающих требованиям Группы ядерных поставщиков (ГЯП)¹³, и не передавать технологии обогащения урана и переработки ядерных отходов государствам, не располагающим ядерным оружием, и сохранить односторонний мораторий на испытания ядерного оружия. США, в свою очередь, должны были адаптировать национальную и международную правовую базу к реалиям ядерной программы Индии и ее обязательствам действовать ответственно.

Это была непростая задача. Оставались вопросы относительно того, в какой степени Индия будет согласовывать свои действия с нами; насколько серьезно ее особое положение скажется на ядерной дипломатии в частности и на режиме нераспространения ядерного оружия в целом и оправдывает ли экономический эффект для американской ядерной отрасли затраченные нами усилия и поднятую шумиху. Сторонники Ядерного соглашения — Договора о ядерном сотрудничестве в гражданских отраслях между Индией и США — преувеличивали ожидаемые выгоды и преуменьшали риски; противники, наоборот, преувеличивали риски и преуменьшали выгоды. Последних жестко критиковали индийские должностные лица, называя их «ядерными аятоллами» и обвиняя в том, что фанатичная приверженность режиму нераспространения ядерного оружия мешает им увидеть более широкие возможности. Однако с точки зрения долгосрочных стратегических инвестиций решение Буша было смелым и разумным. Оно создавало предпосылки для устранения препятствий на пути стратегического партнерства, которое стало бы огромным активом в условиях грядущего «Тихоокеанского века». Оно имело и оборотные стороны, но потенциальные проблемы поддавались контролю. Ожидаемая отдача была немалой, хотя и не мгновенной. В дипломатии никогда нельзя быть в чем-то полностью уверенным, но эта ставка стоила того, чтобы ее сделать.

Добиться предварительного согласия Конгресса было непросто, но госсекретарь Райс, помощник по вопросам национальной безопасности Хэдли и мой предшественник на посту заместителя госсекретаря по политическим вопросам Ник Бёрнс развернули мощную дипломатическую кампанию. Конгресс принял «Акт Генри Дж. Хайда о

сотрудничестве между США и Индией в атомной энергетике», в котором были зафиксированы намерения относительно применения существующих законов и внесения соответствующих поправок, санкционирующих развитие ядерного сотрудничества с Индией в гражданских отраслях, но некоторые конгрессмены были по-прежнему настроены против ядерного соглашения, главным образом в связи с риском распространения ядерного оружия. В индийском парламенте дело тоже продвигалось туго — представителей оппозиции пугала угроза посягательства на суверенитет Индии. К тому времени, когда я в конце весны 2008 г. вернулся в Вашингтон, процесс застопорился, и казалось, что эту проблему наряду с другими придется решать уже следующей администрации.

Но тут премьер-министр Сингх, поддавшись непредвиденному порыву, пошел на политический риск и отважился на неожиданный шаг. Seriously рискуя своим политическим положением, он надавил на парламент. Учитывая, что весной 2009 г. в Индии должны были состояться очередные парламентские выборы, да и срок полномочий его союзников в администрации Джорджа Буша–младшего тоже подходил к концу, а Сингх не был уверен в позиции их преемников, индийский премьер поспешил добиться от парламента вотума доверия. Таким образом, главное препятствие с индийской стороны было устранено. Президент и госсекретарь Райс дали понять, что намерены заключить соглашение до истечения срока своих полномочий. В середине июня Райс позвонила мне в офис и сказала:

— Я знаю, что мы можем не успеть. Но Сингх пошел на серьезный риск, и мы тоже должны поднажать.

Я с головой погрузился в работу. Сначала был трехмесячный спринт по заключению Ядерного соглашения, а потом шестилетний марафон моего активного личного участия в углублении и нормализации американо-индийских отношений.

Нам предстояло преодолеть еще три последних препятствия, а именно получить одобрение МАГАТЭ программы ядерных гарантий Индии; заключить соглашение с ГЯП и добиться так называемого «полного отказа от предъявления требований» к Индии, позволяющего ей развивать ядерное сотрудничество с другими странами в гражданских отраслях, и, наконец, провести Ядерное соглашение через обе палаты Конгресса. Самым труднопреодолимым препятствием оказалось сопротивление ГЯП — для принятия решения требовался консенсус, но шесть или семь стран — членов ГЯП были настроены категорически против. Провести Ядерное соглашение через Конгресс за такой короткий промежуток времени тоже было непросто, но, учитывая, что в сентябре намечалось маленькое окно для слушаний и голосования, нужно было упорно двигаться вперед.

У нас была квалифицированная команда, индийские партнеры тоже получили от Манмохана Сингха указание срочно продвигаться вперед. Президент Джордж Буш–младший, госсекретарь Райс и Стив Хэдли без усталости по телефону нажимали на других руководителей, а наш посол в Нью-Дели Дэвид Малфорд откровенно давил на индийцев, чтобы заставить их проявить максимальную гибкость. Большую помощь нам оказали Джон Руд и Дик Стрэтфорд — главные специалисты Госдепартамента по контролю над вооружениями.

1 августа индийцы получали одобрение МАГАТЭ, преодолев первое и самое легкое препятствие. Теперь предстояло решить вопрос с ГЯП. На пленарном заседании ГЯП в конце августа консенсус казался недостижимым. Многие из 48 стран — членов ГЯП были против, в том числе Австрия, Ирландия и Новая Зеландия, которые открыто высказывались о своих опасениях относительно серьезности обязательств Индии в области нераспространения ядерного оружия. В записке, отправленной госсекретарю Райс 27 августа, я откровенно писал, что «наступил решающий момент» и что «индийцы очень озабочены внутривластной ситуацией и не окажут нам серьезной помощи в работе с ГЯП. <...> Препятствия с обеих сторон достаточно серьезны» [2].

И госсекретарь, и президент убеждали Сингха заострить индийский текст и одновременно по телефону обрабатывали упрямых членов ГЯП. Имея на руках более жесткий вариант текста, мы с индийцами должны были в начале сентября отправиться в Вену на очередное пленарное заседание ГЯП. Возглавить американскую делегацию Райс попросила меня — более высокий, чем обычно, уровень руководителя должен был сигнализировать о твердости наших намерений.

Это было упражнение в использовании и жесткого дипломатического давления, и силы убеждения. Мне пришлось разбудить в четыре часа утра высокопоставленных швейцарских и ирландских чиновников в столицах этих стран, чтобы получить их окончательное согласие. Я излагал нашу позицию без лишних слов. Нам просто нужны были голоса, и мы обзванивали всех по списку. Не было никакого смысла вновь и вновь рассказывать о выгодах ядерного сотрудничества с Индией в гражданских отраслях — мы не собирались никого убеждать. В данном случае дипломатической учтивости не было места. Нужна была дипломатия силы, и мы использовали ее.

В конечном счете мы собрали нужное количество голосов, и 6 сентября ГЯП наконец одобрила «полный отказ от предъявления требований» к Индии, получив от Нью-Дели заверение в том, что индийцы не станут делиться чувствительными к распространению ядерными технологиями и материалами с другими странами и сохранят мораторий на испытание ядерного оружия. Многих членов ГЯП по-прежнему беспокоил чисто декларативный характер индийских обязательств, но с нас было довольно. Прошло несколько лет, прежде чем я решился вновь

порадовать своим посещением Берн и Дублин, но, так или иначе, мы преодолели второе препятствие.

Поскольку в ноябре должны были состояться выборы, у Конгресса оставалось мало времени для одобрения Ядерного соглашения, но его руководство согласилось рассмотреть документ осенью 2008 г., и 18 сентября Руд и я выступили в Комитете Сената по международным отношениям и представили нашу идею. Мы постарались учесть серьезные опасения, связанные с проблемой нераспространения ядерного оружия, но убедительно отмести их, ссылаясь на стратегические преимущества соглашения. К концу месяца и Сенат, и Палата представителей проголосовали за то, чтобы одобрить соглашение. Премьер-министр Сингх прибыл в США с последним визитом в качестве премьер-министра. Президент Джордж Буш–младший пригласил его в Белый дом на обед. В тот момент оба лидера были очень довольны друг другом: планы американо-индийского партнерства явно становилось реальностью. Даже когда тарелку Сингха убрали так быстро, что он даже не успел положить на нее вилку, учтивый индийский гость был скорее удивлен, чем обижен. Он стал жертвой приверженности президента Джорджа Буша–младшего кулинарному минимализму во время встреч. Главным и единственным блюдом, которое подавалось на официальных блиц-обедах, был бизнес. Обед закончился быстро, но чувство гордости осталось надолго, как и достижения двух лидеров в развитии американо-индийского партнерства.

* * *

Приход к власти администрации Обамы сначала вызывал у индийского руководства тревогу. Находясь под свежим впечатлением успехов в строительстве партнерских отношений с США при Джордже Буше–младшем, Сингх и его главные советники боялись, что Обама будет не столь полон энтузиазма, как его предшественник. В ближайшей перспективе их беспокоили высказываемые в ходе избирательной кампании намерения Обамы сосредоточиться на «праведной войне» в Афганистане. Они опасались, что в этом случае приставка «от-» в слове «отношения» будет означать отдаление двух стран друг от друга, поскольку сотрудничество с Индией будет рассматриваться в США в более широком контексте, а стратегические инвестиции в эту страну будут уравниваться приоритетами в Пакистане и Афганистане. В долгосрочной перспективе они беспокоились о том, что Обама намерен рассматривать сотрудничество с Индией в контексте «Большой двойки» и что ведущую роль будут играть отношения США с Китаем. Еще одним источником тревоги была амбициозная ядерная повестка Обамы — несмотря на то, что многие проблемы благодаря заключению Ядерного соглашения были сняты, Индия все еще оставалась квадратным штырем в круглом отверстии режима нераспространения ядерного оружия. Будучи самым высокопоставленным должностным лицом в США,

способным обеспечить преемственность в наших отношениях с Индией, я упорно работал над тем, чтобы убедить индийцев в необоснованности их опасений и сохранить динамику сотрудничества.

На то, чтобы снять опасения правительства Сингха, не потребовалось много времени, а убеждать Клинтон и Обаму в том, как важна для нас Индия, значило ломиться в открытую дверь. В одном из своих первых меморандумов, отправленных госсекретарю Клинтон, я напомнил ей о том, какие серьезные усилия прошлым летом потребовались для заключения Ядерного соглашения с этой страной, и добавил, что «несмотря на трудности — проволочки, взаимные обвинения и острые моменты на переговорах, меня впечатляют перспективы наших отношений. Индия настолько же чудесна, насколько и сложна; это демократия, где конкурирует множество политических сил, и, без сомнения, страна превращается в великую державу, которая будет играть все более серьезную роль и в Азии, и за пределами региона. Я не считаю, что развитие сотрудничества с Индией будет легкой и простой задачей, но строительство прочного союза с этой страной заслуживает нашего терпения, усилий и инвестиций» [3].

Обама и Клинтон прекрасно сознавали важность развития партнерских отношений с Индией — не только в силу конкретных выгод для нас, но и в связи с тем, что они были важнейшим условием и началом «восстановления внешнеполитического равновесия» за счет усиления азиатского направления. Шаг за шагом мы расширяли двустороннюю повестку дня, развивая сотрудничество в области борьбы с терроризмом; изыскивая возможности для партнерства в области науки и образования; наращивая двухстороннюю торговлю и инвестиции; инициируя систематическое обсуждение проблем изменения климата и значительно продвигаясь вперед в сотрудничестве в области обороны. К концу первого президентского срока Обамы Индия проводила больше совместных военных учений с США, чем с какой-либо другой страной, а ее закупки американского вооружения и военной техники выросли с немногим более \$200 млн до \$2 млрд.

В апреле президент Обама и премьер-министр Сингх тепло встретились на полях саммита «Большой двадцатки» в Лондоне, и Обама пригласил Сингха посетить США с государственным визитом — первым после начала работы новой администрации — в ноябре 2009 г. Это приглашение имело огромное символическое значение и развеяло опасения индийцев. Обама и Сингх стали союзниками. В 2010 г. президент США посетил Индию с ответным государственным визитом. Они с Сингхом достигли прогресса по многим вопросам. И экономическое, и оборонное сотрудничество продолжало набирать обороты. Разумеется, имели место и проблемы — в американо-индийских отношениях ничто не происходило само собой. После переизбрания весной 2009 г. правительство Сингха начало постепенно

терять политическую высоту и, соответственно, политическую поддержку.

Болезненной темой оставался Пакистан. Несмотря на настойчивую работу Обамы с Сингхом и мои негласные беседы с Шившанкаром Меноном, советником Сингха по вопросам национальной безопасности, индийцы не очень хотели посвящать нас в тонкости своих отношений с пакистанцами. Весной 2007 г. активные переговоры между Индией и Пакистаном по секретному дипломатическому каналу почти привели к прорыву по Кашмиру и другим спорным вопросам, но из-за ослабления политической позиции президента Пакистана Первеза Мушаррафа они резко затормозились и с тех пор продвигались вперед с переменным успехом. Нас все больше беспокоила угроза ядерной конфронтации, но индийцы очень неохотно шли на обсуждение этой темы, как и путей предотвращения эскалации и тем более посреднической роли США [4].

Президент Обама использовал свой визит в Индию в 2010 г., чтобы сделать еще один важный шаг, подчеркивающий его приверженность американо-индийскому партнерству. Выступая в индийском парламенте, он вновь подчеркнул, что считает отношения между США и Индией «одним из самых значимых партнерств XXI в.». Кроме того, он впервые заявил, что поддержит принятие Индии в постоянные члены Совета Безопасности ООН в ходе реформирования этого института. Заявление было сделано в нужное время и в нужном месте, хотя решиться на него было непросто. Ранее США сделали лишь одно подобное заявление — за несколько месяцев до описываемых событий они поддержали кандидатуру Японии. В целом вопрос об увеличении количества постоянных членов Совета Безопасности ООН порождал множество проблем, связанных и с процедурными вопросами, и с сохранением эффективности самого института, и с позицией других постоянных членов Совета Безопасности ООН, и возможными обидами многих игроков, включая такого близкого союзника США и неоспоримого кандидата в члены Совета Безопасности, как Германия.

Этот шаг по понятным причинам очень беспокоил Сьюзан Райс, нашего постоянного представителя при ООН, — не в последнюю очередь потому, что в последние годы индийцы были не слишком надежными нашими союзниками в Нью-Йорке. Утром в день выступления президента в индийском парламенте мы вместе с Обамой и Томом Донилоном, недавно назначенным помощником президента по национальной безопасности, провели еще одно, последнее, совещание по секретному каналу со Сьюзан. Она снова перечислила свои возражения и доводы в пользу использования в заявлении условного наклонения. Я полностью признал риски, но сказал, что, по моему мнению, упустить эту возможность было бы ошибкой. Том поддержал меня. В конечном итоге президент решил сделать заявление, но счел нужным в частной беседе особо указать Сингху на трудности, связанные с увеличением количества

постоянных членов Совета Безопасности ООН, и на то, что в борьбу за постоянное членство Индия обязательно должна внести и свой вклад.

В течение следующих нескольких лет американо-индийские отношения продолжали успешно развиваться. Джон Керри пошел по стопам Клинтон и в течение второго президентского срока Обамы вместе с министром торговли Пенни Прицкер много работал над реализацией потенциала наших экономических связей с Индией. Трудной и кропотливой работы потребовал ввод в действие Ядерного соглашения. В 2010 г. мы с Меноном закончили подготовку необходимого соглашения по переработке ядерных отходов, но в тот же год индийский парламент принял Закон о гражданской ответственности за ядерный ущерб, препятствовавший национальным, американским и другим иностранным компаниям использовать коммерческие возможности, которые были одним из важнейших положительных моментов Ядерного соглашения. Потребовалось несколько лет, чтобы добиться реального компромисса. Это был изматывающий процесс, настоящее испытание для Конгресса и многих представителей американской бюрократии на терпение и готовность проявить добрую волю. Он служил постоянным раздражающим напоминанием о том, что, каким бы выгодным ни казалось соглашение в долгосрочной перспективе, в краткосрочной перспективе при работе над ним проблемы неизбежны.

После оглушительной победы «Бхаратия джаната парти» (Индийской народной партии, ИНП) весной 2014 г. Нарендра Моди сменил Сингха на посту премьер-министра. Моди был сторонником более активной роли Индии на мировой арене. Он обязался сделать страну великой державой, а ее сотрудничество с Соединенными Штатами поднять до уровня стратегического. У нового премьер-министра были смелые идеи относительно продвижения экономики Индии и ее государственного управления в XXI в. В то же время под крылом ИНП много лет действовали опасные сектантские движения — индуистские националистические организации. Во время пребывания Моди на посту главного министра штата Гуджарат в результате межрелигиозных столкновений там погибли тысячи мусульман, что негативно сказалось на репутации премьера и привело к осложнениям в его отношениях с США. Мы более 10 лет отказывали ему в визе. Однако индийские избиратели жаждали сильного лидера, способного контролировать ситуацию внутри страны. Энергия Моди и его видение будущего давали им ощущение открывающихся возможностей — как для самой Индии, так и для ее партнерских отношений с США.

Я был первым высокопоставленным американским чиновником, который встретился с Моди в Нью-Дели спустя неделю после его инаугурации. Он производил впечатление очень амбициозного лидера с холодным чувством юмора. Никаких переживаний по поводу отказа в визе я не заметил. Моди ясно дал понять, что намерен внести свой вклад в развитие американо-индийских отношений, и подчеркнул, что

рассматривает наше партнерство как ключевой фактор достижения своих целей как внутри страны, так и в регионе. Индийский премьер интересовался вопросами американской политики и перспективами будущих президентских выборов, а также тем, что можно сделать в тот период для укрепления сотрудничества между Вашингтоном и Нью-Дели. Он сразу же принял переданное мной приглашение Обамы посетить Вашингтон в сентябре.

Обама и Моди работали в тесном контакте, и сентябрьский визит прошел успешно. Еще одним свидетельством успешного развития наших отношений стал визит Обамы в Индию в качестве почетного гостя на праздновании Дня республики в январе 2015 г. Несмотря на то, что повторение такого прорыва, каким стало подписание Ядерного соглашения, в дальнейшем становилось все менее возможным, а также на неизбежные разногласия по ряду важных вопросов в области геополитики и торговли, при администрации Обамы наши партнерские отношения пустили мощные корни. Их влияние на мировой порядок постепенно усиливалось, а роль в «восстановлении внешнеполитического равновесия» за счет активизации усилий в Азии, к которому стремилась администрация, становилась все более весомой.

* * *

Апрельским вечером 2012 г., около 22:00, мне домой позвонили из Оперативного центра Госдепартамента и попросили поговорить по секретному каналу связи с госсекретарем Клинтон. Я поднялся по лестнице в свой крохотный кабинет на чердаке, нагибая голову, чтобы не удариться о балки. Там был установлен телефонный аппарат для секретной связи, чтобы Лису и девочек не будили ночные звонки, постоянно мешавшие им спать все эти годы. Глава аппарата Госдепартамента Шерил Миллз, директор Группы политического планирования Джейк Салливан и заместитель госсекретаря по делам Восточной Азии и Тихоокеанского региона Курт Кэмпбелл уже были на линии.

Когда госсекретарь присоединилась к нам и, как обычно, спокойно спросила, «что еще стряслось?», Кэмпбелл изложил возникшую проблему. 40-летний слепой самоучка, борец за права человека из Китая Чэнь Гуанчэн сбежал из-под домашнего ареста в провинции Шаньдун. Со сломанной лодыжкой он с помощью друзей кое-как добрался до пригорода Пекина. Спасаясь от сотрудников государственной безопасности, он позвонил своему знакомому в американском посольстве, который через несколько часов с одним своим коллегой выехал, чтобы встретиться с правозащитником. Чэнь попросил убежища в посольстве. Сотрудники посольства доложили о произошедшем временному поверенному в делах США в Китае Бобу Вангу, который сразу же запросил инструкции от Курта. Ванг сказал, что вряд ли Чэнь сможет добраться до посольства самостоятельно, учитывая его состояние и то, что за ним охотится госбезопасность, но, возможно,

американские дипломаты могли бы забрать его и привезти в посольском автомобиле. Ванг добавил еще одну вещь: он полагал, что у Чэня был всего час, прежде чем его догонят.

Этот ночной телефонный звонок был не совсем обычным, но ситуация, в которой госсекретарю приходилось выбирать между плохим и очень плохим решением, была вполне типична. С одной стороны, были убедительные аргументы в пользу доставки Чэня на территорию посольства по нравственным соображениям: это стало бы еще одним доказательством того, что ради защиты своих ценностей США готовы идти на любой риск. С другой стороны, возникала очевидная внешнеполитическая проблема: китайское руководство было бы возмущено. Если бы Чэнь оказался в посольстве, уже нельзя было бы вести никаких переговоров о каком-либо приемлемом для него решении. Ситуация осложнялась еще и тем, что через пять дней госсекретарь Клинтон должна была лететь в Пекин на очередной раунд американо-китайского Стратегического и экономического диалога, который с нашей стороны вели самые высокопоставленные представители администрации Обамы. Проблема свалилась на нас в самый неподходящий момент.

Клинтон была спокойна и деловита: никакого заламывания рук, никаких жалоб на отсутствие выбора, никаких упреков в адрес посольства. Она задала еще несколько вопросов о Чэне и о том, как он получил образование, а потом спросила каждого из нас, что мы думаем. Мы все указали на возможные негативные последствия, но рекомендовали все-таки доставить Чэня в посольство. Клинтон не колебалась. Она знала, что в этом случае ее ждет политический шторм в отношениях с китайцами, но подозревала, что сумеет из него выбраться, и в любом случае не могла найти оснований для отказа в помощи правозащитнику. Она не стала перекладывать ответственность на Белый дом, ссылаясь на нехватку времени. Она просто попросила Джейка сообщить о происшествии в аппарат Совета национальной безопасности — на случай, если у СНБ будут возражения, и уполномочила Курта сообщить Бобу Вангу, что тому предоставляется полная свобода действий. Мы с Джейком позвонили по секретному каналу связи Тому Донилену, который принял новость спокойно и процитировал Бейкера, сказав, что в случае провала операции нам «подбросят на порог дохлую кошку».

Около 3:00 по вашингтонскому времени Ванг сообщил, что Чэнь доставлен в посольство. Теперь нам следовало пристегнуть ремни безопасности и приготовиться к американским горкам. Курт вылетел в Пекин, чтобы начать обсуждение с чрезвычайно недовольным Цуй Тянькаем, заместителем министра иностранных дел Китая, ответственным за отношения с Соединенными Штатами. Цуй подчеркнул, что единственное решение состояло в немедленной передаче Чэня китайским властям, и указал на риск сворачивания американо-китайского Стратегического и экономического диалога в

случае нашего отказа. Я прибыл в Пекин через день, вечером 30 апреля, на очередной раунд Стратегического диалога по проблемам безопасности — проходившую раз в полгода встречу, на которой обсуждались некоторые наиболее сложные вопросы двусторонней повестки дня, включая проблемы морской и кибербезопасности, а также будущего ядерных вооружений и ПРО. Той ночью у нас с Куртом состоялся долгий и трудный двухчасовой разговор с Цуем. Я как можно спокойнее изложил наши доводы, указав, что наиболее приемлемый для нас вариант решения состоит в том, чтобы разрешить Чэню пройти курс лечения в одной из пекинских клиник; позволить его семье приехать из Шаньдуна, чтобы ухаживать за ним, а затем дать ему возможность сделать то, что он хотел, — получить юридическое образование в китайском университете. Цуй сначала возражал. Но по мере приближения утра политические страсти успокаивались, и Цуй становился все более сговорчивым. Было очевидно, что ни он, ни его начальники не стремились к тому, чтобы грядущая встреча на уровне министров была полностью посвящена делу Чэня. К утру китайцы согласились с обрисованным нами в общих чертах подходом.

Но американские горки на этом не кончились. В больнице Чэнь внезапно передумал. Теперь он хотел немедленно уехать в США вместе с женой. Свои новые намерения он озвучил и в интервью западным журналистам, которое дал по мобильному телефону. Цуй был взбешен.

— Вы не сделаете этого, — сказал он. — Вы даже не представляете, какой ущерб это нанесет нашим отношениям.

В конечном итоге госсекретарь Клинтон лично надавила на китайских партнеров, и Чэню разрешили вылететь в Нью-Йорк, как он и надеялся. Мы вздохнули с облегчением — как и Белый дом [5].

Это происшествие не шло ни в какое сравнение с куда более серьезным кризисом в наших отношениях с Китаем, разразившимся при администрации Обамы позднее, но оно запомнилось надолго. Во-первых, на нас произвели впечатление исключительное самообладание и лидерские качества госсекретаря Клинтон, проявленные в ситуации непростого выбора и необходимости поиска компромисса в условиях катастрофической нехватки времени для обдумывания политического решения. Во-вторых, мы увидели, что внутренняя политика Китая становится все более жесткой. Наконец мы убедились, что отношения между США и Китаем становятся все более упругими, способными быстро восстанавливаться после возникновения неизбежных осложнений, что требовало постоянного внимания и инвестиций. Чем ближе к завершению была моя долгая дипломатическая карьера, тем яснее мне становилось, что ничто не имеет такого значения для американской внешней политики, как налаживание и поддержка таких отношений.

Сегодня Китай уже не стремится стать великой державой; он уже стал ею. Пришло его время. Война в Ираке и финансовый кризис, разразившийся пять лет спустя, продемонстрировали слабые места Америки. Осмелевшие китайские лидеры увидели новые возможности и решились поставить под сомнение древнюю китайскую мудрость, на которую любил ссылаться Дэн Сяопин, — «не стоит показывать свою силу раньше времени», и теперь надеялись не только сравняться с США по уровню экономического развития и занять такое же место на мировом рынке, но и потеснить нас в Азии, где мы до сих пор играли ведущую роль. Это не означало, что между нами назревал неизбежный конфликт — ему во многом препятствовало взаимовыгодное тесное переплетение американской и китайской экономик. Но это означало, что для президента Обамы и госсекретаря Клинтон главным экзаменом на способность эффективно управлять государством становилось умение управлять соревнованием с Китаем, уравниваемым двусторонним сотрудничеством и региональными союзами и институтами. Разумеется, проблема была не нова. Со времен Никсона и Киссинджера в американской стратегии набирающему силу Китаю отводилось важное место. Администрация Джорджа Буша–старшего приложила немало усилий в поддержку Китая как «ответственной заинтересованной стороны» в меняющейся системе международных отношений. События 11 сентября 2001 г. и Ближний Восток требовали пристального внимания на самом высоком уровне и серьезных затрат времени, сил и денег, однако и Обама, и госсекретарь Клинтон были полны решимости «восстановить внешнеполитическое равновесие», усилив азиатское направление нашей внешней политики.

Клинтон стала первым госсекретарем со времен Дина Раска, который занимал этот пост полвека назад, чьим первым зарубежным визитом стал визит в Азию. Она часто бывала там во время пребывания на своем посту. Обама тоже посещал регион чаще, чем любой его предшественник, — более 10 раз за два срока. Они не просто бывали в Азии, но внесли огромный вклад в развитие отношений с азиатскими странами — и с Индией, которая всегда была главным партнером Запада в регионе; и с быстрорастущими экономиками Юго-Восточной Азии, с которыми наше сотрудничество расширялось; и с Австралией, Южной Кореей и Японией, которые по-прежнему оставались важнейшими союзниками США. Обама и госсекретарь Клинтон начали усиливать американское военное и дипломатическое присутствие в регионе, изучая возможность подписания нового торгового соглашения, которое в конечном счете привело к созданию Транстихоокеанского партнерства, а также формирования новых региональных институтов, таких как Восточноазиатский саммит. Главным архитектором «восстановления внешнеполитического равновесия» и неустанным борцом за него был заместитель госсекретаря Курт Кэмпбелл. Когда Том Донилон занял пост помощника Обамы по национальной безопасности в его первой администрации, он тоже вплотную занялся развитием

отношений с Китаем, регулярно посещая Пекин и налаживая прочные личные связи с лидерами страны. То же самое делала и Сьюзан Райс, когда унаследовала его пост.

Я решал другие проблемы и работал по другим направлениям, но меня тоже поражала квалификация и растущая уверенность в своих силах китайских дипломатов. Так, возглавляя однажды американскую делегацию на саммите Африканского союза в Аддис-Абебе, я увидел, насколько влияние Китая в этой организации сильнее влияния других стран. Китайскую делегацию, по размеру и уровню представительства значительно превосходящую нашу, не раз возглавлял лично председатель КНР Ху Цзиньтао, а встречи проходили в новом здании штаб-квартиры Африканского союза, построенном китайцами и финансируемом ими же. Я часто ездил в Пекин для консультаций по Ирану, Афганистану, России и многим другим проблемам. Я наслаждался долгими беседами с Дай Бинго, главным советником Ху Цзиньтао по вопросам внешней политики. Советолог по образованию, Дай отличался острым умом и здравым рассудком, он прекрасно знал механизмы государственного управления других стран. Когда я как-то раз заговорил с ним о прогрессе в американо-российских отношениях, достигнутом Обамой и Медведевым, Дай тонко улыбнулся и заметил:

— Вы, конечно, понимаете, что в Москве ничего не делается без согласия Путина.

Он сказал это очень вежливо, но немного удивленное выражение его лица безошибочно указывало на то, что он действительно не был уверен, что мы знаем, «как это делается».

В течение срока пребывания Обамы на посту президента я посвятил немало времени визитам в Юго-Восточную и Северо-Восточную Азию. Китай начал наращивать свое присутствие в районе Южно-Китайского моря, намереваясь — причем в буквальном смысле — подкрепить свои территориальные претензии строительством искусственных островов и отстаивать свои интересы в области торговли и добычи ресурсов. Возмущенный прямым заявлением госсекретаря Клинтон, сделанным на встрече Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в Ханое летом 2010 г., что США тоже намерены отстаивать свои национальные интересы в Южно-Китайском море, министр иностранных дел КНР Ян Цзечи по сути предупредил присутствующих на встрече министров, что Китай является крупнейшим игроком в регионе и им придется с этим смириться. Госсекретарь Клинтон тонко использовала это слишком смелое заявление Китая для укрепления наших связей с другими странами Юго-Восточной Азии. В течение следующих нескольких лет я постарался внести свой вклад в развитие этих связей, несколько раз посетив Вьетнам и Индонезию, а также сделав остановки в Австралии и столицах всех других государств АСЕАН.

Мой отец воевал во Вьетнаме в 1966–1967 гг., но после ее окончания и последующих нескольких десятилетий обиды на США в городской какофонии быстро растущего Хошимина можно было заметить лишь слабые следы войны. Не было и недобрых чувств к нам. В Камбодже гид, чудом выживший во времена Пол Пота, показал мне страшный музей геноцида «Туольсленг» в центре Пномпеня. Раньше здесь была тюрьма, где он сидел. «Камбоджа, — писал я после этого госсекретарю Клинтон, — вселяет оптимизм, подтверждая удивительную способность людей выживать в самых трудных условиях, даже после того, как целое государство зверски расправляется со своим народом». Встреча с тогдашним лидером Камбоджи немного отрезвила меня. «Хун Сен, который большую часть своей взрослой жизни каждое утро просыпался с вопросом, кто попытается убить его сегодня, — писал я, — теперь сам стал коварным и жестким лидером; он вовсе не считает политическую открытость естественной составляющей нормальной системы государственного управления». Позднее я также побывал в Бирме, поддержав новые возможности, открывавшиеся в этой стране благодаря усилиям президента Обамы и госсекретаря Клинтон. В 2012 г. после долгой беседы с несгибаемой Аун Сан Су Чжи я написал госсекретарю, что уверен: «этой женщине будет нелегко одновременно выступать в роли мирового символа борьбы за права человека и жесткого бирманского политика» [6].

Заняв летом 2011 г. пост первого заместителя госсекретаря, я стал чаще посещать Токио и Сеул, в частности, для участия в трехсторонних встречах с этими нашими важнейшими союзниками, исторические противоречия между которыми иногда мешали совместной работе, связанной с общими опасениями по поводу ядерных устремлений КНДР и усилением роли Китая. Я не принимал непосредственного участия в наших спорадических дипломатических усилиях в области налаживания отношений с Северной Кореей, но разделял разочарование коллег в связи с бесплодностью шестисторонних переговоров по ядерной программе КНДР, невозможностью наладить серьезный канал секретной связи с северными корейцами и безуспешными попытками начать секретные стратегические переговоры с Китаем о будущем Корейского полуострова. Призрачные надежды на преодоление этих трудностей давала концепция «стратегического терпения», но она, по сути, только ограничивала возможность стратегического выбора и в долгосрочной перспективе усиливала нетерпение всех сторон — особенно после того, как в 2012 г. Ким Чен Ын унаследовал пост своего отца.

После 2011 г. я стал более активно и непосредственно участвовать в развитии отношений между США с Китаем. Став преемником Джеймса Стайнберга, я возглавлял американскую делегацию на проходящем каждые полгода американо-китайском Стратегическом диалоге по ядерной безопасности. В этих встречах участвовали дипломаты, высокопоставленные военные и сотрудники спецслужб. Для китайской стороны это иногда создавало определенные трудности. В состав

делегации, которую возглавлял мой коллега из министерства иностранных дел Китая Чжан Есюй, входили несколько генералов Народно-освободительной армии Китая и руководителей служб безопасности. Когда они сидели рядом друг с другом, на их лицах было написано только одно: желание поскорее покинуть помещение.

Обмен дипломатическими заявлениями чаще всего был отнюдь не забавой. Как-то раз мы без перерыва просидели семь часов, излагая и обсуждая имеющуюся у нас секретную информацию о том, что китайские государственные институты, включая Народно-освободительную армию Китая, занимаются коммерческим кибершпионажем. Китайцы все отрицали. Но в широком смысле в самой постановке вопроса заключалось некое внутреннее противоречие, вызывающее когнитивный диссонанс. Китайцы, по крайней мере в то время, считали проводимую нами границу между шпионажем в целях национальной безопасности и кибершпионажем для получения коммерческих преимуществ искусственной. По их представлению, государство должно было использовать любые имеющиеся в его распоряжении средства для получения преимуществ — не важно, политических или экономических. Мы подчеркивали, что будем решительно отстаивать различия между этими видами шпионажа, и тоже показывали зубы. После того, как множество предъявленных конкретных доказательств ни в чем не убедило китайцев, а опасения президента США были отклонены или проигнорированы, мы объявили о возбуждении уголовных дел против нескольких китайских сотрудников спецслужб. Вероятность того, что эти люди когда-либо предстали бы перед американским судом, была нулевой, но мы таким образом выразили нашу позицию, и китайцы в конечном счете в целом согласились с нами, значительно сократив масштабы киберкраж коммерческой информации.

Неустанное усилие Джона Керри в области решения проблемы изменения климата и запоздалое понимание китайским руководством того, что отравление собственного населения — верное средство возбуждения ненужных ему внутренних беспорядков, привели к дипломатическому прорыву — подписанию Парижского соглашения по климату 2015 г. К сожалению, других прорывов не наблюдалось. Разногласия между нами росли, равно как и риски столкновения. Дипломатия играла решающую роль в снижении напряженности и поиске путей решения вопросов в тех областях, в которых это было выгодно обеим сторонам. Обама верил, что «Тихоокеанский век» будет способствовать притирке набирающего силу Китая и гибких и адаптивных Соединенных Штатов, и упорно работал, чтобы продемонстрировать нашу приверженность этой концепции. Но китайцы становились все более самоуверенными и все яснее видели проблемы, с которыми сталкивались США. Это неизбежно должно было привести к проверке друг друга на прочность, чтобы выяснить, чья версия регионального порядка победит. Ничто не имело такого значения для американской внешней политики, как результат этой большой игры.

* * *

Хотя президент Обама пытался «восстановить внешнеполитическое равновесие», в долгосрочной перспективе делая упор на Азию, он понимал, что мы должны по-прежнему вкладывать капитал и в наших ближайших союзников в Европе. И Обама, и госсекретарь Клинтон стремились укрепить трансатлантические связи, и прежде всего с Германией, Францией и Соединенным Королевством. Особенно продуктивные отношения у Обамы со временем сложились с канцлером Германии Ангелой Меркель, чей блестящий интеллект и сугубо деловой стиль работы он ценил очень высоко. Хотя наши главные европейские союзники временами страдали приступами ревности, видя, что администрация Обамы уделяла все больше внимания азиатскому региону, ничто по-прежнему не имело такого значения с точки зрения наших глобальных интересов, как трансатлантический союз. Прочные связи с европейскими партнерами были важны и для другого приоритета игры вдолгую — возобновления усилий в области налаживания отношений с Россией.

Подход Обамы к России вначале был осторожным. Принимая власть, он сказал в одном из телевизионных интервью, что, по его мнению, имеет смысл изучить возможность «перезагрузки» отношений с этой страной. У нас по-прежнему были серьезные разногласия в связи с российской агрессией в Грузии, а также немало других проблем, но существовали и точки соприкосновения — почва, которую можно было бы вспахать более эффективно. Во время избирательной кампании 2008 г. Обама говорил о своем твердом намерении ослабить угрозу ядерной войны, готовности вести прямой диалог с иранским режимом и заинтересованности в более эффективном подходе к войне в Афганистане. Все эти приоритеты выиграли бы от оздоровления американско-российских отношений.

Конфликт в Грузии в дальнейшем охладил мои ожидания. Я продолжал оставаться на своей позиции, считая, что выбор возможностей в отношениях с Россией у нас невелик, поскольку эта страна по-прежнему была намного скорее путинской, чем медведевской. Тем не менее мы еще могли попытаться найти оптимальный баланс между возможностью сотрудничества в отдельных областях и неизбежными разногласиями. Я нашел единомышленника в лице Майка Макфола, нового главного эксперта по России в аппарате СНБ. В первый раз я встретился с ним в начале 1990-х гг., на баскетбольной площадке нашего посольства в Москве. Это было во время моей первой командировки в Россию. Майк в то время трудился в Московском центре Карнеги. В правительстве он действовал так же энергично, как и на баскетбольной площадке, и в работе над «перезагрузкой» демонстрировал такую же целеустремленность и творческий подход, как в игре.

Однако Макфол был не в восторге от первого предложенного мной шага. Я считал, что донести до Москвы серьезность намерений администрации

Обамы поможет письмо от имени президента США с подробным изложением наших представлений. Я предлагал подготовить проект письма, а затем, после подписания президентом, вместе доставить послание в Москву. Майк считал, что это был подход XIX в. — разве что письмо было бы напечатано на компьютере, а не написано пером. Но я утверждал, что русские оценят традиционный подход и, соответственно, серьезность наших дипломатических намерений и это поможет нам продвинуться вперед. В конечном счете я убедил Майка. Мы сочинили длинное, подробное письмо, передали черновой вариант президенту и, получив его одобрение, в начале февраля 2009 г. вылетели в Москву. Я также вез туда написанное от руки послание госсекретаря Клинтон министру иностранных дел Лаврову. Хиллари Клинтон скептически оценивала успех «перезагрузки», но считала, что попробовать сто́ит.

Два дня мы с Макфолом вели интенсивные обсуждения с Лавровым и другими российскими высшими должностными лицами. Все прошло лучше, чем мы ожидали, и 13 февраля я сообщил госсекретарю, что «поездка в Москву убедила меня в существовании серьезных возможностей, хотя я реалистично оцениваю потенциальные трудности, связанные с попыткой "переключить скорость" в контактах с российским руководством, полностью поглощенным проблемами, возникшими в связи с ухудшающимся экономическим положением страны, и не уверенным в том, будет ли служить оттепель в отношениях с США их интересам». Меня поразило, как сильно обеспокоены в Москве глобальным финансовым кризисом, который быстро остановил российский экономический бум. «Подъемные краны, которые доминировали в городском пейзаже в течение нескольких лет, когда я служил послом, теперь простаивают, — писал я. — Банкиры и высшие должностные лица, собравшиеся в приемной министра финансов в ожидании встречи с ним... уже не были такими заносчивыми, как раньше; они явно пребывали в унынии». Авторитарная модель модернизации Путина и Медведева не справлялась с кризисом, что могло заставить Кремль попробовать ослабить напряженность в наших отношениях [7].

Конкретные вопросы, поднятые президентом Обамой в письме Медведеву, русские услышали, хотя и восприняли с некоторой опаской. Обама четко очертил области наших разногласий, прежде всего относительно статуса Абхазии и Южной Осетии. Столь же ясно он выразил свою точку зрения на проблему нарушения прав человека. Русские не стали подробно обсуждать конфликт в Грузии или бить себя кулаком в грудь, напоминая о политике США в отношении бывшего Советского Союза. Но Лавров сигнализировал о непосредственной заинтересованности в переговорах о подписании нового Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ-III), поскольку срок действующего договора¹⁴ истекал в конце 2009 г.

«Никакой другой пункт послания президента не привлек такого внимания русских, как абзац об Иране и ПРО», — писал я госсекретарю Клинтон. Тщательно подбирая слова, президент подчеркивал, что стратегия США в области ПРО, включая планы размещения объектов ПРО в Польше и Чехии, которая так беспокоила русских, в настоящее время пересматривается и что, соответственно, прогресс в области предотвращения угрозы, создаваемой ракетной и ядерной программами Ирана и обуславливающей наши европейские планы, оказал бы непосредственное влияние на процесс пересмотра стратегии. Русские не могли не понимать, что из этого следовало [8].

В начале марта в Женеве состоялась предварительная встреча госсекретаря Клинтон с российским министром иностранных дел Лавровым. Ее омрачила только одна незначительная оплошность. Когда госсекретарь Клинтон вручала Лаврову красную кнопку, символизирующую намерение США сломать лед в отношениях с Россией, слово «перезагрузка» (reset) было по ошибке переведено как «перегрузка». Но Лаврова трудно было чем-либо смутить. Он не стал злорадствовать по поводу ошибки переводчика (по крайней мере слишком явно), госсекретарь тоже отреагировала спокойно, и только у СМИ появился повод повеселиться.

В начале апреля у президента Обамы также состоялась первая встреча с Медведевым — в Лондоне, на полях саммита «Большой двадцатки», посвященного главным образом продолжающемуся экономическому спаду, вызванному финансовым кризисом 2008 г. Они встретились в Винфилд-хаусе, роскошной резиденции американского посла в Великобритании, расположенной в тихом уголке Риджентс-парка. Должен признаться, что, пока мы ждали Медведева и российскую делегацию в обеденном зале, я думал не столько о главных пунктах повестки дня «перезагрузки», сколько о том, как когда-то, еще застенчивым 22-летним парнем в дешевом костюме, впервые вошел в этот зал, куда был приглашен на торжественный прием в честь студентов, получивших стипендию Маршалла, пытаюсь казаться незаметным на фоне изящных деревянных панелей. Мне и теперь немного хотелось слиться с фоном: мой костюм был не намного лучше, чем тогда. И все же на этот раз я чувствовал себя более уверенно.

С самого начала стало понятно, что Медведев очень хотел установить контакт с Обамой и попытаться провести «перезагрузку» своей рекламной кампании как эффективного президента и мирового лидера. Это не означало, что он собирался позволить давить на себя; напротив, он упорно отстаивал интересы России, действуя в рамках крайне жестких представлений Путина, но обходился без саркастических комментариев, которые так любил делать его патрон. Он подчеркнул, что к концу года обязуется завершить работу по подготовке СНВ-III, предусматривающего значительное сокращение запасов стратегических ядерных вооружений. Он предложил дать нам возможность доставлять

войска и оборудование в Афганистан через российское воздушное пространство, что давало нам значительные преимущества с точки зрения снижения зависимости от доставки через Пакистан. К нашему немалому удивлению, Медведев признался Обаме, что Россия недооценивала скорость реализации и опасность ядерной и ракетной программ Ирана. Он хотел понять, как далеко более жесткая линия в отношении Ирана позволила бы продвинуться по вопросу ПРО. Несмотря на то, что Медведев критически высказался о планах размещения системы ПРО в Европе и наших претензиях в отношении Грузии, общий тон разговора неожиданно оказался позитивным — Медведев явно надеялся показать, что неплохо себя чувствует в роли президента.

Однако было не совсем ясно, есть ли в политической системе, рассчитанной на одного лидера, место второму игроку, — и, соответственно, не совсем ясно, разделяет ли этот единственный лидер очевидный энтузиазм Медведева в отношении «перезагрузки». Президент Обама принял приглашение в ближайшее время посетить Москву — в частности, для того, чтобы получить ответы на эти два вопроса. Однако осторожность требовала действовать без спешки — в любом случае в ноябре планировался первый визит Обамы в Пекин, и, кроме того, из-за экономической рецессии у него была насыщенная внутренняя повестка дня, поглощавшая бóльшую часть его времени и внимания. И все же президент был готов сражаться на нескольких фронтах и хотел понять, поддержит ли Россия «перезагрузку» отношений с США. В самом начале июля он вылетел в Москву. Я сопровождал его в качестве высокопоставленного представителя Госдепартамента.

Встреча с Медведевым прошла гладко. Бóльшая ее часть — три часа из немногим более четырех — проходила в узком составе. Оба президента были в восторге от кратких заявлений другой стороны и легко пришли к взаимопониманию, когда начали обсуждать вопросы более подробно. Обама делал особый упор на необходимость ускорить переговоры по СНВ-III и на свои опасения по поводу Ирана. Медведев продолжал донимать Обаму российскими возражениями по ПРО, подчеркивая общую заинтересованность России в ограничениях в области ПРО наряду с сокращением стратегических наступательных вооружений и конкретно несогласие с размещением установок в двух государствах Центральной Европы. По его мнению, эти планы мало способствовали предотвращению иранской угрозы в среднесрочной перспективе. Тем не менее за полгода сотрудничества двух президентов были достигнуты существенные практические результаты, а потенциальные успехи, казалось, могли быть еще более значительными.

На следующее утро Обама отправился на встречу с Путиным на его подмосковную дачу в Ново-Огарево. Вместе с ним на «Звере» — огромном, доставленном в Россию по воздуху бронированном лимузине,

предназначенном для безопасного передвижения президента во время зарубежных поездок, — отправились Джим Джонс, Майк Макфол и я. Мы с Майком сидели напротив президента и в основном говорили о предстоящей встрече и о том, как найти подход к Путину. Я описал несколько своих встреч с ним за эти годы и высказал предположение, что ему не понравится, если Обама будет говорить долго, учитывая, что он вообще не любит долгих выступлений и к тому же считает себя старшим по возрасту и более опытным лидером. Почему бы сразу же не спросить российского премьера, что в российско-американских отношениях в течение последних 10 лет, по его мнению, шло правильно, а что — нет? Путин любит, когда спрашивают его мнение, и, разумеется, не постесняется его высказать. Я предположил, что, дав ему такую возможность, мы, возможно, сможем сразу задать правильный тон встречи. Президент кивнул.

В ответ на вопрос Обамы, заданный в начале встречи, последовал ни много ни мало 50-минутный монолог Путина, полный обид, колкостей и ехидных комментариев. Я задумался о том, правильный ли совет дал нашему президенту, и засомневался, есть ли у меня будущее в его администрации. Встреча, как предполагалось, должна была продолжаться всего час, и Путин уже проговорил большую часть времени. Он принимал нас в роскошной обстановке, под навесом в изысканном внутреннем дворике. Официанты, одетые в костюмы XVIII в., подавали бесчисленное множество блюд. Я пил только кофе и слушал знакомый скорбный перечень претензий: Джордж Буш–младший, который так нравился Путину, видя намерения российского президента построить прочные отношения после событий 11 сентября 2001 г., не пошел ему навстречу, а администрация США напортачила в Ираке и организовала цветные революции на Украине и в Грузии. Иранская угроза беспокоила его меньше, чем Медведева, зато о ПРО и о воображаемом нежелании администрации Джорджа Буша–младшего прислушиваться к его мнению он высказывался со жгучей обидой. Путин держался не очень учтиво, иногда выражался грубо и в целом демонстрировал персональное пренебрежение работой с американцами. Он попробовал сотрудничать с Джорджем Бушем–младшим. Не получилось. Зачем пытаться еще раз?

Обама терпеливо выслушал Путина, а затем изложил свое послание, подчеркнув свое твердое намерение «перезагрузить» отношения с Россией. О разногласиях он говорил по существу, не пытаясь сгладить глубокие противоречия, вызванные действиями России в Грузии. Он сказал, что не в наших интересах позволить разногласиям не дать нам увидеть те области, в которых могло бы развиваться взаимовыгодное сотрудничество и в которых американо-российское влияние способствовало бы поддержанию мирового порядка. Он пояснил, что мы должны попытаться двигаться в этом направлении, опираясь на прагматический подход. В конце концов, мы накопили достаточный опыт, опробовав альтернативные подходы — и питая слишком завышенные

ожидания, и отступая на знакомые позиции противостояния, но ни то ни другое не привело к ощутимым результатам. Обама, судя по всему, не убедил Путина, но российский премьер признал, что пробовать действительно имело смысл.

— Эти вопросы теперь входят в компетенцию Дмитрия, — заметил он небрежно. — Я поддерживаю его.

Беседа Путина и Обамы продлилась на два часа дольше, чем планировалось, но она стоила нервов, потраченных теми, кто отвечал за графики американского президента и российского премьера. Когда мы возвращались в Москву, Обама сказал, что его не удивила способность Путина «вентилировать вопросы», и признал, что проблема заключалась в том, чтобы «оставаться на связи с этим парнем, не подрывая позиций Медведева». Это оказалось намного труднее, чем нам казалось вначале. Путин отказался от предложения возглавить вместе с вице-президентом Байденом новую двустороннюю Российско-американскую президентскую комиссию — уровень вице-президентов его явно не устраивал. С нашей стороны звучали и другие предложения — например, возглавить российскую деловую делегацию, которая должна была посетить США, что дало бы ему возможность приехать в Вашингтон, — но он не принял ни одного из них. Должность, не соответствующая реальному положению, в сочетании с природной недоверчивостью не позволила Путину активно участвовать в усилиях в области «перезагрузки». Это было слабое звено, препятствие, которое мы так и не смогли устранить. К тому времени, как Путин и Обама три года спустя встретились снова, «перезагрузка» фактически заглохла.

Несмотря на мои сомнения относительно того, возможно ли было «оставаться на связи» с Путиным, мы, бесспорно, добились определенных успехов в «перезагрузке». Достигнутая договоренность об «афганском транзите» — доставке личного состава и вооружений в Афганистан через российское и среднеазиатское воздушное пространство — имела для нас неоценимое значение. Для закрепления связей сразу после саммита Обамы и Путина летом 2009 г. мы с Макфолом объехали все пять среднеазиатских государств — бывших советских республик. Вуди Аллен как-то заметил, что на 90% успех в жизни зависит от способности оказываться в нужное время в нужном месте. Это, безусловно, можно было сказать и об американской дипломатии в среднеазиатских государствах, автократические лидеры которых всегда были очень чувствительны к невниманию со стороны США, ощущая себя зажатыми между сильными и амбициозными российскими и китайскими соседями.

Президент Казахстана Нурсултан Назарбаев оценил своевременность предложения Обамы на переговорах в Москве, поддержал наш прагматический подход и проницательно заметил, что одно из важнейших условий его успешной реализации — работа непосредственно с Путиным, а не только с Медведевым, о котором он

высказался вежливо, но с легким оттенком пренебрежения. Президент Узбекистана Ислам Каримов выразил удивление тем, что американцы всегда начинают визиты в Среднюю Азию с Астаны, не понимая, что центром маленькой среднеазиатской солнечной системы на самом деле является Ташкент. Его двухчасовой вводный монолог произвел на нас неизгладимое впечатление — Каримов поразил нас своей выносливостью, а также пренебрежительным отношением к другим региональным лидерам, которых он откровенно называл «коррупцированными политическими легковесами» (видимо, имея в виду, что сам он в этом смысле выступает в более тяжелой весовой категории). Каримов прохладно отреагировал на высказанную нами озабоченность нарушением прав человека в его стране. В отношении Афганистана он был настроен пессимистически, но соглашался помочь. Так же отреагировали и руководители Кыргызстана. Президент Туркменистана Гурбангулы Бердымухамедов произвел на нас более приятное впечатление, чем его болезненно неуравновешенный предшественник. А во время визита в Таджикистан на мою долю выпало суровое испытание: на президентском банкете — сложном упражнении в способности переваривать блюда, выполнить которое не помогало даже огромное количество водки, — я должен был съесть поданное мне как почетному гостю оленье ухо. Я справился и выжил, но это было моим главным достижением в этой стране.

После нашего возвращения в Вашингтон администрация вплотную занялась подготовкой межведомственного обзора, посвященного стратегии ПРО, унаследованной от своей предшественницы. Обама ясно дал понять, что не намерен идти на поводу у русских. Но он хотел удостовериться, что мы двигались в правильном направлении, единственно возможном с точки зрения противостояния растущей иранской ракетной угрозе.

Результатом нашей работы стала настоятельная рекомендация принять альтернативный подход и использовать — по крайней мере на начальном этапе — корабельную информационно-управляющую систему Aegis в Средиземном море и Южной Европе. Нашу рекомендацию поддержали и Боб Гейтс, и Хиллари Клинтон. В заключение мы указывали, что такой «поэтапный адаптивный подход» обеспечит более эффективную с технической точки зрения защиту от потенциальной иранской угрозы в кратко- и среднесрочной перспективе и учет потребностей Европы в долгосрочной перспективе. При этом мы не исключали возможность возвращения в будущем к первоначальным планам размещения установок в Польше и Чехии. В начале сентября в записке, направленной госсекретарю Клинтон, я указал на очевидные позитивные последствия применения предложенного нами подхода. «Новый, безупречный с технической точки зрения подход к ПРО, — писал я, — обеспечит Вам и президенту хороший расклад в игре с русскими». Далее я подчеркивал, что «этот подход не позволит русским уйти от ответственности; сделав им предложение, от которого

невозможно отказаться, мы лишим их возможности выбора в отношении Ирана и сможем продвинуться вперед как в вопросе о подписании следующего Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений¹⁵, так и в целом в обеспечении безопасности в Европе» [9].

Мы старались работать быстро, пользуясь смягчением напряженности в отношениях с Россией, чтобы продвинуть один из главных приоритетов президента — помешать Ирану разработать ядерное оружие. Важнейшим условием решения этой проблемы было сотрудничество с Москвой; если бы нам удалось не дать иранцам возможность вбить клин между США и Россией, шансы на то, что нам удалось бы мобилизовать европейцев, китайцев и других игроков и убедить их выступить единым фронтом, существенно бы возросли. Медведев понял, что мы готовы честно работать с Россией, вести прямые переговоры с иранцами и предлагать разумные компромиссы и лишь в случае неэффективности всех этих действий возобновим работу, направленную на ужесточение экономического давления на Иран. Результатом наших усилий стало принятие Советом Безопасности ООН в июне 2010 г. резолюции 1929, которая стала платформой для организации беспрецедентного давления на иранцев. В конечном счете нам удалось вернуть их за стол переговоров.

Столь же значительно мы продвинулись вперед в работе над СНВ-III. Американская команда, которая вела переговоры, была настроена решительно и в конце 2009 г., после многочисленных проволочек, непосредственно перед тем, как истек срок действия СНВ-I, подготовила новое серьезное соглашение. Новый договор предусматривал дальнейшее сокращение запасов ядерного оружия до минимального уровня с начала ядерной эры. Решающую роль сыграл лично президент Обама, которому в ходе телефонных переговоров и бесед на полях международных форумов с Медведевым удалось добиться компромиссов по ключевым вопросам. Хиллари Клинтон внесла весомый вклад в продвижение Договора на Капитолийском холме. Перед рождественскими каникулами Сенат проголосовал за его подписание. Республиканскую оппозицию удалось успокоить обещанием инвестировать миллиарды долларов в модернизацию ядерных вооружений. Целесообразность некоторых таких инвестиций была весьма сомнительна. Это лишний раз напомнило нам о цене успеха дипломатических усилий в политической системе, которая все больше поляризуется.

В марте 2010 г. я сопровождал госсекретаря Клинтон во время ее поездки в Москву. В тот момент казалось, что «перезагрузка» начала набирать обороты. У госсекретаря состоялись продуктивные беседы с Медведевым и Лавровым, после чего мы отправились на встречу с Путиным на его даче. В начале встречи, в присутствии представителей СМИ, Путин держался немного задиристо. Он указывал на трудности, с

которыми все еще сталкивалась американская экономика, и скептически отзывался о серьезности намерений Вашингтона в области углубления экономических связей с Россией. Путин сидел на стуле, широко расставив ноги, и был похож на заскучавшего ученика в классе (сравнение, которое однажды недипломатично использовал Обама в публичном выступлении). Хиллари Клинтон отнеслась ко всему этому совершенно спокойно, отшутилась от его колкостей и, как только представители СМИ ушли и началась собственно встреча, заговорила по существу. Путин, привыкший ставить людей в неловкое положение, играя на их слабостях, казался несколько разочарованным сдержанной реакцией Клинтон.

Ранее в тот день мы с госсекретарем Клинтон говорили о том, что Путин больше всего любит бывать на природе и любоваться крупными животными, а также собственным обнаженным торсом. Чтобы переключить скорость в ходе беседы, она попросила Путина рассказать о его усилиях, направленных на сохранение популяции сибирских тигров, о чем много писали в прессе. Обстановка разрядилась, и Путин с несвойственным ему волнением рассказал о своих недавних поездках на Дальний Восток. В порыве переполнявшего его энтузиазма он встал и пригласил Клинтон в свой личный кабинет. Путин с Клинтон шли впереди, а я тащился за ними по коридорам мимо ошарашенных охранников и помощников российского премьера. На огромной, во всю стену, карте России, висевшей у него в кабинете, Путин начал показывать госсекретарю места в Сибири, где он побывал, спасая тигров, и места на Севере, где он планировал побывать будущим летом, чтобы принять участие в подготовке эксперимента по наблюдению за белыми медведями с помощью спутниковых передатчиков, надевая специальный ошейник на усыпленного медведя. С неподдельным интересом он спросил, не желает ли экс-президент Клинтон отправиться туда вместе с ним? А может быть, к ним присоединится и сама госсекретарь?

Я никогда не видел Путина таким оживленным. Госсекретарь приветствовала его усилия в области охраны дикой природы и заявила, что это, возможно, еще одна область, где Россия и Америка могли бы работать в более тесном контакте. Приглашение побывать на российском Крайнем Севере она вежливо отклонила, но обещала передать его супругу. Позже, по пути в отель, где она остановилась в Москве, Клинтон улыбнулась и сказала, что ни она, ни экс-президент ни за что не согласились бы провести летние каникулы за полярным кругом в компании с Путиным.

Звездным часом «перезагрузки» во многих отношениях стал визит Медведева в США в июне 2010 г. Новый договор, СНВ-III, был подписан и ратифицирован. Жесткая новая резолюция Совета Безопасности ООН свидетельствовала о развитии американо-российского сотрудничества по Ирану. Поддержка России в области доставки личного состава и

вооружений в Афганистан позволила президенту Обаме сделать рывок в решении афганской проблемы. Росту политического влияния Медведева внутри России по-прежнему мешал Путин, но российский президент сумел воспользоваться возможностью показать, что он способен отстаивать интересы своей страны на мировой арене, о чем наглядно свидетельствовали сердечные отношения с Обамой. Это могло бы обеспечить ему пропуск на выборы на второй срок, хотя уже начали циркулировать слухи о том, что Путин намерен вновь вернуться в Кремль.

Медведев начал свою поездку по США с посещения Кремниевой долины. Он был полон решимости развивать в России сектор высоких технологий и уже создал в Подмосковье нечто вроде бизнес-инкубатора для инновационных компаний и технологий. Модель, контролируемая государством и работающая за счет бюджета и средств горстки российских олигархов, не имела ничего общего с «гаражной моделью» Западного побережья, благодаря которой Билл Гейтс и Стив Джобс создали свои компании, единственным активом которых вначале был лишь дух свободного предпринимательства, питающий энергией Кремниевую долину. Организованное Майком Макфолом выступление Медведева в Стэнфорде прошло совсем не в духе Кремля: российский президент был облачен в синие джинсы и читал свои заметки с iPad. Он с легкостью общался с первопроходцами из Apple, Google и Cisco, а также с работающими в Долине молодыми российскими эмигрантами. Тех, кто, как и я, давно утверждал, что России надо срочно диверсифицировать экономику и перестать зависеть от плодов земли и недр, выступление Медведева не могло не обнадежить.

Столь же обнадеживающими были и беседы Обамы с Медведевым в Вашингтоне, посвященные созданию экономического «поплавка», способного держать на плаву наши отношения после завершения «перезагрузки». Оба президента согласились работать совместно, чтобы завершить процедуру вступления России в ВТО.

Даже шпионский скандал, ставший достоянием общественности вскоре после возвращения Медведева в Москву, не пустил «перезагрузку» под откос. Американские спецслужбы собрали воедино поступающую в течение нескольких месяцев информацию о сети российских «спящих» агентов — российских граждан, просочившихся в США по подложным документам и готовящихся в будущем активно заниматься шпионажем. Позднее эта история легла в основу популярного телесериала «Американцы» — правда, вымышленные персонажи были намного более опытными разведчиками, чем реальные «спящие» российские агенты, зато последние, в отличие от героев сериала, представляли реальную угрозу. Мы долго обсуждали различные варианты в Зале оперативных совещаний Белого дома, и после визита Медведева президент решил предложить обмен. Одиннадцать «спящих» агентов были арестованы, а затем их обменяли на четырех человек, осужденных в России по

обвинению в шпионаже. В некотором роде это была классическая история времен холодной войны. Она лишней раз напомнила нам о том, что, несмотря на очевидный потенциал «перезагрузки», наши отношения с Россией оставались в целом удручающими.

* * *

В 2011 г. ситуация начала меняться к худшему, а «перезагрузка» — терять высоту. После цветных революций в Грузии и Украине Москва опасалась, что волна народных волнений может докатиться до стен Кремля. Из-за «арабской весны» — серии революций в Тунисе, Египте и других странах Ближнего Востока в начале 2011 г., а также из-за явного сочувствия Вашингтона протестным движениям в арабском мире большинство российских руководителей просыпались в холодном поту.

Особенно пугала их ситуация в Ливии и то, что случилось с Каддафи. Когда в Ливии вспыхнули волнения, Каддафи угрожал казнить мятежников в Бенгази и других городах, где народные волнения были самым сильными. Ключевые европейские страны требовали внешнего вмешательства, чтобы предотвратить массовое кровопролитие. Идя вразрез со своей прошлой практикой, Лига арабских государств тоже откровенно призывала ООН действовать решительно и санкционировать вмешательство для защиты мирного населения. В феврале русские поддержали первую соответствующую резолюцию Совета Безопасности ООН. Затем, в середине марта, после убедительного прямого обращения вице-президента Байдена к Медведеву в Москве, Россия не стала голосовать против, а воздержалась, благодаря чему стало возможным принятие второй соответствующей резолюции Совета Безопасности ООН, разрешающей принять «все необходимые меры» для защиты мирного населения Ливии.

Я сопровождал вице-президента Байдена во время той поездки в Москву. Контраст между его беседами с Медведевым и Путиным был разительным. Медведев признал наличие гуманитарных рисков и намекнул, что склонен согласиться участвовать в ограниченной военной операции. Его решение, видимо, было вызвано желанием поддержать Обаму. Путин, в отличие от Медведева, поддерживать американского президента не собирался, да и гуманитарные риски его беспокоили не сильно. Больше всего его волновал хаос, который мог наступить в результате внешнего вмешательства, и прецедент, который был бы создан в результате свержения еще одного авторитарного лидера. Путин не переваривал американскую политику на Ближнем Востоке и резко критиковал нас за «отказ» от Мубарака месяцем ранее.

Хотя у Путина явно были серьезные сомнения относительно целесообразности поддержки намерений США во время «арабской весны», он позволил Медведеву воздержаться при принятии резолюции Совета Безопасности ООН, но ясно дал понять, что, если дело кончится плохо, он поставит ему еще одну черную метку, усомнившись в его

способности отстаивать интересы России в этом жестоком и равнодушном мире, и поставит такую же метку американцам, сделав еще одну запись в своем длинном списке обид на их двуличие. Осенью 2011 г., после военного вмешательства западных государств, которое вскоре вышло за рамки первоначальных намерений, зафиксированных в резолюции Совета Безопасности ООН, Каддафи был свергнут. На жуткой видеозаписи, которую Путин, как сообщалось, не раз просматривал, было видно, как мятежники ловят ливийского диктатора, прятавшегося в дренажной трубе, и забивают его до смерти.

Путина беспокоило то, что проблемы в России не решаются, а растут. Причиной этого он считал свой уход с поста президента. В итоге он решил, что пришло время снова взять бразды правления в свои руки. Глобальный финансовый кризис 2008 г. сильно ударил по России, приведя к резкому падению цен на углеводороды и снижению высоких темпов экономического роста, которым Путин так радовался в течение своих первых двух сроков в Кремле. Хотя, с его точки зрения, война в Грузии и лояльное правительство Виктора Януковича в Украине препятствовали эрозии российского влияния на пространстве бывшего СССР, мир в целом явно стал более нестабильным — на Ближнем Востоке свергали авторитарных правителей, а после смены режимов влияние США в регионе усиливалось. Благодаря многолетнему подхалимажу российской элиты и завидным рейтингам общественного одобрения его самоуверенность росла, и в конце концов Путин с гордостью пришел к заключению, что автократическая система делает его единственным лидером, способным вести Россию правильным курсом, продвигая ее вперед. В сентябре он подтвердил, что будет снова баллотироваться на пост президента на выборах в марте 2012 г., а в случае его победы Медведев займет пост премьер-министра.

Однако Путин недооценил реакцию растущего городского среднего класса в Москве, Санкт-Петербурге и других крупнейших городах России. Людей обидело то, что их поставили перед свершившимся фактом. Они жаждали экономической модернизации и серьезных усилий в борьбе с коррупцией. В результате на выборах в Думу в декабре 2011 г. представители среднего класса нанесли удар по его правящей партии — «Единая Россия» получила только 49% голосов, намного меньше, чем в 2007 г., когда за нее проголосовали 64% избирателей. Сразу же после выборов «Единую Россию» обвинили в подтасовке результатов и других нарушениях ради получения даже столь плачевного результата. В знак протеста на улицы Москвы и Санкт-Петербурга вышли десятки тысяч человек. Путин был удивлен, зол и здорово напуган [10]. Будучи и от природы, и в силу профессионального прошлого помешанным на контроле, он внезапно обнаружил, что средний класс, им же и возвращенный за прошедшее десятилетие, хотел большего, чем просто рост благосостояния. Средний класс хотел влиять на принятие политических решений.

Я предупредил госсекретаря Клинтон, что нас ждут вспышки гнева Путина. Он и крутые парни в его окружении, скорее всего, изобретут и раздуют доказательства вмешательства США во внутренние дела России — в том числе для того, чтобы отвлечь внимание от неожиданного внутреннего политического шторма, в который он угодил. Не потребовалось много времени, чтобы убедиться в том, что я был прав. Когда Клинтон публично прокомментировала выборы в Думу и выступила с критикой нарушений — а ее тон и содержание речи полностью совпадали с тем, что она сказала бы в подобных обстоятельствах в любой другой стране мира, — Путин немедленно обвинил ее в том, что она посылает протестующим «сигнал», призывая их выходить на улицы, а Государственный департамент — в тайной поддержке оппозиционных партий. Путин имел удивительную способность копить обиды и запоминать проявления неуважения к нему, а затем использовать их для подтверждения правоты своих заявлений о том, что Запад пытается подавить Россию. Критика, высказанная Клинтон, заняла одно из первых мест в скорбном перечне его обид и стала причиной личной неприязни к госсекретарю, что привело к прямому вмешательству России в американские президентские выборы 2016 г. с целью не допустить ее победы. Путин был поборником справедливости и никогда не забывал платить по счетам.

В начале января 2012 г. при таком стечении неблагоприятных обстоятельств Майк Макфол стал нашим новым послом в России. Он был хорошо подготовлен к работе — превосходно владел русским языком, имел многолетний опыт сотрудничества с русскими и был одним из архитекторов «перезагрузки» в Белом доме. Однако к моменту его прибытия в Москву Кремль все еще был зол и жаждал мести, и надежды Майка на то, что он спокойно начнет работать и потихоньку продвигаться вперед, оказались напрасными. Я хотел поддержать его в первые дни службы и намеревался использовать для этого давно запланированный визит в Москву. Результат, однако, неожиданно оказался противоположным: я не только не помог ему, но и непреднамеренно создал кучу сложностей.

Я прибыл в Москву в первую неделю работы Макфола в качестве посла. Мы объезжали с визитами высших должностных лиц в Кремле и Министерстве иностранных дел. Во время бесед с ними мы не заметили никаких признаков приближающегося скандала. На второе утро, непосредственно перед моим отъездом, мы встретились сначала с группой лидеров политической оппозиции, а затем с несколькими правозащитниками. Такого рода встречи всегда входили в программу подобных визитов — я принимал в них участие и в течение нескольких лет службы в посольстве, и в качестве гостя из Вашингтона. Я не могу припомнить ничего необычного в тех беседах, тем более что информация о них, как и обычно, не скрывалась и вообще мы главным образом слушали, а не говорили.

Но Кремль был готов ухватиться за любые такие контакты, пускай самые обычные, и использовать их в качестве доказательства американского заговора. В тот же вечер государственное телевидение выдало длинный ругательный сюжет, утверждая, что российская оппозиция явилась к нам с Майком «за инструкциями» по дальнейшему подрыву российской политической системы. Это стало началом тщательно срежиссированной кампании против Макфола. До работы в правительстве он занимался изучением и поддержкой демократических движений, и его славный послужной список сделал его удобной мишенью для Кремля. Как позже признали Медведев и Сурков, прибытие Макфола было прекрасной возможностью сочинить рассказ об американском вмешательстве и усилить националистические настроения сторонников Путина в период подготовки к мартовским президентским выборам [11]. Нападки на Макфола продолжались долго, в том числе и после избрания Путина президентом на третий срок. Очевидно, кампания была спланирована еще перед прибытием Макфола и моим визитом, и Кремль только ждал удобного случая, чтобы ее начать. Остается только сожалеть о том, что именно я нечаянно нажал на этот бросающийся в глаза спусковой крючок, который мгновенно сработал.

В 2012 г. наши отношения с Россией продолжали быстро ухудшаться. В марте Путин в третий раз стал президентом, набрав 63% голосов, но решительно отказался приезжать на саммит «Большой восьмерки» в Вашингтоне в мае, послав вместо себя Медведева. Мы все хуже понимали, что делать с отзвуками «арабской весны», поскольку Кремль уцепился за своего подопечного в Дамаске и сопротивлялся внешнему давлению для поддержки транзита власти в этой стране. В августе при поддержке США Россия наконец вступила в ВТО. Возникла проблема необходимости отмены поправки Джексона–Вэника, без чего Соединенные Штаты не выиграли бы от вступления России в ВТО. Отмена поправки, в свою очередь, стимулировала усилия Конгресса, направленные на организацию давления на российское руководство другими способами. В декабре был принят «Акт Магнитского», отменяющий поправку Джексона–Вэника и одновременно предусматривающий санкции в отношении российских чиновников, причастных к трагической гибели в тюрьме молодого адвоката, обнаружившего доказательства коррупции на высшем уровне.

Непосредственно перед тем, как покинуть пост госсекретаря в феврале 2013 г., Хиллари Клинтон отправила президенту Обаме меморандум, в котором предупредила его о том, что отношения с Россией будут ухудшаться, не успев улучшиться, и что после возвращения Путина в Кремль о «перезагрузке» придется забыть. Мы все еще могли сотрудничать с русскими на переговорах по иранской ядерной программе, а преемник Клинтон Джон Керри много сделал для того, чтобы достичь понимания с Москвой по Сирии. Но нисходящий тренд трудно было повернуть вспять. В августе 2013 г. русские предоставили временное убежище Эдварду Сноудену, ранее работавшему на

американские спецслужбы, который слил значительные объемы строго секретной информации, что привело Вашингтон в ярость. В ответ Обама отменил запланированную двустороннюю встречу с Путиным на полях саммита «Большой двадцатки» в Санкт-Петербурге в сентябре. Казалось, наши отношения достигли низшей точки.

Однако в результате агрессивной политики Путина на Украине они стали еще хуже. В течение всего 2013 г. пассивное, коррумпированное правительство Януковича в Киеве было объектом бесконечных споров между ЕС и Россией. ЕС стремился привлечь Украину соглашением об ассоциированном членстве, которое могло стать первым шагом на долгом, полном неопределенности пути к полноправному членству в ЕС. Главным направлением усилий Путина в области геополитики было создание Евразийского экономического союза, объединяющего бывшие советские государства, которые Россия хотела контролировать. Без Украины союз был бы не полным. Для Путина Украина никогда не была просто одним из зарубежных государств, поэтому ее тяготение к Западу он считал экзистенциальной проблемой. Он был полон решимости играть жестко, будучи убежден, что будущее России как великой державы зависит от ее преобладающего влияния в Украине. Янукович, которого Путин считал слабовольным политиком, видимо, колебался, разрываясь между российскими покровителями и населением, единодушно выступавшим за ассоциированное членство в ЕС, учитывая соответствующие экономические преимущества в долгосрочной перспективе. В итоге в конце ноября он уклонился от участия в запланированной церемонии подписания соглашения с ЕС и получил от Путина субсидию в размере \$15 млрд за выбор в пользу Евразийского экономического союза.

Возмущенные украинцы собрались на Майдане — старинной главной площади Киева, поставили там палатки и заявили о своем недовольстве Януковичем. Последовал полноценный политический кризис. В феврале 2014 г. имели место вспышки насилия — правительственные снайперы убили нескольких протестующих, а представители крайне правого крыла оппозиции — нескольких полицейских. Благодаря посредничеству ЕС в последнюю минуту стороны договорились не накалять обстановку, но Янукович, который уже боялся за свою жизнь, бежал — сначала в Восточную Украину, а потом за границу, в Россию. Протестующие праздновали победу. Рада объявила Януковичу импичмент и выбирала временного президента. Все эти события, казалось, могли дать украинцам новую историческую возможность построить более многообещающее будущее.

В тот момент я был в Сочи, где возглавлял американскую делегацию на церемонии закрытия зимних Олимпийских игр 2014 г. Со мной был Майк Макфол, до конца срока пребывания которого в Москве оставалось несколько дней. Мы быстро согласились, что Путин вряд ли будет готов смириться с поражением Януковича и крушением своих надежд на

послушную Украину. Мы пытались добиться встречи с ним в Сочи, но он был не в настроении общаться с нами. Белый дом попросил меня сделать остановку в Киеве, куда я прилетел через два дня. Там царило воодушевление, но в воздухе витали дурные предчувствия: высшие должностные лица опасались ответного хода Путина. Как-то морозным зимним вечером я спустился на Майдан и осмотрел импровизированную больницу, открытую протестующими в Михайловском Златоверхом монастыре неподалеку от Майдана. И волонтеры — врачи и медсестры, и раненые демонстранты, которые все еще находились там, явно гордились тем, что делали. Я сказал госсекретарю Керри, что, по моему мнению, в тот момент Украина сделала правильный выбор. Казалось, надежды украинцев наконец оправдаются и печальный опыт страны, чей ландшафт в течение двух последних десятилетий был загажен политическими поражениями, грызней лидеров, повальной коррупцией, российским вмешательством и завышенными ожиданиями, больше не повторится.

Вскоре после того, как я уехал из Киева, в Крыму появились «маленькие зеленые человечки». Это были первые российские военнослужащие и сотрудники спецслужб, хлынувшие в Крым. Люди в форме, но без знаков различия, вскоре оккупировали украинский Крымский полуостров. В середине марта Путин официально объявил об аннексии Крыма и активизировал деятельность российских военных и местных сепаратистов на Донбассе — промышленном регионе на юго-востоке Украины, где издавна проживало много этнических русских. Сигнал Путина был, как обычно, недвусмысленным: если России не удалось обеспечить лояльность правительства в Киеве, вступал в действие «План Б» — дестабилизация Украины и использование Кремлем присоединенного к России Крыма, а также недовольного и нестабильного Донбасса в качестве инструмента давления на Киев. Запад ответил серией антироссийских санкций, неожиданно для Путина продемонстрировав солидарность США и их ключевых европейских союзников. Это способствовало снижению его активности в Донбассе и ослаблению давления на Киев, но в ближайшей перспективе вряд ли могло заставить его отказаться от аннексии Крыма.

В начале лета 2014 г., после трудного телефонного разговора Обамы с Путиным, нас с Джейком Салливаном, который тогда был советником по национальной безопасности вице-президента Байдена, попросили негласно встретиться с двумя высокопоставленными российскими должностными лицами — сотрудником Министерства иностранных дел и представителем Кремля — и посмотреть, есть ли возможность наладить секретный канал связи и поможет ли он смягчить напряженность, особенно в связи с кризисом в Украине. В Женеве, в номере отеля с видом на озеро, в течение целого долгого дня мы бесконечно ходили по кругу. Высокопоставленный российский дипломат был нашим старым другом, но ему почти нечего было нам предложить. Чиновник из Кремля в основном рассказывал анекдоты в духе «Борщового пояса»¹⁶ и

запутанные, политически некорректные истории о России и ее соседях. Он повторял то, что Владимир Путин говорил Джорджу Бушу–младшему в 2008 г.:

— Американцы, — говорил он, — не понимают, что Украина не является целостным государством. Одна ее часть — это, по сути, Центральная Европа, другая — по сути, Россия, и лишь малая ее часть — собственно Украина. Не обманывайте себя.

Его вкрадчивый, покровительственный тон не внушал симпатии.

— И вы не должны обманывать себя, — ответил я. — Вы добились только того, что украинцы стали сильнее ощущать свою национальную принадлежность. Вы проглотили два миллиона жителей Крыма, но другие 42 миллиона человек теперь как никогда ощущают себя украинцами и полны решимости выйти из зоны вашего влияния.

Мы с Джейком говорили по очереди, постепенно теряя терпение, — день тянулся, а разговор ни к чему не приводил. Мы сомневались, что Минские соглашения, подготовленные немцами и французами совместно с русскими и украинцами, в ближайшее время будут выполнены. Но еще сильнее нас беспокоило то, что русские могли пойти дальше, не сокращая, а наращивая свое военное присутствие в Донбассе. В ту ночь мы отправили президенту Обаме послание, сообщив о нежелании русских серьезно работать над налаживанием секретного канала связи и своих неудачных попытках убедить их в целесообразности использования предлагаемых нами дипломатических возможностей.

«Перезагрузка» надолго застопорилась.

* * *

Кривая отношений с Россией в эпоху Обамы была до боли знакома. Унаследовав от своего предшественника взаимное недовольство в связи с войной в Грузии, Обама добился некоторых реальных успехов в развитии отношений с Россией. Мы достигли значительного прогресса в сотрудничестве по Ирану и Афганистану, а также в области сокращения стратегических наступательных вооружений. Мы помогли русским наконец преодолеть последние барьеры на пути к официальному вступлению в ВТО, но так и не преуспели в том, чтобы укрепить экономические связи. Масштабы сотрудничества с Россией, разумеется, были несравнимы ни с масштабами экономического партнерства с Китаем, ни даже с масштабами развивающихся с переменным успехом связей с Индией. Ростки кооперации, начавшие было прорастать на начальном этапе в связи с «арабской весной», зачахли из-за взаимных обвинений, особенно относительно Ливии. Несмотря на потенциал взаимопонимания в отношениях Барака Обамы с Дмитрием Медведевым, мы так и не смогли наладить продуктивные отношения с Путиным. А полагать, что мы способны тем или иным способом укрепить политическое положение Медведева, делая ставку на развитие

отношений между Обамой и лидером, чей политический вес полностью зависел от Путина, было бы с нашей стороны несколько самонадеянно.

Хотя Обаме вначале удалось заинтересовать Путина, российский президент по-прежнему рисовал США как некую враждебную силу, всеми средствами пытающуюся подорвать влияние России в регионе и его собственную власть внутри страны. Для него это оставалось вопросом не только убеждения, но и удобства. Путин загнал в ловушку и себя, и Россию. Сознательный отказ от диверсификации экономики и установления верховенства закона не мог не привести к стагнации, а зарубежные авантюры отвлекали от нее внимание лишь на время. Как и при Джордже Буше–младшем, появившиеся в начале правления Обамы надежды на развитие американо-российских связей развеялись из-за рецидива напряженности, и в итоге наши отношения достигли низшей точки после окончания холодной войны. Эта динамика может навести на мысль, что история неизбежно повторяется. Однако в данном случае отношения между двумя странами складывались под воздействием не только законов истории, но и конкретных личностей — лидеров двух стран с их предрассудками, неумением наладить контакт и сделать правильный выбор. Как и вся история отношений между Россией и США после окончания холодной войны, во времена Обамы эта история была захватывающей, хотя зачастую и довольно грустной.

Стремление Обамы идти в ногу со временем, приспособливаться к меняющемуся внешнеполитическому ландшафту и вкладывать силы и политический капитал в формирование отношений с ключевыми международными игроками достойно восхищения. В отличие от Джорджа Буша–старшего, который действовал в условиях трансформации биполярного мира в однополярный, Обаме выпало работать в ситуации, когда однополярный мир превращался в намного более сложную систему. Это было время крупных ставок — на восстановление внешнеполитического равновесия за счет усиления влияния в Азии и на строительство стратегического партнерства с Индией. Это были разумные ставки, и все было сделано правильно, несмотря на то, что результаты были не такими блестящими, как планировалось, и не все удалось довести до конца. Это было время, когда пришлось заботиться об устойчивости отношений с Китаем и упорно трудиться, чтобы избежать ненужных столкновений. Это было время, когда можно было попытаться реализовать возможность строительства более прочных отношений с Россией и развития разумного сотрудничества с этой страной в вопросах, представляющих взаимный интерес.

Несмотря на всю гибкость и воображение, проявленные в это время, мы не могли так свободно разыгрывать дипломатические карты, как при Джордже Буше–старшем. Дипломаты могли открыть двери, могли не дать им захлопнуться, но входить в эти двери или нет, в конечном счете решали другие люди. Обама надеялся, что в новую эру американского

влияния решать проблемы и урегулировать конфликты можно будет быстрее и более радикально. Но история судила иначе.

8

«Арабская весна»: время коротких партий

1 февраля 2011 г. президент Обама собрал своих главных советников в Зале оперативных совещаний Белого дома, чтобы обсудить с ними разворачивающееся драматическое событие — революцию в Египте. Он был задумчив, держался сдержанно. Его увлекали новые возможности, открывающиеся в Египте и регионе, но в то же время он трезво оценивал все риски — как для египтян, так и для нас.

— Меня беспокоит, что Мубарак все больше и больше отстает от событий, — сказал он. — Не хочу, чтобы мы тоже отстали.

За неделю с начала революции толпа недовольных, решительно настроенных людей на площади Тахрир возросла до 100 000 человек. Президенту Мубараку было уже за восемьдесят, он устал от трех десятилетий пребывания у власти, но упорно продолжал считать, что лишь он один знает, как править Египтом. На карту было поставлено многое. После подписания мирного договора с Израилем в 1979 г. Египет стал главной точкой опоры в стратегии США на Ближнем Востоке. Несмотря на ухудшающееся внутреннее политическое и экономическое положение, эта страна была нашим надежным партнером в обеспечении безопасности в регионе. Однако согласие между египетским народом и властью становилось все более хрупким. Плодами экономического роста пользовалась лишь горстка привилегированных чиновников, правители все больше отдалялись от народа, а благодаря распространению информационных технологий представители молодого поколения получили возможность увидеть, чего они лишены, и все острее ощущали свою бесправность.

Последние несколько дней Обама и Хиллари Клинтон призывали Мубарака удовлетворить законные требования протестующих, указывая, что вскоре ему придется уйти, полностью отказавшись от намерения сделать своим преемником сына. Они убеждали его начать передачу власти новому демократически избранному правительству. Его судьба была решена. Об этом говорили масштабы протеста и упорство протестующих. Надежда была на то, что Мубарак примет новую реальность и начнет постепенную передачу власти. Но он был совершенно не готов идти столь далеко. Надеясь остановить рост протестной волны, он сделал робкий шаг, назначив на давно вакантный пост вице-президента начальника своей разведки Омара Сулеймана. На большее Мубарак не решился, хотя земля уже горела у него под ногами.

Заседание в Зале оперативных совещаний Белого дома началось с анализа новой информации, полученной из посольства в Каире, оценки обстановки разведслужбами и рассмотрения дипломатических перспектив. Примерно через час президенту сообщили, что Мубарак собирается спешно выступить с телевизионным обращением. Надеюсь, что египетский лидер наконец решился на передачу власти, Обама прервал совещание и включил прямую трансляцию на канале CNN. Мы смотрели на экран и тоже надеялись на это. Госсекретарь Клинтон стояла рядом с президентом, сжимая в руке чашку кофе из White House Mess — маленького кафе в подвале Белого дома. Сидящие вокруг стола вертели головами и вытягивали шеи, чтобы лучше видеть происходящее на экране. И только Том Донион, расположившийся слева от президента, был совершенно спокоен. Он знал, что сейчас произойдет.

Как и следовало ожидать, Мубарак сделал половинчатый шаг, хотя это было лучше, чем ничего. Он пообещал не участвовать в очередных выборах, которые должны были состояться осенью, но ничего не сказал об отказе сделать преемником сына и намерении в ближайшее время передать часть своих полномочий.

— Это не прокатит, — заметил Обама.

Телеэкран погас. В зале наступила тишина. Обама, по обыкновению, обошел вокруг стола и попросил каждого высказать мнение о том, следует ли требовать от египетского лидера немедленного ухода в отставку. Разногласий не было — наши увещевания не находили отклика в Каире, надежды на плавную передачу власти развеялись как дым. Президент решил позвонить Мубараку и потребовать, чтобы тот немедленно оставил свой пост, пока еще была возможность организовать плавную передачу власти и избежать хаоса и насилия.

Я присоединился к президенту и его помощникам в Овальном кабинете, откуда Обама должен был звонить Мубараку. Меня всегда восхищала способность американских президентов сосредотачиваться на телефонных разговорах в присутствии множества разгуливающих вокруг помощников. Том Донион, Денис Макдоноу и заместитель помощника президента по национальной безопасности Бен Родс столпились в углу, слушая, о чем президент говорит с Мубараком. Два главных советника президента по делам Ближнего Востока — Деннис Росс и Дэн Шапиро — что-то энергично писали, стоя за спинкой дивана в Овальном кабинете, на котором сидел и внимательно слушал разговор глава аппарата Белого дома Билл Дэйли. Роберт Гиббс, пресс-секретарь президента, сбросил пиджак и расхаживал по кабинету. Обама сидел, откинувшись на спинку стула и скрестив ноги, и излагал свои аргументы.

Я стоял чуть поодаль и слышал лишь отдельные ответы Мубарака. Он говорил покровительственным тоном и упорно стоял на своем. Египетский лидер считал, что Обама безнадежно наивен — он не понимает, что только Мубарак способен поддерживать порядок в Египте.

Чем дольше длился разговор, тем больше Обама раздражался. Мне на память приходили сцены, свидетелем которых я был еще во времена администрации Рейгана. Всем недавним предшественникам Обамы тоже приходилось вольно или невольно ступать на зыбкую почву этого региона, где их засасывала тряσιна проблем, требующих вложения политического капитала и неусыпного внимания.

Став президентом, Обама был полон решимости изменить условия американского участия в делах Ближнего Востока. Он не питал иллюзий относительно перспектив полного ухода США из региона — он понимал, что это невозможно. Речь шла о том, чтобы изменить форму нашего присутствия на Ближнем Востоке, об отказе от одностороннего, опирающегося на военную силу подхода его предшественника. Обама хотел полностью вывести войска из Ирака, полагаясь на узконаправленные контртеррористические операции, проводимые с помощью беспилотников и сил специального назначения, а в решении проблем, связанных с ядерной программой Ирана и израильско-палестинским мирным процессом, сделать упор на дипломатию. Он собирался нацелить нашу стратегию на Азию и вплотную заняться целым рядом других неотложных глобальных проблем, таких как нераспространение ядерного оружия и изменение климата, — мы нередко пренебрегали ими или даже способствовали их обострению в течение десятилетия, прошедшего после событий 11 сентября 2001 г. Но теперь «арабская весна» — революционная драма, в которой Египет был только одним из актов, — неумолимо тащила Обаму назад, в охваченный кризисом Ближневосточный регион, требуя его внимания, чего он так надеялся избежать.

* * *

Кажется, британский премьер-министр Гарольд Макмиллан в ответ на вопрос о том, что больше всего влияет на политический курс и принятие стратегических решений, ответил: «События, мой мальчик, события». Не знаю, действительно ли он так говорил, но это очень точное замечание. Государственные деятели редко добиваются успеха без стратегического подхода — набора представлений о мире, в котором им приходится действовать, и ясных целей и приоритетов, а также соответствовавших средств и дисциплины, необходимой для соединения всех этих элементов в единое целое и концентрации усилий. Однако помимо этого требуется еще и колоссальная способность к адаптации, умение быстро приспосабливаться к неожиданным поворотам, улаживать проблемы с союзниками и партнерами и сдерживать давних противников. Политики должны контролировать изменения, не позволяя им парализовать свою волю. События, о которых якобы говорил Макмиллан, могут открыть новые перспективы и возможности, но могут и с легкостью нарушить даже самые продуманные и тщательно разработанные стратегические планы. Игра вдолгую имеет ключевое значение, но именно короткие партии — преодоление неожиданных трудностей — отнимают у

политиков бóльшую часть времени, и именно они нередко формируют их наследие.

Ближний Восток всегда был сложной площадкой для реализации американской стратегии. К началу революций «арабской весны» численность населения региона возросла почти вдвое по сравнению с началом 1980-х гг., когда я впервые приехал в Амман. Около 60% населения составляли молодые люди в возрасте до 25 лет. Процесс урбанизации происходил почти с такой же скоростью, как в Азии. Предложение на рынке труда намного превышало спрос, безработица среди молодежи была выше, чем в любой другой части мира. Повсюду процветала коррупция. Среди представителей зарождающегося среднего класса росло недовольство, поскольку плодами экономического роста пользовалась только элита. Почти все арабские режимы были авторитарными, в основном репрессивными, власти почти везде оставались глухи к требованиям населения, касающимся возможности политического участия и совершенствования системы государственного управления. Смена поколений в руководстве ближневосточных государств происходила в течение уже более 10 лет, но надежды на перемены быстро развеивались. Системы образования не соответствовали потребностям молодежи, стремящейся конкурировать в беспощадном мире XXI в., а бесправие женщин отнимало у общества половину его потенциала.

В начале 2011 г. арабские режимы ориентировались в основном на США. «Арабские улицы» же осуждали и основные направления американской политики в регионе — в Ираке, в Палестине, да и везде, и лидеров США, памятуя о крестовых походах и провалах администрации Джорджа Буша–младшего. Однако они привыкли к господствующему положению Америки в своем мире, шизофренически сочетая негодование с надеждой на влияние США. Они постоянно преувеличивали нашу способность влиять на события — как, впрочем, и мы сами.

Но ни «арабские улицы», ни мы сами не понимали, насколько дестабилизирующим фактором может оказаться изменение роли Америки. Яркая речь Обамы в Каире в июне 2009 г., в которой он сформулировал суть своей стратегии в регионе, во всем арабском мире была принята с восторгом. И тон, и содержание речи указывали на полную противоположность подходов Обамы и его предшественника Джорджа Буша–младшего к проблемам региона. Обама обещал «начать все заново»; он продемонстрировал знание множества бед арабского мира и понимание того, что ключевое значение для построения лучшего порядка в регионе имеет не демократия на острие штыка, а создание рабочих мест, обеспечение безопасности, открытие новых возможностей и соблюдение прав человека. Неудивительно, что многие арабские лидеры восприняли речь Обамы несколько односторонне, приветствуя его готовность пересмотреть роль Америки, но игнорируя обращенный к ним призыв пересмотреть их собственную роль. И в регионе, и в

Вашингтоне речь вызвала завышенные ожидания, весьма далекие от реальности. Несбыточность этих ожиданий со всей очевидностью проявилась, когда первые попытки Обамы сгладить израильско-палестинские разногласия сели на мель из-за ловкости и непримиримости Биби Нетаньяху, обычной уклончивости стареющих палестинских руководителей и отсутствия заинтересованности большинства арабских государств в участии в решении этих проблем. Она вновь подтвердилась, когда стало ясно, что у нас нет ни особого желания, ни тем более ресурсов для последовательной и творческой поддержки политических и экономических реформ в регионе. Но окончательно она стала ясна, когда началось усиление другого направления ближневосточной политики Обамы, а именно сокращение нашего военного присутствия в регионе и перенаправление американских стратегических ресурсов в другие части мира.

Отказаться от главенствующей роли в обеспечении безопасности в регионе, к которой привыкли арабские режимы, оказалось намного труднее, чем предполагал Обама. С одной стороны, нервные арабские автократы боялись ухода американцев ничуть не меньше, чем безрассудной демонстрации нашей силы. С другой стороны, новая администрация США обнаружила, что связана со старыми региональными режимами прочнее, чем ей казалось. При первых раскатах грома, сигнализовавших о начале серии арабских революций, стало ясно, насколько трудно будет добиться компромисса между сохранением серьезных партнерских отношений в области безопасности и стремлением к изменениям и насколько непредсказуемое и опасное направление примут происходящие события.

Мало кого в администрациях Обамы и Джорджа Буша–младшего нужно было убеждать в хрупкости арабских политических режимов и экономических систем. В своей речи в Каире Обама указал на свою озабоченность в связи с этим. Госсекретарь Клинтон еще более ясно выразила наши опасения в своем заявлении в Дохе в январе 2011 г. — всего за несколько дней до того, как на площади Тахрир начали собираться люди, — предупредив, что «фундамент региона погружается в песок». После событий 11 сентября 2001 г. и поворота администрации Джорджа Буша–младшего от традиционной республиканской внешней политики сдержанности и сдерживания к унилатерализму и нанесению упреждающих ударов госсекретарь Райс настойчиво твердила об уязвимости авторитарной формы правления и рисках, связанных с подменой поддержания стабильности в регионе поддержкой авторитарных режимов. Это было правильное послание, но после провала в Ираке администрация Джорджа Буша–младшего была плохим посланником.

Профессиональные дипломаты, работающие на Ближнем Востоке, в течение многих десятилетий твердили о том, что стабильность в регионе не вечна и что Соединенные Штаты не должны закрывать глаза на

грядущие неизбежные изменения. Я и сам настаивал на этом, еще работая скромным сотрудником посольства в Иордании в начале 1980-х гг. Как и многие мои коллеги, я говорил это и когда трудился в Группе политического планирования, и на посту посла в Аммане, и в Бюро по делам Ближнего Востока. В этом не было ничего нового.

Новостью, и весьма тревожной, стала скорость начавшихся изменений, обусловленная достижениями в области информационных технологий, в частности развитием социальных сетей. Все началось с того, что 17 декабря 2010 г. в Тунисе Тарек аль-Таеб Мохамед Боуэзизи, 26-летний владелец уличного киоска, совершил самоожжение перед зданием муниципалитета, чтобы выразить свой протест против злоупотреблений местных полицейских. Последовали демонстрации и ожесточенные столкновения, быстро охватившие всю страну. Через месяц президент Зин эль-Абидин Бен Али бежал из Туниса, а светская и исламистская оппозиция начали договариваться о переходных мерах. Я посетил Тунис вскоре после этих событий. Прогноз, который я дал в своем отчете госсекретарю Клинтон, был осторожен, но оптимистичен: «Революция в Тунисе еще не завершилась, и транзит власти только начинается, но до сих пор тунисцы справляются с трудностями более успешно, чем можно было ожидать до бегства Бен Али; они гордятся тем, что стали первыми гражданами арабского государства, отстаивающими чувство собственного достоинства» [1].

Революция в Тунисе быстро перекинулась на самое крупное и самое устойчивое арабское государство — Египет. Уже 25 января на площади Тахрир начала собираться толпа, призывающая к всеобъемлющим реформам и свержению Мубарака. Большинство протестующих составляли молодые представители мирного населения, активные и умеющие пользоваться гаджетами. Их вдохновили события в Тунисе. Зрелище этой толпы было впечатляющим — особенно для тех, кому, как и мне, доводилось и ранее бывать на этой площади и кого всегда восхищали египтяне и стоицизм, с которым они обычно переносили бедность и несправедливость. Разворачивающиеся события внушали надежду; казалось, народное движение способно изменить ход истории. Но вскоре ситуация резко усложнилась.

* * *

Первая официальная реакция США на демонстрации на площади Тахрир была сдержанной. За более чем семь тысячелетий своего существования Египет пережил бесчисленное множество политических потрясений, и после 30 лет пребывания Мубарака у власти политическая система страны казалась архаичной, но устойчивой. Единственным полноценным национальным институтом была армия. Она поддерживала статус-кво и вносила значительный вклад в экономику страны, поскольку владела большим куском египетского экономического пирога. США тоже поддерживали статус-кво — путем военной помощи Египту, объем которой составлял \$1,3 млрд, и серьезной программы

экономической помощи, нацеленной на поддержку готовности Египта сохранять мир с Израилем и предусматривавшей предоставление вооруженным силам США права доступа и права пользования воздушным пространством, а также обмен информацией о региональных угрозах и (скорее часто, чем редко) дипломатическое сотрудничество.

Непосредственно после протестов 25 января госсекретарь Клинтон на пресс-конференции сказала — не столько убежденно, сколько с надеждой, — что «по нашему мнению, египетское правительство достаточно устойчиво и пытается найти возможности удовлетворения законных требований египтян и защиты их интересов». Вице-президент Байден заявил, что «не считает Мубарака диктатором» [2]. Что касается президента Обамы, то он, памятуя о том, что поставлено на карту для США, и учитывая растущую ажитацию региональных лидеров, отчаянно надеющихся, что лихорадка «арабской весны» будет остановлена в Египте, разделял инстинктивные опасения своих наиболее авторитетных советников.

Однако на следующей неделе ситуация резко изменилась. В то время как армия подчеркнуто дистанцировалась от событий, египетская полиция и силы безопасности вели себя жестко, избивая и арестовывая сотни протестующих. После того, как первые призывы Обамы не возымели действия на Мубарака, а назначение Сулеймана на пост вице-президента не произвело на протестующих на площади Тахрир ожидаемого впечатления, озабоченность администрации ситуацией в Египте возросла. Уже 30 января, выступая в воскресных ток-шоу, госсекретарь Клинтон уклонилась от прямого ответа на вопрос, должен ли Мубарак уйти в отставку, но подчеркнула необходимость «плавной передачи власти» и указала на опасность хаоса в случае отсутствия тщательной подготовки процесса.

Ее комментарии стали следствием ожесточенных дебатов на бесконечных, продолжавшихся всю неделю заседаниях в Зале оперативных совещаний Белого дома, на которых некоторые молодые советники президента требовали более решительных действий. В разное время и по-разному и Сьюзан Райс (в то время постоянный представитель США при ООН), и Бен Родс, и Саманта Пауэр (тогда — высокопоставленный сотрудник аппарата Совета национальной безопасности) утверждали, что США рискуют оказаться «на неправильной стороне истории», если не выразят твердой поддержки требований протестующих и не заявят публично о необходимости немедленного ухода Мубарака в отставку. Байден, госсекретарь Клинтон, Гейтс и Донилон выступали более сдержанно, опасаясь негативных последствий слишком сильного давления США на Мубарака как для Египта, так и для региона в целом [3].

Я сознавал всю мощь событий, разворачивающихся на площади Тахрир, и представлял масштабы несправедливости и бесправия, которые так возмущали протестующих. Мне было ясно, что Мубараку придется уйти;

вопрос состоял в том, как заставить его подать в отставку, прежде чем события выйдут из-под контроля и он уже не сможет использовать влияние, которым все еще обладал. К рассуждениям о «правильной стороне истории» я относился скептически. Весь мой опыт работы на Ближнем Востоке говорил о том, что история редко движется по прямой. Революции в регионе приводили к тяжелым последствиям и чаще всего заканчивались хаосом, а плоды пожинали вовсе не те, кто их начинал и у кого были самые лучшие намерения, а те, кто был лучше организован и сумел быстро воспользоваться ситуацией.

На той неделе мы с госсекретарем Клинтон ехали в Белый дом на очередное заседание, и я предложил отправить в Египет неофициального представителя, чтобы тот встретился с Мубараком и передал ему жесткое послание президента. Это была бы наша последняя попытка убедить египетского лидера согласиться уйти в отставку до того, как мы начнем публично призывать его сделать это. В роли эмиссара должен был выступить человек, которого Мубарак знал и которому доверял. Я предложил кандидатуру Фрэнка Виснера, бывшего дипломата, который, будучи послом в Каире в конце 1980-х гг., в то время тесно контактировал с Мубараком. Госсекретарю Клинтон понравилась эта идея, и она изложила ее президенту. Обама согласился. В понедельник, 31 января Виснер в Каире встретился с Мубараком и передал ему послание, основные пункты которого совпадали с тем, к чему призывал его президент в сделанных ранее заявлениях. Будучи высококвалифицированным и весьма опытным дипломатом, Виснер считал инструкции, подготовленные сотрудниками аппарата Совета национальной безопасности, — например, полезную рекомендацию «сделать паузу и подождать реакции» после первого захода — излишне подробными, но выполнил их точно и аккуратно. Он сообщил, что, по его мнению, Мубарак услышал послание.

Но Мубарак его не услышал. Он по-прежнему предлагал протестующим слишком мало — и делал это слишком поздно, предпринимая шаги, которые еще неделю назад, возможно, дали бы ему шанс уйти в почетную отставку и организовать плавную передачу власти, как мы надеялись. Ситуация обострилась 2 февраля, когда поддерживающие Мубарака боевики ворвались на площадь Тахрир на верблюдах и конях и принялись разгонять и избивать демонстрантов. Потрясенный Белый дом повысил градус своей риторики и потребовал, чтобы Мубарак начал передачу власти «немедленно». Однако до прямого призыва не откладывая уйти в отставку дело тогда не дошло.

Затем Виснер непреднамеренно усложнил ситуацию, публично заявив в своем выступлении по видеосвязи на Мюнхенской конференции по безопасности 5 февраля, что, по его мнению, было бы «чрезвычайно важно», чтобы Мубарак остался на посту президента до осенних выборов, чтобы контролировать транзит власти. Он говорил как частное лицо, но к этому моменту его поездка в Каир стала достоянием

общественности, и его личная точка зрения могла отождествляться с мнением администрации США. Именно по этой причине мы отговаривали его выступать в Мюнхене, но, видимо, делали это недостаточно убедительно. Президент и Донилон были в ярости. Мы с Джейком Салливаном соревновались в силе раскаяния, ощущая свою вину за произошедшее. В тот вечер я написал Джейку и предложил ему застрелить меня, если я когда-либо еще предложу использовать кого-либо в качестве эмиссара.

10 февраля египетский президент выступил по телевидению с новой речью. Это пустое, оставившее у слушателей чувство неловкости выступление не могло ослабить растущее возмущение протестующих. Военные во главе с министром обороны Мухаммедом Хусейном Тантави наконец ясно дали понять Мубараку, что они больше не будут защищать его и что ему пора уходить. На следующий день, 11 февраля, Мубарак ушел в отставку, передав власть военным, и улетел в свою резиденцию в курортном городе Шарм-эш-Шейхе на Синайском полуострове. Эпоха Мубарака кончилась. Сцены ликования на площади Тахрир были столь же впечатляющими, сколь и вселяющими надежду. Трудно было не питать радужных надежд — ведь президент Обама сумел отстоять интересы Америки в чрезвычайно сложной ситуации и сделал это умело, как никто другой. Однако во многих отношениях внешнеполитические проблемы для США только начинались.

Временное управление страной взял на себя Высший совет вооруженных сил Египта во главе с Тантави. Военные обещали провести досрочные выборы и сформировать новое гражданское правительство. Это, естественно, привело к бесконечным обсуждениям в Вашингтоне, причем из самых лучших побуждений, поскольку мы хотели поддерживать отношения с египетскими военными и чиновниками. На одном особенно долгом заседании Комитета заместителей министров мы приступили к труднейшему упражнению в дипломатии личных связей, связываясь с различными ведомствами и озадачивая их составлением списков практически всех египтян, когда-либо учившихся в американских военных учебных заведениях или участвовавших в программах обмена. Я пытался напомнить, что для этого у нас есть посольство, но под типично американским лозунгом «надо что-то делать» была проделана кропотливая работа и составлена куча электронных таблиц с номерами телефонов, которые, впрочем, почти не пригодились. Это был один из первых признаков вполне объяснимой, но разрушительной тенденции Белого дома к микроменеджменту из Вашингтона и недостаточному использованию потенциала посольств.

Помимо проблем транзита власти в Египте, мы столкнулись с чрезвычайно нервной реакцией ряда региональных лидеров. Свержение Мубарака потрясло их; многие из них годами будут горько сетовать на якобы нелояльность американцев. В долгой беседе, состоявшейся

несколько месяцев спустя, король Саудовской Аравии Абдалла упрямо твердил мне:

— Вы отказались от своего лучшего друга. Если бы вы поддержали его в самом начале, он все еще был бы с нами.

Мои аргументы не произвели почти никакого впечатления на саудовских лидеров, с волнением наблюдавших за тем, как пламя «арабской весны» бушует вокруг их границ, и за беспорядками, уже вспыхнувшими в Бахрейне и Йемене. Но на самом деле не в наших силах было толкнуть Мубарака под автобус; набрав скорость за десятилетия репрессий и коррупции, этот автобус уже наехал на египетского лидера к тому времени, как Обама призвал его к транзиту власти. На следующий день после отставки Мубарака, 12 февраля, я тайно вылетел в Амман, чтобы убедить короля Абдаллу сыграть на опережение и оседлать волну перемен. Это был наш самый откровенный разговор за почти два десятилетия. Король сказал, что уже думал о шагах, которые можно было бы предпринять, чтобы сделать политическую и экономическую систему Иордании более открытой.

Я посетил Каир 21–22 февраля, став первым американским высокопоставленным чиновником, прибывшим в страну после революции. Настроение собравшихся на площади Тахрир было восторженным, тысячи людей все еще ночевали под открытым небом, упиваясь чувством гордости за свою страну, которого многие никогда прежде не испытывали. Направляясь по набережной Нила в министерство иностранных дел, мы видели мотки колючей проволоки и десятки бронемашин перед сильно пострадавшим от пожара зданием государственной телекомпании. Банки уже открылись, катастрофического падения египетского фунта не произошло, экономика постепенно восстанавливалась. «Политический класс, — писал я госсекретарю Клинтон, — включает как истинных энтузиастов перемен, так и революционеров, ставших таковыми постфактум; последние всячески демонстрируют свою ранее тщательно скрываемую антипатию к режиму Мубарака и утверждают, что они с самого начала были с революционерами на площади Тахрир» [4].

В то же время я предупреждал, что «ожидания слишком завышены». Военные, взявшие власть, боролись с прозрачностью — а ведь она не наступает сама собой. Многих политических лидеров беспокоило их стремление передать власть гражданскому правительству. Досконально изучив поправки, внесенные в конституцию Египта, и проанализировав перспективы парламентских и президентских выборов, предстоящих в следующем году, я предсказал, что «выиграют только «Братья-мусульмане» и оставшиеся члены Национально-демократической партии Египта [старейшая правящая партия] — единственные организованные игроки на политическом поле грядущих парламентских выборов» [5].

Я встретился с лидерами молодежных движений, многие из которых были организаторами выступлений на площади Тахрир, приведших к свержению режима. Они одинаково скептически относились и к Высшему совету вооруженных сил Египта, и к США. Их энергия и преданность делу были очевидны и достойны восхищения, но теперь им предстояло перевести свой успех на улице в количество поданных за них бюллетеней в избирательной урне. Создание эффективных политических партий оказалось делом намного более трудным, чем организация протестов на площади Тахрир. Молодые лидеры были полны решимости освободить страну от пут привилегий и коррупции, которой при Мубараке так долго наслаждалась элита, но не знали, с чего начать. Они все еще немного удивлялись тому, как быстро протестное движение привело к свержению президента, и, как и большинство революционеров на первой волне успеха, уже начали ссориться между собой.

Госсекретарь Клинтон посетила Египет в марте, а я снова побывал там в июне и затем в январе 2012 г. Несколько других высокопоставленных американских чиновников также побывали там, прилагая все усилия, чтобы поддержать работу посольства, сотрудникам которого приходилось много трудиться — а это было непросто в условиях необходимости соблюдения требований безопасности, сокращения штатов и организованной эвакуации членов их семей. Мы пытались поддержать новую власть экономически, но не столько материально, сколько бесплатными советами — отчасти из-за нежелания Высшего совета вооруженных сил Египта идти на риск и проводить необходимые реформы, отчасти из-за бюджетных ограничений и паралича обеих партий в Вашингтоне, все еще пытающемся выйти из рецессии 2008 г. Наше политическое послание тоже было несколько противоречивым. С одной стороны, мы предостерегали Высший совет вооруженных сил Египта от слишком быстрого проведения выборов, не дававшего возможности новым политическим партиям организовываться. С другой стороны, мы боялись, что военные останутся у власти навсегда, тем более что в стране продолжались вспышки насилия и столкновения, прежде всего с поддерживаемыми США египетскими силами безопасности. С этой точки зрения более привлекательной казалась именно быстрая передача власти гражданскому правительству. Однако, видимо, наше мнение уже не имело большого значения, поскольку Высший совет вооруженных сил Египта и сам стремился избавиться от власти, так как военных напрягала необходимость постоянно находиться в центре внимания политиков и египетской общественности еще более чувствительно, чем перед революцией, относящихся к опасности внешнего вмешательства.

В мае 2011 г. президент Обама выступил в Госдепартаменте с речью, указав на нашу поддержку послереволюционного транзита власти в Египте и Тунисе, а также обрисовав в общих чертах долгосрочную стратегию в отношении региона и израильско-палестинского мирного

процесса. Тон его выступления был абсолютно верным. Обама подчеркнул наше намерение поддерживать силы, выступающие за реформы. Однако кроме слов мы мало что могли предложить. Президент говорил о своей приверженности стратегии игры вдолгую и соответствующим приоритетам; о трезвом понимании того, что начавшиеся изменения обусловлены естественной сменой поколений; о трудностях, с которыми в ближайшее время неизбежно столкнутся сторонники открытости и плюрализма; об опасности попыток опираться во время «арабской весны» на нас, а не на население региона; о суровых реалиях политической ситуации и налогового режима в США, которые неизбежно будут препятствовать предоставлению нашей администрацией переходным режимам чего-либо похожего на помощь, в которой они будут нуждаться еще долго.

После поездки в Каир в июне 2011 г. я сказал госсекретарю Клинтон и в Белом доме то, о чем они и сами уже догадывались: возможность дальнейшего продвижения к успешному демократическому переходу «теперь, безусловно, не является очевидной» [6]. Когда я вернулся в Каир в начале 2012 г., на парламентских выборах убедительно выступили «Братья-мусульмане», получив почти половину мест в нижней палате парламента. Еще четверть мест получили салафиты. Таким образом, исламистские партии одержали на выборах оглушительную победу. До этого времени США в основном избегали взаимодействия с «Братьями-мусульманами» — как из-за их антиамериканских идеологических установок, так и из уважения к Мубараку. «Братья-мусульмане» отвечали нам взаимностью: они тоже не доверяли США и не хотели сотрудничать. Но теперь стало ясно, что они превратились в реальную политическую силу. Меня и нашего нового посла в Каире Энн Паттерсон попросили встретиться с руководством «Братьев-мусульман» и прощупать почву.

Наша первая встреча состоялась в невзрачном офисе в штабе Партии свободы и справедливости «Братьев-мусульман» в центре Каира. Нас принимал Мухаммед Мурси, генеральный секретарь партии и ее номинальный глава. Невысокий и плотный, с аккуратной черной бородой, Мурси держался настороженно — он не знал, чего ожидать от встречи с американцами, — так же, как и мы не знали, чего ожидать от встречи с ним. Хотя 10 лет назад Мурси учился в Университете Южной Калифорнии, по-английски он говорил плохо, и во время беседы я перешел на арабский. Я подчеркнул, что США не заинтересованы в поддержке конкретных египетских партий, но в целом поддерживают развитие демократических институтов, создаваемых самими египтянами. Я также подчеркнул, что мы надеемся на прочное взаимовыгодное сотрудничество с Египтом, нацеленное на содействие экономическому прогрессу страны, обеспечение региональной безопасности и выполнение существующих соглашений, особенно египетско-израильского мирного договора. Мурси сказал, что все это согласуется с целями «Братьев-мусульман», но я ушел со встречи не полностью

убежденным. В нашей беседе с Мурси и двумя его коллегами было нечто сюрреалистическое — ведь при Мубараке эти люди, возможно, были приговорены в совокупности к 40 или 50 годам тюремного заключения. Они старались вести себя как можно лучше, но трудно было сказать, стоило ли принимать их демонстративную сдержанность за чистую монету или за ней крылась более сложная повестка дня. Это были представители движения, привыкшего действовать, оставаясь в тени, недоверчивого к посторонним и не склонного делиться властью.

Мое общее впечатление от Египта спустя год после революции было довольно противоречивым. Он был, как я описывал его госсекретарю Клинтон, «довольно странным местом» [7]. Экономика катилась вниз, Высший совет вооруженных сил лишился былого блеска и уверенности в себе, а революционная молодежь, доминировавшая на площади Тахрир, была разочарована и политически разобщена. Между тем некоторые высокопоставленные гражданские представители временного правительства, контролируемого Высшим советом вооруженных сил, вместо того, чтобы заняться реформами, решили вновь продемонстрировать свои революционные и антиамериканские убеждения, пользуясь популярностью у населения. Их возглавляла министр планирования и международного сотрудничества Файза Абу аль-Нага, давняя сторонница Мубарака, которая, как я подозревал, после его свержения первым делом повернула лицом к стене его фотографию, висевшую у нее в офисе. Она спровоцировала сфабрикованные дела против ряда американских неправительственных организаций. В итоге несколько американских граждан были арестованы и приговорены к тюремному заключению. Чтобы их освободить, понадобился не один месяц.

Нарушив данное ранее обещание «Братьев-мусульман» не участвовать в президентских выборах в июне 2012 г., Партия свободы и справедливости выдвинула в качестве своего кандидата Мурси. Благодаря значительной поддержке Катара и не столь значительной помощи Турции он победил с небольшим перевесом, указывающим на сильную поляризацию электората. Я прилетел в Каир в начале июля, вскоре после его инаугурации, а госсекретарь Клинтон еще раз посетила Египет позже в том же месяце. Мы призывали Мурси к инклюзивному правлению, концентрации на решении экономических проблем и соблюдению соглашения с Израилем. В отношении последнего пункта он был аккуратен, не препятствуя функционированию оперативных каналов, по которым египетские военные и разведывательные службы поддерживали связь с израильянами, и конструктивно работая с госсекретарем Клинтон над предотвращением крупного столкновения между Израилем и ХАМАС в секторе Газа в ноябре. Мурси, однако, ничего не добился в области экономики, а с инклюзивностью правления вообще была катастрофа. У него и «Братьев-мусульман» не было ни опыта управления государственными институтами, ни заинтересованности в частичной передаче власти другим политикам или

технократам. Поздней осенью он начал прилагать усилия, нацеленные на пересмотр конституции, расширение президентских полномочий и, соответственно, обеспечение «Братьям-мусульманам» центрального места на египетской политической сцене.

К весне 2013 г. напряженность начала быстро усиливаться. Масштабы уличных протестов росли, протестующие представляли собой горючую смесь разочарованной революционной молодежи и жителей Каира, недовольных спадом экономической активности и двумя годами нестабильности. Военные, теперь во главе с генералом Абдул-Фаттахом Халилом ас-Сиси, сначала не вмешивались, как всегда опасаясь за свою репутацию. Однако в конце июня, после крупных уличных протестов, ас-Сиси решил действовать, и 3 июля Мурси был арестован. К власти снова пришли военные. Большая часть египетской общественности, казалось, вздохнула с облегчением, поскольку жаждала порядка и предсказуемости. Сияние революции давно померкло.

При поддержке Саудовской Аравии и ОАЭ, вложивших миллиарды долларов в стабилизацию египетской экономики, ас-Сиси быстро разделался с «Братьями-мусульманами». Несмотря на широкую общественную поддержку его решений, действия военных укладывались в классическую схему государственного переворота. В соответствии с американским законодательством официальное признание этого автоматически означало бы прекращение американской экономической помощи Египту и сотрудничества с ним в области безопасности. Президент Обама был недоволен действиями военных, создавших сложный прецедент в регионе, все еще сотрясаемом революциями всех цветов и оттенков, и, безусловно, способствовавших еще большей поляризации египетского общества и усилению гражданского противостояния. Однако он учитывал настроения египетской общественности, нашу сохраняющуюся приверженность сотрудничеству с Египтом в области безопасности, значимость рычагов влияния на ас-Сиси и процесс послереволюционного транзита власти, который, казалось, будет длиться вечно.

Мы часами заседали в Зале оперативных совещаний Белого дома, пытаясь решить трудную задачу: как избежать необходимости прекращения помощи Египту. Юристы и те из нас, кто считал себя таковыми, писали и переписывали формулировки, которые, как нам казалось, позволили бы ловко обойти проблему. Наконец компромисс был найден. Белый дом заявил, что закон не требует вынесения суждения по вопросу о том, являются ли те или иные действия государственным переворотом, а значит, мы можем сделать выбор в пользу отказа от выбора. Оглядываясь назад, могу сказать, что следовало просто дать прямой ответ, назвав переворот переворотом, а затем вместе с Конгрессом работать над тем, чтобы отказаться от такого неэффективного инструмента, как полный отказ от помощи. Но вместо этого президент, выражая свое недовольство переворотом, который

якобы не был переворотом, и последующими шагами ас-Сиси, направленными против «Братьев-мусульман», приостановил поставки в Египет некоторых видов вооружений, включая истребители F-16 и танки M1A1, не имеющих большого значения с точки зрения главного приоритета Египта в области безопасности — борьбы с набирающим силу исламистским движением на Синае. В итоге мы никому не угодили, зато умудрились настроить против себя практически всех — и арестованных исламистов, и репрессированных революционеров, и наших друзей и партнеров в регионе, не говоря уже о египетских военных и Конгрессе США.

* * *

Госсекретарь Керри попросил меня вернуться в Египет и оценить ситуацию, что я и сделал в середине июля, дней через 10 после того, как ас-Сиси сверг Мурси. Ас-Сиси был настроен далеко не мирно. Некоторые представители его нового временного правительства, в частности вице-президент Мохаммед Мостафа эль-Барадеи, бывший глава МАГАТЭ, первоочередными задачами считали восстановление экономики, возобновление процесса передачи власти и предоставление «Братьям-мусульманам» возможности снова участвовать в политической жизни. В ходе нашей беседы ас-Сиси не соглашался с этим подходом, демонстрируя пренебрежительное отношение к разногласиям среди «Братьев-мусульман» по вопросу о том, как выйти из затруднительного положения, в котором они оказались, и о том, следует ли заявлять о себе как о политической партии. Он уже привык к своей популярности и образу героя на белом коне. Судя по всему, буквально за одну ночь его портреты были расклеены на стенах домов по всему Каиру. В военной форме, с глазами, скрытыми за стеклами солнцезащитных очков, которые любили носить арабские диктаторы в 1970-х гг., он был окружен ореолом властности и таинственности. Однако к этому времени уже назревали серьезные проблемы — тысячи «Братьев-мусульман» и членов их семей ночевали под открытым небом на площади у мечети Рабаа аль-Адавия в центре Каира, требуя освобождения и восстановления в правах Мурси. Я сообщил Керри, что это не приведет ни к чему хорошему.

В августе госсекретарь снова послал меня в Каир, чтобы я попытался ослабить напряженность в наших отношениях с Египтом. Следующие восемь дней я провел работая вместе с коллегой из ЕС Бернардино Леоном, чей оптимизм и настойчивость в поиске путей предотвращения эскалации напряженности заразили меня, но не ас-Сиси и лидеров «Братьев-мусульман». Мы курсировали между ас-Сиси и двумя бывшими министрами правительства «Братьев-мусульман», которые еще не были арестованы и имели возможность поддерживать связь со своими руководителями в подполье, в том числе со стареющим председателем «Братьев-мусульман». Они, однако, не могли связаться ни с Мурси, который был переведен в тюрьму в Александрии, ни с Мохаммедом

Хайратом Саадом эль-Шатером, заместителем председателя и вторым человеком в организации, который тогда содержался в печально известной каирской тюрьме «Тора». Бывшие министры согласились рассмотреть первую серию мер, направленных на укрепление доверия на площади у мечети Рабаа аль-Адавия, — люди должны были уйти с площади в обмен на ослабление давления сил безопасности и начало диалога с новым правительством. Министры также требовали в качестве жеста доброй воли выпустить из тюрьмы «Тора» одного из руководителей «Братьев-мусульман» Мохаммеда Саада аль-Кататни и создания более авторитетного канала для дальнейших обсуждений с ас-Сиси и его подчиненными. Ас-Сиси упрямо не соглашался ни с одним из этих требований, не доверяя «Братьям-мусульманам» и не желая поступаться своим положением. В вопросе об освобождении аль-Кататни он вначале казался готовым к уступке, но через несколько дней потерял интерес и к этой теме.

Мы смогли убедить египетские власти позволить нам вместе с прибывшими в Каир министрами иностранных дел двух стран Персидского залива — Абдуллой бен Зайедом аль-Нахьяном из ОАЭ и Халидом бин Мухаммедом аль-Аттией из Катара — встретиться с эль-Шатером в тюрьме «Тора». Практически недостижимая цель встречи состояла в том, чтобы попытаться заручиться поддержкой эль-Шатера для ослабления напряженности.

Поздно ночью, после долгого ожидания в лобби нашего отеля, в сопровождении храбрых представителей египетской службы безопасности, нервно переговаривающихся по рации, мы отправились в «Тору». Примерно через 40 минут наша автоколонна доехала до внушающего ужас тюремного комплекса 100-летней давности на южной окраине города. Мы прибыли туда уже далеко за полночь.

Эль-Шатера содержали в самом тщательно охраняемом блоке «Торы» — «Скорпионе». Там сидели около 1000 политзаключенных, в том числе множество нестигаемых «Братьев-мусульман», — их держали примерно в 300 ледяных каменных мешках. О применяемых здесь пытках и издевательствах над заключенными ходили легенды. Направляясь в кабинет начальника тюрьмы, мы шли по слабо освещенным, вонючим коридорам, от которых так и веяло ужасом.

Мы все четверо расположились перед столом, за которым восседал хмурый начальник тюрьмы. Он предложил нам чаю. Через несколько минут двое охранников ввели в кабинет эль-Шатера. В тюремной робе и дешевых пластмассовых тапочках, он все еще выглядел весьма внушительно — под два метра ростом, плотный, бородатый. Эль-Шатер был бледен и кашлял, так как подхватил в тюрьме простуду, но заключение, судя по всему, его не сломило. Он обменялся рукопожатием с каждым из нас и сел, ничуть не смущаясь нашей компании. Беседа продолжалась два часа. Эль-Шатер не считал нужным оправдываться в

действиях «Братьев-мусульман» и не торопился закончить беседу — он явно не спешил возвращаться в камеру.

Тон эль-Шатера был вежлив, но в нем явственно ощущалась обида, когда он обвинил ОАЭ в соучастии в перевороте и осудил США за их молчаливое согласие. Он начал оживленно жестикулировать и нечаянно задел мое плечо. Один из охранников напрягся, но расслабился, когда эль-Шатер широко улыбнулся и сказал, что просто хотел подчеркнуть важность сказанного, никому не собираясь угрожать. Мы с Бернардино в общих чертах обрисовали шаги, направленные на прекращение эскалации насилия, которые мы обсуждали с двумя экс-министрами правительства «Братьев-мусульман», а министры иностранных дел двух стран Персидского залива выразили заинтересованность в мирном разрешении конфликта.

Эль-Шатер внимательно слушал. Он сказал, что ему трудно обсуждать детали, находясь в заключении, не имея связи с коллегами и не зная ситуацию на площади у мечети Рабаа аль-Адавия. Но он задал ряд вопросов о нашем предложении и подчеркнул свою приверженность отказу от насилия и серьезному политическому диалогу. Однако этот диалог, по его словам, не мог быть «диалогом между заключенным и тюремщиками». Он закончил решительным тоном, напомнив нам, что и он, и «Братья-мусульмане» давно привыкли к гонениям и будут упорно сопротивляться давлению.

— Мне 63 года, — сказал он. — Я провел в египетских тюрьмах много лет, и я готов провести там еще больше времени.

На обратном пути в отель я сказал Бернардино, что наши усилия имели смысл, но вряд ли нам удастся продвинуться вперед. На следующий день мы проинформировали о разговоре с эль-Шатером наших посредников из числа «Братьев-мусульман», но они ничего не могли предпринять, так как напряженность росла и им становилось все труднее получать четкие сигналы от руководителей организации. Ас-Сиси занял более жесткую позицию, чувствуя, что пришло время заставить «Братьев-мусульман» повиноваться и восстановить порядок в стране, уставшей от продолжающихся более двух лет беспорядков.

В результате мы только отсрочили сведение счетов. Убедившись, что мы зашли в дипломатический тупик, 8 августа я улетел в США. Несколько дней спустя египетские силы безопасности ворвались на площадь у мечети Рабаа аль-Адавия и расположенную рядом площадь аль-Нахда, убив почти тысячу сторонников «Братьев-мусульман». Это был жестокой шаг. Столкновение было настолько же кровопролитным, насколько и ненужным. Ас-Сиси укреплял свою власть за счет египетского народа, сея семена более мощного исламистского движения в будущем.

Несомненно, мы несем свою долю ответственности за тактические ошибки, совершенные при попытке повлиять на транзит власти в Египте. Нам следовало тверже настаивать на более спокойном и обдуманном

процессе передачи власти сразу же после революции, дав светским движениям больше времени на организацию. Нам следовало более решительно выступить против захвата власти Мурси в конце 2012 г.; но мы неверно истолковали широкую общественную поддержку ас-Сиси, которой он добился так быстро и эффективно, и были скованы опасениями, что нас снова обвинят в попытке загнать в угол исламских фундаменталистов, действовавших в рамках закона. Если бы мы прямо назвали события 3 июля переворотом, это, возможно, отрезвило бы египетских военных и усилило наше влияние на других политических игроков.

Однако даже теперь, спустя время, я по-прежнему подозреваю, что вмешательство США не могло кардинально изменить ход событий. Мубарак слишком долго ничего не предпринимал, и не в нашей власти было спасти его. Разумеется, мы несем свою долю ответственности за его автократическое правление, учитывая весомость нашей поддержки в течение более трех десятилетий. Разумеется, мы, наверное, могли бы сделать больше, чтобы подтолкнуть его к серьезным реформам. Но, как бы мы ни старались, мы никогда не сделали бы из него модернизатора. «Арабская весна» в Египте, как и некоторые другие революции в регионе, была скорее свержением правителя, чем революцией. В результате власть оказалась в руках военных, и, как только интересы генералов оказались под угрозой, они, естественно, начали защищать свой авторитет. Мы мало что могли предпринять, чтобы изменить планы военных или из-за кулис контролировать противоречия между ас-Сиси и «Братьями-мусульманами». И нам вряд ли удалось бы быстро стереть из памяти некоторых наших партнеров в Персидском заливе и израильтян чувство обиды и глубокое ощущение предательства, которым они сочли наши действия в связи с отставкой Мубарака и транзитом власти в Египте. Для них это стало еще одним свидетельством нашего «ухода» из региона и неспособности что-либо предпринять. Столь предвзятое восприятие политики США до сих пор самым разрушительным образом сказывается на наших отношениях.

* * *

Все арабские автократические режимы казались одинаково устойчивыми, но в 2011 г. революции приводили к самым разным осложнениям. Они следовали одна за другой, и каждая новая революция накладывала отпечаток на следующую. Мы изо всех сил старались усвоить уроки одной страны, чтобы понять происходящее и контролировать ситуацию в другой. Однако, учитывая сложное сочетание различных сил, действовавших в арабских обществах, одиозность многих лидеров и скорость изменений, часто сопровождавшихся насилием, вывести четкие закономерности было нелегко.

Самый одиозным из всех лидеров был Каддафи. Он соблюдал свою часть нашего соглашения по терроризму и ядерной программе, но стиль

его правления оставался жестким и репрессивным. Ливийский лидер был убежден, что только сильная рука способна удержать от развала некогда искусственно созданное итальянскими колонизаторами государство, объединяющие не связанные между собой территории и племена. Он укреплял армию и службы безопасности, чтобы защититься от переворотов, и с этой же целью тормозил развитие независимых органов судебной и законодательной власти, а также политических партий, способных бросить вызов его режиму. Как личность Каддафи отличался безрассудством и неуравновешенностью. Его экстравагантная полуторачасовая речь на заседании Генеральной Ассамблеи ООН осенью 2009 г. едва ли могла служить свидетельством того, что он находится в здравом уме. Он перескакивал с одного на другое, впадал в проповеднический тон и время от времени сверялся с текстом на клочках бумаги, которые он разбросал на трибуне. Одно безумное заявление сменялось другим, а переводчика он довел до того, что тот, проработав час с четвертью, с криком «Не могу больше!» бросил наушники и стремительно убежал со своего места.

Тем не менее мы честно выполняли свою часть сделки — старались нормализовать отношения с Ливией, отменяли санкции и готовились открыть посольство в Триполи. Несмотря на всю непредсказуемость ливийского режима, посольству во главе с Джином Крецем как-то удавалось расшифровывать мотивы действий Каддафи и интерпретировать его поведение для Вашингтона. Но, должно быть, Джин чем-то прогневал Господа, потому что стал одной из первых жертв WikiLeaks — на сайте были опубликованы его телеграммы. В одной из них он особенно выразительно описывал «чувственную украинскую медсестру» Каддафи. Этот пассаж не добавил ему симпатии ливийского лидера [8]. После того, как один из подручных Каддафи с пугающей откровенностью сказал нам, что «здесь за такое убивают», в конце 2010 г. госсекретарь Клинтон отозвала Креца из Триполи.

Неудивительно, что после головокружительных революций, произошедших по обе стороны от Ливии — сначала в Тунисе, а затем в Египте, простые ливийцы тоже начали проявлять недовольство режимом. Неудивительно было и то, что Каддафи вновь продемонстрировал жесткость, применив к протестующим насилие. Ободренные отставкой Мубарака в соседнем Египте, ливийцы организовали крупномасштабные акции протеста в Триполи и Бенгази — традиционной цитадели противников Каддафи и исламских фундаменталистов. Чтобы запугать граждан своей страны, Каддафи, не особенно заботясь о впечатлении, которое его действия могли произвести на внешних наблюдателей, приказал военным захватить Бенгази — город с населением 700 000 человек, и «уничтожить крыс и собак», как он назвал протестующих.

— Мы найдем вас даже в сортирах, — заявил он им. — И не рассчитывайте на жалость и милосердие [9].

Мы пытались образумить Каддафи, но безрезультатно. В феврале я трижды звонил своему старому партнеру по переговорам Муссе Куссе. Во время нашего первого разговора он сетовал на то, что мы предали Мубарака и не осознаем весь ужас того, что может произойти в регионе. Во время двух других разговоров я говорил Муссе Куссе, что Каддафи должен прекратить насилие в отношении собственного народа. Я предупреждал, что, если он этого не сделает, будет разрушено не только все то, чего нам удалось достичь за прошедшее десятилетие, но и сам режим Каддафи. Кусса продолжал твердить, что мы не понимаем ситуации и того, насколько непримиримо настроен ливийский лидер. Но, когда я в очередной раз сказал ему, что все это плохо кончится, он глубоко вздохнул и сказал:

— Я знаю.

Через месяц Кусса бежал в Великобританию.

Президент Обама надеялся избежать прямого американского военного вмешательства, но по мере того, как силы Каддафи приближались к Бенгази, призывы к действию становились все громче. Мнения советников Обамы разделились, хотя, как это часто бывает при попытке воспроизвести в памяти политические дебаты, я не помню, чтобы разделение было таким резким, как писали позднее. Байден и Гейтс ясно дали понять, что они против вмешательства, аргументируя это отсутствием угрозы для жизненно важных национальных интересов США; тем, что нам хватает проблем в связи с попытками остановить войны в Ираке и Афганистане, и тем, что мы и понятия не имеем, к чему может привести вмешательство в Ливии. Другие утверждали, что США обязаны защитить невинное мирное население Ливии. Сьюзан Райс, над которой, по ее признанию, тяготел горький опыт Руанды, была особенно настойчива. Такого же мнения придерживалась и Саманта Пауэр. Хиллари Клинтон, которая редко не соглашалась с Бобом Гейтсом, в конечном счете также высказалась за военное вмешательство. При этом никто не отрицал и не преуменьшал риски.

В итоге Обама сказал Гейтсу, что ставка была «51 к 49». В конечном счете чаша весов склонилась в пользу военных действий. Тому было несколько причин. Во-первых, речь шла об угрозе кровопролития, а также о негативных моральных и политических последствиях для США в случае нашего бездействия. Некоторые наблюдатели позже утверждали, что, наверное, можно было заключить с Каддафи сделку, чтобы тот прекратил эскалацию насилия и начал транзит власти. С моей точки зрения, это было практически невозможно. Когда я позже встретился с Куссой, который к тому времени жил в изгнании в Катаре, он сказал, что, зная Каддафи как облупленного, весной 2011 г. был уверен, что непредсказуемый ливийский лидер, живущий в своем собственном мире, будет бороться за власть до конца. Для Каддафи это был вопрос жизни и смерти; стратегический выбор в пользу сотрудничества с США, сделанный им за десятилетие до этого, уже не имел значения. Встреча

американской делегации во главе с заместителем руководителя Ближневосточного бюро Джеффом Фелтменом с представителями ливийского режима в июле 2011 г. ни к чему не привела. Она не продемонстрировала готовность Каддафи уйти в отставку или пойти на какие-либо уступки. Что касается сына Каддафи Сейфа аль-Ислама, когда-то считавшегося рупором Запада, то я всегда расценивал его предполагаемую готовность к переговорам сильно преувеличенной. По мере приближения революции его риторика становилась такой же суровой, а склонность к самообольщению — столь же сильной, как у его отца.

Во-вторых, Обаме приходилось взвешивать последствия наших действий или бездействия в Ливии в широком контексте «арабской весны». В середине марта 2011 г. революции в Тунисе и Египте протекали сложно, но обещали стать не слишком кровопролитными. Волнения прокатились по всему региону — от Сирии до Йемена и Бахрейна. Если бы мы просто смотрели, как Каддафи при помощи насилия подавляет ливийскую революцию, то послали бы страшный сигнал — как о невозможности мирных изменений, так и об отсутствии у Америки серьезных намерений поддерживать их. Кроме того, Каддафи объединял других арабских автократов вокруг общей ненависти к нему. Ничто не примиряло лидеров региона так, как антипатия к ливийскому диктатору и его режиму. В течение более четырех десятилетий Каддафи в разное время пытался организовывать диверсии и покушения почти на каждого арабского лидера. Они не сомневались в его мстительности, и в марте Лига арабских государств призвала ООН к вмешательству.

В случае вмешательства в Ливии Обама мог не беспокоиться о реакции в регионе. Несколько арабских государств, включая ОАЭ и Иорданию, даже ясно дали понять, что готовы участвовать в военно-воздушной операции. Учитывая стойкую обиду стран Персидского залива на наш «отказ» от Мубарака, вмешательство позволило бы отчасти вернуть их доверие.

В-третьих, несмотря на то, что Ливия без Каддафи стала *terra incognita*, там были все условия для относительно спокойного транзита власти. Нефтяные богатства обеспечивали стране финансовую подушку и служили стимулом для развития сотрудничества с другими странами. Население страны было малочисленным, а в ливийской диаспоре было немало высококвалифицированных специалистов. Руководители политической оппозиции, большинство которых уже некоторое время находились в изгнании, казались вполне ответственными.

В-четвертых, на военном вмешательстве настаивали наши ключевые европейские союзники. Президент Франции Саркози бравировал своей готовностью защитить мирных ливийцев в Бенгази — в идеале вместе с США и миссией НАТО, но в случае необходимости и без них. Учитывая, что Европу отделяло от Ливии лишь Средиземное море, европейцы как

никто были заинтересованы в мирном транзите власти после ухода Каддафи.

Наконец мы видели возможность добиться резолюции Совета Безопасности ООН, санкционирующей военное вмешательство. Такая резолюция поставила бы на международную военную операцию в Ливии печать легитимности, которой так не хватало США во время второй войны в Ираке. В конце февраля русские и китайцы уже поддерживали одну резолюцию Совета Безопасности ООН, осуждающую жестокость Каддафи; 10 марта российский президент Медведев сказал вице-президенту Байдену, что Россия, скорее всего, воздержится при принятии новой резолюции, а Путин, хотя и без энтузиазма, не стал мешать своему протезу. Конгресс США тоже активно поддерживал ограниченную военную операцию — Сенат единогласно одобрил мартовскую резолюцию, поддерживающую американское участие в зоне, свободной от полетов.

Возможные негативные последствия военной операции нельзя было назвать незначительными. За десятилетие до этого при помощи кропотливой дипломатической работы нам удалось заставить Каддафи отказаться от поддержки международного терроризма и стремления завладеть оружием массового уничтожения. При этом мы исходили из того, что при соблюдении этих условий он сохранит свой режим. Теперь же соучастие в его свержении могло отменить сигнал, посланный ранее другим арабским государствам, стремящимся завладеть оружием массового уничтожения. Кроме того, кровоточащая рана Ирака после свержения Саддама служила еще одним напоминанием о том, что, как только крышки авторитарного правления будут сняты с котлов, в которых кипят религиозные и племенные распри, многое может пойти не так, как планировалось. Тем не менее аргументы в пользу вмешательства (разумеется, узконаправленного) казались мне более убедительными, а бездействие в водовороте событий в регионе весной 2011 г. — чреватым огромным количеством потенциальных проблем.

Учитывая все эти соображения, Обама принял решение о проведении узконаправленной военной операции, чтобы не дать силам Каддафи приблизиться к Бенгази. Во время обсуждения в Белом доме вечером 15 марта президент выразил недовольство первоначальными рекомендациями, не согласившись с мнением, что благодаря наличию зоны, свободной от полетов, мы сможем заблокировать танки и артиллерию Каддафи, представляющие главную угрозу для мирного населения Бенгази. Однако советники Обамы настаивали на таком решении, и Обама одобрил нечто вроде плана создания «зоны, запретной для сухопутных войск», а именно удары ВВС коалиции по наземным силам Каддафи, растянутым по дороге вдоль побережья, ведущей к Бенгази. Всего за два дня Сьюзан Райс мастерски добилась принятия Советом Безопасности ООН резолюции, легализующей операцию (это был первый случай в истории ООН, когда было

разрешено применение силы для предупреждения «неизбежного кровопролития»), а Обама публично заявил, что американское вмешательство будет носить ограниченный характер. Участие США заключалось в предоставлении на начальном этапе операции, проводимой нашими международными партнерами, «уникальных комплексов вооружений», способных обеспечить уничтожение ливийских сил ПВО, дозаправку самолетов в воздухе, поддерживать разведку и наносить точечные удары. Использование американских наземных войск не планировалось.

Несмотря на то, что позднее Обаму пригвоздили к позорному столбу за стратегию, которую некий анонимный сотрудник Белого дома откровенно назвал «руководством из-за угла», поначалу действия президента выглядели поразительно успешными. Бенгази отразил натиск Каддафи, силы ливийского лидера были отброшены назад. Повстанцы вновь набрали темп и к августу взяли Триполи. Однако, как и следовало ожидать, гуманитарная миссия, первоначально нацеленная на защиту мирного населения, вскоре вылилась в поддержку наземных сил повстанцев и свержение Каддафи — именно в то, чего боялась Москва, и именно в то, что, как мы уверяли русских, не планировалось. После падения Триполи Каддафи скрылся. В конечном счете он был схвачен и в октябре зверски убит в Сирте, недалеко от места, где я в последний раз встречался с ним в 2005 г. в более благоприятной обстановке.

Непосредственно после свержения Каддафи ливийская операция казалась наглядной иллюстрацией эффективности стратегии игры вдолгую Барака Обамы, то есть его стратегии ограничения американского присутствия на Ближнем Востоке и активизации участия в делах региона других игроков. Она обошлась Пентагону менее чем в \$1 млн — всего вдвое больше, чем мы тратили на Афганистан в неделю. Наши европейские и арабские партнеры выполнили 90% самолетовылетов; ООН организовала политическую миссию в Триполи для содействия переходному правительству; нефтедобыча возобновилась; мы начали разрабатывать программу подготовки демобилизованных ополченцев для создания новых ливийских сил безопасности. В начале лета 2012 г. Крис Стивенс, бесстрашный арабист, назначенный в Триполи перед революцией, а во время восстания организовавший доставку наших дипломатов в Бенгази, чтобы познакомить их с представителями оппозиции, стал нашим первым послом в Ливии после свержения Каддафи.

Я навестил Криса и его команду в Триполи в июле, сразу после на удивление спокойных первых ливийских послевоенных выборов. Светские партии неожиданно победили, а исламистские группировки выступили не так впечатляюще, как в Египте и Тунисе. Я очень уважал Криса за успехи в работе на предыдущих постах на Ближнем Востоке; кроме того, он в разное время был руководителем моего «аппарата» и занимался организацией моих визитов, в том числе в Иерусалим и

Дамаск. Его потрясающий профессионализм ценили и арабы, и коллеги в США. Ко времени моего приезда Крис знал Ливию лучше, чем кто-либо другой в дипломатической службе Госдепартамента и всех других ведомствах, участвовавших в реализации нашей внешней политики.

Помню, после долгого дня, наполненного встречами, мы снимали напряжение с помощью пива и дружеской беседы в его скромной квартире в импровизированном посольском комплексе. В отношении итогов выборов Крис выказывал осторожный оптимизм, учитывая всю сложность политического ландшафта страны, но не сомневаясь в своей способности наладить контакт с ливийцами и играть полезную роль. Он признавал, что проблема безопасности остается нерешенной и может стать ахиллесовой пятой страны, и уверял, что будет соблюдать осторожность — не только ради себя, но и ради всей нашей миссии в Триполи. Но он знал, что в нашей профессии не существует такого понятия, как нулевой риск. Я до сих пор не могу забыть тот наш разговор.

В сентябре, во время моего визита в Иорданию, глубокой ночью меня разбудил телефонный звонок из тех, которые не сулят ничего хорошего. Звонили из Оперативного центра Госдепартамента. Мне сообщили, что в Бенгази было совершено нападение на американских дипломатов. Никакой другой информации не было. Несколько часов спустя мрачный высокопоставленный дежурный чиновник сообщил, что Крис Стивенс и трое наших коллег убиты. Когда я узнал подробности трагедии, то буквально оцепенел от ужаса. Крис ненадолго приехал в Бенгази, где у нас было что-то вроде небольшого дипломатического представительства — не официальное консульство, а база, с которой мы следили за событиями в политическом центре востока Ливии, где началась революция. Вечером, после рабочего дня и множества встреч в городе, Крис в сопровождении охранника возвращался к крошечному зданию нашего представительства. Вскоре после 21:00 группа ливийских экстремистов нанесла удар по зданию и уничтожила охрану. В другом американском комплексе, расположенном примерно в миле от нашего представительства и принадлежавшем ЦРУ, жестокая борьба продолжалась до полуночи.

После бессонной ночи в Аммане я, как и было запланировано, отправился в Багдад, но сократил время своего пребывания там, чтобы несколько дней спустя сопровождать останки Криса и других наших коллег в США. Этот перелет показался мне самым долгим в жизни. Я сидел в холодном, похожем на пещеру салоне самолета C-17, глядя на четыре задрапированных флагами гроба. Невозможно было поверить в случившееся. Я плохо помню посадку на авиабазе «Эндрюс» и пронзительно печальную церемонию встречи, на которой выступали президент и госсекретарь Клинтон.

После нападения в Бенгази в США почти мгновенно начался настоящий политический футбол. Законные вопросы о том, что следует предпринять для обеспечения безопасности в Ливии, вылились в серию

расследований и слушаний, отличавшихся поразительным цинизмом даже по меркам современного Вашингтона. Поскольку госсекретарь Клинтон упала, получила сотрясение мозга и поэтому в декабре не могла давать свидетельские показания в комитетах Сената и Палаты представителей, мне и моему другу Тому Нидсу, первому заместителю госсекретаря по вопросам управления и использованию ресурсов, пришлось срочно заменить ее.

Мы провели в Конгрессе семь часов, выступая перед сенатским Комитетом по международным отношениям и Комитетом по иностранным делам Палаты представителей. Ничто так не мобилизует умственные способности и не напоминает о том, какой жестокой может быть вашингтонская политика, как слушания на самом высоком уровне по неоднозначной проблеме, имеющей политическую подоплеку. Мы изо всех сил старались сохранять внешнее спокойствие, но на самом деле очень волновались. Перед началом слушаний в Палате представителей Нидс наклонился ко мне и шепнул:

— Только попробуй вывернуться, приятель.

Это сняло напряжение, и нам удалось выстоять. Мы старались честно говорить о наших ошибках и точно рассказывать о шагах, уже предпринятых для усиления безопасности, но в то же время ясно давали понять, что полностью избежать риска в нашей профессии невозможно. Многие наши коллеги за границей работали в опасных условиях, но такова уж природа дипломатической службы.

Трагедия в Бенгази и бесконечный политический балаган вокруг нее существенно уменьшили желание администрации расширять вмешательство в Ливии. Озабоченность безопасностью мешала работать и американцам, и европейцам, и сотрудникам ООН. Напряженность отношений между отдельными группами ливийских ополченцев нарастала, порядка становилось все меньше. Некоторые арабские страны начали помогать отдельным конкурирующим группировкам. Так, Египет и ОАЭ поддерживали ряд группировок на востоке, а Катар финансировал и снабжал оружием исламских фундаменталистов. Это привело к появлению ИГИЛ¹⁷ и филиалов «Аль-Каиды». Неуклюжие лидеры в Триполи поочередно то требовали от Запада помощи, то сопротивлялись ей; они жаловались на отсутствие поддержки, но раздраженно реагировали на настойчивые призывы и практические требования, касающиеся подписания меморандумов о взаимопонимании, а также выполнения их обязательств.

Наше посольство героически продолжало работать, когда была возможность действовать внутри страны. Во время одного из моих визитов в Ливию весной 2014 г. послу США Деборе Джонс удалось собрать «в одном загоне» всех крупных лидеров повстанцев, чтобы я мог встретиться с ними и обсудить перспективы их мирного сосуществования и сотрудничества во благо страны. Это была незабываемая сцена:

пестрая компания героев революции, по их собственному признанию, доверявших друг к другу еще меньше, чем американцам, и их телохранителей снаружи у дверей с оружием наизготове. Мы почти ничего не добились. Я сообщил госсекретарю Керри, что никогда не видел Ливию «в столь плачевном состоянии» [10]. Несколько лет спустя в интервью корреспонденту The Atlantic Джеффу Голдбергу президент Обама выразился менее дипломатично, сказав, что Ливия тогда превратилась в «дерьмовое шоу».

Президент был недалек от истины. В 2011 г. наше вмешательство, поначалу обходившееся США сравнительно дешево, спасло от гибели тысячи невинных людей. Но из-за отсутствия серьезного влияния США в период после вмешательства наша благородная коалиция сторонников игры вдолгую начала спотыкаться. В этот период с особой силой проявилась некомпетентность и нерешительность большинства европейских игроков. Большинство арабских лидеров вновь начали заботиться исключительно о своих интересах, а конкурирующие ливийские группировки объединяло лишь лихорадочное сопротивление любым формам внешней поддержки и участия. Кровавая история ливийской революции стала страшной назидательной сказкой, жестоким предостережением, серьезно повлиявшим на американскую политику в отношении куда более серьезной новой драмы, развернувшейся в Леванте, — ужасной гражданской войны в Сирии.

* * *

Ретроспективная оценка гражданской войны в Сирии не уменьшает ее бесконечный трагизм и не позволяет увидеть какие-либо простые решения, которые могли бы принять политики за прошедшее время. Теперь, когда я пишу об этом, погибло уже более полумиллиона человек. Еще 13 млн человек — приблизительно две трети довоенного населения страны — остались без крова; не менее половины из них хлынули через границы Сирии, нарушая политический порядок и разрушая экономику стран Ближнего Востока и Европы. Религиозные распри в Сирии и Ираке, до сих пор не излечившемся от нанесенных войной ран, породили ИГИЛ. Внешние силы — от Ирана и России до стран Персидского залива — сводили счеты и искали, чем бы поживиться за счет разрушенной войной страны. Клан Асада упорно и жестоко цеплялся за власть, уничтожая безоружных протестующих и отравляя газами мирное население. В Сирии до сих пор льется кровь, страна расколота и восстановится не скоро, а ее болячки остаются угрозой для соседей по региону.

Невозможно не видеть, что страдания Сирии — это провал американской политики. Многие полагают, что они стали следствием недостаточности наших усилий, сравнивая ситуацию в этой стране с катастрофой в Ираке, где мы 10 лет назад, напротив, переусердствовали. Но мне как человеку, прошедшему через обе эти войны и несущему свою долю ответственности за совершенные ошибки, такое сравнение не кажется правомерным. Возможно, во время

затяжного кризиса в Сирии были моменты, когда более решительное вмешательство США сыграло бы свою роль. Как и многие мои коллеги, в 2012 г. я настаивал на более активной поддержке сил, тогда представлявших собой относительно умеренную, если не просто плохо организованную, оппозицию, а летом 2013 г. — на использовании военной силы в ответ на применение Асадом зарина. Однако все это отнюдь не гарантировало кардинального изменения ситуации.

На наши решения влиял не только страшный опыт Ливии и ее страданий, но и намного более печальный опыт Ирака. С точки зрения стратегии игры вдолгую Барака Обамы важнее всего было сохранить выдержку и не позволить загнать себя в ловушку новой войны на Ближнем Востоке. Эта война, скорее всего, только со всей очевидностью продемонстрировала бы ограниченность нашего влияния в мире хищников, для которых битва за Сирию была вопросом жизни и смерти. Для этого нужно было сохранить хладнокровие и проявить твердость, подобную той, которая так восхищала нас, когда Джим Бейкер и Brent Скоукрофт сопротивлялись требованиям прямых военных действий против Хафеза Асада, сколь бы соблазнительны они ни были.

Но мы в очередной раз столкнулись с проблемой, играя именно короткую партию. Мы действовали, не согласуя цели и средства и ставя перед собой невыполнимые задачи. С одной стороны, мы заявляли, что «Асад должен уйти» и проводили «красные линии», а с другой стороны, использовали тактические инструменты слишком вяло и непоследовательно. Не исключено, что меры, принятые нами в Сирии к концу 2014 г., включая запуск амбициозной программы военной подготовки и вооружения оппозиции, с учетом более решительных шагов в начале конфликта усилили бы наше влияние на Асада, а также на русских и иранцев. Последние не стали бы добиваться ухода Асада своими силами, но, возможно, обеспечили бы более благоприятные условия для переговорного процесса. Во многих отношениях мы получили еще один урок, в очередной раз убедившись в рискованности инкрементализма.

В семейном своде правил Асадов политика примирения считалась непростительной слабостью, подозрительность — руководством к действию, а жестокость — догматом веры. Тем не менее до 2011 г. администрация Обамы пыталась прощупать Асада и понять, можно ли было надеяться хотя бы на незначительное улучшение отношений. Наш специальный представитель на Ближнем Востоке Джордж Митчелл многократно обсуждал с Дамаском возможность возобновления участия Сирии в мирном процессе, а я дважды встречался с Асадом, чтобы оценить серьезность его намерений пресечь поддержку экстремистов в Ираке и развивать более тесное сотрудничество в области борьбы с терроризмом. После долгого разговора с сирийским лидером с глазу на глаз, состоявшегося в феврале 2010 г., я сообщил госсекретарю

Клинтон, что в отношении сирийцев вряд ли стоит питать особые надежды.

— В лучшем случае, — сказал я, — они будут лавировать и напускать туману. В принципе, это их позиция «по умолчанию» [\[11\]](#).

Когда в начале 2011 г. началась «арабская весна», Асад с самого начала не испытывал никаких колебаний, которые, по его мнению, погубили Бен Али и Мубарака. Молодой сирийский диктатор, убеждения которого сформировались под влиянием постоянных напоминаний членов его бескомпромиссного семейства и советников о суровых заповедях Хафеза Асада, учел печальный опыт тунисского и египетского лидеров. На стенах одного из зданий в Даръя, городе близ границы с Иорданией, несколько школьников краской из баллончиков написали антиправительственные лозунги. «Теперь ваша очередь, доктор» — таким был их прозрачный намек офтальмологу, ставшему президентом в Дамаске. Дети были арестованы, их пытали, и люди стали выходить на демонстрации. Ответ сирийских сил безопасности был жестким: 9 апреля более 20 человек были убиты.

Количество протестующих по всей стране росло, погибших становилось все больше. Начали появляться группы вооруженной оппозиции, пока раздробленные, но представляющие все бóльшую опасность для режима. В июле наш посол в Дамаске Роберт Форд посетил Хаму, большой город к северу от Дамаска, который Хафез Асад сровнял с землей 30 лет назад, чтобы уничтожить исламистскую оппозицию. Теперь Хама стала еще одним центром набирающих силу мирных протестов. Демонстранты забросали Форда цветами. Асад прочно окопался, упорно сопротивляясь призывам к диалогу с диссидентами. Президент Обама был осторожен в своей риторике, но летняя эскалация насилия и непримиримость Асада в конце концов заставили его публично заявить, что Асад должен уйти.

— Пришло время, — сказал Обама, — когда президент Асад ради народа Сирии должен уступить.

И в регионе, и в администрации США многие по-прежнему считали, что уход Асада был только вопросом времени. Король Саудовской Аравии Абдалла сказал мне, что «Асаду конец». Король Иордании Абдалла думал примерно так же. В Абу-Даби наследный принц Мухаммад бен Заид Аль Нахайян высказался более осторожно. По его мнению, Асад был на грани поражения, но «мог продержаться еще долго», если оппозиция не проявит настойчивости. Фред Хоф, главный советник Госдепартамента по Сирии, назвал Асада «ходячим мертвецом». Американское разведывательное сообщество не выражало несогласия с такой оценкой.

После президентского приговора Асаду администрация предприняла серию соответствующих тактических шагов. Были введены санкции против высокопоставленных сирийских чиновников, находившихся на

службе режима. Европейский союз действовал в том же направлении. Лига арабских государств также осудила Асада. Мы начали добиваться одобрения Советом Безопасности ООН более жестких мер. Однако ни русские, ни китайцы, в чьей памяти были свежи воспоминания о печальных последствиях принятия резолюций Совета Безопасности ООН по Ливии и страшной участи Каддафи, больше не хотели давать нам карт-бланш. Они неоднократно накладывали вето даже на самые умеренные резолюции, осуждающие бомбовые удары Асада по мирному населению, препятствуя давлению международного сообщества на сирийского лидера и ясно давая ему понять, что он не понесет никакого наказания за свои военные преступления. Эти вето были проявлением равнодушия и влекли за собой разрушительные последствия, способствуя росту масштабов гуманитарной трагедии, разыгрывающейся в Сирии.

Несмотря на разногласия с русскими в ООН, мы плотно сотрудничали с ними, чтобы попытаться найти пути к согласованной передаче власти в Сирии. В беседах с госсекретарем Клинтон и мной Сергей Лавров утверждал, что Россия не «связана узами брака» с Асадом, но не будет подталкивать его к уходу. Его волновал вопрос о том, какие люди и силы придут к власти после отставки Асада. В начале июня 2012 г. в Мексике Обама и Путин раздраженно обменялись мнениями о ситуации в Сирии на полях саммита «Большой двадцатки». В конце месяца в Женеве госсекретарь Клинтон и ее российский коллега Лавров согласились на формулу, поддержанную бывшим Генеральным секретарем ООН Кофи Аннаном, в то время занимавшим пост посланника Генерального секретаря ООН по Сирии. Согласно Женевскому коммюнике, Россия и США согласились потребовать формирования переходного правительства Сирии «с полными исполнительными полномочиями», состав которого должен был быть определен по «взаимному согласию» действующих сирийских властей и оппозиции. Мы полагали, что «взаимное согласие» фактически было равнозначно вето, накладываемому оппозицией на продолжение правления Асада. Но русские считали иначе и упорно отказывались давить на Асада, требуя, чтобы тот начал передачу власти. Женевское коммюнике было не столько соглашением, сколько завуалированным резюме наших разногласий.

В декабре 2012 г. и январе 2013 г. я продолжил работу в Женеве вместе с Лахдаром Брахими, который сменил полностью разочарованного Аннана на посту посланника Генсекретаря ООН по Сирии, и Михаилом Богдановым, заместителем российского министра иностранных дел, ответственным за Ближний Восток. Я очень уважал их обоих. Брахими был самым опытным «решателем проблем» в ООН. Бывший министр иностранных дел Алжира прекрасно чувствовал Ближний Восток и был глубоко предан своему делу — урегулированию конфликтов. Богданов же был лучшим из всех выдающихся российских арабистов. У него был

огромный опыт работы в Сирии, а знание сирийского режима и его персоналий — поистине энциклопедическим.

Зимой 2012/13 г. русских все больше беспокоило, останется ли Асад у власти. Сирийский лидер постепенно сдавал позиции силам повстанцев, моральный дух режима падал, было трудно находить новых желающих служить в войсках Асада. В частных разговорах Богданов откровенно говорил о своих опасениях по поводу Асада и о том, что гражданская война в Сирии притягивает исламских экстремистов. Но столь же сильно его беспокоили и трудности, связанные с формированием устойчивого правительства после ухода Асада, и сомнения относительно плохо управляемой и расколотой политической оппозиции. Он сказал, что не видит признаков серьезного отступничества в ближайшем окружении Асада и среди руководителей служб безопасности и вооруженных сил; система, созданная отцом Башара, строилась на том, что «свои» должны быть вместе и держаться друг друга, а отступники — в одиночку болтаться на виселице, и этот принцип, видимо, оставался незыблемым.

Мы с Брахими всесторонне обсуждали, как перевести Женевское коммюнике в практическую плоскость, но ничего не могли сделать. Нам никак не удавалось убедить русских, что мы действительно не знаем, что будет после ухода Асада, а русские не были заинтересованы в том, чтобы строить собственные предположения. К началу весны 2013 г. ощущение, что русские чего-то ждут или боятся, исчезло, когда значительный приток боевиков «Хезболлы» из Ливана и материальная поддержка Ирана усилили позиции Асада и к нему вернулась удача на поле битвы. Сомневаюсь, что русские когда-либо серьезно намеревались давить на Асада и требовать его ухода, тем более что без согласия Ирана у них не было бы для этого никаких рычагов, а иранцы никогда бы на это не пошли.

Именно отсутствие рычагов давления на Асада было главной слабостью и нашей дипломатии. Говоря о том, что в 2012 г. для поддержки оппозиции можно было бы сделать больше, мы никогда не имели в виду — во всяком случае я так думаю — их победу на поле битвы. Речь шла о попытке продемонстрировать Асаду и его внешним покровителям, что он не сможет победить при помощи оружия и что по мере продолжения борьбы его политический выбор будет сужаться. Речь шла о контроле над оппозицией с помощью программы военной подготовки и поставок оружия, имеющей целью сделать повстанцев более организованной и управляемой силой. Наконец речь шла о возможности наладить взаимодействие с другими игроками, поддерживающими сирийскую оппозицию, то есть попытаться призвать к порядку враждующие страны Персидского залива; убедить их, что наши действия не противоречат их интересам, и воспрепятствовать помощи, которую некоторые из них оказывали радикальным группировкам. Это было так же трудно, как пасти стаю кошек. Я ненавидел модное тогда словосочетание «шкурный интерес». Оно звучало слишком цинично на фоне трагических событий в

Сирии. Однако речь шла именно о нем, то есть о том, чтобы сделать нашу политическую стратегию более эффективной и убедительной.

Большинство главных советников Обамы отстаивали этот подход. В конце лета 2012 г. госсекретарь Клинтон присоединилась к Дэвиду Петреусу, который теперь был директором ЦРУ, и Леону Панетте, годом ранее сменившем Гейтса на посту министра обороны, чтобы совместными усилиями убедить президента одобрить более амбициозную программу военной подготовки и вооружения сирийской оппозиции. Но убедить Обаму не удалось. Позднее, вспоминая эти дебаты и решающее заседание Совета национальной безопасности в Зале оперативных совещаний Белого дома, некоторые участники событий изображали их как своего рода перестрелку у скотоводческой фермы «О.К. Коррал», а президента — в одиночку сопротивлявшимся страстным призывам и железобетонным аргументам подчиненных. Но я не помню, чтобы все происходило именно так.

Обсуждение проходило так, как обычно проходят обсуждения сложной проблемы умными людьми, работающими в условиях дефицита времени и под давлением как критиков внутри страны, так и нетерпеливых зарубежных союзников. Клинтон и Петреус осторожно настаивали на том, чтобы сделать больше. Я, как и большинство собравшихся в тот день в Зале оперативных совещаний Белого дома, соглашался с ними. Президент задавал вопросы по существу, но у нас не было однозначных ответов. Наше понимание эффективности и состава сирийской оппозиции было, по правде говоря, довольно ограниченным.

Предположения о печальных перспективах Асада базировались скорее на экспертных оценках, чем на научных данных; на самом деле никто не знал, что будет, если в ответ на усиление американской поддержки оппозиции иранцы и русские удвоят ставку. Подспудно имея в виду легендарный успех своей секретной программы в Афганистане в 1980-х гг., представители разведывательного сообщества явно преуменьшали сроки, за которые можно было бы вооружить сирийских повстанцев, и преувеличивали эффективность этой программы. Обама же, в свою очередь, боялся главным образом того, что произошло в Афганистане позже, когда вооруженные нами моджахеды превратились в «Талибан», породивший бен Ладена. Простого решения проблемы не существовало.

* * *

Что касается ответа на последующее использование Асадом химического оружия, то, на мой взгляд, выбор здесь, напротив, был более очевидным. В импровизированном выступлении в августе 2012 г. Обама заявил, что, применив химическое оружие, Асад пересечет «красную линию». Однако осенью 2012 г. и в течение первого полугодия 2013 г. мы не раз убеждались в том, что Асад использует зарин и другие отравляющие вещества против граждан своей страны. Казалось, он испытывал границы нашего терпения, начав с небольшой химической атаки и постепенно наращивая масштабы операций. Белый дом дважды

— весной и в начале лета — просил меня позвонить сирийскому министру иностранных дел Валиду Муаллему, с которым я контактировал не один десяток лет, и ясно дать ему понять, что нам известно, чем занимается его режим, и что мы не потерпим этого. Если химические атаки будут продолжаться, они не останутся без последствий. Муаллем оба раза выслушал меня и с пафосом отменил обвинения.

— Мы тут ни при чем, — заявил он. — Возможно, это ваши друзья — исламистские экстремисты.

После этого 21 августа сирийские вооруженные силы использовали зарин против мирного населения в Гуте — контролируемом повстанцами пригороде Дамаска. Более 1400 человек, в том числе дети, погибли. Разведывательной информации об этой атаке хватало, ужасные видеозаписи показали во всем мире. Сьюзан Райс, которая теперь занимала пост помощника президента по национальной безопасности, провела несколько заседаний комитета глав ведомств, на которых рассматривались различные варианты ответа. Подавляющее большинство присутствующих согласилось с тем, что вопрос состоял не в том, нужен ли силовой ответ, а в том, каким именно он должен быть. В восточной части Средиземного моря курсировали американские военные корабли, оснащенные крылатыми ракетами, способными поразить ряд потенциальных целей — аэродромы, с которых сирийский режим осуществлял химические атаки; предполагаемые склады химического оружия; а также дворец и парк вертолетов Асада. Французы были готовы участвовать в операции. Британцы тоже были не против — до тех пор, пока 29 августа после безобразно организованного голосования британский парламент не запретил премьер-министру Дэвиду Кэмерону участвовать в военной операции в Сирии.

30 августа по требованию Белого дома Джон Керри выступил в Зале договоров Госдепартамента с жестким заявлением. Я участвовал в подготовке этого документа. В нем было все, кроме предполагаемого военного вмешательства. И госсекретарь, и я ушли тем вечером домой с убеждением, что президент отдаст приказ о наступлении в ближайшие выходные. Я, как и Керри, твердо верил, что это было бы правильное решение. Асад не только пересек «красную линию», но и нарушил одну из важнейших норм международного права.

Военное вмешательство было сопряжено с определенными рисками. Удары по складам химического оружия могли привести к выбросам ядовитых веществ в атмосферу, к тому же мы знали, что не сможем обнаружить и уничтожить все запасы. Асад мог повысить ставки и ответить еще более жестко, толкая нас всех на скользкий путь. Мне, однако, казалось, что наши аргументы были более обоснованными, чем опасения тех, кто боялся этого скользкого пути. Я разделял скептицизм президента в отношении склонности вашингтонского истеблишмента использовать в качестве универсального оправдания применения силы

«угрозу для авторитета США». Но в данном случае речь шла не о нашем авторитете. Разведданные неоспоримо свидетельствовали о применении Асадом химического оружия, и мощный карательный удар в ответ на химатаки был бы нацелен на защиту нормы международного права и предотвращение использования химического оружия в будущем, а не на смену режима или непосредственное участие в гражданской войне. Это были самый удачный повод для применения силы против Асада и лучшая возможность повлиять на траекторию конфликта в краткосрочной перспективе.

Ночью Керри позвонил мне и сообщил, что намерения президента изменились.

— Не могу поверить, — сказал он, — но президент только что по телефону информировал меня о том, что удара не будет.

Последовала череда быстро сменяющих друг друга событий. В пятницу, ближе к вечеру, президент вышел на прогулку вокруг Южной лужайки Белого дома, которую он традиционно совершал в конце рабочего дня. Его сопровождал глава аппарата Белого дома Денис Макдоноу. Денис был лучшим собеседником, какого только мог желать президент, — вдумчивым и очень тонким. Обама опасался принимать решение без одобрения Конгресса. Поскольку удар по Сирии мог привести к целому ряду непредвиденных последствий, он хотел, чтобы Конгресс взял часть ответственности на себя. Если мы собирались применять силу, делать это следовало в рамках закона, отказавшись от дурной привычки исполнительной власти к превышению полномочий (а Конгресса — к уклонению от ответственности), от которой мы начали страдать после событий 11 сентября 2001 г. Недавнее фиаско Кэмерона в парламенте указывало на то, что и у нас все может пойти не так, как планировалось. Поэтому президент настаивал на необходимости заручиться поддержкой Конгресса.

На следующий день Обама сделал краткое публичное заявление, указав, что будет добиваться одобрения удара по Асаду Конгрессом.

Перспективы получения поддержки Конгресса были весьма туманны. Лишь немногие республиканцы были готовы помогать Обаме, а многие демократы были встревожены, опасаясь дежавю войны в Ираке 2003 г. Французы почувствовали себя брошенными. Наши арабские партнеры были в шоке: они сочли это решение еще одним подтверждением нашей ненадежности и сделали еще одну запись в скорбном перечне претензий к США, первым пунктом которого значился наш «отказ» от Мубарака.

Между тем в начале сентября мы с Джейком Салливаном вылетели в Оман для возобновления секретных переговоров с иранцами. Мы добились значительного прогресса в решении ядерной проблемы — мы, безусловно, продвинулись дальше, чем ожидали. Некоторые критики утверждали, что именно эти секретные переговоры и желание сохранить их потенциал заставили Обаму усомниться в необходимости удара по

Асаду, которого изо всех сил поддерживали иранцы. Я никогда не слышал, чтобы президент высказывал такие соображения. Мне всегда казалось, что его решение по Сирии в тот момент обуславливалось скорее нежеланием увязнуть в еще одном конфликте, чем боязнью поставить под угрозу секретный канал переговоров с Ираном. На самом деле в начале сентября, во время первого раунда переговоров в Омане, мы с Джейком направили в Белый дом сообщение, в котором утверждали, что удар по Асаду (который мы одобряли) усложнит переговоры, но не торпедирует их. Иранцы были вполне способны не смешивать разные аспекты наших отношений. Переговорами по ядерной проблеме занимался министр иностранных дел Мохаммад-Джавад Зариф, а командующий силами «Кудс» Касем Сулеймани прилагал все усилия, чтобы создавать угрозы для наших интересов на всем Ближнем Востоке. Нам тоже не следовало смешивать эти вопросы.

Мы полагали, что в среднесрочной перспективе будет даже полезно напомнить широкой аудитории, включая иранцев, что в определенных обстоятельствах для защиты наших жизненно важных интересов в регионе мы готовы применить силу. Это напоминание послужило бы четким сигналом о нашем намерении использовать любые необходимые средства, чтобы предотвратить разработку Ираном ядерного оружия. Оно также продемонстрировало бы, что, даже если мы не сможем прийти к соглашению по ядерной проблеме, мы не уступим в других спорных вопросах. Кроме того, оно помогло бы немного успокоить вполне обоснованную тревогу наших ближневосточных друзей.

Пока мы вели секретные переговоры в Омане, события, связанные с применением сирийцами химического оружия, следовали одно за другим. На первой неделе сентября президент Обама встретился с Владимиром Путиным, недавно вновь избранным на пост президента России, на саммите «Большой двадцатки» в Санкт-Петербурге. Путин сделал неопределенное предложение о дипломатическом урегулировании вопроса о применении Асадом химического оружия. Сирийский лидер якобы соглашался отправить оставшиеся запасы химического оружия за границу и свернуть программу производства отравляющих веществ. Трудно было сказать, насколько серьезно следовало относиться к предложению русских. Когда 9 сентября в Лондоне представители прессы спросили госсекретаря Керри о том, что могло бы быть сделано, чтобы избежать военных действий в Сирии, он, недолго думая, ответил, что сирийцы могли бы немедленно полностью избавиться от химического оружия, но выразил сомнение, что они на это пойдут. Позднее министр иностранных дел России Лавров говорил, что Керри был прав, и уверял, что предложение русских о совместной работе было «российской инициативой». Во время одной из последующих встреч коллег по дипломатической работе — Керри, Лаврова и их команд — после долгих усилий было разработано рамочное соглашение по уничтожению сирийского химического оружия, о котором было объявлено в Женеве 14 сентября. Это был важный шаг,

даже при том, что сирийцы скрыли некоторые оставшиеся запасы оружия от международных инспекторов. Дипломатическое соглашение об уничтожении Асадом заявленного арсенала химического оружия во многих отношениях было более удачным решением, чем карательный военный удар. Однако трудно было избавиться от ощущения, что администрация Обамы проморгала военное решение. Этого ей долго не могли простить.

Асад был готов устроить представление из передачи химического оружия своим российским покровителям, но его твердое намерение полностью искоренить оппозицию оставалось непоколебимым. Он был уверен, что, отказавшись от химического оружия, пускай даже на время, он получит нечто вроде карточки «Освобождение из тюрьмы» в игре «Монополия», гарантирующей, что в дальнейшем американцы не будут использовать против него силу. Что касается нехватки личного состава, то в решении этой проблемы он мог рассчитывать на иранцев, прежде всего поддерживая «Хезболлу» и других шиитских боевиков.

Госсекретарь Керри неумолимо пытался использовать все дипломатические возможности. Он провел много часов у телефона и в комнатах переговоров, беседуя с Лавровым. У русских не было ни рычагов влияния на Асада, ни желания указать ему на дверь, сколь бы неприлично ни было иметь с ним дело. Путин готов был терпеть любые непристойности Асада, наслаждаясь разговорами в арабском мире о том, что Россия — более надежный партнер, чем Америка. Как мне сказал король Саудовской Аравии Абдалла, «пускай русские неправы, поддерживая Асада, но они по крайней мере не бросают друзей». Столь же неумолимо, как и на поиске дипломатических возможностей, Керри настаивал в Вашингтоне на необходимости усиления поддержки оппозиции, а затем и на целенаправленном использовании силы против режима Асада, чтобы помешать его успехам и усилить дипломатическое влияние США. Белый дом реагировал без особого энтузиазма — возможные возражения и опасение провала, как обычно, перевешивали потенциальные выгоды.

Летом 2014 г. меня пригласили на неофициальное совещание, проходившее во второй половине дня в Овальном кабинете Белого дома. Президент и его советники в течение двух часов обсуждали главным образом сирийский кризис. Собравшиеся говорили о том, что умеренное крыло оппозиции теряет влияние, а позиции суннитских экстремистов усиливаются. Это соответствовало утверждениям Асада, что он был единственным, кто мог защитить светский режим в Сирии от исламистских радикалов. Русские, по моему мнению, вряд ли могли бы задействовать серьезную дипломатию и уж тем более не стали бы использовать свои ограниченные возможности, пытаясь повлиять на передачу власти. Я сказал, что для того, чтобы оживить дипломатию, следует поставить «больше фигур на шахматную доску», а именно разработать широкую и эффективную программу военной подготовки и

вооружения слабеющих представителей умеренной оппозиции и рассмотреть вопрос о создании нескольких своего рода «зон безопасности» вдоль границ Сирии с Иорданией и Турцией, где оппозиционеры могли бы проходить обучение, охраняя перемещенных лиц, и таким образом постепенно усваивать навыки управления. Это могло бы по меньшей мере указать на направление будущего транзита власти.

Эти доводы были знакомы президенту. Он внимательно выслушал их, не отменяя с ходу, но трудно было не заметить, что рекомендации относительно создания «зон безопасности» вызывают у него раздражение, поскольку в связи с этим вставало множество вопросов о том, кто именно будет обеспечивать безопасность и сколько это будет стоить, не говоря уже о сложном вопросе о международно-правовых основах таких зон.

Шел 2014 г. Неожиданно быстро начал набирать силу ИГИЛ. Мосул пал. Возникла серьезная угроза стабильности в Ираке, которая в конечном счете подвигла Белый дом на более решительные действия. Под руководством Пентагона была запущена программа военной подготовки и вооружения умеренной оппозиции стоимостью \$500 млн. По официальной версии, участники программы должны были бороться не с Асадом, а с ИГИЛ. Как оказалось, мы действовали слишком неуклюже и делали слишком мало и слишком поздно, чтобы оказать какое-либо заметное влияние на гражданскую войну в Сирии. Коалиция исламистских боевиков, воспользовавшись действиями ЦРУ в сочетании с поддержкой стран Персидского залива, добилась значительных успехов, что вызвало глубокую озабоченность в Москве [12]. В результате в начале осени 2015 г. Путин более решительно вмешался в гражданскую войну в Сирии, при относительно скромном российском военном присутствии добившись максимального политического эффекта. Российские удары с воздуха поддержали силы Асада и помогли им получить преимущество на земле. В итоге в конце 2014 г., когда я оставил работу в правительстве, возглавляемая нами кампания против ИГИЛ загнала халифат в прежние границы Мосула и Эр-Ракки. Башар Асад остался в Дамаске. Он установил контроль над большинством крупнейших населенных пунктов Сирии, опровергнув предсказания о своем близком уходе, и разрушил свою страну, восстанавливать которую придется уже новым поколениям.

* * *

Череда трагических событий в Сирии, Ливии и Египте, пришедшихся на время правления администрации Обамы, была лишь частью большой внешнеполитической повестки дня США на Ближнем Востоке. Стратегия Обамы в широком смысле — его игра вдолгую — была нацелена на постепенное преодоление продолжавшейся не одно десятилетие психологической, военной, дипломатической и политической зависимости региона от американской внешней политики. Президент

знал, что мы не могли полностью уйти из этой части мира или пренебречь старыми угрозами; однако, по его мнению, пришло время изменить баланс используемых нами политических средств. Президент считал, что мы слишком долго вкладывали слишком большой капитал в необдуманное сочетание стратегических инструментов, партнеров и целей. Пришло время восстановить равновесие, используя рычаги влияния там, где мы могли решать проблемы, чреватые серьезными последствиями для стабильности в регионе, такие как иранская ядерная программа или арабо-израильский конфликт; построить улицы с двусторонним движением, учитывая, что внешняя политика США слишком долго многое давала региону, получая от наших партнеров и союзников слишком мало, и, наконец, приложить серьезные усилия, чтобы помочь региону справиться с проблемами, связанными с неразвитостью системы образования, а также невозможности экономической и политической модернизации, создающими благоприятную среду для экстремизма.

Все это было замечательно, но оказалось, что сделать это намного труднее, чем думал Обама. На отдаленные результаты игры вдолгую влияли бесчисленные осложнения, возникшие в ходе коротких партий, повороты и завихрения, ставшие для президента неожиданностью, и его тактические шаги и компромиссы, разочаровавшие всех нас. К началу второго президентского срока Обамы бесконечные заседания комитета глав ведомств и комитета заместителей министров в Белом доме, более половины которых было посвящено обсуждению ближневосточной проблематики, мешали видеть, как происходит восстановление внешнеполитического равновесия за счет усиления азиатского направления и как реализуются другие приоритеты. Разумеется, отчасти это объяснялось самой природой внешней политики. Предположения не всегда оказываются верными. Случаются неожиданности, нарушающие планы. И все же именно глубокая убежденность Обамы и его ближайших советников в мудрости их игры вдолгую стала причиной их неспособности учитывать непредвиденные события и новые обстоятельства.

Именно «арабская весна» показала это со всей очевидностью. Несмотря на весь драматизм и тяжелые последствия арабских революций, случившихся в эпоху Обамы, они были только первым этапом намного более длительного процесса, первым раундом сражения с бедами этой крайне неблагополучной части мира. Потрясения затронули не только Египет, Ливию и Сирию. Это могут подтвердить тунисцы и йеменцы, и не только они. Просто страны, о которых идет речь, были наиболее важны для американской внешней политики. Несмотря на все неизбежные тактические оплошности и то, что многое, наверное, можно было сделать иначе и лучше, в целом действия администрации Обамы в Египте были правильными. Мы признали пределы нашего влияния, организовав отставку Мубарака так, как мы это сделали, и сохранив сотрудничество в

области безопасности, которое, несмотря ни на что, до сих пор не утратило своего значения.

В Ливии мы совершили ряд серьезных ошибок. На мой взгляд, они были связаны не столько с нашим первоначальным решением действовать, сколько с тем, что нам не удалось разработать и реализовать реалистичный подход к обеспечению безопасности после падения Каддафи. Мы помогли предотвратить кровопролитие и сыграли решающую роль в тактическом успехе международной военной операции. Однако наши среднесрочные предположения оказались неверными. Мы сильно переоценили способность Ливии к восстановлению после свержения Каддафи и стойкость наших партнеров и, наоборот, недооценили жестокость контрреволюционных сил, в том числе в Египте и странах Персидского залива, являвшихся нашими ближайшими партнерами.

Но самой серьезной проблемой стала Сирия. Военное вмешательство не только не привело бы к ее решению, но, напротив, лишь осложнило бы ситуацию. Ошибка, которую мы совершили в период между 2012 и 2014 гг., состояла в том, что при постановке целей мы проявляли максимализм, а при выборе средств — минимализм. Если бы мы ставили перед собой более скромные задачи (например, более плавное изменение правления после Асада) и добивались их, прилагая более серьезные усилия (например, поторопились бы с разработкой более мощной программы военной подготовки и вооружения представителей умеренной оппозиции), сочетание целей и средств было бы оптимальным. Мы, надо думать, обеспечили бы себе больше дипломатических рычагов влияния и увеличили шансы на согласованную передачу власти, если бы начали действовать раньше и более решительно — особенно в конце лета 2012 г. и год спустя, когда Асад пересек «красную линию», применив химическое оружие. Но мы, напротив, слишком много сделали для эскалации конфликта и слишком мало — для его прекращения.

В конечном счете Барак Обама не сумел избежать столкновения с проблемами Ближнего Востока, унаследованными от его предшественников. Многие из этих проблем, которые ему пришлось решать, были мало восприимчивы к американскому влиянию в мире, где вообще становилось все труднее на что-либо повлиять. «Арабскую весну» сменила «зима», во многих отношениях надолго заслонившая усилия Обамы, нацеленные на «перезагрузку» роли Америки в регионе и во всем мире. Однако ядерное соглашение с Ираном усилило его убежденность в силе дипломатии и решающей роли Америки в мире.

В феврале 2013 г. глубокой ночью я карабкался на борт правительственного самолета «Гольфстрим» без опознавательных знаков, стоявший на пустой взлетной полосе на авиабазе «Эндрюс». В голове у меня еще звучали слова, которыми госсекретарь Керри с присущим ему оптимизмом и уверенностью в своих силах напутствовал меня:

— У нас появилась дипломатическая возможность, какая бывает только раз в жизни, — сказал он.

Но я не был в этом уверен.

Перелет в Оман продолжался 17 часов. Большую часть времени я провел, просматривая информационные бюллетени, обсуждая стратегию и тактику переговоров с группой наших переговорщиков и пытаюсь найти решение стоящей перед нами задачи. Вот уже 35 лет США и Иран поддерживали дипломатические отношения. За это время многое случалось между нашими странами, и обе стороны испытывали друг к другу сильное недоверие. Дипломатические ставки были высоки: иранцы активно развивали свою ядерную программу, и вероятность вооруженного конфликта между США и Ираном росла. Политика в обеих столицах становилась взрывоопасной, пространства для дипломатического маневрирования оставалось все меньше.

Международная дипломатия ни к чему не приводила, поскольку предпринимаемые усилия носили бессистемный характер и в них отсутствовал самый важный элемент — прямой диалог по проблеме между двумя главными протагонистами — США и Ираном.

Несмотря на тревожность ситуации, было трудно не замечать существующие возможности. У нас появился шанс наконец добиться того, чего пытались добиться многие дипломаты на протяжении всей своей службы. У нас появился шанс использовать трезвый дипломатический расчет, опирающийся на экономические рычаги влияния в виде санкций, политические рычаги в виде международного консенсуса и силовые рычаги в виде угрозы военного вмешательства. Наконец у нас появился шанс продемонстрировать, на что способна американская дипломатия после 10 лет, в течение которых Америка воевала.

* * *

На протяжении почти всей моей службы Иран в американском внешнеполитическом лексиконе был синонимом понятий «проблема», «угроза» и «провал». Иран был пугающей и неподатливой реальностью. Эта страна была слишком велика и опасна, чтобы ее игнорировать, и слишком упряма, чтобы на нее повлиять. Она была настоящим минным полем для дипломатов, и ни у кого не было подробной карты этого поля.

Я сдавал вступительный экзамен в дипломатическую службу Госдепартамента в ноябре 1979 г., спустя всего несколько дней после нападения на наше посольство в Тегеране и захвата дипломатов в

заложники. Начавшийся после этого кризис в итоге стал причиной поражения президента на выборах на второй срок. Поддерживаемые иранцами террористы дважды устраивали взрывы в американском посольстве в Бейруте, а теракт в Ливии унес жизни более 200 морских пехотинцев. Скандал «Иран-контрас» едва не привел к отставке еще одного президента.

Блестящий успех операции «Буря в пустыне» в 1991 г. усилил американское влияние на Ближнем Востоке. Оно достигло своего апогея. Администрация Клинтона упорно работала над сдерживанием Ирана, в то же время в конце 1990-х гг. рассматривая вопрос о возможности контактов с правительством Мохаммада Хатами. Это почти ни к чему не привело. Ситуация, сложившаяся после событий 11 сентября 2001 г., снова открыла такую возможность, но мы не сумели ею воспользоваться. Иран же, напротив, не упустил стратегический шанс, появившийся у него в результате осуществленного под руководством США подавления его старых заклятых врагов в Кабуле и Багдаде и последовавшего за этим хаоса.

В конце 2001 г. американская разведка начала следить за двумя иранскими секретными ядерными объектами — заводом по обогащению урана в Нетензе и предприятием в Эраке, способном со временем начать производить оружейный плутоний. Эти мощности, о которых иранцы не сообщали МАГАТЭ, работали в рамках открытой иранской программы использования ядерной энергии в мирных целях, запущенной еще при шахе и, по иронии судьбы, на начальном этапе поддержанной США.

Обнаружение этих секретных объектов летом 2002 г. стало началом дипломатического балета, продолжавшегося в течение следующих нескольких лет. Совет Безопасности ООН принимал резолюции, требующие приостановки иранских мощностей по обогащению ядерного сырья. Иран не только не подчинялся, но упрямо двигался вперед. Учитывая нежелание администрации Джорджа Буша–младшего сотрудничать с Ираном напрямую, наши европейские союзники («Европейская тройка» в лице Соединенного Королевства, Франции и Германии) начали переговоры с иранцами, которые продолжались с переменным успехом, поскольку Тегеран хотел продолжать реализацию программы обогащения ядерного сырья и в долгосрочной перспективе обзавестись ядерным оружием, в то же время требуя отмены наложенных на него экономических санкций. Позднее к «Европейской тройке» присоединились Россия и Китай, и она превратилась в «Группу 5 + 1», или «Шестерку» (пять постоянных членов Совета Безопасности ООН плюс Германия).

Предложение на рынке международных дипломатических аббревиатур возросло, но это почти не повлияло на поведение Ирана. К концу 2008 г. — последнего года работы администрации президента Джорджа Буша–младшего, — несмотря на принятие Советом Безопасности ООН

нескольких серий санкций против Ирана и растущую озабоченность мирового сообщества, иранцы накопили половину количества низкообогащенного урана, достаточного для создания после дальнейшего обогащения одной атомной бомбы. В Нетензе они уже установили более 4000 простейших центрифуг IR-1 и добились серьезного прогресса в производстве более совершенных установок.

Хотя американское разведывательное сообщество в 2007 г. громко заявляло о том, что иранское руководство заморозило разработку ядерного оружия на уровне 2003 г., тот факт, что Иран, судя по всему, твердо решил не давать окончательного ответа, несмотря на усиливающееся международное давление, вызывал глубокую озабоченность. Реализуемая без ограничений иранская ядерная программа и режим, несомненно, заинтересованный в создании ядерного оружия, были источником дополнительных рисков и делали ситуацию в и без того нестабильном регионе еще более неопределенной. Наши друзья из числа стран Персидского залива, и прежде всего Израиль, не могли не воспринимать эту угрозу всерьез.

Когда администрация Джорджа Буша–младшего занималась ликвидацией ущерба, нанесенного войной в Ираке, некоторые ее главные представители начали осознавать, что наш упорный отказ от непосредственного участия в переговорах, которые вела с Ираном «Группа 5 + 1», становится контрпродуктивным. Первая попытка прощупать почву для прямых переговоров, организованная в мае 2003 г. предприимчивым и полным благих намерений послом Швейцарии в Тегеране, ни к чему не привела. Я ездил по региону, когда Тим Гульдман, чей срок пребывания на посту посла близился к концу, приехал в Вашингтон, встретился с моим заместителем Джимом Ларокко и представил ему короткий документ, который, как он уверял, был подготовлен в сотрудничестве с послом Ирана в Париже, племянником иранского министра иностранных дел Камалю Харази. Гульдман сказал, что работа над документом велась с согласия высокопоставленных представителей иранского руководства. Сам документ был интересным: в нем предлагался невероятно амбициозный диалог по целому ряду противоречий между США и Ираном. Джим и другие мои коллеги по Ближневосточному бюро из всех сил допытывались у Гульдмана, кто именно в Тегеране поддержал документ и насколько явно эта поддержка была выражена. По мнению Джима, Гульдман чего-то не договаривал. Туманное происхождение документа и нежелание раскрывать источники послания наводили на мысль о двурушничестве и вызывали подозрения.

Мы передали документ и отчет о беседе Джима с Гульдманом госсекретарю Пауэллу и его первому заместителю Армитиджу, сопроводив бумагу запиской, в которой выразили сомнение в том, что послание действительно одобрено высокопоставленными представителями иранского руководства, а также попросили поручить нам проверить серьезность предложения и возобновить контакты с

Ираном, приостановленные годом ранее. Пауэлл и Армитидж согласились. Но, поскольку в тот момент Белый дом был занят ликвидацией катастрофических последствий вторжения в Ирак, там не испытывали большого желания вести переговоры с одним из режимов, образующих «ось зла», и опасались, что прямое взаимодействие с Ираном будет воспринято как вознаграждение за его плохое поведение. Расчет вице-президента Чейни и противников компромисса в администрации был ясен: если иранцы беспокоятся о том, как бы не стать следующими за Саддамом в американском хит-параде, было бы неплохо заставить их немного понервничать.

В течение двух последних лет моей работы в Ближневосточном бюро мы постоянно настаивали на прямом диалоге с Ираном. Я не раз приводил аргумент, на который указывал в декабре 2004 г., в меморандуме при передаче дел новому госсекретарю Кондолизе Райс. Кроме того, я предложил — и мое предложение было принято — возродить серьезную программу изучения персидского языка для нескольких американских дипломатов, а затем направить их на различные посты на периферии Ирана, чтобы лучше узнать эту страну и подготовиться к возможному возобновлению контактов. На разработку инициативы «Смотрители Ирана» меня вдохновила программа подготовки русскоязычных специалистов, запущенная более 70 лет назад в связи с перспективой возобновления дипломатических отношений с СССР.

К тому времени, когда я вернулся в Вашингтон из Москвы весной 2008 г., настроения начали постепенно меняться. Отрезвленный проблемами, вызванными войной в Ираке, президент Джордж Буш–младший сместил главу Пентагона Дона Рамсфелда, назначив на пост министра обороны Боба Гейтса, который, в отличие от своего предшественника, не был таким ястребом, а госсекретарь Райс сражалась на всех фронтах, выступая за активизацию американской дипломатии.

В конце мая 2008 г. я послал госсекретарю Райс длинную записку, озаглавленную «Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране». Я начал с утверждения, что «наша политика в отношении Ирана дрейфует в опасном направлении, разрываясь между беспорядочными дипломатическими усилиями "Группы 5 + 1" и более жесткими вариантами со всеми вытекающими отсюда серьезными негативными последствиями». Наше нежелание напрямую сотрудничать с Тегераном обходится нам дороже, чем иранцам, и лишает нас ценного инструмента влияния. Далее я писал: «Этот режим создал легенду, рисующую Иран жертвой непримиримой ненависти США, тем самым усиливая свое дипломатическое влияние и в регионе, и в мире, причем именно американская администрация, а не Иран, оказывается во все большей изоляции. Для возобновления серьезного давления на Иран, нацеленного против его ядерной программы, необходимо разоблачить эту ложь» [1].

Я предлагал два практических шага. Во-первых, США давно пора было присоединиться к нашим европейским, русским и китайским партнерам за столом переговоров. Я не питал особых иллюзий относительно готовности правительства Махмуда Ахмадинежада и тем более очень недоверчивого Верховного руководителя Ирана начать серьезные переговоры. Но наше неучастие облегчало им возможность уклоняться от переговоров под тем предлогом, что они не могут полностью доверять предложениям «Группы 5 + 1» без физического присутствия американцев за столом переговоров и их участия. Физическое присутствие на переговорах сделало бы наши аргументы более убедительными, заставив иранцев занять оборонительную позицию и способствуя сплоченности США и их партнеров по переговорам, а также послужило бы оправданием введения новых санкций в случае, если Тегеран начал бы снова уклоняться от переговоров.

Второе мое предложение позволило бы нам вернуть инициативу, что уже обсуждалось на более низких уровнях в администрации. Я писал госсекретарю Райс, что мы могли бы пересмотреть соглашение, действовавшее со времен нападения на наше посольство в Тегеране в 1979 г., в соответствии с которым наши интересы в Иране представляли швейцарцы, и негласно предложить иранцам создать новую группу, представляющую наши интересы в Тегеране. В состав такой группы могли бы войти несколько американских дипломатов. В ответ мы позволили бы иранцам создать такую же группу, представляющую интересы Ирана в Вашингтоне, в которую входили бы несколько иранских дипломатов, работающих под контролем представителей пакистанского правительства. Как и участие в работе «Группы 5 + 1», это дало бы нам несколько тактических преимуществ. Я почти не ожидал, что Верховный руководитель Ирана согласится на подобное предложение. Последнее, чего он хотел, — увидеть у нашего дипломатического представительства в Тегеране, укомплектованного гражданами США, длинную очередь иранцев, желающих получить американскую визу. Для аятоллы Хаменеи наше предложение в конечном счете могло стать троянским конем. Но оно неизбежно стало бы достоянием общественности, что способствовало бы усилению наших позиций. Я предложил передать его иранцам через русских, у которых были хорошие каналы связи с Тегераном на самом высоком уровне; к тому же поддержка России была бы крайне важна, если бы нам пришлось вновь просить Совет Безопасности ООН о введении более жестких санкций против Ирана.

В заключение я привел аргумент общего порядка, напомнив о классической концепции ядерного сдерживания, которую госсекретарь Райс, будучи по образованию советологом и занимаясь на своем посту в том числе отношениями с Россией, прекрасно знала. Имея дело с глубоко враждебным противником, раздираемым серьезными внутренними противоречиями, писал я, «для успеха стратегии необходимо идти на тщательно выверенный риск», используя «давление

на несколько тщательно выверенных болевых точек; дипломатию, нацеленную на строительство коалиции; вбивание клина между Ираном и его неудобными партнерами и выборочные контакты с режимом, почти полностью вернувшем актуальность концепции Кеннана». Кроме того, указывал я, мы должны одновременно рассмотреть возможность «творческого подхода к подрыву режима, всячески способствующего усилению разногласий между в высшей степени консервативно настроенными руководителями и иранским народом, стремящимся к нормализации отношений с другими странами, в том числе с США» [2].

Госсекретарь Райс быстро оценила новые возможности. Она понимала, что американо-иранская ядерная дипломатия нуждается в новых инициативах. В ближайшей перспективе такая возможность могла появиться непосредственно на переговорах, когда Хавьер Солана, де-факто министр иностранных дел ЕС, должен был представить Ирану обновленные предложения «Группы 5 + 1». Суть этих предложений сводилась к требованию заморозить иранскую ядерную активность, в том числе обогащение ядерного сырья, в обмен на приостановку санкций, наложенных Советом Безопасности ООН, что создало бы пространство для переговоров о заключении всеобъемлющего ядерного соглашения. Солана изложил этот план в Тегеране в июне 2008 г. Иранцы обещали дать ответ на предстоящей в июле сессии в Женеве. Райс решила получить разрешение президента на мое присутствие на этой встрече, а заодно и его благословение на реализацию идеи создания «секций интересов».

В начале июля, утром, мы с госсекретарем Райс поехали на ее очередную встречу с президентом Джорджем Бушем–младшим, чтобы передать ему наши предложения. Срок его пребывания в президентском кресле подходил к концу, седых волос прибавилось, но присущие ему учтивость и доброжелательность остались прежними.

Когда я вошел вслед за госсекретарем, президент со знакомой с улыбкой воскликнул:

— Бёрнс, дорогой! Хорошо, что вы вернулись в Вашингтон.

Вице-президент Чейни, сидевший на кресле рядом с президентом, не выразил бурной радости в связи с моим возвращением. Мы с госсекретарем Райс уселись на диван рядом с Бушем, и она быстро изложила наши предложения. Президент задал несколько вопросов, касающихся работы «секций интересов». Возможность повлиять на поведение иранцев на переговорах в Женеве он оценивал скептически, но сказал, что оба предложения стоит реализовать. Вице-президент начал было возражать, ссылаясь на то, что мы не должны вознаграждать иранцев своим присутствием на встрече. Но президент прервал его.

— Дик, — сказал он, махнув рукой, — я это знаю, и я к этому готов.

Я подумал, что многое изменилось после первого срока пребывания Джорджа Буша–младшего в президентском кресле и подготовительного периода к войне в Ираке. Дипломатия наконец стала востребованной.

19 июля в Женеве в условиях пристального внимания СМИ я нарушил табу на прямое участие США в переговорах по ядерной проблеме. Вместе с коллегами из «Группы 5 + 1» я сел за длинный стол в тесном конференц-зале, расположенном в Старом городе. Госсекретарь Райс и Стив Хэдли напомнили мне, что СМИ будут освещать открытие первой сессии и что перед камерами я должен сохранять серьезное выражение лица и вести себя сдержанно. Кроме того, во время встречи они советовали ничего не говорить и просто наблюдать за тем, как иранцы будут отвечать Солане. Первая рекомендация была правильной, вторая — нет. Если присутствие на переговорах имело целью подчеркнуть серьезность наших намерений и показать иранцам, что в дипломатии они младенцы, молчание играло против нас. Глядя через стол прямо на Саида Джалили, возглавлявшего иранскую делегацию, я сделал простое заявление, выразив надежду на то, что иранцы поняли значение сигнала, который мы посылаем, присоединяясь к переговорам. Мы знаем, что поставлено на карту в связи с ядерной проблемой; мы полны решимости воспрепятствовать созданию Ираном ядерной бомбы и заставить его соблюдать взятые на себя международные обязательства; мы твердо поддерживаем предложения «Группы 5 + 1». Я также подчеркнул, что Ирану представилась редкая возможность воспользоваться благоприятными обстоятельствами, и выразил надежду, что он сумеет реализовать ее.

Джалили тщательно записывал сказанное мной, причем с его лица не сходила легкая улыбка. И он, и многие его коллеги поглядывали на меня косо — их, видимо, нервировало присутствие на переговорах американцев. После моего выступления Джалили пустился в почти сорокаминутные философские рассуждения о культуре и истории Ирана, а также конструктивной роли, которую эта страна могла бы играть в регионе. Когда Джалили хотел уйти от прямого ответа — а в данном случае он, разумеется, именно этого и хотел, — он умел сбивать собеседника с толку и напускать туману. Во время своего выступления он вскользь заметил, что все еще читает иногда лекции студентам Тегеранского университета. Я не позавидовал студентам.

Закончив выступление, Джалили передал присутствующим иранский «рабочий документ». При переводе на английский эта бумага по ошибке была названа «документом ни о чем»¹⁸, что, в общем-то, правильно отражало его суть. Солана и все остальные присутствующие с нашей стороны быстро просмотрели текст. В какой-то момент французский коллега сыграл нам на руку, тяжело вздохнув и пробормотав себе под нос «Чушь собачья», что, видимо, глубоко задело Джалили — как, впрочем, и меня; я с трудом смог сохранить серьезную мину. К счастью, камер в помещении уже не было.

В кратком отчете, отправленном госсекретарю Райс вечером, я сообщил, что «пять с половиной часов, проведенных сегодня с иранцами, живо напомнили мне о том, чего мы были лишены все эти годы». Тем не менее наши коллеги из «Группы 5 + 1» были рады физическому присутствию США на переговорах. На русских и китайцев оно произвело особенно сильное впечатление. Каким бы неутешительным ни был ответ иранцев, мы укрепили свои позиции [3].

Ни участие в переговорах в Женеве, ни инициатива по созданию «секций интересов» не привели к сколько-нибудь значительному прорыву, поскольку срок полномочий администрации Джорджа Буша–младшего подходил к концу. Позже, в июле, я присутствовал на негласной встрече госсекретаря Райс с Сергеем Лавровым в Берлине и рассказал ему об идее создания «секций интересов». Лавров с готовностью выразил согласие на передачу Россией этого предложения Али Акбару Велаяти — советнику Верховного руководителя Ирана по вопросам внешней политики. Но сделать это помешала война в Грузии. Русские потеряли интерес к роли посланников, а мы потеряли интерес к русским, и идея так никогда и не была реализована. Мы, однако, отчасти заложили фундамент для намного более активного и творческого подхода Барака Обамы к иранской ядерной дилемме.

* * *

Во время своей избирательной кампании Обама ясно дал понять, что надеется получить мандат на прекращение американского военного вмешательства на Ближнем Востоке и превращение дипломатии в инструмент первоочередного реагирования для защиты интересов США. Он выступал за прямой, без каких-либо предварительных условий диалог с противниками. На начальном этапе кампании это привело к разногласиям с его более жестким конкурентом на праймериз Демократической партии — Хиллари Клинтон. К тому времени, как Обама вступил в должность в январе 2009 г., Иран постепенно становился самым серьезным испытанием для тогдашних конкурентов. Можно ли было при помощи дипломатии, поддерживаемой экономическими и военными рычагами, добиться желаемых результатов и стоили ли прямые контакты с нашими самыми жесткими противниками затраченных на них времени и сил?

Став президентом, Обама обрел в лице Хиллари Клинтон надежного партнера по дипломатии в Иране. По своему складу она была более осторожна, в том числе в отношении контактов с иранцами, и скептически оценивала перспективы заключения соглашения, не позволяющего Тегерану создать атомную бомбу, однако соглашалась с тем, что прямой диалог был лучшим инструментом, позволяющим как убедиться в серьезности намерений иранцев, так и вложить наши ресурсы в своего рода широкую международную коалицию, в которой мы нуждались для организации более мощного давления на Иран в случае, если бы не прошли испытание, о котором шла речь выше.

Спустя три дня после того, как Хиллари Клинтон вступила в должность госсекретаря, я послал ей записку, озаглавленную «Новая стратегия в отношениях с Ираном». Вначале я попытался кратко сформулировать нашу основополагающую цель:

Учитывая, что Иран является серьезным региональным игроком, наша главная цель должна состоять в том, чтобы создать долгосрочную основу для мирного сосуществования с этой влиятельной страной, в то же время не позволяя ей переходить границы дозволенного, и чтобы изменить политику Ирана, но не его режим. Помимо всего прочего, это означает, что мы должны противостоять стремлению Ирана получить возможность производить ядерное оружие; направлять его политику в русло, не противоречащее нашей серьезной заинтересованности в стабильности и целостности Ирака и Афганистана и недопущении превращения этих стран в платформу для экспорта насилия и экстремизма; а также постепенно лишить Иран возможности угрожать нам и нашим друзьям, поддерживая террористические группировки. Кроме того, мы должны последовательно выступать против нарушений прав человека в Иране [4].

Я настаивал на комплексном подходе. С моей точки зрения, как и в случае с Китаем в начале 1970-х гг., имело смысл на первом этапе использовать осторожные и постепенные тактические шаги, укладывающиеся, однако, в рамки последовательной долгосрочной стратегии. «С самого начала, — писал я, — следует придерживаться уважительного тона, подчеркивающего нашу готовность к прямому диалогу, сколь бы серьезны ни были разногласия между нами». Я указывал на очевидное: «Политическая элита Ирана, чрезвычайно недоверчиво относящаяся к США, склонная видеть в наших мотивах конспирологическую подоплеку и раздражаемая противоречиями между отдельными группировками, занятыми жестокой борьбой в связи с подготовкой к президентским выборам в июне, будет всячески стараться сорвать диалог, в том числе прибегая к грубому обману». Мы не должны недооценивать тот факт, что враждебность по отношению к Соединенным Штатам является главным организующим принципом режима, особенно для Верховного руководителя и сплотившихся вокруг него сторонников жесткого курса. Но, продолжал я, «мы должны будем работать с иранским режимом именно как с унитарным актором, учитывая, что реальная власть в стране принадлежит Верховному руководителю (а не президенту). В прошлом мы уже не раз терпели поражение, пытаясь играть на противоречиях между отдельными группировками в иранской власти».

Я также подчеркивал, что не следует упускать из виду уязвимые точки Ирана. «Иран является серьезным противником... но это не гигант трехметрового роста. Иранская экономика разрушена безобразным управлением, страна не в силах справиться с растущей безработицей и инфляцией. Уязвимой точкой является ее зависимость от цен на нефть,

которые продолжают быстро падать, и от импорта продуктов нефтепереработки. У Ирана нет настоящих друзей среди соседей по региону, ему не доверяют арабы и турки, покровительствуют русские и с подозрением относятся афганцы». В заключение я подчеркивал, что «мы должны внимательно относиться к озабоченности наших друзей, а также ключевых избирательных округов в США в связи с нашими контактами с Ираном». Я предупреждал, что наши ближневосточные партнеры-сунниты будут возмущены, если мы бросим их ради интересов новой персидской «пассии». Израильтяне тоже будут по меньшей мере обеспокоены, учитывая, что стремление Ирана создать атомную бомбу и его ракетные программы, бесспорно, являются для них угрозой. В этом случае нам придется решать сложную задачу взаимодействия с Конгрессом, где многие испытывают глубокое отвращение к серьезному сотрудничеству с Ираном. Наконец, я указывал, что «мы должны удостовериться, что администрация выступает единым фронтом и не подвержена расколам, которые мешали работать предыдущей администрации» [5].

Мои аргументы убедили госсекретаря Клинтон, и она обеспечила дисциплину и профессионализм в решении задачи. Президенту Обаме не терпелось взяться за дело. В начале 2009 г. он провел серию совещаний для выработки общей стратегии, близкой к той, о которой я писал в записке госсекретарю. Иранское наследство Обамы было непростым. Когда в своей инаугурационной речи 20 января он сказал, обращаясь к иранцам, что «если они готовы разжать кулак, мы готовы протянуть им руку», Тегеран уже располагал запасами низкообогащенного урана, достаточными для создания атомной бомбы. На подходе были и ракетные установки. И хотя у нас не было убедительных доказательств возобновления усилий Ирана в области производства вооружений, мы ни в чем не могли быть полностью уверены.

В марте президент направил иранцам видеообращение, поздравив иранский народ и правительство страны с праздником Навруз, именуя Иран Исламской Республикой, тем самым пытаясь осторожно сигнализировать об отсутствии намерения принуждать Иран к смене режима. Он указывал на готовность Соединенных Штатов к «честному диалогу, основанному на взаимном уважении». Реакция простых иранцев в основном была положительной. Лидеры страны, и особенно Верховный руководитель, отнеслись к поздравлению с обычным скептицизмом [6].

В начале мая президент направил длинное секретное послание аятолле Хаменеи. Письмо было написано таким образом, чтобы соединить почти несоединимое — с одной стороны, смысл послания должен был быть выражен достаточно четко, но, с другой стороны, так, чтобы в случае утечки информации письмо не привело к проблемам и разногласиям. Обама в целом усилил сигналы, посланные в поздравлении с праздником Навруз. Он прямо заявил о своем твердом намерении

воспрепятствовать созданию Ираном ядерного оружия и поддержке позиции «Группы 5 + 1», не возражающей против реализации иранской программы использования атомной энергии в мирных целях. Он также ясно дал понять, что политика его администрации не преследует цель смены режима в Иране, и указал на свою готовность к прямому диалогу. Верховный руководитель Ирана ответил несколько недель спустя, тоже пытаясь соединить несоединимое. Его послание было довольно туманным, но не слишком жестким или резким — во всяком случае по меркам иранской революционной риторики. Хотя в письме не содержалось четкого ответа на предложение президента о прямом диалоге, мы тем не менее сочли его серьезным подтверждением готовности Ирана к участию. Президент Обама ответил быстро. В коротком письме он предложил создать секретный двусторонний канал для переговоров, предложив в качестве эмиссаров меня и Пунита Талвара — высокопоставленного сотрудника аппарата Совета национальной безопасности.

Этот импульс (слабый, но до некоторой степени даже впечатляющий, учитывая обычные мытарства при контактах с Ираном) мгновенно угас, когда иранские президентские выборы в июне превратились в кровавую баню. Подтасовка результатов выборов и попытки подавить «Зеленое движение», представители которого получили неожиданно много голосов, привели к уличным столкновениям. Сцены насилия были засняты иранцами, у которых были сотовые телефоны, и о них узнали во всем мире, что привело к самым печальным последствиям.

Правительство Ирана с присущей ему жесткостью обрушилось на протестующих; вооруженные ополченцы избивали демонстрантов, тысячи человек были арестованы, десятки убиты. Публичная реакция Белого дома вначале была сдержанной — не столько из-за боязни подорвать наметившийся прогресс в организации переговоров, сколько в связи с призывом лидеров «Зеленого движения» не душить их в объятиях, чтобы не дать режиму повода называть их марионетками США. Оглядываясь назад, я должен сказать, что, видимо, следовало вежливо проигнорировать эти просьбы и с самого начала более жестко публично критиковать действия иранского режима. Такая критика, которую мы в конечном счете все равно в дальнейшем ужесточили, не только была бы правильной, но и послужила бы полезным напоминанием иранскому режиму о том, что мы не настолько отчаянно стремимся начать переговоры по ядерной проблеме, чтобы закрывать глаза на его действия, создающие угрозу как для граждан Ирана, так и для наших друзей в регионе.

Все лето 2009 г. мы продолжали систематически инвестировать в наших партнеров по «Группе 5 + 1». Отчасти это было связано с интересной новой идеей, предложенной генеральным директором МАГАТЭ Мохаммедом эль-Барадеи. В конце срока своего пребывания на посту главы МАГАТЭ эль-Барадеи все еще не забыл свои частые столкновения с администрацией Буша, но теперь стремился помочь новой

администрации США занять более конструктивную позицию. В начале лета иранцы направили в МАГАТЭ официальное уведомление о том, что Тегеранский исследовательский реактор (ТИР), на базе которого производились медицинские изотопы, почти исчерпал запасы топливных пластин из высокообогащенного (20%) урана, поставленных аргентинцами в 1990-х гг. Смысл документа был понятен: или Эль-Барадеи находит другого поставщика, или иранцы сами будут обогащать ядерное сырье и, таким образом, продвинулся по пути создания высокообогащенного оружейного урана.

Эль-Барадеи предложил оригинальную идею: почему бы не подыграть блефующим иранцам и не поставить им топливные пластины, не представляющие угрозы с точки зрения использования в целях обогащения ядерного сырья и создания ядерного оружия? Боб Эйнхорн, мой коллега по Группе политического планирования, где я работал во времена Бейкера, а теперь занимавший в Госдепартаменте пост главного советника по проблемам нераспространения ядерного оружия, и Гари Самор, который занимался этой проблемой в аппарате СНБ, заинтересовались идеей и пошли дальше: почему бы не предложить поставлять топливные пластины для ТИР, но потребовать, чтобы иранцы «заплатили» за это приблизительно 1200 кг низкообогащенного (5%) урана? Это количество примерно соответствовало количеству сырья, необходимого для производства партии топливных пластин из высокообогащенного (20%) урана (и количеству сырья, необходимого для создания одной атомной бомбы), то есть для замещения израсходованной партии аргентинского сырья. За вычетом этого количества из тогдашних запасов (приблизительно 1600 кг) у иранцев осталось бы только 400 кг — намного меньше, чем требовалось для создания ядерного оружия. Иранцам потребовалось бы около года, чтобы вновь накопить запасы сырья, достаточные для создания одной бомбы. Это обеспечило бы время и пространство для серьезных переговоров как по промежуточному соглашению о «замораживании в обмен на замораживание», так и по заключению всеобъемлющего соглашения.

Другой приоритет весной и летом 2009 г. состоял в развитии сотрудничества с Россией в области решения иранской ядерной проблемы. Война в Грузии в августе 2008 г. нанесла сокрушительный удар по американо-российским отношениям, и администрация Обамы начала прилагать усилия для их «перезагрузки». Кооперация с Россией имела ключевое значение для эффективной работы «Группы 5 + 1». Если бы иранцы поняли, что им не удастся разделить позиции Москвы и Вашингтона и что мы с русскими можем сотрудничать в области ужесточения санкций против Ирана, настроение в Тегеране могло бы измениться. Блестящим началом совместной работы стал разговор президента Обамы с Дмитрием Медведевым, состоявшийся в Лондоне в апреле 2009 г. Госсекретарь Клинтон работала в тесном контакте с российским министром иностранных дел Лавровым, а у меня было

несколько долгих негласных бесед с заместителем министра иностранных дел Сергеем Рябковым, моим коллегой, представляющим Россию в «Группе 5 + 1». Мы с Рябковым обсудили предложение по ТИР и начали в общих чертах разрабатывать соглашение о сотрудничестве, в соответствии с которым Россия могла бы производить топливные пластины для ТИР, получая за это от иранцев низкообогащенные ядерные материалы.

Кульминация событий наступила в сентябре 2009 г. В Нью-Йорке вскоре должна была открыться очередная сессия Генеральной Ассамблеи ООН, а вслед за ней в Питтсбурге — саммит «Большой двадцатки». В этот момент британская и французская разведки обнаружили заслуживающие внимания свидетельства обогащения иранцами урана на секретном предприятии, спрятанном в недрах горы близ города Кум. Особую тревогу вызывали относительно скромные масштабы производства на этом секретном объекте — его мощности (приблизительно 3000 центрифуг) были явно недостаточны для производства обогащенного уранового топлива для атомной электростанции, но позволяли произвести материалы, необходимые для производства одной или двух атомных бомб в год. Явно обеспокоенные намерениями западных государств разоблачить их, иранцы направили эль-Барадеи краткое, на первый взгляд совершенно безобидное послание, информируя МАГАТЭ (спустя несколько месяцев после того, как они обязаны были это сделать) о каких-то якобы строительных работах, ведущихся неподалеку от Кума, на предприятии под названием «Фордо».

Вечером 20 сентября эль-Барадеи вместе со мной, Самором и Эйнхорном шел на запланированную встречу в нью-йоркском отеле Waldorf Astoria. Он немного устал от смены часовых поясов после перелета и не знал, что нам уже известно о «Фордо». Генеральный директор МАГАТЭ достал из кармана и вручил нам полученное от Ирана уведомление. Когда мы с Гари и Бобом по очереди прочли его, изо всех сил стараясь сохранять спокойствие, стало ясно, что речь идет о секретном объекте под Кумом. Теперь у нас было достаточно рычагов влияния на иранцев и сильные аргументы, которые мы могли использовать в отношениях с русскими. Медведев был возмущен открытием — отчасти потому, что для русских новость стала сюрпризом, а отчасти потому, что иранцы, как выяснилось, обманывали и их тоже. Когда несколько дней спустя в Питтсбурге президент Обама объявил о выявленном нами нарушении иранцами своих обязательств, это усилило решимость «Группы 5 + 1» серьезно надавить на них на встрече, которая должна была состояться в Женеве 1 октября, и в итоге Тегеран отказался от своих претензий.

Солнечным днем в начале октября, опять-таки по инициативе Хавьера Соланы, я и мои коллеги из «Группы 5 + 1» встретились с Саидом Джалили и иранской делегацией в шато под Женевой. Мы попусту потратили три утренних часа, излагая друг другу хорошо известные

позиции. Сгорая от нетерпения и боясь упустить момент, во время перерыва на ланч я подошел к Джалили, пожал ему руку и сказал:

— Думаю, нам есть о чем поговорить.

Он согласился, видимо, имея на это предварительное разрешение Тегерана. Так начался диалог на высшем уровне между Соединенными Штатами и Ираном — первый после 1979 г.

Мы прошли в небольшую соседнюю комнату и уселись за круглый полированный стол, за которым могли поместиться четыре человека. К нам присоединились Боб Эйнхорн и сопровождавший Джалили его заместитель Али Багери. Пунит Талвар, который подошел несколько минут спустя, расположился позади Боба. Джалили говорил мягче, чем на нашей предыдущей встрече. На этот раз мы обошлись без вводных слов. Это был первый двусторонний диалог, который мы когда-либо вели с иранцами по ядерной проблеме, и я не хотел попусту тратить время на длинную преамбулу. Я также обратил внимание на то, что Джалили, несмотря на всю его напыщенность, по-прежнему очень недоверчиво относился к нашему разговору. Он был правоверным борцом за Исламскую революцию и пришел к своим убеждениям через трудный опыт. На войне с иракцами в 1980-х гг. Джалили был ранен, потерял часть правой ноги и довольно сильно хромал. Как и многие представители его поколения, он в окопах на полях сражений понял, что Иран никому не должен доверять и может полагаться только на свои силы.

Я подробно изложил предложение о поставках сырья на ТИР в обмен на низкообогащенное сырье, с которым эль-Барадеи ознакомил иранцев ранее. Боб добавил некоторые подробности, чтобы удостовериться, правильно ли Джалили и Багери поняли суть нашего предложения. Джалили задал несколько вопросов, но, казалось, в целом согласился. Он хотел выяснить, что Иран получит от этой договоренности. Я, со своей стороны, без обиняков дал понять, что в случае, если предложение будет отклонено, то, учитывая обнаружение предприятия под Кумом, несомненно, последуют более жесткие санкции против Ирана. Джалили, судя по всему, был уверен, что Тегеран примет предложение.

— Мы считаем, — сказал он, — что можем дать положительный ответ.

После того, как мы разошлись, я попросил Боба еще раз обсудить предложение по ТИР с заместителем Джалили. Они добавили пункт, суммирующий наши точки зрения, и решили, что Солана может объявить о нем публично. Наши партнеры по «Группе 5 + 1» поддержали нас. Увидев, что намечается некоторый прогресс, они вздохнули с облегчением.

В тот день позже я, еще полный надежд, все-таки сообщил госсекретарю Клинтон по телефону, что шансы на то, что Тегеран пойдет на соглашение, меньше чем 50 на 50. К сожалению, мой пессимизм

оказался небезосновательным. Намечавшаяся позже в октябре встреча в Вене, организованная МАГАТЭ, не состоялась, потому что иранцы попытались пересмотреть основные положения соглашения, особенно касающиеся поставки 1200 кг ядерных материалов в Россию. Этот пункт имел ключевое значение для установления доверительных отношений с Ираном. Парадокс заключался в том, что президент Ахмадинежад был главным горячим приверженцем соглашения по ТИР в Тегеране — он стремился укрепить свое положение после катастрофических результатов выборов и показать, что способен «договариваться» с американцами. Я предполагал, что положительный ответ Джалили в Женеве отражал рвение Ахмадинежада — возможно, в широком контексте стремления режима найти способ снять напряженность, вызванную обнаружением предприятия под Кумом. Политические конкуренты иранского президента, в том числе участвовавшие в ядерных переговорах ранее, может быть, и поддержали бы наше предложение, если бы не их желание помешать Ахмадинежаду получить кредит доверия на любой, даже самый скромный, прорыв. Иранская политика — жестокий контактный вид спорта, и соглашение по ТИР стало одной из многих ее жертв.

Как мы и предупреждали Джалили, его отказ от соглашения принудил нас к ужесточению давления на Иран. Госсекретарь Клинтон играла особенно активную роль, помогая Сьюзан Райс, постоянному представителю США при ООН, обхаживать членов Совета Безопасности для принятия более жесткой резолюции, включающей введение санкций. В итоге в начале июня 2010 г. была принята резолюция 1929 Совета Безопасности ООН. Решающую роль, как обычно, сыграли сами иранцы, помогая нам убеждать главных членов Совета Безопасности ООН, — например, в феврале 2010 г. они объявили, что начали производить высокообогащенный (20%) уран якобы для ТИР. Крайне важна была позиция России. Среди постоянных, обладающих правом вето членов Совета Безопасности ООН в вопросе ужесточения санкций против Ирана мы могли рассчитывать на твердую поддержку Великобритании и Франции. Китай тоже волновал иранский вопрос — хотя бы потому, что в данном случае он стремился угодить России. Возмущенный поведением иранцев после обнаружения предприятия под Кумом и неудавшимся экспериментом с ТИР, а также все более уверенный в возможностях сотрудничества по отдельным направлениям с США, поскольку «перезагрузка» набирала обороты, Медведев тоже в конечном итоге решил поддержать резолюцию 1929 Совета Безопасности ООН.

В мае Бразилия и Турция предприняли ряд импровизированных шагов, чтобы спасти предложение по ТИР и предотвратить принятие новой серии санкций против Ирана, но эти шаги были слишком незначительны, да и сделаны были слишком поздно. В середине мая президент Бразилии Луис Инасиу Лула да Силва и будущий президент Турции Реджеп Тайип Эрдоган отправились в Тегеран и с помпой объявили о том, что им удалось добиться прорыва. В связи с их туманно

сформулированной декларацией вставало множество вопросов. Поскольку накопленных к тому времени иранцами запасов низкообогащенного урана хватало для производства двух бомб, экспорт половины этих запасов не решал проблемы — оставшегося сырья было бы достаточно для создания одной бомбы, если бы было решено обогатить его до уровня оружейного; условия поставки ядерных материалов из Ирана в обмен на поставку топливных пластин для ТИР были неясны; к тому же Иран уже начал обогащать уран до уровня 20%, а это была еще одна, новая, проблема. Но самая серьезная проблема заключалась в том, что мы уже приложили огромные усилия, чтобы заручиться поддержкой России и Китая при принятии решения, вылившегося в резолюцию 1929 Совета Безопасности ООН, и было бы глупо отступить только потому, что иранцы устроили это представление. И мы не отступили.

Принятие резолюции 1929, нацеленной в том числе на то, чтобы отрезать Иран от мировой финансовой системы, стало для нас огромным облегчением. В день, когда за нее проголосовали в Нью-Йорке, я был в Джорджтауне, где присутствовал на церемонии вручения дипломов об окончании средней школы, в которой училась наша младшая дочь Сара. Устав от беспрестанных звонков перепуганных дежурных сотрудников Оперативного центра Госдепартамента, то и дело соединявших меня с партнерами по «Группе 5 + 1» и американскими коллегами, я с наслаждением отключил на несколько часов сотовый телефон, чтобы побыть с Сарой на ее празднике.

Резолюция 1929 стала базой для принятия США дополнительных санкций против Ирана, а также важных новых мер ЕС. Шаги, предпринятые в основном Конгрессом две недели спустя, были нацелены в том числе на сокращение международных поставок иранской нефти — основы полуразрушенной экономики этой страны. В июле ЕС принял собственный пакет жестких санкций, которые нанесли экономике Ирана гораздо более серьезный ущерб, чем какие-либо другие, принятые ранее. К концу первого президентского срока Обамы курс иранской валюты и цены на иранскую нефть упали на 50%.

Тем не менее Иран продолжал продвигаться к созданию ядерного оружия угрожающе быстрыми темпами. К концу 2012 г. запасов низкообогащенного (5%) урана хватало уже на создание почти шести бомб, а высокообогащенного (20%) — на создание половины бомбы. Количество центрифуг на открытом предприятии в Нетензе росло, Иран устанавливал каскады центрифуг на предприятии «Фордо» и экспериментировал с более совершенными центрифугами. Предприятие по производству тяжелой воды и плутония в Эраке продолжало работать. Иранские ракетные системы становились все мощнее по диапазону и более совершенными технически.

Больше всех тревожился по этому поводу Израиль. Премьер-министр Нетаньяху, хотя и был признателен нам за все усилия, направленные на

ужесточение санкций, на протяжении всей второй половины первого президентского срока Обамы постоянно твердил, что санкции и дипломатия работают слишком медленно, чтобы обуздать ядерные амбиции Ирана, и что для этого, видимо, требуется военное вмешательство. Он явно предпочел бы надавить на Обаму, склонив США к военной операции, нацеленной прежде всего на спрятанное глубоко в недрах горы предприятие по обогащению урана «Фордо». Обама не видел ни смысла, ни необходимости в применении силы на данном этапе, и его сильно раздражали неуклюжие попытки Нетаньяху манипулировать им во время подготовки к президентским выборам 2012 г. Усилия израильского лидера, при помощи шантажа и провокаций пытающегося заставить Обаму использовать силовой подход, возымели обратный эффект: президент США лишь укрепился во мнении, что необходимо искать возможности обуздания иранцев без применения силы.

Обама считал, что даже быстрый и точный удар по иранской ядерной программе лишь отбросит иранцев на два или три года назад. Они, несомненно, собрались бы с силами, полностью засекретили все объекты и, весьма вероятно, приняли бы решение использовать программу в военных целях. После одностороннего американского или израильского удара такое решение получило бы широкую поддержку в народе.

Обама и госсекретарь Клинтон упорно трудились, чтобы противостоять давлению Нетаньяху и продемонстрировать намерение США любыми необходимыми средствами гарантировать, что Иран не получит ядерного оружия. Помощник президента по национальной безопасности Том Донилен проводил усиленные консультации с израильтянами по разведывательной деятельности, а также санкциям и дипломатической стратегии. Мы увеличили поставки сложных систем вооружений в Израиль и ускорили разработку новой 15-тонной бомбы, способной поразить предприятие «Фордо». Сообщалось, что США и Израиль совместными усилиями разработали и запустили компьютерный вирус — червя Stuxnet, способного вывести из строя — по крайней мере на время — иранские компьютерные системы. В результате этой кампании удалось приглушить стремление Нетаньяху склонить нас к силовому решению, но было ясно, что, как только начнется второй президентский срок Обамы, барабанный бой снова станет громче, если мы не сумеем заставить работать дипломатию. Как это позже описывала Хиллари Клинтон, «стол был накрыт» для возобновления дипломатических усилий — санкции выедали иранскую экономику изнутри, в Тегеране Верховный руководитель опасался повторения волнений, серьезно потрясших его режим летом 2009 г. [7]. Единственное, чего нам не хватало, — прямого канала связи с иранцами.

* * *

Как это часто случается в дипломатии, в ретроспективе история создания оманского секретного канала связи с Ираном выглядит намного более стройной, чем она была на самом деле. Султан Кабус, очаровательный правитель старой арабской школы, более четырех десятилетий контролировал сложную ситуацию внутри своей страны и поддерживал тесные контакты с Верховным руководителем в Тегеране. Стремясь сыграть роль посредника и беспокоясь об угрозе конфликта в непосредственной близости от своих границ, он несколько раз предлагал администрации США организовать канал связи с Ираном.

Главным посланником султана выступал Салем бен Насер эль-Исмаили — умный, прекрасно воспитанный, настойчивый и влиятельный советник оманского правителя. С характерной для представителей ближневосточных элит ловкостью он легко перемещался между двумя мирами — миром государственных чиновников и миром частного бизнеса. Его часто использовали в качестве надежного посредника и переговорщика. Салем был абсолютно уверен в своей способности организовать надежный канал связи с Тегераном, хотя иногда темнил относительно того, с кем именно он контактирует на иранской стороне. Учитывая изменчивую историю американо-иранских отношений, мы скептически относились к новым инициативам, которые в лучшем случае просто не оправдывали ожиданий, а в худшем — заканчивались предательством.

Однако уверенность и оптимизм Салема, а также наши давние доверительные отношения с Кабусом делали оманскую инициативу особенной. Мое доверие к Салему и его связям в Тегеране укрепилось после того, как он сыграл важную роль в освобождении трех молодых американских туристов, летом 2009 г. путешествовавших пешком в районе ирано-иракской границы близ иракского Курдистана и случайно забредших на территорию Ирана. Они были арестованы и брошены в мрачные застенки тюрьмы «Эвин» в центре Тегерана, где много лет назад держали взятых в заложники сотрудников американского посольства. Судьба туристов была неясна. Мы пытались добиться их освобождения через многие каналы, но безрезультатно — до тех пор, пока за дело не взялся Салем. Используя свои контакты в Тегеране, а также связи и ресурсы султана, ему удалось в течение следующих двух лет договориться об освобождении всех троих американцев.

В октябре 2011 г., вскоре после того, как туристы вернулись домой, госсекретарь Клинтон встретила с Кабусом в Маскате и пришла к выводу, что оманский канал был для нас лучшим вариантом. Президент Обама несколько раз беседовал с султаном по телефону и тоже был воодушевлен, особенно уверенностью Кабуса в своей способности организовать контакты с иранцами, полностью одобренные Верховным руководителем. Я тоже считал, что оманцы предлагают многообещающую инициативу, хотя всегда задумывался о том, являются ли их неплохие отношения с иранцами следствием влияния и

изобретательности султана и его приближенных или же иранский режим просто использует Оман в качестве удобного «средства доставки», когда не хочет обременять себя проблемами (такими как проблема с американскими туристами) или пытается опробовать каналы связи, наличие которых будет удобно отрицать. Кроме того, иранцам всегда нравилось сеять распри между странами Персидского залива и использовать оманцев, чтобы досадить Саудовской Аравии.

Еще более энергично за оманский канал выступал сенатор Джон Керри, в то время председатель сенатского Комитета по международным отношениям. Он давно был убежден, что Соединенным Штатам следует договориться с Ираном относительно развития его ядерной отрасли и действовать напрямую. Координируя свои усилия с госсекретарем Клинтон и Донилоном, в конце 2011 г. и в 2012 г. Керри несколько раз встречался и говорил по телефону с султаном Кабусом и эль-Исмаили, в результате чего стал горячим приверженцем оманского канала. Он ясно дал понять, что поддерживает диалог с иранцами и готов лично участвовать в его организации.

Примерно в это же время Салем вышел на нас с новым предложением. И он, и султан были уверены, что Верховный руководитель Ирана непременно поддержит их идею. Салем предложил негласно провести прямую американо-иранскую встречу в Маскате, организованную оманцами. Он утверждал, что иранцы готовы обсуждать любой вопрос, но хотели бы сосредоточиться прежде всего на ядерной проблеме. Посланник султана не знал точно, кто именно возглавит иранскую команду, но склонялся к мысли, что это будет Али Велаяти. После нескольких обсуждений в Вашингтоне мы решили предложить предварительно провести подготовительную встречу на более низком уровне. Мы так часто обжигались в течение прошлых десятилетий, что осторожность казалась нелишней.

Джейк Салливан, который тогда по-прежнему занимал пост директора Группы политического планирования госсекретаря Клинтон, и Пунит Талвар были самыми подходящими представителями Соединенных Штатов на этой предварительной встрече. Пунит присоединился ко мне при ведении бесконечных переговоров в рамках «Группы 5 + 1» и был ключевым игроком в инициативе по ТИР. Джейк был ближайшим советником Хиллари Клинтон по вопросам политики. И она, и президент ему полностью доверяли.

В начале июля, когда Джейк находился за пределами США, сопровождая госсекретаря в очередной зарубежной поездке, я позвонил ему и спросил, не сможет ли он слетать на пару дней в Оман. Он без колебаний согласился и отправился из Парижа в Маскат, где их с Пунитом встретил Салем и где они провели длинный и не особенно удачный день, беседуя с иранской делегацией среднего уровня. Джейк сообщил, что иранцы работали в основном «в режиме приема» и, видимо, были готовы внести своего рода аванс за любые будущие

переговоры. Особенно их волновал щекотливый вопрос об их «праве» на обогащение ядерного сырья — в Договоре о нераспространении ядерного оружия этот вопрос был сформулирован не совсем четко, а постоянные нарушения резолюций МАГАТЭ и Совета Безопасности ООН вряд ли способствовали реализации этого «права». Джейк, в котором удивительным образом сочетались учтивость уроженца Миннесоты и изобретательность жителя Восточного побережья, с присущей ему прямоотой ясно дал понять: вопрос состоит в том, что готовы сделать сами иранцы, чтобы снять серьезные опасения мирового сообщества, а не наоборот.

Поскольку в ноябре в США должны были состояться выборы, в течение нескольких следующих месяцев обе стороны просто собирались с силами. Через Салема мы ясно дали понять, что готовы к дальнейшим встречам, но никуда не торопимся. Санкции давили на иранскую экономику все сильнее, и мы хотели, чтобы иранское правительство почувствовало боль.

После второй инаугурации президента Обамы Джон Керри сменил Хиллари Клинтон на посту госсекретаря. В тот день, когда было объявлено о его назначении на новую должность, Керри попросил меня остаться на посту первого заместителя госсекретаря. Я планировал оставить работу, но с радостью принял предложение.

Было очевидно, что госсекретарь Керри, как и президент, хотел сделать переговоры с Ираном приоритетным направлением внешней политики в течение второго президентского срока Обамы. Ощущая новые возможности, Салем сигнализировал о возобновлении интереса иранцев к новой встрече, на этот раз на более высоком уровне, — их делегацию должен был возглавлять заместитель министра иностранных дел. В итоге мы договорились встретиться в Омане 1 марта 2013 г.

Предполагалось, что возглавлю американскую команду я, а Джейк будет моим альтер эго. К этому моменту он уже стал моим ближайшим партнером в администрации Обамы. Он был лучшим среди представителей своего поколения специалистом в области теории и практики внешней политики, творчески мыслящим стратегом и искусным тактиком. К нам должны были присоединиться Пунит Талвар и Боб Эйнхорн; Джим Тимби, чьи энциклопедические знания в области ядерной проблематики и накопленный за более чем четыре десятилетия опыт ведения переговоров делал его настоящим национальным достоянием; Ричард Нефью, специалист по санкциям; и Норм Роул, главный советник по Ирану в нашем разведывательном сообществе.

В феврале президент провел несколько совещаний, чтобы проанализировать наши подходы. За три десятилетия моей работы в правительстве никакая другая проблема, за исключением уничтожения бен Ладена в 2011 г., не требовала от нас такого напряжения сил, как эта. Зал оперативных совещаний Белого дома, обычно под завязку

заполненный правительственными чиновниками и «заднескамеечниками», был непривычно малолюден. О секретных переговорах с Ираном знали всего несколько человек в Белом доме и Госдепартаменте — мы приняли самые строгие меры, чтобы не допустить утечки информации. Сопровождения, посвященные переговорам, не значились в наших официальных расписаниях или проходили под другими безобидными названиями. Документы, связанные с переговорами, хранились исключительно в сверхнадежных коммуникационных системах Белого дома.

К тому времени президент был прекрасно осведомлен об иранской ядерной проблеме и выработал собственный политический подход к ней. Он не обольщался. Он знал: шансы на то, что иранцы захотят и смогут признать серьезные ограничения на реализацию их ядерной программы, невелики. Президент также понимал, как опасно заигрывать с Тегераном, как мы часто делали в прошлом. Тем не менее он был полон решимости протестировать предложение иранцев, полагая, что усилия, приложенные им и госсекретарем Клинтон в течение его первого президентского срока и нацеленные на принятие санкций против Ирана и обеспечение международной поддержки, не должны пропасть втуне.

— Мы как никогда заинтересованы в переговорах, — сказал Обама на одном из заседаний в Зале оперативных совещаний Белого дома. — Мы неплохо подготовились. А теперь посмотрим, что нам удастся сделать.

Президент Обама четко обрисовал рамки наших действий. Во-первых, прямой канал связи не должен был подменять собой переговоры в более широком составе в формате «Группы 5 + 1», но лишь служить полезным дополнением. Соглашения по ядерной проблеме могли быть заключены только через «Группу 5 + 1», так как именно она в основном обеспечивала международное давление, которое уже начало оказывать воздействие на Тегеран.

Во-вторых, двусторонний канал должен был быть секретным. Иранцы, сталкивавшиеся со множеством проблем внутри страны и испытывающие недоверие к мотивам США, предупредили, что любое преждевременное разглашение информации о канале сделает продолжение переговоров невозможным. Помимо всего прочего, секретность не позволила бы противникам переговоров в обеих столицах придушить инициативу в зародыше и предотвратить удар в спину от наших ближайших партнеров в регионе, особенно израильтян, саудовцев и египтян. Мы знали, что сохранить переговоры в тайне будет нелегко. В век всепроникающих информационных технологий и бесконечных журналистских расследований нам вряд ли удалось бы долго избегать огласки. Оман был относительно укромным, удаленным от проторенных путей местом, но и он был стеклянным аквариумом, причем за рыбками неустанно следили представители множества разведывательных служб.

Мы также понимали, что обратный путь от прямого диалога к многосторонним переговорам будет тернистым. В состав «Группы 5 + 1» входили несколько лучших иностранных дипломатов, с которыми мне когда-либо приходилось работать. Мне не очень нравилась идея скрывать от них наши действия. Но мы никогда не добились бы успеха и не продвинулись бы вперед так быстро, если бы попытались вести переговоры с иранцами открыто, на виду у всего мирового сообщества, или только в по определению более сложном формате «Группы 5 + 1».

Президент особо настаивал на важности соблюдения третьего пункта его требований. В ходе секретных переговоров мы должны были сосредоточиться на ядерной проблеме — самой неотложной и взрывоопасной из всего множества проблем в наших отношениях с Ираном. Именно для решения этой проблемы мы объединили международное сообщество и организовали такое сильное давление на Иран, и именно по этой проблеме иранцы были готовы вести диалог. Кроме того, наши партнеры в Персидском заливе также категорически настаивали на том, чтобы мы не расширяли круг обсуждаемых вопросов, не выходили за рамки ядерной проблематики и не занимались другими, не связанными с ядерной проблемой преступлениями Ирана без их участия. Цель секретных двусторонних переговоров состояла в том, чтобы убедиться в серьезности намерений Ирана в отношении решения ядерной проблемы, а затем начать более широкое обсуждение в рамках «Группы 5 + 1».

Это был сугубо деловой, лишенный сентиментальности подход к ядерным переговорам. Никто не питал особых иллюзий, ожидая, что поведение иранцев или американо-иранские отношения изменятся за одну ночь. Вероятность таких изменений в краткосрочной перспективе я оценивал пессимистически, учитывая жестокость иранского режима, его способность к сопротивлению и блестящее умение подавлять противников, а также широкие возможности вмешательства, позволяющие мутить воду в полном проблем и противоречий арабском мире. Мы понимали, что любые достижения в области решения ядерной проблемы придется встраивать в более широкую стратегию противодействия политике Ирана, создающей угрозу для региона, и по-прежнему использовать различные рычаги влияния и вводить неядерные санкции, чтобы воздействовать на иранцев.

Четвертый пункт президентских инструкций касался непосредственно процесса ведения и содержания переговоров. Мы должны были осторожно указать иранцам на то, что в случае, если они согласятся взять на себя серьезные долгосрочные обязательства в области ограничения своей ядерной программы, связанные со строгими обязательными проверками и мерами контроля, мы, со своей стороны, будем готовы изучить возможность сохранения с определенными ограничениями иранской программы обогащения ядерного сырья в рамках всеобъемлющего соглашения. Этот пункт вызвал серьезные

разногласия в эшелонах власти ниже президентского уровня; спорили не столько о том, стоит ли разыгрывать эту карту, сколько о том, когда именно это делать. Я считал, что лучше сделать в самом начале переговоров, продемонстрировав серьезность намерений США и убедившись в серьезности намерений иранцев. В таком случае мы могли бы открыто возложить на них бремя ответственности — им пришлось бы доказывать, что они действительно готовы принять жесткие ограничения. Кроме того, в ходе практического обсуждения мы ясно дали бы им понять, что они не смогут добиться создания атомной бомбы. Тому Дониону не очень нравилась такая тактика. Он хотел бы получить более весомые доказательства серьезности намерений иранцев еще до того, как мы разыграем эту карту, учитывая, что, как бы осторожно мы ни формулировали свое предложение, взять его обратно будет трудно.

Президент был убежден, что нам не удастся заключить соглашение с иранцами, не согласившись на сохранение (с определенными ограничениями) иранской программы обогащения ядерного сырья. Иранцы уже знали, как обогащать уран, и с этим знанием ничего нельзя было поделаться — ни бомбами, ни санкциями, ни заклинаниями. Возможно, лет 10 назад, когда иранцы только запускали несколько десятков центрифуг, мы еще могли заставить их полностью отказаться от обогащения ядерного сырья, но в 2013 г., когда у них уже было приблизительно 19 000 центрифуг, а программа обогащения ядерного сырья пользовалась широкой общественной поддержкой по всей стране как часть программы использования атомной энергии в мирных целях, это вряд ли было возможно. Президент хотел, чтобы на секретных переговорах мы сосредоточились на главном, и это казалось мне весьма разумным. Он одобрил предложенную нами формулировку «рассмотреть возможность сохранения ограниченной программы обогащения ядерного сырья», сделав особый упор на глаголе «рассмотреть». Важно было дать понять иранцам, что мы ничего не обещаем и не гарантируем.

Наконец президент напомнил, что шансы на успех меньше, чем 50 на 50, поэтому не следует забывать про запасные варианты. Мы должны были продолжать разрабатывать «бомбу, используемую против подземных целей», способную разрушить объект «Фордо». Пентагон должен был «устроить спектакль», посредством регулярной передислокации войск и тщательной подготовки демонстрируя полную боевую готовность наших вооруженных сил. Мы должны были продолжать прилагать и другие усилия, нацеленные на замедление и затруднение реализации иранской ядерной программы. Наконец, в случае, если переговоры не увенчались бы успехом, мы должны были быть готовы вернуться к ужесточению санкций. Если бы прямые переговоры не дали никаких результатов, то не по вине Соединенных Штатов, а значит, нам было бы легче добиваться усиления давления на несговорчивый Иран.

В конце нашей последней встречи президент пожал нам с Джейком руки и просто сказал:

— Удачи!

Обама многое ставил на эту рискованную инициативу, и мы были полны решимости сделать все от нас зависящее, чтобы она достигла цели.

* * *

Долгие перелеты в Оман на самолетах без опознавательных знаков и с незаполненными списками пассажиров вскоре стали привычными, но во время первого полета в конце февраля 2013 г. я так волновался, что не мог заснуть. Я думал о том, что нас ждет. Салем встретил нас на военном аэродроме в Маскате, как всегда полный оптимизма, и сообщил, что иранская делегация во главе с заместителем министра иностранных дел Али Асгаром Хаджи прибыла незадолго до нас.

До комплекса зданий офицерского клуба под Маскатом, уединенно расположенного на берегу Аравийского моря, мы добрались примерно за полчаса. В следующие несколько дней вселенная для нас должна была сжаться до размеров территории клуба. Первый вечер наша команда посвятила обсуждению тактики начала переговоров, назначенных на следующее утро, и распределению ролей и обязанностей. Мы не ждали многого, но после нескольких месяцев дебатов и планирования рады были наконец приступить к делу.

Следующее утро было типично жарким и влажным. Рано утром я вышел на прогулку, но было душно, как в бане, и прогулка почти не помогла избавиться от дискомфорта, связанного со сменой часовых поясов. Салем, глава королевского двора и начальник оманской разведки приветствовали обе делегации, когда мы входили в конференц-зал с панорамными видами на море. Я обменялся рукопожатием с Хаджи и его коллегами. В зале находились Реза Забиб, начальник Североамериканского управления иранского министерства иностранных дел; Давуд Мохаммадния из министерства внутренней безопасности; представители иранского агентства по атомной энергии; великолепный переводчик, и, как я всегда подозревал, многочисленные прослушивающие устройства, записывающие наши разговоры. Мы расселись друг напротив друга за длинным столом, слишком взволнованные ответственностью момента, чтобы наслаждаться видом из окна или радоваться началу переговоров. Оманцы, расположившиеся во главе стола, сказали несколько напутственных слов и удалились. Повисло неловкое молчание.

Я первым нарушил молчание, спросив Хаджи, что он хотел бы обсудить в первую очередь. Он предоставил право выбора мне. Стало ясно, что иранцы хотят сначала прощупать почву. Я кратко изложил основные пункты, согласованные с президентом в Зале оперативных совещаний Белого дома несколько дней назад, стараясь говорить уважительно, но твердо. Я сказал, что начавшиеся переговоры — важное событие для обеих стран, редкая возможность поговорить напрямую и конфиденциально. Мы не питаем иллюзий относительно того, насколько

трудным будет этот разговор. Хотя мы не ставим перед собой задачу кого-либо обвинять или учить, между нами пролегло глубокое взаимное недоверие, а также долгая история нарушения Ираном международных обязательств, вызывающая обеспокоенность мирового сообщества. Слишком много вопросов остается без ответов; слишком много обнаруживается нестыковок между реальными потребностями программы использования атомной энергии в мирных целях и скоростью и непрозрачностью усилий Ирана в области обогащения ядерного сырья; и слишком часто иранцы игнорируют требования, четко сформулированные в нескольких резолюциях Совета Безопасности ООН. Серьезное и растущее беспокойство вызывает возможность быстрой тайной конверсии иранских мощностей по обогащению ядерного сырья для производства высокообогащенного оружейного урана. Эта возможность составляет суть обсуждаемой проблемы и обуславливает стоящую перед нами дилемму.

Ядерная проблема не сводится к разногласиям между Ираном и Соединенными Штатами. Она касается и «Группы 5 + 1», и, шире, всего мирового сообщества. Я повторил положение послания Обамы Верховному руководителю Ирана о том, что политика Соединенных Штатов не нацелена на смену иранского режима, но мы полны решимости помешать Ирану завладеть ядерным оружием. Надеяться на дипломатическое разрешение проблемы можно только в том случае, если Иран осознаёт глубину международной озабоченности и примет соответствующие меры. Я еще раз повторил, что, если Иран не сможет воспользоваться открывшейся перед нами прозрачной возможностью, это повлечет за собой негативные последствия и повысит риск военного конфликта.

Ключевым условием успеха наших дипломатических усилий является готовность Ирана принять серьезные конкретные меры, способные убедить всех нас в том, что гражданская ядерная программа не будет преобразована в программу производства оружейного урана. Если Иран готов это сделать, продолжал я, мы готовы рассмотреть вопрос о том, возможно ли продолжение реализации иранской программы обогащения ядерного сырья в рамках всеобъемлющего ядерного соглашения и если да, то на каких конкретных условиях. Это соглашение будет предусматривать принятие Ираном множества серьезных долгосрочных обязательств, строгие процедуры проверки и меры контроля. Если в конечном счете устраивающее все стороны соглашение будет заключено, Соединенные Штаты будут готовы потребовать отмены всех санкций, принятых в связи с иранской ядерной программой, — как наложенных ООН, так и введенных в одностороннем порядке. Этот процесс должен, видимо, проходить поэтапно, причем на первом этапе должны быть сделаны практические шаги, обеспечивающие атмосферу доверия, необходимую для постепенного продвижения к всеобъемлющему соглашению.

В заключение я отметил, что в обеих столицах имеет место огромный скептицизм. Я в основном разделяю его, но, если фетва Верховного руководителя, направленная против ядерного оружия, серьезна, не вижу ничего невозможного в том, чтобы найти дипломатический путь к прогрессу и доказать, что скептики ошибаются. Мы, разумеется, готовы попробовать сделать это.

Пока я излагал эти пункты, Хаджи и его коллеги слушали и делали подробные записи. Время от времени я ловил на себе их пристальные взгляды. Иногда они качали головами, но не прерывали меня. В Омане иранцы наконец-то начали вести себя иначе — их позиция разительно отличалась от доктринерской, обструкционистской позиции делегации на переговорах с «Группой 5 + 1», возглавляемой Джалили. Они были профессионалами, главным образом карьерными дипломатами, и было нетрудно почувствовать разницу и в стиле их работы, и в серьезности подхода.

Когда я закончил, слово взял Хаджи. Он говорил взвешенно — даже когда излагал длинный и хорошо известный перечень обид на американскую политику. Он резко высказался о несправедливости резолюций Совета Безопасности ООН, об убийствах иранских ученых-ядерщиков и настойчивых публичных заявлениях США о том, что они «не исключают любого варианта развития событий». Руководитель иранской делегации выразил возмущение риторикой США об использовании в отношениях с Ираном «палки и морковки». Повысив голос, он воскликнул:

— Иранцы не ослы!

Хаджи мало что сказал по существу дела, хотя подчеркнул, что «хочет смотреть в будущее». Члены иранской делегации явно приняли во внимание мое жесткое предупреждение относительно программы обогащения урана, но они хотели (и, вероятно, ожидали) большего. Хаджи утверждал, что Иран будет «любой ценой» отстаивать свое «право» на полный цикл производства ядерного топлива, включая обогащение урана. Мы снова и снова возвращались к этому пункту, подчеркивая свою убежденность в том, что такое право в явной форме не предусматривается Договором о нераспространении ядерного оружия. Проблема, созданная вызывающим поведением Ирана, заключалась всего лишь в том, что международное сообщество все сильнее сомневалось в намерениях Ирана развивать гражданскую ядерную программу, не стремясь использовать ее для создания атомного оружия. Развеять эти сомнения мог только сам Иран. Постоянные ссылки на воображаемые права ни к чему бы нас не привели.

Первая из нескольких наших бесед с Хаджи с глазу на глаз состоялась после вводного пленарного заседания. Он был открыт, но осторожен. Руководитель иранской делегации признал: его радует, что мы наконец

можем поговорить напрямую. Он почти умолял признать право Ирана на обогащение урана, ссылаясь на то, что без этого будет трудно продолжать совместную работу. В какой-то момент он вытащил толстую стопку бумаг — якобы записи бесед оманцев с рядом американцев, в том числе конгрессменов, признающих право Ирана на обогащение урана. Я объяснил, что в нашей политической системе члены Конгресса не могут выступать от имени президента. Еще раз изложив нашу позицию, я выразил уверенность, что эти цитаты вырваны из контекста или из самых лучших побуждений представлены оманцами в нужном свете. Я также подчеркнул, что, если мы хотим успешно начать процесс переговоров, следует сосредоточиться прежде всего на практических вопросах.

Следующие несколько дней мы провели, по сути снова и снова возвращаясь к уже сказанному. По вечерам мы беседовали с Хаджи, прогуливаясь вокруг здания офицерского клуба. Джейк и другие мои коллеги тоже общались с членами иранской делегации. В ходе первого раунда переговоров мы страдали от сильнейшего когнитивного диссонанса, от которого так никогда и не удалось избавиться окончательно. Иранцы с обидой в голосе утверждали, что ядерная проблема как таковая — всего лишь недоразумение, что они никогда не нарушали никаких обязательств, не стремились к созданию атомной бомбы и всегда соблюдали нормы международного права. Они сетовали на несправедливость санкций и требовали их отмены. Мы твердо отвечали, что мы не продвинемся вперед на переговорах, пока иранцы не поймут, что столкнулись с серьезным кризисом доверия — не только со стороны Соединенных Штатов, но и широкого международного сообщества.

3 марта, ближе к концу заключительной сессии, мы с Джейком прямо заявили иранцам, что, если они не понимают необходимости принятия ими серьезных мер, мы не видим большого смысла в продолжении секретных переговоров. Мы сказали, что иранцы оторвались от реальности и забыли, что не играют на том же стадионе и даже не занимаются теми же видами спорта, что и международное сообщество, возмущение которого растет.

Перед закрытием последнего совещания Забиб обратился к нам со страстным призывом. Он вспомнил, что во время своей поездки в Нью-Йорк несколько лет назад видел в аэропорту JFK рекламный щит. Немного коверкая английскую грамматику, он сказал, что на нем было написано "Think the Big" («Мысли масштабно»).

— Именно это вы, американцы, и должны делать, — сказал он. — Мыслите масштабно. Думайте о главном, и дело пойдет на лад.

Я улыбнулся Джейку. Ни один из нас не сумел в двух словах объяснить иранцам, что проблема заключалась не в нашей способности мыслить масштабно, а в серьезности намерений Ирана. Поэтому мы просто

настоятельно попросили их взвесить все, о чем мы говорили три дня в Омане, и обдумать свой выбор.

Это было не самое удачное завершение не самого удачного первого раунда переговоров. В отчете Вашингтону мы указали, что «еще и близко не подошли к сути вопроса». Хаджи был талантливым дипломатом, но у него не было полномочий. Ничего другого мы и не ожидали после стольких лет отсутствия прямого диалога. Но работать в режиме прямого диалога со всеми его «атмосферными помехами» было куда проще, чем в стерильной обстановке переговоров в формате «Группы 5 + 1», — во всяком случае это позволяло избежать ненужной полемики, перевести разговор в практическое русло и, кроме того, давало бóльший простор для творчества. Призыв Забиба «мыслить масштабно» не вселял особой уверенности в успехе, но, так или иначе, переговоры стартовали.

Снова проведя в самолете 17 часов, 4 марта мы вернулись в Вашингтон. Поездку удалось сохранить в секрете. На следующий день, поскольку госсекретарь Керри был за границей, президент пригласил в Овальный кабинет нас с Джейком, и мы получили возможность доложить ему о переговорах в Омане лично. Президент сидел в своем любимом кресле у камина. Он только что закончил чтение регулярной утренней сводки разведданных. Обама выслушал нас очень внимательно. Мы рассказали о своих впечатлениях — весьма осторожно, стараясь не преувеличивать значение итогов первого раунда, который был только первым шагом на долгом пути.

— Я и не ожидал мгновенных результатов, — сказал президент. — Может быть, это сработает, а может, и нет. Но мы поступили правильно. Давайте просто надеяться, что сумеем сохранить переговоры в секрете, и продолжать работу.

* * *

Мы покинули оманский пляжный комплекс, по-прежнему не убежденные, что у нашей секретной инициативы есть будущее. События, произошедшие той весной после нашего возвращения, не развеяли наших сомнений. В начале апреля «Группа 5 + 1» встретилась с Джалили и иранцами в Алма-Ате, но не продвинулась вперед. Через Салема эль-Исмаили и других оманцев мы ясно дали понять иранцам, что готовы продолжать переговоры по секретному каналу, но они были заняты подготовкой к президентским выборам, предстоящим в июне. Торопить их не имело смысла, так как мы понятия не имели, кто унаследует пост Ахмадинежада. Следовало подождать и посмотреть, что будет.

После неожиданной победы Хасана Рухани на выборах в июне 2013 г. перед нами забрезжила слабая надежда на новые возможности. В прошлом он был одним из главных переговорщиков по ядерной проблеме. Выживать в беспощадном мире иранской революционной

политики ему помогали изворотливость и коварство. Рухани прекрасно понимал, какой ущерб наносят экономике страны международные санкции (а также непоследовательное и неумелое правление популиста Ахмадинежада). Ему удалось убедить Верховного руководителя, что Иран должен рассмотреть возможность более серьезных переговоров по ядерной проблеме и некоторых реальных компромиссов, иначе страна рискует столкнуться с такой же вспышкой беспорядков и политической нестабильностью, которая потрясла режим летом 2009 г. Оглядываясь назад, могу сказать, что нам следовало бы организовать секретный канал еще при Ахмадинежаде, до избрания на пост президента Рухани. Но мы ждали окончания выборов, а Хаменеи с присущей ему подозрительностью, видимо, думал, что мы ждем победы Рухани, пренебрегая человеком, который на самом деле принимает решения. Поскольку Рухани стал настаивать на прямых переговорах с американцами, когда более агрессивные «ястребы» из правительства Ахмадинежада уже перешли Рубикон, это не так серьезно сказалось на его политическом капитале.

Рухани обрел влиятельного союзника в лице нового министра иностранных дел Джавада Зарифа, который стал новым лицом иранской дипломатии. Зариф (как Конди Райс) учился в Денверском университете и получил там докторскую степень, а его научным руководителем был отец Мадлен Олбрайт. Затем он много лет работал в Нью-Йорке, на посту постоянного представителя Ирана при ООН. Это был опытный дипломат. Он знал, как работать в жестокой иранской политической системе страны, и строго выполнял большинство полученных инструкций, но в то же время умело использовал свои таланты и обаяние (а также иногда, к сожалению, и мелодраматический дар) для умасливания партнеров по переговорам и манипулирования ими.

На краткое поздравительное послание президента Обамы Рухани ответил быстро и доброжелательно. Он вступил в должность 4 августа, а через два дня публично объявил о готовности возобновить переговоры с «Группой 5 + 1». Кроме того, иранцы сообщили оманцам, что хотели бы возобновить работу секретного канала. Контакты Салема в Тегеране тем летом подтверждали серьезность этих намерений. Мы согласились снова встретиться в пляжном комплексе в Омани в начале сентября.

В процессе подготовки мы еще раз обдумали наши подходы к решению проблемы. В долгосрочной перспективе цель оставалась прежней: не дать Ирану создать ядерное оружие. Ко времени инаугурации Рухани иранцы накопили значительный запас обогащенного урана.

Продолжалось строительство завода по производству тяжелой воды в Эраке, иранцы упорно наращивали мощности по производству плутония для создания бомбы. Но главным предметом нашей озабоченности оставались секретные объекты, на которых производилось обогащенное ядерное сырье.

У нас были серьезные рычаги давления на Иран — прежде всего санкции, наложенные Советом Безопасности ООН и США, а также меры, принятые ЕС. Рынки экспорта иранской нефти быстро сжимались, Тегеран страдал от дефицита твердой валюты — нефтяные доходы на сумму более \$100 млрд были заморожены на счетах иностранных банков.

Мы были полны решимости заставить эти рычаги работать на полную мощность. Важную роль по-прежнему играло разделение процесса на два этапа, учитывая сохраняющееся недоверие между США и Ираном и необходимость как можно скорее остановить продвижение Ирана к созданию атомного оружия, чтобы выиграть время для заключения всеобъемлющего соглашения. На первом этапе мы хотели добиться приостановки иранской ядерной программы по всем направлениям в обмен на отказ от введения новых ядерных санкций. Кроме того, мы собирались добиться от Ирана отказа от некоторых направлений ядерной программы — прежде всего от производства высокообогащенного (20%) урана — в обмен на частичное ослабление санкций. Мы также намеревались ввести на этом этапе самые строгие процедуры проверки по всей производственной цепочке — от урановых рудников и мощностей по обогащению ядерного сырья до производства центрифуг и хранения готовой продукции. Это помогло бы разработать процедуру проверок в рамках долгосрочных обязательств Ирана, предусмотренных будущим всеобъемлющим соглашением.

Незадолго до того, как мы вновь отправились в Оман, президент собрал нас, чтобы дать последние инструкции. На совещании также присутствовали вице-президент Байден, госсекретарь Керри и Сьюзан Райс, которая недавно сменила Тома Донилона на посту помощника президента по национальной безопасности, а также несколько чиновников, допущенных в узкий круг людей, информированных о секретном канале. Все они уже знали детали ядерной проблемы и нашего подхода. Способность президента на лету схватывать сложные технические подробности поражала — как и умение Джона Керри в нужный момент продемонстрировать свои знания.

Выходя из Зала оперативных совещаний после закрытия совещания, президент помахал нам с Джейком рукой.

— Ребята, вы знаете, что делать, — сказал он. — Я вам верю. Смотрите же, не подкачайте!

Он сказал это с улыбкой, но мы не могли решить, чувствовать ли себя польщенными его доверием, беспокоиться о его предупреждении или и то и другое вместе. Бывают моменты, когда кажется, что лучше действовать в соответствии с четкими инструкциями, напечатанными на 14 страницах через один интервал.

На этот раз иранскую делегацию возглавляли два заместителя министра иностранных дел — Маджид Тахт-Раванчи и Аббас Арагчи. Как и Зариф,

оба получили ученые степени на Западе: Тахт-Раванчи — в Канзасском университете в США, а Арагчи — в Кентском университете в Соединенном Королевстве. Оба были суровыми иранскими патриотами, скептически относились к поддержанию деловых отношений с американцами и жестко отстаивали свои позиции. Но, как оказалось, они также умели проявлять гибкость и решать проблемы творчески. За долгие часы, пока продолжались наши беседы, мы испытали весь спектр эмоций, пытаясь найти приемлемые решения, — мы даже иногда стучали кулаком по столу, выходили из комнаты и даже шутили над своим затруднительным положением. Хотя доверие в отношениях между американцами и иранцами всегда было дефицитным товаром, я проникся серьезным профессиональным уважением к Тахт-Раванчи и Арагчи. Однако я опасался проявлять его открыто, боясь повредить их карьере.

Тахт-Раванчи и Арагчи были профессиональными дипломатами, а не идеологами, но это не значит, что они не были глубоко преданы Ирану, не гордились революцией и не были полны решимости продемонстрировать способность отстаивать свои позиции на дипломатической арене. Они часто ссылались на трудности, с которыми сталкивались у себя дома, а иногда доверительно рассказывали, что Верховный руководитель только и ждет, чтобы сказать «А я вам говорил», и доказать, что американцам нельзя доверять и что Обама так же заинтересован в смене режима, как и Джордж Буш–младший.

С самого начала атмосфера сентябрьского раунда переговоров сильно отличалась от атмосферы мартовской встречи. Она была более свободной и раскованной. Переговоры велись на английском без переводчика, что намного облегчало обсуждение и придавало ему неформальный характер. Тахт-Раванчи и Арагчи общались с нами без напряжения. Они старались соблюдать осторожность и не нарушать полученных ими инструкций, но не стеснялись снова и снова возвращаться к обсуждаемым вопросам как на официальных пленарных заседаниях, так и в беседах в узком составе. В первый же день они согласились, что процесс, включающий два этапа, — самое удачное решение. Мы обсудили структуру всеобъемлющего соглашения в целом, но быстро пришли к согласию, что на первом этапе не стоит выходить за рамки обсуждения общих принципов, иначе процесс застопорится. Большую часть времени мы посвятили вопросу о том, что необходимо сделать для разработки промежуточного временного соглашения сроком на полгода. Иранцы хорошо усвоили то, о чем мы говорили с Хаджи. Хотя они регулярно возвращались к проблеме «права» на обогащение ядерного сырья, в целом они принимали нашу позицию и не заикливались на этом пункте — по крайней мере на данном этапе.

Вскоре сложился и формат переговоров по секретному каналу. Мы начинали с пленарного заседания, на котором присутствовало по пять представителей обеих стран, а затем переходили к беседам в узком

составе, иногда с глазу на глаз. Тахт-Раванчи и Арагчи чаще всего беседовали со мной и Джейком, а наши коллеги подробно обсуждали множество деталей, касающихся предлагаемых нами ограничений и мер контроля, а также ослабления санкций, которые больше всего заботили иранцев.

Самая сложная задача, стоящая перед нами, заключалась в том, чтобы не обмануть ожиданий иранцев относительно степени предлагаемого нами ослабления санкций на срок действия временного соглашения. Мы полагали, что лучшим инструментом частичного ослабления санкций было бы размораживание иранских нефтяных доходов, поступавших на счета в иностранных банках в объеме примерно \$18 млрд за полгода. Размораживание части этих активов позволило бы нам сохранить полную архитектуру санкций и рычаги влияния, которые могли понадобиться позже на переговорах по всеобъемлющему соглашению. Неудивительно, что на вопрос о том, что считать «частичным» ослаблением санкций, иранцы смотрели несколько иначе, чем мы. Они упорно настаивали на размораживании всех \$18 млрд в обмен на принятие ими ограничений на ядерную программу сроком на полгода. Мы, однако, сразу оговорились, что речь может идти лишь о сумме, не превышающей примерно \$4 млрд.

Другая проблема была связана с озабоченностью иранцев тем, до какой степени они могут верить обещанию администрации США в течение полугода не вводить новые санкции, учитывая позицию Конгресса. Их беспокойство нельзя было назвать необоснованным. Мы подробно объясняли, как работает наша политическая система и почему мы уверены, что администрация выполнит свое обязательство, если Иран пойдет на серьезные ограничения ядерной программы в соответствии с обсуждаемыми требованиями. Но иранцев не убеждали наши объяснения — как, впрочем, и нас, учитывая некоторую неустойчивость американской политики.

— Лучшее, что мы можем сделать, — сказал я Арагчи, — заключить серьезное всеобъемлющее соглашение и затем строго соблюдать его.

Через несколько лет оказалось, что это были пустые слова.

После этого раунда переговоров стало ясно, что впереди нас ждет долгая и утомительная работа. Однако мы уже видели, что начали понимать друг друга. В ответ на не слишком значительное ослабление санкций мы могли добиться замораживания иранской ядерной программы и полного закрытия отдельных ее направлений. Рухани и Зариф, видимо, хотели показать критикам у себя дома, что способны быстро добиться прогресса и ослабления санкций. Мы информировали обо всем этом Белый дом и госсекретаря Керри, прекрасно понимающего, что важно меньше обещать, но больше делать. Мы также указали на особую озабоченность иранцев сохранением секретности канала. В ходе неофициальных бесед и Тахт-Раванчи, и Арагчи не раз

напоминали, что в случае преждевременной огласки иранское руководство торпедирует переговоры.

Мы договорились с иранцами о новой встрече в сентябре в Нью-Йорке — открывающаяся вскоре ежегодная сессия Генеральной Ассамблеи ООН могла стать хорошим прикрытием для Тахт-Раванчи и Арагчи, которым предстояло сопровождать Зарифа, а также Рухани, который собирался нанести первый визит в ООН в качестве президента Ирана. В Нью-Йорке менее чем за две недели мы провели четыре раунда переговоров и добились значительных результатов. Вечером 18 сентября, во время первой беседы с Тахт-Раванчи и Арагчи в одном из конференц-залов отеля Waldorf Astoria, мы с Джейком положили перед ними на стол первый черновой проект текста соглашения. Мы очень боялись утонуть в дискуссиях, понапрасну теряя время, но быстро поняли, что дело пойдет быстрее, если пройти по тексту с ручками в руках, и что для закрепления достигнутых договоренностей следует фиксировать их на бумаге. Арагчи был особенно недоволен нашим упорством в отношении суммы размораживаемых в течение полугода активов, а также нашим настоятельным требованием вывода из эксплуатации ядерной инфраструктуры, чтобы обеспечить уверенность в невозможности запуска замороженных центрифуг. Мы твердо стояли на своем и в течение следующей недели шаг за шагом удаляли скобки вокруг спорных формулировок и договаривались о важнейших положениях временного соглашения.

Сколь бы продуктивными ни были нью-йоркские раунды переговоров, в них тоже было несколько драматических моментов. Когда иранцы спускались из холла в конференц-зал Waldorf Astoria, мы с Джейком вдруг заметили висевшую на стене напротив двери большую обрамленную фотографию шаха, который останавливался в отеле в 1970-х гг. Мы попытались быстро снять ее, но фото было прочно прикреплено к стене. Тахт-Раванчи и Арагчи, кажется, ничего не заметили, когда мы поспешно подтолкнули их к двери. Последнее, чего мы хотели, — оскорбить наших коллег или вдохновить их на 40-минутную речь, посвященную американской поддержке обветшавшего шахского режима.

Позже на той неделе мы провели еще несколько раундов переговоров за городом, в одном из отелей в Вест-Сайде на Манхэттене, подальше от давки и суматохи, сопровождавших заседания ООН. Иранская делегация без проблем могла незаметно приезжать в отель и уезжать из него. Манхэттен с его людским калейдоскопом был единственным местом, где никто не обратил бы внимания на пятерых парней в белых рубашках, застегнутых на все пуговицы, но без галстуков.

Успех прямых двусторонних переговоров подготовил почву для первой встречи госсекретаря Керри с Зарифом на полях переговоров на уровне министров в формате «Группы 5 + 1», состоявшейся в ООН 26 сентября. В ходе получасовой беседы с глазу на глаз они рассмотрели

вдохновляющие результаты переговоров по секретному каналу и решили продолжать использовать его. Это были первые полчаса из многих часов встреч с глазу на глаз, переписки и телефонных разговоров Керри с Зарифом; дальнейшие успехи переговоров были достигнуты во многом благодаря сложившимся между ними отношениями и их энергии.

Между тем Джейк пытался изучить возможность встречи Рухани и Обамы. Вначале мы получали положительные сигналы от Зарифа и иранских посредников, но чем дольше Рухани и его политические советники рассматривали эту идею, тем больше опасались потенциальной негативной реакции в Тегеране. Рухани уже произвел настоящий фурор в ООН, решительно заявив, что, в отличие от Ахмадинежада, признает холокост, и работал вместе с Зарифом, выступая на множестве встреч и раздавая интервью, чтобы полностью изменить лицо иранской дипломатии. Как только иранцы начали давить на нас, выдвигая в качестве предварительного условия даже краткой неофициальной встречи удовлетворение хорошо известного нам требования признать их «право» на обогащение ядерного сырья, стало очевидно, что игра не стоит свеч.

К немалому нашему удивлению, в последний день пребывания Рухани в Нью-Йорке иранцы сами обратились к нам с предложением организовать телефонный разговор двух президентов. Никаких предварительных условий они не выдвигали. Беседа состоялась, когда Рухани уже следовал на своем автомобиле в аэропорт. Пауза, когда в трубке были слышны лишь длинные гудки, показалась нам длиною в жизнь. Джейк, естественно, волновался. Правильный ли ему дали номер? А вдруг это был розыгрыш и нам ответит какой-нибудь радиоведущий из Канады? Наконец Рухани снял трубку. Они с Обамой дружески беседовали 15 минут. Обама поздравил Рухани с победой на выборах и подчеркнул, что теперь у них появилась историческая возможность решить ядерную проблему. Учитывая, что разговор, возможно, прослушивается представителями множества спецслужб, Обама говорил о секретных двусторонних переговорах завуалировано. Рухани ответил столь же конструктивно. Финал был почти сюрреалистическим: заканчивая разговор, он по-английски пожелал Обаме «хорошего дня». Едва мерцающая возможность разгоралась все ярче.

Мы еще дважды встречались в октябре в знакомой обстановке оманского пляжного клуба. Главным источником недовольства иранцев оставался вопрос об ослаблении санкций. Мы твердо стояли на своем, предлагая разморозить на полгода лишь примерно \$4 млрд — значительно меньше, чем иранцы, которые добивались размораживания всех \$18 млрд. Кроме того, у нас были серьезные расхождения в вопросе об ограничении работы предприятия по производству тяжелой воды в Эраке, а также по формулировкам в пункте о «праве» иранцев на обогащение ядерного сырья. Стремясь учесть некоторые главные источники беспокойства, на которые указывали критики процесса в

формате «Шестерки», мы (с некоторым опозданием) начали настаивать на замораживании не только установки, но и производства новых центрифуг. Это вывело Арагчи из себя.

— Что еще вы от нас потребуете?! — вскричал он с явным раздражением.

Мы подробно обсудили с иранцами, как вести себя на новой встрече в формате «Группы 5 + 1», которая должна была состояться в Женеве в середине октября, в разгар наших переговоров по секретному каналу в расширенном составе в том же месяце. Мы понимали, что приближаемся к точке, в которой два процесса сольются, но мы уже добились поразительных успехов на секретных двусторонних переговорах и считали, что важно посмотреть, как далеко мы продвинемся к концу октября. Арагчи предложил сделать на встрече в Женеве общую презентацию от имени Ирана и обрисовать общие контуры подхода, включающего два этапа, в том числе заключение временного и всеобъемлющего соглашения. Иранцы не станут останавливаться на деталях, по которым мы достигли предварительной договоренности, а также на положениях, по которым сохраняются разногласия, — они представят лишь общую структуру процесса. К моменту окончания напряженного двухдневного (26–27 октября) раунда переговоров по секретному каналу у нас был проект документа. В нем еще было пять или шесть спорных формулировок, но в целом он уже был похож на серьезный шаг вперед после многих лет пробуксовок в решении иранской ядерной проблемы. На встрече с султаном Кабусом, состоявшейся непосредственно перед тем, как мы вылетели домой из Маската, я еще раз поблагодарил его за все усилия по организации работы канала.

— Дело близится к концу, — заверил я его.

* * *

Президент был доволен достигнутым нами прогрессом, но со свойственной юристам осторожностью хотел, чтобы мы «держали рот на замке». Мы были искренне удивлены тем, что нам удалось проделать такой долгий путь за такое короткое время. Столь же сильно мы были удивлены тем, что в течение всех восьми раундов переговоров нам удавалось сохранять секретность канала. Мы понимали, что это не может продолжаться долго, учитывая, что по меньшей мере два журналиста уже сопоставили кое-какие факты.

Новый раунд переговоров в формате «Группы 5 + 1» под руководством Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Кэти Эштон должен был начаться 7 ноября в Женеве. Мы с Венди Шерман, присоединившейся к нашей делегации на переговорах по секретному каналу в конце октября в Омане (ее исключительный профессионализм делал ее единственно возможным кандидатом на пост заместителя госсекретаря по политическим вопросам и, соответственно,

руководителя нашей делегации на переговорах в формате «Шестерки», которые я вскоре собирался оставить), сказали иранцам, что сообщим нашим партнерам по «Группе 5 + 1» о наших прямых двусторонних встречах перед ноябрьской сессией. Они немного занервничали, но поняли, что время пришло. Мы наметили еще один раунд переговоров по секретному каналу на 5–7 ноября, чтобы посмотреть, не удастся ли удалить еще несколько скобок в тексте чернового проекта соглашения перед тем, как мы представим его партнерам по «Шестерке» в качестве основы для ускорения заключения временного соглашения.

Перед Венди стояла незавидная задача: проинформировать наших коллег по «Группе 5 + 1» об усилиях, предпринятых нами на переговорах по секретному каналу. Мы долго спорили о том, когда именно следует рассказать о них нашим ближайшим союзникам. Я буквально разрывался: с одной стороны, будучи заместителем госсекретаря, я не один год проработал с коллегами по «Шестерке» и, кроме того, вполне понимал обоснованное беспокойство израильтян и наших партнеров из числа стран Персидского залива, а с другой стороны, отлично понимал, как опасна утечка информации и преждевременная огласка. Осенью 2013 г. Белый дом склонялся к тому, чтобы сохранять информацию в секрете как можно дольше, но к концу октября для этого уже не было никаких серьезных оснований.

Венди рассказала о наших усилиях и важнейших договоренностях и разногласиях с иранцами Кэти Эштон, которая, как и все мы, понимала важность двусторонних переговоров между США и Ираном, а затем и другим нашим партнерам по «Группе 5 + 1». Некоторые из них не очень удивились. У британского правительства, например, были свои превосходные источники в Омане, и в целом оно было осведомлено о наших успехах. В конце сентября Обама поделился информацией с премьер-министром Израиля Нетаньяху во время разговора один на один в Белом доме. Тот тоже не очень удивился — у израильтян тоже были свои источники в регионе, но воспринял новость не так спокойно, как британцы. Он считал наш секретный канал предательством.

5 ноября мы встретились с иранцами в женеvском отеле Mandarin — подальше от отеля InterContinental, где через несколько дней должен был проходить очередной раунд переговоров в формате «Группы 5 + 1». Президент Обама и госсекретарь Керри велели нам в последний раз попытаться усовершенствовать черновой проект текста соглашения, который теперь деликатно именовался «Проект совместного рабочего документа». Мы немного продвинулись вперед по формулировке положения о «приостановке работы» предприятия в Эраке, но в этом пункте также был текст в скобках. В определении деталей замораживания завода по обогащению ядерного сырья в Нетензе и предприятия «Фордо», а также конверсии и ликвидации существующих запасов высокообогащенного (20%) урана мы продвинулись совсем незначительно. Мы почти достигли взаимопонимания в вопросе об

ответном ослаблении санкций, договорившись о размораживании примерно \$4 млрд иранских активов в течение полугода, предложенном нами в начале переговоров по секретному каналу. Мы также пришли к согласию относительно беспрецедентной процедуры проверок соблюдения иранцами своих обязательств и мер контроля, создав прочную основу для более строгих мер в рамках будущего всеобъемлющего соглашения. В итоге в черновом проекте текста соглашения, подготовленного нами с Тахт-Раванчи и Арагчи (четыре с половиной страницы, напечатанных через один интервал) осталось три или четыре спорные формулировки, которые нам предстояло доработать.

При ознакомлении партнеров по «Группе 5 + 1» с проектом документа имел место ряд неприятных моментов, что, видимо, было неизбежно. Наши успехи весьма впечатлили некоторых из наших европейских коллег, но они были недовольны тем, что их держали в неведении. Кэти Эштон проделала огромную работу, чтобы «Шестерка» сосредоточилась на возможностях, открываемых проектом документа. Зариф уже прибыл в Женеву и был готов выступить от имени иранской команды. Джон Керри прилетел 8 ноября. В ближайшее время должен был прибыть министр иностранных дел Франции Лоран Фабиус, который, помимо своего выдающегося галльского эго, немного задетого сокрытием информации о секретном канале, привез с собой и ценные соображения о том, как доработать спорные формулировки, особенно по предприятию в Эраке. Сергей Лавров и другие министры иностранных дел также вылетели в Женеву.

Следующие несколько дней были отмечены многими драматическими моментами, включая как возникшие под надуманными предлогами, так и действительно отражающие раздражение, возмущение и усталость участников переговоров. На нас все сильнее давили в Вашингтоне, требуя принятия нового пакета санкций, Зариф у себя дома также сталкивался с недоверием и критикой задним числом. Некоторые наши партнеры по «Группе 5 + 1» все еще переживали из-за секретного канала. Кэти Эштон и Джон Керри мастерски сняли большую часть напряженности в «Группе 5 + 1», и мы подготовили новый текст, поддержанный участниками «Шестерки». За основу был взят черновой проект текста, согласованный в ходе переговоров по секретному каналу. Некоторые спорные формулировки были изменены, и, кроме того, было добавлено несколько новых пунктов.

Зариф был не в восторге от обновленного текста, с которым он ознакомился 9 ноября. Иранцы знали, что в двустороннем проекте документа, над которым мы работали в течение многих месяцев, оставались спорные формулировки. Знали они и то, что он должен быть рассмотрен и одобрен остальными участниками «Группы 5 + 1», которые, несомненно, захотят внести в него свои поправки. Но Зариф напомнил Керри, что сталкивается с жестким давлением в Тегеране и

поэтому любые, даже самые незначительные, изменения текста крайне нежелательны. Как и многие талантливые дипломаты, Зариф был неплохим актером, и, когда он схватился за голову, изображая глубокое потрясение и горько сетуя на наше лицемерие, ему удалось растрогать некоторых министров.

После долгого дня и ночи обсуждений министры согласились проконсультироваться в своих столицах и 22 ноября провести еще один — как мы надеялись, финальный — раунд переговоров в Женеве. Существование секретного канала все еще не было предано широкой огласке, и мы опасались, что, если они раскроют информацию, это затруднит завершение работы над временным соглашением. Мы с Джейком вернулись в Женеву 20 ноября, чтобы помочь устранить последние расхождения с иранцами. С ведома и согласия Кэти Эштон 21 ноября мы вместе с присоединившейся к нам Венди Шерман встретились с Арагчи и Тахт-Раванчи. Нам удалось снять некоторые спорные вопросы. Иранцев, видимо, устроила формулировка понятия «обогащение» (урана) в преамбуле, поскольку мы аккуратно разделили понятия «право» и «обогащение» (урана) — первое теперь определялось в широком смысле, то есть в соответствии с текстом Договора о нераспространении ядерного оружия, как признанное право участников договора на добросовестное использование атомной энергии в мирных целях, а второе — в узком смысле, связанном с требованиями Ирана, то есть допускалось при условии принятия и соблюдения согласованных обеими сторонами долгосрочных ограничений на реализацию иранской ядерной программы. Мы также немного продвинулись вперед по Эраку — Арагчи и Тахт-Раванчи признали, хотя и неохотно, поправки французов, требовавших более строгой формулировки положения о прекращении «строительных работ» на этом объекте.

Мы также добились включения в текст документа превосходного набора мер контроля над соблюдением соглашения, включая проверки работы предприятий в Нетензе и объекта «Фордо» в режиме 24/7 и доступ наблюдателей ко всем звеньям производственной цепочки. Что касается ответного ослабления санкций, то мы жестко отстаивали схему, которую Керри в конце концов согласовал с Зарифом. Она основывалась на размораживании \$4,2 млрд иранских нефтяных доходов в течение полугода, при этом предусматривались ежемесячные выплаты в равных долях. Схема включала еще несколько дополнительных шагов — прежде всего ослабление санкций, затрагивающих интересы автомобильной отрасли. Главным бенефициаром выступал французский автомобильный концерн Renault. С лукавым блеском в глазах Зариф рассказывал нам, что их двусторонние беседы с Фабиусом в Женеве в основном были посвящены именно этой теме, а вовсе не Эраку и другим спорным вопросам, о которых французский министр иностранных дел так любил распространяться на публике.

22 и 23 ноября Джон Керри с присущей ему энергией лично участвовал в работе, подталкивая Зарифа к финишной черте и помогая Кэти Эштон руководить «Группой 5 + 1». Он действовал в тесном контакте с президентом, связываясь с ним по секретной телефонной линии. Мы с Джейком приехали в отель InterContinental для финального прорыва. До номера люкс, в котором расположился госсекретарь, мы добирались, пользуясь служебными лифтами и лестницами. Эти шпионские страсти на данном этапе могли показаться несколько излишними, но за прошедшие восемь месяцев мы привыкли соблюдать осторожность и полагали, что лучше показаться смешными, чем предать огласке секретный канал до подписания временного соглашения, теперь озаглавленного «Совместный план действий».

Мы видели, что иранцы спешат закончить работу над соглашением, прежде чем этому помешает политическая ситуация у них в стране. Однако мы не считали, что должны согласиться на какие-либо дополнительные уступки в отношении санкций, и были уверены, что нам удалось сохранить большинство рычагов влияния для решения намного более сложной задачи — ведения переговоров по всеобъемлющему соглашению. Мы с Джейком были в том странном состоянии, которое наступает от постоянного напряжения и хронического недосыпания, и, вспоминая знаменитую сцену из фильма «Храброе сердце», когда персонаж Мела Гибсона призывает соотечественников-шотландцев не отступать перед кавалерийской атакой англичан, лишь твердили друг другу «Держаться, держаться, держаться!», когда иранцы требовали новых уступок.

24 ноября к двум часам ночи мы почти закончили. Министры уже начали терять терпение, и я встретился с Тахт-Раванчи, чтобы убрать последние противоречия и проутюжить оставшиеся спорные формулировки. Усталые, но довольные, мы тихо поздравили друг друга. В четыре утра Кэти Эштон разбудила министров и пригласила их на церемонию подписания временного соглашения. За полчаса до начала церемонии Арагчи позвонил мне и сказал, что у него есть еще «всего две-три поправки», которые надо вести в текст. Иранцы никогда не почувствовали бы себя полностью удовлетворенными, если бы не попытались добиться уступок почти по каждому пункту и не исчерпали бы нашего терпения до последней капли. Я вежливо рассмеялся и сказал.

— Вы немного опоздали. Мы уже закончили.

Принятие «Совместного плана действий» было всего лишь небольшим, промежуточным шагом на пути к цели. Иран обязался заморозить свою ядерную программу на полгода и отказаться от некоторых ее важнейших направлений, и прежде всего ликвидировать существующие запасы высокообогащенного (20%) урана. Кроме того, иранцы согласились на серьезные меры контроля. В ответ мы обязались частично ослабить действующие санкции и в течение полугода не вводить новые.

«Совместный план действий» породил немало проблем. Так, 24 ноября премьер-министр Израиля Нетаньяху публично заявил, что для Ирана он стал «соглашением века». Я сказал Тахт-Раванчи, что израильский премьер делает подобные громкие заявления лишь для того, чтобы укрепить свое политическое положение, и иранец удовлетворенно улыбнулся. Затем на нас обрушился с критикой Конгресс, который предрекал, что иранцы нас обманут, а стройное здание санкций, которые мы так кропотливо строили все эти годы, будет разрушено задолго до подписания всеобъемлющего соглашения. Однако эти предсказания не сбылись. «Совместный план действий» был серьезным соглашением, во многих отношениях более выгодным нам, чем иранцам, которые по-прежнему подвергались огромному экономическому давлению. И нам, и Ирану этот документ дал возможность продемонстрировать, что обе стороны способны соблюдать свои обязательства, выполняя свою часть взаимовыгодной сделки, а президенту Обаме и госсекретарю Керри — время и пространство, необходимые для того, чтобы договориться об окончательном всеобъемлющем соглашении.

* * *

Информация об американо-иранском секретном канале была обнаружена через несколько часов после подписания «Совместного плана действий» — в частности, для того, чтобы объяснить, как «Группе 5 + 1» так быстро удалось заключить промежуточное соглашение с Ираном. Проработав почти три десятилетия в дипломатической службе Госдепартамента, которой я отдавал все свои силы, в конце 2013 г. я планировал уйти в отставку. Однако Джон Керри попросил меня остаться на посту его первого заместителя еще на год — первый год его работы в администрации США, и я обещал это сделать. В итоге, вдохновляемый им и президентом и искренне восхищаясь ими обоими, я проработал до конца 2014 г.

Я был чрезвычайно тронут, когда президент Обама пригласил меня на ланч в Белом доме, чтобы убедить остаться в Госдепартаменте. Будучи по образованию юристом, он умел закрывать сделки. Мы расположились в небольшом неофициальном обеденном зале рядом с Овальным кабинетом. Высокие окна зала выходили в Розовый сад. Мы свободно говорили обо всем — о наших дочерях, об играх НБА в текущем сезоне, о переговорах с иранцами и о положении дел в Госдепартаменте.

— Мне не хотелось бы взывать к вашему ирландскому чувству долга или вашей католической вере, — сказал он, — но я считаю вас прекрасным специалистом и был бы весьма признателен, если бы вы остались еще на год.

Я заметил, что он как раз неплохо сыграл на свойственном католикам-ирландцам чувстве долга — ведь теперь я был обязан ему за приглашение на ланч.

После того, как наш секретный канал уже стал частью истории, мы с Джейком играли лишь эпизодическую, вспомогательную роль в переговорах по всеобъемлющему ядерному соглашению, которые продолжались в течение 2014 г. и первом полугодии 2015 г. За долгие часы и дни секретных переговоров у нас сложились относительно доверительные отношения с Арагчи, Тахт-Раванчи и их коллегами, а также с Зарифом. Хотя иранцы знали, что путь к всеобъемлющему соглашению пролегает через «Группу 5 + 1», они прекрасно понимали, что в основе успеха лежат контакты США с Ираном, которые теперь стали открытыми и регулярными. Даже начисто лишённые сентиментальности иранцы, видимо, иногда ностальгировали по нашим менее формальным встречам в рамках секретного канала в 2013 г.

Госсекретарь Керри с головой ушел в работу по заключению всеобъемлющего соглашения — он и Зариф были главными драйверами процесса. Венди Шерман неутомимо и искусно руководила работой значительно расширившейся команды переговорщиков, в которую теперь вошли Джим Тимби и Норм Роул, а также высококвалифицированные эксперты из министерства финансов, министерства энергетики и других ведомств. Благодаря экспертным знаниям в области ядерной отрасли и творческому мышлению министра энергетики Эрни Мониза были устранены разногласия с его иранским коллегой Али Салехи, который тоже был выпускником Массачусетского технологического института. Я несколько раз присоединялся к нашей команде в тесных конференц-залах венского отеля «Палас Кобург», где быстро привык и к неторопливому ритму многосторонних переговоров, и к меню шведского стола. Во второй половине 2014 г. по просьбе Керри я несколько раз конфиденциально беседовал с Зарифом. Перед марафоном переговоров в Лозанне весной 2015 г. я негласно встретился в Женеве с Арагчи и Тахт-Раванчи. Поскольку Конгресс торопил нас и настаивал на введении новых, более жестких санкций, а иранцы тормозили решение ключевых вопросов, я прямо сказал им:

— Мы продвинулись очень далеко, но, может быть, мир обойдется и без нашего соглашения.

Мои слова заставили их задуматься.

Переговоры Керри с Зарифом и Кэти Эштон в Лозанне в конце марта и начале апреля 2015 г. были самым длительными, в которых участвовали госсекретари со времен Кэмп-Дэвида в 1978 г. В итоге 2 апреля было объявлено о достижении договоренности по основным положениям «Совместного всеобъемлющего плана действий», а в июле соглашение было подписано. В обмен на частичное ослабление санкций Иран обязался навсегда отказаться от разработки ядерного оружия и согласился на строгие долгосрочные ограничения гражданской ядерной программы. При этом 98% иранских запасов обогащенного урана и почти две трети центрифуг должны были быть ликвидированы. Соглашение отрезало Ирану и другие потенциальные пути к созданию атомной

бомбы, поскольку предусматривало демонтаж активной зоны ядерного реактора на предприятии по производству тяжелой воды в Эраке и мощностей по производству оружейного плутония. Был запущен механизм строгих проверок и мер контроля, в том числе перманентных. По меньшей мере на ближайшее десятилетие «время прорыва» — время, за которое Иран мог произвести количество оружейного урана, достаточное для создания атомной бомбы, — увеличивалось с двух-трех месяцев, обеспечиваемых «Совместным планом действий», примерно до года. Мы достигли поставленной цели — перекрыли возможный путь к войне.

* * *

Когда мы впервые тайно вылетели в Оман в начале 2013 г., трудно было даже вообразить, что иранскую ядерную проблему — в то время самую взрывоопасную в международном пейзаже — удастся решить средствами дипломатии. Этому препятствовала, помимо всего прочего, и долгая история обид и недоверия в американо-иранских отношениях. Политика Тегерана и Вашингтона была разрушительной, в ней почти не оставалось места для маневрирования и готовности к риску. Ядерная проблема как таковая была настолько сложна и запутанна, что могла свести с ума любого. У нас почти не было оснований полагать, что удастся преодолеть хотя бы одно из этих препятствий, не говоря уже обо всех.

Ни «Совместный план действий», ни «Совместный всеобъемлющий план действий» не были эталонными соглашениями. В идеале Иран должен был полностью отказаться от обогащения ядерного сырья, а существующие обогатительные предприятия должны были быть демонтированы. Но мы живем не в идеальном мире, и такое блюдо, как совершенство, редко присутствует в дипломатическом меню. Не в наших силах было лишить иранцев ядерных ноу-хау. Знания нельзя уничтожить ни военными, ни дипломатическими средствами. Но в наших силах было серьезно и надолго ограничить ядерную активность Ирана, строго контролировать соблюдение иранцами своих обязательств, обеспечив беспрецедентный доступ наблюдателей к ядерным объектам, и помешать иранскому руководству создать атомную бомбу.

Несмотря на все компромиссы и недостатки всеобъемлющего соглашения, оно стало убедительным доказательством того, что многого можно добиться дипломатическими средствами. Мы начали действовать на начальном этапе работы администрации Обамы, основываясь на предварительных шагах, сделанных в конце срока правления администрации Джорджа Буша–младшего. Сначала мы убедились в серьезности намерений иранцев, вступив с ними в прямой диалог. Затем мы приложили усилия для создания широкой коалиции и добились принятия набора более жестких санкций. Важнейшую роль сыграла наша готовность непосредственно участвовать в переговорах и предлагать творческие решения. Это заставило иранцев занять оборонительную

позицию, лишила их предлога, под которым они могли бы бездействовать, и усилило нашу коалицию. Когда Тегеран проявил неготовность и неспособность двигаться вперед, у нас появились основания для организации мощного экономического давления на Иран. А когда угроза для американского военного превосходства, едва маячившая на горизонте, начала становиться реальностью, наша решимость любыми средствами гарантировать, что Иран не сможет создать ядерное оружие, стала еще тверже.

Когда наше давление на Иран достигло критических показателей, нужно было действовать, иначе мы рисковали утратить контроль над ситуацией. Санкции оказали такое мощное воздействие на Иран, потому что носили международный характер. Их поддерживали практически все представители мирового сообщества — хотя некоторые, может быть, и неохотно. Когда в Иране пришли к власти Рухани и Зариф, стремящиеся изменить образ Ирана и представить его прагматичным и вызывающим симпатию игроком, для дипломатии настало время серьезного испытания. Ключевым вопросом заключался в том, согласится ли Иран взять на себя достаточно серьезные долгосрочные обязательства в обмен на ослабление санкций и возможность ограниченного обогащения урана. Без согласия на выполнение серьезных обязательств и строгие меры контроля ни о каком соглашении не могло быть и речи, но в то же время, если бы мы настаивали на полном отказе от обогащения ядерного сырья, мы бы тоже ничего не добились. Как однажды сказал нам Арагчи, гражданская ядерная программа, включая обогащение урана, была «предметом национальной гордости иранцев, их полетом на Луну».

Вопреки прогнозам противников ядерного соглашения, предрекавшим, что иранцы нас обманут, в течение первых нескольких лет после подписания «Совместного всеобъемлющего плана действий» и инспекторы МАГАТЭ, и представители американского разведывательного сообщества неоднократно подтверждали, что Иран соблюдает свои обязательства. В результате ослабления санкций экономика Ирана не была окончательно разрушена. Соглашение лишило иранский режим возможности утверждать, что причиной тяжелого экономического положения большинства иранцев является внешнее давление, а не хроническое неумение управлять страной, коррупция и нерациональное использование ресурсов. Массовые протестные выступления летом 2017 г. показали, что позиции клерикального руководства в Тегеране не так уж прочны. Как и опасался Верховный руководитель во время переговоров по ядерной проблеме, соглашение не сгладило, а, наоборот, сделало более заметными недостатки иранского режима.

Между тем Иран продолжал экспортировать нестабильность в Ближневосточный регион, используя в своих интересах и усиливая хаос в Сирии и Йемене, вовлекая своих главных союзников и помощников в

жестокое региональное противостояние с Саудовской Аравией и другими суннитскими государствами. Президент Обама всегда понимал: чтобы развеять опасения наших друзей и партнеров в регионе, обеспокоенных перспективой ослабления нашей поддержки вследствие налаживания диалога с Тегераном, ядерное соглашение должно стать частью более широкой стратегии. Безусловно, ядерная сделка не лишала США и их партнеров возможности принимать меры против неядерных нарушений иранского руководства; но у критиков все равно оставалось много причин высмеивать подход администрации. По их мнению, мы обуздали ядерные устремления Ирана, но усилили его способность мутить воду в регионе.

Дональд Трамп пришел к власти с предубежденным, пренебрежительным отношением к «Совместному всеобъемлющему плану действий», который он назвал «худшей сделкой из всех когда-либо заключенных». Он не видел ни практической пользы от соглашения, связанного с ограничением иранской ядерной программы, ни в целом ценности концепции, основанной на понимании значения классической дипломатии — строительства коалиций и решения проблем путем переговоров, со всеми необходимыми для этого взаимными уступками. Его подход был намного более унилатералистским, нацеленным не столько на заключение сделки с иранцами на максимально выгодных условиях, сколько на усиление давления на них до такой степени, чтобы они были вынуждены капитулировать, поскольку иначе их бы ждала катастрофа. Несмотря на настойчивые просьбы других членов «Группы 5 + 1» и отсутствие доказательств нарушения иранцами своих обязательств, в мае 2018 г. Трамп настоял на выходе США из «Совместного всеобъемлющего плана действий».

Я был удивлен только тем, что Трамп сделал это не сразу, учитывая, что он был яростным противником сделки с Ираном. Тем не менее после стольких лет усилий, направленных на заключение соглашения, в значимость которого я продолжал твердо верить, это было крайне неприятно. Я задавался вопросом: что мы могли сделать, чтобы сделать соглашение более прочным, затруднить выход из него? Может быть, мы могли оказывать давление на иранцев дольше, продлив срок действия временного соглашения — «Совместного плана действий», чтобы добиться от Тегерана более серьезных уступок — например, по срокам ограничений на обогащение ядерного сырья до определенного уровня. Но реальность была такова, что и в США, и в Иране политики раздражались и проявляли нетерпение, а консолидировать усилия «Группы 5 + 1» всегда было намного труднее, чем могло показаться сторонним наблюдателям, — особенно после того, как между ее членами начались серьезные разногласия в связи с другими проблемами — например, событиями в Украине или в Южно-Китайском море.

Может быть, мы могли бы сделать свою работу лучше, если бы сумели противостоять иранской угрозе для Ближнего Востока в широком смысле

как до, так и после принятия всеобъемлющего ядерного соглашения. Готовность взять на себя более серьезные риски в противостоянии режиму Асада после начала сирийской гражданской войны в 2011 г. стала бы мощным сигналом для Ирана и позволила бы смягчить недовольство Саудовской Аравии и других наших старых друзей ядерной сделкой. Однако полностью устранить их обеспокоенность все равно было бы невозможно. Они были глубоко встревожены событиями «арабской весны» и перспективами изменения регионального порядка, в котором Иран неизбежно занял бы свое место. Но мы, возможно, могли сделать больше, чтобы показать, что ядерное соглашение было началом, а не концом трезвой политики в отношении Ирана.

Несомненно, Трампу труднее было бы отказаться от «Совместного всеобъемлющего плана действий», если бы мы сумели заручиться более серьезной поддержкой ядерного соглашения внутри страны. Выйти из официального договора было бы труднее, чем из исполнительного соглашения¹⁹. Однако, учитывая глубокую политическую поляризацию в Вашингтоне, добиться двух третей голосов в поддержку соглашения было практически невозможно. А результаты опросов общественного мнения, показавшие, что 60% американцев были против выхода из ядерного соглашения, оказались недостаточно прочной гарантией его сохранности.

Выход Трампа из ядерного соглашения стал еще одним напоминанием о том, что уничтожить плоды дипломатических усилий куда легче, чем взрастить их. Этот шаг возмутил союзников, много лет поддерживавших наши усилия. Повторное введение американских санкций, несмотря на возражения партнеров, нанесло еще больший ущерб дипломатии как инструменту реализации политики, и без того пострадавшему от пренебрежительного отношения, и заставила другие страны искать пути снижения зависимости от доллара и американской финансовой системы. Кроме того, это привело к одержимости Ираном, стратегическое значение которого возросло за счет более важных приоритетов — таких как восстановление альянсов и выстраивание отношений с соперничающими великими державами.

Отказ Трампа от ядерного соглашения с Ираном стал еще одним ударом по нашей репутации и доверию мирового сообщества, не сомневавшемуся, что мы выполним свою часть сделки. Возможно, понятие «репутация» уже ничего не значит в Вашингтоне, который иногда так любит подталкивать президентов к применению силы для поддержки нашей валюты и влияния в мире. Но в дипломатии оно по-прежнему сохраняет свое значение, особенно после утраты господствующего положения на мировой арене, когда ключевую роль начинает играть наша способность мобилизовать другие государства для решения общих проблем. Решение Трампа выйти из «Совместного всеобъемлющего плана действий», переключаясь с односторонним силовым подходом, приведшим к войне в Ираке в 2003 г., и

непреодолимым стремлением использовать могущество США для изменения порядка в Ближневосточном регионе, стало еще одним свидетельством опасного пренебрежения к дипломатии. Именно этот рискованный, дерзкий и необдуманый подход нанес непоправимый ущерб влиянию США в прошлом и легко может сделать это снова.

10

Первоочередной инструмент воздействия: дипломатия и ведущая роль Америки

Расставаясь с работой, мы неизбежно оглядываемся назад и пытаемся заглянуть в будущее. Именно этим я попеременно и занимался, стоя на сцене в празднично украшенной Комнате Бенджамина Франклина в здании Государственного департамента, где осенью 2014 г. мои коллеги в торжественной обстановке провожали меня на заслуженный отдых. Это была необыкновенно роскошная церемония, и я изо всех сил смирял свое эго, чтобы не впасть в гордыню. На церемонии присутствовали мои родные, друзья, коллеги и зарубежные партнеры по дипломатической работе. Был показан видеофильм с поздравлениями от всех здравствующих на тот момент госсекретарей, начиная с Генри Киссинджера.

Приятной неожиданностью стало прибытие на церемонию президента Обамы, который приехал, чтобы поддержать меня и членов моей семьи. Он рассказал собравшимся о том, как 10 лет назад я вызволил его, в то время новоиспеченного сенатора, из «плена» в Перми, а также о некоторых других, более полезных для общества приключениях, которые мы пережили за годы совместной работы. Президент также напомнил о повседневной самоотверженности Лисы и моих дочерей, а также о том, как важна для сотрудников дипломатической службы Госдепартамента поддержка членов их семей. Пришел и вице-президент Байден, как всегда, заразив собравшихся своим добродушием и энтузиазмом. Госсекретарь Керри объявил, что одному из залов Госдепартамента решено присвоить мое имя. Я был тронут такой заботой, но немного растерялся, когда вскоре после этого от коллег, работающих за границей, начали поступать выражения соболезнования — они решили, что со мной случилось самое худшее.

Церемония шла своим чередом, звучали все новые и новые теплые слова, и я начал ощущать, как быстро тает чувство некоторой отстраненности от людей, культивированное мной еще в детстве, поскольку я рос в семье военных, вместе с родителями постоянно переезжал с места на место и боялся привязываться к людям. Это

чувство я оттачивал все эти годы, получая все новые и новые должности и назначения. С тех пор, как мы с Лисой в этой самой комнате давали присягу при поступлении на работу в Госдепартамент, минуло 33 года. Все это время я знал только одного работодателя, только одно место работы, только одну профессию. Расставаться со всем этим было нелегко, но я гордился той скромной ролью, которую сыграл в великой драме американской дипломатии.

Я мысленно переносился в еще более роскошно и, разумеется, более торжественно убранный просторный зал Королевского дворца в Мадриде, где четверть века назад был потрясен могуществом и влиянием американской дипломатии, увидев ее во всем великолепии. Это воспоминание уходило все дальше в прошлое, тускнело на фоне событий, меняющих ситуацию в мире. Неоспоримое превосходство Америки в однополярном мире не могло сохраняться вечно. Оно неизбежно должно было уйти в историю, поскольку другие игроки становились все более богатыми, сильными и уверенными в себе. В условиях тектонических геополитических сдвигов, отчасти ускоряемых нашими собственными ошибками, роль и задачи США тоже начали меняться. После окончания холодной войны мы расслабились, убаюканные своим господствующим положением, а затем, пережив потрясение в связи с событиями 11 сентября 2001 г., начали постепенно утрачивать понимание ценности дипломатических инструментов. Слишком часто для достижения своих стратегических целей и удовлетворения амбиций мы полагались прежде всего на грубую силу, тем самым приближая конец мирового господства США, усиливая желание противников (и предоставляя им возможность) опрокинуть контролируемый США мировой порядок и вызывая разочарование у американской общественности.

Прекрасная церемония проводов на пенсию и моя служба близилась к концу, а я думал о том, в каких трудных условиях придется работать новому поколению американских дипломатов. Однако вызов, с которым им пришлось столкнуться спустя два года, когда к власти пришел Дональд Трамп, оказался несравнимо более серьезным, чем я предполагал. За время его пребывания в президентском кресле как наше сравнительное влияние, так и наше стремление и способность контролировать ситуацию в мире постепенно ослабевали, причем этот процесс ускорялся. Наша роль становилась все менее значимой, что приводило в замешательство наших друзей, радовало противников и подтачивало фундамент системы международных отношений, которую мы выстроили и сохраняли в течение семи десятилетий.

Глубоко саморазрушительная кампания против профессиональной дипломатии под девизом «Страх и трепет», развязанная новой администрацией, сделала этот вызов еще более серьезным. Придя к власти, администрация сразу же настояла на унилатералистском дипломатическом разоружении, что в равной степени стало следствием

ее идеологических предрассудков и вопиющей некомпетентности. Это произошло именно в тот момент, когда дипломатия начала приобретать как никогда серьезное значение с точки зрения защиты интересов США в мире, где Америка уже не была единственным влиятельным игроком, но по-прежнему оставалась великой державой, сохраняющей достаточно сильные позиции, позволяющие вести за собой мир в решении стоящих перед всеми нами проблем.

Окно наших возможностей определять стратегию в меняющемся международном пейзаже и играть ведущую роль в мире постепенно закрывается, но оно еще не захлопнулось. Стратегия, о которой идет речь, потребует переосмысления роли дипломатии и нового пакта между ней и американским обществом, необходимого для восстановления нормального финансирования основных функций и направлений деятельности дипломатов и их успешной адаптации к новым вызовам и реалиям. Важно также осознать, что возможность обеспечения лидирующей роли США в мире напрямую зависит от внутреннего обновления в стране.

* * *

Кто бы ни занял пост президента в 2016 г., ему неизбежно пришлось бы столкнуться со множеством сложных проблем, порожденных как быстрым изменением международной обстановки, так и ростом недовольства внутри страны. Эти проблемы создал не Дональд Трамп. Если бы к власти пришла Хиллари Клинтон, ей тоже не удалось бы их избежать. Когда в ноябре 2016 г. американцы пришли на выборы, в мире уже начали происходить исторические сдвиги, которые потребовали бы от любой новой администрации как огромных затрат сил и средств, так и творческого воображения.

Возвращение к соперничеству между великими державами в каком-то смысле стало возвратом к более естественному состоянию международных отношений, чем то, в котором они находились в биполярном мире времен холодной войны или в период американского превосходства после ее окончания. Вместе с тем оно несло в себе новые серьезные риски, а также ряд других положительных и отрицательных моментов, с которыми американской системе государственного управления не приходилось сталкиваться в прошлом. Стремление Китая восстановить свое традиционное доминирующее положение в Азии уже заставило пересмотреть многие наши привычные, сложившиеся после окончания холодной войны представления о том, как посредством интеграции в контролируемый США мировой порядок заставить эту страну отказаться от своих амбиций или хотя бы ограничить их. Председатель КНР Си Цзиньпин пытался продемонстрировать свое влияние не только в Азии, но и в других регионах, вплоть до Европы и Ближнего Востока. И нашим традиционным азиатским союзникам, и новым партнерам — таким как Индия — приходилось учитывать это и, соответственно, корректировать свои стратегические расчеты, что вело к

росту напряженности в регионе и усиливало ощущение неопределенности.

Динамизм Китая и в целом Азиатско-Тихоокеанского региона сделал более заметными проблемы и противоречия в Европе, страдающей как от внутривнутриполитических кризисов, так и от давления извне, в том числе со стороны возрождающейся России. Путин продолжал провоцировать более сильных противников, используя разделение в Европе, стремясь отомстить нам в Украине и Сирии и сея хаос во всех направлениях, вплоть до грубых попыток повлиять на президентские выборы в США.

На фоне трений между великими державами углублялся кризис регионального порядка, вызванный как усилением влияния отдельных региональных конкурентов, так и бессилием распадающихся государств. Чемпионом по количеству и сложности проблем и постоянным очагом нестабильности оставался Ближний Восток. Перестав играть традиционную роль мировых поставщиков энергетических ресурсов, большинство арабских стран утратили возможность поддерживать экономику за счет природной ренты и замазывать проблемы, связанные с неравенством возможностей и неуважением к человеческому достоинству. Они балансировали на грани новых внутренних потрясений, а их слабостью пользовались экстремисты. Будущее Африки несло в себе и новые надежды, и угрозы, учитывая, что численность населения континента к середине XXI в. могла удвоиться, а нерешенные проблемы, включая региональные конфликты, плохое управление, а также дефицит воды, продовольствия и медицинской помощи, приобретали угрожающие масштабы. Оба американских континента оставались главной естественной стратегической опорой Соединенных Штатов. «Тихоокеанский век» давал им определенные преимущества и открывал новые возможности, но им мешали диспропорции развития и недостаток внимания со стороны США.

Из-за непрекращающегося соперничества между государствами и разрушения основ региональной стабильности старый послевоенный мировой порядок трещал по швам. Его устаревшие институты уже не могли приспособиться к новым условиям. Пять постоянных членов Совета Безопасности ООН ревниво защищали изношенную систему, а международные финансовые и торговые организации сопротивлялись радикальным реформам. Между тем трансформационный эффект климатических изменений с каждым годом проявлялся все сильнее. Таяние полярных льдов, повышение уровня Мирового океана и небывалые климатические аномалии, а также другие последствия катастрофического разрушения природной среды, вызванного человеческой деятельностью, создавали серьезные проблемы, требующие принятия срочных мер. Достаточно сказать, что всего через два десятилетия половина населения земного шара может столкнуться с острой нехваткой пресной воды.

По сравнению со скоростью изменений и сдвигов, вызванных технологической революцией, темпы перемен, обусловленных в свое время промышленной революцией, выглядят просто черепашьими. Достижения в области компьютерного обучения, искусственного интеллекта и биосинтеза мгновенно изменили ситуацию, не оставив государству и обществу времени на поиск путей максимального использования преимуществ новых технологий, минимизации их возможных негативных последствий и разработки эффективных международных «правил дорожного движения». В общем и целом авторитарные режимы начали использовать новые технологии, которые, казалось бы, должны были играть децентрализующую роль, для усиления централизованного контроля над гражданами.

Конкуренция, коллизии и хаос, вызываемые всеми этими факторами, нарастали постепенно; их контуры наметились уже в сложный период после окончания холодной войны. В меморандуме, подготовленном в январе 1993 г. для вступившего тогда в должность госсекретаря Кристофера, я указывал на шизофреническую двойственность формирующейся новой системы международных отношений, разрываемой противоречием между двумя разнонаправленными тенденциями: глобализацией мировой экономики и фрагментацией международной политики. Баланс сил и сравнительные позиции конкурентов постоянно менялись, причем разобраться в этих хитросплетениях было непросто. «Результатом этих тенденций, — писал я, — стал хаос, заставляющий некоторых ностальгировать (или почти ностальгировать) по знакомой дисциплине и порядку времен холодной войны» [1]. Четверть века спустя мне все еще удавалось побороть ностальгию, но масштабы хаоса значительно возросли.

В этот период глубоких потрясений дипломаты, как и представители всех других оказавшихся под угрозой профессий, испытывали экзистенциальную тревогу и страдали от неуверенности в завтрашнем дне. За долгие годы службы я своими глазами мог наблюдать, как постепенно разрушается почти полная монополия на представительство, доступ к информации и возможность наблюдать за событиями изнутри и влиять на них, которой раньше обладали дипломаты, работавшие в иностранных столицах и напрямую контактировавшие с представителями государства и общества. В начале 1980-х гг., будучи начинающим дипломатом и служа на Ближнем Востоке, я отправлял в Вашингтон с дипломатической почтой так называемые аэрограммы — тщательно подготовленные, подробные аналитические материалы, которые доходили до адресата только через несколько дней. Высшие должностные лица посещали столицы зарубежных государств все чаще, но низкая скорость коммуникаций делала дипломатические каналы важнейшим направлением работы. Дипломаты играли центральную роль, они были наделены значительными полномочиями и пользовались относительной самостоятельностью.

10 лет спустя «эффект CNN», проявившийся во время войны в Персидском заливе, ознаменовал начало эпохи доступности информации в реальном времени, а в последующие годы интернет снес последние препятствия для мгновенного распространения информации и налаживания прямых коммуникаций. Главы государств и высокопоставленные правительственные чиновники получили возможность общаться друг с другом напрямую; необходимость покидать для этого здание министерства иностранных дел или посольства стала восприниматься как анахронизм. Негосударственные акторы — главы крупных благотворительных фондов, активисты гражданского общества и руководители корпораций, а также представители других негосударственных организаций — пользовались все большим влиянием в мире, ставя на повестку дня огромное количество стратегических проблем и финансируя их решение. Пример WikiLeaks наглядно продемонстрировал, что любое сообщение под грифом «секретно» может стать достоянием широкой общественности, а социальные сети разрушили некогда четкие каналы формирования общественного мнения.

Несмотря на огромные усилия госсекретарей, представлявших обе партии, нам часто не удавалось грамотно адаптироваться к новой реальности. В результате наши базовые навыки атрофировались, а новые еще не выработались, и мы не успевали вовремя реагировать на происходящие события, вызовы меняющейся политической ситуации и появление новых игроков и инструментов. После окончания холодной войны наши бюджеты значительно сократились — за период с 1985 по 2000 г. расходы на содержание Госдепартамента и внешнеполитическую деятельность в реальном выражении снизились наполовину. Госсекретарь Бейкер открыл более 10 новых посольств в бывших республиках СССР, не требуя от Конгресса дополнительного финансирования, а при госсекретаре Олбрайт расходы на дипломатическую службу Госдепартамента фактически были сведены к нулю. После событий 11 сентября 2001 г. общая устойчивая тенденция к милитаризации и централизации управления получила чудовищное ускорение, в результате чего сила и дипломатия поменялись местами; влияние США ослабело, мы оказались в трагическом тупике войны в Ираке; стратегия развалилась, а дипломатические инструменты были повреждены.

Разумеется, нельзя отрицать, что угроза применения силы значительно повышает шансы на дипломатический успех. Нередко лучший способ прочистки мозгов упрямых партнеров за столом переговоров — наглядная демонстрация убедительного силового «аргумента» в фоновом режиме. Именно силовые аргументы помогали Бейкеру проявлять свой талант переговорщика на встречах с арабами и израильтянами в ходе подготовки к Мадридской мирной конференции, а Керри — блистать своим дипломатическим искусством при решении иранской ядерной проблемы. «Вы и представить себе не можете, —

отмечал Джордж Кеннан, — каким прекрасным дополнением к дипломатическому обмену любезностями является небольшое, не бросающееся в глаза воинское формирование на заднем плане» [2].

Однако привычка чрезмерно полагаться на военные инструменты разрушительна для политики. Убедительным подтверждением этого может служить эпизод с линкором «Нью-Джерси», обстреливавшим Ливан в начале 1980-х гг. без привязки к реализуемой стратегии и дипломатии. Другое подтверждение, намного более печальное, — наш катастрофический провал в Ираке два десятилетия спустя.

Милитаризация дипломатии — это ловушка, ведущая к избыточному (или преждевременному и непродуманному) использованию силы и недооценке эффективности других инструментов, помимо военных. Как любил повторять Барак Обама, «если из всех инструментов у вас есть только молоток, то все проблемы кажутся вам гвоздями». Даже Пентагон и военачальники вопреки своим интересам указывали на опасность нарушения баланса между силой и дипломатией. Министр обороны Боб Гейтс постоянно напоминал Конгрессу, что численность чиновников американских военных ведомств превосходит численность сотрудников дипломатической службы Госдепартамента, а одному из его преемников, Джиму Мэттису, принадлежит знаменитое высказывание о том, что сокращение расходов на дипломатию ведет к росту расходов на боеприпасы.

Гейтс и Мэттис понимали, что усиление роли и возможностей вооруженных сил ведет к ослаблению внимания к дипломатии и ее способности решать свои главные задачи. В Ираке и Афганистане дипломаты обнаружили, что их постепенно начали использовать для поддержки стратегии военных, занятых борьбой с повстанцами, вынуждая решать задачи, связанные с переустройством социальной структуры общества и укреплением государства, — то есть задачи, которые в принципе не могли и не должны были решать американцы. Временами нас, казалось, заставляли заниматься тем, чем в XIX в. занималось британское Министерство по делам колоний, а не тем, чем подобало заниматься дипломатической службе Госдепартамента США. Нам приходилось использовать наши постоянно сокращающиеся кадровые ресурсы для долгой и тяжелой работы, направленной на создание институтов государственного управления и экономических структур, построить которые могли только сами иракцы и афганцы. На самом же деле дипломаты, работавшие «на местах», должны были выполнять свои прямые обязанности, решая намного более серьезные задачи. Они должны были вести кропотливую, чрезвычайно сложную работу с национальными лидерами, убеждая их преодолеть религиозные разногласия, минимизировать коррупцию и начать постепенно создавать некое подобие справедливого политического режима. В широком смысле задачей дипломатов было обеспечение региональной поддержки

неустойчивых национальных правительств в зонах конфликта и ограничение внешнего вмешательства.

Еще одной ловушкой для дипломатии, помимо милитаризации после событий 11 сентября 2001 г., стала чрезмерная централизация управления и склонность раздутого аппарата Совета национальной безопасности к микроменеджменту. Разумеется, в эпоху, начавшуюся после событий 11 сентября 2001 г., пяти десятков специалистов, работавших в аппарате СНБ при Колине Пауэлле в конце 1980-х гг., или примерно такого же количества сотрудников аппарата СНБ времен Брента Скоукрофта и Джорджа Буша–старшего было уже недостаточно для решения множества новых задач. Борьба с терроризмом набирала обороты, ситуация в мировой экономике диктовала свои требования, и Белый дом был вынужден расширять свои координационные функции. Но пятикратный рост аппарата СНБ за четверть века — это явный перебор. СНБ по-прежнему привлекал многих опытных политических назначенцев и лучших карьерных госслужащих из различных министерств и ведомств. Естественно, у них возникал соблазн брать на себя все больше исполнительных функций. Близость к Овальному кабинету усиливала их ощущение избранности, а энергия, талант и энтузиазм обуславливали стремление не ограничиваться исключительно координационными функциями, но также участвовать в разработке и реализации политики.

Проблема состояла в том, что в результате, как и следовало ожидать, начались жалобы на недостаток инициативы и драйва в других министерствах, прежде всего в Госдепартаменте. На труднодоступных игровых площадках политической бюрократии Вашингтона Госдепартамент часто выталкивали за пределы поля. Заместителей госсекретаря, ответственных за важнейшие регионы, все реже приглашали на заседания в Зале оперативных совещаний Белого дома, зато задняя скамья была до отказа заполнена сотрудниками аппарата СНБ. Видя, что их оттесняют еще на взлете, не допуская к участию в обсуждении стратегии и процессу принятия решений, даже самые добросовестные высокопоставленные сотрудники Госдепартамента, естественно, считали себя свободными от всякой ответственности за мягкую посадку, то есть за успешную реализацию стратегии. Это никоим образом не оправдывало неспособность нашего ведомства действовать более энергично, проявить изобретательность и решать проблемы собственными бюрократическими методами, оптимизировав организационную структуру и заставив работать корпоративную культуру. Но в условиях чрезмерной централизации и милитаризации делать это было чрезвычайно трудно.

Слишком много было прерванных взлетов и жестких посадок. Ситуация в мире становилась все более опасной. Все видели, что наши злоключения обходятся стране слишком дорого. Льется кровь, тратятся деньги, которым можно было бы найти лучшее применение. Между

вашингтонским истеблишментом, глубоко убежденным в необходимости мирового лидерства США, и американским обществом, не разделяющим этого убеждения, образовался и начал быстро расти раскол. Доказывать целесообразность ведущей роли Соединенных Штатов в условиях зарождающегося нового мирового порядка с каждым днем становилось все труднее.

Администрация Клинтона столкнулась с первой версией этого вызова сразу после окончания холодной войны. Как мы писали госсекретарю Кристоферу, только что заступившему на свой пост, в переходный период, наступивший после окончания холодной войны, «госсекретарю и президенту придется решать очень сложную задачу. Во время холодной войны оправдывать расходы на национальную безопасность и добиваться поддержки долгосрочных обязательств США за рубежом было относительно несложно. Теперь делать это будет несравнимо труднее». К 2016 г. такие магические формулы, как «либеральный мировой порядок», уже не работали за пределами внешнеполитического «пузыря», ограниченного кольцевой автострадой вокруг Вашингтона, а противоречие между нашей приятной возней вокруг ведущей роли Америки и сомнениями граждан США в том, что мы правильно расставили приоритеты, продолжало нарастать.

Наследие первого десятилетия XXI в., включающее две чрезвычайно дорогостоящие и изнурительные войны и глобальный финансовый кризис, не только усилило чувство усталости от зарубежных неурядиц, но и вызвало откровенное разочарование. Многие американцы на собственной шкуре ощутили рост неравенства доходов и возможностей, разъедающий наше общество, и убедились в неспособности ни одной из предыдущих администраций решить серьезные проблемы инфраструктуры. При этом они инстинктивно понимали, что некоторые наши решения, касающиеся зарубежных обязательств, оказались неудачными и к тому же были приняты в период, когда внешних угроз нашему существованию или чего-либо похожего на них было куда меньше, чем в любой другой период в течение последних десятилетий. Недоверие и сомнения усиливались вследствие явных успехов наших конкурентов и противников, особенно хорошо заметных на фоне наших потерь и ошибок. Никакие бюрократические реформы и законодательные инициативы не решат проблему, пока не будет преодолено это фундаментальное противоречие.

* * *

Администрация Трампа унаследовала проблемы, накопившиеся более чем за три десятилетия после окончания холодной войны, и способствовала их обострению. Она внесла свой вклад в сокращение возможностей США влиять на меняющуюся ситуацию в мире, разрушение американской дипломатии и углубление раскола внутри страны в вопросе о нашей глобальной роли.

Как и Барак Обама, Дональд Трамп понимал, что подход Америки к внешней политике требует серьезной корректировки. Как и Обама, Трамп правильно поставил главный вопрос: как изменить стратегию США в период, когда наше доминирующее положение в однополярном мире, сформировавшемся после окончания холодной войны, кануло в историю, а общественная поддержка активной ведущей роли США в мире становится все слабее? Оба президента видели необходимость восстановления баланса и в отношениях с союзниками, которые слишком долго несли непропорционально малую долю общего бремени, связанного с обеспечением безопасности, и в экономических отношениях с такими конкурентами, как Китай, которые продолжали пользоваться протекционистскими торговыми преимуществами, хотя их статус развивающихся стран давно остался в прошлом. Оба президента были готовы порвать с привычными представлениями и начать договариваться с противниками напрямую; оба с самого начала скептически относились к нашей ортодоксальной внешней политике. Однако их ответы на главный вопрос об изменении американской стратегии были совершенно разными.

Президент Обама стремился адаптировать к новым реалиям и лидирующую роль США, и мировой порядок, который мы в основном сами построили и поддерживали в течение семи десятилетий. Он опирался на понятие просвещенного эгоизма, определявшего американскую внешнюю политику в лучших ее проявлениях со времен реализации в Европе плана Маршалла, нацеленного на то, чтобы все больше людей и государств во всем мире были заинтересованы в соблюдении общих правил и участии в работе институтов, обеспечивающих безопасность и процветание. Его подход основывался на трезвом понимании пределов американского влияния. Хотя в кризисных ситуациях Обама вынужден был играть и короткие партии, он старался не браться за решение непосильных задач. Он был сторонником игры вдолгую, что иногда воспринималось как нерешительность. Но в основе его подхода лежало оптимистичное представление о том, в каком направлении пойдет история Америки, если будет создана продуманная модель политической и экономической открытости, а участие в обновленных союзах и партнерствах будет выгодно отличать США от таких одиноких держав, как Китай и Россия.

В отличие от Обамы, президента Трампа трудно было заподозрить в нерешительности. Его целью была не адаптация, а разрушение. Он пришел к власти с твердым убеждением, не основанном на историческом опыте, что Соединенные Штаты оказались в заложниках у созданного ими самими мирового порядка; что Америка — это Гулливер, которому давно пора разорвать путы лилипутов. Союзы — это тяжелые жернова, многосторонние соглашения — помеха, а не инструмент влияния, а ООН и другие международные организации — только отвлекающий или вообще не заслуживающий внимания фактор.

Вместо понятия просвещенного эгоизма, на которое опирался Обама и которое в значительной мере определяло всю послевоенную внешнюю политику США, администрация Трампа, придя к власти, сделала упор на понятие «эгоизм», отринув понятие «просвещенный». Под девизом «Америка прежде всего» Трамп начал варить дурно пахнущее варево из воинствующего унилатерализма, меркантилизма и непримиримого национализма. На международной арене новая администрация часто прибегала к силовой риторике и использовала бездоказательные утверждения для оправдания отказа от ранее принятых на себя обязательств и быстрого выхода из Парижского соглашения по климату, Транстихоокеанского партнерства, иранской ядерной сделки и других международных соглашений. Разрушение, казалось, было самоцелью — ни о «Плане Б», ни о том, что будет дальше, когда все будет разрушено, почти ничего не было слышно. Подход Трампа не был вызван минутным порывом — в его основе лежало стройное мировоззрение, в котором отчетливо просматривалась гоббсовская картина мира. Однако рассматривать его как некую стратегию было трудно. Неудивительно, что наши противники поспешили воспользоваться преимуществом, союзники — подстраховаться, а и без того обветшавшие институты зашатались.

Имиджу США как государству равных возможностей и уважения человеческого достоинства, который, несмотря на все наши недостатки, делал Америку такой привлекательной для многих в мире, был нанесен немалый ущерб. За долгие годы, что я представлял Соединенные Штаты за рубежом, я понял, что наш пример действует куда сильнее, чем вся наша пропаганда. Но теперь мы все чаще подаем пример грубости, разделения и непродуманных действий, а наша пропаганда направлена не на защиту прав человека везде, где они нарушаются, но чаще всего на оскорбление союзников и оправдание автократов.

Нанося удар по Госдепартаменту, администрация Трампа исходила из своих идеологических предрассудков и природных инстинктов. Будем откровенны: разрушение американской дипломатии началось задолго до Трампа. Десятилетиями непропорционально большие объемы финансовых ресурсов направлялись главным образом в оборону и безопасность, что привело к негативным последствиям. Сыграла свою роль и неспособность Госдепартамента контролировать собственную контрпродуктивную бюрократию и развивать корпоративную культуру. Но пренебрежительное отношение нового президента к профессиональным дипломатам, как и в целом его подход к роли Америки в мире, усложнил и без того сложное положение дипломатии и довел ее до кризиса.

В июле 2018 г. в Финляндии на совместной пресс-конференции с президентом России Путиным Трамп назвал себя поборником «славных традиций американской дипломатии». Однако его политика отнюдь не походила на тщательно продуманную, хорошо подготовленную политику таких действительных приверженцев этих традиций, как Джим Бейкер [3]. Трамп воспринимал дипломатию не как институт, а как инструмент

самовосхваления. Диалог был не привязан к стратегии; президент, видимо, отказывался понимать, что задача дипломатии — отстаивание реальных интересов США, а не «налаживание отношений» с такими конкурентами, как Путин, и что импровизации на важнейших встречах на высшем уровне — надежный способ поставить себя в неловкое положение, особенно имея дело с такими опытными автократами, как Путин, который никогда не делает необдуманных заявлений.

Для Белого дома Трампа Госдепартамент — царство ереси, «государство в государстве», прибежище сторонников Барака Обамы и Хиллари Клинтон, целью которых является сопротивление новой администрации. Это его главное, если не просто удобное, заблуждение. Во всяком случае карьерные дипломаты и другие госслужащие, работающие в Госдепартаменте, как правило, лояльны к ошибкам администрации; они обычно ищут возможности угодить ей и надеются, что их экспертные знания будут если не учтены, то хотя бы оценены по достоинству. Но Белый дом ответил им откровенной враждебностью, отражающей его неверие в их приверженность игре по правилам и ценность профессиональных экспертных знаний, лежащее в основе политического феномена Трампа и питающее энергией нового президента.

Первый госсекретарь Трампа Рекс Тиллерсон только усугубил ситуацию. Опытный руководитель, бывший глава Exxon, Тиллерсон придерживался закрытого, деспотичного стиля управления. На государственные учреждения он смотрел скептически, как генеральный директор частной корпорации, а на возможность реформировать дипломатию — линейно, как инженер. Он согласился на самое серьезное сокращение финансирования в новейшей истории Госдепартамента; начал фатально ошибочный «процесс перестройки»; отдалился от большинства своих сотрудников и замов; вытеснил многих самых способных чиновников высшего и среднего звена; более чем на 50% сократил прием новых сотрудников в дипломатическую службу Госдепартамента и повернул вспять тенденцию, и без того развивавшуюся крайне медленно, к увеличению гендерного и этнического разнообразия кадрового состава. Самым пагубным из всех его шагов стало внесение в черный список некоторых сотрудников только потому, что при предыдущей администрации они работали над решением таких неоднозначных вопросов, как, например, ядерная сделка с Ираном.

Яростная критика американской дипломатии, начавшаяся сразу после формирования и консолидации новой администрация Трампа, была не первым ударом по дипломатам в нашей истории, но во многих отношениях самым мощным. Пренебрегать дипломатией всегда преступно, но сейчас для этого самый неподходящий момент.

* * *

Алексис де Токвиль писал: «Величие Америки не в том, чтобы это страна более просвещенная, чем какая-либо другая, а в ее способности исправлять свои ошибки» [4]. Эпоха Трампа становится испытанием для нашей способности исправлять такие ошибки, которые Токвиль даже не мог вообразить. Было бы глупо недооценивать ущерб, нанесенный нашему положению и влиянию, а также перспективам формирования устойчивого мирового порядка, отвечающего вызовам нового века. Тем не менее наша способность к восстановлению и внутренние ресурсы все еще достаточно велики.

Не являясь более главным игроком, каким мы были после окончания холодной войны, и утратив возможность диктовать свою волю и влиять на события (как нам, по нашему мнению, удавалось делать это раньше), мы тем не менее по-прежнему остаемся ведущей мировой державой, способной обновить мировой порядок с учетом новых реалий, защитив при этом наши интересы и ценности. В течение следующих нескольких десятилетий, если мы сами не выроем себе яму, никакая другая страна не будет находиться в лучшем положении для того, чтобы играть эту ведущую роль и управлять сложными геополитическими сдвигами XXI в.

Наши возможности огромны. США до сих пор ежегодно тратят на вооружения больше, чем семь следующих за ними стран — лидеров в этой области, вместе взятых. Наша экономика, несмотря на риски перегрева и хронические диспропорции, остается самой мощной, гибкой и инновационной в мире. Энергетические ресурсы, нехватка которых когда-то была нашим слабым местом, теперь (благодаря быстрому развитию новых технологий, позволяющих использовать значительные запасы природного газа, а также экологически чистые и возобновляемые источники энергии) обеспечивают нам значительные преимущества. Демографическая ситуация тоже является нашей сильной стороной. По сравнению с крупнейшими конкурентами население США моложе и более мобильно, и если мы прекратим наносить себе материальный и моральный ущерб, решая вопросы иммиграции так, как мы их решаем сейчас, то сможем закрепить за собой это стратегическое преимущество на несколько поколений вперед. Географическое положение также выгодно отличает нас от других держав — у нас есть два величайших «ликвидных жидких актива»²⁰ — Тихий и Атлантический океаны. Они до некоторой степени изолируют нас, защищая от многих угроз нашей безопасности, чем не могут похвастаться другие ведущие державы. Дипломатия тоже должна стать нашим преимуществом. У нас больше союзников и потенциальных партнеров, чем у любой другой крупной дружественной или конкурирующей с нами державы, что в значительной степени расширяет наши возможности в области строительства коалиций и решения международных проблем.

Наши преимущества не образуются сами по себе и не сохраняются автоматически. Чтобы не утратить их, мы должны прилагать больше усилий, разумно поддерживая наши активы и используя их с умом и

осторожностью. Утверждение, что эффективная внешняя политика начинается дома и требует постоянного внимания к национальным институтам внешнего влияния, — это трюизм. Несмотря на все травмы, которые мы нанесли себе сами в последние годы, — на все невынужденные ошибки и удары и по дипломатии как инструменту реализации внешней политики, и по американской идее как источнику глобального влияния, — у нас все еще есть окно возможностей, позволяющее начать участвовать в строительстве нового, более прочного и долговечного мирового порядка, прежде чем это будет сделано без нас.

Разработка американской стратегии в мире, где США утратили свое неоспоримое превосходство, — задача не из легких. Самая известная американская стратегия послевоенной эпохи — концепция ядерного сдерживания Кеннана — в течение нескольких десятилетий, прошедших с момента ее принятия до окончания холодной войны, претерпела множество серьезных изменений [5]. В ее основе лежало обязательство поддерживать устойчивость сообщества демократических государств с рыночной экономикой, возглавляемого Соединенными Штатами, и трезвое понимание того, что слабые места Советского Союза и неповоротливого коммунистического блока рано или поздно приведут к их распаду. Баланс военной силы, экономического могущества и осторожной дипломатии помог избежать прямого столкновения, предотвратить ядерную войну и контролировать конкуренцию в постколониальном мире.

В период после окончания холодной войны нам не хватило творческого воображения, чтобы предложить простой лозунг, идею, равноценную концепции Кеннана. Как мы указывали в меморандуме для госсекретаря Кристофера в январе 1993 г., реализация стратегии, основанной на «экспансии» коалиции и идей, обеспечивших победу в холодной войне, сколь бы соблазнительна она ни была, в силу внутренних ограничений стала невозможной в мире, где назревали угрозы региональному порядку, глобализация создавала свои собственные противоречия и коллизии, а превосходство Америки носило временный характер и неизбежно должно было быть оспорено набирающими силу конкурентами. Возможности «экспансии» еще более сузились в результате войны в Ираке в 2003 г. и финансового кризиса, разразившегося несколько лет спустя, и мы были вынуждены искать альтернативную стратегию, отвечающую вызовам нового мира после утраты превосходства.

После ухода Трампа успешная американская стратегия, видимо, будет возвращением к важнейшим подходам Обамы, то есть к изменению внешнеполитического равновесия путем пересмотра нашего портфеля глобальных инвестиций и инструментов, усилению внимания к управлению конкуренцией с соперниками — великими державами и использованию рычагов влияния и нашей возможности мобилизовать

других игроков для решения проблем XXI в. Эта стратегия должна будет опираться на смелое и непредвзятое видение будущего для свободных людей и свободных и справедливых рынков, где Соединенные Штаты станут более привлекательным игроком, чем сегодня.

Азия, судя по всему, останется нашим главным приоритетом, учитывая усиление Китая как самую устойчивую современную геополитическую тенденцию. Непредсказуемость и оторванность от реальности президента Трампа создали игровую площадку для Китая, неожиданно быстро открыв ему путь к установлению господства в Азии. Тот факт, что Китай связан со своими соседями и Соединенными Штатами экономически, а будущее процветание каждой из этих стран зависит от успеха других, уменьшает возможность конфликта, но не гарантирует отсутствие его. Обеспокоенность других игроков Азиатского региона китайской гегемонией дает Вашингтону естественную возможность укрепить отношения как с таким традиционным союзником, как Япония, так и с таким новым партнером, как Индия. Идея сделать долгоиграющую ставку на Индию зародилась еще в администрации Джорджа Буша–младшего, причем ради получения серьезной стратегической выгоды пришлось изменить международное законодательство в области нераспространения ядерного оружия.

Более пристальное внимание США к Азии нисколько не умаляет роли Трансатлантического партнерства, которое, напротив, становится все более значимым для нас. Это партнерство предполагает новый стратегический подход к «разделению труда»: наши европейские союзники должны будут взять на себя больше ответственности за поддержание порядка на своем континенте и в долгосрочной перспективе вносить более весомый вклад в обеспечение стабильности на Ближнем Востоке, а Соединенные Штаты, соответственно, — направлять больше ресурсов в Азию и уделять больше внимания этому региону. Помимо этого, оно требует постоянного развития торгового и инвестиционного сотрудничества, создающего возможность учитывать новые экономические реалии, оправдывать новые ожидания и отвечать на новые императивы. Необходимо также обновление политики атлантизма, базирующейся на общих интересах и ценностях, поскольку она позволяет выработать единый подход к решению проблем в мире, где усиливается Китай, возрождается Россия, а Ближний Восток страдает от постоянных кризисов. В области безопасности нашими главными задачами сегодня являются не расширение, а консолидация НАТО; укрепление суверенитета Украины и оздоровление политической и экономической ситуации в этой стране вне рамок каких-либо формальных военных структур, а также сдерживание российской агрессии. Мы также глубоко заинтересованы в поддержании жизнеспособности Европейского союза после Брексита [6].

Нам так и не удалось выстроить прочную архитектуру европейской безопасности XXI в., несмотря на все попытки привлечь Россию к

участию в этом процессе, предпринимаемые в течение почти трех десятилетий после окончания холодной войны. В ближайшее время ситуация вряд ли изменится — во всяком случае до тех пор, пока Путин находится у власти. Лучшая стратегия сейчас — игра вдолгую. Мы не должны ни поддаваться на провокации Путина, мечтающего свести с нами счеты, ни отказываться от возможности смягчения отношений с Россией после его ухода. Учитывая, что наши отношения иногда приобретают конфронтационный характер, мы не должны забывать и о необходимости своего рода «поплавок» — налаживания связей между американскими и российскими военными и дипломатами и попыток по мере возможности сохранить то, что еще осталось от архитектуры контроля над вооружениями. Поскольку медленно нарастающие российско-китайские противоречия в Средней Азии в конце концов могут принять угрожающие масштабы, со временем потребность России в оздоровлении отношений с Европой и Америкой может возрасти. По мере возвращения к конкуренции между великими державами будет расти и наша заинтересованность в господствующем положении США, позволяющем управлять международными отношениями и обеспечивающем возможность влияния по всем направлениям.

Нестабильность на Ближнем Востоке сохранится. Этот проблемный регион еще в течение многих лет будет находиться в ставшем привычным для него состоянии неустойчивости. Пессимисты почти никогда не ошибаются в прогнозах развития ситуации на Ближнем Востоке и никогда не испытывают недостатка ни в сторонниках, ни в подтверждениях своей правоты. Трезвый взгляд на наши интересы в этом регионе указывает, что нам следует отказаться от активного вмешательства в ситуацию. Мы больше не зависим напрямую от ближневосточных углеводородов. Израиль сегодня более надежно, чем когда-либо прежде, защищен от экзистенциальных угроз. Иран — опасная страна, но достаточно гибкая; его амбиции не выходят за границы территории суннитского большинства; кроме того, там медленно закипает внутреннее недовольство и назревают проблемы, порождаемые агонией экономики. Несмотря на возрождение России, у нас нет ни одного заслуживающего внимания внешнего противника, как это было во времена холодной войны.

В то же время, как убедился президент Обама, ослабление влияния на Ближнем Востоке иногда способно автоматически дестабилизировать ситуацию. Неустойчивость в регионе — заразная болезнь; для нее не существует границ, и очаги инфекции могут возникнуть где угодно. Соединенные Штаты не должны забывать о своей ведущей роли, но в то же время проявлять максимум смирения и уклоняться от крупномасштабного вооруженного вмешательства и усилий в области государственного строительства, которыми они занимались в недавнем прошлом. Эти усилия заранее обречены на провал. Регион нередко становился кладбищем планов военной оккупации и проектов социального строительства, разработанных чужаками, пускай даже с

самыми лучшими намерениями. В рамках долгосрочной ближневосточной стратегии мы должны поддерживать наших традиционных арабских партнеров, обеспечивая им защиту от угроз — будь то суннитские экстремистские группировки или хищный Иран. Одновременно необходимо требовать от суннитских лидеров понимания того, что ради сохранения порядка в регионе им придется придерживаться определенного *modus vivendi* с Ираном, который сохранит серьезное влияние на Ближнем Востоке, даже если умерит свой революционный пыл. Кроме того, они должны, не откладывая, начать выводить систему государственного управления из глубокого кризиса, ставшего главной причиной «арабской весны». Дружественные отношения с Израилем требуют, чтобы мы настаивали на урегулировании арабо-израильского конфликта с помощью давно назревшего и перезревшего решения на основе сосуществования двух государств, без которого будущее Израиля как демократического еврейского государства окажется под угрозой.

Невнимание президента Трампа к Африке и Латинской Америке — это глупость, поскольку в силу демографических тенденций, множества факторов нестабильности и потенциальных возможностей в этих регионах их стратегическое значение для Соединенных Штатов растет. Антипатия Трампа к многосторонним соглашениям и международным организациям поставит его преемников перед лицом невероятно сложной задачи восстановления этих институтов, особенно учитывая, что многие из них и так давно нуждаются в обновлении и адаптации к новым условиям. Отказ от Транстихоокеанского партнерства — это историческая ошибка. При соответствующих усилиях в Европе нам, возможно, удалось бы поднять две трети мировой экономики до уровня, отвечающего высоким стандартам и требованиям, принятым в американской экономической системе; со временем обеспечить вступление развивающихся рынков в члены этого клуба и повлиять на формирование курса Китая и его готовность к реформам. Все это отнюдь не означало бы отказа от усилий, нацеленных на выработку справедливых, взаимовыгодных условий торговых соглашений и смягчение их воздействия на важнейшие сектора нашей экономики и рынок труда. В любом случае отказ от несовершенных соглашений вряд ли можно считать более удачным подходом, чем попытки постепенно исправить их недостатки.

Выход Трампа из Парижского соглашения по климату и демонстративный отказ от международных обязательств США, касающихся миграции и беженцев, имели самые разрушительные последствия. Они усилили недоверие к мотивам американской политики и посеяли сомнения в нашей надежности. Руководство нашей страны полностью игнорировало лидирующую роль США в решении множества проблем, связанных с ускоряющимся технологическим развитием, — от киберугроз до последствий быстрого прогресса в области создания искусственного интеллекта, — которые, возможно, в XXI в. полностью изменят характер

геополитического соперничества, как промышленная революция изменила его в XIX и XX вв. В меняющейся конфигурации центров силы американские ресурсы уже не так значимы, а влияние США не так ощутимо, как 10 лет назад, тем более что они подверглись разрушительному воздействию политики администрации Трампа. Тем не менее в решении всех вышеперечисленных проблем Соединенные Штаты по-прежнему могут играть ведущую роль, и ключевое значение для их успеха в этой роли имеет качество нашей дипломатии.

* * *

— О боже, это конец дипломатии! — воскликнул лорд Палмерстон, британский министр иностранных дел, полтора века назад, когда ему вручили первую телеграмму.

Это был не первый раз, когда казалось, что дипломатии приходит конец, и далеко не последний. Сегодня, когда близится к концу второе десятилетие XXI в., представление об американской дипломатии как о первоочередном инструменте воздействия может показаться устаревшим, даже немного наивным, — как старинное ремесло часовщика в мире современных умных часов.

Доказывать практическую значимость дипломатии непросто. В последние годы много говорят о «жесткой силе», «мягкой силе» и «умной силе». В этом смысле дипломатию можно назвать «невидимой силой». Дипломатия — это чаще незаметная, скрытая от посторонних глаз работа, нацеленная на создание альянсов, выкручивание рук противникам, смягчение разногласий, а также долгосрочное инвестирование в развитие отношений и обществ. Дипломатическая работа редко приводит к громким победам, о которых узнает весь мир. Выгоды, которые она дает, подсчитать нелегко. О предотвращенных кризисах трубят не так громко, как о триумфах на поле боя. Снижение потребительских цен в результате заключения торговых соглашений нельзя пощупать, оно происходит не так заметно, как закрытие завода. Профилактические меры, которыми заняты большинство дипломатов, не столь зрелищны, как драматические военные хирургические операции. Однако в разворачивающуюся новую эру отсутствия порядка значение «невидимой силы» американской дипломатии становится как никогда серьезным [7].

Не существует волшебного зелья, способного вдохнуть жизнь в американскую дипломатию, но сделать это можно, решив по меньшей три задачи. Во-первых, необходимо поддержать основные функции дипломатии и профессиональные качества дипломатов, от которых по-прежнему зависит ее успех. Во-вторых, следует адаптировать методы дипломатической работы к новым вызовам. В-третьих, нужно обновить пакт между дипломатией и американским обществом, не слишком уверенным в целесообразности и значимости лидирующей роли Америки.

Все годы, что я работал в дипломатической службе Госдепартамента, мы пытались решать эти задачи. Чаще всего нам это не удавалось. Убаюканные благоприятной международной обстановкой, сложившейся после окончания холодной войны, и нашим неоспоримым превосходством в однополярном мире, мы впали в самодовольство, что привело к атрофии главной «мышцы» дипломатии — ее способности умасливать, убеждать, запугивать, угрожать и подталкивать правительства и политических лидеров зарубежных стран к действиям, отвечающим нашим интересам и ценностям. Пережив землетрясение 11 сентября 2001 г. и последующие толчки, мы вступили в длительный период стратегической и тактической растерянности. Стабилизация, карательные операции, противостояние насилию, экстремизму и всем темным силам, получившим широкое распространение в эпоху кардинального изменения мирового порядка, оказались ложными ориентирами для адаптации американской дипломатии к реалиям нового мира. Мы преувеличивали роль дипломатов как «социальных работников» и недооценивали их главную функцию — налаживание нормальных отношений с другими государствами, будь то друзья и единомышленники или соперники и заклятые враги.

Даже в условиях сокращения финансирования Госдепартамента и ослабления его сравнительного влияния мы простирали наши дипломатические крылья все дальше и дальше, хватаясь за проблемы и задачи, для решения и выполнения которых, пускай даже частичного, у нас не было ни достаточных экспертных знаний, ни возможностей. Ситуация усугублялась тем, что мы не сумели привлечь экспертов и проявить оперативность, необходимую для противостояния все более серьезным вызовам нового века — от технологической революции до изменения климата. Сочетание этих факторов постоянно затрудняло возможность демонстрации влияния и полезности американской дипломатии в лучших ее проявлениях, причем именно в тот момент, когда это было более всего необходимо и когда наша политическая база внутри страны, имеющая ключевое значение для лидерства США за рубежом, оказалась в состоянии коллапса.

* * *

Современные ключевые функции и профессиональные качества дипломатов в принципе не отличаются от функций и качеств дипломатов прошлого. Джордж Кеннан и Джордж Шульц сравнивали дипломатов с садовниками, усердно ухаживающими за «растениями» — партнерами и возможностями и постоянно занятыми подрезкой, прополкой и пересадкой «деревьев» — проблем. Это несколько прозаическое сравнение, возможно, не годится для рекламного плаката в отделе кадров, но оно и по сей день остается достаточно точным.

Дипломатов также сравнивают с дирижерами и организаторами. При исполнении музыкальных произведений дирижер обеспечивает гармоничное звучание всех инструментов оркестра. Добиваясь

стратегических целей в области внешней политики, дипломаты обеспечивают гармоничное «звучание» всех инструментов американского влияния на другие государства — и мягкую силу идей, культуры и народной дипломатии; и экономические стимулы в сочетании с санкциями; и сбор информации и секретные операции; и военную помощь или угрозу применения силы. В то же время дипломаты — классические организаторы: они управляют рычагами американского влияния; создают международные союзы; наводят мосты, соединяющие их с соперниками. Джим Бейкер выполнял все эти функции, помогая Джорджу Бушу–старшему создавать коалицию для проведения операции «Буря в пустыне»; правда, он был скорее не садовником, а пастухом, пытающимся пасти стаю геополитических «кошек». Будучи по своей природе истинным «политическим животным», он инстинктивно понимал, как важно «помнить о базе» — не забывать, что международная поддержка значительно усиливает американское влияние.

Хороший дипломат должен обладать многими качествами, но ключевое значение имеет «тройственный союз» разума, умения искать компромиссы и соблюдение дисциплины. Все эти качества требуют глубокого знания истории и культуры, блестящего владения иностранными языками, умения настоять на своем на переговорах, а также способности отстаивать интересы своей страны самыми разными способами в зависимости от того, какие из них считают приемлемыми лидеры других стран, — или по крайней мере заставить партнеров понять, насколько дорого им обойдется выбор альтернативного курса.

Отстаивание наших интересов на чужой территории требует особой мудрости. О том, что такое дипломатическая мудрость, пожалуй, лучше всех написал Рейнгольд Нибур в своей «Молитве о душевном покое»: «Господи, даруй нам спокойствие принять то, что мы не в силах изменить, мужество — изменить то, что должны, и мудрость — отличать одно от другого». Как и любой другой афоризм, «Молитву» Нибура можно трактовать по-разному. Неоконсерваторы апеллировали к «мужеству», чтобы оправдать вторжение в Ирак в 2003 г.; критики войны, напротив, указывали на «мудрость» как на неоспоримый аргумент в пользу сдержанности. Единственное, что невозможно переоценить, — это значение способности рассуждать трезво в мире несовершенных, не застрахованных от ошибок людей. Важно уметь соразмерять цели и средства, учитывать непреднамеренные последствия действий, совершаемых из самых лучших побуждений, и правильно оценивать суровую действительность — ограниченность влияния США и его потенциальных возможностей.

Дипломаты добиваются успеха не тогда, когда действуют за пределами своих возможностей, а когда правильно оценивают их. Прочные соглашения — это соглашения, учитывающие интересы всех партнеров, а не навязывающие им условия в одностороннем порядке. Такие соглашения часто несвободны от недостатков, связанных с

компромиссными решениями и взаимными уступками, неизбежными даже в ходе самых успешных переговоров. Примером может служить ядерная сделка с Ираном или договоренность с Каддафи об отказе Ливии от терроризма и оружия массового уничтожения. Именно трезвая оценка пределов нашего влияния помогла Джорджу Бушу–старшему и его команде вовремя остановиться после быстрого успеха «Бури в пустыне» в 1991 г., ограничившись оттеснением иракских формирований от границ Кувейта и не трогая Саддама. Джордж Буш–старший, Джеймс Бейкер и Brent Скоукрофт были последовательными сторонниками гиппократовского подхода к дипломатии. В условиях неопределенности они исповедовали принцип «не навреди», стараясь расчетливо и осмотрительно использовать влияние Америки и его инструменты.

Когда обстоятельства складываются удачно и дипломатия получает редкую возможность стать действенной силой, дипломаты должны быть готовы пойти на серьезный риск. Именно эта готовность позволила администрации Джорджа Буша–младшего мастерски организовать объединение Германии, а Джиму Бейкеру — блестяще превратить военную победу в Ираке в дипломатический триумф в Мадриде. Влияние Америки в тот период было в зените, но для того, чтобы правильно его использовать и не упустить историческую возможность, потребовалась дипломатическая мудрость.

Долг профессионального дипломата — высказывать свою точку зрения руководству, сколь бы неудобной она ни была. Влиятельные политики и народные избранники, нацеленные прежде всего на то, чтобы «делать дело», часто считают карьерных дипломатов с их бесконечными предупреждениями о потенциальных последствиях и ловушках безнадёжными занудами. Американцам вообще нравится считать себя «решателями проблем», и представление о том, что некоторых действий лучше избегать, иногда кажется политическим лидерам едва ли не чуждым американскому характеру. Послы, работающие за рубежом, постоянно разрываются между ожиданием возможных внешнеполитических провалов и пониманием того, что на одних мрачных прогнозах политику не построишь.

Госсекретарь Дин Ачесон как-то пожаловался, что высокопоставленные дипломаты чаще проявляют «осторожность, чем творческое воображение» [8]. Большинство его преемников, включая тех десятерых, под началом которых мне довелось служить, тоже высказывали подобные оценки, хотя и с разной степенью категоричности. Действительно, карьерные дипломаты, видимо, находят особое удовольствие в том, чтобы сообщить новой администрации, что ее гениальная новая идея не такая уж гениальная и не такая уж новая или что она вообще обречена на провал. Верно и то, что при нескольких администрациях на фоне усиливавшейся роли сотрудников СНБ и других ведомств в разработке внешней политики позиция Госдепартамента нередко выглядела пассивной (или пассивно-агрессивной).

Американские демагоги, начиная с Джо Маккарти и кончая Дональдом Трампом, сомневались в лояльности и нужности карьерных дипломатов и стремились запугать или оттеснить их. Именно в самых неблагоприятных ситуациях хороших работников либо увольняли из дипломатической службы Госдепартамента, либо затыкали им рот. Лично мне за все время работы ни разу не приходилось сталкиваться с подобными крайностями. Такие выдающиеся профессионалы, как Том Пикеринг, научили меня тому, что политическая инициативность и готовность откровенно высказывать свою точку зрения начальству — важнейшие качества карьерного дипломата, особенно высокопоставленного. Пикеринг и многие другие дипломаты моего поколения, работавшие за границей, не хотели довольствоваться ролью почтальонов, просто получающих корреспонденцию из Вашингтона. Они не ждали, пока наверху примут то или иное решение, но старались повлиять на него. Мне всегда нравилось, что госсекретарь Кондолиза Райс поддерживала мои попытки донести до руководства свои опасения в связи с возможностью грядущего катастрофического столкновения с Россией Путина и отстаивать альтернативные политические решения — она помогала мне, несмотря на то, что ее точка зрения не всегда совпадала с моей (и с точкой зрения Белого дома). Ни разу мне не дали почувствовать, что мои два рубля из Москвы нежеланны или неуместны.

К коллегам, которые в последние десятилетия покинули дипломатическую службу, поскольку не хотели обслуживать политику, в которую не верили, я не испытываю ничего, кроме глубокого уважения. В начале 1990-х гг. в связи с отказом США вмешиваться в ситуацию на Балканах из Госдепартамента уволились более 10 профессионалов. 10 лет спустя несколько человек ушли после нашего вмешательства в Ираке. Еще больше дипломатов покинули Госдепартамент в знак протеста против нападков администрации Трампа на американскую дипломатию и ее основополагающие ценности. Если дело не доходит до увольнения, долг государственного служащего — соблюдать дисциплину и избегать публичного выражения своего несогласия с руководством. Но у них есть и другой долг — высказывать свою точку зрения внутри ведомства и предлагать свои, более удачные политические решения, даже если правда, которую они пытаются донести до начальства, горька. Если сотрудники Госдепартамента все делают из-под палки, или боятся высказывать свою точку зрения, или занимаются самоцензурой, или сталкиваются с тем, что их мнение попросту игнорируют, учреждение начинает работать вхолостую, теряя способность к дисциплинированной дипломатической работе, в которой именно сейчас, в текущий исторический момент, так нуждаются Соединенные Штаты.

Другое важнейшее профессиональное качество дипломата — умение искать компромиссы. Нам приходится делать это постоянно, поскольку любые переговоры предполагают взаимные уступки. Приходится выбирать и между вариантами различных тактических решений, и между кратко- и долгосрочными целями, и между практическими интересами и

нематериальными ценностями. Дипломатия в целом по определению компромиссна, как коммерческая сделка. Однако было бы неправильно упускать из виду понятие просвещенного эгоизма, предполагающее привязку текущих решений к стратегическим возможностям и оценку краткосрочных выгод с точки зрения общих принципиальных подходов.

Проблема соблюдения прав человека в авторитарных обществах, с которыми нас также связывают интересы безопасности, особенно сложна, а иногда чрезвычайно болезненна. Не существует идеального сборника дипломатических инструкций по решению этой проблемы. Администрация Трампа чаще всего просто уходит от решения вопроса, продолжая критиковать за нарушение прав человека только те автократии, с которыми у нас есть серьезные расхождения, — например, Иран. Как бы я ни был убежден в недостатках такого подхода, дающего Путину и другим автократам повод утверждать, что Соединенные Штаты по существу лицемерят, проповедуя демократические принципы и настаивая на необходимости соблюдения прав человека только тогда, когда это отвечает их стратегическим интересам, наш подход к этой проблеме при других администрациях тоже вряд ли можно было назвать безупречным.

Разумеется, имеет значение и тон. До сих пор я не встречал ни одного лидера зарубежной державы и ни одного общества, которым нравилось бы, когда с ними говорят нравоучительным или покровительственным тоном. Точно так же никому не нравятся наши ритуальные возгласы об исключительности Америки, особенно на фоне нашего сегодняшнего крайне несимпатичного внутривнутриполитического пейзажа. И все же нам не остается ничего другого, как открыто и прямо указывать на недопустимость нарушения прав человека. Решение этой проблемы отвечает долгосрочным собственным интересам любого государства, и решать ее оно должно ради себя, а не ради Соединенных Штатов или какой-либо другой страны. Требование соблюдения прав человека — это также вопрос нашей национальной идентичности, наших ценностей, нашей приверженности идеям политической толерантности, плюрализма и уважения к разнообразию, которые остаются неиссякаемым источником влияния США.

Меня восхитил подход Хиллари Клинтон к решению проблемы со слепым китайским диссидентом Чэнь Гуанчэном. Она взяла на себя серьезную ответственность, полагая, что для этого есть серьезные основания. Однако другие проблемы, которых было немало за время моей службы, нам не всегда удавалось решать столь же блестяще, как это сделала Хиллари Клинтон. В течение прошедших десятилетий я бесчисленное множество раз беседовал с диктаторами на Ближнем Востоке, в Средней Азии и других проблемных регионах, требуя освобождения конкретных заключенных или ослабления репрессий в целом. Столь же бесчисленное множество раз я беседовал и с местными активистами борьбы за права человека. Я выслушивал их тревоги и старался максимально честно

объяснить, что мы будем продолжать помогать им, но что мы также заинтересованы в военном присутствии в их странах и сотрудничестве с их правительствами в области борьбы с терроризмом, и эту заинтересованность нельзя сбрасывать со счетов. Это были компромиссы, которые не так просто было проглотить.

Принятие мириад компромиссных дипломатических решений требует дисциплины — самоконтроля, сдержанности и тщательного анализа исходных предпосылок. Слишком часто дипломаты убаюкивают себя, начиная принимать желаемое за действительное и почти сознательно закрывая глаза как на истинные причины тех или иных событий за рубежом, так и на долгосрочные последствия наших действий. После войны в Персидском заливе многие из нас наивно полагали, что режим Саддама Хусейна рухнет сам собой под гнетом внутренних противоречий. Как бы скептически мы ни относились к заявлениям большинства представителей разведывательного сообщества, звучавшим в период подготовки к войне 2003 г., что у Саддама есть оружие массового поражения, мы ни разу не подумали о том, что иракский диктатор, возможно, лишь пытается создать иллюзию того, что оно у него есть, чтобы отпугнуть внешних и внутренних врагов. Нехватка воображения помешала честному обсуждению необходимости войны как таковой, а также правильной оценке рисков альтернативного политического решения. Излишне говорить, что в широком смысле к еще более трагичным результатам привело наше упорное нежелание трезво оценить неизбежные негативные последствия войны.

После восстания в Сирии в 2011 г. многие ошибочно считали, что революционный порыв масс, которой так быстро смел Бен Али и Мубарака, быстро сметет и Асада. Даже после того, как сирийский президент продемонстрировал свою способность к сопротивлению, сложилось столь же неверное представление, что трагедия Сирии не перешагнет ее границ. Миллионы беженцев, хлынувших в соседние страны, а оттуда и в Европу, в скором времени показали всю близорукость этого представления. В тот же период в Ливии мы слишком часто принимали желаемое за действительное, полагаясь на способность и готовность наших ближайших европейских союзников действовать без поддержки США и совершенно не понимая, как трудно будет создать хоть какое-то подобие политического порядка в обществе, которое Каддафи буквально раздел догола, лишив системы современных институтов власти.

Особенно трудно было вообразить темпы, с которыми развивались события в России после окончания холодной войны. Пределы американско-российского партнерства и взаимодействия стали видны уже во времена Ельцина, но мы по-прежнему полагали, что у Москвы практически нет другой альтернативы, кроме принятия, пускай и с неохотой, предлагаемой ей второстепенной роли в Европе. Расширение НАТО происходило на автопилоте и рассматривалось как данность

американской политики еще долгое время после того, как пришло время пересмотреть его фундаментальные принципы. Обязательства, первоначально отражавшие наши интересы, превратились в пустой звук, двери НАТО были взломаны и открыты для Грузии и Украины. Путин счел это пересечением последней ярко-красной линии — как, впрочем, это сделал бы любой другой возможный российский лидер. Режим Путина, годами питавшийся высокими ценами на энергоносители и, на первом этапе, чувством уязвленной национальной гордости, резко качнулся назад. Но даже после беззастенчивой аннексии Крыма было трудно предположить, что Путин будет продолжать сводить с нами счеты вплоть до систематических попыток повлиять на американские президентские выборы 2016 г.

Ясновидение — дар, о котором дипломаты могут только мечтать, но тем важнее тщательно анализировать исходные предпосылки. Используя знание истории и профессионального опыта, дипломаты должны научиться мыслить нешаблонно и всегда быть готовыми пересмотреть сложившиеся представления. Мудрость, умение искать компромиссы и соблюдение дисциплины остаются важнейшими профессиональными качествами дипломата.

* * *

В современном мире цифровых коммуникаций и виртуального общения по-прежнему ничто не заменит старомодных человеческих отношений — ни деловых, ни романтических, ни дипломатических. Способность строить отношения с людьми, преодолевая, по словам легендарного журналиста CBS Эдварда Мерроу, «последние три фута, главное звено в цепочке международных коммуникаций», остается основой эффективной дипломатии.

Новое понимание роли и главных задач американской дипломатии как сферы человеческих отношений — необходимое, но недостаточное условие ее эффективности в наступающую сложную эпоху. Помимо этого, во главу угла нашего традиционного института следует поставить использование современных возможностей и навыков. До сих пор наши усилия в области обновления дипломатии были направлены в основном на ее капиллярную систему, а не на артерии, — мы больше заботились о том, как мы выглядим, чем о том, как работаем. Ситуацию следует изменить.

Начать можно с четкого понимания дипломатической стратегии и более последовательной тактической доктрины [9]. Американские военные давно поняли значимость систематического обобщения опыта и анализа последствий своих действий. В отличие от них, карьерные дипломаты могут похвастаться скорее своей способностью быстро приспосабливаться к меняющимся обстоятельствам, чем тщательным изучением опыта и умением заглядывать далеко вперед. В процессе обновления дипломатии после Трампа необходимо снова сделать упор

на методы работы дипломатов, изучение истории дипломатии и искусства ведения переговоров. Кроме того, нужно, чтобы материалы, обобщающие опыт крупнейших достижений дипломатии, — таких, например, как Дейтонские мирные соглашения или ядерная сделка с Ираном — были доступны всем практикующим дипломатам.

Обновление дипломатии также требует пересмотра американских дипломатических приоритетов. Мы должны сосредоточиться прежде всего на проблемах, имеющих особое значение для внешней политики XXI в., — технологических, экономических, энергетических и климатических. Среди представителей моего поколения, как и среди наших предшественников, немало специалистов по контролю за ядерными вооружениями и использованию традиционных источников энергии; ни такое понятие, как «забрасываемый вес»²¹, ни механизм ценообразования в нефтяной отрасли не являются для них китайской грамотой. За последние несколько лет моей работы в правительстве я провел немало времени, сидя на совещаниях на седьмом этаже Госдепартамента или на заседаниях в Зале оперативных совещаний Белого дома рядом с умными, знающими коллегами, которые, как и я, лишь делали вид, что разбираются в проблемах и возможностях, связанных с технологической революцией. И Госдепартамент, и исполнительная власть в целом должны проявлять больше гибкости и творческого воображения, привлекая к работе специалистов в области новых технологий, в том числе нанимая их на временную работу и на должности среднего звена, как мы это делали на заре атомного века.

То же самое касается и проблем в области внешней торговли и экономики. В меморандуме, который мы готовили для Уоррена Кристофера четверть века назад, я писал, что «отделить национальную безопасность от экономической становится все труднее» [10]. Сегодня это уже и вовсе невозможно. В указанном документе мы утверждали, что экономические соображения «следует учитывать в первую очередь при разработке любого направления нашей внешней политики; до конца текущего десятилетия ничто не будет иметь такого значения для нашего будущего положения в мире, как способность влиять на ситуацию в мировой экономике и поддерживать собственную конкурентоспособность» [11]. В течение всей моей службы, начиная со времени пребывания у власти Джорджа Шульца, Госдепартамент судорожно пытался усилить свою роль в плане влияния на экономику и торговлю. Работая за границей в качестве посла, я тратил огромное количество времени на продвижение американских компаний и создание единого игрового поля, на котором они могли бы конкурировать. В этой области могло бы быть сделано намного больше.

Для разработки новой дипломатической доктрины ключевое значение имеет обновление наших знаний и навыков. Для успешной ее реализации и более четкого понимания стратегических целей необходима также модернизация Госдепартамента как института. Среди

американских дипломатов, работающих за рубежом, немало новаторски мыслящих и инициативных специалистов. Но как институт Госдепартамент редко можно обвинить в излишней гибкости и мобильности. Мы должны стать «садовниками» и привести в порядок наш собственный заброшенный клочок земли, предварительно тщательно «прополов» наше ведомство и удалив все сорняки.

Кадровая политика Госдепартамент закоснела и устарела. Процедуры оценки работы сотрудников совершенно не позволяют обеспечить эффективную обратную связь и стимулы для повышения производительности труда. Становится все труднее удержать на работе сотрудников, особенно самых перспективных молодых специалистов и работников среднего звена. Продвижение по карьерной лестнице происходит слишком медленно, служебные командировки не учитывают потребности сотрудников, а механизмы, позволяющие успешно трудиться родителям, у которых есть маленькие дети, или отсутствуют, или устарели.

Процессы внутренних согласований и утверждений тоже слишком громоздки и консервативны. Каждое решение требует одобрения и утверждения слишком многими инстанциями. В течение последних месяцев моей работы на посту первого заместителя госсекретаря к каждой получаемой мной записке по самому прозаическому вопросу прилагались полторы страницы с визами, полученными во множестве инстанций. Его предварительно рассматривали все подразделения Госдепартамент, имеющие хотя бы малейшее отношение к вопросу, и даже те, которые можно было привлечь к обсуждению лишь проявив изрядную долю воображения. Как и многим моим предшественникам, мне не удалось оптимизировать процесс. Проблема заключалась не только в том, что процедуры отнимали кучу времени, но прежде всего в том, что они приучали сотрудников к шаблонному мышлению. Например, если вы были работником среднего звена — скажем, руководителем направления, ответственного за отношения с Тунисом, — ваше сознание ответственности за качество и практическую ценность стратегических рекомендаций было тем слабее, чем больше было количество инстанций и чиновников, рассматривающих документ после вас. Вашингтону следует делегировать полномочия непосредственным исполнителям. Послы, работающие на местах, должны иметь право принимать решения на своем уровне.

Необходимость упрощения процесса согласований — и в Вашингтоне, и в наших посольствах — назрела давно. Если нужные люди находятся в нужном месте, а организационная структура учреждения обеспечивает слаженность работы, ведомство становится более живым и гибким, а значит, и более эффективным с точки зрения способности обеспечить выполнение дипломатами своих ключевых функций. Если полномочия будут переданы на места непосредственным исполнителям, а назначения на важнейшие посты будет происходить обдуманно,

Госдепартамент как институт станет более динамичным, а главы дипломатических представительств научатся лучше управлять своими межведомственными командами на местах. Отчеты и аналитические материалы, получаемые из посольств, сохраняют свое значение, но их главной ценностью будет не объем, а анализ причин происходящих событий и их политических последствий, помогающий руководству ориентироваться в лавине обрушивающейся на него информации.

Для грамотной адаптации к реалиям современного мира и обстановке, в которой принимаются политические решения, дипломаты должны быть более надежно защищены от физических рисков. Дипломатия — опасная профессия. Риски были всегда — в этом нетрудно убедиться, взглянув на стены в холле Госдепартамента, где висят длинные списки имен дипломатов, погибших за рубежом при исполнении своих обязанностей. Только в 1970-е гг. на своих постах были убиты четыре американских посла. В конце десятилетия были взяты в заложники все сотрудники посольства в Тегеране. После взрыва нашего посольства в Бейруте в начале 1980-х гг. и особенно последующего нападения на посольство в Восточной Африке в 1998 г. здания американских дипломатических представительств начали строить в соответствии со строгими техническими стандартами, фактически превращавшими их в подобие крепости. За два последних десятилетия расходы на обеспечение безопасности дипломатов увеличились почти на 1000% [\[12\]](#).

В последние годы управлять физическими рисками становится все труднее, поскольку политические решения становятся все более опасными для дипломатов, а из-за отсутствия политической воли внутри США они часто остаются без защиты и поддержки. Поскольку в Конгрессе многие либо демонстрируют пренебрежение к дипломатии, либо пытаются сделать из нее козла отпущения, обвиняя во всех внешнеполитических провалах, Госдепартамент стал вести себя более осторожно, стремясь избегать рисков. Как, однако, отлично понимал Крис Стивенс, попытки свести к нулю угрозу безопасности в дипломатии могут означать нулевые шансы на ее успех. Мы должны изучать и учитывать трагические уроки Бенгази и принимать все разумные меры безопасности, но мы не можем делать нашу работу, не выходя из здания посольства.

* * *

Что нам сейчас совершенно необходимо — наряду с совершенствованием профессиональных навыков дипломатов и их адаптацией к новым реалиям, — так это новый пакт с гражданами страны, то есть разделяемое большинством населения понимание целей США на международной арене и взаимосвязи между разумным использованием лидирующей роли США в мире и интересами среднего класса внутри страны.

В те времена, когда я был молодым дипломатом, Джордж Шульц имел обыкновение приглашать отбывающих за границу американских послов к себе в кабинет для прощальной беседы. Он подходил к большому глобусу, стоящему у его стола (за которым много лет спустя сидел я, когда стал первым заместителем госсекретаря), и просил каждого посла показать, где находится «его страна». Каждый раз послы указывали на страну своего назначения. Шульц мягко передвигал их пальцы на Соединенные Штаты, ясно давая понять: дипломаты прежде всего должны помнить, чьи интересы они представляют и гражданами какого государства являются. Неплохой урок, который был бы полезен и сегодня.

Как наглядно показали американские президентские выборы 2016 г., на скамьях храма американского глобального лидерства все больше свободных мест. Те, кто находится внутри внешнеполитического «пузыря», продолжают без устали проповедовать свою «благую весть», но чаще всего им никого не удается убедить, да и сами они не слишком уверены в своей правоте. Настало время честно проанализировать ситуацию и совместными усилиями упрочить связь между нашей дипломатией и потребностями и ожиданиями американцев.

Эта задача не нова. Важнейший, хотя и реже других цитируемый, пассаж «Длинной телеграммы» Кеннана находится в самом ее конце. После блестящего анализа исходных предпосылок внешнеполитического курса СССР и изложения доводов в пользу ядерного сдерживания, в конце своего послания, содержащего 5300 слов, Кеннан тратит несколько десятков слов, чтобы подчеркнуть: ключевым фактором успеха является «точка, в которой внутренняя политика встречается с внешней», имея в виду сочетание гибкости и упругости нашего общества и дисциплинированного, в основе своей позитивного подхода к участию США в международных отношениях.

Все четыре последние администрации, приступая к работе, делали упор на «сплочении нации» и строгом соблюдении международных обязательств. Госсекретари, столь же различающиеся и по предшествующему опыту, и по стилю руководства, как Генри Киссинджер и Джим Бейкер, в целом разделяли представление о критической значимости взаимодействия с американским обществом и постоянно обновляемого работающего пакта между дипломатией и гражданами США. В последние два года своей работы на посту госсекретаря Киссинджер потратил немало времени, выступая с серией из 12 речей, обращенных «к великому сердцу страны» — Америке за пределами Вашингтона, в которых он выступал за продуманное участие в международных отношениях ради укрепления безопасности и процветания США. Бейкер понимал, что внутренняя политика является столь же важным элементом успешной дипломатии, как и геополитика. Все преемники Киссинджера и Бейкера в какой-то момент подчеркивали тесную связь между экономической и национальной безопасностью. В

меморандуме, подготовленном в связи с передачей дел администрации Клинтона, мы предупреждали, что новой администрации придется «потратить немало времени и сил, убеждая американцев в том, что внешняя политика тесно связана с внутренней. Сейчас лишь немногие готовы считать эту связь само собой разумеющейся» [13].

Проблема состояла в том, что каждая новая администрации обычно говорила одно, а делала другое. Мы принимали на себя все больше глобальных обязательств и рисков, требующих от американцев все больше денег и жертв и не приносящих явных и прямых выгод. Если бы в Вашингтоне вдруг приземлились марсиане, они бы обнаружили, что мы уже почти два десятилетия воюем в Афганистане — несмотря на множество проблем в других регионах мира и турбулентность у себя дома. Пожалуй, гости с Марса немедленно вернулись бы на свой космический корабль и отправились искать другую, более разумную планету. Большинство американцев испытывают недоверие и возмущение в связи с тем, где и как мы проливали нашу кровь и тратили наши богатства в последние десятилетия.

В результате убеждать американцев в том, что дипломатия должна стать первоочередным инструментом воздействия, ключевым фактором успеха Америки, способным в будущем играть ведущую роль в мире, становится все труднее. Тем не менее основные направления нашей «битвы за дипломатию» просты и понятны. Отправной точкой должны стать честность и открытость в отношении целей и пределов внешнеполитической активности США. Необходимо откровенно делиться с американцами трудностями, с которыми мы сталкиваемся, и рассказывать им о решениях, которые принимаем, не пытайтесь рядить наши действия в старые лохмотья доморощенной концепции исключительности США или фанатичной приверженности борьбе с внешними угрозами. А самый надежный способ сделать наши аргументы в пользу возрождения американской дипломатии неубедительными — много обещать и мало делать.

Другое направление работы — демонстрировать американцам, что дипломатия и влияние на мировой арене в такой же степени нацелены на поддержку и ускорение внутреннего обновления, как и на укрепление мирового порядка. Это не значит, что мы должны становиться на позицию ограниченного меркантилизма, учась «искусству заключать сделки». Это значит, что дипломатия должна обеспечивать американскому среднему классу условия, позволяющие ему успешно конкурировать в мире гиперконкуренции, и что мы должны строить открытые и равноправные торговые системы, не уклоняясь от привлечения к ответу тех, кто нарушает правила игры.

Наша задача состоит в том, чтобы наглядно показывать тесную связь между разумной внешнеполитической активностью и успехами внутри страны. Активно поддерживая крупнейшие международные торговые соглашения — такие, например, как поставки в Россию лайнеров Boeing

на сумму \$4 млрд более 10 лет назад, — Госдепартамент часто забывает напомнить о том, что именно благодаря успехам дипломатии во многих больших и малых американских городах появляются тысячи новых рабочих мест. Кроме того, при этом открывается все больше возможностей работы в тесном сотрудничестве с американскими губернаторами и мэрами, многие из которых все сильнее стремятся продвигать внешнюю торговлю и зарубежные инвестиции.

Работающий пакт между дипломатией и гражданами США требует оздоровления отношений с Конгрессом. За редкими исключениями, конгрессмены не считают пропаганду дипломатии политическим активом. В отличие от них, у Госдепартамента нет ни военных баз, ни оборонных заводов в штатах и округах, и среди его 70 000 сотрудников сравнительно немного избирателей, учитывая, что большинство наших служащих — граждане иностранных государств, нанимаемые нашими представительствами за границей.

Отношение членов Конгресса к дипломатам в основном амбивалентно, хотя, возможно, среди них найдется и горстка разделяющих неприкрытую враждебность Отто Пассмана, легендарного послевоенного конгрессмена из Луизианы. «Сынок, — сказал Пассман одному из сотрудников Госдепартамента лет 40 назад, — я не пью и не курю. Единственное доступное мне удовольствие в жизни — пинать американскую программу помощи иностранным государствам» [14].

Я никогда не имел удовольствия общаться с Пассманом. Большинство моих встреч в Конгрессе проходило в позитивном ключе (неприятным исключением были лишь слушания по Бенгази в 2012–2013 гг.; этот глубоко политизированный балаган имел целью не столько объективный анализ произошедшей трагедии, сколько межпартийные разборки). Как дипломату в течение почти двух десятилетий мне не раз приходилось давать свидетельские показания в комитетах Конгресса, и я, хотя и не испытывал от этого особого восторга, понимал важность этих слушаний.

Как и мои старшие коллеги по Госдепартаменту, я нередко неофициально делился с конгрессменами информацией. Будучи послом в Аммане после смерти короля Хусейна, я регулярно летал в Вашингтон, чтобы лоббировать увеличение финансовой помощи Иордании и поддержку двустороннего соглашения о свободной торговле. Эти поездки всегда приносили немалые дивиденды, и я видел, что послы, прилетающие из стран, где они работали, пользуются доверием конгрессменов и их помощников. Этому способствовало, в частности, еще и то, что сами конгрессмены нечасто ездили за границу, причем на протяжении последнего десятилетия моей работы в администрации это случалось все реже и реже. Исключение составляли лишь немногие самые активные из них, например, сенатор Джон Маккейн.

Однако по сравнению с Пентагоном и ЦРУ Госдепартамент в целом менее настойчиво и последовательно излагал свои доводы на

Капитолии. В министерстве обороны и ЦРУ прочесыванием кулуаров Конгресса занимался целый штат сотрудников. Они использовали любую возможность поделиться информацией или ответить на вопросы. Госдепартамент занимал более осторожную, отстраненную позицию, его поведение было реактивным, а параноидальная боязнь совершить какую-либо оплошность заставляла предостерегать молодых дипломатов от контактов с сотрудниками аппарата Конгресса. Выстраивать более плодотворные отношения с Капитолием сейчас намного сложнее, это требует больше усилий, чем тогда, когда я поступал в дипломатическую службу Госдепартамента. В то время продвижение законов и потоки финансовых ресурсов зависели от сравнительно небольшого числа самых влиятельных конгрессменов и председателей комитетов. Сегодня власть у нас, как и в мире в целом, становится значительно более размытой, но тем важнее для нас поддержка Конгресса.

Новый пакт между дипломатией и обществом включает ряд взаимных обязательств законодательной и исполнительной власти. Госдепартамент и исполнительная власть в целом должны провести серьезную реформу, оптимизировать организационную структуру, модернизировать коммуникации, добиться разумного, сбалансированного финансирования дипломатического ведомства и органов национальной безопасности, а также договориться о распределении соответствующих функций. В ответ Конгресс должен улучшить ресурсное обеспечение дипломатии, проявлять больше гибкости при формировании бюджетов и максимизировать эффективность расходов. Такие партнерские отношения станут возможными только в том случае, если они будут элементом более широкого пакта с гражданами США, способного вернуть им веру как в мудрость американского руководства, так и в значимость и практическую ценность дипломатии.

* * *

Более 100 лет назад, когда Америка начала быстро подниматься на уровень мировой державы, Тедди Рузвельт, выступая на ярмарке штата Миннесота, напомнил старую поговорку: «Говори мягко, но держи в руках большую дубинку, и ты далеко пойдешь». Он говорил не об агрессии, а о сбалансированном использовании силы и дипломатии, учитывая, что Соединенные Штаты входили в сложный и конкурентный мир. Рузвельт ясно видел взаимозависимость ценности силы и дипломатии и необходимость мудро вкладывать капитал и в то и в другое, чтобы и мягкая речь, и дубинка максимально эффективно служили интересам Америки. Успехи США на мировой арене в следующем веке не удивили бы его, но для него не стали бы сюрпризом и некоторые наши серьезные провалы, случившиеся вследствие нарушения баланса между силой и дипломатией.

Разумеется, мы должны быть уверены, что большая дубинка наших вооруженных сил более внушительна, чем чья-либо еще, и что этот инструмент воздействия надежен и обладает достаточной мощностью. Но большая дубинка способна служить нашей главной опорой лишь до определенного момента, поэтому необходимо срочно обновить наш первоочередной инструмент воздействия — дипломатию. Ценность этого инструмента в мире, где США утратили свое неоспоримое превосходство, только растет, а неумение им пользоваться может привести к тому, что в изоляции останутся США, а вовсе не наши конкуренты. Сознательное пренебрежение дипломатией уже нанесло нам непоправимый ущерб, и чем раньше мы сменим курс, тем лучше.

Но это легче сказать, чем сделать. Хотя американские дипломаты могут предложить многое, чтобы доказать свою нужность и полезность, они в конечном счете зависят от мудрости руководителей в Белом доме и Конгрессе, чьи политические и ресурсные решения должны создать условия для раскрытия потенциала американской дипломатии.

К счастью, у нас есть немало причин оценивать потенциал американской дипломатии оптимистически. Как я надеялся показать на страницах этой книги, дипломатия — благородная профессия, дипломаты — хорошие люди и решают они правильные задачи. Можно вспомнить еще одно известное высказывание Тедди Рузвельта: «Самая большая удача в жизни — возможность заниматься делом, которое считаешь нужным». В этом смысле мой долгий опыт дипломатической работы можно считать редкостной удачей. Хотя в эпоху Трампа это может показаться не столь очевидным, опыт следующего поколения дипломатов может стать столь же положительным. В данный момент имидж государственной службы сильно пострадал, уважение к ней подорвано, но наша профессия никогда еще не была столь значима с точки зрения защиты интересов американцев как внутри страны, так и за ее пределами.

Процесс восстановления дипломатии будет чрезвычайно трудным, но он принесет огромную отдачу в виде устойчивых источников силы нашего государства, его ведущей роли в конкурентном мире, отсутствия угроз нашему существованию. Если мы сумеем вернуть понимание того, что гибкая и подвижная дипломатия имеет самостоятельное значение, а не только как инструмент мускулистой военной и разведывательной бюрократии, в который она превратилась в последние годы, мы сможем внести свой вклад в обеспечение гарантий безопасности и процветания новому поколению американцев.

Одно из преимуществ работы на дипломатической службе, связанной с длительным пребыванием за рубежом, — возможность взглянуть на свою страну глазами других. И во время своего первого посещения Египта в возрасте 18 лет, и в годы учебы в Оксфорде, и в периоды работы в посольствах, а также постоянных зарубежных поездок в то время, когда я уже был высокопоставленным чиновником Госдепартамента, я, разумеется, не раз сталкивался с враждебным

отношением к тем или иным направлениям американской политики. Я прекрасно знаю, с каким возмущением воспринимается наше влияние в мире и то, как мы его иногда используем. Однако за этим недовольством и недоверием я видел также, что именно нравится в нас другим людям — ощущение возможностей, прагматизм, умение признавать проблемы и недостатки и готовность решать и исправлять их. И пускай сейчас мы хромаем после нанесенной самим себе политической травмы и сталкиваемся с растущим количеством проблем в мире, где усиливается влияние других держав, а ситуация постоянно меняется, мы по-прежнему сохраняем способность к самовосстановлению, которая всегда так выгодно отличала Соединенные Штаты.

— Сегодня вы испытываете нашу веру, как никогда прежде, — сказал мне недавно один очень опытный европейский дипломат, — но я все-таки не стал бы делать ставку на ваших конкурентов — во всяком случае сейчас.

Я тоже готов сделать ставку на США. Моя вера в устойчивость Америки к деформациям непоколебима и безгранична — как и моя гордость за американскую дипломатию.

Благодарности

На дипломатической службе мне несказанно повезло, поскольку довелось работать в окружении потрясающих людей. Не ища и не получая заслуженной благодарности, мои друзья и коллеги, спутники на дипломатическом пути, обогатили мою жизнь, а их мастерство и самоотверженность принесли огромную пользу нашей стране. На страницах книги невозможно рассказать обо всех этих людях, но я в неоплатном долгу перед ними.

Книга стала для меня новым увлекательным путешествием, в котором мне очень помогли внимание и поддержка друзей и коллег.

В Фонде Карнеги за международный мир, который стал моим новым профессиональным пристанищем, меня тоже окружают необыкновенные, замечательные люди. Матан Хорев, ранее руководивший моим аппаратом в Государственном департаменте, возглавляет его в Фонде Карнеги. Этот человек олицетворяет собой все лучшее, что привнесли представители его поколения в теорию и практику внешнеполитической деятельности. Его отличает огромная самоотверженность и умение блестяще писать и редактировать. Кроме того, Матан — настоящий друг. С самого начала он оказывал мне неоценимую помощь в работе над проектом. Вместе с Сэтом Сентером, талантливым специалистом Госдепартамента в области истории дипломатии, они проделали гигантскую работу по изучению и систематизации меморандумов, записок, телеграмм и других архивных документов за более чем 30-

летний период, помогли продумать структуру книги и подготовить документы для публикации.

Мой бесценный друг Мэри Дюбуз терпеливо и умело помогала выстраивать рассказ о моей профессиональной жизни за почти три десятилетия и не отвлекаться от работы над книгой. Три невероятно талантливых молодых специалиста, участника Программы поддержки молодых специалистов Джеймса Гейзера, — Майлз Грэм, Рэйчел Митник и Остин Оуэн — проявили себя как прекрасные исследователи. Кэтлин Хиггс, директор библиотеки Фонда Карнеги, помогала всем, чем могла. Тим Мартин, ИТ-директор Фонда Карнеги, придумал и сделал великолепный сайт, посвященный книге, и создал цифровой архив дипломатических документов. Мне выпала редкая удача тесно сотрудничать с двумя замечательными членами правления Фонда Карнеги — Харви Файнбергом и Пенни Прицкер, которые внесли неоценимый вклад в работу над книгой.

Я безмерно благодарен многим людям, которые взяли на себя труд прочесть — буквально пропахать — черновую рукопись книги или ее отдельные части. Это Рич Армидидж, Салман Ахмед, Эндрю Вайс, Фрэнк Гевин, Джефф Голдберг, Том Грэм, Джон Льюис Гэддис, Лиз Диббл, Том Керазес, Дэн Керцер, Райан Крокер, Дэн Курц-Фелан, Джим Ларокко, Джеф Макалистер, Денис Макдоноу, Нил Макфарлейн, Нэдер Маусвидадех, Марван Машер, Аарон Миллер, Эйван Оснос, Джен Псаки, Дэн Рассел, Филип Ремлер, Роб Ричер, Деннис Росс, Норм Роул, Юджин Румер, Джейк Салливан, Кэрим Седджадпур, Дэвид Сэттерфилд, Эшли Теллис, Дмитрий Тренин, Элис Уэллс, Джим Феллоуз, Джефф Фелтман, Дерек Шоле, Боб Эйнхорн и Мохамед эль-Эриан. Очень полезной была презентация первого варианта рукописи на семинаре «Предварительные исследования» (Research in Progress) в Фонде Карнеги. Я благодарен Милану Вэйшнаву за эту возможность, а моим коллегам — за непредвзятую и конструктивную критику.

Я должен отдать дань блестящей команде Госдепартамента, сделавшей возможным рассекречивание более 100 документов и внимательно прочитавшей рукопись книги. Бехар Годани — настоящее сокровище, как и ее коллеги Энн Барбадо, Дэниел Санборн, Олден Фэхи, Пол Хилберн, Джеффри Чапмен и Кэти Эллегрон. Госдепартамент не мог найти для меня более квалифицированных и преданных своему делу специалистов.

Я также в неоплатном долгу перед двумя замечательными институтами, обеспечившими идеальные условия для продолжительной работы над книгой. Осенью 2017 г. сэр Джон Викерс и сотрудники Колледжа Всех Святых в Оксфорде любезно приняли меня в качестве приглашенного исследователя. Весной 2018 г. Фонд Рокфеллера предоставил мне такую же возможность в своем потрясающем Центре Белладжо, где главной проблемой стали усилия, которые мне приходилось прикладывать, чтобы

не отвлекаться от работы, любуясь великолепным видом на озеро Комо, открывавшимся из окна кабинета.

Мой литературный агент Эндрю Уайли горячо поддерживал и мудро направлял меня — как и многих других авторов, которые имели счастье с ним работать. Я также рад, что оказался в заботливых руках издательства Random House. Энди Уорд — прекрасный редактор, мастер своего дела, строгий и требовательный партнер. Шайенн Скит блестяще координировала работу команды, включавшей таких звезд Random House, как Анна Бауэр, Дебби Глассерман, Грег Куби, Бет Пирсон и Кэти Тулл. Их поддержка много значила и для меня лично, и для успеха проекта.

Эта книга, как и вся моя жизнь в профессии, была бы невозможна без поддержки моей любящей семьи. Мне никогда не приходилось искать образцы для подражания — передо мной всегда был пример родителей. Отец с его блестящим интеллектом и кристальной честностью всегда был для меня олицетворением идеального государственного служащего. Мать задавала высочайшую планку веры, порядочности и доброты. Мои трое братьев вдохновляли меня собственным примером, помогали добиваться своих целей и год за годом побеждали меня в состязаниях по фэнтези-футболу.

Я посвятил эту книгу Лисе, и это самое малое, что я мог сделать, чтобы выразить, сколь многим ей обязан, и отплатить за ее любовь и самоотверженность. С самого первого дня, когда мы 40 лет назад встретились на занятиях группы А-100, она стала моим самым близким другом и самым внимательным и конструктивным критиком. Вне всякого сомнения, наше величайшее совместное достижение — две наши дочери, Лиззи и Сара. Теперь это чудесные взрослые девушки, источник нашей огромной гордости и радости. История жизни дипломата, которая разворачивается на страницах этой книги, полна ярких личностей и драматических событий, но именно семья сделала ее полной.

Приложение 1

Представленные ниже тексты из рассекреченных документов — свидетельство лишь малой части более или менее успешных попыток одного дипломата донести до руководства страны свое представление о реальной ситуации, предложить рекомендации в области внешней политики и — в отдельных случаях, когда это позволяла служебная дисциплина, — выразить свое несогласие с начальством²². Почти сотня других телеграмм, меморандумов и посланий по электронной почте, подготовленных мной за 33 года работы в дипломатической службе Госдепартамента, доступны на сайте burnsbackchannel.com. Надеюсь, эти мемуары и архив помогут читателю ясно увидеть силу и значение американской дипломатии — как в недавнем прошлом, так и в новую эру, в которую мы вступаем.

Документ 1

Меморандум для вступающего в должность госсекретаря Уоррена Кристофера, 5 января 1993 г.

«Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы»

(выдержка)

Задача Группы политического планирования состояла в том, чтобы, заглянув за горизонт, подготовить американскую дипломатию к использованию новых возможностей и обеспечить способность контролировать возникающие проблемы. Ниже представлен фрагмент меморандума, написанного в связи с передачей дел новой администрации Клинтона. В этом документе мы попытались сформулировать стратегию нашей внешней политики в ситуации, сложившейся после окончания холодной войны.

Через несколько недель Вы станете первым госсекретарем, утвержденным на этот пост Сенатом после окончания холодной войны. Мир, в котором Вам предстоит работать, значительно отличается от того, к которому мы привыкли за долгие годы государственной службы. Это мир, в котором набирает силу процесс революционных изменений, а США, с одной стороны, получают исторический шанс создать новый мировой порядок, но, с другой стороны, вынуждены решать отрезвляюще огромное количество проблем.

Во время Вашего пребывания на посту госсекретаря Вы сможете многого добиться по таким направлениям, как строительство прочных партнерских отношений с Японией ради роста мировой экономики и упрочения международной безопасности; укрепление Трансатлантического союза, связывающего нас с европейскими демократиями; частичная интеграция реформирующейся России и стран Восточной Европы в устойчивую европейскую систему; мирное объединение Корейского полуострова; нормализация отношений с реформирующимся Вьетнамом; уход Кастро и мирное взаимодействие с Кубой; расширение соглашений о свободной торговле и консолидация демократических институтов на всем нашем полушарии; продвижение основанной на равенстве рас демократии в ЮАР; расширение возможностей ООН в области поддержания мира; и наконец, что не менее важно, достижение всеобъемлющих арабо-израильских мирных соглашений.

Это хорошие новости. Но есть и плохие. Вас ожидают трудности, и их будет не меньше, чем возможностей. Вот три важнейшие проблемы, требующие, на мой взгляд, первоочередного решения: 1) опасность междоусобной войны на Балканах; 2) сворачивание реформ в России и угроза возвращения этой страны к какой-либо форме авторитарного правления; 3) постоянный вызов, связанный с углублением рецессии

мировой экономики и торговыми войнами между региональными блоками, обусловленных провалом Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров и внутривосточными проблемами Запада.

Другие потенциальные проблемы включают продолжающиеся торговые разногласия с Японией и, возможно, сохранение угрозы ядерной войны на Корейском полуострове и в Южной Азии; новый вызов интересам Запада в Персидском заливе со стороны как перевооружающегося Ирана, так и упорствующего Саддама; а также провал ближневосточного мирного процесса.

С осторожностью, обусловленной недавними событиями, я позволю себе поделиться с Вами некоторыми своими соображениями относительно ситуации в мире, сложившейся после окончания холодной войны, а также указать на проблемы, с которыми Вам, по-видимому, придется столкнуться. Чтобы конкретизировать эти проблемы, направляю Вам также более подробный документ, подготовленный Группой политического планирования. Это не значит, что я согласен со всеми приведенными в нем доводами, однако он содержит полезную информацию к размышлению о том, что ждет нас впереди.

Ситуация в мире после окончания холодной войны

Я исхожу из простой предпосылки: мне кажется, что главная задача внешней политики США по-прежнему заключается в обеспечении физической безопасности и экономического благополучия наших граждан, а также в максимально возможном продвижении американских ценностей — в том числе хотя бы по той простой причине, что возникновение угроз со стороны демократических режимов менее вероятно, а здоровые экономические системы, основанные на свободном рынке, с более высокой вероятностью будут способствовать нашему экономическому процветанию. Оценивая перспективы выполнения этих базовых задач в ближайшие несколько лет, я хотел бы указать на ряд наблюдающихся в мире после окончания холодной войны тенденций и явлений, которые представляются мне критически важными.

Во-первых, наиболее заметным последствием распада Советского Союза является то, что впервые за последние 50 лет мы не сталкиваемся с угрозой мировой войны, и, хотя возвращение России к авторитаризму и вызывающе враждебные выпады Китая вполне могут вновь привести к ее возникновению, это вряд ли произойдет в ближайшее время. Мы по-прежнему серьезно заинтересованы в том, чтобы не допустить доминирования в четырех ключевых регионах — Европе, Восточной Азии, Персидском заливе и Латинской Америке — враждебных недемократических региональных режимов. Но сейчас, после окончания холодной войны и поражения Ирака, в ближайшее время вряд ли можно ожидать возникновения такого рода региональных угроз.

Во-вторых, в отсутствие угрозы мировой войны, главная стоящая перед нами глобальная проблема заключается в формировании межрегиональных экономических систем, все более зависимых друг от друга и конкурирующих между собой. Создание и сохранение рабочих мест на внутренних рынках все сильнее зависит от экспорта, который, в свою очередь, связан с возобновлением роста мировой экономики и повышением конкурентоспособности США. Мы сталкиваемся со все более острой конкуренцией с нашими ближайшими союзниками; постоянными препятствиями на защищенных рынках Европы и Азии; а также с угрозой коллапса правил мировой торговой системы. Мы сохраняем наши внутренние преимущества — обширный внутренний рынок, мобильность рабочей силы, высокую эффективность производства, традиции новаторства и дух свободного предпринимательства, — но слабые места нашей экономики снижают ее конкурентоспособность. Они делают невозможной лидирующую роль США и, главное, угрожают внутренней поддержке нашего серьезного влияния на мировой арене.

В-третьих, мы сталкиваемся с новой, более глубокой, системной проблемой разрушения блоков государств, возникших в результате Второй мировой войны и послевоенного распада колониальной системы и поддерживавшихся холодной войной. Наряду с глобализацией мировой экономики на международной арене набирает силу противоположная тенденция — шизофреническое стремление к усилению фрагментации. Наиболее болезненно этот процесс протекает в бывшем Советском Союзе, но в целом во всем мире там, где государственные границы не совпадают с границами расовых, национальных, этнических или религиозных общностей, старые государственные системы трансформируются или трещат по швам. Результатом этих тенденций стал хаос, заставляющий некоторых ностальгировать (или почти ностальгировать) по знакомой дисциплине и порядку времен холодной войны. Мы заинтересованы не в том, чтобы слепо держаться за сегодняшнюю карту мира, но прежде всего в том, чтобы процессы изменений протекали мирно, однако поддержка этих мирных процессов требует все больше терпения и мастерства, а также творческого подхода к защите прав человека и различных меньшинств. Кроме того, хаос в международной политической системе все более явно ставит нас перед дилеммой: должны ли мы участвовать в ограниченных военных операциях в ситуациях, когда отсутствует непосредственная угроза нашим жизненным интересам, но создается опасность для невинного мирного населения других стран и американских ценностей и гуманных традиций? Ситуация в Сомали — всего лишь один из примеров такого выбора.

В-четвертых, хотя страны и народы после окончания холодной войны меняются, идеологическое противостояние сохраняется. 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 и 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.

В-пятых, главным вызовом безопасности в 1990-е гг., скорее всего, станет распространение оружия массового уничтожения и современных систем его доставки. Не исключено также, что не менее восьми из 10 новых государств, многие из которых являются автократиями и настроены против Запада, к концу текущего десятилетия смогут приобрести баллистические ракеты, способные нести ядерные или биологические боезаряды. Такое развитие событий приведет к серьезной дестабилизации в ключевых регионах мира и, возможно, создаст угрозу физической безопасности Соединенных Штатов. Распространение оружия массового уничтожения становится еще более опасной тенденцией, когда происходит в сочетании с фрагментацией международной политической системы и ростом количества нестабильных акторов, стремящихся завладеть таким оружием.

В-шестых, возникает ряд транснациональных угроз, связанных прежде всего с ухудшением экологической ситуации, ростом потребления наркотиков и распространением таких смертельно опасных заболеваний, как СПИД. Справиться с этими проблемами усилиями отдельных государств невозможно, для этого необходимы совместные меры, а также решение принципиально новых задач, стоящих перед мировой наукой, и ключевое значение здесь будет иметь лидерство США.

В-седьмых, — и это, видимо, самое главное — Вам придется решать эти проблемы в исторический момент, когда многих американцев заботят прежде всего внутренние проблемы и когда бюджетные ограничения на реализацию внешней политики будут самыми серьезными за последние полвека. Госсекретарю и президенту придется решать очень сложную задачу. Во время холодной войны оправдывать расходы на национальную безопасность и добиваться поддержки долгосрочных обязательств США за рубежом было относительно несложно. Теперь делать это будет несравнимо труднее. Вам придется более убедительно доказывать прямую связь между внешней политикой США и американскими идеалами, а также экономическими потребностями страны. Придется также наглядно показывать, что делают другие государства, несущие свою справедливую долю затрат и обязательств.

Для решения этой задачи потребуются кардинальная реорганизация наших национальных институтов безопасности, большая часть которых была создана для работы в условиях холодной войны. А для этого Вам и другим высокопоставленным представителям администрации США, и прежде всего самому президенту, придется потратить немало времени и сил, убеждая американцев в том, что внешняя политика тесно связана с внутренней. Сейчас лишь немногие готовы считать эту связь само собой разумеющейся.

Значение лидерства США и пять блоков задач в области внешней политики

Учитывая вышеизложенное, я совершенно уверен, что лидирующая роль США в период революционного перехода столь же важна, как и в период холодной войны. Этого требуют наши национальные, и прежде всего экономические, интересы. Хорошо это или плохо, но народы и государства по-прежнему смотрят на нас, чтобы понять смысл происходящих в мире изменений, проявить соответствующую инициативу и политическую волю. Никакое другое государство не способно играть роль лидера. Коммунистические режимы либо пали, либо дискредитировали себя. Европейское сообщество занято собственными проблемами, и в нем нет единства взглядов на политические вопросы, которого мы когда-то так ждали (или опасались). Японцы сейчас тоже не могут и не хотят решать эту задачу. Поэтому в сегодняшней ситуации неопределенности Соединенным Штатам выпало играть особую, уникальную роль, выступая гарантом и архитектором новых соглашений в области безопасности; активным борцом за экономическую открытость; образцовым защитником демократических ценностей; организатором и лидером коалиций, создаваемых для решения проблем, возникающих в условиях хаоса на мировой арене после окончания холодной войны.

Я до сих пор не нашел слова или фразы, способных передать суть лидирующей роли и стратегии США столь же кратко и емко, как термин «сдерживание», введенный Кеннаном в эпоху жесткого противостояния СССР и США. Возможно, виной тому нехватка творческого воображения, но я подозреваю, что, прежде чем будут найдены такие слово или фраза, должно пройти какое-то время и более четко обрисоваться контуры того, что лежит за сегодняшней неопределенностью. На данный момент, с моей точки зрения, важнейшие стоящие перед Вами проблемы можно разделить на пять крупных взаимосвязанных блоков:

- Возрождение верности общим принципам как основы единства демократического сообщества, обеспечившего победу в холодной войне.
- Содействие в долгосрочной перспективе расширению демократического сообщества и включению в него государств, во времена холодной войны бывших нашими соперниками, а сегодня

страдающих от неопределенности и нестабильности, порожденных крахом коммунизма.

- Продвижение новой региональной повестки дня в регионах, ранее относившихся к «третьему миру», включая урегулирование конфликтов; нераспространение оружия массового уничтожения; развитие демократических институтов и экономический рост.
- Активная конкуренция в рамках открытых мировых экономических систем наряду с защитой окружающей среды.
- Реорганизация наших национальных институтов безопасности и их адаптация к условиям, сложившимся после окончания холодной войны.

Документ 2

1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России»

После распада Советского Союза мощное сепаратистское движение на Северном Кавказе стало серьезным вызовом для российского президента Бориса Ельцина. Неудачная попытка подавления чеченского мятежа силами военных зимой 1994/95 г. стала символом слабости и постепенного распада нового российского государства. В этой телеграмме мы попытались донести до Вашингтона всю глубину чеченского кризиса и его последствий для России и американской внешней политики.

<...>

Краткое содержание и введение

2. Чеченский кризис далек от завершения, но он уже продемонстрировал слабость российского государства и роковые недостатки его первого демократически избранного президента. Провалы Ельцина, в значительной степени порожденные единоличным характером принятия решений, порождают ряд серьезных вопросов. Каковы последствия провала в Чечне для России? Контролирует ли Ельцин ситуацию? Каково его будущее? Каково будущее реформ? Какую роль в российской политике будут играть военные? Возможен ли распад Российской Федерации? Как события в Чечне скажутся на внешней политике России? Как они отразятся на внешней политике США?

3. Разумеется, ни на один из этих вопросов нельзя дать исчерпывающий однозначный ответ. Как и Москву в середине зимы, российский политический ландшафт сегодня нельзя назвать черно-белым — он

расцветен всеми оттенками серого. Тем не менее я попытаюсь дать приблизительные ответы или хотя бы более четко сформулировать поставленные вопросы. В параграфах 17–23 представлены основные направления внешней политики США.

Король гол

4. Чеченский кризис продемонстрировал слабость российского государства и роковые недостатки его первого демократически избранного президента. Большинство россиян потрясены безобразными результатами действий Вооруженных сил — важнейшего символа мощи государства и одного из немногих оставшихся национальных институтов, пользующихся уважением широких слоев населения. Военная машина, которая некогда могла похвастаться тем, что ее бойцы способны за двое суток дойти до Ла-Манша и форсировать его, более месяца не могла справиться с «бандформированиями» в крошечной, входящей в состав России республике. Некомпетентность военных — даже скорее, чем жертвы среди мирного населения, которые так потрясли либеральную московскую интеллигенцию, могут привести к тому, что русские, особенно представители элит, поставят под сомнение компетентность Бориса Ельцина и его способность управлять страной.

5. Чечня показала русским, что российское государство постепенно разрушается. Разложение и неадекватность государственного управления, равным образом, хотя и с разной степенью очевидности, проявляющиеся во всех областях — в сфере здравоохранения, охраны окружающей среды, поддержки экономической инфраструктуры, общественной морали и государственной безопасности и порядка, — привели к тому, что в обществе царят настроения почти столь же мрачные, как и погода в середине московской зимы. Как показывают последние опросы общественного мнения, более двух третей избирателей считают, что страна идет в неправильном направлении.

6. В какой момент Ельцин сбился с пути? Результатом его усилий, предпринятых в прошлом году, стал период сравнительной стабильности, одобряемой большинством россиян, уставших от бурных перемен в последние годы. Но по существу Ельцин не сумел использовать этот период относительного политического спокойствия для консолидации государства, и прежде всего демократических институтов. Вместо этого дал задний ход и не использовал время, когда происходил трудный, связанный со множеством проблем процесс поиска консенсуса между разными политическими силами. Теперь он все чаще опирается на узкий и все более сужающийся круг советников, отличительной особенностью которых является политическая зависимость лично от него.

7. Некоторые представители ближайшего окружения Ельцина, среди которых сразу же приходят на ум первый помощник президента Илюшин, секретарь Совета безопасности РФ Лобов и начальник

президентской охраны Коржаков, никогда не были замечены в стремлении к реформам. Другие приближенные, возможно, настроены более либерально, но в атмосфере угодничества, царящей в кремлевской придворной политике, президенту вряд ли часто говорят то, чего он не хочет слышать. Это трудно утверждать с уверенностью, но, судя по недавним сообщениям некоторых наших источников, Ельцин имеет доступ ко многим источникам информации (замечено, что Кремль все больше раздражает то, что пишут о Чечне в прессе), однако склонен доверять прежде всего искаженным и предвзятым оценкам силовых министров и служб безопасности. Трудно также с уверенностью сказать, в какой степени окружение Ельцина манипулирует им, но ясно одно: закрытая система принятия решений вынуждает российского президента следовать дурным советам и поддаваться дурным инстинктам.

8. Катастрофа в Чечне в каком-то смысле является прямым результатом закрытого стиля управления Ельцина. В течение последних месяцев он и его советники с каждым шагом все глубже проваливались в трясины, где плохие политические решения порождали еще худшие. Парадоксально, но факт: именно ослиное упрямство Ельцина, которое раньше помогало ему добиваться выдающихся побед, теперь может привести к поражению.

9. Неспособность Ельцина справиться с чеченским кризисом в сочетании со все большей закрытостью стиля управления и продолжающимся болезненным переходным периодом в экономике привела к снижению поддержки президента населением. По данным последнего опроса общественного мнения, ему доверяют лишь 18% россиян — и это данные, полученные до начала боевых действий в Грозном. Но, главное, результатом фиаско в Чечне стало резкое падение авторитета Ельцина среди ключевых представителей политических элит, включая военных, сотрудников служб безопасности и СМИ. Он более не способен объединять нацию, как после подавления путча в августе 1991 г. Для восстановления подорванного доверия он прибегает к риторике и политическим решениям со все более яркой националистической окраской. В связи с этим многие его критики — как радикальные реформаторы, так и их оппоненты, сторонники жесткого курса — утверждают, что он уже ступил на путь реставрации авторитаризма.

Будущее реформ

10. Полностью исключать возможность сползания к авторитаризму было бы ошибкой, однако сложившаяся ситуация не позволяет сделать определенные выводы как о судьбе Ельцина, так и о будущем экономических реформ в России. Как и Москву в середине зимы, российский политический ландшафт сегодня нельзя назвать черно-белым — он расцвечен всеми оттенками серого. Сейчас Ельцину уже поздно вновь рядиться в мантию героического борца за демократию, которую он когда-то носил, но еще не поздно (учитывая, что его здоровье неполностью подорвано) пытаться сохранить достаточно власти, чтобы

дотянуть до назначенных на конец текущего года парламентских выборов и президентских выборов в июне 1996 г., не прибегая к серьезному пересмотру Конституции. Судя по всему, российский президент еще пользуется поддержкой политических элит в регионах, где чеченский кризис не вызвал такого резонанса, как в столице. События в Чечне стали суровым испытанием на преданность и для военных, хотя до открытого неповиновения пока не дошло.

11. Это позволяет предположить, что Ельцин быстро «возьмет» Грозный и постарается удержать насилие в Чечне, которое неизбежно будет продолжаться, на контролируемом и менее заметном уровне. Кроме того, он постарается смягчить недовольство внутри вооруженных сил, обещая проведение кардинальных реформ и увеличение финансирования армии, а также перетряхнет высшее военное руководство, что потребует не только отставки Грачева, но и поиска новой подходящей кандидатуры на его пост. Результат будет не блестящим, но достаточным для того, чтобы Ельцин удержался во власти до конца своего президентского срока и получил передышку от не слишком удачного российского эксперимента с политическим плюрализмом.

12. Важно иметь в виду, что чеченская трагедия также продемонстрировала устойчивость результатов по крайней мере некоторых политических изменений последних лет. Общественное негодование в связи с событиями в Чечне подпитывали независимые и яркие критические выступления в российских СМИ, а также сообщения западных СМИ, к которым россияне имеют постоянный беспрепятственный доступ. Конечно, невозможность прижать СМИ может говорить всего лишь о слабости государства, но также может означать, что в российском обществе укореняется уважение к плюрализму мнений.

13. Любые усилия, нацеленные на восстановление авторитарной формы правления в России, будут также тормозиться продолжающимся делегированием власти руководителям российских регионов. На фоне ослабления центральной власти региональные элиты консолидируют власть в местном масштабе. Большинство представителей этих элит, наслаждающихся обретенными полномочиями, ни на каких условиях не захотят отдать их Москве. С нашей точки зрения, это здоровая тенденция — но только до тех пор, пока она не угрожает целостности России. Если страна начнет распадаться, то, скорее всего, вследствие упадка власти и беспорядков в Москве, а не действий региональных сепаратистских движений, которые в целом весьма слабы.

14. Однако даже при наиболее благоприятном сценарии развития событий политическая эволюция России будет долгим, трудным и противоречивым процессом. Пока у власти будут находиться Ельцин или его преемники, в стране, скорее всего, будет сохраняться постоянное желание восстановить сильное государство и возродить российскую

национальную гордость, подрываемую сегодня раной, которую Россия нанесла сама себе в Чечне. В обозримой перспективе желание навести порядок в стране может обусловить прекращение или провал российского эксперимента с политическим плюрализмом. Разумеется, многое будет зависеть от экономической ситуации. Если бюджет 1995 г. развалится в результате расходов на Чечню и, шире, несоблюдения бюджетной дисциплины, а инфляция, соответственно, будет продолжать расти, политические последствия могут быть самыми серьезными.

Попытки замаскировать внешнеполитическую слабость России

15. Для российской внешней политики война в Чечне стала настоящей катастрофой. Стране грозит международная изоляция; Россия продемонстрировала свою слабость и бывшим советским республикам, в которых хотела укрепить свое влияние, и другим региональным игрокам, внимательно наблюдающим за ситуацией в стране, в том числе Ирану, Китаю, и Турции; кроме того, чеченский кризис играет на руку бывшим странам Варшавского договора, стремящимся ускорить процесс расширения НАТО. Представители практически всех политических течений в России уже сильно опасаются, что Запад использует слабость России в своих интересах. Надо полагать, что печальный опыт поражений в Чечне только усилит эти опасения. В условиях хаоса внутри страны более амбициозная внешняя политика остается одной из немногих тем, объединяющих русских.

16. Позиции Андрей Козырева очень слабы. Все более отдаляясь от радикальных реформаторов и все сильнее завися лично от Ельцина, он будет продолжать искать тактические возможности утверждения российского статуса великой державы с расчетом на то, что со временем (имея в виду политическое участие в «Большой восьмерке») он станет реальным. Российская дипломатия, видимо, по-прежнему будет нацелена прежде всего на ближнее зарубежье и обеспечение европейской безопасности. Что касается первого направления, то правительство России будет стремиться как минимум помешать «внешним силам» укрепить там свое влияние в ущерб российским интересам, учитывая все более серьезные экономические препятствия для реализации российских амбиций. Что же касается второго направления, обусловленного опасениями изоляции и сильным ощущением стратегической слабости, Козырев будет стараться по возможности максимально оттянуть расширение НАТО и затормозить процесс.

Преодоление неопределенности: американо-российские отношения в ближайшие месяцы

17. В условиях усиливающегося хаоса в России и продолжающихся попыток этой страны самоутвердиться во внешней политике развивать американо-российские отношения будет все труднее. Процесс будет связан со многими разочарованиями. Он станет менее предсказуемым,

чем когда-либо после распада Советского Союза. Учитывая все более закрытый и неровный стиль работы нынешнего руководства и отсутствие реальных институтов, способных смягчить политическое давление, неизбежны неожиданные повороты. Нам придется учиться быть готовыми к этим неожиданностям. Наше влияние на события в России останется ограниченным, а диапазон стратегических решений — чаще всего весьма узким. Тем не менее при выработке внешней политики стоит принять во внимание несколько ключевых соображений.

18. Во-первых, надо видеть перспективу. В России начался долговременный революционный процесс переориентации, окончательный результат которого станет ясен лишь по прошествии многих лет. Авторитарные традиции страны ложатся на этот процесс тяжким бременем, но есть и явные признаки того, что политический плюрализм (например, независимость СМИ, проявившаяся во время чеченского кризиса) и экономические реформы (появление и быстрое развитие частного сектора экономики) как минимум начинают пускать корни. Эти системные изменения не были результатом усилий конкретной политической фигуры, и, видимо, их будет непросто повернуть вспять.

19. Во-вторых, мы должны снова и снова подчеркивать, что поддерживаем последовательную политику реформ, а не конкретные фигуры. Мы развиваем контакты с широким кругом российских лидеров и постоянно расширяем этот круг. Это не значит, что следует поспешно дистанцироваться от Ельцина. Как проводник реформ он серьезно ранен, причем, скорее всего, смертельно, но по-прежнему остается законно избранным президентом России. В широком смысле следует избегать соблазна солидаризации с какой-либо конкретной политической фигурой (или слишком остро реагировать на ее действия).

20. В-третьих, не следует терять надежду на успех политических реформ в России. Мы должны удвоить наши усилия в тех областях, где с наибольшей вероятностью появятся потенциальные противовесы авторитарным тенденциям. Один из очевидных примеров — активная поддержка независимых СМИ. Это относится и к шагам (прежде всего творческому использованию обмена студентами и специалистами), направленным на поддержку развития законодательной и судебной ветвей власти на всех уровнях и возвращение региональных элит, способных обеспечивать политическое равновесие в России. Еще один важный инструмент — программа, нацеленная на развитие контактов между представителями Вооруженных сил России и США.

21. В-четвертых, следует понимать, что, хотя в российской внешнеполитической риторике часто присутствуют такие темы, как самоутверждение и национализм, это необязательно угрожает важнейшим интересам США. Недавние политические решения Ельцина и его постоянные националистические высказывания полностью согласовывались с нашими целями в таких ключевых областях, как

Украина, остающаяся предметом нашего самого сильного беспокойства в ближнем зарубежье России. К тому же, каковы бы ни были намерения преемников Ельцина, российские военные и экономические возможности еще в течение многих лет будут, судя по всему, сильно ограничены.

22. Наконец, и это, возможно, самое главное, мы должны правильно расставить приоритеты в области множества проблем, стоящих на повестке дня наших отношений с Россией. Два года назад мы могли решить в своих интересах множество вопросов, всего лишь проявив минимальное уважение к чувствам русских. Теперь такой возможности нет. Мы не добьемся успеха, если будем рассматривать все проблемы как одинаково приоритетные и превращать каждую проблему в испытание для наших отношений.

23. В условиях усиления внутреннего давления и в России, и в Соединенных Штатах, сохранять твердость и последовательность в достижении целей будет нелегко. С обеих сторон нас подстерегает опасность самосбывающихся пророчеств. Русские, особенно после 8 ноября, предпочитают считать серьезные трения с США неизбежными и, возможно, будут более склонны к риску в отношениях с нами. И российскую, и американскую политику впереди ждут бурные воды, но мы должны попытаться сделать все возможное, чтобы не сбиться с курса, учитывая долгосрочные возможности изменений в России, в которых мы серьезно заинтересованы.

Документ 3

1999 Амман 1059, 7 февраля 1999 г.

«Наследие короля Хусейна и будущее Иордании»

Смерть короля Хусейна — правителя, занимавшего свой пост дольше всех других ближневосточных лидеров, — стала огромной потерей для Иордании и поворотным моментом в ее отношениях с Соединенными Штатами. В этой телеграмме я попытался в общих чертах обрисовать проблемы, стоящие перед новым королем Абдаллой II, и настоять на том, чтобы мы сделали все возможное для поддержки важнейшего партнера США в непростой переходный период.

1. Господин президент! Говорят, Джон Фостер Даллес около 45 лет назад заметил: «Король Хусейн — отличный парень. Жаль, что ни он, ни его страна долго не продержатся». Однако Хусейн оказался куда более мудрым правителем, чем предполагали Даллес и многие другие. Он получил разоренную страну с неграмотным населением и превратил ее в

относительно устойчивое современное государство. Хусейн создал страну, отличающуюся толерантностью, открытостью и стремлением жить в мире со своими соседями — качествами, нечасто встречающимися в регионе. Хотя за время пребывания у власти король Иордании не избежал некоторого количества ошибок, мы всегда восхищались его смелостью и порядочностью, с особой силой проявившимися в его последнем сражении с раком — болезнью, которая его убила.

Проблемы, стоящие перед страной

2. Король Хусейн оставляет страну в несравнимо лучшем состоянии, чем то, в котором он ее получил почти полвека назад. Однако Иордания все еще сталкивается с серьезными проблемами. Прежде всего это колоссальные экономические трудности. Если Вы спросите иорданцев, живется ли им сегодня лучше, чем четыре года назад, когда Вы посещали эту страну, большинство из них ответят отрицательно. Безработица растет, уровень жизни падает, разрыв между демонстративным потреблением элиты, проживающей в западных районах Аммана, и нищетой остального населения увеличивается. Слабая экономика делает Иорданию уязвимой для хищных соседей по региону, таких как Сирия и Ирак, и серьезно затрудняет решение структурных проблем, в частности расширение политического участия и интеграцию иорданцев палестинского происхождения в политическую систему, от которой они были отторгнуты на десятилетия.

3. Трудно переоценить практическое значение, которое имеет для нас то, как иорданцы справятся со всеми этими вызовами. Без надежного партнера на Западном берегу реки Иордан мирное урегулирование палестино-израильского конфликта станет гораздо более проблематичным. Без помощи Иордании нам будет труднее реализовать нашу стратегию в Ираке. Если бы в политическом и географическом центре региона не было дружественного США государства, по всем перечисленным выше причинам нам следовало бы изобрести его. Мы серьезно заинтересованы в том, чтобы помочь иорданцам пройти через очень болезненный период их истории, когда им придется пережить потерю единственного лидера, которого они знали.

Время испытаний для Абдаллы

4. Трудно представить себя более неблагоприятную для нового лидера страны ситуацию, чем та, в которой оказался король Абдалла. В течение двух последних недель он прошел путь от командующего силами специального назначения до наследного принца, а затем от регента до короля, унаследовав трон поистине легендарного правителя, игравшего важную роль на мировой арене. Однако трудности пока не сломили Абдаллу, и, полагаю, этого не произойдет и в дальнейшем. Ему предстоит многому научиться в области гражданского правления, но он обладает теми же качествами, что и Хусейн, — неиссякаемой энергией и

умением общаться с людьми, а его преданность отцу и Иордании безгранична. (В 1980-е гг., в период, когда на жизнь короля Хусейна неоднократно покушались, Абдалла несколько ночей провел под дверью королевской спальни с заряженным пистолетом.)

5. Хасану было нелегко смириться с тем, что после 35 лет пребывания наследным принцем он утратил свой статус, однако брат короля ведет себя с достоинством и проявляет готовность играть конструктивную роль. Супруга Абдаллы Рания является для нового короля источником силы и здравомыслия. Палестинское происхождение делает ее настоящим политическим активом, даже более весомым, чем ее поддержка Абдаллы и других членов королевской семьи в трудные последние недели. Под влиянием супруги Абдалла расширил круг общения и состав советников, выйдя за рамки сложившегося ближайшего окружения и продемонстрировав свою связь не только с военными.

Наша роль

6. В трудный для Абдаллы переходный период мы должны постараться продемонстрировать преемственность наших отношений с Иорданией и убежденность в том, что иорданцы — по крайней мере в течение определенного времени — не смогут обойтись без нашей поддержки. При этом следует иметь в виду несколько соображений:

— Во-первых, в первые полгода или год наша помощь будет не менее, если не более, важна, чем раньше. Иорданцы будут поддерживать Абдаллу лишь в течение недолгого времени, и наши усилия, как и усилия других государств, направленные на укрепление динара и поддержку страны, будут очень кстати. Через несколько месяцев, если экономика погрязнет в болоте, а ситуация в регионе не улучшится, Абдалла столкнется с серьезными испытаниями. Наши расходы на программу экономической и военной помощи Иордании, включая дополнительные затраты, должны составить не менее \$1 млрд в течение следующих трех лет. Это послужит прекрасной базой серьезной поддержки страны.

— Во-вторых, мы не должны перегружать каналы связи с Абдаллой, особенно на первом этапе. Новый король глубоко привержен политическому курсу, которым следовал его отец, но ему потребуется время, чтобы прочно встать на ноги. Мы также должны постараться, чтобы у него не сложилось впечатление, будто США пытаются использовать переходный период в своих интересах и направить политику Иордании в выгодное для нас русло.

— В-третьих, транзит власти в Иордании — лишь первый в ряду грядущих транзитов власти в регионе, где лидеры правят десятилетиями. В странах, где давно не сменялись правители, — в Сирии, Саудовской Аравии, Палестинской автономии и десятке других ближневосточных государств, — эти процессы будут протекать по-разному. И хотя не следует преувеличивать роль Иордании как

законодателя моды, успешный транзит власти в этой стране как минимум послужит положительным примером и будет способствовать укреплению дружественного умеренного режима, в наибольшей степени отвечающего нашим интересам. Кроме того, учитывая связи Абдаллы с представителями нового поколения лидеров стран Персидского залива, если мы поможем ему твердо встать на ноги у себя на родине, нам будет легче строить отношения с государствами, которые в ближайшие годы будут для нас чрезвычайно важны.

Заключительные замечания

7. Трудно смотреть в будущее, не вспоминая о выдающейся роли короля Хусейна. Даже в свои последние дни он демонстрировал свойственные ему упорство и отвагу. Врачи предсказывали, что он умрет почти сразу же после возвращения в Иорданию. Но, хотя у короля уже отказали внутренние органы и он впал в кому, Хусейн прожил еще несколько дней. Даже будучи без сознания, король словно хотел показать, что только он сам — а не CNN, не взволнованные иностранные наблюдатели, не светила медицины, не кто-либо еще — имеет право решать, когда ему покинуть этот мир. На своем славном пути он до самого конца играл главную роль.

8. Хусейн всегда умел выходить за рамки возможного. Вся его жизнь была преодолением трудностей. Джон Фостер Даллес был всего лишь одним из многих людей, недооценивших Иорданию и ее короля. Не стоит забывать об этом, размышляя о будущем без короля Хусейна. Его наследник и народ Иордании сталкиваются с огромными проблемами и колоссальными трудностями, но они вполне способны справиться с ними. Это в наших интересах, а лучшей данью уважения королю Хусейну будет наша поддержка Абдаллы и иорданцев.

Документ 4

2000 Амман 6760, 5 декабря 2000 г.

«Мирный процесс и американская дипломатия: перезагрузка»

С моей точки зрения как посла США в Аммане, провал Кэмп-Дэвидских мирных переговоров и начало второй палестинской интифады стали зловещими предзнаменованиями для Иордании и всего Ближневосточного региона. Вместе с послом США в Египте Дэном Керцером мы предприняли необычный шаг: отправили в Вашингтон совместную телеграмму, в которой изложили наши общие соображения о ситуации в регионе и внешней политике США, а также попытались помочь администрации Клинтона четко сформулировать параметры мирного договора.

1. Как это видится из Каира и Аммана, участие США в мирном процессе и наша политика в регионе в целом продолжают развиваться в совершенно неверном направлении. В то время как наши интересы все чаще становятся объектом пристального внимания и критики, мы ведем себя пассивно, лишь отвечая на нападки, и занимаем оборонительную позицию. Нет никакой гарантии, что более смелый, энергичный подход США предотвратит ослабление наших позиций, но ясно одно: если мы не вернем себе инициативу, ситуация станет намного хуже.

2. Очевидно, что мы заинтересованы в том, чтобы остановить дрейф в сторону роста насилия, вернуть доверие к США, привлечь внимание к возможностям, создаваемым политическим процессом, и в течение следующих почти двух месяцев сделать все от нас зависящее для подписания рамочного соглашения. Менее очевидно другое: как именно это сделать. Один из вариантов состоит в том, чтобы поддержать Барака. Это может послужить его тактическим интересам, какими они ему видятся в данный момент. Но не очень понятно, отвечает ли такой вариант нашим интересам. Есть и другой вариант: посмотреть, можем ли мы добиться от палестинцев более ясного понимания того, как далеко они готовы пойти именно сейчас, и на основании этого предложить подход Бараку. Однако маловероятно, что Арафат будет искренен с нами в этом вопросе, и хотя недавние усилия Египта и Иордании в отношении палестинцев сыграли положительную роль, не совсем ясно, могут ли они стать реальной отправной точкой.

3. Поэтому нам ничего не остается, как говорить всем участникам процесса горькую правду, лежащую в основе любого устойчивого политического решения. Как мы пытались показать в двух наших предыдущих телеграммах, для того, чтобы добиться результатов, которых мы так упорно добивались целые восемь лет, потребуются политическая воля и готовность объявить независимость нашей политики.

4. Чтобы подход США сработал, необходимо сделать следующие основные шаги:

— Четко сформулировать «видение Клинтона» в отношении мирного процесса. У нас есть уникальная, но нереализуемая возможность использовать в своих интересах такой великолепный актив, как личная репутация и доказанная верность президента США своим обязательствам. За эти годы он сумел завоевать доверие всех участников процесса, и теперь пришло время использовать это преимущество. Клинтон мог бы кратко обрисовать свое видение того, что, по его мнению, потребуются от палестинцев, израильтян и арабских стран для достижения прочного мира. Президент должен быть готов сказать каждой из сторон то, что она не хочет слышать. Только так можно выработать сбалансированный и убедительный подход к решению проблемы.

— Сделать достоянием общественности результаты второго раунда переговоров в Кэмп-Дэвиде. Египтяне, иорданцы и многие другие в регионе верят, что президент Клинтон достиг значительного прогресса, поскольку ему удалось собрать за столом переговоров все заинтересованные стороны. Они полагают, что эти результаты должны быть закреплены и энергично продвигаться на последующих переговорах. Кроме того, изложение нашего видения должно убедить их в необратимости процесса. Изложить нашу концепцию можно было бы в публицистической статье в газете или журнале.

— Предоставить полномочия комиссии, занимающейся выяснением фактов. Мы должны постараться избежать «американского следа» и предвзятости на всем протяжении работы комиссии, а во время предварительных переговоров с израильянами и палестинцами — процедурной ловушки. У нас нет иллюзий относительно значимости работы комиссии с точки зрения существа дела, но, если ее первая поездка будет носить формальный характер и создастся впечатление, что она работает для галочки, это серьезно повредит нашим интересам в регионе.

— Заручиться поддержкой международных наблюдателей. Мы не понимаем, почему США и Израиль так скептически относятся к предложениям о международном присутствии на спорных территориях. Да, некоторые палестинские предложения почти неприемлемы, но в целом предложение о присутствии международных наблюдателей определенно заслуживает рассмотрения. При правильном подходе это могло бы способствовать закреплению соглашений, достигнутых в Шарм-эш-Шейхе, в чем заинтересованы обе стороны. Если мы не собираемся просто снять этот вопрос, зачем уклоняться от решения проблемы? Почему бы не попытаться взять на себя инициативу и не заручиться поддержкой международных наблюдателей?

— Сохранить пакет дополнительной помощи в неизменном состоянии или...

— Постараться как можно скорее заручиться в Конгрессе поддержкой соглашения о свободной торговле с Иорданией, по возможности вкупе с дополнительным пакетом. Это стало бы серьезным подспорьем для Абдаллы в период, когда Иордании приходится решать множество проблем. Мы должны также отреагировать на настоятельную просьбу Мубарака, обращенную к президенту, и срочно начать переговоры с Египтом о соглашении о свободной торговле.

— Говорить о мире, а не о войне. Посвятив более двух десятилетий активной работе по поддержанию мира в регионе, мы не должны уступать критикам и злопыхателям, радующимся тому, что процесс в Осло идет трудно. Чрезвычайно важно конфиденциально предостерегать региональные стороны от опасностей эскалации и регионального конфликта, но публичные заявления должны быть

достаточно осторожны, чтобы не посеять страх перед войной. Кроме того, следует поддерживать тесный контакт с общественностью — как в США, так и за рубежом, — убеждая ее в важности продолжения борьбы за достижение всеобъемлющих мирных соглашений и информируя об успехах Кэмп-Дэвидского саммита прошлым летом.

— Общаться, общаться и общаться. Мы не уделяем достаточного внимания обычным беседам с нашими друзьями в регионе. Сейчас, когда интересы США на Ближнем Востоке все чаще оказываются под угрозой, нужно, чтобы здесь присутствовало как можно больше высокопоставленных американских дипломатов. (Запланированный на ближайшее время визит заместителя госсекретаря Пикеринга в ряд столиц арабских государств будет очень кстати.) Наша готовность общаться и выслушивать мнения региональных партнеров о диалоге, который, по общему мнению, будет очень непростым, — важнейшее условие восстановления стратегических отношений с регионом в целом.

5. Как мы уже писали, мы знаем, что обрисованный нами в общих чертах подход связан с серьезными рисками и нет никаких гарантий, что в течение следующих полутора-двух месяцев он приведет к каким-либо официальным договоренностям (не говоря уже об окончательных соглашениях). Но мы также убеждены, что затраты и риски, связанные с бездействием, намного выше. За последние восемь лет президент Клинтон внес огромный вклад в обеспечение мира в этом неблагоприятном регионе. Мы не должны допустить, чтобы этот вклад пропал втуне.

Документ 5

Email госсекретарю Кондолизе Райс, 8 февраля 2008 г.

«Стратегия для России»

Когда второй срок пребывания у власти администрации Джорджа Буша-младшего подходил к концу, на горизонте замаячила опасность политического столкновения с Россией, в результате которого американско-российские отношения оказались бы в низшей точке за весь период после окончания холодной войны. В электронном письме госсекретарю Кондолизе Райс, отправленном из Москвы, я указывал на риски такого столкновения и пытался дать рекомендации относительно предотвращения краха двусторонних отношений.

Госпожа госсекретарь!

Я знаю, что помимо множества проблем, которыми обременяю Вас я, Вам приходится решать массу других сложнейших вопросов — от Косова и Бухареста до предстоящей встречи в формате «2 + 2». Ниже представлены некоторые соображения о том, что поставлено на карту в отношениях с русскими; о том, что ими движет; и о том, что можно сделать в оставшиеся два месяца. Я по-прежнему считаю, что, пока Путин в Кремле, мы можем вести большую стратегическую игру. В мае, когда он уйдет, это станет труднее, потому что на первом этапе Медведев будет слишком слаб для принятия серьезных решений, а Путин не захочет, чтобы дело выглядело так, словно он принимает решения за него. Кроме того, к этому времени в связи со сменой администрации Россия займет выжидательную позицию.

1. Следующие несколько месяцев будут иметь решающее значение для наших отношений. Три проблемы в области нашей внешней политики чреваты катастрофическими последствиями для отношений с Россией. Это проблема Косова, «План действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии и развертывание систем ПРО. Нам предстоит решить серьезную проблему с Ираном, что (учитывая последние прогнозы изменения ситуации в мире) будет чрезвычайно трудно сделать без участия русских. У нас есть возможность добиться некоторых устойчивых успехов в сотрудничестве в области ядерного разоружения, учитывая, что «Соглашение 123» уже почти подписано и многое еще предстоит сделать в области инициативы по Глобальному ядерно-энергетическому партнерству и нераспространению ядерного оружия, а также установления более прочных связей с новым российским руководством после ожидаемой победы Медведева на президентских выборах и помощи русским в этом году в области завершения процесса вступления в ВТО. Это главное, что реально можно сделать для содействия в долгосрочной перспективе политической и экономической модернизации такой самолюбивой, неподатливой и сложной страны, как Россия.

2. Моя точка зрения состоит в том, что мы способны не допустить лишь одну из этих трех грозящих катастроф, избежав серьезного ущерба для американо-российских отношений, которые мы не можем позволить себе игнорировать. На мой (по общему мнению, несколько пристрастный) взгляд, непонятно, каким образом мы могли бы заручиться поддержкой ключевых европейских игроков по всем трем направлениям одновременно. Поэтому я предлагаю сосредоточиться на решительном продвижении вперед по Косово, отложив реализацию «Плана действий по подготовке к членству в НАТО» до тех пор, пока для этого не будут созданы более прочные основания, и обратиться напрямую к Путину, пока он еще остается президентом, с предложением заключить соглашение по ПРО в рамках более широкой системы безопасности.

3. Я прекрасно понимаю, насколько трудно будет решиться отложить реализацию «Плана действий по подготовке к членству в НАТО» для

Украины и Грузии. Но не менее трудно переоценить стратегические последствия его преждевременной реализации, особенно в отношении Украины. Для российской элиты (а не только для Путина) вступление Украины в НАТО будет означать пересечение самой красной из всех красных черт. Более чем за два с половиной года бесед с ключевыми российскими игроками, от самых косных силовиков в темных кремлевских коридорах власти до самых ярких либеральных критиков Путина, мне до сих пор не удалось найти никого, кто не считал бы вступление Украины в НАТО непосредственной угрозой российским интересам. На данном этапе продвижение «Плана действий по подготовке к членству в НАТО» будет рассматриваться не как технический шаг на долгом пути к вступлению Украины и Грузии в Североатлантический союз, но как брошенная в лицо перчатка, как стратегический вызов. Сегодняшняя Россия не оставит этот жест без ответа. Русско-украинские отношения будут надолго заморожены. При этом Москва, по всей вероятности, будет думать об экономических мерах — от срочного повышения цен на газ до уровня мировых до запрета на въезд в Россию украинских трудовых мигрантов. Россия получит весомый повод для вмешательства в Крыму и восточной Украине. Будет много криков о необходимости переброски войск и техники ближе к российско-украинской границе и угроз перенацелить ядерные установки. Совет Россия–НАТО столкнется с трудностями или прекратит свое существование. Что касается Грузии, то признание независимости Косова в сочетании с продвижением «Плана действий по подготовке к членству в НАТО», вероятно, приведет к признанию Россией независимости Абхазии, каким бы контрпродуктивным ни был этот шаг с точки зрения долгосрочной заинтересованности Москвы в этих кавказских территориях. В этом случае вероятность последующего вооруженного столкновения между Россией и Грузией будет очень высока.

4. Если США все-таки решили продвигать «План действий по подготовке к членству в НАТО» для Украины и Грузии, то дальше мое письмо можно не читать. Я не знаю, как подсластить эту пилюлю, чтобы русские спокойно проглотили ее. Если же мы намерены отказаться от продвижения «Плана», дав понять, что в конце концов он все равно будет реализован, у нас есть возможность использовать в отношениях с Россией мощный стратегический пакет, позволяющий укрепить эти отношения и на ближайший период обеспечить защиту наших глобальных интересов. Я отнюдь не считаю, что Путин и компания будут рассматривать отказ от «Плана» как огромную стратегическую уступку с нашей стороны и с радостью бросятся смягчать свои позиции по другим вопросам; эти люди не отличаются сентиментальностью. Но по крайней мере будет открыт путь к достижению хоть какого-то согласия, отвечающего нашим жизненно важным потребностям, и к снятию разногласий по Косово без значительного ущерба для всех заинтересованных сторон.

5. В рамках стратегического пакета я вижу два блока вопросов, по которым необходимо добиться согласия с Путиным. Во-первых, это вопросы безопасности, во-вторых, вопросы возобновления обязательств в области экономического сотрудничества. Решение первого блока вопросов стало бы долговременным вкладом обоих президентов в обеспечение безопасности в мире и отражением сохраняющихся огромных возможностей и ответственности США и России в области ядерных вооружений. Решение второго блока вопросов в среднесрочной и долгосрочной перспективе стало бы мощным средством продвижения президентской «повестки свободы» и вовлечения России в работу глобальных международных организаций, а также способствовало бы укреплению власти закона в этой стране. Это не отменяет того факта, что Россия сегодня является авторитарным и сверхцентрализованным государством. Здесь, к сожалению, попираются права человека и ограничиваются политические свободы, что заслуживает нашей критики. Но со временем предлагаемые мной меры могли бы усилить стремление русских к защите частной собственности и использованию возможностей, создаваемых свободным рынком, а укрепление связей молодого поколения россиян с другими странами мира за счет путешествий и интернета медленно, но верно трансформировало бы российское общество.

6. В области безопасности можно было бы сделать несколько шагов. Отправными точками могли бы послужить подписание «Соглашения 123», прогресс в области инициативы по Глобальному ядерно-энергетическому партнерству и выработка общего дипломатического подхода к отношениям с КНДР и Ираном (после принятия третьей резолюции Совета Безопасности ООН). Второй шаг — это контроль над нашими оставшимися ядерными арсеналами. Это потребует исполнения обязательств по обновлению Программы Нанна–Лугара, принятых на саммите в Братиславе, к концу 2008 г. и готовности России соблюдать их. Далее, потребуются принципиальная договоренность о подписании нового договора после истечения срока действия Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений, включая выработку привязанного к действующему законодательству текста и его детализацию примерно на таком же уровне и в такой же форме, как при работе над Московским договором и СНВ-I. (Мы также могли бы рассмотреть вопрос о поддержке Путина в области глобального Договора о ракетах средней и меньшей дальности, как бы ни малы были шансы на успех.) Третий шаг — возобновление и активизация сотрудничества в сфере борьбы с терроризмом, включая новую глобальную инициативу по борьбе с ядерным терроризмом и расширение российского участия в Афганистане. Четвертый и самый сложный шаг — противоракетная оборона.

7. Я не знаю, удастся ли на данном этапе убедить Путина заключить соглашение о региональном сотрудничестве в области ПРО, позволяющее нам размещать противоракетные установки в Польше и

Чехии. Но попытаться стоит — хотя бы для того, чтобы показать союзникам, что мы используем все имеющиеся возможности. Чтобы повлиять на взгляды Путина и нейтрализовать возражения, которые он, скорее всего, услышит от весьма скептически настроенной российской бюрократии, Вам и министру Гейтсу, видимо, следует передать обновленный американский документ российскому президенту напрямую, подчеркнув готовность приложить все усилия для достижения взаимопонимания с русскими до заключения официальных соглашений с поляками и чехами. (Если мы попытаемся договориться с Путиным после того, как объявим о соглашении во время визита Туска в Вашингтон 10 марта, у нас ничего не получится.) Мы также должны пойти дальше, указав на готовность привязать практическое использование точек размещения ракетных установок к конкретной информации о мощности баллистических ракет (через проверочные полеты) и обсудить условия постоянного присутствия представителей обеих сторон в пунктах размещения ракетных установок.

8. Экономическая корзина может включать расширение помощи России в области вступления в ВТО (этот вопрос можно было бы проработать во время визита Кудрина в Вашингтон в апреле), а также убеждение новой администрации в необходимости экономического диалога на правительственном уровне весной под руководством Рубена Джеффри и его российского коллеги, а также возможных визитов в Россию министра Полсона и министра Гутьерреса (с инициативой возобновления диалога между представителями бизнеса). Еще одним шагом могло бы стать назначение высокопоставленного энергичного представителя в России (особенно если бы это был кто-либо типа Дона Эванса, которого русские знают и которому доверяют).

9. Тактически было бы важно подать все это как действительно серьезную стратегическую игру. Этот сигнал мог бы передать Путину (хотя бы в общих словах) лично президент. Поэтапный подход не годится. Первым шагом мог бы стать звонок президента Путину во второй половине февраля — возможно, после поездки в Африку, но задолго до российских президентских выборов 2 марта. Затем, вскоре после выборов, можно было бы провести встречу в формате «2 + 2» в Москве, чтобы предложить углубленное прямое сотрудничество с Путиным, Медведевым и другими. Чтобы заинтересовать Путина, президент мог бы сохранить открытой возможность краткой остановки в Москве после Бухареста, если там будет достигнут существенный прогресс. Шансы на успех будут невелики, но это хотя бы позволит обоим президентам в конце концов настроиться на создание структуры безопасности, включая достижение взаимопонимания по вопросам ПРО; разработку согласованного подхода к проблеме Ирана, выполнение третьей резолюции Совета Безопасности ООН и подготовку к иранским парламентским выборам; урегулирование разногласий по Косово и значительное продвижение в области вступления России в ВТО. Все это способствовало бы защите наших главных интересов, подыграло бы

желанию Путина оставить достойное наследие и стало бы многообещающим стартом процесса налаживания отношений с Медведевым. В худшем случае мы внесли бы вклад в отношения с союзниками, показав им, что и далее будем прикладывать все усилия для снятия разногласий по Косово и ПРО.

10. Я прекрасно понимаю, что все это гораздо легче сказать, чем сделать. Но даже частичный успех помог бы смягчить последствия столкновений с Россией, которые неизбежны в будущем, и создать атмосферу, облегчающую принятие окончательных решений по «Плану».

С уважением,

Билл Бёрнс

Документ 6

Меморандум для госсекретаря Кондолизы Райс, 27 мая 2008 г.

«Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране»

В 2008 г. темпы реализации иранской ядерной программы ускорились, а американские дипломатические усилия затормозились. В меморандуме для госсекретаря Кондолизы Райс я изложил новый подход, нацеленный на укрепление рычагов влияния США в области иранской ядерной проблемы, и выступил за присоединение к переговорам между Европой, Россией, Китаем и Ираном.

Госпожа госсекретарь!

1. Наша политика в отношении Ирана дрейфует в опасном направлении, разрываясь между беспорядочными дипломатическими усилиями «Группы 5 + 1» и более жесткими вариантами со всеми вытекающими отсюда серьезными негативными последствиями. Ниже представлены некоторые предварительные соображения о том, как можно было бы использовать несколько месяцев, оставшихся до окончания срока полномочий администрации, чтобы вернуть стратегическую инициативу, восстановить рычаги влияния на Иран и выработать устойчивый, долгосрочный подход к иранской проблеме, на который могла бы опираться новая администрация.

Иранский вызов

2. Иранский режим сегодня является одновременно и агрессивным, и неустойчивым. Утопая в нефти, продаваемой по \$130 за баррель, Тегеран демонстративно продолжает обогащать уран и энергично давить на Ливан и Ирак. Но нефтяные доходы способны лишь частично компенсировать экономическую некомпетентность Ахмадинежада и 30%-ную инфляцию, усугубляемую финансовыми санкциями. Иран не имеет естественных союзников в регионе и продолжает подозревать, что и у

таких старых партнеров, как Сирия, в конце концов тоже есть более важные приоритеты (например, Голанские высоты). Возможно, переиграв Иран в Басре, иранскому режиму напомнили, что иракский национализм может оказаться сильнее шиитских связей. Кроме того, режим по-прежнему раздирает фундаментальное противоречие между ретроградным фундаментализмом и стремлением населения к модернизации.

3. Главная проблема, с которой мы сталкиваемся, заключается в том, что наиболее опасная особенность поведения Ирана — его ядерная программа — пользуется широкой популярностью в стране как символ модернизации и является предметом национальной гордости. Судя по всему, это отчасти нейтрализует недовольство внутренними противоречиями, которые рано или поздно неизбежно приведут либо к падению режима, либо к изменению его поведения. Это противостояние — гонка, которую мы, как и другие представители международного сообщества, пока проигрываем.

4. Проблема заключается еще и в том, что иранскому режиму в основном успешно удается маскировать свои уязвимые места — и не только благодаря продаже нефти по \$130 за баррель (что, разумеется, тоже немаловажно). Но этот режим создал легенду, рисующую Иран жертвой непримиримой ненависти США, тем самым усиливая свое дипломатическое влияние и в регионе, и в мире, причем именно американская администрация, а не Иран, оказывается во все большей изоляции.

5. Для возобновления серьезного давления на Иран, нацеленного против его ядерной программы, необходимо разоблачить эту ложь. Для этого нужно рассчитывать каждый шаг, который мы делаем, — лишь так мы сможем воздействовать не только непосредственно на режим, но и на международное и региональное сообщество, а также на внутренних иранских наблюдателей, которые столь важны для неоправданной самоуверенности Тегерана. Для успеха стратегии необходимо идти на тщательно выверенный риск. Мы должны нажимать на максимальное количество болевых точек. Потребуется также выработка творческого подхода к подрыву режима, всячески способствующего усилению разногласий между в высшей степени консервативно настроенными руководителями и иранским народом, стремящимся к нормализации отношений с другими странами, в том числе с США.

Основные направления новой долговременной стратегии

6. Сегодня я могу дать лишь неутешительный прогноз: Иран не согласится на приостановку обогащения и переработки ядерного сырья в обмен на обновленный пакет стимулов, предложенных в рамках «Группы 5 + 1». В данный момент у нас нет ни достаточного количества «палок», ни достаточного количества «морковки», чтобы существенно изменить расчеты Ирана. Учитывая, что летом переговоры в формате «Группы 5 +

1» могут выдохнуться, мы должны выработать более смелый, системный подход, способный дать им новый импульс до конца года.

7. Сколь бы соблазнительны ни были возможные варианты окончательного решения, будь то использование силы против иранских ядерных объектов, чтобы затормозить программу, или одностороннее предложение прямого двустороннего диалога по всем вопросам на любых условиях, на данном этапе я бы относился к ним с осторожностью. Я категорически против первого решения. В любом случае оно имело бы смысл лишь как последнее средство воздействия; реальность же сегодня такова, что мы еще далеко не исчерпали все существующие возможности. Второе решение представляет интерес. Однако оно, возможно, имело бы смысл в 2003 г., когда наши рычаги влияния были значительно мощнее, а в текущей ситуации только подстегнет иранское самодовольство.

8. В принципе наш новый подход должен опираться на классическую теорию сдерживания, базирующуюся на разработанном Кеннаном подходе к работе с глубоко враждебным противником, раздираемым серьезными внутренними противоречиями, которые неизбежно приведут к его краху. Иран — не Советский Союз, эта страна не представляет для нас экзистенциальной угрозы (хотя может представлять ее для Израиля). Но наша стратегия в целом должна включать давление на несколько тщательно выверенных болевых точек; дипломатию, нацеленную на строительство коалиции; вбивание клина между Ираном и его неудобными партнерами и выборочные контакты с режимом, почти полностью вернувшим актуальность концепции Кеннана.

9. Во-первых, мы должны усилить международное давление на ядерные амбиции Ирана. Иранцы ненавидят резолюции Совета Безопасности ООН не столько из-за практических последствий санкций, сколько из-за того, что они являются свидетельством политической изоляции Ирана. Четвертая резолюция Совета Безопасности ООН, касающаяся введения санкций в начале осени, со всеми инструментами воздействия на Иран, которые нам удалось в нее включить, имеет огромное дипломатическое значение. (Даже разговоры о санкциях в отношении продуктов нефтепереработки и бензина позволили бы повлиять на Тегеран.) Другая резолюция предусматривает еще более серьезные финансовые санкции вне формальных мер, принятых Советом Безопасности ООН.

10. Во-вторых, мы должны продолжать активно искать возможности, позволяющие в одностороннем порядке (и в сотрудничестве с другими ключевыми игроками) затормозить ядерную программу Ирана и надавить на его финансовую систему. Есть много вариантов ужесточения уже принятых санкций и их творческого применения в таких областях, как, например, страхование. Это способствовало бы постепенному подрыву иранской экономики.

11. В-третьих, мы должны более активно ослаблять позиции Ирана в регионе. Прямое иракское выражение недовольства иранским вмешательством является достаточно эффективным средством воздействия. Решительное противодействие иранским силам «Кудс» и подразделениям специального назначения в Ираке, причем без всякой помпы, — вот язык, который понимает иранский режим. В широком смысле мы должны стремиться к более тесной кооперации с Советом сотрудничества арабских государств Персидского залива (ССАГПЗ) в формате «ССАГПЗ + 3» — возможно, в том числе в области обсуждения гарантий безопасности и защиты от Ирана, даже если мы оставляем открытой возможность участия этой страны в региональном диалоге по безопасности. Что касается Афганистана, то следует также давать решительный отпор Ирану, когда его поведение противоречит интересам коалиции, одновременно рассматривая возможность возобновления диалога в области практических проблем, таких как борьба с наркотиками, в том числе на полях заседания Генеральной Ассамблеи ООН в формате «6 + 2».

— Тегеран также реагирует на углубленные консультации с Турцией по Ирану, даже если турки отказываются что-либо реально делать. Иранский режим, судя по всему, намного более осторожно относится к Турции — большой мусульманской стране, чьи успехи в области модернизации в последние три десятилетия затмевают его собственные сомнительные экономические достижения, — чем к другим странам Персидского залива, о которых иранцы любят высказываться презрительным или покровительственным тоном.

— Заигрывание Сирии с турками в связи с мирными переговорами с Израилем также играет нам на руку. Иранцы не доверяют сирийцам, но серьезно зависят от них в плане поддержания связей с «Хезболлой» и влияния на Ливан. В сложившейся ситуации любые наши контакты с сирийцами будут нервировать иранцев, и это неплохо.

12. В-четвертых, мы должны рассмотреть возможности использования тщательно продуманных контактов с Ираном, чтобы одержать дипломатическую победу над Тегераном, поставить его на место, вынудить занять тактическую оборонительную позицию и использовать противоречие между желанием режима рисовать Америку в качестве «врага у ворот» и стремлением иранского народа к получению доступа в США и другие страны мира. Такие контакты должны включать парламентские обмены, увеличение количества спортивных и культурных визитов, творческий подход к теле- и радиовещанию, включая выступления американских чиновников в иранских программах на фарси.

— В качестве программы-максимум я настоятельно рекомендую тщательно проработать предложение об открытии американского визового центра и создании «секций интересов» в Тегеране. Существует множество вариантов, самый простой из которых — отправка в Иран

трех-четырёх американских дипломатов, которым мы сможем обеспечить защиту (при этом иранцы, разумеется, будут настаивать на создании аналогичной «секции интересов» в Вашингтоне). Иранский режим по умолчанию попытается отклонить это предложение, но мы можем сделать так, что ему будет трудно отказаться, особенно если предложим в обмен на согласие стипендии тысяче иранских студентов и объявим о готовности договариваться об открытии визового центра с иранскими чиновниками напрямую.

— Помимо открытия визового центра, можно предложить включить высокопоставленного американского чиновника (меня) в состав нашей делегации на переговорах в формате «Группы 5 + 1» во время второго раунда в Тегеране, если иранцы согласятся с идеей «замораживание ради замораживания», которую Солана будет обсуждать с ними в качестве временной меры для облегчения предварительных переговоров. (В этом случае иранцы должны будут на полтора месяца заморозить ядерную программу, а мы — взять на себя обязательство не вводить новые санкции, учитывая, что мы и так, видимо, не стали бы их вводить.) Наша позиция по переговорам на уровне министров осталась бы неизменной; все зависело бы от приостановки иранской ядерной программы.

План действий

13. Все это, разумеется, намного легче сказать, чем сделать. Идея заключается в том, чтобы использовать предложение о создании визового центра и ограниченные прямые контакты для серьезного усиления наших рычагов дипломатического влияния, и получить соответствующую отдачу — если не от иранцев, то для развития сотрудничества с «Группой 5 + 1» и вбивания клина между иранским режимом и народом. Кроме того, мы, как Рональд Рейган и Джордж Шульц в процессе открытия диалога между США и ООП в конце 1988 г., нарушили бы табу ради усиления позиций следующей администрации.

14. Существует много возможностей объявить о предложении о создании визового центра и ограниченном участии в переговорах в формате «Группы 5 + 1». Что касается открытия визового центра, то Вы могли бы передать предложение через надежного, пользующегося доверием частного посредника — возможно, через постоянного представителя Ирана при ООН в Нью-Йорке. Вы могли бы использовать и британцев. Наконец, можно было бы обратиться к русским, что, видимо, было бы наиболее рискованно, но зато могло бы принести самую большую отдачу.

— Я бы предложил Вам конфиденциально встретиться с Лавровым и попытаться договориться об открытии визового центра и нашем ограниченном участии в переговорах в формате «Группы 5 + 1» в обмен на согласие (в случае, если иранцы отвергнут наши предложения) подписать четвертую резолюцию Совета Безопасности ООН,

предусматривающую самые жесткие меры против Ирана, и неофициальное обязательство не торопиться с реализацией последних договоренностей по ПРО. Убежденность русских в целесообразности такого подхода имеет ключевое значение для сохранения международного консенсуса до конца года.

— Если русские согласятся, мы могли бы попросить их передать наши предложения Ирану. Что касается открытия визового центра и создания «секций интересов», мы также могли бы настоять на том, чтобы иранцы назначили кого-то, с кем мы могли иметь дело напрямую и кто выступал бы доверенным представителем Верховного руководителя. В дальнейшем этот канал можно было бы использовать и для других целей, но сначала мы говорили бы об открытии визового центра.

15. У нас на руках все еще есть карты, имеющие серьезное значение в игре с Тегераном, включая гарантии безопасности и ограниченные программы обогащения уранового сырья. Разумеется, можно привести веские доводы против их использования в настоящее время. Сначала мы должны восстановить рычаги влияния и вернуть себе инициативу. Но, начав делать шаги, которые я обрисовал выше, мы получим возможность изменить расчеты Ирана и запустить эффективную долгосрочную стратегию независимо от того, примут ли иранцы наше предложение или нет. Таким образом, мы внесем весомый вклад и в работу следующей администрации, и в защиту интересов США на годы вперед.

Документ 7

Email госсекретарю Хиллари Клинтон, Каир, 22 февраля 2011 г.

«Заметки Билла Бёрнса для госсекретаря: Каир, 21–22 февраля 2011 г.»

Это письмо было отправлено менее чем через две недели после свержения президента Египта Хосни Мубарака. В нем я попытался передать как восторженное настроение людей на улицах Египта, так и глубину проблем, стоящих перед новым руководством страны. Во время моей работы на посту заместителя, а затем первого заместителя госсекретаря я часто посылал в Госдепартамент послания, в которых пытался выразить свои личные впечатления и дать соответствующие рекомендации.

Госпожа госсекретарь!

На фоне ужасающего хаоса по соседству и продолжающихся беспорядков в других странах региона египетский транзит власти,

произошедший 10 дней назад, приобретает все большее значение. После двух очень напряженных дней в Каире, наполненных встречами, у меня сложилось впечатление, что египтяне идут в правильном направлении, но их ожидает множество политических и экономических ловушек. Настроение здесь в целом остается оптимистичным. Высший совет Вооруженных сил пока справляется с непривычной для него ролью намного более успешно, чем можно было ожидать. Военных по-прежнему считают героями. Матери сажают детей на танки и фотографируют на память. Направляясь по набережной Нила в министерство иностранных дел, мы видели мотки колючей проволоки и десятки бронемашин перед зданием государственной телекомпании. Демонстранты с семьями и торговцы совместными усилиями пытаются создать на улицах города атмосферу праздника этой еще не завершившейся революции. Банки почти не пострадали и уже открылись, экономика в неплохой форме. Лидеры молодежных движений очень гордятся выпавшей им исторической ролью. Политический класс включает как истинных энтузиастов перемен, так и революционеров, ставших таковыми постфактум; последние всячески демонстрируют свою ранее тщательно скрываемую антипатию к режиму Мубарака и утверждают, что они с самого начала были с революционерами на площади Тахрир. Создается стойкое впечатление, что произошедшее необратимо, и ощущение новых возможностей и обещаний. Это хорошие новости.

Но есть и не очень хорошие. Ожидания слишком завышены. Военные, взявшие власть, борются с информационной прозрачностью — а ведь она не наступает сама собой. Их очевидное намерение через полгода передать власть гражданскому правительству беспокоит и лидеров молодежи, и таких политических деятелей, как Амр Муса и Мохаммед эль-Барадеи — оба они опасаются, что, учитывая поправки к Конституции, в следующие полгода на парламентских и президентских выборах выигрывают только «Братья-мусульмане» и оставшиеся члены Национально-демократической партии Египта — единственные организованные игроки на политическом поле грядущих выборов. Представителей деловых кругов пугает политическая неопределенность, и, видимо, только начавшиеся преследования бывших министров и представителей бизнес-элиты, процветавших при Мубараке. Действующее правительство, в котором сегодня вечером были сделаны перестановки и в которое вошли еще несколько лидеров оппозиции, слабо и все чаще подвергается критике со стороны молодежных активистов. Закон о чрезвычайном положении все еще действует, органы госбезопасности сохранились. Все это неудивительно, учитывая, что эпоха Мубарака закончилась менее чем две недели назад, но было бы ошибкой недооценивать проблемы, которые стране предстоит решать в будущем.

Министр обороны Тантави показался мне уверенным в себе и более энергичным, чем он запомнился мне по нашим прошлым встречам. Он

никогда не отличался чрезмерной эмоциональностью, но сейчас явно гордится той ролью, которую играет высшее военное руководство, и доверием большинства египтян. Этот не любящий риска человек, в прошлом стойкий защитник бизнес-империи Вооруженных сил и противник экономических реформ, тем не менее кажется полным решимости как можно скорее передать власть гражданским. Он выразил признательность президенту за послание и подтвердил свое твердое намерение укреплять американо-египетские отношения. Мы с Маргарет Скоби высоко оценили роль Вооруженных сил и подчеркнули значение транзита власти в Египте для всего региона, где во многих странах происходят подобные процессы. Кроме того, я настаивал на большей открытости и толерантности. В частности, я убеждал Тантави, что Высший совет Вооруженных сил должен в ближайшие недели организовать выступления по телевидению членов комитета, готовящего проект поправок к Конституции, и их поездки по стране, чтобы те рассказали о своей работе и учли реакцию населения и экспертного сообщества. Я также подчеркнул важность обращения в ООН с просьбой негласно прислать в Каир технических специалистов по проведению выборов, чтобы помочь проделать сложную работу по подготовке к парламентским и президентским выборам. Я выразил сомнение в целесообразности назначения парламентских выборов всего за несколько месяцев до президентских, учитывая трудности организации новых партий и выработки единых правил игры. Тантави остался при своем мнении, но признал важность широкого обсуждения предложений по поправкам к Конституции (которые могут быть готовы уже в эти выходные) и оставил открытой возможность привлечения технических экспертов ООН. (После этого я поговорил с заместителем Генерального секретаря ООН Линном Паско, который подтвердил, что приедет в Каир на следующей неделе с командой экспертов.) Тантави также в общих чертах высказал просьбу о предоставлении краткосрочной экономической помощи, ссылаясь прежде всего на падение доходов от туризма. Он сказал, что был бы признателен за неофициальные рекомендации относительно процесса перехода, заметив, что уже видел посланный ему документ, касающийся транзита власти в других странах, в том числе в Индонезии, опыт которой особенно полезен.

Премьер-министр Шафик показался мне полным благих намерений, но не очень уверенным в своей роли. Он открыто жаловался на отсутствие связи с Высшим советом Вооруженных сил, отмечая, что продолжает убеждать его провести президентские выборы до парламентских, чтобы более тщательно подготовиться к последним. Он явно был озабочен перестановками в кабинете министров, хотя имел содержательную беседу с Дэвидом Липтоном о необходимости немедленного решения проблемы восстановления экономики и ее модернизации в среднесрочной перспективе. Я также беседовал с министром финансов, который представил здравую оценку экономических проблем Египта, убеждая нас облегчить долговое бремя для создания возможности

«наполнения бюджета» в течение решающих первых нескольких месяцев после политического перехода. Он также подчеркнул свою заинтересованность в создании рабочих мест в частном секторе и поддержке малых и средних предприятий.

Министр иностранных дел Ахмед Абуль Гейт был более покладист, чем обычно, хотя сильно возражал против предложений ЕС и Австралии о «Друзьях демократического Египта» и конференциях стран-доноров, утверждая, что «Египет — не Пакистан и не Сомали». Он и министр международного сотрудничества изложили свои аргументы в пользу списания примерно \$350 млн долговых выплат США в этом году, а также увеличения помощи за счет Фонда экономической поддержки. Дэвид указал, что облегчить долговое бремя будет очень сложно, к тому же это может вызвать у инвесторов сомнения в том, что экономика Египта в целом здорова. Мы объяснили причины изменения целевого назначения программы помощи в размере \$150 млн из Фонда экономической поддержки, которая будет направлена непосредственно на создание рабочих мест, и других возможных краткосрочных экономических программ. Мы также ясно дали понять, что намерены поддержать ряд организаций гражданского общества — как зарегистрированных, так и незарегистрированных. Ахмед Абуль Гейт, естественно, возражал, но мы тоже не уступали, тем более что он спорил не слишком энергично. (Вряд ли этот вопрос решен окончательно. Хотя он не поднимался на встрече с Тантави, Ахмед Абуль Гейт сказал, что Высший совет Вооруженных сил тоже весьма осторожно относится к любому изменению подхода к содействию развитию демократии.) Мы также посвятили какое-то время обсуждению беспорядков в Ливии и изменений в других странах региона. Ахмед Абуль Гейт фактически признал, что «дни Каддафи сочтены, и это хорошо».

Мы также встретились с Амром Мусой, который до сих пор сохраняет оптимизм относительно транзита власти и явно полон решимости участвовать в президентских выборах. Его интерес к своей роли в Лиге арабских государств, очевидно, быстро угасает, и он почти ничего не сказал о нашем вето в Совете Безопасности ООН. Мохаммед эль-Барадеи резко критиковал Высший совет Вооруженных сил за недостаточную прозрачность и поспешные действия, но выразил намерение работать с лидерами молодежных движений, чтобы создать новую политическую партию и участвовать в парламентских выборах. О своем личном участии в президентских выборах он скромно умалчивал. Мы также побеседовали с несколькими группами лидеров политических партий, борцов за права человека и других гражданских активистов, а также членами неправительственных организаций, базирующихся в США. Все они выражали знакомые опасения в связи с темпами транзита и говорили о необходимости более тщательной и прозрачной подготовки к выборам. Возможно, самый интересный из наших разговоров состоялся с несколькими лидерами молодежных движений, инициировавших события на площади Тахрир и оставшихся полными решимости добиться

широких политических реформ. Они непреклонны в вопросе о необходимости смены правительства Шафика и в целом не одобряют действий Высшего совета Вооруженных сил и не доверяют ему. Возможно, они переоценивают свою способность по-прежнему собирать толпу на площади Тахрир в ближайшее время, чтобы продолжать давить на нынешнее руководство, но они, безусловно, готовы продолжать борьбу и полны энергии.

Позже сегодня вечером я поговорю с Кэти Эштон, с которой пересекаюсь в Каире, и смогу представить еще ряд соображений о том, как мы могли бы работать с ЕС, ООН и различными египетскими игроками, чтобы продолжить добиваться более тщательной подготовки к выборам. Свои соображения по экономическим вопросам Дэвид изложит сам, но мы с ним согласны в том, что перед Египтом стоят две главные экономические проблемы. Прежде всего это проблема поддержания финансовой устойчивости в условиях неопределенности, связанной с политическим переходом. Ущерб, нанесенный экономике в период протестов, а также требования, касающиеся зарплат и субсидий в связи с уходом Мубарака, также представляют собой серьезную проблему. Мы должны помочь Египту избежать финансовой нестабильности (которая, скорее всего, примет форму инфляции и обесценивания валюты), чтобы обеспечить спокойную экономическую ситуацию, в которой будет происходить политический диалог. Наша помощь может включать двустороннюю поддержку со стороны США и ЕС, кредиты международных фондов и, возможно, содействие в получении финансовой помощи от региональных партнеров Египта.

В долгосрочной перспективе главной потребностью Египта является модернизация экономики. Необходимо восстановить экономический рост, но так, чтобы у молодежи, безработных и занятых в теневом секторе появились новые возможности. Мы и другие доноры можем оказать помощь, нацеленную на развитие человеческого капитала, частного сектора и кредитных программ для расширения доступа к финансовым ресурсам. Но одной помощи недостаточно. В прошлое десятилетие экономика Египта быстро росла (в отдельные годы рост достигал 7% в год), ежегодно привлекая более \$10 млрд иностранных инвестиций. Но плодами этого роста пользовались в основном представители привилегированного сословия и те, кто был с ним связан, получавшие от правительства различные преимущества и привилегии. Это порождало недовольство широких слоев населения. Проблема, стоящая перед Египтом, состоит в том, чтобы восстановить рост, разорвав паутину преимуществ и привилегий. Египту понадобится программа модернизации экономики. Необходимо будет ликвидировать множество контролирующих органов, препятствующих развитию частного предпринимательства, и создать условия для свободной торговли и конкуренции. Мы и европейцы должны подумать о том, как поддержать такую программу, в том числе рассмотрев предложение о расширении доступа к рынку, а также действующих программ, таких как

программы создания особых промышленных зон. Со временем можно будет подумать о заключении новых торговых соглашений и совершенствовании подписанных ранее.

У меня также была возможность организовать встречу сотрудников посольства — граждан США и Египта — с египетскими политиками, которым мы изложили Вашу оценку ситуации. В посольстве работает отличная команда, которой блестяще руководит Маргарет.

Несмотря на множество порождаемых им очевидных проблем, египетский транзит власти открывает колоссальные возможности. Его успешное завершение будет иметь огромное значение для региона, где повсюду происходят бурные изменения.

Завтра утром я лечу в Тунис, где полным ходом идет еще один сложный транзит власти.

С уважением,

Билл

Приложение 2

CRIG TO OIS
DIST TO:
S
S/P:Burns
S/S
RF/vg

UNCLASSIFIED

S/S 9306907

S/P: Burns
e2.

THE SECRETARY OF STATE

UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE WASHINGTON
REVIEW AUTHORITY: APPEALS REVIEW PANEL
APPEAL ACTION: ADDITIONAL INFORMATION RELEASED
REASON(S): B1, 1.4(D)
DATE/CASE ID: 29 SEP 2009 200600151

~~RELEASED IN PART~~
~~B1, 1.4(B), 1.4(D)~~

~~SECRET~~

DECL: OADR

MEMORANDUM FOR SECRETARY OF STATE DESIGNATE WARREN CHRISTOPHER

FROM: LAWRENCE S. EAGLEBURGER

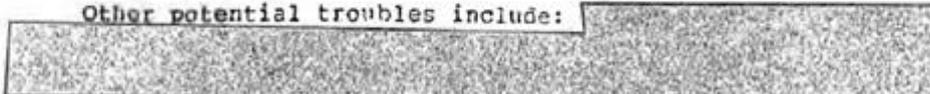
SUBJECT: Parting Thoughts U.S. Foreign Policy in the
Years Ahead

In a few weeks, you will become the first Secretary of State confirmed by the Senate in the post-Cold War era. The world that awaits you is a much different place than the one you and I have known through many years of government service. It is a world in the midst of revolutionary transition, in which you will have both an historic opportunity to shape a new international order and a sobering collection of problems to contend with.

During your tenure, many achievements are possible: a genuine new partnership with Japan for global economic growth and security; a new trans-Atlantic compact linking us to the European democracies; the gradual incorporation of a reforming Russia and the East Europeans into a stable European system; peaceful reunification of the Korean peninsula; normalization of relations with a reforming Vietnam; the departure of Castro and the peaceful emergence of a free Cuba; expansion of free trade arrangements and consolidation of democratic institutions throughout the Hemisphere; nonracial democracy in South Africa; the invigoration of UN peacekeeping and peacemaking capabilities; and, not least, a whole series of Arab-Israeli peace agreements.

That's the good news. The bad news is that there are at least as many troubles awaiting you as opportunities. Three immediate problems top the list, in my view: (1) the possible outbreak of a general Balkan war; (2) a breakdown of reform in Russia and a reversion to some form of authoritarian rule; and (3) the continuing threat of deepening global recession and trade wars between regional blocs, fueled by a collapse of the Uruguay Round and domestic political weaknesses throughout the West.

Other potential troubles include:



UNCLASSIFIED

SECRET
UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE
REVIEW AUTHORITY: CHARLES E LAHIGUERA
CLASSIFICATION: SECRET REASON: 1.4(B), 1.4(D)
DECLASSIFY AFTER: 4 JAN 2018

Документ 1. Меморандум для вступающего в должность госсекретаря Уоррена Кристофера, 5 января 1993 г.

«Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы» (с. 1)

UNCLASSIFIED

~~SECRET~~
- 2 -

[REDACTED] continued trade tensions with the Japanese and perhaps [REDACTED] the lingering danger of nuclear war on either the Korean peninsula or in South Asia; a revived threat to Western interests in the Persian Gulf, from either a rearmed Iran or an unrepentant Saddam; or a breakdown in the Middle-East peace process.

With the humility born of recent experience, let me offer a few personal thoughts on the post-Cold War world, and then on what I see to be the main policy challenges before you. To flesh out these questions, I am also sending you a more detailed collection of papers prepared by the Policy Planning Staff. I don't necessarily agree with every argument made in them, but they are a useful and provocative way to think about what lies ahead.

The Post-Cold War Setting

My starting point is a simple one. It seems to me that the basic purposes of American foreign policy are still to ensure the physical security and economic prosperity of our people, and to promote our values wherever we can -- at least in part for the common sense reason that democracies are less likely to threaten us and healthy free market economies are more likely to enhance our own economic well-being. As I look at prospects for advancing those core purposes over the next few years, a number of trends and developments in the post-Cold War world strike me as especially critical.

First, the most obvious consequence of the demise of the Soviet Union is that for the first time in fifty years we do not face a global military adversary. It is certainly conceivable that a return to authoritarianism in Russia or an aggressively hostile China could revive such a global threat, but that is not likely in the short term. We retain a vital stake in preventing domination of four key regions -- Europe, East Asia, the Persian Gulf, and Latin America -- by a hostile, non-democratic regional power. But it is hard to see any immediate regional threats of this nature with the end of the Cold War and the defeat of Iraq.

Second, in the absence of a global military threat, the most important global challenge we face is the emergence of an increasingly interdependent and competitive international economy. Creating and sustaining jobs at home depends more and more on exports, which in turn depend upon both renewed growth in the world economy and improved American competitiveness. We

~~SECRET~~
UNCLASSIFIED

Документ 1. Меморандум для вступающего в должность госсекретаря Уоррена Кристофера, 5 января 1993 г.

«Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы» (с. 2)

face stiffer and stiffer competition from our closest allies, continued obstacles in protected markets in Europe and Asia, as well as the danger of a collapse of order in the global trading system. We retain substantial internal strengths -- a massive domestic market, a flexible work force, high productivity, and traditions of ingenuity and entrepreneurship -- but our domestic economic shortcomings undercut our competitiveness. They devalue U.S. leadership and, perhaps more importantly, threaten domestic support for strong international engagement.

Third, the broadest systemic challenge that we face is the deconstruction of the system of states that emerged as a result of World War II and postwar decolonization, and that was held in place by the Cold War. Alongside the globalization of the world economy, the international political system is tilting schizophrenically toward greater fragmentation. Most dramatically in the former Soviet empire, but more generally wherever state boundaries and racial, national, ethnic or religious identities do not coincide, the old state system is being transformed or is at least under strain. The resulting chaos is enough to almost -- almost -- make one nostalgic for the familiar discipline and order of the Cold War. Our basic stake is in peaceful processes of change rather than in clinging blindly to existing maps; but promoting such processes is going to require great patience and skill, and creative ways of safeguarding human and minority rights. Chaos in the international political system is also going to confront us increasingly with the dilemma of whether to take part in limited military interventions in situations which do not directly threaten our vital interests, but which endanger innocent civilian populations and pull hard on our values and humanitarian traditions. Somalia is only the first of these kinds of challenges.

Fourth, as peoples reorganize themselves in the wake of the Cold War, ideological competition continues. The collapse of Communism represents an historic triumph for democracy and free markets, but it has not ended history or brought us to the brink of ideological uniformity. A great wave of democratic institution-building is taking place, driven by a surging post-Communist interest in the political and economic empowerment of individuals. But democratizing societies that fail to produce the fruits of economic reform quickly, or fail to accommodate pressures for ethnic self-expression, may slide back into other "isms", including nationalism or religious extremism or some combination of the two. In much of the world, including parts of it that are very important strategically for us, Islamic conservatism remains a potent alternative to democracy as an organizing principle.

Fifth, the proliferation of weapons of mass destruction and advanced delivery systems is likely to be the central security challenge of the 1990s. It is entirely possible that as many as eight or ten new powers, many of them authoritarian and

Документ 1. Меморандум для вступающего в должность госсекретаря Уоррена Кристофера, 5 января 1993 г.

«Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы» (с. 3)

UNCLASSIFIED

- 4 -

anti-Western, could acquire ballistic missiles equipped with nuclear or biological warheads by the end of the decade. Such a development would dramatically destabilize important parts of the world, and could even threaten the physical security of the United States. Proliferation becomes an even more dangerous phenomenon when it intersects with fragmentation in the international political system, increasing the number of unstable actors with an incentive to acquire weapons of mass destruction.

Sixth, a variety of new transnational threats have appeared, particularly environmental degradation, drugs, and the spread of deadly diseases like AIDS. Such dangers demand collective action rather than purely national responses. They also require an aggressive, new international scientific agenda, in which American leadership will be critical.

Seventh, and perhaps most importantly, you will be tackling all these challenges at a moment in our history when many Americans will be preoccupied with domestic problems, and when budgetary constraints on the conduct of American foreign policy are likely to be tighter than at any point in the last half-century. This leaves you and the President with a very tough task. It was relatively easy during the Cold War to justify national security expenditures and build support for sustained American engagement overseas. It is infinitely harder now. More and more, you will need to link our involvement clearly and directly to American ideals, and particularly to American economic needs. And more and more, you will need to point clearly to what other governments are doing to bear their fair share of the cost and burden. These tasks will require a radical restructuring of our national security institutions, most of which were designed for the Cold War. And they will require that you and other senior Administration officials -- and especially the President himself -- spend considerable time and effort selling the inter-relationship of foreign and domestic policy to the American people. Few people will take that argument for granted any more.

The Importance of American Leadership and Five Key Policy Tests

Against that backdrop, I am convinced absolutely that American leadership is as important in this period of revolutionary transition in the international system as it was during the Cold War. Our self-interest, especially our economic self-interest, requires it. And for better or worse, peoples and governments still look to us to make sense of the changes swirling around them and show some initiative and purpose. No one else can play that role. The Communist regimes have collapsed or are discredited. The European

UNCLASSIFIED

Документ 1. Меморандум для вступающего в должность госсекретаря Уоррена Кристофера, 5 января 1993 г.

«Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы» (с. 4)

UNCLASSIFIED

~~SECRET~~
- 5 -

Community is consumed with its own problems, and by no means as monolithic in its view of political issues as we once hoped (or feared) it would be. And the Japanese are neither ready nor willing for such a task now. The bottom line is that in this time of uncertainty, the United States has a unique role to play -- as a provider of reassurance and architect of new security arrangements; as an aggressive proponent of economic openness; as an exemplar and advocate of democratic values; and as a builder and leader of coalitions to deal with the problems of a chaotic post-Cold War world.

I have yet to see a term or phrase which captures the essence of America's new role and strategy as neatly as Kennan did with "containment" at the outset of the U.S.-Soviet confrontation. While this may simply reflect my own lack of creativity, I suspect that it may be some time before such a term emerges, perhaps after the contours of what lies beyond this transitional period are clearer. In the meantime, I believe the major challenges you face will fall into five broad, interconnected categories:

- Renewing the adhesion -- the cement -- that held the democratic community together and won the Cold War;
- Promoting long-term expansion of that community to include our former Cold War adversaries, while coping in the meantime with the massive uncertainties and instabilities left in the wake of the collapse of Communism;
- Pressing a new regional agenda in what used to be the "Third World", composed of conflict resolution, nonproliferation, democratic institution-building, and economic growth;
- Competing aggressively in an open international economic system, while protecting the environment;
- Restructuring our national security institutions for the post-Cold War world.

Документ 1. Меморандум для вступающего в должность госсекретаря Уоррена Кристофера, 5 января 1993 г.

«Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы» (с. 5)

PTQ3213

RELEASE IN FULL

DECLASSIFIED

~~SECRET~~ PTQ3213

PAGE 01 MOSCOW 00883 01 OF 04 111657Z
ACTION SS-00

INFO LOG-00, OASYS-00 ADS-00 /000W
-----9ABC4B 111657Z /38

O 111652Z JAN 95
FM AMEMBASSY MOSCOW
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 9782
MOSCOW POLITICAL COLLECTIVE
INFO AMEMBASSY TALLINN
AMEMBASSY VILNIUS
AMEMBASSY RIGA
CIS COLLECTIVE

~~SECRET~~ SECTION 01 OF 04 MOSCOW 000883

EXDIS

DECAPTIONED

E.O. 12356: DECL. OADR
TAGS: PREL, RS
SUBJECT: SIFTING THROUGH THE WRECKAGE: CHECHNYA AND
RUSSIA'S FUTURE

1. ~~SECRET~~- ENTIRE TEXT.

SUMMARY AND INTRODUCTION

2. THE CHECHEN CRISIS IS FAR FROM OVER, BUT IT HAS
~~SECRET~~

~~SECRET~~

PAGE 02 MOSCOW 00883 01 OF 04 111657Z
ALREADY LAID BARE THE WEAKNESS OF THE RUSSIAN STATE
AND THE TRAGIC FLAWS OF ITS FIRST DEMOCRATICALLY-
ELECTED PRESIDENT. YELTSIN'S BLUNDERS, BORN IN LARGE
PART OF AN INCREASINGLY INSULAR STYLE OF DECISION
MAKING, HAVE RAISED A NUMBER OF FUNDAMENTAL QUESTIONS.
WHAT ARE THE CONSEQUENCES OF THE CHECHEN DEBACLE FOR
RUSSIA? IS YELTSIN IN CONTROL? WHAT IS HIS FUTURE?

Declassification Authority: Geoffrey W. Chapman, OCA, Senior Reviewer,
A/GIS/IPS

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 1)

WHAT IS THE FUTURE OF REFORM? WHAT ROLE WILL THE MILITARY PLAY IN RUSSIAN POLITICS? IS A BREAK UP OF THE RUSSIAN FEDERATION LIKELY? HOW WILL RUSSIAN FOREIGN POLICY BE AFFECTED? WHAT ARE THE IMPLICATIONS FOR U.S. POLICY?

3. NOT SURPRISINGLY, THERE ARE NO NEAT ANSWERS TO ANY OF THESE QUESTIONS. LIKE MOSCOW IN MID-WINTER, THE RUSSIAN POLITICAL LANDSCAPE TODAY IS MOST ACCURATELY PORTRAYED IN VARYING SHADES OF GRAY, NOT BLACKS OR WHITES. NEVERTHELESS, WHAT FOLLOWS IS AN ATTEMPT TO PROVIDE SOME VERY PRELIMINARY ANSWERS, OR AT LEAST TO BETTER FRAME THE QUESTIONS. PARAS 17-23 OFFER SOME BROAD GUIDELINES FOR US. POLICY. END SUMMARY AND INTRODUCTION..

THE EMPEROR HAS NO CLOTHES

4. THE CHECHEN CRISIS HAS LAID BARE THE WEAKNESS OF THE RUSSIAN STATE AND THE TRAGIC FLAWS OF ITS FIRST DEMOCRATICALLY-ELECTED PRESIDENT. MOST RUSSIANS HAVE BEEN SHOCKED BY THE ABYSMAL PERFORMANCE OF THEIR

SECRET

SECRET

PAGE 03 MOSCOW 00883 01 OF 04 111857Z
MILITARY, A KEY SYMBOL OF STATE POWER AND ONE OF THE FEW REMAINING NATIONAL INSTITUTIONS TO HAVE ENJOYED WIDESPREAD RESPECT. THE MILITARY MACHINE THAT ONCE BOASTED IT COULD REACH THE ENGLISH CHANNEL IN FORTY-EIGHT HOURS HAS BEEN UNABLE TO SUBDUCE "BANDIT FORMATIONS" IN A TINY REPUBLIC WITHIN RUSSIA IN OVER A MONTH. THIS INEPTITUDE - PROBABLY EVEN MORE THAN THE LOSS OF CIVILIAN LIVES WHICH HAS SO EXERCISED MOSCOW'S LIBERAL INTELLIGENTSIA - HAS LED RUSSIANS, AND ESPECIALLY ELITES, TO QUESTION BORIS YELTSIN'S COMPETENCE TO GOVERN.

5. WHAT RUSSIANS ARE WITNESSING IN CHECHNYA IS THE FURTHER SLOW CRUMBLING OF THEIR STATE. DECAY AND GOVERNMENTAL INADEQUACY ARE EQUALLY, IF LESS GRAPHICALLY, APPARENT ELSEWHERE - IN PUBLIC HEALTH, THE ENVIRONMENT, ECONOMIC INFRASTRUCTURE, PUBLIC MORALITY, AND PUBLIC SAFETY AND ORDER. THE POPULAR MOOD SEEMS AS DOWNBEAT AS MOSCOW'S MID-WINTER GLOOM; RECENT POLLS SUGGEST THAT OVER TWO-THIRDS OF VOTERS THINK THE COUNTRY IS GOING IN THE WRONG DIRECTION.

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 2)

6. WHERE DID YELTSIN GO WRONG? HIS EFFORTS OVER THE PAST YEAR BROUGHT A PERIOD OF RELATIVE STABILITY WELCOMED BY MOST RUSSIANS, WHO WERE EXHAUSTED BY THE TUMULTUOUS CHANGES OF RECENT YEARS. BUT YELTSIN MADE LITTLE HEADWAY IN USING THAT COMPARATIVE POLITICAL CALM TO CONSOLIDATE STATE, AND PARTICULARLY DEMOCRATIC INSTITUTIONS. INSTEAD, HE DREW BACK EVEN FURTHER FROM THE TIME-CONSUMING AND MESSY PROCESS OF FORGING A CONSENSUS AMONG DISPARATE POLITICAL FORCES.

~~SECRET~~

~~SECRET~~

PAGE 04 MOSCOW 00883 01 OF 04 111657Z
HE HAS RELIED INCREASINGLY ON A SMALL, NARROWING CIRCLE OF ADVISORS WHOSE DISTINGUISHING FEATURE IS THEIR POLITICAL DEPENDENCE ON YELTSIN HIMSELF.

7. SOME OF THOSE IN THIS INNER CIRCLE – FIRST PRESIDENTIAL ASSISTANT ILYUSHIN, SECURITY COUNCIL SECRETARY LOBOV, AND FIRST BODYGUARD KORZHAKOV COME IMMEDIATELY TO MIND – HAVE NEVER BEEN NOTED FOR THEIR REFORMIST INSTINCTS. OTHERS MAY HAVE MORE LIBERAL INCLINATIONS, BUT IN WHAT SEEMS THE PREVAILING SYCOPHANTIC ATMOSPHERE OF KREMLIN COURT POLITICS IT IS HARD TO KNOW WHETHER THE PRESIDENT IS OFTEN TOLD WHAT HE DOESN'T WANT TO HEAR. WHILE IT IS IMPOSSIBLE TO BE CERTAIN, A NUMBER OF OUR CONTACTS HAVE TOLD US RECENTLY THAT YELTSIN HAS ACCESS TO A VARIETY OF SOURCES OF INFORMATION (AN OBSERVATION THAT KREMLIN IRE WITH MEDIA COVERAGE OF CHECHNYA TENDS TO REINFORCE), BUT TENDS TO RELY ON INACCURATE AND SELF-SERVING ACCOUNTS FED HIM BY THE POWER MINISTRIES AND

~~SECRET~~

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 3)

NNNNPTQ3214

~~SECRET~~ PTQ3214

PAGE 01 MOSCOW 00883 02 OF 04 111857Z
ACTION SS-00

INFO LOG-00 OASYS-00 ADS-00 /000W
-----9ABCSB 111857Z/38

O 111852Z JAN 95
FM AMEMBASSY MOSCOW
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 9783
MOSCOW POLITICAL COLLECTIVE
INFO AMEMBASSY TALLINN
AMEMBASSY VILNIUS
AMEMBASSY RIGA
CIS COLLECTIVE

~~SECRET~~ SECTION 02 OF 04 MOSCOW 000883

EXDIS

E.O. 12356: DECL: OADR
TAGS: PREL, RS
SUBJECT: SIFTING THROUGH THE WRECKAGE: CHECHNYA AND
RUSSIA'S FUTURE

THE INTELLIGENCE SERVICES. IT IS ALSO IMPOSSIBLE TO
BE CERTAIN TO WHAT EXTENT YELTSIN IS MANIPULATED BY
THOSE AROUND HIM. WHAT SEEMS CLEAR IS THAT THE CLOSED
DECISION MAKING SYSTEM WHICH HE HAS OPTED FOR OFFERS
FEW BRAKES ON BAD ADVICE OR BAD INSTINCTS.

8. THE CHECHEN DISASTER IS IN SOME WAYS A LOGICAL
~~SECRET~~

~~SECRET~~

PAGE 02 MOSCOW 00883 02 OF 04 111857Z
OUTGROWTH OF THIS INSULAR STYLE. STEP BY STEP OVER
RECENT MONTHS, YELTSIN AND HIS ADVISORS HAVE BLUNDERED
FURTHER INTO A QUAGMIRE, WITH BAD POLICY CHOICES
BEGGETTING WORSE ONES. THE TRAGIC IRONY IS THAT THE

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 4)

SECRET

SAME MULISH STUBBORNNESS, THAT PRODUCED YELTSIN'S GREATEST TRIUMPHS MAY NOW PROVE TO BE HIS UNDOING.

8. YELTSIN'S MISMANAGEMENT OF THE CHECHEN CRISIS, COUPLED WITH HIS INCREASINGLY DISTANT LEADERSHIP STYLE AND THE CONTINUING PAIN OF ECONOMIC TRANSITION, HAS LED TO A COLLAPSE OF HIS POPULAR SUPPORT. IN A RECENT NATIONWIDE POLL, ONLY 18 PERCENT OF RUSSIANS EXPRESSED CONFIDENCE IN HIS LEADERSHIP -- AND THAT WAS BEFORE THE ASSAULT ON GROZNYI WAS LAUNCHED. MORE IMPORTANT, THE CHECHEN FIASCO HAS RESULTED IN A PROFOUND LOSS OF RESPECT FOR YELTSIN AMONG KEY POLITICAL ELITES -- INCLUDING THE MILITARY, SECURITY FORCES, AND THE MEDIA. HE CAN NO LONGER UNIFY THE COUNTRY AS HE ONCE DID IN THE WAKE OF THE FAILED AUGUST 1991 PUTSCH. TO RESTORE HIS SAGGING FORTUNES, HE IS RESORTING TO MORE NATIONALISTIC RHETORIC AND POLICIES. INDEED, MANY OF HIS CRITICS -- BOTH RADICAL REFORMERS AND HARDLINE OPPONENTS -- ARE ARGUING THAT HE HAS ALREADY STARTED DOWN THE PATH OF AN AUTHORITARIAN RESTORATION.

THE FUTURE OF REFORM

10. WHILE IT WOULD BE A MISTAKE TO DISCOUNT THIS POSSIBILITY, THE CURRENT SITUATION DOES NOT LEND

SECRET

SECRET

PAGE 03 MOSCOW 00883 02 OF 04 111857Z
ITSELF TO NEAT CONCLUSIONS, EITHER ABOUT YELTSIN'S FUTURE OR THE FATE OF POLITICAL AND ECONOMIC REFORMS. LIKE MOSCOW IN MID-WINTER, THE RUSSIAN POLITICAL LANDSCAPE TODAY IS MOST ACCURATELY PORTRAYED IN SHADES OF GRAY, NOT BLACKS OR WHITES. WHILE IT IS NOW TOO LATE FOR YELTSIN TO RECOVER THE HEROIC DEMOCRATIC MANTLE HE ONCE WORE, IT IS STILL NOT TOO LATE (ASSUMING NO CATASTROPHIC DETERIORATION OF HIS HEALTH) FOR HIM TO MAINTAIN ENOUGH OF HIS AUTHORITY TO LIMP ALONG TO THE SCHEDULED PARLIAMENTARY ELECTIONS AT THE END OF THIS YEAR AND PRESIDENTIAL ELECTIONS IN JUNE 1996, AVOIDING AN EXTRA-CONSTITUTIONAL UPHEAVAL. HE STILL APPEARS TO RETAIN SUPPORT AMONG POLITICAL ELITES IN RUSSIA'S REGIONS, WHERE THE CHECHEN CRISIS HAS SO FAR NOT HAD THE RESONANCE THAT IT HAS HAD IN THE CAPITAL. BLUNDERING IN CHECHNYA HAS SEVERELY TESTED MILITARY DISCIPLINE, BUT IT DOES NOT YET APPEAR TO BE AT THE BREAKING POINT.

SECRET

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 5)

11. THAT ASSUMES THAT YELTSIN "TAKES" GROZNY SHORTLY AND KEEPS THE VIOLENCE THAT WILL INEVITABLY CONTINUE IN CHECHNYA AT A MORE MANAGEABLE AND LESS VISIBLE LEVEL. IT ALSO ASSUMES THAT HE CHANNELS DISCONTENT WITHIN THE MILITARY BY PLEDGING REAL REFORM AND MORE RESOURCES FOR THE MILITARY, AND SHAKES UP THE SENIOR LEADERSHIP -- WHICH IS A QUESTION NOT JUST OF FIRING GRACHEV BUT OF FINDING THE RIGHT PERSON TO REPLACE HIM. THE RESULT WILL NOT BE PRETTY, BUT IT WOULD BE ENOUGH TO SUSTAIN YELTSIN IN POWER UNTIL THE END OF HIS PRESIDENTIAL TERM, AND IN THE PROCESS BUY MORE TIME FOR RUSSIA'S HALTING EXPERIMENT WITH POLITICAL

SECRET

SECRET

PAGE 04 MOSCOW 00883 02 OF 04 111657Z
PLURALISM.

12. IT IS IMPORTANT TO KEEP IN MIND THAT THE CHECHEN TRAGEDY HAS THUS FAR DEMONSTRATED THE RESILIENCE OF AT LEAST SOME OF THE POLITICAL CHANGES OF RECENT YEARS. PUBLIC INDIGNATION OVER CHECHNYA HAS BEEN FUELED BY THE RUSSIAN MEDIA'S INDEPENDENT, VIGOROUS, AND CRITICAL REPORTING, REINFORCED BY WESTERN MEDIA BROADCASTS, TO WHICH RUSSIANS HAVE REGULAR AND UNIMPEDED ACCESS. THE FAILURE TO CRACK DOWN ON THE MEDIA MAY BE ONLY FURTHER EVIDENCE OF THE STATE'S WEAKNESS, BUT IT COULD ALSO MEAN THAT RESPECT FOR PLURALISM IS TAKING ROOT.

13. ANY EFFORT TO RESTORE AUTHORITARIAN RULE IN RUSSIA WOULD ALSO BE TEMPERED BY CONTINUING DEVOLUTION OF POWER AND AUTHORITY TO RUSSIA'S REGIONS. AGAINST THE BACKGROUND OF THE CENTRAL GOVERNMENT'S DECLINE, REGIONAL ELITES ARE CONSOLIDATING POWER LOCALLY. MOST

SECRET

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 6)

NNNNPTQ3216

SECRET PTQ3216

PAGE 01 MOSCOW 00883 03 OF 04 111658Z
ACTION SS-00

INFO LOG-00 OASY-00 ADS-00 /000W
-----9ABC6D 111658Z /35

O 111652Z JAN 95
FM AMEMBASSY MOSCOW
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 9784
MOSCOW POLITICAL COLLECTIVE
INFO AMEMBASSY TALLINN
AMEMBASSY VILNIUS
AMEMBASSY RIGA
CIS COLLECTIVE

SECRET SECTION 03 OF 04 MOSCOW 000883

EXDIS

E.O. 12356: DECL: OADR
TAGS: PREL, RS
SUBJECT: SIFTING THROUGH THE WRECKAGE: CECHECHNIA AND
RUSSIA'S FUTURE

ENJOY THEIR NEWFOUND PREROGATIVES AND WILL BE LOATHE
TO CEDE THEM BACK TO MOSCOW UNDER ANY CONDITIONS.
THIS IS A HEALTHY DEVELOPMENT, FROM OUR PERSPECTIVE,
AS LONG AS IT DOES NOT PROCEED TO THE POINT WHERE IT
THREATENS RUSSIA'S UNITY. IF IT DOES, THAT IS MORE
LIKELY TO BE THE RESULT OF DECAY AND DISARRAY IN
MOSCOW THAN OF ANY REGIONAL URGE TO SEPARATISM, WHICH
SECRET

SECRET

PAGE 02 MOSCOW 00883 03 OF 04 111658Z
REMAINS GENERALLY WEAK.

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 7)

14. EVEN IN THE BEST SCENARIO, HOWEVER, RUSSIA'S POLITICAL EVOLUTION WILL REMAIN A LONG, UNEVEN, AND VOLATILE PROCESS. UNDER YELTSIN AND HIS SUCCESSORS, THERE IS LIKELY TO BE A CONSTANT, INTENSE PREOCCUPATION WITH RESTORING EFFECTIVE STATE POWER AND RECOVERING RUSSIAN NATIONAL PRIDE, NOW FURTHER TARNISHED BY THE SELF-INFLICTED WOUND OF CHECHNYA. THAT WILL MEAN A CONSTANT RISK FOR THE FORESEEABLE FUTURE THAT RUSSIA'S EXPERIMENT WITH POLITICAL PLURALISM WILL BE UNDERMINED OR OVERTURNED BY A MORE FUNDAMENTAL DESIRE TO ENSURE ORDER IN SOCIETY. MUCH WILL OF COURSE DEPEND ON THE ECONOMY; IF THE 1995 BUDGET FALLS APART AS A RESULT OF CHECHNYA EXPENDITURES AND BROADER INDISCIPLINE, AND THUS INFLATION CONTINUES TO RISE, THE POLITICAL CONSEQUENCES COULD BE SEVERE.

MASKING RUSSIA'S WEAKNESS IN FOREIGN POLICY

15. IN FOREIGN POLICY TERMS, MILITARY INTERVENTION IN CHECHNYA HAS BEEN A DISASTER FOR RUSSIA – ISOLATING IT INTERNATIONALLY, EXPOSING ITS WEAKNESS TO OTHER FORMER SOVIET STATES OVER WHICH IT SEEKS INFLUENCE AS WELL AS TO ATTENTIVE REGIONAL POWERS LIKE IRAN, CHINA, AND TURKEY, AND PLAYING INTO THE HANDS OF FORMER WARSAW PACT STATES WHO WILL SEEK TO ACCELERATE THE PROCESS OF NATO EXPANSION. RUSSIANS ACROSS THE

~~SECRET~~

~~SECRET~~

PAGE 03 MOSCOW 00883 03 OF 04 111858Z
POLITICAL SPECTRUM ALREADY FEEL AN ACUTE SENSE THAT THE WEST IS TAKING ADVANTAGE OF RUSSIA'S WEAKNESS, AND THAT IS LIKELY TO BECOME MORE RATHER THAN LESS PRONOUNCED AS A RESULT OF THE DEEPLY EMBARRASSING EXPERIENCE IN CHECHNYA. IN A CHAOTIC DOMESTIC POLITICAL SETTING, ASSERTIVE POLICIES ABROAD REMAIN ONE OF THE FEW THEMES WHICH UNITE RUSSIANS.

16. ARMED WITH A VERY WEAK HAND, AND INCREASINGLY ESTRANGED FROM RADICAL REFORMERS AND DEPENDENT ON YELTSIN HIMSELF, ANDREY KOZYREV WILL CONTINUE TO SEARCH FOR TACTICAL OPPORTUNITIES TO ASSERT RUSSIA'S GREAT POWER STATUS, WITH AN EYE TO FORM (A SEAT AT THE TABLE OF THE "POLITICAL G-8") AS MUCH AS SUBSTANCE. RUSSIAN DIPLOMACY IS LIKELY TO REMAIN PRIMARILY FOCUSED ON THE NEAR ABROAD AND EUROPEAN SECURITY. ON

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 8)

THE FORMER, THE GOVERNMENT OF RUSSIA WILL AIM AT A MINIMUM TO PREVENT "OUTSIDE POWERS" FROM GAINING INFLUENCE AT RUSSIAN EXPENSE, MINDFUL OF GROWING ECONOMIC CONSTRAINTS ON RUSSIAN AMBITIONS. ON THE LATTER, DRIVEN BY A FEAR OF EXCLUSION AND A PROFOUND SENSE OF STRATEGIC WEAKNESS, KOZYREV WILL SEEK TO BUY TIME ON NATO EXPANSION AND STRETCH OUT THE PROCESS FOR AS LONG AS POSSIBLE.

COPING WITH UNCERTAINTY: U.S.-RUSSIAN RELATIONS IN THE MONTHS AHEAD

17. AGAINST THE BACKDROP OF MOUNTING DISARRAY IN
SECRET

SECRET

PAGE 04 MOSCOW 00883 03 OF 04 111658Z
RUSSIA AND CONTINUING RUSSIAN ASSERTIVENESS IN FOREIGN POLICY, MANAGING THE U.S.-RUSSIAN RELATIONSHIP WILL BE MORE DIFFICULT, MORE FRUSTRATING, AND LESS PREDICTABLE THAN AT ANY TIME SINCE THE FALL OF THE SOVIET UNION. GIVEN THE INCREASINGLY CLOSED AND UNSTABLE STYLE OF THE CURRENT LEADERSHIP, AND THE ABSENCE OF REAL INSTITUTIONS TO ABSORB POLITICAL PRESSURES, SUDDEN TURNS ARE INEVITABLE, AND WE WILL NEED TO LEARN TO EXPECT THE UNEXPECTED. OUR INFLUENCE OVER EVENTS IN RUSSIA WILL REMAIN MARGINAL, AND OUR RANGE OF POLICY CHOICES WILL OFTEN BE UNSATISFYING. NEVERTHELESS, SEVERAL KEY POINTS ARE WORTH BEARING IN MIND AS WE FRAME OUR POLICY.

18. FIRST, WE NEED TO KEEP A SENSE OF PERSPECTIVE. RUSSIA IS EMBARKED UPON A LONG-TERM, REVOLUTIONARY PROCESS OF RE-DEFINITION, WHOSE ULTIMATE OUTCOME WILL REMAIN UNCERTAIN FOR YEARS TO COME. RUSSIA'S AUTHORITARIAN TRADITIONS WEIGH HEAVILY ON THIS

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 9)

SECRET

NNNNPTQ3217

SECRET PTO3217

PAGE 01 MOSCOW 00883 04 OF 04 111658Z
ACTION SS-00

INFO LOG-00 OASY-00 ADS-00 /000W
9ABC7B 111658Z /38

O 111652Z JAN 95
FM AMEMBASSY MOSCOW
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 9785
MOSCOW POLITICAL COLLECTIVE
INFO AMEMBASSY TALLINN
AMEMBASSY VILNIUS
AMEMBASSY RIGA
CIS COLLECTIVE

SECRET SECTION 04 OF 04 MOSCOW 000883

EXDIS

E.O. 12356: DECL: OADR
TAGS: PREL, RS
SUBJECT: SIFTING THROUGH THE WRECKAGE: CHECHNYA AND
RUSSIA'S FUTURE

PROCESS, BUT THERE ARE ALSO UNMISTAKABLE SIGNS THAT
POLITICAL PLURALISM (THE INDEPENDENCE OF THE MEDIA IN
THE CHECHEN CRISIS, FOR EXAMPLE) AND ECONOMIC REFORM
(THE EMERGENCE OF A DYNAMIC PRIVATE SECTOR) ARE AT
LEAST BEGINNING TO TAKE ROOT. THOSE SYSTEMIC CHANGES
WERE NOT PRODUCED BY A SINGLE POLITICAL PERSONALITY,
NOR ARE THEY LIKELY TO BE EASILY ERASED.

SECRET

SECRET

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 10)

PAGE 02 MOSCOW 00883 04 OF 04 111658Z

19. SECOND, WE MUST CONTINUE TO EMPHASIZE OUR SUPPORT FOR SUSTAINABLE REFORM POLICIES, NOT PARTICULAR PERSONALITIES. WE REMAIN IN CONTACT WITH A BROAD RANGE OF RUSSIAN LEADERS, AND WE WILL CONTINUE TO CAST A WIDE NET. THAT DOES NOT MEAN THAT WE SHOULD RUSH TO DISTANCE OURSELVES FROM YELTSIN. YELTSIN AS CATALYST FOR REFORM HAS BEEN SEVERELY WOUNDED, MOST LIKELY FATALLY SO; BUT HE IS STILL THE ELECTED PRESIDENT OF RUSSIA. THE BROADER POINT IS THAT WE SHOULD AVOID THE TEMPTATION TO OVER IDENTIFY WITH, OR OVERREACT TO, ANY PARTICULAR POLITICAL FIGURE.

20. THIRD, FAR FROM ABANDONING HOPE IN POLITICAL REFORM IN RUSSIA, WE SHOULD REDOUBLE OUR EFFORTS IN THOSE AREAS IN WHICH POTENTIAL COUNTERBALANCES TO AUTHORITARIAN TRENDS ARE MOST LIKELY TO EMERGE. ACTIVE SUPPORT FOR AN INDEPENDENT MEDIA IS ONE CLEAR EXAMPLE. SO ARE STEPS - ESPECIALLY THE CREATIVE USE OF EXCHANGE VISITS - TO BOLSTER THE LEGISLATIVE AND JUDICIAL BRANCHES OF GOVERNMENT AT ALL LEVELS, AND TO CULTIVATE REGIONAL ELITES WHO MAY INCREASINGLY HOLD THE KEY TO THE RUSSIAN POLITICAL BALANCE. A FOCUSED MILITARY-TO-MILITARY CONTACT PROGRAM IS ANOTHER VALUABLE TOOL.

21. FOURTH, WE NEED TO RECOGNIZE THAT ASSERTIVENESS AND NATIONALIST THEMES WILL CONTINUE TO FIGURE HEAVILY IN RUSSIAN FOREIGN POLICY, BUT THAT DOES NOT NECESSARILY MEAN THAT COLLISIONS WITH CORE U.S. INTERESTS ARE UNAVOIDABLE. YELTSIN'S RECENT POLICIES,
SECRET

SECRET

PAGE 03 MOSCOW 00883 04 OF 04 111658Z

STRONG NATIONALIST RHETORIC NOTWITHSTANDING, HAVE BEEN BROADLY CONSISTENT WITH OUR GOALS IN KEY AREAS LIKE UKRAINE - BY FAR OUR GREATEST CONCERN IN THE NEAR ABROAD. AND WHATEVER THE INTENTIONS OF YELTSIN'S SUCCESSORS, RUSSIAN MILITARY AND ECONOMIC CAPABILITIES WILL LIKELY BE SHARPLY CONSTRAINED FOR YEARS TO COME.

22. FINALLY, AND PERHAPS MOST IMPORTANTLY, WE NEED TO PRIORITIZE BETTER AMONG THE MANY CONCERNS ON OUR AGENDA WITH THE RUSSIANS. TWO YEARS AGO, WE COULD PRETTY MUCH HAVE IT OUR WAY ON A WHOLE RANGE OF ISSUES, SO LONG AS WE PAID SOME MINIMAL DEFERENCE TO RUSSIAN SENSIBILITIES. THAT IS NO LONGER THE CASE.

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 11)

WE CAN'T SUCCEED IF WE DEFINE ALL OUR CONCERNS AS HIGH PRIORITY; AND WE CAN'T INSIST ON MAKING EVERY PROBLEM A TEST OF THE RELATIONSHIP.

23. STEADINESS AND CONSISTENCY OF PURPOSE WILL BE HARD TO MAINTAIN AMIDST DEEPENING DOMESTIC PRESSURES IN BOTH RUSSIA AND THE UNITED STATES. THERE ARE DANGERS ON BOTH SIDES OF CONTRIBUTING TO SELF-FULFILLING PROPHECIES; RUSSIANS IN PARTICULAR HAVE TENDED SINCE NOVEMBER 8 TO SEE GREATER FRICTIONS WITH THE U.S. AS INEVITABLE, AND HAVE PROBABLY BEEN MORE PRONE TO TAKE RISKS IN RELATIONS WITH US AS A RESULT. THERE ARE ROUGH WATERS AHEAD, FOR RUSSIA AND FOR U.S. POLICY, BUT WE NEED TO TRY AS BEST WE CAN TO KEEP OUR COURSE PLOTTED ON LONG-TERM POSSIBILITIES FOR CHANGE IN RUSSIA WHICH REMAIN PROFOUNDLY IN OUR INTEREST, PICKERING

SECRET

SECRET

PAGE 04 MOSCOW 00883 04 OF 04 111658Z

Документ 2. 1995 Москва 883, 11 января 1995 г.

«Разбор обломков кораблекрушения: Чечня и будущее России» (с. 12)

DECLASSIFIED

~~CONFIDENTIAL~~ PTO8362

RELEASE IN PART
1.4(D)

PAGE 01 AMMAN 01059 01 OF 02 071239Z
ACTION NODS-00

INFO LOG-00 CCOE-00 SAS-00 /000W
-----A006D8 071239Z /38

O 071242Z FEB 99
FM AMEMBASSY AMMAN
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 1223

~~CONFIDENTIAL~~ SECTION 01 OF 02 AMMAN 001059

NODIS ~~CONFIDENTIAL~~
FOR THE PRESIDENT AND SECRETARY ALBRIGHT FROM AMBASSADOR

E.O. 12958: DECL: 2/7/19
TAGS: PREL, JO
SUBJECT: KING HUSSEIN'S LEGACY AND JORDAN'S FUTURE

CLASSIFIED BY AMBASSADOR WILLIAM J. BURNS FOR REASON 1.5 (B) AND
(D)

1. (C) MR. PRESIDENT: JOHN FOSTER DULLES REPORTEDLY SAID SOME FORTY-FIVE YEARS AGO THAT KING HUSSEIN WAS "AN IMPRESSIVE YOUNG FELLOW. IT'S A SHAME NEITHER HE NOR HIS COUNTRY WILL LAST VERY LONG." HUSSEIN PROVED FAR MORE RESOURCEFUL THAN DULLES AND MANY OTHERS COULD IMAGINE. HE TOOK AN IMPOVERISHED, BARELY LITERATE SOCIETY AND TURNED IT INTO A RELATIVELY STABLE, MODERN STATE. IN A REGION HARDLY NOTED FOR SUCH TRAITS, HUSSEIN BUILT A COUNTRY WITH A REPUTATION FOR TOLERANCE AND OPENNESS, AND A COMMITMENT TO LIVING IN PEACE WITH ITS NEIGHBORS. WHILE HE MADE HIS SHARE OF MISTAKES ALONG THE WAY, HE TOUCHED US ALL DEEPLY WITH HIS COURAGE AND

~~CONFIDENTIAL~~

PAGE 02 AMMAN 01059 01 OF 02 071239Z
DECENCY -- NEVER MORE SO THAN IN HIS LAST HEROIC BATTLE WITH THE
CANCER THAT KILLED HIM.

THE CHALLENGES AHEAD

2. (C) KING HUSSEIN LEAVES BEHIND A JORDAN INFINITELY BETTER OFF THAN WHAT HE INHERITED NEARLY HALF A CENTURY AGO, BUT STILL BURDENED WITH ENORMOUS CHALLENGES. CHIEF AMONG THEM IS AN ECONOMY IN DEEP TROUBLE. IF YOU WERE TO ASK MOST JORDANIANS IF THEY WERE BETTER OFF NOW THAN WHEN YOU LAST VISITED JORDAN FOUR YEARS AGO, THE ANSWER WOULD BE A RESOUNDING "NO." UNEMPLOYMENT IS TWENTY-FIVE PERCENT AND RISING; STANDARDS OF LIVING ARE FALLING; AND THE GAP BETWEEN THE CONSPICUOUSLY-CONSUMING ELITE OF WEST AMMAN AND THE REST OF THE COUNTRY IS GROWING. ECONOMIC WEAKNESS EXPOSES JORDAN TO REGIONAL PREDATORS, LIKE SYRIA AND IRAQ, AND MAKES IT MUCH HARDER TO DEAL WITH STRUCTURAL CHALLENGES LIKE BROADENING POLITICAL PARTICIPATION AND INTEGRATING JORDANIANS OF PALESTINIAN ORIGIN INTO

Declassification Authority: Geoffrey W. Chapman, OCA, Senior Reviewer,
AIGIS/IPS

Документ 3. 1999 Амман 1059, 7 февраля 1999 г. «Наследие короля Хусейна и будущее Иордании» (с. 1)

A POLITICAL SYSTEM FROM WHICH THEY HAVE BEEN LARGELY EXCLUDED FOR DECADES.

3. (C) HOW JORDAN RESPONDS TO ALL THOSE CHALLENGES MATTERS TO US FOR SOME VERY PRACTICAL, UNSENTIMENTAL REASONS. WITHOUT A STABLE PARTNER ON THE EAST BANK OF THE JORDAN RIVER, THE PALESTINIAN-ISRAELI PEACE PROCESS WOULD BECOME MUCH MORE PROBLEMATIC. WITHOUT JORDAN'S SUPPORT, OUR STRATEGY IN IRAQ WOULD BECOME HARD TO SUSTAIN. IF WE DIDN'T HAVE A FRIENDLY STATE AT THE POLITICAL AND GEOGRAPHICAL CENTER OF THE REGION, WE'D HAVE TO TRY TO INVENT ONE. FOR ALL THOSE REASONS, WE HAVE A POWERFUL STAKE IN HELPING THE JORDANIANS NAVIGATE THROUGH WHAT IS BOUND TO BE THE MOST TRAUMATIC

CONFIDENTIAL

PAGE 03 AMMAN 01059 01 OF 02 071239Z
PERIOD IN THEIR HISTORY, AS THEY COPE WITH THE LOSS OF THE ONLY LEADER MOST OF THEM HAVE EVER KNOWN.

A TIME OF TESTING FOR ABDULLAH

4. (C) IT'S HARD TO IMAGINE A MUCH MORE INTIMIDATING SET OF CIRCUMSTANCES FOR A NEW HEAD OF STATE THAN THOSE FACING KING ABDULLAH. IN THE LAST TWO WEEKS, HE HAS GONE FROM SPECIAL FORCES COMMANDER TO CROWN PRINCE TO REGENT TO KING, SUCCEEDING ONE OF THE LAST TRULY LEGENDARY FIGURES ON THE WORLD STAGE. BUT ABDULLAH HASN'T BUCKLED UNDER THE PRESSURE YET, AND I DON'T THINK HE WILL. HE STILL HAS A LOT TO LEARN ABOUT NON-MILITARY ISSUES; HOWEVER, HE HAS THE SAME RESTLESS ENERGY AND TOUCH WITH PEOPLE THAT HUSSEIN ALWAYS HAD, AND HIS LOYALTY TO HIS FATHER AND TO JORDAN IS INTENSE. (AT ONE POINT IN THE 1980'S, WHEN HUSSEIN WAS FACING ONE OF HIS PERIODIC ROUNDS OF ASSASSINATION THREATS, ABDULLAH SLEPT OUTSIDE HIS FATHER'S BEDROOM DOOR WITH A PISTOL FOR NIGHT AFTER NIGHT.)

5. (C)

[REDACTED] HASSAN IS NOT HAVING AN EASY TIME ADJUSTING TO BEING DUMPED AFTER THIRTY-FOUR YEARS AS CROWN PRINCE. BUT HE HAS BEHAVED WITH DIGNITY AND IS READY TO TRY TO PLAY A CONSTRUCTIVE ROLE. ABDULLAH'S WIFE, RANIA, IS A PARTICULAR SOURCE OF STRENGTH AND COMMON SENSE. HER PALESTINIAN ORIGIN MAKES HER A NATURAL POLITICAL ASSET; EVEN MORE IMPORTANT HAS BEEN HER LEVELLING INFLUENCE ON ABDULLAH AND THE REST OF THE ROYAL FAMILY OVER THE PAST TWO DRAMATIC WEEKS. SHE HAS ALREADY

CONFIDENTIAL

PAGE 04 AMMAN 01059 01 OF 02 071239Z
ENCOURAGED ABDULLAH TO REACH OUT AND BROADEN HIS CIRCLE OF ADVISERS, WHICH FITS BOTH HIS NATURAL INCLUSIVE BENT AND HIS NEED TO SHOW THAT HE IS MORE THAN JUST A MILITARY MAN.

OUR ROLE

Документ 3. 1999 Амман 1059, 7 февраля 1999 г. «Наследие короля Хусейна и будущее Иордании» (с. 2)

6. (C) AS ABDULLAH COPEs WITH A DIFFICULT TRANSITION, WE WILL NEED TO TRY TO SUPPLY A STEADINESS AND SENSE OF PERSPECTIVE THAT THE JORDANIANS MAY BE AT LEAST TEMPORARILY INCAPABLE OF PROVIDING THEMSELVES. IT IS WORTH KEEPING IN MIND SEVERAL GENERAL POINTS:

-- FIRST, OUR SUPPORT WILL BE AT LEAST AS IMPORTANT SIX MONTHS OR A YEAR DOWN THE ROAD AS IT IS NOW. JORDANIANS ARE LIKELY TO RALLY AROUND ABDULLAH IN THE SHORT RUN, AND OUR EFFORTS AND THOSE OF OTHERS TO STABILIZE THE DINAR AND SHORE UP JORDAN HAVE BEEN VERY TIMELY. BUT THE REAL CHALLENGE TO ABDULLAH COULD COME SOME MONTHS

CONFIDENTIAL

CONFIDENTIAL PTQ1033

PAGE 01 AMMAN 01059 02 OF 02 071239Z
ACTION NODS-00

INFO LOG-00 CCOE-00 SAS-00 /000W
-----A006DD 071239Z /38

O 071242Z FEB 99
FM AMEMBASSY AMMAN
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 1224

C O N F I D E N T I A L SECTION 02 OF 02 AMMAN 001059

NODIS
FOR THE PRESIDENT AND SECRETARY ALBRIGHT FROM AMBASSADOR

E.O. 12958: DECL: 2/7/19
TAGS: PREL, JO
SUBJECT: KING HUSSEIN'S LEGACY AND JORDAN'S FUTURE

AHEAD, IF THE ECONOMY REMAINS STUCK IN THE MUD AND THE REGIONAL PICTURE FAILS TO IMPROVE. OUR COMBINED ECONOMIC AND MILITARY ASSISTANCE PROGRAM, WHICH INCLUDING SUPPLEMENTAL REQUESTS SHOULD TOTAL \$1 BILLION OVER THE NEXT THREE YEARS, PROVIDES AN EXCELLENT BASIS FOR PROVIDING STRONG SUPPORT.

-- SECOND, WE WILL NEED TO BE CAREFUL NOT TO OVERLOAD THE CIRCUITS WITH ABDULLAH, ESPECIALLY AT FIRST. HE IS GENUINELY COMMITTED TO THE MAIN POLICY LINES LAID DOWN BY HIS FATHER, BUT WILL NEED A LITTLE TIME TO FIND HIS FOOTING. WE SHOULD ALSO AVOID FEEDING ANY PERCEPTION THAT WE ARE TRYING TO TAKE ADVANTAGE OF THE TRANSITION TO BEND JORDANIAN POLICY IN OUR DIRECTION. |

140

-- THIRD, THE TRANSITION IN JORDAN IS JUST THE FIRST IN A SERIES OF SUCCESSIONS LIKELY TO OCCUR IN A REGION DOMINATED FOR DECADES BY

Документ 3. 1999 Амман 1059, 7 февраля 1999 г. «Наследие короля Хусейна и будущее Иордании» (с. 3)

THE SAME LEADERS. CIRCUMSTANCES IN EACH SOCIETY WILL DIFFER -- WHETHER IT'S SYRIA OR SAUDI ARABIA OR THE PALESTINIAN AUTHORITY OR ANY OF THE DOZEN MIDDLE EASTERN STATES FACING A LONG-AWAITED TRANSITION. WHILE NO ONE SHOULD EXAGGERATE JORDAN'S ROLE AS A TREND-SETTER, A SUCCESSFUL TRANSITION IN JORDAN WOULD AT LEAST OFFER A POSITIVE EXAMPLE AND SUSTAIN THE KIND OF FRIENDLY, MODERATE REGIME THAT BEST SERVES OUR INTERESTS. MOREOVER, GIVEN ABDULLAH'S TIES TO THE YOUNGER GENERATION OF GULF LEADERS, HELPING HIM FIND HIS FOOTING IN JORDAN MAY HELP INDIRECTLY TO CEMENT RELATIONS AMONG STATES WHICH WILL BE IMPORTANT TO US FOR YEARS TO COME.

A FINAL NOTE

7. (C) IT'S HARD TO LOOK AHEAD WITHOUT REFLECTING ON THE EXTRAORDINARY LIFE OF KING HUSSEIN. EVEN IN HIS FINAL DAYS, HE SHOWED THE SAME STUBBORN COURAGE THAT HE HAD ALWAYS DISPLAYED. HIS DOCTORS EXPECTED HIM TO DIE VERY SHORTLY AFTER HE RETURNED TO JORDAN, UNCONSCIOUS AND WITH VITAL ORGANS SHUTTING DOWN, BUT HE HUNG ON FOR SEVERAL MORE DAYS. IT WAS ALMOST AS IF, CONSCIOUS OR UNCONSCIOUS, THE KING WAS DETERMINED TO SHOW THAT ONLY HE -- NOT CNN OR ANXIOUS FOREIGN AUDIENCES OR MEDICAL EXPERTS OR ANYONE ELSE -- WOULD DECIDE WHEN HE WOULD MAKE HIS EXIT. IN HIS OWN PROUD WAY HE HELD CENTER STAGE RIGHT UNTIL THE END.

CONFIDENTIAL

PAGE 03 AMMAN 01059 02 OF 02 071239Z

8. (C) HUSSEIN LIVED A LIFE THAT ALWAYS RAN AGAINST THE ODDS. JOHN FOSTER DULLES WAS JUST THE FIRST IN A LONG LINE OF PEOPLE TO UNDERESTIMATE HIM, AND TO UNDERESTIMATE JORDAN. IT'S WORTH REMEMBERING THAT AS JORDANIANS, AND ALL OF US, CONTEMPLATE A FUTURE WITHOUT HUSSEIN. HIS SUCCESSOR AND THE JORDANIAN PEOPLE FACE DAUNTING CHALLENGES, AND STEEP ODDS, BUT THEY HAVE THE CAPACITY TO COPE WITH THEM. IT IS VERY MUCH IN OUR INTEREST, AND IT IS A VERY FITTING TRIBUTE TO HUSSEIN, TO DO ALL WE CAN TO HELP THEM. BURNS

CONFIDENTIAL

<< END OF DOCUMENT >>

Документ 3. 1999 Амман 1059, 7 февраля 1999 г. «Наследие короля Хусейна и будущее Иордании» (с. 4)

~~DECLASSIFIED~~

RELEASE IN PART
1.4(B), 1.4(D)

~~SECRET~~ PTQ1973

PAGE 01 AMMAN 06760 01 OF 03 051617Z
ACTION NOOS-00

INFO LOG-00 CCCE-00 SAS-00 /000W
-----A7C5A0 051617Z /38

O 051609Z DEC 00
FM AMEMBASSY AMMAN
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 7539
INFO AMEMBASSY CAIRO IMMEDIATE
AMEMBASSY TEL AVIV IMMEDIATE
AMCONSUL JERUSALEM IMMEDIATE
AMEMBASSY DAMASCUS IMMEDIATE
AMEMBASSY BEIRUT IMMEDIATE
AMEMBASSY AMMAN IMMEDIATE
AMEMBASSY BAHAMDH IMMEDIATE
WHITEHOUSE WASHDC IMMEDIATE

~~SECRET~~ SECTION 01 OF 03 AMMAN 005760

NODIS SIERRA ~~DECAPIONED~~

DEPARTMENT FOR THE SECRETARY, A/S WALKER AND
SMEC/ROSS, WHITE HOUSE FOR NSA BERGER, RIEDEL AND
MALLEY

FROM AMBASSADOR KURTZER AND AMBASSADOR BURNS

E.O. 12958: DECL: 12/5/20
TAGS: PREL, EG, JO, XF
SUBJECT: PEACE PROCESS: RELAUNCHING AMERICAN
DIPLOMACY

~~SECRET~~

PAGE 02 AMMAN 06760 01 OF 03 051617Z

REFS: (A) CAIRO 7716 (B) CAIRO 7946

CLASSIFIED BY AMBASSADOR DAN KURTZER AND AMBASSADOR
BILL BURNS FOR REASON 1.5 (B,D)

1. (S) AS SEEN FROM CAIRO AND AMMAN, U.S. POLICY IN
THE PEACE PROCESS AND OUR OVERALL POSTURE IN THE
REGION ARE STILL HEADING IN EXACTLY THE WRONG
DIRECTION. WITH OUR INTERESTS UNDER INCREASING
SCRUTINY AND ATTACK, WE ARE ACTING PASSIVELY,
REACTIVELY AND DEFENSIVELY. THERE IS NO GUARANTEE
THAT A BOLDER, MORE ACTIVIST AMERICAN APPROACH WILL
STOP THE HEMORRHAGING -- BUT IT SEEMS CLEAR TO US THAT
THINGS COULD GET A LOT WORSE UNLESS WE REGAIN THE
INITIATIVE

2. (S) OUR STAKE IN REVERSING THE DRIFT TOWARD MORE
VIOLENCE, REBUILDING AMERICAN CREDIBILITY, REFOCUSING
ATTENTION ON THE POSSIBILITIES OF A POLITICAL PROCESS,

Declassification Authority: Geoffrey W. Chapman, OCA, Senior Reviewer,
A/GIS/IPS

Документ 4. 2000 Амман 6760, 5 декабря 2000 г. «Мирный процесс и американская дипломатия: перезагрузка» (с. 1)

AND GETTING AS FAR AS WE CAN OVER THE NEXT SEVEN WEEKS TOWARD A FRAMEWORK AGREEMENT IS SELF-EVIDENT. WHAT IS LESS OBVIOUS IS HOW TO GET FROM HERE TO THERE. ONE OPTION IS TO FOLLOW BARAK'S LEAD. THAT MAY SERVE WHAT HE SEES TO BE HIS TACTICAL INTERESTS AT THIS POINT, BUT IT'S HARD TO SEE HOW IT SERVES OURS.

1.4(E)

AMMAN 06760 01 OF 03 051617Z

A SECOND OPTION IS TO SEE IF WE CAN EXTRACT FROM THE PALESTINIANS A CLEARER SENSE OF HOW FAR THEY'RE PREPARED TO GO RIGHT NOW, AND THEN USE THAT TO CRAFT AN APPROACH TO BARAK. BUT IT'S UNLIKELY THAT ARAFAT WILL LEVEL WITH US AT THIS POINT, AND WHILE RECENT EGYPTIAN AND JORDANIAN EFFORTS WITH THE PALESTINIANS HAVE BEEN HELPFUL, IT'S NOT AT ALL CLEAR THAT THEY WILL PRODUCE A WORKABLE STARTING POINT.

3. (S) THAT LEAVES IT TO US TO LAY OUT THE HARD TRUTHS -- FOR ALL PARTIES -- THAT MUST UNDERPIN ANY ENDURING POLITICAL SOLUTION. AS WE HAVE TRIED TO EMPHASIZE IN REFFELTS, THAT WILL REQUIRE THE POLITICAL WILL TO STAND UP FOR WHAT WE HAVE FOUGHT SO HARD FOR OVER THE PAST EIGHT YEARS, AND A READINESS TO DECLARE THE INDEPENDENCE OF OUR POLICY.

4. (S) THE CRITICAL ELEMENTS OF AN EFFECTIVE AMERICAN APPROACH INCLUDE THE FOLLOWING:

-- ARTICULATE A "CLINTON VISION" FOR THE PEACE PROCESS: WE HAVE A UNIQUE BUT WASTING OPPORTUNITY TO TAKE ADVANTAGE OF A REMARKABLE ASSET: THE PERSONAL REPUTATION AND DEMONSTRATED COMMITMENT OF PRESIDENT CLINTON. HE HAS BUILT UP SUBSTANTIAL PERSONAL CREDIT WITH THE PARTIES OVER THE YEARS, AND NOW IS THE TIME TO USE IT. HE CAN SKETCH A VISION OF WHAT HE BELIEVES A COMPREHENSIVE PEACE WILL REQUIRE OF ALL PARTIES -- PALESTINIANS, ISRAELIS, AND ARAB STATES ALIKE. HE WILL HAVE TO BE WILLING TO SAY THINGS TO EACH PARTY THAT THEY WILL NOT WANT TO HEAR, BUT THAT IS THE SECRET

PAGE 04 AMMAN 06760 01 OF 03 051617Z
DEFINITION OF A BALANCED AND CREDIBLE APPROACH (OUR IDEAS FOR SUCH A U.S. PACKAGE ARE CONTAINED IN REF A).

1.4(E)

-- MAKE PUBLIC THE RESULTS OF CAMP DAVID II: THE EGYPTIANS, JORDANIANS, AND MANY OTHERS IN THE REGION

Документ 4. 2000 Амман 6760, 5 декабря 2000 г. «Мирный процесс и американская дипломатия: перезагрузка» (с. 2)

BELIEVE THAT PRESIDENT CLINTON MADE ENORMOUS PROGRESS WHEN HE BROUGHT THE PARTIES TOGETHER AT CAMP DAVID. THEY BELIEVE THESE RESULTS SHOULD BE MEMORIALIZED AND PURSUED VIGOROUSLY IN SUBSEQUENT NEGOTIATIONS. PART OF LAYING OUT OUR VISION SHOULD BE TO MAKE SURE THAT WE DO NOT LOSE WHAT WE HAD IN HAND IN CAMP DAVID. THIS CAN BE DONE IN AN OP ED PIECE OR ARTICLE IN A JOURNAL.

- EMPOWER THE FACT-FINDING COMMISSION: WE OUGHT TO

SECRET

SECRET PTQ1978

PAGE 01 AMMAN 06760 02 OF 03 051617Z
ACTION NODS-00

INFO LOG-00 CCOE-00 SAS-00 /000W
-----A7C5B0 051617Z /38

O 051609Z DEC 00
FM AMEMBASSY AMMAN
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 7540
INFO AMEMBASSY CAIRO IMMEDIATE
AMEMBASSY TEL AVIV IMMEDIATE
AMCONSUL JERUSALEM IMMEDIATE
AMEMBASSY DAMASCUS IMMEDIATE
AMEMBASSY BEIRUT IMMEDIATE
AMEMBASSY RIYADH IMMEDIATE
WHITEHOUSE WASHDC IMMEDIATE

SECRET SECTION 02 OF 03 AMMAN 006760

NODIS SIERRA

DEPARTMENT FOR THE SECRETARY, A/S WALKER AND
SMEC/ROSS; WHITE HOUSE FOR NSA BERGER, RIEDEL AND
MALLEY

FROM AMBASSADOR KURTZER AND AMBASSADOR BURNS

E.O. 12958: DECL: 12/5/20
TAGS: FREL, EG, JO, XF
SUBJECT: PEACE PROCESS: RELAUNCHING AMERICAN
DIPLOMACY

SECRET

PAGE 02 AMMAN 06760 02 OF 03 051617Z

AVOID GETTING AMERICAN FINGERPRINTS ALL OVER THE FACT-FINDING COMMISSION, AND AVOID GETTING CAUGHT IN THE TRAP OF PRE-NEGOTIATING ALL OF ITS PROCEDURES WITH THE ISRAELIS AND PALESTINIANS. WE HAVE NO ILLUSIONS ABOUT THE SUBSTANTIVE VALUE OF THIS EXERCISE, BUT IF THE COMMISSION'S FIRST TRIP IS PERFUNCTORY AND MAKES IT LOOK AS IF WE'RE SIMPLY CHECKING A BOX, IT WILL HURT

Документ 4. 2000 Амман 6760, 5 декабря 2000 г. «Мирный процесс и американская дипломатия: перезагрузка» (с. 3)

OUR INTERESTS CONSIDERABLY THROUGHOUT THE REGION.

-- SHAPE AN "INTERNATIONAL OBSERVER PRESENCE" TO OUR LIKING: WE DON'T UNDERSTAND WHY WE AND ISRAEL HAVE TAKEN SUCH A DIM VIEW OF PROPOSALS FOR AN INTERNATIONAL PRESENCE IN THE TERRITORIES. WHILE SOME PALESTINIAN PROPOSALS MAKE LITTLE SENSE, THE GENERAL IDEA OF INTERPOSING INTERNATIONAL OBSERVERS SEEMS WELL WORTH EXAMINING. IF SHAPED CAREFULLY, IT COULD EVEN BECOME A CATALYST FOR SUSTAINED IMPLEMENTATION OF THE SHARM EL-SHEIKH UNDERSTANDINGS, IN WHICH BOTH SIDES HAVE A STAKE. IF WE'RE NOT GOING TO BE ABLE TO MAKE THIS ISSUE GO AWAY, WHY FIGHT THE PROBLEM? WHY NOT TRY TO TAKE THE LEAD IN MOLDING SUCH AN INTERNATIONAL PRESENCE?

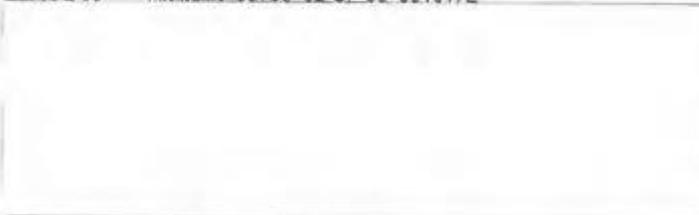
-- KEEP THE SUPPLEMENTAL ASSISTANCE PACKAGE INTACT OR



1.4(D)

SECRET

PAGE 03 AMMAN_06760_02 OF 03_051617Z



1.4(D)

-- SEEK URGENT CONGRESSIONAL APPROVAL OF THE JORDAN FTA, IF POSSIBLE ALONGSIDE THE SUPPLEMENTAL PACKAGE. THIS WOULD BE A BIG BOOST FOR ABDULLAH, AT A TIME WHEN LITTLE ELSE IS GOING RIGHT FOR JORDAN. WE SHOULD ALSO RESPOND TO MUBARAK'S SPECIFIC REQUEST TO THE PRESIDENT TO START TALKS NOW WITH EGYPT ON A FTA.

-- TALK PEACE NOT WAR: HAVING DEVOTED MORE THAN TWO DECADES TO ACTIVE PEACEMAKING IN THIS REGION, WE MUST NOT YIELD TO CRITICS OR TO THOSE WHO EXULT IN THE PROBLEMS WHICH THE OSLO PROCESS IS CONFRONTING. IT IS ENTIRELY SENSIBLE TO WARN REGIONAL PARTIES PRIVATELY AGAINST THE DANGERS OF ESCALATION AND REGIONAL CONFLICT, BUT WE HAVE TO BE CAREFUL NOT TO RAISE FEARS OF WAR IN OUR PUBLIC STATEMENTS. ON THE CONTRARY, WE OUGHT TO BE ON A PUBLIC RELATIONS BLITZ, BOTH AT HOME AND ABROAD, ON WHY IT IS ESSENTIAL TO KEEP GOING IN THE SEARCH FOR COMPREHENSIVE PEACE, AND HOW MUCH GROUND WAS COVERED IN THE CAMP DAVID SUMMIT LAST SUMMER.

Документ 4. 2000 Амман 6760, 5 декабря 2000 г. «Мирный процесс и американская дипломатия: перезагрузка» (с. 4)

SECRET

PAGE 04 AMMAN 06760 02 OF 03 051617Z
-- ENGAGE, ENGAGE, ENGAGE. WE DO NOT SPEND ENOUGH
TIME JUST TALKING TO OUR FRIENDS IN THE REGION.
ESPECIALLY NOW, WHEN OUR INTERESTS ARE INCREASINGLY
THREATENED IN THIS REGION, WE NEED TO HAVE SENIOR
DIPLOMATS OUT HERE AS MUCH AS POSSIBLE. (EARLY
RESCHEDULING OF UNDERSECRETARY PICKERING'S TRIP TO
SEVERAL ARAB CAPITALS WOULD BE VERY USEFUL.) OUR
WILLINGNESS TO ENGAGE AND LISTEN IN WHAT WILL
ADMITTEDLY BE A VERY TOUGH DIALOGUE WILL BE AN
IMPORTANT ELEMENT IN RECONSTRUCTING OUR STRATEGIC
RELATIONSHIPS THROUGHOUT THIS REGION.

5. (S) AS WE HAVE EMPHASIZED BEFORE, WE KNOW THERE ARE
REAL RISKS IN THE APPROACH WE HAVE OUTLINED, AND NO
GUARANTEES THAT IT WILL PRODUCE ANY FORMAL AGREEMENTS
(LET ALONE A FAPS) WITHIN THE NEXT SEVEN WEEKS. BUT
WE ARE ALSO CONVINCED THAT THE COSTS AND RISKS OF
INACTION ARE MUCH GREATER. PRESIDENT CLINTON HAS MADE

SECRET

SECRET PTQ1978

PAGE 01 AMMAN 06760 03 OF 03 051617Z
ACTION NODS-00

INFO LOG-00 CCOE-00 SAS-00 /000W
-----A7C5B5 051617Z /38

O 051609Z DEC 00
FM AMEMBASSY AMMAN
TO SECSTATE WASHDC IMMEDIATE 7541
INFO AMEMBASSY CAIRO IMMEDIATE
AMEMBASSY TEL AVIV IMMEDIATE
AMCONSUL JERUSALEM IMMEDIATE
AMEMBASSY DAMASCUS IMMEDIATE
AMEMBASSY BEIRUT IMMEDIATE
AMEMBASSY RIYADH IMMEDIATE
WHITEHOUSE WASHDC IMMEDIATE

SECRET SECTION 03 OF 03 AMMAN 006760

NODIS SIERRA

DEPARTMENT FOR THE SECRETARY, A/S WALKER AND
SMEC/ROSS; WHITE HOUSE FOR NSA BERGER, RIEDEL AND
MALLEY

FROM AMBASSADOR KURTZER AND AMBASSADOR BURNS

E.O. 12958: DECL: 12/5/20
TAGS: PREL, EG, JO, XF
SUBJECT: PEACE PROCESS, RELAUNCHING AMERICAN

Документ 4. 2000 Амман 6760, 5 декабря 2000 г. «Мирный процесс и американская дипломатия: перезагрузка» (с. 5)

DIPLOMACY
SECRET

PAGE 02 AMMAN 06760 03 OF 03 051617Z

ENORMOUS CONTRIBUTIONS TO PEACE IN THIS TROUBLED
REGION OVER THE PAST EIGHT YEARS. WE SHOULDN'T LET
THEM WASTE AWAY WITHOUT A FIGHT.

BURNS

SECRET

&#x26; END OF DOCUMENT &#x26;.

Документ 4. 2000 Амман 6760, 5 декабря 2000 г. «Мирный процесс и американская дипломатия: перезагрузка» (с. 6)

REVIEW AUTHORITY: Paul Hilburn, Senior
Reviewer

RELEASE IN FULL

From: Burns, William J (AMB-Moscow) (Moscow)
Sent: Friday, February 08, 2008 9:22 AM
To: Beecroft, Robert S
Cc: S_SpecialAssistants; Negroponte, John D; Burns, Nicholas R; Fried, Daniel
Subject: Russia Strategy

~~SECRET~~

February 8, 2008

Madam Secretary,

I know you are wrestling with a number of very difficult issues involving my ever-congenial hosts, ranging from Kosovo to Bucharest to the next 2x2 meeting. Following are some personal thoughts on what's at stake with the Russians, what's driving them, and what may be possible over the next few months. I still think it's possible to make a big, strategic play with Putin in the Kremlin; it will get harder after he leaves in May, because Medvedev will be too weak initially to make bold choices, and Putin won't want to be seen to be making them for him. By that point, moreover, the Russian inclination will be simply to wait for the next Administration.

1. The next couple months will be among the most consequential in recent U.S.-Russian relations. We face three potential trainwrecks: Kosovo, MAP for Ukraine/Georgia, and missile defense. We've got a high-priority problem with Iran that (post-NIE) will be extremely hard to address without the Russians. We've got a chance to do something enduring with the Russians on nuclear cooperation, with a 123 agreement almost signed and more to be done on GNEP and counter-proliferation. And we've got an opportunity to get off on a better foot with a reconfigured Russian leadership after

Документ 5. Email госсекретарю Кондолизе Райс, 8 февраля 2008 г.
«Стратегия для России» (с. 1)

Medvedev's likely election, and to help get the Russians across the finish line into WTO this year, which is among the most practical things we can do to promote the long-term prospects for political and economic modernization in this proud, prickly, complicated society.

2. My view is that we can only manage one of those three trainwrecks without doing real damage to a relationship we don't have the luxury of ignoring. From my admittedly parochial perspective here, it's hard to see how we could get the key Europeans to support us on all three at the same time. I'd opt for plowing ahead resolutely on Kosovo; deferring MAP for Ukraine or Georgia until a stronger foundation is laid; and going to Putin directly while he's still in the Presidency to try and cut a deal on missile defense, as part of a broader security framework.

3. I fully understand how difficult a decision to hold off on MAP will be. But it's equally hard to overstate the strategic consequences of a premature MAP offer, especially to Ukraine. Ukrainian entry into NATO is the brightest of all redlines for the Russian elite (not just Putin). In my more than two and a half years of conversations with key Russian players, from knuckle-draggers in the dark recesses of the Kremlin to Putin's sharpest liberal critics, I have yet to find anyone who views Ukraine in NATO as anything other than a direct challenge to Russian interests. At this stage, a MAP offer would be seen not as a technical step along a long road toward membership, but as throwing down the strategic gauntlet. Today's Russia will respond. Russian-Ukrainian relations will go into a deep freeze, with Moscow likely to contemplate economic measures ranging from an immediate increase in gas prices to world market levels, to a clampdown on Ukrainian workers coming to Russia. It will create fertile soil for Russian meddling in Crimea and eastern Ukraine. There'd be much chest-thumping about repositioning military assets closer to the Ukrainian border, and threats of nuclear retargeting. The NATO-Russia Council would go on life support, or expire altogether. On Georgia, the combination of Kosovo independence and a MAP offer would likely lead to recognition of Abkhazia, however counterproductive that might be to Russia's own long-term interests in the Caucasus. The prospects of subsequent Russian-Georgian armed conflict would be high.

4. If, in the end, MAP offers are made to Ukraine and Georgia, you can probably stop reading here. I can conceive of no grand package that would allow the Russians to swallow this pill quietly. If we opt to defer MAP, while making clear that it is coming eventually, we have a chance to explore a strategically ambitious package with Russia, which could help anchor our relationship and some of our most significant global interests for some time to come. I do not mean to suggest that Putin and company would view a deferral of MAP as a great strategic concession and leap enthusiastically to greater moderation on other questions; they are not an especially sentimental bunch. But the way would at least be clear to probe for accommodations that would suit our most vital needs, and to find a way to agree to disagree on Kosovo without huge collateral damage.

5. I'd see two parts to a bold package of understandings to pursue with Putin. The first would be a security framework, and the second would be a renewed commitment to economic cooperation. The first would be a lasting contribution from both Presidents to a safer world and a reflection of the unique capabilities – and unique responsibilities – that the United States and Russia continue to have in the nuclear field. The second would be, over the medium and longer-term, the most effective means of advancing the President's freedom agenda, and a way to help lock Russia into global economic organizations and rule of law. That won't change the reality that Russia is a deeply authoritarian and overcentralized state today, whose dismal record on human rights and political freedoms deserves our criticism. But it will reinforce over time the instincts for private property and market-driven opportunity, and the vastly increased connections that young Russians have to the rest of the world through foreign travel and the Internet, that are slowly but unmistakably transforming this society.

6. A security framework might include several ingredients. Completion of a 123 agreement, progress on GNEP, and a common diplomatic approach on DPRK and Iran (following a third UNSCR) would be the starting point. A second component would revolve upon how we manage our own remaining nuclear arsenals. That means meeting Bratislava commitments on Nunn-Lugar upgrades by the end of 2008, and a Russian commitment to sustain them. It also means seeking an agreement in principle on post-START, involving a legally-binding text whose level of detail and shape would fall somewhere between the Moscow Treaty and START-I. (We might also consider support for Putin's global INF treaty, however slim the chances for success.) A third feature could be a reinvigoration of counterterrorism cooperation, including the new Global Initiative against Nuclear Terrorism, and greater Russian contributions in Afghanistan. And fourth, and most challenging, would be missile defense.

7. I don't know if Putin can be persuaded at this stage to do a deal on regional missile defense cooperation that would allow us to move ahead on Polish and Czech deployments. But it's still worth a try, if only as a way to show the Allies that we've exhausted every avenue. To make a dent in Putin's thinking, and overcome the objections that he's likely to hear from a deeply skeptical Russian bureaucracy, you and Secretary Gates would probably have to convey to Putin directly a revised U.S. paper, indicating a willingness to make a maximum effort to reach an understanding with the Russians before formalizing agreements with the Poles and Czechs (it wouldn't work to announce a deal during the Tusk visit to

Документ 5. Email госсекретарю Кондолизе Райс, 8 февраля 2008 г.
«Стратегия для России» (с. 2)

Washington on March 10 and then try to reach an accommodation with Putin). We'd also have to go further in indicating a readiness to link operationalization of sites to concrete evidence of long-range missile capability (via flight testing), and in finding a formula for continuous mutual presence at each other's sites.

8. An economic basket would include a hard push on WTO, built around Kudrin's visit to Washington in April. It would also feature the launching of a new government to government economic dialogue in the spring, led by Reuben Jeffery and his Russian counterpart, and possible visits to Russia by Secretary Paulson and Secretary Gutierrez (with a renewed business to business dialogue emerging from the latter). The possible appointment of a new, high-level energy envoy for Eurasia could be another opportunity (especially if it was someone like Don Evans, whom the Russians know and trust).

9. Tactically, it would be essential to roll all this out as a really significant strategic play, conveyed at least in broad terms from the President to Putin. A piecemeal approach won't succeed. A first step might be a call to Putin from the President in the second half of February, maybe after the Africa trip but well before the March 2 Russian Presidential election. Then there could be a 2x2 meeting in Moscow, shortly after the election, to allow a detailed, direct engagement with Putin, Medvedev and others. To focus Putin's interest, the President might keep open the possibility of a brief stop in Moscow after Bucharest, *if* sufficient progress had been made. While the odds of success would be long, it's at least conceivable that the two Presidents could ultimately point to a security framework, including a missile defense understanding; a coordinated approach on Iran, following passage of a third UNSCR and the Majles elections; agreement to disagree on Kosovo; and significant movement on WTO. All that would protect our core interests, play to Putin's sense of legacy, and get relations with Medvedev off to a promising start. At worst, we'd have built up capital with the Allies for making such an effort, which we'd no doubt have to draw on to manage the fallout from Kosovo and missile defense.

10. I fully recognize that all this is much, much easier said than done. But even partial success would help cushion some of the trainwrecks that lie ahead, and help create an atmosphere in which eventual decisions on MAP might go down easier.

Best regards,

Bill Burns

UNDER SECRETARY OF STATE
FOR POLITICAL AFFAIRS
WASHINGTON

^b
RELEASE IN FULL

May 27, 2008

Copy

~~SECRET/Eyes Only~~
DECL: 5/27/2018

Seen by

NOV 21 2008

NOTE FOR THE SECRETARY

FROM: P – Bill Burns

SUBJECT: Regaining the Strategic Initiative on Iran

Madam Secretary,

1. Our Iran policy is drifting dangerously between the current muddle of P5+1 diplomacy and more forceful options, with all of their huge downsides. Following are some preliminary thoughts on how we might use the remaining months of this Administration to regain the strategic initiative, revive leverage over Iran, and frame a sustainable, long-term approach to the Iranian challenge on which the next Administration might build.

The Iranian Challenge

2. The Iranian regime today is simultaneously cocky and insecure. Awash in \$130/barrel oil, Tehran is defiantly continuing to enrich uranium, and pugnaciously pressing its hand in Lebanon and Iraq. But oil revenues can only partially compensate for Ahmadinejad's economic incompetence and 30% inflation, aggravated by financial sanctions. Iran has no natural regional allies, and remains suspicious that erstwhile partners like Syria ultimately have higher priorities (like the Golan). Having possibly overplayed its hand in Basra, the Iranian regime has been reminded that Iraqi nationalism can trump Shia bonds. And the regime is still beset by fundamental contradictions, caught between its own retrogressive traditionalism and popular pressures for modernization.

~~SECRET~~

Classified by: P, Bill Burns
E.O. 12958 Reasons: 1.4(b) and (d)

RELEASE AUTHORITY: Paul Hilburn, Senior Reviewer

Документ 6. Меморандум для госсекретаря Кондолизы Райс, 27 мая 2008 г. «Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране» (с. 1)

~~SECRET~~

-2-

3. The basic dilemma we face is that the most dangerous dimension of Iranian behavior -- its nuclear program -- is both broadly popular in Iran as a symbol of national modernization and self-assertiveness, and likely to outpace the internal contradictions which will eventually cause either the implosion of the current regime or the mellowing of its behavior. This is a race that we, and the rest of the international community, are still losing.

4. Part of the problem is also that the Iranian regime has been largely successful in camouflaging its vulnerabilities. That is not just a product of \$130/barrel oil, although that certainly doesn't hurt. The regime has constructed a narrative which portrays Iran as the victim of implacable American hostility, increasingly gaining the diplomatic upper hand regionally and globally, with the American administration -- not Iran -- increasingly the isolated party.

5. Reviving significant pressure against Iran's nuclear program requires us to puncture that narrative. That means calculating every step we take not only with a view toward the immediate impact on the regime, but also toward the international, regional and domestic Iranian audiences that are so critical to Tehran's inflated self-confidence. A successful strategy will require calculated risk-taking on our part, applying pressure at as many points as we can, while simultaneously exploring creatively subversive ways to accentuate the gap between the regime's deeply conservative instincts and popular Iranian desire for normalization with the rest of the world, including the U.S.

Elements of a New, Long-Term Strategy

6. I can think of no safer prediction today than that Iran will not agree to suspension of enrichment and reprocessing in response to the P5+1's refreshed incentives package. We have neither enough sticks nor enough carrots in play right now to fundamentally alter Iran's calculus. Anticipating that the current P5+1 process is going to run out of steam during the summer, we ought to craft a bolder and more systematic approach that might help us rebuild momentum through the rest of the year.

7. Tempting as each might seem, I'd be very careful at this stage about the two bookend options before us, either the use of force against Iranian nuclear sites to set back their program, or a unilateral, unconditional offer of direct, bilateral

~~SECRET~~

Документ 6. Меморандум для госсекретаря Кондолизы Райс, 27 мая 2008 г. «Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране» (с. 2)

~~SECRET~~

-3-

dialogue on all subjects. I'm deeply opposed to the first, which would in any case only make sense as a genuine last resort; the truth today is that we are nowhere near exhausting all our other possibilities. The second is intriguing, and may have made sense in 2003, when our leverage was significantly greater, but leaping to that conclusion under current circumstances could only feed Iranian hubris.

8. Conceptually, our renewed approach ought to borrow from classic containment theory, based on Kennan's original notion of how you deal with a profoundly hostile adversary beset by its own serious, and ultimately fatal, internal contradictions. Iran is not the Soviet Union, and it does not pose an existential threat to us (although it could to Israel). But our overall strategy should employ the same combination of multiple pressure points, diplomatic coalition-building, wedge-driving among Iran and its uneasy partners, and selected contacts with the regime that animated much of Kennan's concept.

9. **First**, we should shore up international pressure against Iran's nuclear ambitions. The Iranians hate UNSC resolutions not so much because of the practical impact of sanctions, but because of their political symbolism in underscoring Iran's isolation. A fourth sanctions resolution in early fall, with as much teeth as we can put in it, really does have diplomatic value. (Even talking about sanctions against refined petroleum products and gasoline would have an impact on Tehran.) Another resolution would provide cover for other, more biting, financial sanctions outside the formal bounds of UNSC actions.

10. **Second**, we should continue to look vigorously at ways we can unilaterally (and in partnership with other key players) disrupt the nuclear program and squeeze Iran's financial system. There is still more room for tougher enforcement of existing sanctions, and creative application in areas like insurance coverage that would slowly undermine the Iranian economy.

11. **Third**, we should be more active in disrupting Iran's regional position. Direct Iraqi expressions of discontent with Iranian meddling are quite effective. Kinetic responses in Iraq to Qods Force and Special Group threats, without public fanfare, is a language the Iranian regime understands. More broadly, we can pursue tighter cooperation with the GCC+3, perhaps including discussion of security assurances

~~SECRET~~

Документ 6. Меморандум для госсекретаря Кондолизы Райс, 27 мая 2008 г. «Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране» (с. 3)

~~SECRET~~

-4-

against Iran -- even as we keep the door open for Iran's participation in regional security dialogue. On Afghanistan, we should also push back hard when Iranian behavior crosses coalition interests, but consider revived dialogue on practical issues like counter-narcotics, perhaps on the margins of an UNGA 6+2 meeting.

-- Deepening consultations with Turkey on Iran also helps get Tehran's attention, even if the Turks are reluctant to actually do much; the Iranian regime seems far more wary about Turkey, a big Moslem society whose modernization in the last three decades dwarfs their own feeble economic accomplishments, than it does about the Gulf Arabs, about whom the Iranians love to be dismissive and patronizing.

-- Syria's flirtation with peace talks with Israel, via the Turks, also presents an opportunity. The Iranians don't trust the Syrians, but depend on them heavily to sustain their connection to Hizballah and influence in Lebanon. Any contacts that we have with the Syrians in the current environment will help unnerve the Iranians, and that is not a bad thing.

12. **Fourth**, we should consider how we might use carefully-structured contacts with Iran to turn the tables on Tehran diplomatically, put them back on their heels tactically, and exploit the disconnect between the regime's need to paint the U.S. as the enemy at the gates and the Iranian population's thirst for access to American society and the rest of the world. Such contacts should include Parliamentary exchanges, more sports and cultural visits, and more innovative broadcasting and outreach, including use of Farsi-speaking U.S. officials on Iranian programs.

-- More ambitiously, I'd strongly recommend a well-orchestrated proposal to set up a U.S. visa office or interests section in Tehran. There are a number of variants, the simplest of which would involve sending 3 or 4 American diplomats to work under our current protecting power (for which the Iranians would no doubt insist on reciprocity in Washington). The default position of the Iranian regime will be to reject such an offer, but we can make it very awkward for them to do so, especially if we package it with 1000 scholarships for Iranian students and a willingness to talk directly with Iranian officials about how to set up an office.

~~SECRET~~

Документ 6. Меморандум для госсекретаря Кондолизы Райс, 27 мая 2008 г. «Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране» (с. 4)

~~SECRET~~

-5-

-- We might combine a visa office proposal with a parallel offer to have the American political director (me) join our P5+1 colleagues in a second round of talks in Tehran, if/if the Iranians agree to the "freeze for freeze" idea that Solana will explore with them as a limited duration step to facilitate pre-negotiations. (The Iranians would have to cap their nuclear program for six weeks, and we would agree not to pursue new sanctions during that period -- which we probably couldn't do anyway.) We would not change our stance on Ministerial-level participation; that would still depend on Iranian suspension.

Plan of Action

13. All of this is, of course, much easier said than done. The trick would be to implement the visa office idea and limited direct contacts in a way that significantly enhances our diplomatic leverage, and gets us something in return -- if not from the Iranians, then in terms of better cooperation from the P5+1 and wedge-driving between the regime and the Iranian people. Like Ronald Reagan and George Shultz in opening the U.S.-PLO dialogue in late 1988, we would also be breaking a taboo in a way that would strengthen the hand of the next Administration.

14. There are a number of options for introducing the ideas of a visa office and limited participation in P5+1 talks. On the visa office, you could use a trusted private intermediary, perhaps via the Iranian PermRep in New York. You could use the British. Or you could use the Russians -- which probably carries both the biggest risks and the biggest payoff.

-- What I would suggest is that you meet privately with Lavrov and try to trade the visa office and limited P5+1 participation offers for Russian agreement -- if the Iranians turn us down -- to a fourth resolution, with as much teeth as we can get, and an informal commitment to continue to slow-roll implementation of past missile contracts. Buying the Russians into this approach is key to sustaining international consensus through the end of the year.

~~SECRET~~

Документ 6. Меморандум для госсекретаря Кондолизы Райс, 27 мая 2008 г. «Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране» (с. 5)

~~SECRET~~

-6-

-- If the Russians agreed, we could use them to convey our offers. On the visa office or interests section, we'd also insist that the Iranians designate someone with whom we could follow up directly, and who we could be confident represented the Supreme Leader. It's possible that that channel could be used for other subjects in the future, but the initial conversation would be about the visa office.

15. We'd still retain the cards that matter most to Tehran, including security guarantees and limited enrichment programs. There are strong arguments against playing those now. We need to rebuild leverage first, and regain the initiative. But by launching the limited steps that I've suggested here, we'd have a chance to upset Iranian calculations, and set in motion a workable, long-term strategy -- whether the Iranians accepted our offer or not. That would be a valuable contribution to the next Administration, and to American interests for years to come.

~~SECRET~~

Документ 6. Меморандум для госсекретаря Кондолизы Райс, 27 мая 2008 г. «Как вновь завладеть стратегической инициативой в Иране» (с. 6)

UNCLASSIFIED U.S. Department of State Case No. MF-2015-07420 Doc No. C06420058 Date: 09/21/2017

RELEASE IN FULL

From: Dodge, Robert E.
To: Macnamara, Joseph E.; S. SpecialAssistants; Sullivan, Jacob J.
Cc: Sinclair, James B.; Feltman, Jeffrey D.; Wols, Alice G.; [mailto:osce@osc.state.gov]; Nides, Thomas R.
Subject: Note for the Secretary from Bill Burns: Cairo, February 21-22
Date: Tuesday, February 22, 2011 4:21:28 PM

~~SECRET~~

February 22, 2011
Cairo

Madam Secretary,

Amidst the bloody chaos next door and continued tumult elsewhere in the region, Egypt's ten day old transition is taking on more and more significance. My impression after two very full days of meetings in Cairo is that Egyptians are pointed in a positive direction, with no shortage of potential political and economic pitfalls ahead. The mood here remains generally optimistic. The Supreme Council of the Armed Forces has so far managed its unaccustomed role with more finesse than most would have suspected. Soldiers are still being treated like celebrities, with mothers perching their kids on the sides of tanks for souvenir photos. Walking along the corniche yesterday to the MFA, we went past piles of barbed wire and dozens of armored vehicles in front of the State TV building, with demonstrators, families and sidewalk vendors combining to create the street party atmosphere of this still incomplete revolution. Banks have reopened without disaster, and the fundamentals of the economy are not in bad shape. Youth leaders are deeply proud of the historic role that they've played. The political class is filled with genuine enthusiasts for change, as well as ex post facto revolutionaries, eager to declare their heretofore well-concealed antipathy for the Mubarak regime and claim that they were really with the revolutionaries in Tahrir Square all along. There is a powerful sense that what has happened is irreversible, and a feeling of new possibility and promise. That's the good news.

The not-so-good news is that expectations are unrealistically high. The military leadership is struggling with transparency, a concept which doesn't come naturally. Their evident determination to hand off to civilian rule in six months is raising doubts on the part of both youth leaders and political figures like Amr Mousa and Mohamed el-Baradei, both of whom worry that trying to cram Constitutional revisions, Parliamentary and Presidential elections into the next half year will benefit only the Muslim Brotherhood and the remnants of the NDP – the only organized parties on the playing field for early Parliamentary elections. The business community is spooked both by political uncertainty and what appear to be an open-ended series of prosecutions against ex-Ministers and the business elite that prospered under Mubarak. The current government, reshuffled this evening to add a few more opposition leaders, is weak and increasingly criticized by youth activists. The emergency law is still in place, and state security has not gone away. None of this should be all that surprising less than two weeks after the end of the Mubarak era, but it would be a mistake to underestimate the challenges that lie ahead.

RELEASE AUTHORITY: Paul Hilburn, Senior Reviewer

UNCLASSIFIED U.S. Department of State Case No. MF-2015-07420 Doc No. C06420058 Date: 09/21/2017

Документ 7. Email госсекретарю Хиллари Клинтон, Каир, 22 февраля 2011 г.

«Заметки Билла Бёрнса для госсекретаря: Каир, 21–22 февраля 2011 г.»
(с. 1)

I found Field Marshal Tantawi self-assured and more engaging than I remember him in our previous meetings. He will never be accused of being voluble, but he clearly is proud of the role that he and the senior military leadership are playing, and of the trust with which they are regarded today by most Egyptians. Always risk averse in the past, and a stubborn defender of the military's business empire against economic reform, Tantawi nevertheless appeared determined to carry out a crisp political transition. He was very appreciative of the President's letter, and stressed his firm commitment to strong U.S.-Egyptian relations. Margaret Scobey and I praised the military's role, and emphasized the wider significance of Egypt's transition for a region in the midst of its own profound set of transitions. I pressed for more openness and inclusiveness, urging, for example, that the SCAF ensure that the committee preparing draft constitutional amendments go on television and get around the country in the weeks ahead to explain their efforts, and solicit public and expert reaction. I also raised the value of asking the UN to quietly send technical electoral experts to Cairo to help navigate the very complicated terrain of preparing for both Parliamentary and Presidential elections. I probed him on the wisdom of trying to do Parliamentary elections in only a few months, before Presidential elections, noting the difficulty of organizing new parties and ensuring a level playing field. He was unmoved on that issue, but agreed on the importance of engaging with people more broadly on the proposed constitutional amendments (which may be ready as early as this weekend), and kept the door open on a potential role for UN technical experts. (I subsequently followed up with U/SYG Lyn Pascoe, who confirmed that he will be coming to Cairo next week with a team of experts.) Tantawi also asked in general terms for short-term economic help, citing in particular the collapse of tourism revenue. He said he would appreciate our continuing informal advice on the transition, indicating that he had seen the paper we had sent him on other transition experiences, and found the Indonesia example to be especially relevant.

PM Shafiq came off as well-intentioned but uncertain of his role. He complained openly of his lack of connection to the SCAF, noting that he continued to argue for putting Presidential elections first and preparing more carefully for Parliamentary elections. He was clearly preoccupied with the Cabinet reshuffle, although he engaged in a useful conversation with David Lipton on the need to address both short-term economic recovery problems and medium-term modernization. In a separate conversation, the Minister of Finance offered a sensible overview of Egypt's economic challenges, arguing for debt relief from the U.S. as part of an effort to provide "fiscal space" during the crucial first few months of the political transition, and stressing his interest in creating private sector jobs and encouraging small and medium sized enterprises.

FM Aboul Gheit was less argumentative than usual, although he argued vehemently against EU and Australian ideas about "Friends of Democratic Egypt" or donors conferences, maintaining that "Egypt is not Pakistan or Somalia." He and the Minister of International Cooperation laid out their case for writing off the roughly \$350 million in bilateral debt payments that Egypt owes the U.S. this year, and also urged an increase in bilateral ESF. David pointed out that debt relief is very complicated, and might undercut Egypt's message to investors that its economy is fundamentally sound. We explained the reprogramming of \$150 million in ESF for immediate job creation and other potential short-term economic programs. We also made clear our intent to support a range of civil society groups, registered as well as non-registered. Aboul Gheit pushed back, not surprisingly, but we were equally insistent, and his resistance was a little half-hearted. (I doubt

Документ 7. Email госсекретарю Хиллари Клинтон, Каир, 22 февраля 2011 г.

«Заметки Билла Бёрнса для госсекретаря: Каир, 21–22 февраля 2011 г.»
(с. 2)

that this is the last word on this issue. Although it did not come up in the Tantawi meeting, Aboul Gheit indicated that the SCAF is also very sensitive about any change in the pattern of democracy assistance.) We also spent some time discussing the mess in Libya and changes elsewhere in the region. Aboul Gheit was matter of fact in his conclusion that "Qadhafi's days are numbered, and that's good."

We also saw Amr Mousa, who was pretty upbeat about the transition so far and clearly intent on becoming a Presidential candidate. His interest in his role at the Arab League is obviously fading fast, and he made only a passing reference to our UNSC veto. Mohamed el-Baradei was sharply critical of the SCAF's lack of transparency and rushed timetable, but he expressed his determination to work with youth leaders to create a new political party and compete in Parliamentary elections. He was a little coy about his own potential Presidential candidacy. We met with several groups of political party leaders, human rights activists and civil society figures, as well as U.S.-based NGO's. All stressed familiar concerns about the pace of the transition and the need to prepare more carefully and transparently. Perhaps the most interesting of our conversations was with several youth leaders, who had driven events in Tahrir Square and remained intent upon achieving sweeping political change. They were adamant about replacing the Shafiq government, and generally impatient and suspicious of the agenda of the SCAF. They may overestimate their ability to keep filling Tahrir Square in the short-run, to keep up pressure on the current leadership, but there's no mistaking their commitment and energy.

I'll talk later tonight to Cathy Ashton, with whom I am overlapping in Cairo, and will have some further ideas for you on how we might work with the EU, the UN and all the various Egyptian players to continue to urge careful preparation for elections. On economic issues, David will be developing his own thoughts, but we agree that Egypt has two main economic challenges. The first is to maintain financial stability in the face of uncertainty around the political transition. Economic disruptions during the period of protest, as well as wage and subsidy demands in the wake of Mubarak's departure, are significant problems. We will want to help Egypt avoid financial instability, which would likely take the form of inflation and currency depreciation, in order to create an environment of economic calm in which political dialogue can take place. Our help can include bilateral support from the U.S. and EU, loans from the IFIs, and possibly financial support from Egypt's regional partners.

In the longer term, Egypt's most pressing need is economic modernization. Economic growth needs to be restored, but in a way that provides opportunity to the young, the unemployed and those who have not been part of the formal economy. We and other donors can provide assistance aimed at building human capital, promoting the private sector, and strengthening credit programs to broaden access to finance. But aid alone is not sufficient. Egypt's economy grew rapidly in the past decade, with several years of seven percent growth, attracting more than ten billion dollars per year in foreign investment. Too much of the fruits of that growth went to the privileged and the connected, who obtained special protections and advantages from the government. That created widespread resentment. The challenge ahead is to restore growth while breaking down the web of privilege and protection. Egypt will need a program for economic modernization, elimination of the many controls that restrict private entrepreneurship, and an opening up to trade and competition. We and the Europeans should explore how we can support

Документ 7. Email госсекретарю Хиллари Клинтон, Каир, 22 февраля 2011 г.

«Заметки Билла Бёрнса для госсекретаря: Каир, 21–22 февраля 2011 г.»
(с. 3)

such a program, including by offering enhanced market access, either by expanding existing programs such as Qualified Industrial Zones, or, over time, pursuing new and improved trade agreements.

I also had a chance to do a townhall meeting with American and Egyptian embassy employees, and conveyed your appreciation. They are an extraordinary group, very well-led by Margaret.

All in all, Egypt's transition, for all its obvious challenges, offers remarkable opportunities. Getting it right matters enormously at this moment of sweeping changes across the region.

I fly to tomorrow morning to Tunis, where another tricky transition is already underway.

Best regards,

Bill

Sensitivity: Sensitive
Classification: ~~SECRET//NOFORN~~
Classified by: bill bums, u/s, p, state
Reason: 1.4(d)
Declassify On: 2036/02/22

Документ 7. Email госсекретарю Хиллари Клинтон, Каир, 22 февраля 2011 г.

«Заметки Билла Бёрнса для госсекретаря: Каир, 21–22 февраля 2011 г.»
(с. 4)

Библиография

- Бешлосс М. На самом высоком уровне. Закулисная история окончания «холодной войны». — М.: Все для вас, 1994.
- Бжезинский З. Второй шанс. Америка и мир. — М.: АСТ, 2018.
- Бжезинский З. Великая шахматная доска. — М.: АСТ, 2018.
- Буш Д. Мир стал другим. — М.: Международные отношения, 2004.
- Закария Ф. Постамериканский мир будущего — М.: Европа, 2009.
- Киссинджер Г. Дипломатия. — М.: АСТ, 2018.
- Киссинджер Г. Мировой порядок. — М.: АСТ, 2018.
- Клинтон Х. Тяжелые времена — М.: Эксмо, 2016.
- Клиффорд Г. Шесть масок Владимира Путина — М.: Эксмо, 2016.
- Колтон Т. Ельцин. — М.: КоЛибри, 2013.
- Обама Б. Дерзость надежды: Мысли о возрождении американской мечты. — М.: Азбука Классика, 2008.
- Олбрайт М. Госпожа госсекретарь: Мемуары Мадлен Олбрайт. — М.: Альпина Паблишер, 2004.
- Пауэлл К. На пути к американской мечте. — М.: Мир, 2002.
- Таубман У. Горбачев. Его жизнь и время. — М.: Corpus, 2018.
- Фукуяма Ф. Америка на распутье: Демократия, власть и неоконсервативное наследие. — М.: АСТ, 2008.
- Хоффман Д. Олигархи: Богатство и власть новой России. — М.: Corpus, 2010.
- Abdullah II, King of Jordan. Our Last Best Chance: The Pursuit of Peace in a Time of Peril. New York: Viking, 2011.
- Allison, Graham T. Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap? Boston: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Art, Robert. A Grand Strategy for America. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2013.
- Vacevich, Andrew. American Empire: The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2002.

- Baker, James A., with Thomas M. DeFrank. *The Politics of Diplomacy: Revolution, War, and Peace, 1989–1992*. «New York: G. P. Putnam's Sons, 1995.
- Baker, Peter, and Susan Glasser. *Kremlin Rising: Vladimir Putin's Russia and the End of Revolution*. New York: Scribner, 2005.
- Bohlen, Charles. *Witness to History: 1929–1969*. New York: W. W. Norton, 1973.
- Brands, Hal. *Making the Unipolar Moment: U.S. Foreign Policy and the Rise of the Post–Cold War Order*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2016.
- Brooks, Stephen, and William Wohlforth. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 2016.
- Bull, Hedley. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. 4th ed. New York: Columbia University Press, 2012.
- Campbell, Kurt. *The Pivot: The Future of American Statecraft in Asia*. New York: Twelve, 2016.
- Chandrasekaran, Rajiv. *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*. New York: Knopf, 2006.
- Chollet, Derek. *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*. New York: PublicAffairs, 2016.
- Chollet, Derek, and Ben Fishman. "Who Lost Libya?" Response to Alan Kuperman. *Foreign Affairs*, May/June 2015.
- Christopher, Warren. *In the Stream of History: Shaping Foreign Policy for a New Era*. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1998.
- Clinton, Hillary. "Leading Through Civilian Power." *Foreign Affairs*, November/December 2010.
- Cohen, Eliot. *The Big Stick: The Limits of Soft Power and the Necessity of Military Force*. New York: Basic Books, 2017.
- Coll, Steve. *The Back Channel*. *New Yorker*, March 2, 2009.
- Coll, Steve. *Directorate S: The C.I.A. and America's Secret Wars in Afghanistan and Pakistan*. New York: Penguin Press, 2018.
- DeYoung, Karen. *Soldier: The Life of Colin Powell*. New York: Vintage, 2007.
- Engel, Jeffrey A. *When the World Seemed New: George H. W. Bush and the End of the Cold War*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- Feith, Douglas J. *War and Decision: Inside the Pentagon at the Dawn of the War on Terrorism*. New York: HarperCollins, 2008.
- Freedman, Lawrence. *A Choice of Enemies: America Confronts the Middle East*. New York: PublicAffairs, 2008.
- Freeman, Chas. W., Jr. *Arts of Power: Statecraft and Diplomacy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.

Freeman, Chas. W., Jr. *The Diplomat's Dictionary*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1997.

Friedman, Thomas. "Foreign Affairs; A Dangerous Peace." *New York Times*, January 12, 1999.

Lewis. *The Cold War: A New History*. New York: Penguin Press, 2005.

Gaddis, John Lewis. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War*. New York: Oxford University Press, 2005.

Gaddis, John Lewis. *George F. Kennan: An American Life*. New York: Penguin Press, 2011.

Gall, Carlotta, and Thomas De Waal. *Chechnya: Calamity in the Caucasus*. New York: New York University Press, 1998.

Gates, Robert. *Duty*. New York: Knopf, 2014.

Gellman, Barton. *Contending with Kennan: Toward a Philosophy of American Power*. New York: Praeger, 1984.

Ghattas, Kim. *The Secretary: A Journey with Hillary Clinton from Beirut to the Heart of American Power*. London: Picador, 2014.

Goldberg, Jeffrey. "The Obama Doctrine." *Atlantic*, April 2016.

Green, Michael. *By More Than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific Since 1783*. New York: Columbia University Press, 2017.

Haass, Richard. *Foreign Policy Begins at Home: The Case for Putting America's House in Order*. New York: Basic Books, 2013.

Haass, Richard. *A World in Disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*. New York: Penguin Press, 2017.

Holbrooke, Richard. *To End a War*. New York: Random House, 1998.

Ikenberry, G. John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2011.

Jentleson, Bruce W., and Christopher A. Whytock. "Who 'Won' Libya? The Force Diplomacy Debate and Its Implications for Theory and Policy." *International Security* 30, no. 3 (2006): 47–86.

Jervis, Robert. *American Foreign Policy in a New Era*. Abingdon, UK: Routledge, 2005.

Kagan, Robert. *Dangerous Nation: America's Foreign Policy from Its Earliest Days to the Dawn of the Twentieth Century*. New York: Knopf, 2006.

Kagan, Robert. *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*. New York: Knopf, 2018.

Kaplan, Robert. *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About Coming Conflicts and the Battle Against Fate*. New York: Random House, 2012.

Kaplan, Robert. *The Return of Marco Polo's World: War, Strategy, and American Interests in the Twenty-First Century*. New York: Random House, 2018.

Kennan, George. *Memoirs, 1925–1950*. Boston: Atlantic–Little, Brown, 1967.

Kennan, George. *Memoirs, 1950–1963*. Boston: Atlantic–Little, Brown, 1972.

Kerry, John. *Every Day Is Extra*. New York: Simon & Schuster, 2018.

Kessler, Glenn. *The Confidante: Condoleezza Rice and the Creation of the Bush Legacy*. New York: St. Martin's, 2007.

Kirkpatrick, David. *Into the Hands of the Soldiers: Freedom and Chaos in Egypt and the Middle East*. New York: Viking, 2018.

Leigh, David, and Luke Harding. *WikiLeaks: Inside Julian Assange's War on Secrecy*. London: Guardian Books, 2011.

Lieven, Anatol, and John Hulsman. *Ethical Realism: A Vision for America's Role in the World*. New York: Pantheon, 2006.

Lippman, Thomas. *Madeleine Albright and the New American Diplomacy*. New York: Basic Books, 2000.

Lynch, Marc. *The New Arab Wars: Uprisings and Anarchy in the Middle East*. New York: PublicAffairs, 2016.

Matlock, Jack. *Reagan and Gorbachev: How the Cold War Ended*. New York: Random House, 2004.

McDougall, Walter A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*. Boston: Houghton Mifflin, 1997.

McFaul, Michael. *From Cold War to Hot Peace: An Ambassador in Putin's Russia*. New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018.

Mead, Walter Russell. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Routledge, 2002.

Menon, Shivshankar. *Choices: Inside the Making of India's Foreign Policy*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2016.

Miller, Aaron David. *The Much Too Promised Land: America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace*. New York: Bantam, 2008.

Morgan, Dan. *Merchants of Grain: The Power and Profits of the Five Giant Companies at the Center of the World's Food Supply*. New York: Viking, 1979.

Muasher, Marwan. *The Arab Center: The Promise of Moderation*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2009.

Muasher, Marwan. *The Second Arab Awakening: And the Battle for Pluralism*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2014.

Norris, John. "How to Balance Safety and Openness for America's Diplomats." *Atlantic*, November 4, 2013.

O'Hanlon, Michael E. *Beyond NATO: A New Security Architecture for Eastern Europe*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017.

Ostrovsky, Arkady. *The Invention of Russia: From Gorbachev's Freedom to Putin's War*. New York: Viking, 2015.

Packer, George. *The Assassins' Gate: America in Iraq*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2005.

Parsi, Trita. *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2017.

Thomas Pickering, Oral History Interview, Association for Diplomatic Studies and Training, April 18, 2003.

Pope, Lawrence. *The Demilitarization of American Diplomacy: Two Cheers for Striped Pants*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 2014.

Powell, Colin L. *It Worked for Me: In Life and Leadership*. New York: Harper, 2012.

Rhodes, Ben. *The World As It Is: A Memoir of the Obama White House*. New York: Random House, 2018.

Rice, Condoleezza. *No Higher Honor: A Memoir of My Years in Washington*. New York: Crown, 2011.

Ross, Dennis. *The Missing Peace: The Inside Story of the Fight for Middle East Peace*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2004.

Sakwa, Richard. *Chechnya: From Past to Future*. London: Anthem Press, 2005.

Sanger, David E. *The Inheritance: The World Obama Confronts and the Challenges to American Power*. New York: Harmony Books, 2009.

Sanger, David E. *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*. New York: Crown, 2012.

Sargent, Daniel J. *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*. New York: Oxford University Press, 2015.

Sestanovich, Stephen. *Maximalist: America in the World from Truman to Obama*. New York: Knopf, 2014.

Sherman, Wendy. *Not for the Faint of Heart: Lessons in Courage, Power, and Persistence*. New York: PublicAffairs, 2018.

Shevtsova, Lilia. *Yeltsin's Russia: Myths and Reality*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

Shevtsova, Lilia. *Putin's Russia*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2005.

- Shifrinson, Joshua R. "Deal or No Deal? The End of the Cold War and the U.S. Offer to Limit NATO Expansion." *International Security* 40, no. 4 (2016): 7–44.
- Shultz, George P. *Turmoil and Triumph: My Years as Secretary of State*. New York: Scribner's, 1993.
- Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2009.
- Smith, Charles. *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*. New York: St. Martin's, 1992.
- Stent, Angela E. *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014.
- Talbott, Strobe. *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy*. New York: Random House, 2002.
- Telhami, Shibley. *The World Through Arab Eyes: Arab Public Opinion and the Reshaping of the Middle East*. New York: Basic Books, 2013.
- Wehrey, Frederic. *The Burning Shores: Inside the Battle for the New Libya*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2018.
- Woodward, Bob. *Plan of Attack: The Definitive Account of the Decision to Invade Iraq*. New York: Simon & Schuster, 2004.
- Woodward, Bob. *Obama's Wars*. New York: Simon & Schuster, 2010.
- Worth, Robert Forsyth. *A Rage for Order: The Middle East in Turmoil, from Tahrir Square to ISIS*. New York: Farrar, Straus & Giroux, 2016.
- Wright, Thomas. *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*. New Haven, Conn.: Yale University Press, 2017.
- Zeleny, Jeff. "A Foreign Classroom for a Junior Senator." *Chicago Tribune*, September 23, 2005. Zelikow, Philip, and Condoleezza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1995.

Примечания

Пролог

1. Memo to Secretary of State—Designate Christopher, January 5, 1993, "Parting Thoughts: U.S. Foreign Policy in the Years Ahead." (Некоторые соображения относительно американской внешней политики в ближайшие годы. Меморандум для вступающего в должность госсекретаря Кристофера, 5 января 1993 г.)
2. Киссинджер Г. *Дипломатия*. — М.: АСТ, 2018.

Глава 1. Учеба и первые назначения: школа молодого дипломата

1. 1984 Amman 6594, July 16, 1984, «The Changing Face of Jordanian Politics».

Глава 2. Годы с Бейкером: строительство нового миропорядка

1. George Kennan, *Memoirs, 1925–1950* (Boston: Atlantic–Little, Brown, 1967), 326–27.

2. Thomas Friedman, "Washington at Work; In Quest of a Post–Cold War Plan," *New York Times*, November 17, 1989.

3. Цит. по: Michael Beschloss and Strobe Talbott, *At the Highest Levels: The Inside Story of the End of the Cold War* (Boston: Little, Brown, 1993), 25.

4. Буш Д. Мир стал другим. — М.: Международные отношения, 2004.

5. Memo to Deputy Secretary Eagleburger, April 10, 1990, "Deepening U.S.–East European Relations."

6. Цит. по: John Lewis Gaddis, *The Cold War: A New History* (New York: Penguin Press, 2005), 248.

7. David Hoffman, "U.S. Envoy Conciliatory to Saddam," *Washington Post*, July 12, 1991.

8. Memo to Under Secretary Kimmitt, August 4, 1990, "Kuwait: The First Post–Cold War Crisis."

9. Memo to Kimmitt, August 20, 1990, "Containing Saddam: Diplomatic Options."

10. 1990 Riyadh 2457, November 20, 1990, "Reflections on Post-Crisis Security Arrangements in the Persian Gulf."

11. Memo to Secretary Baker, April 30, 1992, "Foreign Policy in the Second Bush Administration: An Overview."

12. Memo to Secretary of State–Designate Christopher, January 5, 1993, "Parting Thoughts: U.S. Foreign Policy in the Years Ahead."

Глава 3. Россия Ельцина: пределы доверия и сотрудничества

1. 1994 Moscow 35565, December 9, 1994, "Russia on the Eve of the Vice President's Visit."

2. William Jefferson Clinton, "Remarks to the American Society of Newspaper Editors," Annapolis, Maryland, April 1, 1993.

3. Strobe Talbott, *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy* (New York: Random House, 2002), 5.

4. 1994 Moscow 27483, September 22, 1994, "Yeltsin and Russia on the Eve of the Summit."

5. Tom De Waal, "Chechnya: The Breaking Point," in *Chechnya: From Past to Future*, ed. Richard Sakwa (London: Anthem Press, 2005), 187.

6. 1995 Moscow 883, January 11, 1995, "Sifting Through the Wreckage: Chechnya and Russia's Future."
 7. Interview with Secretary Christopher, MacNeil/Lehrer NewsHour, PBS, November 13, 1994.
 8. Thomas Pickering, Oral History Interview, Association for Diplomatic Studies and Training, April 18, 2003.
 9. 1995 Moscow 5788, February 22, 1995, "Yeltsin and Russia Totter On."
 10. 1995 Moscow 19971, June 26, 1995, "Coping with Uncertainty: Russia on the Eve of the Vice President's Visit."
 11. 1995 Moscow 6176, February 24, 1995, "Ambassador's Meeting on Chechnya with Disaster Relief Expert."
 12. 1995 Moscow 19896, June 26, 1995, "Ingush and Chechen Views on the Fred Cuny Case."
 13. Там же.
 14. 1995 Moscow 26910, August 23, 1995, "Cuny Case."
 15. 1995 Moscow 19971.
 16. Richard Holbrooke, To End a War (New York: Random House, 1998), 117.
 17. 1995 Moscow 32066, October 5, 1995, "Thoughts on the Eve of the VP's Meeting."
 18. Memo of Conversation Between Presidents Clinton and Yeltsin, May 10, 1995, National Security Council and NSC Records Management System, "Declassified Documents Concerning Russian President Boris Yeltsin," Clinton Digital Library.
 19. 1994 Moscow 35186, December 6, 1994, "Russia and NATO."
 20. 1995 Moscow 32066.
- Глава 4. Иордания: поворотный момент и сила партнерства
1. 1999 Amman 615, January 26, 1999, "A Poignant Farewell."
 2. Jeremy Konyndyk, "Clinton and Helms Nearly Ruined State. Tillerson Wants to Finish the Job," Politico, May 4, 2017.
 3. 1999 Amman 1059, February 7, 1999, "King Hussein's Legacy and Jordan's Future."
 4. "Jordan's Hussein Says His Cancer Is Curable," CNN, July 28, 1998.
 5. Письмо Хоурэни автору, апрель 1984 г.
 6. Dana Priest, "CIA Taps Richer for Operations Post," The Washington Post, November 30, 2004.
 7. 1998 Amman 9928, November 5, 1998, "Your Visit to Jordan."

8. 1998 Amman 9517, October 20, 1998, "Staying Ahead of Events in Jordan."
 9. 1999 Amman 1059.
 10. 1999 Amman 3867, May 10, 1999, "A Young Man in a Hurry."
 11. 2000 Amman 698, February 8, 2000, "Keeping a Sense of Perspective About King Abdullah's First Year."
 12. 2000 Amman 1909, April 12, 2000, "Political Drift in Jordan."
 13. 1999 Amman 1588, February 26, 1999, "Jordan in Transition."
 14. 2000 Amman 5743, October 15, 2000, "The Tragedy Across the River and Jordan's Uncertain Future."
 15. Там же.
 16. 2000 Amman 6760, December 5, 2000, "Peace Process: Relaunching American Diplomacy."
 17. 2001 Amman 336, January 22, 2001, "Abdullah Faces a Troubled New Year."
 18. 2001 Amman 1658, April 2, 2001, "King Abdullah's Visit to Washington."
- Глава 5. Время террора: сила вместо дипломатии
1. "CIA Beirut Station Chief Is Among the Dead," The Washington Post, December 25, 1988.
 2. Email to Secretary Powell, March 24, 2004, "Note from Bill Burns: Libya, March 23."
 3. "Remarks to the Senate Foreign Relations Committee," April 17, 2001.
 4. Memo to Powell, February 15, 2002, "Moving to Tenet Implementation."
 5. Paper for Powell from Bureau of Near Eastern Affairs and the Policy Planning Staff, August 30, 2001, "Strategies for Preserving U.S. Political Capital in the Middle East."
 6. 2002 Riyadh 06674, October 21, 2002, "Talks in Egypt and Jordan."
 7. Memo to Deputy Secretary Armitage, November 19, 2001, "Deputies Committee Meeting on Iraq."
 8. Interview with Richard Armitage, "Bush's War," Frontline, PBS, December 18, 2007.
 9. 2003 Amman 00467, January 22, 2003, "Meetings in Bahrain and UAE, January 21–22."
 10. Memo to Powell, February 14, 2002, "Regional Concerns Regarding Regime Change in Iraq."
 11. Email to Powell, April 1, 2002, "Next Steps on Middle East."
 12. Memo to Powell, July 29, 2002, "Iraq: The Perfect Storm."

13. Email to Powell, August 16, 2002, "Iraq and the President's UNGA Speech." (Ирак и выступление президента на заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Email Пауэллу, 16 августа 2002 г.)
14. Memo to Powell, January 16, 2003, "Today's Iraq PC."
15. Memo to Powell, July 22, 2002, "Role of the External Iraqi Opposition."
16. Email to Powell, July 11, 2003, "Rethinking Our Iraq Strategy."
17. Email to Powell, March 22, 2003, "Middle East: Update, 3/22 (1500)."
18. Там же.
19. Memo to Powell, June 11, 2002, "Principals Meeting on Middle East."
20. Email to Powell, June 13, 2002, "Rice Meeting with Israelis, June 13."
21. Там же.
22. Memo to Powell, June 25, 2002, "President's Speech: Short-Term Follow-Up."
23. Цит. по: Aaron David Miller, *The Much Too Promised Land: America's Elusive Search for Arab-Israeli Peace* (New York: Bantam, 2008), 352.
24. Цит. по: Charles Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict* New York: St. Martin's, 1992), 513.
25. Memo to Powell, March 11, 2003, "Read-Out of Libya Meetings."
26. Email to Powell, February 6, 2004, "Libya Talks, February 6."
27. Memo to Secretary of State–Designate Rice, December 6, 2004, "Policy Paper for the Bureau of Near Eastern Affairs."

Глава 6. Разногласия с Путиным: попытки избежать столкновения с Россией

1. Memo for the Record, October 22, 2006, "A Birthday Dinner with Putin's Politburo."
2. 2006 Moscow 6759, June 26, 2006, "Your Visit to Moscow."
3. Там же.
4. 2006 Moscow 1925, February 28, 2006, "Lavrov's Visit and Strategic Engagement with Russia."
5. 2008 Moscow 886, April 1, 2008, "Your Visit to Sochi."
6. Email to Secretary Rice, April 11, 2006, "Note for the Secretary from Bill Burns."
7. 2006 Moscow 6759.
8. 2006 Moscow 1925.
9. 2006 Moscow 11939, October 25, 2006, "Your Visit to Moscow."
10. Там же.

11. Angela E. Stent, *The Limits of Partnership: U.S.-Russian Relations in the Twenty-First Century* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2014), 147.

12. Email to Rice, February 16, 2007, "Thoughts on Munich and Russian Government Reshuffle."

13. Email to Rice, January 31, 2007, "Thoughts on Lavrov Visit."

14. Там же.

15. Там же.

16. Email to Rice, February 16, 2007.

17. 2007 Moscow 2776, June 11, 2007, "June 9–10 Conversations with Putin and His Senior Advisors."

18. 2007 Moscow 2588, June 1, 2007, "Your Meeting with Putin at G-8."

19. Email to Rice, February 8, 2008, "Russia Strategy."

20. Stent, *The Limits of Partnership*, 167.

21. 2008 Moscow 886.

22. Там же.

Глава 7. Игра в долгую Барака Обамы: сделки, приоритеты и «перезагрузка» в многополярном мире

1. В 1982 г. первым сотрудником дипломатической службы Госдепартамента, назначенным на пост заместителя госсекретаря, стал Уолтер Стоссель–младший. Лоуренс Иглбергер и Джон Негропonte, занимавшие этот пост соответственно в 1989–1992 гг. при администрации Джорджа Буша–младшего и в 2007–2009 гг. при администрации Джорджа Буша–старшего, ко времени своего назначения уже уволились из дипломатической службы Госдепа.

2. Memo to Secretary Rice, August 27, 2008, "Indian Civil Nuclear Initiative."

3. Memo to Secretary Clinton, March 20, 2009, "A New Partnership with India."

4. Самый полный отчет о секретных переговорах представил Стив Колл. См. Steve Coll, "The Back Channel," *The New Yorker*, March 2, 2009. О Пакистане см. также Memo to Clinton, June 12, 2009, "Seizing the Moment with India."

5. Клинтон Х. Тяжелые времена. — М.: Эксмо, 2016.

6. Рабочие заметки автора.

7. Memo to Clinton, February 13, 2009, "February 11–12 Meetings in Moscow."

8. Там же.

9. Email to Clinton, September 7, 2009, "Note for the Secretary: Missile Defense."

10. Memo to Clinton, December 5, 2011, "Monday Update."

11. Michael McFaul, From Cold War to Hot Peace: An American Ambassador in Putin's Russia (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2018), 254.

Глава 8. «Арабская весна»: время коротких партий

1. Email to Secretary Clinton, February 23, 2011, "Note for the Secretary from Bill Burns: Tunis, February 23."

2. Hillary Clinton, "Remarks with Spanish Foreign Minister Trinidad Jimenez," January 25, 2011, и Joe Biden, PBS NewsHour, January 27, 2011.

3. Robert Gates, Duty (New York: Knopf, 2014), 504.

4. Email to Clinton, February 22, 2011, "Note for the Secretary from Bill Burns: Cairo, February 21–22."

5. Там же.

6. Email to Clinton, June 30, 2011, "Note for the Secretary from Bill Burns: Tunis and Cairo, June 27–30."

7. Email to Clinton, January 12, 2012, "Note for the Secretary from Bill Burns: Египт, January 10–12."

8. "WikiLeaks Cables Reveal Personal Details on World Leaders," The Washington Post, November 28, 2010.

9. Радиообращение Муаммара Каддафи 17 марта 2011 г.

10. Email to Secretary Kerry, April 25, 2014, "Tripoli, April 23–24."

11. Email to Clinton, February 17, 2010, "Note for the Secretary from Bill Burns: Meetings in Damascus, February 17."

12. Ernesto Londono and Greg Miller, "CIA Begins Weapons Delivery to Syrian Rebels," The Washington Post, September 11, 2013.

Глава 9. Иран и бомба: секретные переговоры

1. Memo to Secretary Rice, May 27, 2008, "Regaining the Strategic Initiative on Iran."

2. Там же.

3. Memo to Rice, July 19, 2008, "Meeting with Iranians, July 19."

4. Memo to Secretary Clinton, January 24, 2009, "A New Strategy Toward Iran."

5. Там же.

6. "A Nowruz Message from President Obama," March 19, 2009.

7. Philip Rucker, "Hillary Clinton Defends Her 'Hard Choices' at State Department," The Washington Post, May 14, 2014.

Глава 10. Первоочередной инструмент воздействия: дипломатия и ведущая роль Америки

1. Memo to Secretary of State—Designate Christopher, January 5, 1993, "Parting Thoughts: U.S. Foreign Policy in the Years Ahead."
2. Отрывок из лекции 1946 г. в Национальном военном колледже. Цит. по: Barton Gellman, *Contending with Kennan: Toward a Philosophy of American Power* (New York: Praeger, 1984), 126–27.
3. Выступление президента США Трампа и президента Российской Федерации Путина на совместной пресс-конференции, Хельсинки, Финляндия, 16 июля 2018 г.
4. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, volume 1, chapter XIII (1835). (В одном из переводов на русский эта фраза звучит так: «Самое большое преимущество американцев состоит не только в том, что они более просвещенные, чем другие народы, но еще и в их способности совершать поправимые ошибки». — Токвиль А. *Демократия в Америке*. — М.: Прогресс, 1992. — С. 180. — Прим. пер.)
5. John Lewis Gaddis, *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy During the Cold War* (New York: Oxford University Press, 2005).
6. Michael E. O'Hanlon, *Beyond NATO: A New Security Architecture for Eastern Europe* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2017).
7. James Goldgeier and Elizabeth N. Saunders, "Good Foreign Policy Is Invisible," *ForeignAffairs.com*, February 28, 2017.
8. Charles W. Freeman, Jr., *The Diplomat's Dictionary* (Washington, D.C.: Institute of Peace Press, 1997), 84.
9. Курс лекций, прочитанный Чарльзом Фриманом в Уотсоновском институте международных исследований при Браунском университете в 2017–2018 гг.
10. Memo to Christopher, January 5, 1993.
11. Там же.
12. John Norris, "How to Balance Safety and Openness for America's Diplomats," *The Atlantic*, November 4, 2013.
13. Memo to Christopher, January 5, 1993.
14. Цит. по: Dan Morgan, *Merchants of Grain: The Power and Profits of the Five Giant Companies at the Center of the World's Food Supply* (New York: Viking, 1979), 301.



Мы с Лисой во время обучения на ознакомительных курсах для новых сотрудников дипломатической службы Госдепартамента «А-100». Начало 1982 г.

(Фото любезно предоставлено автором)



С президентом Рональдом Рейганом, госсекретарем Джорджем Шульцем, помощником президента по национальной безопасности

Колином Пауэллом и другими помощниками президента. Овальный кабинет, декабрь 1988 г.

(Фото любезно предоставлено Президентской библиотекой Рональда Рейгана)



Выступление президента Джорджа Буша–старшего на Мадридской мирной конференции 30 октября 1991 г. Автор — второй слева.

(Фото любезно предоставлено автором)



Госсекретарь Мадлен Олбрайт приветствует Лису, Сару и Лиззи на церемонии в связи с окончанием срока моей службы в качестве управляющего делами Государственного департамента в 1998 г.

(Фото любезно предоставлено автором)



Во время посещения лагеря палестинских беженцев. Дженин, 20 апреля 2002 г.

(Фото любезно предоставлено автором)



С президентом Джорджем Бушем–младшим и его помощниками по вопросам внешней политики. Овальная кабинет, февраль 2003 г.
(Официальное фото Белого дома)



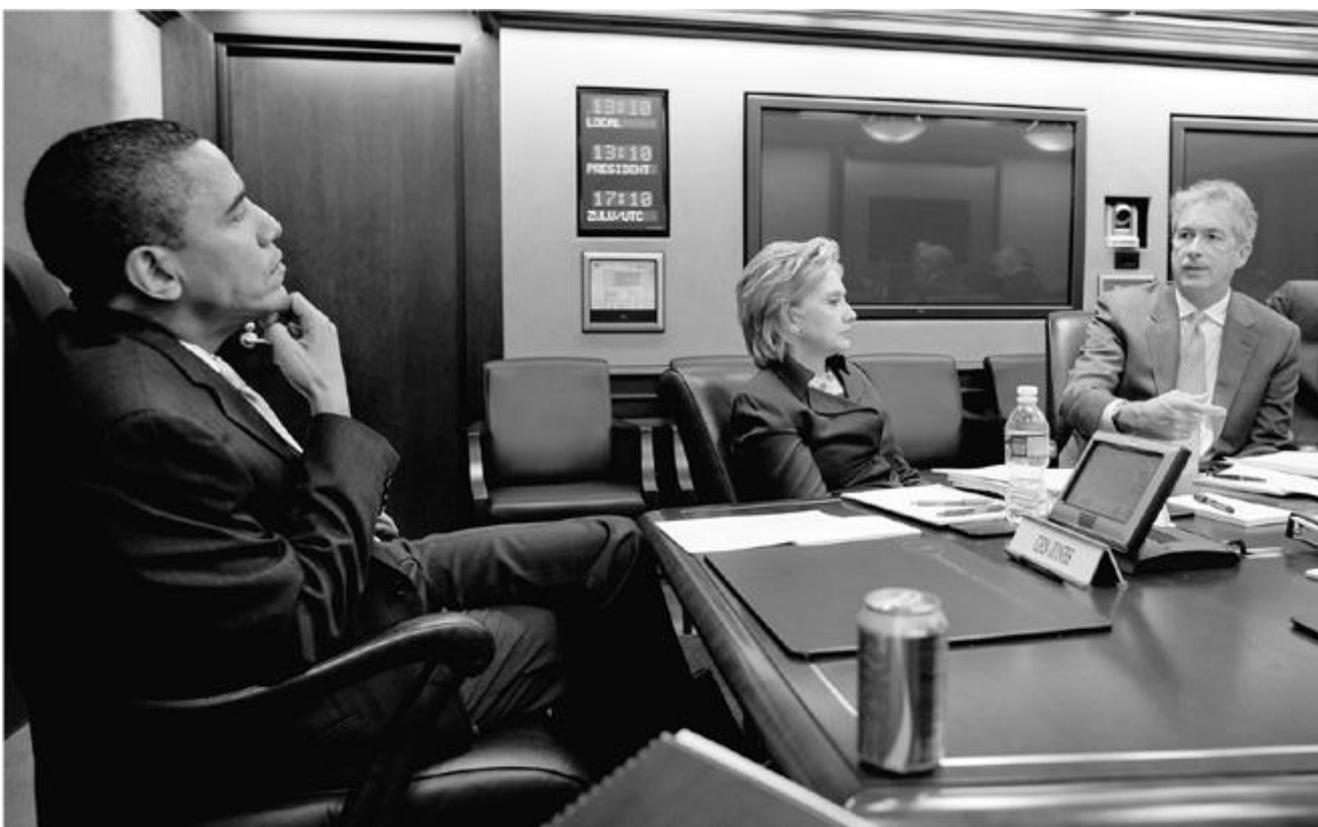
С Колином Пауэллом. Отмечаем день рождения в дороге.
(Фото любезно предоставлено автором)



С Муаммаром Каддафи. 2004 г.
(Фото любезно предоставлено автором)



На встрече президента Барака Обамы с премьер-министром Владимиром Путиным в летней резиденции Путина. 7 июля 2009 г.
(Фото — Пит Суза, официальное фото Белого дома)



На встрече с президентом Бараком Обамой и госсекретарем Хиллари Клинтон в Зале оперативных совещаний Белого дома в начале переговоров с Ираном в формате «Группы 5 + 1». 29 сентября 2009 г.
(Фото — Пит Суза, официальное фото Белого дома)



Во время телефонного разговора президента Барака Обамы с президентом Египта Хосни Мубараком (автор — четвертый слева). Овальная кабинет, 1 февраля 2011 г.

(Фото — Пит Суза, официальное фото Белого дома)



С президентом Обамой на Борту номер один во время поездки в демилитаризированную зону, разделяющую Корейский полуостров. Март 2012 г.

(Фото — Пит Суза, официальное фото Белого дома)



Во время беседы с президентом Обамой. Овальная кабинет, июнь 2013 г.

(Фото — Пит Суза, официальное фото Белого дома)



С госсекретарем Джоном Керри во время переговоров с Ираном.
Женева, ноябрь 2013 г.

(Фото любезно предоставлено автором)



У импровизированного мемориала в честь погибших во время протестов на Майдане. Киев, 25 февраля 2014 г.

(Фото — Госдепартамент США)



Встреча премьер-министра Индии Нарендры Моди во время его первого визита в США. База ВВС США «Эндрюс», 29 сентября 2014 г.

(Фото любезно предоставлено Бюро по делам прессы и информации правительства Индии)

¹ Террористическая организация, запрещена на территории Российской Федерации. — Прим. ред.

² Террористическая организация, запрещена на территории Российской Федерации. — Прим. ред.

³ Такую характеристику новая политика СССР по отношению к странам Восточной Европы получила после высказываний пресс-секретаря Михаила Горбачева Геннадия Герасимова, сравнившего ее с известной песней Фрэнка Синатры «My Way». — Прим. пер.

⁴ Русский институт армии США в Гармиш-Партенкирхене функционировал в годы холодной войны в интересах военной разведки США. Слушатели института изучали русский язык, историю и культуру, а также политику и вооруженные силы СССР. После окончания холодной войны на месте Русского института министерствами обороны США и ФРГ была создана новая образовательно-исследовательская организация — Европейский центр по исследованию вопросов безопасности им. Джорджа Маршалла. — Прим. пер.

⁵ Видимо, автор имеет в виду Бюро по делам Европы и Евразии. — Прим. пер.

⁶ «Шестидневная война» — общепринятое наименование боевых действий между Израилем и коалицией арабских стран 5–10 июня 1967 г., закончившейся поражением арабских армий и потерей Восточного Иерусалима, Западного берега реки Иордан, Голанских высот, сектора Газа и Синая. Для Иордании поражение являлось крупнейшей политической катастрофой. «Черный сентябрь» — военные столкновения в сентябре 1970 г. палестинских военизированных формирований и иорданской армии, предпринявшей по приказу короля Хусейна попытку их разоружения с целью снизить напряженность с Израилем и снять угрозу новой превентивной войны из-за постоянных провокаций со стороны палестинцев. По некоторым оценкам, во время этих событий погибло до 25 000 человек с обеих сторон. — Прим. пер.

⁷ С 1999 г. — Комиссия ООН по наблюдению, контролю и инспекциям (ЮНМОВИК). — Прим. пер.

⁸ Имеется в виду *motown sound*, «мотоуское звучание», — особый стиль ритм-энд-блюза, продвигавшийся на рынок крупной детройтской звукозаписывающей компанией *Motown Records*, специализировавшейся на музыке афроамериканских исполнителей. С этой компанией сотрудничали Стиви Уандер, Майкл Джексон, Дайана Росс и др. — Прим. пер.

⁹ Абдул Кадыр Хан (род. 1936) — пакистанский специалист в области металлургии и ядерной энергетики. Считается отцом пакистанской атомной бомбы и руководителем подпольной международной сети, через посредников более чем в 20 странах занимавшейся незаконными поставками ядерных материалов и технологий, в том числе таким странам, как Иран, Ливия и КНДР. В 2004 г. А.К. Хан публично признал свою вину в продаже ядерных материалов и оборудования, после чего был помещен под домашний арест и огражден от контактов с зарубежными дознавателями. — Прим. пер.

¹⁰ Речь идет о статье И. Сталина «Головокружение от успехов» (1930 г.). — Прим. ред.

¹¹ «Пузырь» («Капля») («*The Blob*») — термин, запущенный в оборот советником президента Барака Обамы по вопросам национальной безопасности Беном Родсом для обозначения представителей американской межпартийной внешнеполитической элиты, в своих суждениях опирающихся на набор примитивных расхожих представлений. Возможно, Родс заимствовал его из американского фильма «*The Blob*» (1958 г.), в котором некая субстанция инопланетного происхождения увеличивалась в размерах, пожирая все живое на своем пути. — Прим. пер.

¹² Англ. *Enemy Killed in Action* — враг убит в бою. — Прим. пер.

¹³ Группа ядерных поставщиков — созданное в 1974 г. в развитие Договора о нераспространении ядерного оружия и как реакция на ядерные испытания Индии неформальное объединение стран, участвующих в мировой торговле ядерными материалами и компонентами с целью предотвратить неконтролируемый их оборот. В настоящее время в группу входит 48 стран. — Прим. ред.

¹⁴ СНВ-I. — Прим. ред.

¹⁵ СНВ-III. — Прим. ред.

¹⁶ «Борщовый пояс», или «Еврейские Альпы» — живописный курортный район в Катскильских горах недалеко от Нью-Йорка, где в первой половине XX в. селились евреи-иммигранты, а также выходцы из России, Украины и Польши, открывавшие многочисленные ресторанчики грузинской кухни и отели, в которых выступали артисты разговорного жанра. — Прим. пер.

¹⁷ Террористическая организация, запрещена на территории Российской Федерации. — Прим. ред.

¹⁸ Non-rare (англ.) — неофициальный, документ для дискуссии; none rare (англ.) — совсем не документ, документ ни о чем. — Прим. пер.

¹⁹ Соглашения, не требующего одобрения Сенатом. — Прим. пер.

²⁰ Игра слов: liquid (англ.) — жидкий; liquid asset (англ.) — ликвидный актив. — Прим. пер.

²¹ Вес, выводимый на околоземную орбиту баллистической ракетой. В данном случае автор отсылает читателя к тем деталям ключевых проблем XX в., которые обязан был знать дипломат того времени. — Прим. пер.

²² Копии оригиналов этих документов на английском языке представлены в приложении 2. — Прим. ред.

Переводчик В. Башкирова

Главный редактор С. Турко

Руководитель проекта М. Красавина

Корректоры Е. Чудинова, Е. Аксёнова

Компьютерная верстка А. Абрамов

Дизайн обложки Ю. Буга

© 2019, William R. Burns. All rights reserved

© Издание на русском языке, перевод, оформление. ООО «Альпина Паблицер», 2020

© Электронное издание. ООО «Альпина Диджитал», 2020

Бёрнс У.

Невидимая сила: Как работает американская дипломатия / Уильям Бёрнс; Пер. с англ. — М.: Альпина Пабlishер, 2020.

ISBN 978-5-9614-3424-8