

МЕЖДУНАРОДНАЯ АНАЛИТИКА

2021 / ТОМ 12 / НОМЕР 3



ЗАПАДНЫЙ МИР В ПОСТБИПОЛЯРНУЮ ЭПОХУ

12–18

У.К. УОЛФОРТ

Как (не)следует
оценивать упадок США
и складывающееся
соперничество великих
держав

19–37

О.И. РЕБРО,
М.А. СУЧКОВ

«Рассеянная
супердержава»:
внешняя
политика США
в постбиполярном
мире

38–58

В.Б. БЕЛОВ

Внешняя политика
Германии в условиях
актуальных вызовов

105–122

А.С. ГРИГОРЯН

Стремясь
к невозможному:
тщетные поиски
сбалансированной
доктрины
гуманитарной
интервенции



CHIEF EDITOR**Sergey M. Markedonov**

MGIMO University (Russia, Moscow)

DEPUTY EDITOR**Akhmet A. Yarlykapov**

MGIMO University (Russia, Moscow)

EDITORIAL BOARD**Andrew Kuchins** – American University of Central Asia (Kyrgyzstan)**Benedikt Harzl** – University of Graz (Austria)**Erkin Baydarov** – R.B. Suleimenov Institute of Oriental Studies (Kazakhstan)**Irina M. Busygina** – Higher School of Economics (Russia, St. Petersburg)**Kimitaka Matsuzato** – University of Tokyo (Japan)**Marlene Laruelle** – George Washington University (USA)**Mitat Celikpala** – Kadir Has University (Turkey)**Richard Sakwa** – University of Kent (UK)**Sanjay Deshpande** – University of Mumbai (India)**Sayed Kazem Sajjadpour** – Institute for Political and International Studies (Iran)**Viacheslav Morozov** – University of Tartu (Estonia)**Zhao Huasheng** – Fudan University (China)**Alexander L. Chechevishnikov** – MGIMO University (Russia, Moscow)**Andrey A. Sushentsov** – MGIMO University (Russia, Moscow)**Dmitriy I. Pobedash** – Ural Federal University (Russia, Ekaterinburg)**Ilya N. Tarasov** – Immanuel Kant Baltic Federal University (Russia, Kaliningrad)**Larisa V. Deriglazova** – Tomsk State University (Russia, Tomsk)**Lyubov A. Fadeeva** – Perm State University (Russia, Perm)**Michael I. Rykhtik** – Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (Russia, Nizhni Novgorod)**Natalia V. Eremina** – Saint-Petersburg State University (Russia, St. Petersburg)**Oleg Yu. Mikhalev** – Voronezh State University (Russia, Voronezh)**Pavel B. Parshin** – Moscow State Linguistic University (Russia, Moscow)**Valeriy N. Konyshv** – Saint-Petersburg State University (Russia, St. Petersburg)**Viktor Yu. Apryshchenko** – Southern Federal University (Russia, Rostov-on-Don)**Viktor L. Larin** – Institute of History, Archaeology and Ethnology, the Far Eastern Branch of Russian Academy of Sciences (Russia, Vladivostok)**Yakov Ya. Grishin** – Kazan Federal University (Russia, Kazan)**SCOPE**

Journal of International Analytics focuses on current problems of international relations, theory and methodology of international politics based on a collection of regional materials. From 2010 to 2016, the journal was called the Institute for International Studies Yearbook.

Published since 2010 quarterly.

INDEXING

The Journal is included in the unified electronic catalog of the Russian State Library, included in the Russian Science Citation Index (RSCI), indexed in Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals (DOAJ), the Directory of Open Access scholarly Resources (ROAD), Crossref. The Editorial Board is continuing to advance the Journal in international databases.

Mass media registration certificate

PI No. FS77-65736 of May 20, 2016

DOI Prefix 10.46272

ISSN (print) 2587-8476

ISSN (online) 2541-9633

PUBLISHER

Institute for International Studies, MGIMO University, Russia

ASSOCIATE EDITORS

Dmitry N. Tkach

Grant A. Beglarian

Natalya A. Samoylovskaya

Nikita Ya. Neklyudov

Vladimir V. Pavlov

COMPUTER LAYOUT

Alexey V. Talalaevsky

DESIGN

Veronika E. Levitskaya

2021 / ТОМ 12 / № 3

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Сергей Мирославович Маркедонов
МГИМО (Россия, Москва)

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Ахмет Аминович Ярлыкапов
МГИМО (Россия, Москва)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Бенедикт Гарцль – Университет Граца (Австрия)

Вячеслав Евгеньевич Морозов – Тартуский университет (Эстония)

Еркин Уланович Байдаров – Институт востоковедения имени Р.Б. Сулейменова (Казахстан)

Ирина Марковна Бусыгина – НИУ ВШЭ (Россия, Санкт-Петербург)

Кимитака Мацузато – Токийский университет (Япония)

Марлен Ларюэль – Университет Джорджа Вашингтона (США)

Митат Челикпала – Университет Кадир Хас (Турция)

Ричард Саква – Кентский университет (Великобритания)

Сайед Казем Саджадпур – Институт политических и международных исследований (Иран)

Санджай Дешпанде – Университет Мумбаи (Индия)

Чжао Хуашэн – Фуданьский университет (КНР)

Эндрю Качинс – Американский университет в Центральной Азии (Киргизия)

Александр Леонидович Чечевишников – МГИМО (Россия, Москва)

Андрей Андреевич Сушенцов – МГИМО (Россия, Москва)

Валерий Николаевич Конышев – Санкт-Петербургский государственный университет (Россия, Санкт-Петербург)

Виктор Лаврентьевич Ларин – Институт истории археологии и этнографии народов Дальнего Востока Дальневосточного отделения Российской академии наук (Россия, Владивосток)

Виктор Юрьевич Апрыщенко – Южный федеральный университет (Россия, Ростов-на-Дону)

Дмитрий Иванович Победаш – Уральский федеральный университет имени Б.Н. Ельцина (Россия, Екатеринбург)

Илья Николаевич Тарасов – Балтийский федеральный университет имени И. Канта (Россия, Калининград)

Лариса Валерьевна Дериглазова – Томский государственный национальный исследовательский университет (Россия, Томск)

Любовь Александровна Фадеева – Пермский государственный национальный исследовательский университет (Россия, Пермь)

Михаил Иванович Рыхтик – Нижегородский государственный национальный исследовательский университет имени Н.И. Лобачевского (Россия, Нижний Новгород)

Наталья Валерьевна Еремина – Санкт-Петербургский государственный университет (Россия, Санкт-Петербург)

Олег Юрьевич Михалёв – Воронежский государственный университет (Россия, Воронеж)

Павел Борисович Паршин – Московский государственный лингвистический университет (Россия, Москва)

Яков Яковлевич Гришин – Казанский федеральный университет (Россия, Казань)

ЦЕЛИ

В журнале поднимаются актуальные вопросы современных международных отношений, а также теории и методологии изучения международно-политических процессов с опорой на страновой материал.

В 2010–2016 годах издание носило название «Ежегодник Института международных исследований».

Издается с 2010 г.

Выходит 4 раза в год.

ИНДЕКСИРОВАНИЕ

Журнал входит в единый электронный каталог Российской государственной библиотеки, включен в Российский индекс научного цитирования (РИНЦ), индексируется в Ulrich's Periodicals Directory, Directory of Open Access Journals (DOAJ), the Directory of Open Access scholarly Resources (ROAD), Crossref.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-65736 от 20 мая 2016 г.

DOI Prefix 10.46272

ISSN (print) 2587-8476

ISSN (online) 2541-9633

ИЗДАТЕЛЬ

Институт международных исследований МГИМО МИД России.

РЕДАКТОРЫ ВЫПУСКА

Владимир Владимирович Павлов
Грант Артурович Бегларян
Дмитрий Николаевич Ткач
Наталья Александровна Самойловская
Никита Яковлевич Неклюдов

КОМПЬЮТЕРНАЯ ВЕРСТКА

Алексей Владимирович Талалаевский

ДИЗАЙН

Вероника Евгеньевна Левицкая



СОДЕРЖАНИЕ

СЛОВО РЕДАКТОРА

Западный мир: закат или кризис?

С.М. МАРКЕДОНОВ

7

ИНТЕРВЬЮ

Как (не)следует
оценивать упадок США
и складывающееся
соперничество великих
держав

У.К. УОЛФОРТ

12

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

«Рассеянная супердержава»:
внешняя политика США
в постбиполярном мире

О.И. РЕБРО, М.А. СУЧКОВ

19

Внешняя политика Германии
в условиях актуальных вызовов

В.В. БЕЛОВ

38

Этнорегиональный
сепаратизм в Европе:
дезинтеграция против
интеграции?

П.В. ОСКОЛКОВ

59

Исторический
институционализм и
эволюция внешней политики
Европейского союза после
окончания холодной войны

М. НОЙМАН

72

В поисках оптимальной
архитектуры европейской
безопасности: ЕС и НАТО –
вместе или вместо?

Ю.Ю. МЕЛЬНИКОВА

87

Стремясь к невозможному:
тщетные поиски
сбалансированной доктрины
гуманитарной интервенции

А.С. ГРИГОРЯН

105

30+ лет стратегической
стабильности: стазис,
эволюция или деградация?

Д.В. СТЕФАНОВИЧ

123

Финляндизация, нейтралитет
или Кеккословакия? Линия
Паасикиви–Кекконена
в финских дискурсах через
30 лет после холодной войны

Д.А. ЛАНКО

139

ОБЗОРНЫЕ СТАТЬИ

Взаимодействие стран
Латинской Америки и
Карибского бассейна
с постсоветским
пространством:
к вопросу об эволюции
дипломатических связей

У.А. САНЧЕС

154

РЕЦЕНЗИИ

Конец либерализма и
американской гегемонии

Д.Ж. МАНКОФФ

173

CONTENT

EDITORIAL NOTE

The Western World: a Decline or a Mere Crisis?

S. MARKEDONOV

7

INTERVIEW

How (Not) to Evaluate U.S.
Decline and the Emerging
Great Power Rivalry

W. WOHLFORTH

12

Looking for the Impossible:
The Futile Search for a Balanced
Doctrine of Humanitarian
Intervention

A. GRIGORYAN

105

RESEARCH ARTICLES

“Disoriented Superpower”:
U.S. Foreign Policy in the Post-
Bipolar World

O. REBRO, M. SUCHKOV

19

Strategic Stability at 30+ Years:
Stasis, Evolution, or Degradation?

D. STEFANOVICH

123

German Foreign Policy in the
Face of Current Challenges

V. BELOV

38

Finlandization, Neutrality,
or Kekkoslovakia? Paasikivi-
Kekkonen’s Line in Finnish
Discourses 30 Years after
the End of the Cold War

D. LANKO

139

Ethnoregional Separatism in
Europe: Disintegration vs.
Integration?

P. OSKOLKOV

59

Historical Institutionalism
and the European Union’s
post-Cold War Foreign Policy
Development

M. NEUMAN

72

RESEARCH ESSAYS

Latin America and the
Caribbean Meet the Post-
Soviet World: Can Pro Forma
Diplomacy Evolve?

W.A. SANCHEZ

154

Looking for the Optimum
Security Architecture in Europe:
EU and NATO – Together
or Apart?

J. MELNIKOVA

87

REVIEWS

Liberalism and American
Hegemony: Over and Out

J. MANKOFF

173

10.46272/2587-8476-2021-12-3-7-11

Западный мир: закат или кризис?

Одним из знаковых событий 2021 года стало падение проамериканского правительства Афганистана и возвращение к власти запрещенного в России движения «Талибан». Со времен окончания вьетнамской войны США не испытывали такого масштабного военно-политического поражения.

Два десятилетия «войны с терроризмом», которая стала одним из приоритетов американской национальной безопасности, не привели к складыванию международной и региональной (прежде всего ближне- и средневосточной) конфигурации, выгодной для Вашингтона¹. Но дело не только в том, что одна отдельно взятая страна не добилась поставленной цели. Драматические события в Афганистане снова актуализировали вопрос о глобальной гегемонии Америки, ее готовности брать на себя ответственность за «замирение» различных уголков мира. Практика военных интервенций для «исправления» тех или иных неудобных для Штатов режимов также была поставлена под сомнение. Ведь даже если согласиться с тезисом о цели, оправдывающей средства, то экономические, военные, политические инвестиции в «демократический Афганистан» не оправдались. Вместе с тем была поставлена под сомнение и способность Вашингтона выступать в качестве надежного партнера и гаранта для тех политических сил, которые связали свое будущее с *Pax Americana*. Как следствие – возникновение «нескольких неизбежных вопросов» у европейских партнеров США, среди которых наиболее важным станет проблема приема и адаптации новых потоков мигрантов из Афганистана².

По словам американского востоковеда, профессора Университета Джорджа Мейсона Марка Каца, «ситуация, с которой столкнулся Михаил Горбачев в Восточной Европе в 1989 году, очень похожа на ту, в которой Джо Байден оказался в

1 Сушенцов, А.А. Малые войны США. Политическая стратегия США в конфликтах в Афганистане и Ираке в 2000–2010-х годах. М.: Аспект Пресс, 2014. – 272 с; Jones, David M., Paul Schulte, Carl Ungerer, and M.L.R. Smith, eds. *Handbook of Terrorism and Counter Terrorism Post 9/11*. Edward Elgar Publishing Limited, 2019; Snow, D.M. *The Middle East and American National Security Forever Wars and Conflicts?* Lanham. Rowman & Littlefield Publishers, 2021.

2 “The Fall of the Afghan Government and What it Means For Europe,” European Council on Foreign Relations, August 25, 2021, accessed September 12, 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-fall-of-the-afghan-government-and-what-it-means-for-europe/>.

Афганистане в 2021 году»¹. Как и в случае с политикой «нового мышления», действующая американская администрация предпочла отказаться от дальнейшего использования силового ресурса для удержания лояльного режима ради фиксации на других внутри- и внешнеполитических приоритетах. Такой сравнительный анализ, если вспомнить о финале горбачевского курса, очевидно, содержит в себе мощный пессимистический заряд.

Впрочем, было бы неверно сводить дискуссию об упадке гегемонии США и Запада в целом к провальной «войне с терроризмом». По справедливому замечанию Грега Саймонса, «Соединенные Штаты и многие европейские страны сталкиваются с различными кризисами – экономическим спадом, социальными волнениями и неравенством, политической легитимностью и так далее. Они часто являются результатом их собственных действий, например, последствий нео-либеральных реформ»². Стоит также отметить и разделительные линии, укрепившиеся внутри ЕС из-за проблем миграции³ и противодействия COVID-19⁴.

Но тождественны ли кризисы (пусть и зарифмованные с катастрофическими поражениями, отступлениями и издержками) окончательному упадку? Можем ли мы говорить, что через три десятилетия после окончания биполярной эпохи западный полюс повторяет траекторию полюса восточного? Наверное, поспешные «похороны» коллективного Запада хороши для формата ток-шоу, но решительно не годятся для исследовательских и аналитических оценок. Во-первых, сама идея «заката» западного мира как минимум не нова. Со времен Артура Мёллера ван ден Брука⁵ и Освальда Шпенглера⁶ немало интеллектуалов (к слову сказать, европейских и американских) выступали пророками его падения. Но, пройдя через две мировые и холодную войну, Запад не раз доказывал свою способность к удержанию лидерских позиций, хотя порой такое доминирование не было абсолютным.

Во-вторых, стоит согласиться с Анатолем Ливеном, который сказал о том, что после завершения холодной войны мощь США и их союзников «существенно преувеличивалась, и не в последнюю очередь самими американцами». И тогда «в Вашингтоне не только неоконсерваторы, но и интеллектуалы-демократы выступали с горячими заявлениями о том, что Америка может делать в мире все что угодно, если действительно этого захочет»⁷. Но было ли так на самом деле, если отойти от мессианской риторики «победителей» в холодной войне? Несмотря на распад СССР, его преемница Россия сохранила свои позиции как обладательница ядерного потенциала. И в вопросах стратегической стабильности

- 1 Mark M. Katz, "Afghanistan's Fall: Were We Using the Wrong Historical Analogies?" *The National Interest*, September 18, 2021, accessed September 26, 2021, <https://nationalinterest.org/feature/afghanistan%E2%80%99s-fall-were-we-using-wrong-historical-analogies-193917>.
- 2 Greg Simons, "International Relations in the Age of the US Decline: Orthodoxy of Knowledge and Obstructive Foreign Policy," *Russia in Global Affairs*, August 2, 2021, accessed September 26, 2021, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/us-orthodoxy-of-knowledge/>.
- 3 McLaren, Lauren M. "The Cultural Divide in Europe: Migration, Multiculturalism, and Political Trust." *World Politics* 64, no. 2 (2012): 199–241.
- 4 I. Krastev, and M. Leonard, "Europe's invisible divides: How COVID-19 is polarizing European politics," *European Council on Foreign Relations*, September 1, 2021, accessed September 23, 2021, <https://ecfr.eu/publication/europes-invisible-divides-how-covid-19-is-polarising-european-politics/>.
- 5 Moeller van den Bruck, A. *Germany's Third Empire*. Budapest: Arktos Media Ltd, 2012.
- 6 Шпенглер, О. *Закат Западного мира*. Полное издание в одном томе. М.: Альфа-книга, 2014. – 1085 с.
- 7 A. Lieven, "The Cold War and the Post-Cold War World," *Russia in Global Affairs*, accessed September 20, 2021, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/the-cold-war-and-the-post-cold-war-world>.

биполярная модель в значительной степени сохранилась, хотя и с поправками на амбиции Китая, Индии, Пакистана и Северной Кореи. Продолжая эту мысль, следует сказать, что Пхеньяну за прошедшие тридцать лет Вашингтон так и не смог навязать своей воли. Но КНДР – стратегический оппонент США, тогда как в 2003 году ключевые союзники Штатов – Германия, Турция и Франция – отказались поддержать их на иракском направлении. К открытому противостоянию это не привело и в 2003 году, и позднее. Но и впоследствии по многим проблемам, включая иранскую ядерную программу, нестабильности на постсоветском пространстве, США и ЕС демонстрировали разные подходы.

Острые противоречия между Москвой и Вашингтоном также возникли не с началом 2000-х годов – достаточно вспомнить кризис в отношениях из-за Косово и разночтения в подходах к российской операции в Чечне. Таким образом, и ранее 2021 года доминирование Штатов было относительным, а однополярность была скорее желаемым образом, чем действительностью. Как бы то ни было, но и сегодня у США самый большой военный бюджет в мире, а ведомый ими блок НАТО по-прежнему располагает всеми возможностями для проведения операций в различных точках мира. Что бы ни говорили (и зачастую совершенно справедливо) о навязываемых Западом ценностях, Штаты и их европейских союзников крепко связывают общие идеи и представления о должном¹. Не стоит сбрасывать со счетов и сохраняющийся экономический потенциал западного мира.

В-третьих, судить о полном крахе или кризисе нужно не по отдельным событиям, а по конечным результатам того или иного процесса. В 2021 году самым популярным образом для сравнения американского провала в Афганистане стал Вьетнам. Но стоит напомнить, что после ухода из этой азиатской страны, а затем и тяжелого поражения в Иране были распад СССР, завершение холодной войны на выгодных для Запада условиях, а также расширение НАТО на Восток. Во многом США и их союзники переоценили свои успехи. Встретившись с готовностью центрально- и восточноевропейских элит «воссоединиться с Западом» (данный дискурс в свое время был красочно, хотя моментами упрощенно и односторонне описан Миланом Кундерой)², многие в Вашингтоне и в Брюсселе посчитали, что аналогичный сценарий может сработать на Ближнем и Среднем Востоке, постсоветском пространстве, в Латинской Америке и в Африке. Но забвение индивидуальных черт в ущерб искусственно сконструированному универсализму сыграло с Западом злую шутку. Афганистан – зримый символ этих просчетов и ошибок. Но только время покажет, смогут ли Соединенные Штаты и их союзники извлечь из поражения должные уроки или действительно афганский кризис действительно станет «началом конца».

Третий номер журнала «Международная аналитика» обращается к исследованию траекторий западного мира в постбиполярную эпоху. Он открывается интервью с профессором Дартмутского колледжа Уильямом Уолфортом. Известный теоретик международных отношений размышляет о различных «измеритель-

1 Rhodes, B. *After the Fall: Being American in the World We've Made*. N.Y.: Random House, 2021.

2 См. полный текст эссе на русском языке: Кундера, М. Трагедия Центральной Европы // Проза.ру. 2005. [Электронный ресурс]. URL: <https://proza.ru/2005/12/16-142> (дата обращения 18.09.2021).

ных системах» в оценке упадка США. Как следствие, необходимость нюансировки в рассмотрении этого тренда. С его точки зрения, в обозримой перспективе мы увидим «более размытое (диффузное) соперничество» в отличие от того, что имело место в период холодной войны.

Теме упадка мирового доминирования США также посвящена и рецензия Джеффри Манкоффа. Автор анализирует основные положения известных американских политологов-международников Александра Кули и Дэниела Нексона, изложенных ими в книге «Выход из гегемонии».

Статьи Максима Сучкова и Ольги Ребро, а также Владислава Белова посвящены анализу кейсов двух ключевых игроков коллективного Запада – США и ФРГ. Важным достоинством обоих текстов является акцент на диалектической взаимосвязи внутренних и внешнеполитических процессов. Сучков и Ребро убедительно показывают, что в период 1991–2021 годов «на фоне сокращения внимания американцев к международным делам внешняя политика стала областью для оппортунистических решений, принятых под влиянием обстоятельств и электоральных расчетов». По мнению Белова, на международной арене Берлин все сильнее продвигает ценностные постулаты, что в особенности проявляется на российском и китайском направлениях. В то же самое время сохраняются определенные разночтения между ФРГ и США.

В контексте дискуссии о европейской (дез)интеграции чрезвычайную важность представляет статья Петра Осколкова. Автор обращается к проблеме этно-регионального сепаратизма в странах Евросоюза. По его мнению, «большинство сепаратистских кейсов в ЕС имеет инструментальный либо автономистский характер и не поддерживается самим интеграционным объединением, которое не готово к сложностям, которые создаст “внутреннее расширение”».

Несколько текстов третьего номера можно объединить в блок по вопросам европейской и международной безопасности. Юлия Мельникова рассматривает общее и особенное в подходах к безопасности ЕС и НАТО. По ее мнению, в НАТО институциональные связи лучше интегрированы и вертикально выстроены, что позволяет эффективнее организовывать процессы принятия стратегически важных решений. Вопросы единой внешней политики Евросоюза рассматриваются в статье исследователя из Нидерландов Марека Ноймана. С помощью исторического институционализма он пытается объяснить, как ЕС из чисто экономической интеграционной структуры прошел путь к политическому объединению с собственной международной повесткой дня.

Статья Армана Григоряна затрагивает такой фундаментальный для политики коллективного Запада последних тридцати лет сюжет, как «гуманитарная интервенция». Он размышляет о том, в какой степени возможна сбалансированная гуманитарно-интервенционистская доктрина, в которой защита одних прав не превращалась бы в подавление других и не приводила бы к инфляции государственного суверенитета. Текст Дмитрия Стефановича посвящен вопросам стратегической стабильности. Автор делает вывод о ее сохранении при «растущем влиянии все большего числа новых факторов – как политических (в том числе в части деградации режимов контроля над вооружениями), так и технологических».

Исследователь из Санкт-Петербурга Дмитрий Ланко обращается к кейсу Финляндии. В период холодной войны этой стране удалось успешно балансировать

между Западом и Востоком, хотя у такой «истории успеха» были и свои издержки. Как оценивается наследие Юхо Кусти Паасикиви и Урхо Калева Кекконена в пост-биполярную эпоху? По мнению автора, и сегодня в Финляндии эта тема сохраняет актуальность и становится предметом конкурирующих дискурсов.

Особняком стоит текст Алехандро Санчеса: географические рамки его работы также охватывают Западное полушарие, однако посвящена она не внешней политике США и их союзников, а попыткам государств Латинской Америки выстроить партнерские отношения со странами постсоветского пространства.

Таким образом, наше издание продолжает рассмотрение основных трендов международной политики в постбиполярную эпоху в различных регионах мира. Вслед за постсоветским пространством, Балканами и странами Азии мы обращаемся к США и западному миру в целом. Дискуссии о роли и месте Запада в мировой политике в обозримой перспективе будут только нарастать. И «Международная аналитика», думается, еще не раз предоставит свои страницы тем, кто готов объективно и содержательно обсудить данные темы.

С.М. Маркедонов, главный редактор

How (Not) to Evaluate U.S. Decline and the Emerging Great Power Rivalry

Interview with William C. Wohlforth, the Daniel Webster Professor at Dartmouth College

ABSTRACT

William C. Wohlforth is an American political scientist. Since 2000 he has been a Member of the Government Department's faculty at Dartmouth College. William C. Wohlforth graduated with a degree in international relations from Beloit College, worked as a legislative aid in the U.S. House of Representatives, and did his graduate work at Yale University, earning an M.A. in international relations and PhD in Political Science. He taught at Princeton and Georgetown. William C. Wohlforth's expertise covers international security and foreign policy. His most recent books are "America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century" (Oxford, 2018), with co-author Stephen G. Brooks, and "The Oxford Handbook of International Security" (Oxford 2018) co-edited with Alexandra Gheciu. He is currently working on a book on subversion among great powers.

Sergey Markedonov: The idea of declining U.S. world hegemony has become very appealing to scholars, diplomats, and politicians. They describe the emerging order in many different terms. Richard Haass proposed the concept of "Nonpolarity,"¹ Fareed Zakaria formulated the idea of a "post-American world,"² and Amitav Acharya wrote of a decentralized "multiplex world."³ Alexander Cooley and Daniel Nexon, discussing the growing uncertainty in international politics, concluded on the "Unraveling of the American Global Order."⁴ Indeed, there is ample evidence of U.S. decline, be it the withdrawal of U.S. troops from Afghanistan, instability in the Middle East, or problems with its strategic allies (Turkey, the European Union). However, even now, the U.S. military budget is the largest in the world. America demonstrates its technological might and economically is one of the leading countries. Is it too early to say goodbye to American global leadership? Is there not particular haste and fashion in the conclusions about the decline of the U.S.?

1 Haass, Richard N. "The Age of Nonpolarity: What Will Follow U.S. Dominance." *Foreign Affairs* 87, no. 3 (2008): 44–56. <http://www.jstor.org/stable/20032650>.

2 Zakaria, Fareed. *The Post-American world*. N.Y.: Norton & Company, 2008.

3 Acharya, Amitav. *The End of the American World Order*. Cambridge: Polity, 2018.

4 Cooley, Alexander, and Daniel Nexon. *Exit from Hegemony: The Unraveling of American Global Order*. Oxford University Press, 2020.

William Wohlforth: I have written a lot about the U.S. decline and do not want to repeat myself.¹ Here I would like to emphasize something different: people exaggerate U.S. decline partly because they use different metrics to understand U.S. power than they use when they assess the power of other major states, notably Russia and China.

Two aspects stand out here. First, the United States routinely seeks to do things with its material capabilities that no other country tries to do. The fact that it often fails is then taken to show the United States is in some precipitous decline. As I write these lines, the United States is exiting Afghanistan ignominiously. That event is powerfully feeding current perceptions of U.S. decline. Yet, ask yourself: what other country has attempted to install a democracy in fractionalized, war-torn, traditional tribal society in a landlocked state some 12,000 kilometers away? You could question the United States' strategic acumen for undertaking such a task in the first place. Yet failure to accomplish the near-impossible is a bad metric for assessing power and a highly misleading way to think about comparing U.S. power to that of its state competitors, given that those governments lack the capability and incentive to attempt such a crazy thing in the first place.

If you step back from the day-to-day turbulence of international politics, it becomes clear that the United States routinely asks its military and other instruments of power

to undertake intrinsically difficult tasks. For example, scholars agree that extended deterrence is harder than direct deterrence of attacks on the homeland, yet a core U.S. military mission from the Cold War to today has been extending deterrence to faraway allies. Other governments generally do not ask their militaries to devote themselves largely to this task. The result: huge expenditures to produce outcomes (the non-occurrence of undesired behavior) that are not observable. This creates the impression of a hapless Gulliver expending massive sums for little return.

If a weightlifter capable of deadlifting 400 Kg fails in an attempt to lift 1000, that tells us little about his capability vis-à-vis other lifters who've never attempted anything more than 300 Kg.

Scholars also agree that counterinsurgency [COIN] has always been tough and is getting tougher, especially when the counterinsurgent tries to follow international humanitarian law. Yet, the most salient observable U.S. exercises of power have been COIN with, at least in more

recent conflicts, an emphasis on limiting noncombatant casualties while also creating democratic state institutions. Defeating determined insurgencies (that often enjoy external state support) in far-off lands while building democracy in a place where it has essentially no cultural or historical antecedents is an extremely hard thing to do. Few other governments try to accomplish such missions. This bias has been especially important in the post-1991 period, as the perceived salience of the non-observable results of U.S. power (deterrence) receded relative to the observable setbacks in the intrinsically harder compellence and COIN missions.

1 See, in particular, Norrlof, Carla, and William C. Wohlforth. "Raison de l'Hégémonie (The Hegemon's Interest): Theory of the Costs and Benefits of Hegemony." *Security Studies* 28, no. 3 (May 27, 2019): 422–50; Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-First Century: China's Rise and the Fate of America's Global Position." *International Security* 40, no. 3 (January 2016): 7–53; Brooks, Stephen G., and William C. Wohlforth. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. Oxford University Press, 2016.

This raises a second reason observers exaggerate U.S. decline: a lot of U.S. power is devoted to making things not happen that it does not want to happen – yet the discussion is biased towards American attempts to use power to achieve desired outcomes. Power is the ability to achieve desired outcomes or prevent undesired ones. Though research suggests the former (“revisionism”) is harder than the latter (defending a status quo) there is no reason to think one is more important than the other in the abstract. Making things not happen is every bit as important as making them happen. What matters is the state’s interest. If the chief interest is defending what one has, then the power to produce that outcome is more important than the power that would enable revisionism. The more important an actor’s interest is in making things not happen as opposed to making them happen, the more important the unobservable results of power are in assessing that actor’s capabilities relative to rivals.

I think the U.S. interest in defending its still favorable global position trumps its interest in making things even better. Yet, in assessing U.S. decline, Washington’s recent failure to execute the latter mission tends to dominate the conversation. And the reason is understandable: action grabs attention, yet most of the action in deterrence is unobservable.

The big story in recent years can be read as the United States being forced – both because of the intrinsic difficulty of the task but also because of counter-pressure from rising rivals – to stop expanding its preferred world order. China, Russia, and a range of regional powers have increased capability to ward off U.S. pressure and stymie U.S. initiatives near their borders. But even as it stops expanding its preferred world order, America is in a vastly more influential position, and it occupied when the Soviet Union collapsed in 1991, despite the fact that recent decades have seen dramatic growth by the People’s Republic of China and a notable increase in Russia’s state capacity. An example might be Ukraine. Many analysts credit Russia with clever use of military and other capabilities destabilize that country and thwart hopes of its joining NATO. If you accept that narrative, all it is saying is that Russia used some newfound capabilities to prevent yet another former Soviet republic from joining NATO. It has done nothing to change the status quo as of 2014. The U.S. gains in the two post-Soviet decades remain in place.

Nothing I have said denies the reality that the U.S. is less dominant than it was a decade ago. The point is that unique features of the American experience arguably cause observers to exaggerate the scale of U.S. decline.

S.M.: Kishore Mahbubani¹ expressed the idea of the global power shift to the East. Parag Khanna predicted the Asian Future for the world.² However, Joseph Nye doubted those forecasts assuming that China would not be able to consolidate Asian-Pacific countries and become their leader.³ How do you evaluate the potential of the East in the future in terms of global competition? Will the growing power and influence of the Asian states be the main challenge for the U.S. in particular and the West in general? Will the U.S.–China confrontation be inevitable?

1 Mahbubani, K. *The New Asian Hemisphere: the Irresistible Shift of Global Power to the East*. N.Y.: Public Affairs, 2008.

2 Khanna, P. *The Future Is Asian: Commerce, Conflict, and Culture in the 21st Century*. N.Y.: Simon & Schuster, 2019

3 “The Future is not Asian’: Joseph Nye,” *Nikkei Asia*, February 26, 2020, accessed August 12, 2020, <https://asia.nikkei.com/Editors-Picks/Interview/The-future-is-not-Asian-Joseph-Nye>.

W.W.: Each thinker you refer to has good arguments. K. Mahbubani is clearly right that a powershift towards Asia is underway. P. Khana overstates his case, but there is undeniable truth in his argument that Asia is returning to a much more central and influential place in world affairs. But J. Nye is also correct when he expresses doubts that the “Asia-Pacific” will exercise power globally as a defined geopolitical unit.

IR theorist J. Mearsheimer is probably right to predict that Beijing will continue to prefer a region without a powerful U.S. presence while the U.S., for its part, will continue to prefer an Asian presence. As J. Mearsheimer argues, if China continues to grow, then rivalry on this issue will persist and probably intensify.¹ The rivalry will be global, with the U.S. and China competing in all the world’s regions, but the core theatre is Asia itself, and the core issue is a clash of defined national interests, with China wanting the U.S. out of its region and the U.S. wanting to stay.

S.M.: In your co-authored paper with A. Sushentsov, you considered what constitutes the tragedy of the U.S.–Russia relations.² In the early 1990s, the Russian political and intellectual elites enjoyed euphoria. They believed that all disputes and contradictions between the two powers had passed away. However, the former Yugoslavia crises and NATO enlargements as well overturned these naive ideas. In your view, what factors became the most important triggers of the deterioration of the U.S.–Russia relations? Do you see any chances and opportunities for normalization, and what is acceptable for both sides?

W.W.: Realist theory tends to portray great power politics as a tragedy, without obvious good guys and bad guys. That’s how A. Sushentsov and I explain the downward spiral in the U.S.–Russia relations over European security. Even in the 1990s, Russian officials never saw a NATO-centric European security architecture as consistent with Russia’s interests. Yes, they had hopes that NATO might be transformed into a pan-European system according Russia a coequal role with the U.S. Those hopes were dashed because the United States’ own understanding of its interest would not allow it to reconcile itself to a NATO in which it was not hegemonic. In our view, then, the downturn in relations is not the result over this or that personality or this or that domestic impulse. Rather, it is the outgrowth of deeply set understandings in each country about how best to pursue security.

If we are right, then it would take a rather large geopolitical shift to alter the basic contradictions that beset Russia–U.S./European relations. Still, this doesn’t mean that relations need be as bad as they have been in recent years. One could imagine the two powers moving towards a more “live and let live” equilibrium in which they try to agree to some mutual limitations on their rivalry, including in the area of arms control.

S.M.: As a scholar you have paid serious attention to Russian foreign policy, its history and current trends. What do you think of Western perceptions of Russian

As long as the United States sustains security guarantees to key actors like Japan, the region will remain contested.

1 Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2014.

2 Sushentsov, Andrey A., and William C. Wohlforth. “The Tragedy of US–Russian Relations: NATO Centrality and the Revisionists’ Spiral.” *International Politics* 57, no. 3 (June 28, 2020): 427–450.

strategic culture? What features of Russian foreign policy in the past and present are less understood, provoking fears and phobias?

W.W.: There's no question that in this country there is a significant deficit in Russia expertise. The story is well known: the decline and fall of the Soviet Union and the seeming reduced salience of great power competition led to an exodus of people from the field, and a reduced level of private and public support of Russian studies. I agree with Center for Naval Analysis senior scientist M. Kofman that, perhaps partly as a result of this expertise deficit, one frequently encounters ill-founded claims about Russian foreign policy in Washington debates. Key, however, is M. Kofman's argument that inaccurate or stereotyped assessments of Russia – such as the endless repeatedly claim that demographic challenges will conveniently solve the Russia challenge for Washington – “are not only based on bad information, they have also become an alibi for the absence of U.S. strategy on what to do about Russia.”¹ In other words, what often drives faulty Russia analysis is not “fears and phobias,” but rather the fact that U.S. policymakers have failed to come up with a coherent strategy for dealing with Moscow.

It follows that, in my judgment, Russian commentators and media tend to vastly exaggerate the degree of so-called “Russophobia” in the United States. People in this country routinely say idiotic things about Russia. But they also say equally idiotic things about other countries. Whether Russia is special in this regard is debatable. I also regularly read and hear things in the Russian information space about the United States that are wildly divergent from reality. Consistent with the argument I developed with A. Sushentsov, I do not believe such phobias and misperceptions are especially important in explaining the downward spiral in U.S.–Russian relations. Hardheaded assessments of national interest on both sides arguably are front and center.

S.M.: Nowadays the idea of a new Cold War or Cold War 2.0 has become popular. What do you think about such a concept? When were the security risks higher: then or now, and why?

W.W.: Literally hundreds of books and articles have been written seeking to forecast the nature and scope of this rivalry. I have little to add to all of that wisdom other than the negative admonition that polarity narrative is too crude for mapping out the change in the material distribution of capabilities going forward.² Polarity – which is simply the number of especially capable powers at the top of the international system – is a popular concept for discussing changing power relations and the contours of inter-state competition. Multipolarity (three or more roughly comparable great powers) is likely to foster an order featuring institutions like the balance of power and spheres of influence; bipolarity (two superpowers looming over everyone else) makes competing orders arrayed around each of the twin leaders likely; and unipolarity (a sole superpower towering over the other major powers and everyone else) will tempt the leading state to fashion a global order to its liking. The tale of the current order is often told in these terms: the U.S. fostered a rules-based order against

1 Michael Kofman, “Russian Demographics and Power: Does the Kremlin Have a Long Game?” War on the Rocks, February 4, 2020, accessed September 30, 2021, <https://warontherocks.com/2020/02/russian-demographics-and-power-does-the-kremlin-have-a-long-game/>.

2 Here, I draw on Wohlforth, William C. “Polarity and International Order: Past & Future.” In Bertel Heurlin, Nina Græger, Ole Wæver, Anders Wivel, eds. *Polarity and International Relations: Past Present, Future*. Springer, forthcoming.

the USSR in the bipolar Cold War; the Soviet collapse led to unipolarity and a U.S. and allied effort to extend that order globally; the increasing trend toward multipolarity has thwarted that effort and is ushering in a return to balance-of-power politics and spheres of influence.

There are two problems with this story. First, neither bi- nor multipolarity captures where the great power subsystem appears to be heading. Multipolarity provides leverage on assessing international politics only to the degree that the great powers are truly fairly evenly matched. Standard measures of concentration show that capabilities were indeed remarkably evenly distributed among the great powers in the multipolar 19th century.¹ But the U.S. will retain too many advantages over China, and the U.S.–PRC pair will itself stand out too far from the others, for multipolarity to capture where we're headed.² At the same time, the U.S. and China will not as a pair loom over the other great powers to the degree that the U.S. and USSR did in the formative years of the Cold War, making bipolarity a misleading way to conceptualize the trajectory. By all measures, the early years of the Cold War saw the greatest concentration of power ever seen in two states over last two centuries. The two superpowers dominated all other putative great powers and all lesser states to an unprecedented degree; indeed, each dominated its own order materially far more than even the unipolar U.S. did in its apex as a unipolar in the 1990s.

Second, the great power club commands a smaller share of material power vis-à-vis the rest of the international system than it did in the 19th century and up to the middle of the 20th, when much of the world was owned by gigantic empires.³ The number of states in the system has grown from about 20 in 1815 to 40 in 1948, when the polarity concept was created, to nearly 200 today. And while most are weak, by many metrics and in many categories the number and power of regionally capable states have been trending upward since the 1960s. The result is to enhance the salience of local imperatives over the implications of the way capabilities are distributed among the great powers, i.e. polarity. Each major power in each region has to think about more and more capable non-great power neighbors in its neighborhood than did the great powers of yore. Even if we set aside norms about sovereignty and non-interference and forget about non-state actors, the great powers' ability to settle questions among themselves and formalize relations of dominance over the rest of the system is less now than in 1815, 1918, and 1948. Much analysis of the diffusion of military technology and other trends in the economic and technological performance of middle or regional powers sums to the expectation that this secular trend will continue.

I see these two problems with the polarity story about the emerging U.S.–PRC rivalry as good news. Together, they suggest a more diffused rivalry than what we saw during the Cold War between the U.S. and USSR. The result may be to attenuate

1 I base these claims on the Singer-Small Concentration index, a modification of a Herfindahl index, applied to the great powers as identified in the correlates of war project and using that project's data on material capabilities and military expenditures, and Maddison's GDP estimates. See Singer, David J., and James Lee Ray. "Measuring the Concentration of Power in the International System." In *Measuring the Correlates of War*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990.

2 On the former point, see, in addition to the sources in note 5, Michael, Beckley. *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2018; Gilli, Mauro, and Andrea Gilli. "Why China Has Not Caught Up Yet: Military-Technological Superiority and the Limits of Imitation, Reverse Engineering, and Cyber Espionage." *International Security* 43, no. 3 (Winter 2018): 141–89.

3 This is based on measuring the share of total world capabilities represented by the great powers as identified in the correlates of war project and using that project's data on material capabilities and military expenditures.

the degree to which antagonism between the two most powerful countries poisons relations throughout the world and fuels interventionist conflicts as the Cold War rivalry did in the middle of the last century.

For citation

Wohlforth, William C. "How (Not) to Evaluate U.S. Decline and the Emerging Great Power Rivalry."
Journal of International Analytics 12, no. 3 (2021): 12-18.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-12-18>

Цитирование

Уолфорт, У.К. Как (не)следует оценивать упадок США и складывающееся соперничество великих держав // *Международная аналитика*. – 2021. – Том 12 (3). – С. 12-18.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-12-18>

«Рассеянная супердержава»: внешняя политика США в постбиполярном мире

Ольга Игоревна Ребро, МГИМО МИД России, Москва, Россия
Максим Александрович Сучков, МГИМО МИД России, Москва, Россия

Контактный адрес: olgarebro@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Глубокие трансформации международной системы при доминирующей роли США в последние тридцать лет дали богатую пищу для исследований в американистике, которые можно условно разделить на две группы: изучение детерминант стратегической культуры США, определяющих систему координат действий Вашингтона на международной арене, и разбор процесса принятия решений с определением интересов и мотивов ключевых центров силы, способный предсказать практические шаги американского руководства по конкретным вопросам. Данная статья стремится объединить эти два уровня и, отталкиваясь от концепции, предложенной К. Хеммером, предлагает рассматривать внешнюю политику США как результат внутриполитических дебатов по трем магистральным темам: определение периметра безопасности, динамики отношений с международными институтами и оптимальных способов продвижения ценностей. В центре исследования лежит тезис о том, что ключевой характеристикой международной среды последних тридцати лет, с точки зрения Вашингтона, стало отсутствие единой угрозы как организующего фактора внешнеполитического планирования. В результате на фоне сокращения внимания американцев к международным делам внешняя политика стала областью для оппортунистических решений, принятых под влиянием обстоятельств и электоральных расчетов. Авторы заключают, что внешнеполитические ошибки были совершены не в периоды ожесточенных дебатов о внешней политике, а в отсутствие таковых. Текущие социально-политические пертурбации, в рамках которых каждый постулат подвергается сомнению, а также фокусирование всего внешнеполитического аппарата на единой угрозе в лице Китая позволяют надеяться на то, что период «рассеянности» в американской внешней политике подходит к концу и из турбулентного периода глубокого самоанализа Америка выйдет более ответственным международным актором.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

США, внешняя политика, супердержава, безопасность, внешнеполитический процесс

Исследование американской внешней политики невольно перенимает черты свойственного стратегической культуре США детерминизма, когда «каждое внешнеполитическое действие Америки является частью проекта по распространению ценностей, к которым, по ее мнению, должны стремиться все народы»¹. Такой подход рассматривает политику США как «движение из пункта А в пункт Б», от конфедерации штатов к мировой империи, от доктрины Монро к глобальной «войне с терроризмом», от «града на холме» к строительству либерального мирового порядка и обуславливает саму постановку научной проблемы и, соответственно, варианты ее решения.

За время после распада биполярной системы международных отношений споры о том, *как должен выглядеть* этот идеальный «пункт Б», не прекращаются. Одни настаивают, что это должен быть «демократический мир» без войн². Другие убеждают в отсутствии альтернативы строгому «мировому порядку», основанному на договоренностях между ключевыми участниками процесса³. Третьи полагают, что все зависит от «прибытия» самих США «на конечную станцию»⁴. Четвертые вовсе ставят под сомнение такую возможность, указывая на «непримиримую природу» цивилизационных разломов⁵. Отдельную группу исследователей все эти годы занимали вопросы: *каким образом* США прокладывают путь к «пункту Б» – посредством «офшорного балансирования»⁶, превращения в справедливую «либерального Левиафана»⁷, через игру (и победу) на «великой шахматной доске»⁸ – и какие ошибки на этом пути совершают⁹?

Полезные для обозначения долгосрочных тенденций, такие магистральные подходы, однако, не позволяют спрогнозировать, какие конкретно решения будет принимать новый президент. Между тем каждые один-два выборных цикла (четыре-восемь лет) американская политическая система подталкивает страну к глубокой саморефлексии. Президентские выборы нередко сопровождаются общественными дискуссиями о месте США в мире, целях внешней политики и приоритетах национальной безопасности. Увеличившийся раскол американского общества приводит к тому, что новая администрация стремится перечеркнуть достижения предыдущей, «выбрасывая» вместе с политическим курсом предшественника международные договоренности.

Оба этих направления к изучению внешней политики США едва ли стоит оценивать в категориях «правильности» / «неправильности». Скорее они дополняют друг друга. Гипотеза, что США вряд ли откажутся от «наступательной и преобразующей национальной парадигмы»¹⁰, позволяет аналитикам поднаться над политизацией предвыборной риторики и взглянуть на структурные основы американской стратегии. Для практиков, однако, большее значение имеют именно детали реализации этого преобразования: степень вовлечен-

1 Kissinger 2014, 234.

2 Weart 1998; Doyle 2011.

3 Kissinger 2014.

4 Fukuyama 1992.

5 Huntington 1996.

6 Mearsheimer, Walt 2016.

7 Ikenberry 2011.

8 Brzezinski 1997.

9 Vacevich 2009; Pillar 2016; Баталов 2014; Шаклеина 2019.

10 Шаклеина 2019, 56.

ности США в процессы мирорегулирования, декларируемые цели, выбираемые для их достижения инструменты и методы. Последние четыре года – с 2016 по 2020 г. – особенно наглядно продемонстрировали, насколько радикально могут отличаться данные переменные и какие последствия это может иметь для всего глобального порядка.

Настоящее исследование предлагает объединить два этих направления и рассмотреть внешнюю политику США как продукт постоянных внутривнутриполитических дебатов по ключевым вопросам американской «большой стратегии». В этом плане статья опирается на подход К. Хеммера¹, представившего историю внешней политики США в виде «маятника», раскачиваемого под влиянием внутривнутриполитических процессов. Данное движение нелинейно (маятник не обязательно должен достигать высшей точки, чтобы начать движение в обратном направлении), однако происходит в определенных рамках, заданных стратегической культурой США.

Три группы дебатов о внешней политике США

Вслед за К. Хеммером настоящее исследование выделяет три постоянных направления дебатов во внешней политике США.

Первое из них связано с выбором между односторонними действиями и опорой на многосторонние формальные и неформальные институты. Этот вопрос зачастую неверно отождествляется с противопоставлением «изоляционизма» и «активизма» США на международной арене. В то время как курс на активное вовлечение в международные дела закрепился в американских элитах с поражением «последнего изоляциониста»², внутривнутриполитические споры сместились к вопросу о том, каким образом такое вовлечение должно происходить³.

Опора на союзников является для США дополнительным источником ресурсов, экспертизы и легитимности. При этом она ограничивает свободу рук, позволенных при односторонних действиях. Более того, с этим связана проблема отложенного характера результатов: инвестиции в многосторонние форматы являются работой на перспективу, в то время как отказ от «союзнического бремени» приносит выгоды гораздо раньше⁴.

Второй вопрос касается места ценностей во внешней политике США. Либеральные идеи находились «в центре американской идеосферы» со времен основания американского государства⁵. Перенесенный президентом В. Вильсоном в область внешней политики ценностный компонент в понимании Вашингтона не является антиподом интересов, но неотрывен от материального благосостояния. Распространение либеральных ценностей способствует экономическому процветанию и реализации внешнеполитических интересов США, а реализация интересов неизбежно ведет к распространению ценностей⁶.

1 Hemmer 2015.

2 Так часто называют Р. Тафта – противника создания НАТО и плана Маршалла; он проиграл праймериз республиканской партии в 1952 г.

3 Hayes 2004.

4 Hemmer 2015, 174.

5 Баталов 2014, 71.

6 Kagan 2006, 46.

Хотя ценности во внешнеполитической мысли США занимают центральное место, отчетливо наблюдается противостояние двух подходов, емко обозначенных У. Макдугаллом как «земля обетованная» и «государство крестоносцев»¹. Сторонники первого считают распространение либеральных ценностей естественным процессом, который будет происходить тем интенсивнее, чем более наглядным примером будут США. Из этого они делают вывод, что необходимо сфокусироваться на «наведении порядка у себя дома». Приверженцы второй точки зрения уверены, что сохранность либеральных ценностей в США тем надежнее, чем больше государств в мире их разделяют, а значит, Вашингтон должен всячески способствовать победе демократии при каждом удобном случае.

Наконец, третьим направлением дебатов в США является расстановка приоритетов, «определяющих стратегический периметр американской безопасности». Правильное ранжирование угроз в условиях ограниченности ресурсов является основополагающим принципом формулирования внешнеполитической стратегии любого государства. Однако в американской внешнеполитической мысли данное утверждение не столь аксиоматично. Распространенным является тезис о «бесплатной безопасности»² или «ленивом наслаждении незаслуженными богатствами»³. Согласно этому нарративу, благоприятные географические условия и отсутствие конкуренции обеспечивали быстрый и поступательный рост США. Однако, предупреждают сторонники данного подхода, такой период благополучия завершился. Технический прогресс, в первую очередь в области вооружений, заставляет США иначе расставлять приоритеты, более не соотносящиеся с удалением от американских границ. Это понуждает осторожнее подходить к оценке собственных ресурсов и формулированию амбиций.

Такому подходу свойственна «абберация близости», когда все, что происходит сейчас, кажется более значительным, чем исторические события. Тот факт, что текущее оружие несравнимо более продвинутое, чем было 200 лет назад, не означает, что американцы в XIX в. чувствовали себя в большей безопасности, чем сегодня, а президенты, распределяя ресурсы на решение задач, делали это с мыслью о том, что настоящие угрозы еще впереди. «Движущим фактором американской внешней политики всегда было четкое осознание собственного могущества и стремление распространения влияния на международную среду», – пишет Ф. Закария⁴. А призывы к «сдержанности», зазвучавшие после Второй мировой войны, по его мнению, связаны не столько с появлением новых, более масштабных угроз, сколько с общими тенденциями, связанными с гуманизацией внешнеполитических процессов.

Выгоды от благоприятного географического положения не утратили своей актуальности: США надежно защищены от неконтролируемого притока беженцев, военных конфликтов вблизи границ и даже загрязнения окружающей среды, генерируемого другими странами⁵. Поэтому, полагают сторонники этой точки

1 McDougall 1997.

2 Woodward 1960.

3 Lippmann 1943.

4 Zakaria 1997, 43.

5 Slaughter 2009.

зрения, США не должны «стесняться» своего влияния на глобальные процессы, особенно если это влияние направлено на «просвещение» остального мира.

С проблемой расстановки приоритетов тесно связано ощущение «срочности» возникающих проблем. Например, противостояние США с Советским Союзом хоть и было ключевым фактором, вокруг которого выстраивалась американская внешняя политика после Второй мировой войны, не воспринималось как «срочная» проблема. Соответственно, был выбран не курс на уничтожение СССР любой ценой, а долгосрочная политика сдерживания.

Однако уже в этом веке взаимосвязь политического курса и ощущения «срочности» проявилась на примере Китая. Понимание растущей угрозы интересам США от окрепшего Китая возникло еще в администрации Б. Обамы. Именно он провозгласил курс на «разворот к Азии» – политику постепенного переноса внешнеполитических ресурсов в Азиатско-Тихоокеанский регион (Индо-Тихоокеанский) при сокращении американского присутствия на Ближнем Востоке и в Европе. Однако значимые практические шаги по реализации данной политики начались только после победы Д. Трампа. Д. Трамп рассматривал Китай не только как основного внешнеполитического противника США, но и как причину экономических проблем американского рабочего класса, что заметно увеличило ощущение «срочности» данного вызова.

Основная часть статьи структурирована по хронологическому принципу и последовательно рассматривает трансформацию подходов США к ответу на ключевые вопросы внешней политики. Такой подход сознательно упрощает процесс формулирования внешней политики в США, который крайне сложен и политизирован¹. Однако он также позволяет охватить изменения магистральных тенденций и не утонуть в многообразии и динамике сил влияния при принятии конкретных решений.

Дж. Буш: управление трансформацией

Окончание холодной войны поставило перед США непростую задачу переосмысления своей внешней политики. Система международных отношений динамично менялась, и развитие новых глобальных процессов привело в движение «маятник» дебатов о внешней политике Америки. В зарождающейся постбиполярной эпохе в центре дискуссии был поиск «периметра» американских интересов, обсуждалась роль ценностей и принципов вовлечения в процессы мироуправления.

Распад Советского Союза воспринимался не только как возникновение новых возможностей, но и как источник множества новых проблем. Поэтому не все, кто приветствовал наступление «однополярного момента»², ратовали за немедленное более глубокое вовлечение в управление международными процессами. Сама внешняя политика Дж. Буша ориентировалась на повышение управляемости происходящими трансформациями. Заявляя на официальном уровне

1 Scott, Rosatti 2020, 5–10.

2 Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," The Washington Post, July 20, 1990 accessed May 4, 2021, <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1990/07/20/the-unipolar-moment/62867add-2fe9-493f-a0c9-4bfb1ec23bd/>.

о необходимости «продвижения свободных демократических политических институтов как самой надежной гарантии обеспечения прав человека и экономического и социального процветания»¹, американское руководство на практике воздерживалось от «крестовых походов» во имя продвижения ценностей. Война в Ираке носила ограниченный характер, события 1989 г. на площади Тяньаньмэнь не сказались негативно на двусторонних отношениях с Китаем, а «гуманитарная интервенция» в Сомали не ставила задачу создать там правительство, которое было бы способно выстоять без внешнего вмешательства².

Получив фактически карт-бланш на перекраивание мира под интересы США, администрация Дж. Буша предпочла подходить к решению возникающих проблем в рамках многосторонних институтов. Войне в Ираке предшествовала масштабная дипломатическая кампания³ госсекретаря Дж. Бейкера⁴.

Периметр безопасности США изменялся вместе с возникающими вызовами и возможностями. Фокус администрации смещался от исторического объединения Германии к Ближнему Востоку, где завершение военной операции в Ираке открыло дверь для возобновления диалога между Израилем и Палестиной, и к внезапно возникшей проблеме ядерного наследия СССР, оказавшегося теперь на территории не одного, а четырех государств. СНБ 1991 г. отмечал «снижение советской угрозы», но добавлял: «Наш враг сегодня не экспансия коммунизма, а нестабильность как таковая»⁵. Такая широкая трактовка интересов США сочеталась, однако, с избирательностью вовлечения.

При том что поиск ответов на вопросы долгосрочного мироустройства в равной степени занимал администрацию Дж. Буша-ст.⁶, лавина событий захлестнула администрацию: ситуационное реагирование на происходящие процессы оставляло мало времени для размышлений о долгосрочных трендах⁷.

У. Клинтон: «гегемонизм по дешевке»

Мы никогда не узнаем, каким бы был постбиполярный мир, если бы команда Дж. Буша-ст. продолжила управление страной. На смену Дж. Бушу пришел молодой губернатор Арканзаса У. Клинтон.

Обвинявший своего соперника в невнимании к внутривнутриполитическим вопросам («Все дело в экономике», – гласил слоган его предвыборной кампании), У. Клинтон не имел ни желания, ни необходимых навыков, чтобы заниматься международными делами. Тот факт, что У. Клинтон на начальном этапе президентства уделял всего 25% своего рабочего времени внешнеполитическим

1 "National Security Strategy of the United States," The White House, August 1991, p. 4, accessed May 31, 2021, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/1991.pdf>.

2 Haass 2017, 109–112.

3 За 18 дней Бейкер посетил 12 стран на трех континентах для мобилизации международной поддержки по принятию резолюции СБ ООН 678, которая санкционировала использование «всех необходимых мер» для освобождения Кувейта.

4 Burns 2019, 65.

5 "National Security Strategy of the United States," Historical Office of the Secretary of Defence, accessed October 1, 2021, <https://history.defense.gov/Historical-Sources/National-Security-Strategy/>.

6 Отдел политического планирования в Госдепартаменте, который готовил все официальные документы того времени, на пике доходил до 31 человека и включал таких известных сегодня интеллектуалов, как Дж. Айкенберри, Ф. Фукуяма, Т. Грэм, У. Браунфилд и др.

7 Burns 2019, 48–49.

вопросам, в то время как Дж. Буш-ст. – 75%¹, сам по себе показателен. Как отмечает историк Д. Бринкли, У. Клинтону, как первоклассному политику, импонировало отсутствие четких стратегических рамок и эластичность принятия решений, позволявшая «маневрировать в зависимости от заголовков газет». Когда же растущая критика в отсутствии единого подхода со стороны внешнеполитических «тяжеловесов» (Г. Киссинджера и Дж. Киркпатрик) и законодателей (сенатора из Аризоны Дж. Маккейна) стала бить по репутации У. Клинтона, он поручил советнику по национальной безопасности Э. Лейку придумать «запоминающийся лейбл» для внешнеполитического курса администрации, достаточно обтекаемый, чтобы сохранять такую эластичность. Так родился термин «расширение» (*enlargement*), потом к нему добавилось «вовлечение» (*engagement*)².

Выбранный термин весьма точно отражал место США в мире в то время. В отсутствие сдерживающих рамок холодной войны влияние Соединенных Штатов «расширилось» по остальному миру, впитывая всех готовых принять правила этого влияния. Отсутствие единого врага – ключевого мобилизующего и структурирующего фактора всей внешней политики США после окончания Второй мировой войны – отражалось на подходах к формулированию ответов на ключевые вопросы³.

С исчезновением главной угрозы в лице СССР Вашингтон провозгласил залогом безопасности США распространение демократических и либеральных ценностей. Расширив, таким образом, американский периметр безопасности на весь земной шар, администрация У. Клинтона одновременно увеличила количество потенциальных угроз в рамках данного периметра. При этом она потеряла действенный аргумент для оправдания в глазах американского общества использования ресурсов, необходимых для подобного глобального вовлечения. В таких условиях зачастую амбициозные цели, провозглашавшие необходимость «крестовых походов» во имя ценностей, готовность использовать вооруженные силы в любой точке земного шара и перекраивать международные институты под интересы США, реализовывались ровно до тех пор, пока это не требовало слишком больших ресурсов, расходование которых было бы трудно аргументировать⁴.

Так, назвав причиной нерешенности кризиса в Сомали, доставшегося в наследство от предыдущей администрации, отсутствие функционирующего местного управления, администрация У. Клинтона провозгласила курс на «строительство демократии» в Могадишо. Однако, как только более активное вовлечение привело к смерти американских солдат, она быстро свернула присутствие в стране. Избирательность «крестовых походов» привела и к нежеланию вмешиваться в ситуацию в Руанде, и к отказу от использования сухопутных войск в кризисе в Косово, и к началу наземной операции после атак на американские посольства в Африке, а также продолжению курса на активное экономическое вовлечение Китая, несмотря на далеко не демократические подходы его руководства. В ре-

1 Gergen 2000.

2 Brinkley 1997.

3 Cameron 2002.

4 Dumbrell 2002.

зультате к 2000 г. ценностный компонент стратегии «расширения и вовлечения» был подменен общностью интересов: «Мы должны оставаться надежным партнером в обеспечении безопасности для сообщества наций, которые разделяют наши интересы»¹.

Соответствующим образом менялось и отношение США к международным институтам. Отмечая, что США сталкиваются с «дилеммой страуса» – либо спрятать голову в песок и не замечать проблем, либо бежать во все стороны одновременно, – М. Олбрайт, постоянный представитель при ООН, в 1993 г. заметила, что Вашингтон выбирает третий путь – действия в многостороннем формате. Опора на международные институты, позиционируемая как способ разделения бремени, сочеталась с нежеланием использовать ресурсы на сложный процесс реформирования устаревшей международной архитектуры.

Американоцентричный характер экономических институтов и прочная увязка предлагаемых США либеральных экономических принципов с процветанием на фоне дискредитации советской модели позволили У. Клинтону добиться значительных успехов на данном направлении. К 1994 г. Бреттон-Вудские соглашения были превращены в универсальный механизм финансового регулирования, а требования, предъявляемые Всемирным банком и МВФ при предоставлении кредитов, воспринимались как залог экономического роста. Аналогичная ситуация наблюдалась в области торговли, где необходимость либерализации не критично воспринималась растущей очередью государств на членство в ГАТТ (с 1995 г. – ВТО), а сами принципы были расширены на новые отрасли: сельское хозяйство, услуги и финансы².

В отличие от экономики перестройка глобальной архитектуры безопасности, сохранившей институты биполярного порядка, где доминирование США было не столь безусловным, оказалась более ресурсоемкой. Все большее сопротивление в рамках инклюзивных международных площадок толкало администрацию У. Клинтона пойти по пути территориального и функционального расширения НАТО. Однако эксклюзивный характер данного объединения обусловил подрыв его легитимности в качестве «глобального полицейского», претензии на что были закреплены в обновленной Стратегической концепции 1999 г.

Глобальное целеполагание и активная внешняя политика сопровождались потерей интереса американцев к внешней политике. Данная тенденция, проявившаяся еще при выборе У. Клинтона, только усиливалась на протяжении 1990-х гг.

Резюмируя итоги внешней политики У. Клинтона, С. Уолт образно назвал ее «гегемония по дешевке»: «Политика администрации Клинтона была под стать эпохе, когда чрезмерная внешнеполитическая активность не считалась необходимой, а внешнеполитическое отсутствие считалось недопустимым. Американский народ это понимал и не хотел ни изоляции, ни дорогостоящих крестовых походов. Б. Клинтон, самой сильной стороной которого является чуткость к гласу народа, дал своим гражданам то, что они хотели»³.

1 "A National Security Strategy for A New Century," The White House, p. 3, December 1999, accessed April 3, 2021, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2000.pdf>.

2 Истомина 2020, 410–412.

3 Walt 2000, 79.

Дж. Буш-мл.: «война с терроризмом» как организующий принцип внешней политики

Результатом избирательной кампании 2000 г. стала победа еще одного малосведущего в международных делах кандидата – губернатора штата Техас Дж. Буша-мл.

«В отсутствие Советского Союза Соединенным Штатам все сложнее определять, что является их национальным интересом, – весьма точно определила дилемму внешней политики 1990-х гг. ответственная за внешнеполитическую часть предвыборной программы Дж. Буша-мл. К. Райс. – [...] В такой среде американская политика должна способствовать закреплению сложившихся благоприятных условий посредством дисциплинированной и последовательной внешней политики, которая отличает важное от второстепенного»¹. Предложенные К. Райс решения в основном не выходили за рамки стандартной для американских администраций взаимосвязи экономического процветания, распространения демократических ценностей и готовности бороться с вызовами в любой части света, за одним исключением – провозглашение курса на выстраивание полноценных отношений с крупнейшими державами, особенно с Китаем и Россией.

Опубликованное в 2000 г. эссе К. Райс является своеобразным «окном» во внешнюю политику Дж. Буша-мл., которая могла бы быть, не будь терактов 11 сентября 2001 г. Потрясшие страну и кардинально изменившие внешнеполитические настроения американского общества, они привели к пересмотру ответов на ключевые вопросы американской внешней политики. Почти готовая до терактов первая Стратегия национальной безопасности администрации Буша-мл. была полностью переписана после 11 сентября 2001 г., и опубликованная в 2002 г. новая версия провозгласила: «Враг не сводится к одному политическому режиму или индивидуальному лицу. Врагом является терроризм»². Такое отсутствие четкого целеполагания заложило проблему, которая преследует американских президентов по сей день: при каких условиях данную задачу можно считать выполненной?³

Более того, мощный эмоциональный импульс, сопровождавший начало войны с терроризмом, привел к тому, что данное решение было принято в отсутствие критического осмысления внешнеполитических подходов. Многие американские исследователи убеждены, что «война с терроризмом» не была «естественным» ответом на события 11 сентября⁴. Аналогичную оценку дает Р. Хаасс, сравнивая две войны в Ираке – «ограниченную» 1991 г. и «бесконечную» 2003 г.: «Первая война в Ираке началась в условиях ожесточенных дебатов внутри США и закончилась в условиях всеобщей поддержки; вторая война в Ираке началась

1 Rice 2000, 45–47.

2 "The National Security Strategy of the United States of America," The White House, p. 5, September 2002, accessed August 24, 2021, https://history.defense.gov/Portals/70/Documents/nss/nss2002.pdf?ver=oyVN99aEnrAWijAc_O5eiQ%3d%3d.

3 Анонсируя вывод американских войск из Афганистана, президент Джо Байден сформулировал, возможно, главную проблему американского истеблишмента в этом вопросе: «Когда же наступит подходящее время, чтобы уходить? Еще один год, два, десять? Десять, двадцать, тридцать миллиардов долларов сверх того триллиона, который мы уже потратили? "Не сейчас" – из-за этих слов мы и оказались в текущей ситуации». "Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan," The White House, April 14, 2021, accessed August 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>.

4 Solomon 2015, 3–4.

в условиях широкого одобрения со стороны Конгресса и общества, однако со временем стала повсеместно непопулярной»¹.

Тотальный характер провозглашенного курса, подпитываемый идеологизацией внешней политики, проявившейся в риторике «оси зла»², вскоре стал вещью в себе и подчинил себе все составляющие внешнеполитического курса. Хотя военные кампании и не начинались сугубо как «крестовые походы» во имя продвижения демократии, неизбежный конфликт между нереализуемостью задач и невозможностью отказаться от заявленного курса подтолкнул администрацию Дж. Буша к трансформации военной операции в миссию «национального строительства» и «демократизации».

Как показывают опубликованные в 2018 г. «Афганские документы» (коллекция более чем 600 интервью с американскими военными и политическими деятелями о «выученных уроках»), несмотря на отсутствие каких бы то ни было результатов, средства тратились на «строительство институтов» только потому, что они уже были выделены, боевые действия продолжались, хотя американские военные не могли определить, «где плохие и где хорошие парни». Авторитет США в качестве силы, способной нести демократию и права человека в другие страны, подрывался жестокостями военного времени (истории о пытках в «секретной тюрьме» ЦРУ Абу-Грейб). Аналогично обстояла ситуация с отношением к многосторонним институтам. В то время как цель борьбы с глобальным терроризмом, казалось бы, могла послужить стимулом для сотрудничества со странами, одинаково заинтересованными в уничтожении общего врага, администрация Дж. Буша не была готова инвестировать в переговоры об условиях такого сотрудничества. Принимая всех желающих в аморфную глобальную антитеррористическую коалицию, она не ставила цели уговаривать несогласных. В результате в 2003 г. от участия в иракской кампании отказались даже военные союзники США по НАТО – Бельгия, Германия, Турция и Франция, хотя двумя годами ранее они в первый и в последний раз инициировали действие 5 Статьи о коллективной обороне. «Коалиции желающих» из механизма по достижению военных целей превратились в маркер лояльности США, которым малые страны пользовались для налаживания отношений с Вашингтоном³. Сбрасывая оковы международных обязательств, администрация Дж. Буша-мл. отказывалась от сдерживающих механизмов, которые могли бы вовремя остановить заведомо провальную политику⁴.

В результате инерция «войны с терроризмом» стала настолько сильной, что, несмотря на осознание в дипломатических кругах того, что «демократизация и модернизация Ближнего Востока является сложной задачей на поколение» и «никакое единичное событие или заявление сами по себе не способны ее реализовать»⁵, Дж. Буш-мл., меняя стратегии вместе с министрами обороны, так и не смог назвать миссию «завершенной»⁶.

1 Haass 2009, 8–9.

2 Bush 2002.

3 Pifer 2017, 261.

4 Krauthammer 2002.

5 Rice 2008, 14.

6 Отсылка к так называемой “mission accomplished moment” – Дж. Буш в 2003 г. назвал миссию в Ираке «завершенной», что ему потом со злорадством припоминали все президентство. “President Talks to Troops in Qatar,” White House, accessed August 24, 2021, <http://surl.li/adjxv>.

Усталость от лишенных стратегического направления военных кампаний, глубокий финансовый кризис, удручающее состояние госдолга и сомнения в демократичности собственных институтов, полицейские полномочия которого расширились в результате *PATRIOT Act*, привели к тому, что в 2008 г. из всех кандидатов в президенты американцы предпочли молодого сенатора из Иллинойса Б. Обаму – во всех смыслах полного антипода Дж. Буша-мл.

Б. Обама: стратегия «не надеть глупостей»

Через два дня после своей инаугурации в январе 2009 г. Б. Обама санкционировал первое «таргетированное убийство» посредством беспилотного летающего аппарата (БЛА)¹, а уже в следующем месяце принял первое решение об увеличении контингента войск в Афганистане².

Сочетание правильного определения проблем и постановки амбициозных целей, соседствующее с отказом от решительных действий по их реализации, стали называть в Вашингтоне подходом «не надеть глупостей»³.

Исправляя, как ему казалось, ошибки предшественников, Б. Обама избавился от наиболее явных перекосов «войны с терроризмом»: он отказался от амбивалентности самого понятия и снизил «срочность» борьбы с угрозой терроризма⁴. Наконец, проблема терроризма перестала быть центральной, а стала в один ряд с многочисленными транснациональными проблемами: распространение ОМУ, глобальный экономический кризис, изменение климата, пандемии и пр.⁵

В 2011 г. «разворот к Азии» возглавил список приоритетов администрации⁶. Однако увеличение внимания по отношению к Китаю не сопровождалось снижением вовлечения США в другие регионы мира. Это привело к тому, что администрация Б. Обамы посчитала, что не может себе позволить оставаться в стороне от событий «арабской весны», хотя участие в этих процессах не только не привело к созданию более благоприятной ситуации для США, но и сделало Вашингтон соучастником в развязывании проблем (Ливия, Сирия, Йемен). Объясняя решение вмешаться в ситуацию вокруг украинского кризиса, Б. Обама фактически признал, что делает это вопреки установленным им приоритетам внешней политики: «Честно говоря, если мы будем трактовать наши интересы узко, если мы будем следовать холодному расчету, нам бы следовало просто отвернуться. Наша экономика не имеет глубоких связей с украинской. Наши люди и наше отечество не стали менее безопасными после вторжения в Крым. Нашим границам ничего не угрожает после российской аннексии»⁷. В итоге, принимая

1 С помощью беспилотников за восемь лет президентства Б. Обамы будет убито 3797 человек.

2 Численность американских войск в этой стране за первый год президентства Б. Обамы вырастет более чем на 50% до 100 тысяч солдат.

3 Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," *The Atlantic*, April 2016, accessed April 16, 2021, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

4 "Remarks by the President at the National Defense University," The White House, May 23, 2013, accessed May 3, 2021, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>.

5 "National Security Strategy," The White House, May 2020, accessed May 18, 2021, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>.

6 Hilary Clinton, "America's Pacific Strategy," *Foreign Policy*, October 11, 2011, accessed April 28, 2021, <https://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>.

7 "Remarks by the President in Address to European Youth," The White House, March 26, 2014, accessed August 16, 2020, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/26/remarks-president-address-european-youth>.

каждый раз решение «не отворачиваться» от других регионов, Б. Обама так и не сумел «развернуться к Азии».

Возвращение Америки в многосторонние институты стало, пожалуй, самым последовательным направлением администрации Б. Обамы. В Стратегии национальной безопасности 2010 г. впервые после окончания холодной войны к привычной триаде внешнеполитических приоритетов (безопасность, экономическое процветание и продвижение ценностей) был добавлен раздел о «международном порядке», излагавший последовательный подход по восстановлению США в качестве «ответственного» участника международного сообщества¹. Обещая «слушать, а не говорить», Б. Обама рассматривал международные институты не как обременение для внешней политики, но как источник идей и «усилитель» военно-политических возможностей.

Стратегия так называемого «лидерства из-за спины», которую администрация исповедовала в Ливии и которая предусматривала, что США не будут втягиваться в проблемы, не затрагивающие их жизненно важные интересы, если другие страны, которых это напрямую касается, не приложат пропорционально больше усилий, не способствовала отказу от одностороннего использования военной силы в одностороннем порядке².

Усталость США от «строительства демократии» за рубежом, сама тщетность такого подхода, обусловила выбор администрации Б. Обамы в пользу стратегии «земли обетованной». Называя Америку «маяком для остального мира», Б. Обама признавал, что демократические изменения «не происходят быстро», а США «не могут навязывать решения за пределами своих границ»³. При этом администрация акцентировала необходимость «наведения порядка дома».

Моментом испытания для Б. Обамы стали протесты 2010–2011 гг. на Ближнем Востоке и в Северной Африке, получившие название «арабская весна». Поддерживая на словах «улицы» и критикуя власти за чрезмерное применение силы при подавлении демонстраций, Вашингтон скорее следовал за событиями, нежели направлял их⁴. Прочертив «красную линию» в отношении Сирии, Б. Обама отказался от вооруженного вмешательства, как только Москва предложила такую возможность. Единственным «крестовым походом» администрации стало смещение М. Каддафи в Ливии – это решение Б. Обама и его советники впоследствии неоднократно называли «ошибкой»⁵.

Свой подход к внешней политике Б. Обама как-то емко сформулировал сам – «оставить чистый сарай» своему преемнику⁶. Все «грязные» аспекты внешней политики были убраны в тень: убийства происходили с помощью дронов, на политическую траекторию в других странах США влияли с помощью

1 "National Security Strategy," The White House, p. 40, May 2020, accessed May 18, 2021, <https://nssarchive.us/wp-content/uploads/2020/04/2010.pdf>.

2 Sanger 2012.

3 "Remarks by the President at United States Military Academy at West Point Commencement," The White House, May 22, 2010, accessed April 18, 2021, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-united-states-military-academy-west-point-commencement>.

4 Nasr 2013.

5 Jeffrey Goldberg, "The Obama Doctrine," The Atlantic, April 2016, accessed April 16, 2021, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2016/04/the-obama-doctrine/471525/>.

6 Ibid.

предоставления американских «советников», поставок вооружений и санкций, сколько-нибудь сомнительные операции проводились исключительно в коалиции с другими странами, а важнейшие дипломатические прорывы (ядерная сделка с Ираном и «открытие» Кубы) были результатом держащихся в тайне закулисных переговоров.

Отчасти такая скрытность стала ответом на начавшуюся еще при Дж. Буше-мл., но набравшую силу при Б. Обаме радикальную трансформацию информационной среды. Когда аналитики указывают на то, что «арабская весна» стала результатом распространения Интернета и сотовых телефонов, зачастую забывается, что такие же точно процессы происходили и в самих США. Истории людей, потерявших жилье в результате кризиса 2008 г., соседствовали с рассказами о растущих доходах виновников этого кризиса – финансистов Уолл-стрит – и были легко доступны для каждого желающего. Публикуемые *Wikileaks* материалы обнажали оборотную сторону «чистой» внешней политики Б. Обамы. Американцы увидели, что бесплатное медицинское обеспечение и программы социальной поддержки не обязательно означают «коммунизм» и тоталитарное правительство, а население недемократических стран может жить не хуже, чем в США.

Неслучайно, на выборах 2016 г. из трех кандидатов, имевших наибольшие шансы на победу, двое выступали с критикой современного состояния дел в Америке. Когда же один из них, Б. Сандерс, отсеялся, то вместо продолжения прежнего курса, который предлагала Х. Клинтон, американцы с минимальным перевесом голосов предпочли бросить в государственную систему США «коктейль Молотова» и поддержать Д. Трампа.

Д. Трамп и пробуждение внешнеполитического истеблишмента

Исследователям еще предстоит проделать серьезную работу по концептуализации президентства Д. Трампа. Текущие оценки варьируются от представления его политики как типично республиканской, хоть и проводимой неортодоксальным способом¹, до заявлений о неспособности ни одного традиционного аналитического подхода вместить феномен Д. Трампа² и призывов отказаться от привычных шаблонов к оценке президентств³.

Действительно, оценивать внешнюю политику Д. Трампа по стратегическим документам затруднительно: они писались сотрудниками, которые долго не задерживались в администрации, да и сам президент не слишком следовал записанным в них постулатам. Заявления президента также не дают исчерпывающей картины его деятельности: хотя взгляды Д. Трампа не менялись с конца 1980-х гг.⁴ и представляют четкую картину мира, многие из них не были реализо-

1 Dueck 2019.

2 Michael Anton, "The Trump Doctrine," *Foreign Policy*, April 20, 2019, accessed March 17, 2021, <https://foreignpolicy.com/2019/04/20/the-trump-doctrine-big-think-america-first-nationalism/>.

3 Bentley, David 2021.

4 "The Playboy Interview with Donald Trump," *The Playboy*, March 1, 1990, accessed May 15, 2021, <https://www.playboy.com/read/playboy-interview-donald-trump-1990>.

ваны – отчасти в силу сдерживающих механизмов, встроенных в американскую политическую систему, отчасти из-за низких организаторских способностей самого президента.

Ключевым фактором политики Д. Трампа являлось отсутствие консенсуса внутри США относительно желательного внешнеполитического курса страны. В этом плане две администрации – Д. Трампа и Дж. Байдена – при всей полярности их взглядов являются составляющими единого феномена – глубоко расколота́й Америки. Оба президента избрались с минимальным перевесом голосов и вынуждены иметь дело с Конгрессом, разделенным практически пополам. Развернувшиеся внутри страны дебаты о содержании и роли ценностей, о регуляторных функциях государства и «справедливом» распределении благ, принесенных глобализацией, выплескиваются в область внешней политики, где при постоянстве одних направлений (например, политика в отношении Китая) другие подвергаются ревизии.

Единственным значимым исключением из такого раскола является вопрос противостояния Китаю как долгосрочному вызову американской национальной безопасности. Данный курс, обозначенный при Б. Обаме, был актуализирован во время президентства Д. Трампа и продолжается администрацией Дж. Байдена. На решение данной задачи перестраивается весь государственный аппарат США. В последние годы появилось беспрецедентное количество законопроектов, затрагивающих Китай (с 2018 по 2020 г. было внесено 336 таких биллей, 12 из которых стали законами)¹. В оборонном бюджете на 2021 г. выделяются средства на создание Тихоокеанской инициативы сдерживания. Конгресс провел серьезные реформы механизмов контроля иностранных инвестиций (*FIRRMA*) и экспорта чувствительных технологий (*ECRA*). Хотя КНР в них напрямую не упоминается, общий контекст дебатов в ходе принятия данных законопроектов носил явно антикитайский характер. И хотя методы двух последних администраций радикально отличаются, обе апробируют идею создания антикитайского блока в Азиатско-Тихоокеанском регионе на основе Четырехстороннего диалога по безопасности (*QUAD*). В 2019 г. отношения с Китаем появились в повестке дня НАТО².

В отличие от эмоциональной реакции на теракты 2001 г., когда терроризм был не критически возведен в статус ключевого вызова США, на этот раз определение Китая в качестве приоритета в рамках американского стратегического периметра происходит методично и на долгосрочную перспективу.

Выход США из всевозможных международных форматов и напряженные отношения с союзниками дают основания записать администрацию Д. Трампа в лагерь противников мультилатерализма. Данная позиция, однако, не должна трактоваться как изоляционизм. Свое желание перестроить институты Д. Трамп мотивировал необходимостью «сделать их сильнее».

При этом, чем больше Д. Трамп нападал на систему американских союзов, тем

1 Scott Kennedy, "Thunder Out of Congress on China," CSIS, September 11, 2020, accessed May 5, 2021, <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/thunder-out-congress-china>.

2 "London Declaration," NATO, December 4, 2019, accessed February 7, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

громче звучали заверения его противников в приверженности США к взятым на себя обязательствам. В 2019 г. это вылилось в вынесение на рассмотрение Конгресса двух зеркальных законопроектов: Акта о поддержке НАТО в Палате представителей и Совместной резолюции № 4 в Сенате, вводившей требование о необходимости двух третей голосов сенаторов для выхода из Альянса. Законопроекты, принятые подавляющим большинством обеих палат, были отложены после того, как Д. Трамп снизил нападки на НАТО. В этом смысле президентство Д. Трампа стало катализатором более тесной привязки США к существующим союзам.

В то время как сам Д. Трамп, стоявший на позициях национализма, не только не считал, что США должны указывать другим странам, как им жить, но и сам нередко подвергал сомнению непоколебимость демократических и правозащитных ценностей, его позиция по данному вопросу во многом диктовалась электоральным расчетом. Связав свою победу во Флориде с поддержкой общин мигрантов из Кубы, он поддержал политику Дж. Болтона в отношении находящихся в оппозиции к США правительств Латинской Америки.

Еще одной значительной частью электората Д. Трампа были консервативные христиане-евангелисты, представителями которых являлись вице-президент М. Пенс и М. Помпео, руководивший в разное время ЦРУ и Госдепартаментом, – два человека, проработавшие в администрации все четыре года, несмотря на постоянную кадровую чехарду. Про-израильские взгляды данной социальной группы¹ стали дополнительным фактором в политике администрации в отношении Израиля, но также заставили администрацию фактически начать пересмотр того, что является «человеческими ценностями».

Так, госсекретарь М. Помпео в 2019 г. создал Комиссию по неотъемлемым правам человека, которая в июле 2020 г. подготовила доклад², вносящий существенные корректировки в ценностные аспекты внешней политики США³. Данный доклад стал своеобразным манифестом националистически настроенной консервативной Америки, бросившей вызов либеральным ценностям глобальных элит, и продемонстрировал глубокий раскол внутри самих США по данному вопросу. Неудивительно, что администрация Дж. Байдена незамедлительно отказалась от данного подхода⁴.

В целом за четыре года президентства Д. Трампа общественные дискуссии по вопросам внешней политики еще никогда не были столь напряженными. Уволенные сотрудники администрации в деталях рассказывали о подробностях принятия решений, не дожидаясь окончания президентского срока. Утечки стали делом чести для «профессионалов» и провоцировали бесконечные расследования. Зачастую искажаемые дихотомией «свой–чужой» дебаты о причинах возникновения феномена

1 Inbari, et al. 2020.

2 "Report of the Commission on Unalienable Rights," US Department of State, pp. 37–38, 55, July, 2020, accessed April 13, 2021, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/07/Draft-Report-of-the-Commission-on-Unalienable-Rights.pdf>.

3 Подтверждая принцип универсальности и неотделимости ценностей от внешней политики США, доклад вводит иерархию прав человека, ставя на первое место религиозные права и право неприкосновенности частной собственности, обвиняет либерализм и международные институты в чрезмерном расширении понятия прав человека, а также допускает, что «национальные государства должны иметь некоторую свободу при определении политики в области прав человека в зависимости от культурных традиций».

4 "Secretary Antony J. Blinken On Release of the 2020 Country Reports on Human Rights Practices," The State Department, March 30, 2021, accessed April 24, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-on-release-of-the-2020-country-reports-on-human-rights-practices/>.

Д. Трампа и необходимых шагах по корректировке проводимой политики достигли наиболее инертного класса карьерных служащих и экспертных кругов¹. В частности, результаты деятельности созданной в 2020 г. Фондом Карнеги за международный мир рабочей группы «Внешняя политика США для среднего класса»² легли в основу первого стратегического документа³ администрации Дж. Байдена.

Заключение

На протяжении тридцати лет после окончания холодной войны преемственность ключевых установок американской внешней политики на сохранение доминирования США, распространение демократических ценностей и обеспечение экономического процветания сочеталась с переменчивостью методов их реализации.

Выбранный в данной статье подход связывает определение таких методов с динамикой настроений среди американцев относительно международных вопросов, под влиянием которых – через институт выборов или острого общественного запроса – происходит имплементация внешнеполитических констант.

С этой точки зрения главным вызовом теоретиков и практиков американской внешней политики в последние тридцать лет стало отсутствие ключевого ориентира, каковым являлся Советский Союз. «У нас есть “секретное оружие”, которое сработает практически вне зависимости от ответа американцев – мы лишим Америку Главного Врага, – гласило пророчество академика Г.А. Арбатова, появившееся еще в 1987 г. на страницах газеты «Нью-Йорк Таймс». – И как без него вы будете оправдывать военные расходы, выдавливающие последние соки из американской экономики, политику, которая вовлекает Америку в опасные авантюры за ее границами и вносит раздор между Соединенными Штатами и их союзниками, не говоря уже о сокращении американского влияния над нейтральными государствами? Разве продолжение такой политики без Главного Врага не поставит Америку в положение изгоя на международной арене?»⁴

Отсутствие центрального мобилизующего фактора повлияло на характер дебатов о внешней политике, где на фоне снижения внимания американцев и, следовательно, наиболее чуткого к чаяниям избирателей Конгресса к международным делам, «возник вакуум, заполняемый корыстными и конъюнктурными интересами»⁵. Это привело к «рассеянности» внешнеполитического курса, что проявилось в оппортунистическом использовании любой представлявшейся возможности на международной арене (более осторожном во времена Дж. Буша-ст. и менее продуманном при У. Клинтоне), неадекватности оценки угроз и постановки целей («война с терроризмом» первой администрации Дж. Буша-мл.), неспособности преодолеть инерционность данной политики, несмотря на признание ее ошибочности (вторая администрация Дж. Буша-мл. и президентство Б. Обамы).

1 Lissner, Rapp-Hooper 2018.

2 Ahmed Salman et al., “Making US Foreign Policy Work Better for the Middle Class,” Carnegie Endowment for International Peace, September 2020, accessed May 5, 2021, <https://carnegieendowment.org/specialprojects/usforeignpolicyformiddleclass/>.

3 “Renewing America’s Advantages: Interim National Security Strategic Guidance,” White House, March 2021, accessed August 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

4 Georgi Arbatov, “It takes Two to Make a Cold War,” The New York Times, December 1987, accessed August 1, 2021, <https://www.nytimes.com/1987/12/08/opinion/It-takes-two-to-make-a-cold-war-963287.html>.

5 Rice 2000, 46.

Объективная трансформация внешнеполитической среды, включая сокращение удельного веса США в мировой экономике и появление сопоставимого контрагента в лице Китая, повышение информационной прозрачности и, как результат, внимания американцев к международным делам вместе с субъективным фактором накопившейся стоимости совершенных внешнеполитических ошибок привели к актуализации требований коренного изменения сложившегося статус-кво, материализовавшихся в избрании Д. Трампа. Сам факт его победы, равно как и неортодоксальность его методов, всколыхнула «заснувший» за последние тридцать лет внешнеполитический истеблишмент, который, спрятавшись за спиной Дж. Байдена, в настоящий момент пытается сформулировать ответ на запрос американцев.

Таким образом, на смену «рассеянной сверхдержаве» сегодня приходит «неопределившаяся» Америка, которая сама пока не решила, какую роль отводить международным институтам и союзникам, как продвигать – и даже определять – американские ценности, а также расставлять приоритеты среди растущего количества внешнеполитических вызовов. Исход развернувшихся дискуссий пока не предрешен, а их острота может преподнести еще не один сюрприз миру. Тем не менее консенсус о необходимости перемен и неизбежности противостояния Китаю, формирующийся в пылу споров, а не в их отсутствие, способствует появлению ориентира на долгосрочную перспективу, что повышает вероятность более последовательной и осмысленной внешней политики США.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Баталов, Э.Я. Американская политическая мысль XX века. – Москва: Прогресс-Традиция, 2014. – 623 с.

Batalov, Eduard Ya. *Amerikanskaya politicheskaya misl' XX veka*. Moscow: Progress-Traditsiya, 2014 [in Russian].

Шаклеина, Т.А. «Дилемма Америки» в формировании современного мирового порядка // Международные процессы. – 2019. – № 4. – С. 5–19. <https://doi.org/10.17994/IT.2019.17.4.59>.

Shakleina, Tatiana A. "American Dilemma" in the Formation of the New World Order." *International Trends*, no. 4 (2019): 5–19 [in Russian].

Шаклеина, Т.А. Эволюция глобальной стратегии США (2001–2011) // Вестник Московского университета. Сер. 25. – 2011. – № 3. – С. 35–55.

Shakleina, Tatiana A. "Evolution of the U.S. Global Strategy (2001–2011)." *Moscow State University Bulletin* 25, no. 3 (2011): 35–55 [in Russian].

Истомин, И.А. Американская стратегия и международный порядок после холодной войны // Актуальные проблемы мировой политики. Вып. 10 / под ред. Т.С. Немчиновой. СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2020. С. 405–431. <https://doi.org/10.21638/11701/26868318.28>.

Istomin, Igor A. "American Strategy towards the World Order after the Cold War." *Digest of World Politics* 10, ed. by T.S. Nemchinova, St. Petersburg, St. Petersburg State University Press (2020): 405–431. [In Russian]

Bacevich, Andrew. *The Limits of Power: The End of American Exceptionalism*. New York: Holt Paperbacks, 2009.

Bentley, Michelle, and Maxine David. "Unpredictability as Doctrine: Reconceptualising Foreign

Policy Strategy in the Trump Era." *Cambridge Review of International Affairs* 34, no. 3 (2021): 383–406. <https://doi.org/10.1080/09557571.2021.1877616>.

Brzezinski, Zbigniew. *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books, 1997.

Brinkley, Douglas. "Democratic Enlargement: The Clinton doctrine." *Foreign Policy*, no. 106 (1997): 110–127. <https://doi.org/10.2307/1149177>.

Biddle, Stephen. *American Grand Strategy after 9/11: An Assessment*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2005.

Burns, William. *The Back Channel*. New York: Random House, 2019.

Doyle, Michael. *Liberal Peace: Selected Essays*. New York: Routledge, 2011.

Bush, George, and Brent Scowcroft. *A World Transformed*. New York: Knopf, 1998.

Bush, George H.W. *All the Best, George Bush: My Life in Letters and Other Writings*. Simon and Schuster, 2013.

Byford, Greenville. "The Wrong War." *Foreign Affairs* 81, no. 4 (2002): 34–43. <https://doi.org/10.2307/20033238>.

Cameron, Fraser. *U.S. Foreign Policy after the Cold War. Global Hegemon or Reluctant Sheriff*. London and New York: Routledge, 2002.

Dueck, Colin. *Age of Iron: On Conservative Nationalist*. Oxford University Press, 2019.

Dumbrell, Jordan. "Was There a Clinton Doctrine? President Clinton's Foreign Policy Reconsidered." *Diplomacy and Statecraft* 13, no. 2 (2002): 43–56. <https://doi.org/10.1080/714000309>.

Haass, Richard. *A World in Disarray*. New York: Penguin Press, 2017.

Haass, Richard. *War of Necessity, War of Choice: A Memoir of Two Iraq Wars*. New York: Simon and Schuster, 2009.

Hayes, Michael. "The Republican Road Not Taken." *The Independent Review* 8, no. 4 (2004): 509–525.

Fukuyama, Francis. *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press, 1992.

Gergen, David. *Eyewitness to Power*. New York: Simon and Schuster, 2000.

Halperin, Mark, and John Heilemann. *Double Down: Game Change 2012*. Penguin, 2013.

Hemmer, Christopher. *American Pendulum: Recurring Debates in U.S. Grand Strategy*. Cornell University Press, 2015.

Ikenberry, John. *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

Motti, Inbari, Kirill Bumin, and Gordon Byrd. "Why Do Evangelicals Support Israel?" *Politics and Religion* 14, no. 1 (2021): 1–36. <https://doi.org/10.1017/S175504831900052X>.

Kagan, Robert. *Dangerous Nation*. Vintage Books, 2006.

Kissinger, Henry. *World Order*. Penguin, 2014.

Krauthammer, Charles. "The Unipolar Moment Revisited." *The National Interest* 70, no. 5 (2002): 5–18.

Lissner, Rebecca, and Mira Rapp-Hooper. "The Day after Trump: American Strategy for a New International Order." *The Washington Quarterly* 41, no. 1 (2018): 7–25. <https://doi.org/10.1080/0163660X.2018.1445353>.

Lippmann, Walter. *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*. Little & Brown, 1943.

McDougall, Walter A. *Promised Land, Crusader State: The American Encounter with the World Since 1776*. Houghton Mifflin Harcourt, 1997.

Mearsheimer, John J., and Stephen M. Walt. "The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy." *Foreign Affairs* 95, no. 4 (July/August 2016): 70–83.

Nasr, Vali. *The Dispensable Nation: American Foreign Policy in Retreat*. New York: Knopf, 2013.

Pifer, Steven. *The Eagle and the Trident: U.S.-Ukraine Relations in Turbulent Times*. Washington, D.C., Brookings Institute Press, 2017.

Pillar, Paul. *Why America Misunderstands the World: National Experience and Roots of Misperception*. New York: Columbia University Press, 2016.

Rice, Condoleezza. "Promoting the National Interest." *Foreign Affairs* 79, no. 1 (2000): 45–62. <https://doi.org/10.2307/20049613>.

Rice, Condoleezza. "Rethinking the National Interest: American Realism for a New World." *Foreign Affairs* 87, no. 4. (2008): 2–26.

Sanger, David. *Confront and Conceal: Obama's Secret Wars and Surprising Use of American Power*. Crown Publishers, 2012.

Scott, James, and Jerel Rosati. *The Politics of United States Foreign Policy*. CQ Press, 2020.

Slaughter, Anne-Marie. "America's Edge: Power on the Networked Century." *Foreign Affairs* 88, no. 1 (January–February 2009): 94–113.

Solomon, Ty. *The Politics of Subjectivity in American Foreign Policy Discourses*. University of Michigan Press, 2015.

Turner, Frederick. *The Frontier in American History*. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1962 (reprint from 1893).

Walt, Stephen. *The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy*. New York: Farrar, Straus, and Giroux, 2018.

Walt, Stephen. "Two Cheers for Clinton's Foreign Policy." *Foreign Affairs* 79, no. 2 (March–April 2000): 63–79. <https://doi.org/10.2307/20049641>.

Weart, Spencer. *Never at War: Why Democracies Will Never Fight One Another*. New Haven, CT: Yale University Press, 1998.

Woodward, C. "The Age of Reinterpretation." *The American Historical Review* 66, no. 1 (1960): 1–19. <https://doi.org/10.2307/1845704>.

Zakaria, Fareed. "The Myth of America's "Free Security." *World Policy Journal* 14, no. 2 (1997): 35–43.

Сведения об авторах

Ольга Игоревна Ребро,

эксперт Центра перспективных американских исследований ИМИ МГИМО МИД России, Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76.

e-mail: olgarebro@yandex.ru

Максим Александрович Сучков,

кандидат политических наук, доцент кафедры прикладного анализа международных проблем, директор Центра перспективных американских исследований ИМИ МГИМО МИД России, Россия, 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76.

e-mail: max-suchov@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-3551-7256

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 30 июля 2021.

Переработана: 4 августа 2021.

Принята к публикации: 24 августа 2021.

Конфликт интересов

Авторы заявляют об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Ребро, О.И., Сучков, М.А. «Рассеянная супердержава»: внешняя политика США в постбиполярном мире // Международная аналитика. – 2021. – Том 12 (3). – С. 19–37.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-19-37>

“Disoriented Superpower”: U.S. Foreign Policy in the Post-Bipolar World

ABSTRACT

This article seeks to fill the gap between well theorized upon constants of the U.S. strategic thinking and the divergent approaches of various administrations to practical actions on the international arena. Grounded in the concept developed by Christopher Hammer, the analysis presents the U.S. foreign policy as the product of a never-ending internal debate about the most optimal ways of promoting values, dealing with international institutions and prioritizing threats within a security perimeter. Taking stock of the choices made by consecutive presidents in each of the three areas the authors study the roots of foreign policy inertia of the sole superpower that resulted in unforced mistakes undermining its own political cohesion as well as hindering the emergence of lasting international architecture to replace the cold-war order. Thus, the article argues that the key feature of the last thirty years – the absence of an enemy as an organizing principle for the U.S. foreign policy – prompted the American public to pay less attention to global events which became the area of opportunistic decisions. Overall, the authors conclude that the mistakes were made precisely when the domestic debates in the U.S. about international relations were absent and note that the current divisions in the American society as an impetus for self-scrutiny and the emergence of China as a focal point for the American elites may result in a more coherent foreign policy and make the U.S. a more responsible international actor.

KEYWORDS

U.S., foreign policy, superpower, security, foreign policy process

Authors

Olga I. Rebro,

Expert at the Center for Advanced American Studies of the Institute of International Studies,
 MGIMO-University. Russia, 119454, Moscow, Vernadsky Prospekt, 76.

e-mail: olgarebro@yandex.ru

Maxim A. Suchkov,

PhD, Associate Professor at the Department of Applied International Analysis,
 Director of the Center for Advanced American Studies of the Institute of International Studies,
 MGIMO-University. Russia, 119454, Moscow, Vernadsky Prospekt, 76.

e-mail: max-suchov@yandex.ru

ORCID: 0000-0003-3551-7256

Additional information

Received: July 30, 2021. Revised: August 4, 2021. Accepted: August 24, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

For citation

Rebro, Olga I., and Maxim A. Suchkov. “‘Disoriented Superpower’: U.S. Foreign Policy in the Post-Bipolar World.” *Journal of International Analytics* 12, no. 3 (2021): 19–37.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-19-37>

Внешняя политика Германии в условиях актуальных вызовов

Владислав Борисович Белов, Институт Европы РАН, Москва, Россия

Контактный адрес: vladisbelov@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются особенности внешней политики Германии в условиях преодоления кризисных последствий пандемии коронавируса и сентябрьских (2021) выборов в Бундестаг.

Автор отмечает, что приоритетами построенной на ценностном подходе внешней политики ФРГ остаются европейское и трансатлантическое направления, отношения с основными системообразующими международными организациями. Особое место занимают Китай и Россия. Ценностные постулаты побуждают Берлин все больше усиливать критику обоих государств, в том числе по причине существенно выросших, с его точки зрения, угроз по отношению к ФРГ и другим странам коллективного Запада. Германия в европейской политике по-прежнему опирается на Францию: их тандем, как и раньше, во многом определяет политические и экономические процессы в Евросоюзе, а также оказывает влияние на формирование механизмов ЕС по выходу из коронакризиса. Несмотря на быстрое восстановление конструктивных отношений с новой американской администрацией, сохраняется ряд спорных вопросов в двусторонних отношениях, в том числе в сфере оборонных расходов и экономики. Объединенная Германия за последние годы смогла укрепить свои позиции в Европе и мире и рассчитывает на дальнейшее усиление своей роли как мирового актора. Тем не менее немецкое экспертное сообщество критически относится к ее нынешнему внешнеполитическому статус-кво. Автор исследует новейшие тенденции в германской внешней политике, дает оценку ее развития после выборов в Бундестаг, уделяет особое внимание перспективам отношений с Россией.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*Германия, ЕС, НАТО, ПЕСКО, германо-французский тандем,
стратегическая автономия*

В отечественном научном дискурсе вопросам внешнеполитического развития современной Германии традиционно уделяется большое внимание. Наряду с исследователями академических институтов ведущим экспертом по этой теме можно считать профессора МГИМО Н.В. Павлова¹, опубликовавшего несколько монографий, посвященных эволюции внешней политики объединенного германского государства. Внешнеполитическую тематику в том же университете изучают проф. Б.Е. Зарицкий, Р.О. Райнхардт и А.П. Соколов². В Институте Европы РАН – это проф. А.А. Синдеев, В.Б. Белов, Д.А. Данилов³. Центр германских исследований ИЕ РАН в 2009 и 2015 гг. подготовил два фундаментальных труда по Германии, а с 2011 г. публикует аналитические ежегодники (в виде коллективных монографий), в которых особое внимание уделяется актуальным внешнеполитическим вопросам. В ИМЭМО РАН сложился коллектив германистов, изучающих различные аспекты внешней политики ФРГ: В.И. Васильев, А.М. Кокеев, Ф.А. Басов, П.П. Тимофеев, М.В. Хорольская⁴. В последние годы они выпустили ряд содержательных работ, посвященных европейской и трансатлантической политике Германии. В ИНИОН РАН – это чл.-корр. РАН А.В. Кузнецов, Ф.О. Трунов, С.В. Погорельская⁵. В РУДН А.В. Цвык занимается вопросами германо-китайских отношений⁶. Естественно, данный список отечественных германистов и структур, где они работают, далеко не полный. Отметим, что по современной внешней политике ФРГ защищены многочисленные диссертационные исследования, авторы которых представили их результаты в научных журналах.

В Германии изучением внешнеполитической сферы страны занимается университетская наука, а также ряд исследовательских организаций и структур, включая Германское общество внешней политики, Фонд науки и политики, Фонд Кёрбера, Институт европейской политики, Институт исследования мира и политики безопасности при Университете Гамбурга, Гессенский фонд исследования мира и конфликтов, Мюнхенскую конференцию по безопасности, партийно-политические фонды. Их сотрудники опубликовали сотни работ, обзор которых в рамках настоящей статьи представляется избыточным.

Основное внимание нынешние исследователи уделяют итогам тридцатилетней истории эволюции германской внешней политики и актуальному развитию ее европейского и трансатлантического направлений, а также безопасности. Африканское, латиноамериканское, ближневосточное и юго-восточно-азиатское (за исключением Китая) направления существенно уступают им. Отдельно можно выделить интерес к политике содействия развитию⁷, «мягкой силе» и к арктической тематике⁸.

1 Павлов 2018.

2 Зарицкий 2021; Райнхардт et al. 2018; Соколов, А. Будущая сверхдержава: как Германия воспринимает Китай // Rubaltic.ru. 8 июня 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obshchestvo/08062020-budushchaya-sverkhderzhava-kak-germaniya-vospriimaet-kitay/> (дата обращения: 19.09.2021).

3 Белов 2018; Синдеев 2020; Данилов 2020. В 2021 г. ушли из жизни германисты чл.-корр. РАН В.П. Фёдоров и проф. И.Ф. Максимищев – авторы многочисленных работ по различным аспектам внешней политики Германии.

4 Басов et al. 2018; Тимофеев, Хорольская 2021.

5 Кузнецов 2019; Трунов 2021; Погорельская 2019.

6 Цвык 2019.

7 Это принятый термин *Entwicklungspolitik*. См., например: Рустамова 2018.

8 Н.В. Павлов рассматривает внешнюю политику Германии как систему «подсистем», которые, в свою очередь, имеют в своей основе различные составляющие, свои точки отсчета, историю и периодизацию. Очевидно, что исследовательский подход к содержанию таких «подсистем», их формализации и классификации может быть разным. См.: Павлов 2018.

Три десятилетия, прошедшие с момента объединения Германии, свидетельствуют о том, что вне зависимости от партийного состава правительственной коалиции германскому государству присуща стабильная и прогнозируемая внешняя политика со своей устойчивой системой координат, основы которой не меняются от одного легислатурного периода к другому. Как правило, речь идет о корректировке отдельных положений, определяемых международной ситуацией и отношением к ней конкретных партий, согласующих свои подходы в рамках программ деятельности на очередные четыре года. Во многом это объясняется существующим демократическим государственным устройством и относительно широким консенсусом между властью и обществом по наиболее важным направлениям внешней политики¹. Такое положение обеспечивает отсутствие резких колебаний во внешнеполитической сфере². Среди прочего в стране существует широкий надпартийный консенсус в отношении использования мер для разрешения международных конфликтов, среди которых однозначный приоритет отдан мерам политического, экономического и дипломатического характера. Военные меры стоят на последнем месте³. Это одна из причин сформировавшейся в последние годы тенденции, заключающейся в том, что уровень предъявляемого гражданами ФРГ интереса к внешнеполитической сфере в целом уступает внутривнутриполитической тематике.

Источником современной германской внешней политики является ценностный подход, активно используемый последними четырьмя коалициями во главе с канцлером А. Меркель (2005–2021). В его основе – три основных постулата:

- соблюдение верховенства закона, прав, свобод и достоинства человека;
- наличие и свобода действий активного гражданского общества, обеспечивающего возможность конструктивного диалога между государством и гражданами;
- неукоснительное следование нормам международного права, включая принципы и положения ООН, ОБСЕ и Совета Европы⁴.

С начала 1990-х гг. прошлого века ФРГ существенно укрепила свои внешнеполитические позиции⁵. Объединенная Германия окончательно стала европейской, а Европа не стала германской. Германское государство обоснованно заняло место неформального политического и экономического лидера Европейского союза и упрочила свое положение и авторитет среди основных международных акторов⁶. Британский журналист Дж. Кампфнер в своей книге «Почему немцы это

1 Павлов 2018.

2 Хорольская 2019.

3 Кокеев 2018.

4 Павлов, Н.В. Жизнь после Меркель: что будет с внешней политикой Германии? // Портал МГИМО. 1 ноября 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://mgimo.ru/about/news/experts/zhizn-posle-merkel-chto-budet-s-vneshney-politikoy-germanii/> (дата обращения: 19.09.2021).

5 Внешнеполитическая сфера Германии официально строится на трех столпах. Первый – это непосредственно внешняя политика, включая помощь развитию, безопасность и оборону. Второй – внешнеэкономическая политика. Третий – политика в области культуры и образования. См.: "Grundprinzipien deutscher Außenpolitik (Basic Principles of German Foreign Policy)," Auswärtiges Amt, accessed September 20, 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/themen/grundprinzipien/216474>. Внешнеполитические функции переданы министерствам иностранных дел (координатор), экономического сотрудничества и развития, обороны. Определенную координирующую работу может осуществлять Ведомство федерального канцлера. В непосредственную реализацию профильных внешнеполитических вопросов де-факто вовлечены все другие федеральные министерства. Основными исполнительными внешнеполитическими фигурами выступают федеральный канцлер и министр иностранных дел.

6 Васильев, Кокеев 2018.

делают лучше» (*Why the Germans Do it Better: Notes from a Grown-Up Country*, 2020) особо подчеркивает, что по сравнению с другими западными государствами Германия является сегодня «оплотом порядочности, компетентности и стабильности», формирующих уважение, которым германское государство пользуется на международном уровне. Тем не менее немецкое экспертное сообщество, признавая очевидные достижения объединенной Германии, все чаще высказывает критические замечания в отношении нынешнего статус-кво ее внешней политики.

В феврале 2014 г. федеральный президент И. Гаук, министр иностранных дел Ф.-В. Штайнмайер и министр обороны У. фон дер Ляйен заявили на Мюнхенской конференции по безопасности, что германское государство должно брать на себя больше международной ответственности и участвовать в этом «раньше, решительнее и существеннее». Призыв к проведению более активной внешней политики был назван «Мюнхенским консенсусом». В тот момент никто не предполагал наступления событий, которые, став существенными вызовами для Евросоюза и Германии – кризис на Украине, война в Сирии, миграционный кризис в Европе, референдум о Брексите в Великобритании и избрание Д. Трампа президентом США, – в последующие годы во многом определили внешнеполитическую повестку ФРГ и были отражены в «Белой книге политики безопасности и будущего бундесвера» (2016)¹. Неслучайно, что эксперты особое внимание уделяют эволюции германской политики именно с начала 2014 г.

В осеннем (октябрь 2020) специальном выпуске доклада Мюнхенской конференции по безопасности «Переломные моменты. Времена перемен» констатируется, что германское государство за последние годы достигло ряда положительных результатов в решении внешнеполитических проблем². Одновременно его авторы указали на то, что Берлин не успевает адекватно реагировать на быстрые изменения внешнего мира, политические элиты не проявляют воли к необходимым трансформациям³, поэтому перед руководством страны стоят непростые задачи по реформированию внешней политики. Среди них: выделение более существенных ресурсов на обеспечение деятельности ведомств и структур, осуществляющих внешнеполитическую деятельность, включая сферу обороны⁴; ежегодный аудит положений стратегических документов, анализ проводимых мероприятий и на этой основе организация регулярных экспертных дебатов, в том числе в Бундестаге, с последующим определением / уточнением стратегии и интересов; модернизация устаревшего внешнеполитического аппарата и, возможно, создание новых координирующих структур; улучшение положения в

1 Басов et al. 2018.

2 Bunde et al. 2020.

3 Немецкий политолог Я. Техау, критикуя последнее федеральное правительство (2018–2021) за отсутствие «способности разрабатывать стратегию», определяет таковую как способность «граждан и лиц, принимающих решения, мыслить масштабно и долгосрочно в категориях порядка, интересов, власти, закона и ответственности. Она возникает, когда формулированию желаний и целей предшествует трезвая и реалистичная оценка ситуации и имеющихся средств и инструментов... Только тогда, когда этот реалистичный вывод доводится до сведения граждан и избирателей и выносятся на их обсуждение... и когда лица, принимающие решения, готовы серьезно относиться к представительной демократии и вести ее в необходимом направлении, даже если эти шаги непопулярны», и при этом они не опасаются объяснить высшему руководству необходимость своих действий. См.: Techau 2018.

4 Согласно исследованию Центра военной истории и гуманитарных наук Бундесвера, доля немецких граждан, считающих необходимым увеличить в будущем оборонный бюджет Германии, составляла: 21% в 2012 г., 19% в 2013 г., 32% в 2014 г., 51% в 2015 г., 50% в 2016 г., 47% в 2017 г., 51% в 2018 г. и 45% в 2019 г. См.: Steinbrecher et al. 2019.

сфере подготовки и повышения квалификации дипломатических кадров; дальнейшее развитие «стратегической культуры».

В августе 2020 г., то есть примерно за год до проведения очередных выборов в Бундестаг (сентябрь 2021), Институт опроса общественного мнения *Forsa* по заказу Мюнхенской конференции провел опрос граждан ФРГ об их отношении к внешней политике и политике безопасности Германии. Поводом стало мнение ведущих представителей внешнеполитических ведомств, высказанное авторам доклада, о том, что одной из причин отсутствующих изменений является незначительный интерес немцев к этой теме¹. Однако 64% респондентов заявили о том, что существенно заинтересованы в ней. 75% опрошенных исходят из того, что в последующие годы возрастет количество кризисных ситуаций (в 2019 г. таковых было 69%). 64% считают, что влияние Германии в мире находится на правильном уровне, 9% – оно слишком большое, 24% – недостаточное. 52% граждан придерживаются мнения, что авторитет страны за последние годы вырос, 17% – ухудшился, 30% – остался без изменений. В 2019 г. аналогичные показатели составили 35%, 30% и 32%². Интересным представляется вывод экспертов Мюнхенской конференции о том, что немецкие граждане выступают за проведение более активной внешней политики, но при условии, что основными инструментами будут гражданские, а не военные средства и механизмы.

Определенную роль играет отношение электората к способности партий проводить эффективную внешнюю политику. Согласно опросу исследовательской организации *Civey*, проведенному в Германии с начала апреля по конец июня 2021 г., более 40% респондентов считали, что наибольшими компетенциями во внешнеполитической сфере обладает партийный союз ХДС / ХСС. Ему существенно уступали социал-демократы – около 16%, еще более зеленые и свободные демократы – примерно по 9%³. Фонд Кёрбера в мае 2021 г. провел свой опрос, который показал, что касательно наиболее компетентного в вопросах внешней политики кандидата в канцлеры предпочтение отдается представителю СДПГ министру финансов О. Шольцу (29%), на втором месте – председатель ХДС А. Лашет (23%) и на третьем – сопредседатель «Союз 90 / Зеленые» А. Бербок (13%). 58% опрошенных заявили, что не опасаются потери влияния Германии в Европе и мире с уходом А. Меркель со своего поста⁴.

Если внешняя политика в электоральных предпочтениях играет подчиненную по отношению к внутренней роль, то для каждого федерального канцлера она становится важнейшим фактором его деятельности в течение законодательного периода, в первую очередь в рамках основных внешнеполитических приори-

1 На это указывают и другие эксперты. Например, Т. Эрндль и Х. Пихлер в своем исследовании о перспективах германской внешней политики в посткоронную эру пишут: «В самой Германии большинство граждан придают мало значения собственной внешней политике. Это представляет собой серьезный вызов для нее... Сегодняшние выборы вряд ли можно выиграть с учетом внешнеполитических вопросов. Политики... не пользуются большой популярностью из-за того, что отправляют бундесвер в зарубежные миссии. Это снижает желание парламента участвовать в активной внешней политике Германии». См.: Erndl, Pichler 2020.

2 "Deutschland in der Welt (Germany in the World)," Security Conference, accessed September 19, 2021, https://securityconference.org/assets/01_Bilder_Inhalte/03_Medien/02_Publikationen/MS_C_Germany_Report_Uebersichtskarte_De.pdf.

3 "Welche Partei hat Ihrer Meinung nach die größte Kompetenz in der Außenpolitik? (In Your Opinion, Which Party has the Greatest Competence in Foreign Policy?)," Schwäbische Zeitung, accessed September 19, 2021, https://civey.com/umfragen/373/welche-partei-hat-ihrer-meinung-nach-die-grosste-kompetenz-in-der-aussenpolitik?utm_medium=email&utm_campaign=20210711-11-7-sonntag.

4 "The Berlin Pulse," Körber Stiftung, 2020/21, accessed June 30, 2021. <https://www.koerber-stiftung.de/the-berlin-pulse>.

тетов. Таковыми для объединенной Германии в последующие годы останутся Евросоюз и Европа, трансатлантический вектор, а также отношения с Россией и Китаем. Именно им, не умаляя значения других направлений, в данной работе уделяется основное внимание.

Европейское направление германской внешней политики

Европейский союз объективно занимает ведущее место в системе координат германской внешней политики¹. Берлин заинтересован в последовательном укреплении безопасности хозяйственно-политического пространства Евросоюза, повышении его устойчивости, конкурентоспособности и дальнейшей конвергенции рыночных механизмов стран-членов как предпосылки сохранения, последовательного укрепления и расширения единого внутреннего рынка, который для Германии является основным для сбыта товаров и услуг. На это направлены во многом инициированные Берлином совместно с Парижем Европейский зеленый курс (2019), Цифровая повестка (2020) и Стратегия промышленной политики ЕС (2020) и наполненные Комиссией Евросоюза конкретным содержанием в середине июля 2021 г. Этой цели отвечают и поддерживаемая Берлином концепция стратегической автономии ЕС, а также проводимая им политика в сфере обеспечения безопасности и обороны. Они будут определять отношения Германии с Евросоюзом и внешним миром в последующие десятилетия.

Тандем Берлин–Париж

Основным внешним политическим и экономическим партнером Германии в течение шести десятилетий была и остается Франция. Германско-французский тандем, обновивший свои правовые основы 22 января 2019 г. в германском Ахене (соглашение вступило в силу ровно через год), рассматривается Берлином и Парижем в качестве важнейшего мотора политической и экономической интеграции².

Во внешнеполитической сфере особое внимание уделяется взаимодействию в рамках общей внешней политики и политики безопасности (и ее основного элемента – общей политики безопасности и обороны), продвижению проектов начатой в 2017 г. программы Постоянного структурированного сотрудничества (*Permanent Structured Cooperation, PESCO*) и Европейской интервенционной инициативы, выдвинутой Парижем в том же году³.

В сфере экономики ведущее место занимает укрепление конкурентоспособности хозяйственного пространства ЕС, в том числе через поддержку межгосударственных альянсов и важных проектов общеевропейского значения (*IPCEI*).

Основная задача тандема – комплексное реформирование Евросоюза и укрепление его роли как международного актора, о чем в своей знаменитой речи в Сорбонне (сентябрь 2017) говорил Э. Макрон. Но не все его предложения были приняты германскими партнерами. Европейский план французского президен-

1 Васильев 2020.

2 Белов 2019; Рубинский, Синдеев 2019а; 2019б.

3 Тимофеев, Хорольская 2021.

та в июне 2018 г. трансформировался в Мезебергскую германо-французскую декларацию, которая, по сути, стала основой европейской стратегии тандема на ближайшие десять лет¹. В последующие годы партнеры были вынуждены приводить к общему знаменателю свое видение отдельных реформ, что несколько отодвинуло сроки реализации конкретных проектов². Ряд экспертов критически относился к А. Меркель за недостаточную поддержку с ее стороны «прорывных» внешне- и внутривосточных идей Э. Макрона.

Коронакризис 2020–2021 гг. стал мотивирующим фактором для руководства Германии и Франции объединить усилия по преодолению его последствий³, одновременно отодвинув существующие разногласия на второй, если не третий план. В этом отношении показательны их майская (2020) инициатива по созданию фонда восстановления и поддержка позиции южных стран в вопросе получения помощи. ФРГ как председателю Совета ЕС во втором полугодии 2020 г. удалось добиться компромисса с группой северных стран, согласовать параметры нового фонда *Next Generation EU* и принять очередной семилетний финансовый план. Берлин и Париж стали главными спонсорами вопроса привязки условий антикризисной программы к основной цели Европейского зеленого курса – энергетическому и цифровому переходу на пути к созданию климатически нейтральных экономик стран-членов ЕС. В начале мая 2021 г. они одними из первых представили свои национальные планы с соответствующими мероприятиями в указанных сферах. Многие наблюдатели раскритиковали их за «отсутствие амбициозных долгосрочных реформаторских целей». Не отвечая на критику, Германия и Франция в конце мая приняли «Берлинское заявление», в рамках которого представили политику тандема на среднесрочную перспективу, в том числе направленную на преодоление последствий пандемии⁴. В документ, который достаточно сбалансирован и имеет ярко выраженный общеевропейский знаменатель, вошли мероприятия в самых разных сферах. Особое внимание уделено реформированию Европейского механизма стабилизации, усилению Экономического и Валютного союза, реализации Европейского зеленого курса, усилению промышленно-технологического суверенитета и углублению культурно-гуманитарного сотрудничества. Берлин и Париж также договорились об углублении взаимодействия в области европейской политики безопасности и обороны (включая создание вместе с Испанией систем вооружения следующего поколения, углубление кооперации предприятий ВПК, усиление экспортного контроля в этой сфере), совместной борьбы с терроризмом, реформирования Шенгенского соглашения, содействия Европейскому пакту о миграции и убежище, приграничного полицейского сотрудничества⁵.

Для А. Меркель и Э. Макрона совместные европейские инициативы и их успешная реализация были во многом важны с внутривосточной точки

1 Федоров 2018.

2 Иванова 2020.

3 Рубинский, Синдеев 2020.

4 "Gemeinsam die Pandemie bekämpfen – und in Schlüsselsektoren gemeinsam vorankommen (Fighting The Pandemic Together – and Moving Forward Together in Key Sectors)," Auswärtiges Amt, accessed May 31, 2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/laender/frankreich-node/maas-frankreich-deutsch-franzoesischer-ministerrat-/2463854?openAccordionId=item-2463894-0-panel>.

5 "Deutsch-Französische Erklärung von Berlin (Franco-German Declaration of Berlin)," Bundesregierung, May 31, 2021, accessed September 19, 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutsch-franzoesische-erklaerung-von-berlin-1919726>.

зрения в контексте парламентских и президентских выборов в 2021 и 2022 гг. Уходящая со своего поста и из большой политики бундесканцлерин видела в этом вклад в поддержку предвыборной кампании своей партии ХДС на выборах в Бундестаг. Французский президент предполагал использовать тандем в борьбе за голоса на выборах в мае 2022 г. Германо-французское взаимодействие сохранится и в последующие годы. Оно по-прежнему будет оказывать существенное влияние на внутренние и внешнеполитические процессы в Евросоюзе. Однако в тандеме вероятны изменения акцентов, которые будут определяться личными взаимоотношениями пришедших к власти новых политиков обоих государств – как на уровне «канцлер – президент», так и на межведомственном уровне.

Европейская внешняя политика и политика безопасности

Германия рассматривает усиление хозяйственно-политического потенциала ЕС в качестве одной из важнейших предпосылок продвижения ЕС к проведению общей внешней политики и политики безопасности, а также обеспечению большей стратегической автономии и обороноспособности Евросоюза как части новой глобальной стратегии ЕС и Белой книги бундесвера, принятых в 2016 г. Берлин в последние пять лет последовательно стремился к укреплению своей неформальной роли в усилении интеграции стран Евросоюза в этой сфере с учетом особенностей трансатлантических отношений, в первую очередь в рамках НАТО¹. Одним из результатов стала принятая в конце 2017 г. программа *PESCO*. В ее реализации Германия пролоббировала использование так называемого интегративного подхода, направленного на снижение барьеров для вступления в нее максимально большого количества государств. Франция в целях повышения эффективности сотрудничества настаивала на более высоких требованиях для вхождения в программу, но в итоге пошла навстречу требованиям Берлина.

Из действующих 46 проектов *PESCO* Германия в середине лета 2021 г. возглавляла шесть, осуществляя: координирование медицинского обеспечения войск (*European Medical Command*); идентификацию возможностей ЕС в предотвращении и урегулировании кризисов (*EUFOR Crisis Response Operation Core*); формирование европейской сети логистического обеспечения войск (*NetLogHubs*); развитие сотрудничества по эксплуатации и использованию беспилотных летательных аппаратов ("*Eurodrohne*"); координацию географических, метеорологических и океанографических исследований (*GeoMETOC, Geo-Meteorological and Oceanographic*); создание центра по координации обмена информацией в сферах кибернетической и информационной безопасности (*CIDCC, Cyber and Information Domain Coordination Centre*).

Как председатель Совета ЕС (с 1 июля по 31 декабря 2020), она смогла достичь ряда успехов в продвижении *PESCO*, реализация которой существенно отставала от первоначального графика. После многочисленных встреч и дискуссий Берлину удалось свести к общему знаменателю разные точки зрения по вопросу участия в проекте третьих стран. 28 октября Комитет постоянных представите-

1 Данилов 2020.

лей (*Coreper*) принял компромиссное германское предложение, в соответствии с которым для каждого проекта формулируются отдельные правила сотрудничества с третьими государствами с учетом конкретной тематики и потребностей¹.

ФРГ записала в свой актив подготовку и утверждение проекта постановления о Европейском оборонном фонде объемом в 7,9 млрд евро. Соответствующие переговоры страны ЕС вели несколько лет. Документ был одобрен Европейским парламентом в конце апреля 2021 г. Речь идет о совместной программе финансирования промышленности и исследований с акцентом на стратегические инвестиции стран-членов ЕС в военно-промышленный комплекс.

Одновременно под патронатом федерального министерства обороны был достигнут прогресс в создании Европейского мирного механизма (*EPF*), представляющего механизм, выходящий за рамки бюджета ЕС, объединяющий финансовые вклады стран-членов ЕС в операциях в рамках общей политики безопасности и обороны и дополняющий ее гражданские и военные инструменты в сфере антикризисного управления. Благодаря предложенному Берлину компромиссу после двух с половиной лет многочисленных двух- и многосторонних переговоров удалось достичь политического соглашения по структуре *EPF*². Немецкие концерны вполне обоснованно рассчитывали стать одними из основных выгодополучателей Европейского оборонного фонда и мирного механизма.

Берлин считает своей заслугой завершение работы над Стратегическим обзором *PESCO* (*PESCO Strategic Review, PSR*), который подвел итоги первого проектного цикла 2018–2020 гг. и определил основные вехи курса *PESCO* на следующий период 2021–2025 гг. В условиях пандемии успешную апробацию прошел возглавляемый ФРГ «медицинский» проект *PESCO*, получивший дальнейшее развитие как *European Medical Command 2.0*. В ноябре 2020 г. были зафиксированы положительные результаты в формировании сети логистических центров – для Германии это наиболее важная часть программы, направленная на совершенствование военно-гражданской инфраструктуры страны.

По мнению А.М. Кокеева, «осуществление проектов *PESCO* сможет быть успешным лишь в том случае, если Германия не будет в одностороннем порядке формулировать свои требования, а начнет действовать в согласии с европейскими партнерами»³. П.П. Тимофеев и М.В. Хорольская считают, что для превращения ФРГ и Франции в двигатели евроинтеграции в военной сфере им надо продолжить работу над пониманием уровня инклюзивности европейских программ и проектов, достичь общего подхода к концептуальным вопросам, унифицировать политику экспорта вооружений, преодолеть разногласия в кооперации концернов⁴. Очевидно, что уходящее после сентябрьских выборов правительство А. Меркель связывало с Постоянным структурированным сотрудничеством надежды на углубление интеграции в сфере обороны и безопасности, усиление

1 "PESCO–Drittstaatenbeteiligung (PESCO Third Country Participation)," Bundesministerium der Verteidigung, accessed September 11, 2021, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/pesco-drittstaatenbeteiligung-4181694>.

2 "Rückschau auf die deutsche EU-Ratspräsidentschaft aus Sicht des BMVG (Review of the German EU Presidency From the Perspective of the BMVG)," Bundesministerium der Verteidigung, 2020, accessed September 19, 2021, <https://www.bmvg.de/resource/blob/5012874/279918a2d72ef51c098adeac4942f2f5/20201229-dl-rueckschau-auf-die-deutsche-eu-ratspraesidentschaft-data.pdf>.

3 Кокеев 2019.

4 Тимофеев, Хорольская 2020; 2021.

военного потенциала ЕС, не исключая возможности создания единой европейской армии. В последующие годы тандему предстоит продолжить работу над гармонизацией оборонной сферы, в том числе в рамках Европейской интеграционной инициативы.

Федеральное министерство обороны в июле 2020 г. инициировало разработку «стратегического компаса» общей политики безопасности и обороны Европейского союза¹. Его цель – согласование странами-членами будущей стратегии и военно-гражданского планирования. В качестве первого шага Высокому представителю по внешней политике и иностранным делам Ж. Боррелю было поручено подготовить первичный анализ военных (обычных, ядерных, гибридных), политических и экономических угроз для Евросоюза и входящих в него государств. Эту работу выполнила аналитическая структура Европейской службы внешних связей – *Single Intelligence Analysis Capacity*.

Большой содержательный вклад внесли участники семинара, проведенного Федеральным министерством обороны и Германским обществом внешней политики (DGAP) 21 сентября 2020 г. Результатом дискуссии стал позиционный документ с рекомендациями по наполнению четырех «корзин» будущего документа: управление кризисными процессами, устойчивость, развитие возможностей, партнерство². Их дальнейшее обсуждение продолжилось в рамках «стратегического диалога» в первой половине 2021 г. Во второй половине этого же года Европейская служба внешних связей должна была подготовить предварительные тексты, на основе которых после окончательного рассмотрения в 2022 г. (в период председательства Франции в Совете ЕС) будет принят финальный документ. Министр обороны А. Крамп-Карренбауэр (АКК), продвигая идею «компаса», постоянно обосновывала необходимость и срочность его подготовки ростом угроз со стороны России и Китая.

Северо- и трансатлантическое направления внешней политики Германии

Будучи одним из основных инициаторов *PESCO*, Германия по-прежнему рассматривает участие в НАТО и отношения с США как важнейший приоритет в обеспечении своей и европейской безопасности. В период правления Д. Трампа трансатлантические отношения оказались в состоянии кризиса. Со стороны Вашингтона постоянно звучали угрозы ввести новые пошлины, последовательно усиливалось санкционное давление на проект «Северный поток-2». Американский президент в жесткой форме требовал увеличить расходы на оборону до 2% от ВВП, в основном обращаясь к Германии, которая, с его точки зрения, должна быть примером для других европейских стран. Канцлер А. Меркель, несмотря на критику партнеров по правительственной коалиции и парламентской оппозиции, неоднократно подтверждала готовность выполнить решение НАТО от 2014 г., но не определяла четкой даты достижения требуемого показателя

1 "Strategischer Kompass: Entwicklung strategischer Grundlagen (Strategic Compass: Development of Strategic Foundations)," Bundesministerium der Verteidigung, July 13, 2020, accessed September 19, 2021, <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/strategischer-kompass-entwicklung-strategischer-grundlagen-278176>.

2 Mölling et al. 2020.

(де-факто – 2024). Весной 2019 г. кабинет министров принял правительственную программу, предусматривающую увеличение к концу 2024 г. оборонных расходов до 1,5% ВВП. Занявшая летом 2019 г. пост главы федерального министерства обороны АКК не уставала призывать увеличить ассигнования для бундесвера, техническое состояние которого, по ее словам, оказывается весьма плачевным, а угрозы со стороны России и Китая постоянно возрастают. В этом она находила полную поддержку генерального секретаря НАТО Й. Столтенберга. Одновременно министр в конце 2020 г. выступила за сближение с США, призывая совместить «трансатлантическое начало» с «европейским»¹.

На саммите НАТО, прошедшем в Лондоне в декабре 2019 г., главы государств и правительств согласились начать реализацию выдвинутой министром иностранных дел Германии Х. Маасом инициативы по осмыслению (рефлексии) состояния дел в Альянсе (*Reflexionsprozess*). С апреля 2020 г. международная группа экспертов в составе 10 человек, включая сопредседателей – бывшего министра обороны ФРГ Т. де Мезьера и бывшего дипломата США А. Весс Митчелла – разрабатывала рекомендации по возможным направлениям реформы организации. Результаты были оформлены в заключительном отчете экспертной группы под заголовком «НАТО 2030 – вместе для новой эры» (*NATO 2030: United for a New Era*)², опубликованном 25 ноября 2020 г. Авторы передали его в начале декабря того же года участникам встречи глав внешнеполитических ведомств стран НАТО. Й. Столтенберг представил уточненный документ (он получил статус «повестки дня» – *agenda*) участникам очередного саммита 14 июня 2021 г. в Брюсселе, которые в итоге одобрили его положения, в том числе по будущей стратегии Североатлантического альянса (предполагается принять на саммите в Испании в 2022 г.). Определено, что в среднесрочной перспективе больше внимания будет уделяться темам консультаций и солидарности и, что особенно важно для Берлина, – более тесному сотрудничеству с Европейским союзом. К основным вызовам были отнесены вопросы кибербезопасности, противодействия дезинформации и угрозам со стороны России и Китая. В отношении России и Китая А. Меркель во время пресс-конференции отметила, что наряду с борьбой нельзя упускать шансы для сотрудничества и политического диалога с этими державами. Там же она подтвердила, что двухпроцентный порог оборонных расходов останется для Германии целью текущего десятилетия³.

Бундесканцлерин в июне 2021 г. на полях саммита G-7 в Великобритании встретила с Дж. Байденом, с которым обсудила вопросы двусторонних отношений. Она отметила, что Германия приветствует возврат США в Парижское соглашение по климату и Всемирную организацию здравоохранения, их потенциальную готовность пересмотреть свое отношение к Всемирной торговой организации и к иранской ядерной сделке. Одновременно Берлин констатировал

1 Синдеев 2020.

2 "NATO 2030: United for a New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General," NATO, November 25, 2020, accessed September 19, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

3 "Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel zum NATO-Gipfel in Brüssel am 14. Juni 2021 (Press Statement by Chancellor Merkel on the NATO Summit in Brussels on June 14, 2021)," Bundesregierung, accessed June 6, 2021, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressestatement-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-nato-gipfel-in-bruessel-am-14-juni-2021-1928838>.

сохранение конфликтных вопросов, перешедших по наследству новому президенту США, по которым предстоит искать непростой путь их решения.

Обсуждение отягощающих двусторонние отношения тем стало основной частью американо-германских переговоров 15–16 июля 2021 г. На основе их итогов Дж. Байден и А. Меркель согласовали документ под названием «Вашингтонская декларация»¹. Его лейтмотивом стала приверженность обоих государств к ценностному подходу во внешней политике. Важным представляются положения о намерении углублять экономическое и научно-техническое сотрудничество, противостоять применению и распространению технологий слежки с целью ограничения прав человека и создать совместный форум, основная цель которого – разрабатывать рекомендации «относительно строительства совместного будущего», в том числе в сфере экономики.

Несмотря на перенос ряда спорных хозяйственно-политических вопросов на уровень дальнейшего рабочего обсуждения, Дж. Байден и А. Меркель смогли в ходе переговоров согласовать условия запуска проекта «Северный поток–2» (СП–2), которые изложили во втором документе «Совместное заявление США и Германии в поддержку Украины, европейской энергетической безопасности и общих климатических целей»², опубликованном одновременно на сайте германского внешнеполитического ведомства и Государственного департамента США вечером 21 июля. Главным моментом стала привязка коммерческой эксплуатации СП–2 к продолжению транзита российского газа через украинскую газотранспортную систему после 2024 г., то есть после окончания действующего пятилетнего соглашения, регулирующего поставки с 2020 г., и отсылка на необходимость начала переговоров до 1 сентября 2021 г. Вашингтон и Берлин предупредили Москву «о недопустимости использования газового оружия, агрессивного и деструктивного поведения», против которого будут введены санкции, включая ограничения на использование потенциала экспорта энергоносителей, и одновременно пообещали всестороннюю поддержку Украине и государствам «Инициативы трех морей» (контекстно – Польше) в энергетической трансформации их экономик и защиту от России. Тем не менее Киев и Варшава в тот же вечер крайне раздражительно отреагировали на решение Дж. Байдена и А. Меркель в отношении проекта, заявив о его разрушающем влиянии на европейскую безопасность и обозначив свою готовность и дальше бороться против СП–2. Негативную позицию занял ряд американских сенаторов – жестких противников реализации проекта, выступивших против достигнутых договоренностей.

Одним из важных итогов переговоров в Вашингтоне стало подтверждение факта восстановления доверия, которое, по образному выражению руководителя Мюнхенской конференции В. Ишингера, представляет «самый ценный капитал в дипломатии». Госсекретарь Э. Блинкен еще накануне встречи на высшем уровне несколько раз назвал Германию «союзником, партнером и другом». Договоренности лета 2021 г. позволяют рассчитывать на поступательное развитие

1 "Washington Declaration," White House, July 15, 2021, accessed September 1, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/07/15/washington-declaration/>.

2 "Joint Statement of the US and Germany on Support for Ukraine, European Energy Security, and our Climate Goals," Auswärtiges Amt, July 21, 2021, accessed September 1, 2021, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/joint-statement-usa-and-germany/2472084>.

европейско-германо-трансатлантического сотрудничества, в рамках которого Германия настаивает на формировании единой позиции стран-членов ЕС по отношению к Соединенным Штатам, как, впрочем, и к другим международным акторам. Очевидно, что это непростая задача со многими переменными, в рамках которой предстоит совместить интересы Вашингтона, Брюсселя, Берлина и Парижа¹.

Эксперты рекомендуют германскому руководству в рамках выстраивания европейской стратегии взаимодействия с США по всем доступным каналам активно развивать связи и контакты не только с правительством в Вашингтоне, но и с Конгрессом, с руководством отдельных штатов, бизнесом и американским гражданским обществом, уделяя особое внимание общим интересам и вопросам потенциального взаимодействия².

Взаимоотношения Германии и Китая

Китай является одним из самых сложных стратегических партнеров ФРГ³. Ценностный подход Берлина в период канцлерства А. Меркель оказался в тени интересов немецкого бизнеса. Последовательное освоение им огромного хозяйственного пространства Поднебесной постоянно наталкивалось на протекционизм китайского государства, что делало необходимым обращение к лоббистской поддержке со стороны германского государства. Такая помощь немецким компаниям неоднократно предоставлялась, в том числе лично бундесканцлерин. ФРГ вместе с Францией стала инициатором введения в 2019 г. более жестких механизмов контроля за стратегическими (в первую очередь китайскими) прямыми инвестициями в экономику стран ЕС.

Одновременно Германия выступила основным спонсором инвестиционного соглашения ЕС–КНР, которое было подписано в последние дни ее председательства в Совете ЕС. Это произошло на фоне серьезного ухудшения отношений Пекина и Вашингтона, который последовательно увеличивает давление на европейских партнеров с требованием активно поддерживать его позицию. Некоторые эксперты считают, что бундесканцлерин своей компромиссной политикой «загнала германо-китайские отношения в тупик»⁴.

А. Меркель на июньском (2021) саммите НАТО призвала разработать двухкомпонентный подход во взаимоотношениях с Китаем, который строится на сочетании военного сдерживания и дипломатического диалога, так как, с одной стороны, во многих сферах он конкурент, но с другой – по многим вопросам

1 Синдеев 2020. По мнению бывшего министра иностранных дел ФРГ Й. Фишера, германо-европейско-трансатлантические отношения имеют хорошие шансы вернуться в нормальное состояние, но произойти это может только на новой основе: «Европейцы хотят большего суверенитета, и Германия является центральным фактором в этом вместе с Францией. Для этого нужны новые отношения, но такие, которые потребуют зрелого, целеустремленного поведения во внешней политике». См.: "Fischer mahnt neue deutsche Außenpolitik an (Fischer Urges new German Foreign Policy)," April 17, 2021, accessed September 19, 2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/usa-deutschland-joschka-fischer-100.html>.

2 Bunde et al. 2020.

3 Зарицкий 2021; Цвык 2017, 2019; Соколов, А. Будущая сверхдержава: как Германия воспринимает Китай // Rubaltic.ru. 8 июня 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obshchestvo/08062020-budushchaya-sverkhderzhava-kak-germaniya-vosprinimaet-kitay/> (дата обращения: 19.09.2021).

4 Например, по мнению Х. Дитера, «федеральное правительство либо еще не заметило изменений в политике Китая при генеральном секретаре Си Цзиньпине, либо игнорирует их. Китай отказался от прежней осторожной внешней политики в последние годы и теперь действует агрессивно. В то время как соседние с Германией государства изменили свою политику в отношении Китая, а Комиссия ЕС в настоящее время проводит гораздо более решительную политику в отношении Китая, чем два года назад, канцлер придерживается политики, которая высоко ценится в Пекине. Иногда Берлин высказывается критически, но всегда без последствий». См.: Dieter 2020.

партнер, что предполагает поиск баланса между интересами безопасности и бизнеса¹. В свою очередь, по мнению главы внешнеполитического ведомства Х. Мааса, отношения Германии с Китаем определяются триадой «партнер – конкурент – системный соперник», в рамках которой системное соперничество (из-за поведения руководства КНР) становится все более важным. Это требует ответной адекватной реакции со стороны ФРГ².

По всей видимости, во внешней политике новой правительственной коалиции китайский вектор будет строиться на основе упомянутой триады, в рамках которой усилится фактор противодействия Пекину по ценностному направлению, включая поддержку санкций ЕС. Но делать это Берлин будет осторожно, постоянно учитывая необходимость поддержки своего предпринимательского сообщества на китайских рынках и стараясь избегать ситуаций, когда он может быть вовлечен в американско-китайский конфликт.

Россия во внешней политике Германии

Вне рамок коллективного Запада ценностный подход во внешней политике Германия в первую очередь применяет к России (к Китаю – в меньшей степени). Германско-российские отношения существенно ухудшились после событий на Украине весной 2014 г. и перехода Крыма в государственную юрисдикцию России³. Германия вместе с Францией после резкого обострения внутриукраинского конфликта инициировали принятие в начале февраля 2015 г. Минских соглашений. В последующем Берлин стал площадкой для встреч политических советников глав правительств и государств стран «нормандской четверки», занимающихся вопросами имплементации достигнутых договоренностей. Регулярным стало рабочее общение А. Меркель и В.В. Путина. Федеральное министерство экономики и энергетики летом 2016 г. согласилось возобновить деятельность Группы высокого уровня по экономике и финансам, а его руководитель З. Габриэль с канцлером Австрии К. Керном в июле 2017 г. первыми выступили против американского законопроекта CAATSA, предусматривавшего санкции в отношении СП-2. В последующем германская высшая исполнительная власть не поменяла своей позиции и последовательно отстаивала право на определение собственного энергетического суверенитета и безопасности, понимая этот проект как их неотъемлемую часть. Благодаря германскому вкладу в конце 2019 г. было подписано новое российско-украинское соглашение по транзиту газа на 2020–2024 гг. В 2018 г. вновь заработала межведомственная Рабочая группа высокого уровня по вопросам политики безопасности (РГВУ). В 2020 г. при поддержке Москвы была проведена первая Берлинская конференция по Ливии. Под патронатом министров иностранных дел продолжилась реализация начатой в 2012 г. инициативы по проведению перекрестных германско-российских годов – в де-

1 Согласно вышеуказанному майскому (2021) опросу Фонда Кёрбера, 76% респондентов считают, что в отношениях с КНР приоритетными должны быть вопросы прав человека и ЕС должен применять экономические санкции к Китаю, даже если они затронут хозяйственные интересы Германии (среди сторонников зеленых этот показатель равен 96%). См.: "The Berlin Pulse," Körber Stiftung, 2020/21, accessed June 30, 2021. <https://www.koerber-stiftung.de/the-berlin-pulse>.

2 Gerd Portugall, "Deutsche Positionen auf dem NATO-Gipfel (German Positions at the NATO Summit)," Behörden Spiegel, 2021, accessed September 19, 2021, <https://www.behörden-spiegel.de/2021/06/16/deutsche-positionen-auf-dem-nato-gipfel/>.

3 Васильев 2021.

кабре 2020 г. начался очередной совместный год, посвященный экономике и устойчивому развитию.

Политический диалог оказался под негативным влиянием трех последовательных событий, произошедших в марте 2018 г. в Солсбери («дело Скрипалей»), в августе 2019 г. в Берлине (убийство З. Хангошвили) и год спустя – в Томске (отравление А.А. Навального). В связи с этими событиями страны ЕС озвучили ряд подозрений в отношении официальной Москвы – как относительно причастности к данным инцидентам, так и касательно их непосредственной организации. К этому надо добавить выдвинутые в начале 2020 г. обвинения в незаконном проникновении в компьютерную сеть Бундестага. По инициативе германской стороны в октябре 2020 г. были введены новые санкции Евросоюза против России, к которым были добавлены очередные ограничительные меры ЕС и США в марте 2021 г.¹ Крайне негативно Берлин оценил итоги визита Высокого представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности Ж. Борреля в Москву в начале февраля 2021 г., совпавшего с объявлением сотрудника Посольства ФРГ в России персоной нон грата.

В итоге по состоянию на середину 2021 г. политические отношения оказались в глубоком кризисе. Германия стала рассматривать Россию как агрессивное государство, угрожающее территориальной целостности соседей, проводящее кибератаки, вмешивающееся во внутренние дела других международных субъектов и нарушающее демократические ценности и права человека на своей территории.

Ни Берлин, ни Брюссель в 2020–2021 гг. не смогли сформулировать новые основы стратегического подхода к развитию отношений со своим крупнейшим восточным евразийским соседом. В этих условиях А. Меркель неоднократно указывала на то, что он должен строиться на двух столпах, опирающихся на единую позицию всех членов ЕС: противодействие «российской агрессии» и взаимодействие в вопросах, представляющих общий интерес. Данный подход был положен в основу одобренного Европейской комиссией и принятого Европейским советом в июне 2021 г. доклада Ж. Борреля о будущих отношениях Евросоюза с Россией. Дополнительно к известным «пяти принципам Могерини» (март 2016) добавлены три линии поведения: «давать отпор» (нарушениям международного права и прав человека), «сдерживать» (угрозы кибербезопасности, обороне и гибридные угрозы, включая дезинформацию) и «сотрудничать» (в сферах разоружения, Арктики, здравоохранения, борьбы с изменениями климата, экологии, усиления контактов между людьми). По мнению Ж. Борреля, обновленное партнерство и реализация потенциала тесного взаимодействия с Россией возможны только в отдаленной перспективе, а сейчас «нужно исходить из реалий и готовиться к дальнейшему ухудшению отношений с ней». При этом он считает, что Брюссель способен сделать отношения с Москвой более предсказуемыми и стабильными².

Однако попытка бундесканцлерин и французского президента на этом фоне убедить своих коллег по Европейскому совету организовать встречу с президен-

1 Белов 2021.

2 Шейко, Ю. Как в Брюсселе готовятся к ухудшению отношений между Россией и ЕС // DW. 16 июня 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://p.dw.com/p/3v0my> (дата обращения: 19.09.2021).

том России не нашла поддержки у ряда традиционно антироссийски настроенных глав стран и правительств. А. Меркель осталась на своей позиции необходимости такого саммита, понимая, что надо создать хотя бы небольшой плацдарм для восстановления конструктивного диалога – и сделать это надо до ее ухода из большой германской и европейской политики.

По всей вероятности, это желание стало одним из факторов, побудивших главу германского кабинета министров во время упомянутых июльских переговоров с Дж. Байденом достигнуть компромисса в отношении проекта СП-2 и не допустить остановку почти завершеного строительства газопровода, к чему настоятельно призывали Киев, Варшава и ряд американских сенаторов. Несмотря на принудительный для России характер компромисса, включая ряд антироссийских положений опубликованной декларации, в целом он был принят Кремлем¹, отметившим, что переговоры о поставках газа относятся к компетенции хозяйствующих субъектов – «Газпрома» и «Нафта-Украина». Глава российского монополиста А. Миллер 22 июля подтвердил готовность к продолжению газового транзита исходя из экономической целесообразности и технического состояния украинской газотранспортной системы².

С уходом А. Меркель в будущей правительственной коалиции Германии может возрасти количество сторонников усиления жесткого курса в отношении России (преимущественно по ценностному вектору)³. Но в основном это будет касаться политического диалога, находившегося в нижней точке и накануне выборов в Бундестаг. Им будет противостоять объективная необходимость продолжения конструктивного двустороннего сотрудничества (в том числе межведомственного) в ряде сфер, хорошо зарекомендовавших себя в последние годы (климатическая повестка, экономика, образование, наука, культура), а также международного взаимодействия по целому ряду вопросов безопасности.

Выводы

Несмотря на критический взгляд части германского экспертного сообщества на итоги правления А. Меркель и на актуальную внешнюю политику Германии (включая нынешнего главу МИД Х. Мааса), новая правительственная коалиция получит в наследство достаточно устойчивый внешнеполитический фундамент, выстроенный за последние тридцать лет и выдержавший испытание многочисленными вызовами в период 2014–2021 гг. У политиков и экспертов есть понимание и видение, в каких направлениях его надо совершенствовать и реформировать. Конкретные нюансы затронут отдельные сферы внешней политики, в первую очередь взаимодействие с США, Россией и Китаем. Определенные аспекты будут зависеть от того, кто станет канцлером и кто возглавит внешнеполитическое и другие ведущие ведомства. Но в стратегических вопросах – внешней и оборонной политики ЕС, германо-французского тандема, НАТО, управления

1 Телефонный разговор с Федеральным канцлером Германии Ангелой Меркель // Kremlin.ru. 21 июля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/66235> (дата обращения: 19.09.2021).

2 «Газпром» готов транспортировать газ через Украину после 2024 года // Interfax. 22 июля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.interfax.ru/business/780261> (дата обращения: 19.09.2021).

3 Басов 2019.

кризисными процессами, дипломатической поддержки деятельности бизнеса за рубежом, продвижения «мягкой силы» – существенных расхождений не будет. Немецкое экспертное сообщество (в первую очередь сформированное вокруг Мюнхенской конференции по безопасности) продолжит оказывать давление на политический истеблишмент с целью внесения необходимых изменений во внешнеполитические инструменты и механизмы. В этом контексте новому руководству страны предстоит определиться с видением оптимального положения Германии в мире в текущем десятилетии. Пока политической элите ФРГ не удалось найти конструктивные ответы на такие вопросы. Но их поиск будет идти в рамках сформировавшейся либеральной внешнеполитической парадигмы.

В рамках прошедшей предвыборной кампании партии проявили к вопросам внешней политики несколько больший интерес по сравнению с прошлыми периодами. Но, как и прежде, это не оказало определяющего влияния на электро-ральные настроения.

Одним из приоритетов во второй половине 2021–2022 гг. останется преодоление последствий коронакризиса в Евросоюзе и эффективное использование средств фонда *Next Generation EU*. Брюссель явно опоздал с их передачей пострадавшим государствам. Берлину вместе с Парижем (будет председателем в Совете ЕС с 1 января по 30 июня 2022) предстоит ускорить этот процесс, отслеживая выполнение условий их применения (обязательный вклад в энергетический и цифровой переход, проведение реформ и пр.). Приоритетное внимание Германия продолжит уделять дальнейшему наполнению конкретным содержанием положений Европейского зеленого курса, промышленной политики Евросоюза, цифровой повестки, их реализации – и в этом контексте конструктивному проведению конференции о будущем Европы.

Взаимодействие Германии и Франции в условиях вызовов пандемии стало более содержательным и предметным, произошло определенное сближение по ряду принципиальных подходов к спорным моментам. Открытым остается вопрос: закрепится ли эта тенденция после осенних германских парламентских и весенних французских президентских выборов в этих странах? Однако альтернативы германо-французскому тандему нет – он останется одним из основных механизмов дальнейшего реформирования Евросоюза. Вопрос заключается в его большей или меньшей эффективности.

Во второй половине 2020 г. ФРГ достигло явных успехов в реализации программы *PESCO*. Насколько новому руководству страны удастся продолжить укрепление своей роли в этом направлении, включая координацию конкретных проектов с Североатлантическим альянсом, покажет время. Во многом это будет зависеть от согласования соответствующих вопросов Берлином, Парижем и Брюсселем как между собой, так и с Вашингтоном.

Период правления Дж. Байдена будущая правительственная коалиция ФРГ будет рассматривать не только с точки зрения решения существующих конфликтных вопросов, но и как «окно возможностей» для укрепления на основе общих интересов трансатлантических отношений, которые в 2024 г. могут снова оказаться перед новыми вызовами в случае прихода к власти другого президента с непредсказуемыми взглядами на вопросы международной и европейской безопасности.

Отношения с Россией и Китаем делают очевидным появление нового качественного и сложного вызова для внешней политики Германии: необходимость соединения трех разных по сути понятий – конкуренции, кооперации и соперничества, что предполагает одновременное конструктивное взаимодействие с этими государствами и противодействие их «неприемлемым» актам / шагам / действиям через применение санкционных штрафных механизмов, подлежащих согласованию на уровне Евросоюза.

И наконец, будущей правительственной коалиции предстоит дать ответ на давно поставленный перед Берлином вопрос: когда и как он официально сформулирует свою позицию в отношении ведущей внешнеполитической роли Германии в Евросоюзе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Апшай, К., Райнхардт, Р. Россия и Германия – вместе нельзя врозь // Мировая экономика и международные отношения. – 2018. – № 8. – С. 125–128.

Apshay, K., and R. Raynkhart. "Russia and Germany – Impossible Together or Apart // *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* 62, no. 8 (2018): 125–128 [In Russian].

Басов, Ф.А. Концептуальный вакуум: российское направление внешней политики четвертого кабинета А. Меркель // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. – 2019. – № 1. – С. 59–69. <https://doi.org/10.20542/afij-2019-1-59-69>.

Basov, F.A. "Konseptual'nyy vakuum: rossiyskoye napravleniye vneshney politiki chetvertogo kabineta A. Merkel." *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, no. 1. (2019): 59–69 [In Russian].

Басов, Ф.А., Васильев, В.И., Кокеев, А.М., Хорольская, М.В. Немецкое представление о безопасности // Международная жизнь. – 2018. – № 10. – С. 37–54.

Basov, F.A., Vasil'ev, V.I., Kokeev, A.M., Khorol'skaya, M.V. "Nemetskoye predstavleniye o bezopasnosti." *The International Affairs*, no. 10. (2018): 37–54 [In Russian].

Белов, В.Б. Германно-российское сотрудничество – вызовы 2020 г. и перспективы 2021 г. Часть 1. Политические аспекты // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. – 2021. – № 1. – С. 70–80. <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran120217080>.

Belov, V.B. "German-Russian Cooperation – Challenges of 2020 and Prospects for 2021. Part 1. Political Aspects." *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, no. 1 (2021): 70–80 [In Russian].

Белов, В.Б. Европейский вектор внешней политики коалиционного правительства ФРГ // Современная Европа. – 2018. – № 4. – С. 46–56. <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope420184656>.

Belov, V.B. "European Vector of Foreign Policy of the New Government of Germany." *Contemporary Europe*, no. 4 (2018): 46–56 [In Russian].

Белов, В.Б. Хозяйственно-политическая роль Германии в Евросоюзе // Актуальные проблемы Европы. – 2019. – № 4. – С. 93–111. <https://doi.org/10.31249/ape/2019.04.06>.

Belov, V.B. "Economic and Political Role of Germany in the European Union." *Current Problems of Europe*, no. 4 (2019): 93–111 [In Russian].

Васильев, В.И. Европейская политика Германии. Опыт, проблемы, перспективы. – М.: ИМЭМО РАН, 2020. – 226 с. <https://doi.org/10.20542/978-5-9535-0574-1>.

Vasiliev, V.I. *Yevropeyskaya politika Germanii. Opyt, problemy, perspektivy*. Moscow: IMEMO RAN, 2020. [In Russian].

Васильев, В.И. Крутые повороты в российско-германских отношениях // Обозреватель-Observer. – 2021. – № 1 (372). – С. 5–27. https://doi.org/10.48137/2074-2975_2021_1_5.

Vasiliev, V.I. "Krutyye povoroty v rossiysko-germanskiikh otnosheniyakh." *Obozrevatel-Observer*, no. 1 (2021): 5–27 [In Russian].

Данилов, Д.А. «Европейская ответственность» в геополитической картине А. Меркель // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. – 2020. – № 1. – С. 17–23. <https://doi.org/10.15211/vestnikieran120201723>.

Danilov, D.A. "European Responsibility" in A. Merkel's Geopolitical Picture." *Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, no. 1 (2020): 17–23 [In Russian].

Иванова, А.К. Новый уровень хозяйственного взаимодействия с Францией // Германия. 2019 / Под общ. редакцией В.Б. Белова. ДИЕ РАН. – 2020. – С. 78–87. https://doi.org/10.15211/report12020_368.

Ivanova, A.K. "A New Level of Economic Cooperation with France." In *Germany. 2019*, edited by V.B. Belov, 78–87. Moscow: DIE RAN, 2020 [In Russian].

Зарицкий, Б.Е. Германия-Китай: партнеры, конкуренты или системные соперники? // Мировая экономика и международные отношения. – 2021. – № 2. – С. 16–28. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2021-65-2-16-28>.

Zaritskii, B.Ye. "Germany and China: Partners, Competitors or System Rivals?" *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 2 (2021): 16–28 [In Russian].

Кокеев, А.М. Евроатлантическая политика ФРГ: преемственность и обновление // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. – 2019. – № 1. – С. 45–58. <https://doi.org/10.20542/afij-2019-1-45-58>.

Kokeev, A.M. "Germany's Euro-Atlantic Policy: Continuity and Renewal." *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, no. 1 (2019): 45–58 [In Russian].

Кокеев, А.М. Новые акценты в оборонной стратегии и политике безопасности Германии // Мировая экономика и международные отношения. – 2018. – № 11. – С. 26–34. <http://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-11-26-34>.

Кокеев, А.М. "New Accents in Defense Strategy and Security Policy of Germany." *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 11 (2018): 26–34 [In Russian].

Кузнецов, А.В. Изменение роли приграничных регионов в региональной политике стран ЕС и России // Балтийский регион. – 2019. – № 4. – С. 58–75.

Kuznetsov, A.V. "The Changing Role of Border Regions in the Regional Policies of the EU and Russia." *Baltic Region*, no. 4 (2019): 58–75 [In Russian].

Меняющаяся роль Германии в евроинтеграционных и трансатлантических процессах. Аналитический доклад [Сетевое издание] / Под ред. В.И. Васильева, А.М. Кокеева. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 60 с. <https://doi.org/10.20542/978-5-9535-0540-6>.

Vasiliev, V., and A. Kokeev, eds. *Germany's Changing Role in the European Integration and Transatlantic Processes. Analytical Report*. [Electronic Resource]. Moscow: IMEMO RAN, 2018 [In Russian].

Павлов, Н.В. Внешняя политика канцлера А. Меркель (2005–2017). – Москва: МГИМО-Университет, 2018. – С. 5–11.

Pavlov, N.V. *Vneshnyaya politika kantslera A. Merkel'* (2005–2017). Moscow: MGIMO-University, 2018 [In Russian].

Погорельская, С.В. Левая альтернатива для Германии // Актуальные проблемы Европы. – 2019. – № 9. – С. 78–92.

Pogorelskaya, S.V. "Left Alternative for Germany." *Current Problems of Europe*, no. 9 (2019): 78–92 [In Russian].

Рубинский, Ю.И., Синдеев, А.А. Макрон и Крамп-Карренбауэр: франко-германский диалог о будущем Европы // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. – 2019а. – № 2. – С. 20–25. <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran20192025>.

Rubinskiy, Yu., and A.A. Sindeev. "Macron and Kramp-Karrenbauer: Franco-German Dialogue on the Future of Europe." *Scientific-Analytical Herald of the Institute of Europe RAS*, no. 2 (2019): 20–25 [In Russian].

Рубинский, Ю.И., Синдеев, А.А. От Елисейского к Ахенскому договору // Современная Европа. – 2019б. – № 2. – С. 18–26. <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220191826>.

Rubinskiy, Yu., and A.A. Sindeev. "From the Elysee to the Aachen Treaty." *Contemporary Europe*, no. 2 (2019): 18–26 [In Russian].

Рубинский, Ю.И., Синдеев, А.А. Франко-германский тандем перед лицом коронавируса // Современная Европа. – 2020. – № 4. – С. 16–24. <http://dx.doi.org/10.15211/vestnikieran2020192025>.

Rubinskiy, Yu., and A.A. Sindeev. "The Franco-German Tandem Face to Face with the Coronavirus." *Contemporary Europe*, no. 4 (2020) 16–24 [In Russian].

Рустамова, Л. Политика и практика ФРГ в сфере гуманитарной помощи. Пути к миру и безопасности // Спецвыпуск: Гуманитарные вызовы, гуманитарное реагирование и защита гражданского населения в вооруженных конфликтах. – 2018. – № 1(54). – С. 279–290. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2018-1-279-290>.

Rustamova, L. "Germany's Humanitarian Policy and Practices. Pathways to Peace and Security." *Special Issue: Humanitarian Challenges, Humanitarian Support and Human Protection in Armed Conflicts*, no. 1 (2018): 279–290. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2018-1-279-290>.

Синдеев, А.А. ФРГ и новый старт трансатлантических отношений // Аналитические записки Института Европы РАН. – 2020. – № 43. – 8 с. <http://doi.org/10.15211/analytics432020>.

Sindeev, A.A. "Germany and a New Start in Transatlantic Relations." *Analytical Papers of the Institute of Europe RAS*, no. 43 (2020). [In Russian].

Тимофеев, П.П., Хорольская, М.В. Потенциал реагирования франко-германского тандема на вызовы безопасности // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. – 2021. – № 1. – С. 70–83. <https://doi.org/10.20542/afij-2021-1-70-83>.

Timofeev, P.P., and M.V. Khorolskaya. "On the Potential of the Franco-German Tandem to Respond to the Common Security Challenges." *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, no. 1 (2021): 70–83 [In Russian].

Тимофеев, П.П., Хорольская, М.В. Проектный потенциал франко-германского оборонного сотрудничества // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. – 2020. – № 4. – С. 62–75. <https://doi.org/10.20542/afij-2020-4-62-75>.

Timofeev, P.P., and M.V. Khorolskaya. "Project Potential of the Franco-German Defense Cooperation." *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, no. 4 (2020): 62–75 [In Russian].

Трунов, Ф.О. Германо-французские отношения в политико-военной области на современном этапе // Актуальные проблемы Европы. – 2021. – № 3. – С. 288–313.

Trunov, Ph.O. "Contemporary German-French Relations in Political-Military Sphere." *Current Problems of Europe*, no. 3 (2021): 288–313 [In Russian].

Федоров, С.М. "План Макрона" для Европы: новый старт европейского проекта в XXI веке? // Современная Европа. – 2018. – № 6. – С. 30–39. <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope620183039>.

Fedorov, S.M. "Macron's Plan for Europe: a New Start for a European Project in the XXI Century?" *Contemporary Europe*, no. 6 (2018): 30–39 [In Russian].

Хорольская, М.В. Новое во внешнеполитических ориентирах ведущих партий ФРГ // Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН. – 2019. – № 1. – С. 70–85. <https://doi.org/10.20542/afij-2019-1-70-85>.

Khorolskaya, M.V. "Novoye vo vneshnepolicheskikh orientirakh vedushchikh party FRG." *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal*, no. 1 (2019): 70–85 [In Russian].

Цвык, А.В. Проблема прав человека и германско-китайские отношения // Современная Европа. – 2017. – № 1. – С. 64–71. <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope120176471>.

Tsvyk, A.V. "The Human Rights Issue and German-Chinese Relations." *Contemporary Europe*, no. 1 (2017): 64–71 [In Russian].

Цвык, А.В. Стратегическое партнерство Германии и Китая на современном этапе: актуальные проблемы и новые возможности // Актуальные проблемы Европы. – 2019. – № 4. – С. 210–228. <https://doi.org/10.31249/ape/2019.04.12>.

Tsvyk, A.V. "Strategic Partnership of Germany and China today: Current Problems and new Opportunities." *Current Problems of Europe*, no. 4 (2019): 210–228 [In Russian].

Dieter, Heribert. "Ein Schwieriger Partner: Deutschlands Eigennützige Außenpolitik." *SIRIUS – Zeitschrift Für Strategische Analysen* 4, no. 3 (September 25, 2020): 245–57. <https://doi.org/10.1515/sirius-2020-3002>.

Dieter, Heribert. "A Difficult Partner: Germany's Self-Interested Foreign Policy." *SIRIUS – Zeitschrift Für Strategische Analysen* 4, no. 3 (September 25, 2020): 245–57 [In German].

Erndl, Thomas, and Hannes Pichler. "Deutsche Außenpolitik nach Corona." *Politische Studien*, no. 491 (2020). https://www.hss.de/download/publications/PS_491_POPULISMUS_UND_DEMOKRATIE_07_Erndl_Pichler.pdf.

Erndl, Thomas, and Hannes Pichler. "German Foreign Policy after Corona." *Politische Studien*, no. 491 (2020) [In German].

Steinbrecher, Markus, Graf, Timo, and Heiko Biehl. "Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsbild in der Bundesrepublik Deutschland. Ergebnisse und Analysen der Bevölkerungsbefragung 2019." *Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr*. December 2019. <https://www.bundeswehr.de/resource/blob/3814808/a0538b9f7077953c51e708278c5c9777/download-fober-122-data.pdf>

Steinbrecher, Markus, Graf, Timo, and Heiko Biehl. "Security and Defense Policy Opinions in the Federal Republic of Germany. Results and analyses of the 2019 population survey." *Zentrum für Militärgeschichte und Sozialwissenschaften der Bundeswehr*. December 2019 [In German].

Techau, Jan. "Strategiefähigkeit und Weltschmerz. Die deutsche Außenpolitik bis 2030" In *Deutschland und*

die Welt 2030: Was sich verändert und wie wir handeln müssen. Econ, 2018. <https://deutschland-und-die-welt-2030.de/de/beitrag/strategiefahigkeit-und-weltschmerz-die-deutsche-aussenpolitik-bis-2030/>.

Techau, Jan. "Strategizing and Cosmopolitanism. German Foreign Policy Until 2030." In *Germany and the World 2030: What is Changing and How We Must Need to act*. Econ, 2018 [In German].

Mölling, Ch., and Torben Schütz. *The EU's Strategic Compass and Its Four Baskets. Recommendations to Make the Most of It*. DGAP Report № 13, November 2020.

Bunde, T., Hartmann, L., Stärk, F., Carr, R., Erber, C., Hammelehle, J., and J. Kabus. "Zeitenwende. Wendezeiten: Sonderausgabe des Munich Security Report zur deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. Münchner Sicherheitskonferenz." 2020. <https://doi.org/10.47342/YSUC7634>.

Bunde, T., Hartmann, L., Stärk, F., Carr, R., Erber, C., Hammelehle, J., and J. Kabus. "Turning Times." *Turning times: Special issue of the Munich Security Report on German Foreign and Security Policy*. Munich Security Conference." 2020 [In German].

Сведения об авторе

Владислав Борисович Белов,

к.э.н., заместитель директора Института Европы РАН, заведующий Отделом страновых исследований, руководитель Центра германских исследований РАН.

Россия, 125009, Москва, Моховая ул., 11-3.

e-mail: vladisbelov@yandex.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 26 июля 2021.

Переработана: 18 августа 2021.

Принята к публикации: 1 октября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Белов, В.Б. Внешняя политика Германии в условиях актуальных вызовов // *Международная аналитика*. – 2021. – Том 12 (3). – С. 38–58.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-38-58>

German Foreign Policy in the Face of Current Challenges

ABSTRACT

The article analyzes the features of German foreign policy on the eve of the September (2021) elections to the Bundestag and the gradual overcoming of the crisis consequences of the coronavirus pandemic. The priorities of the foreign policy based on the value approach remain the European and transatlantic vectors, as well as relations with the main system-forming international organizations. The postulates of value are prompting Berlin to increasingly intensify criticism of Russia and China, incl. due to the significantly increased, from his point of view, threats in relation to Germany and other states of the collective West. Germany still relies on France in European politics. Their tandem

continues to determine the political and economic processes in the European Union, as well as to influence the formation of the EU mechanisms for overcoming the coronavirus crisis. Despite the rapid restoration of constructive relations with the new American administration, a number of controversial issues remain in bilateral relations, including defense spending and the economy. In recent years, Germany has been able to strengthen its positions in Europe and the world and expects to strengthen its role as a global actor, especially in international organizations. Nevertheless, the German expert community critically refers to its current foreign policy status quo. The author explores the latest trends in German foreign policy, gives an assessment of its development after elections to the Bundestag, pays special attention to the prospects for relations with the Russian Federation.

KEYWORDS

Germany, EU, NATO, PESCO, German–French tandem, strategic autonomy

Author

Vladislav Belov,

PhD in Economics, Deputy Director of Institute of Europe, Russian Academy of Sciences (IE RAS),
Head of the Department for Countries Studies,
Head of the Center for German Studies of IE RAS.
11-3, Mokhovaya str., Moscow, 125009, Russia.
e-mail: vladisbelov@yandex.ru

Additional information

Received: July 26, 2021. Revised: August 18, 2021. Accepted: October 1, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Belov, Vladislav B. "German Foreign Policy in the Face of Current Challenges."
Journal of International Analytics 12, no. 3 (2021): 38–58.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-38-58>

Этнорегиональный сепаратизм в Европе: дезинтеграция против интеграции?

Петр Викторович Осколков, Институт Европы РАН, Москва, Россия

Контактный адрес: petroskolkov@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

Отойдя в начале 2000-х гг. с переднего края новостной повестки, сепаратизм в Европе постепенно возвращается в информационное поле в связи с громкими информационными поводами в Шотландии и Каталонии. В данном исследовании автор стремится получить предварительные ответы на следующие вопросы: какова природа этнорегионального сепаратизма в Европейском союзе, как дезинтеграционные процессы сочетаются с европейской интеграционной динамикой и каковы перспективы европейского сепаратизма? Обзор теоретических оснований этнического и регионального сепаратизма подкрепляется анализом эмпирических данных с 2000 по 2020 г., поступающих из различных европейских регионов, стремящихся к отделению. Сделаны выводы о том, что дезинтеграция национальных государств-членов ЕС в настоящий момент практически не может быть реализована – как из-за позиции ЕС и государств-членов, так и из-за опасений самих этнических регионов (в то же время Шотландия в связи с Брекситом представляет собой значимое исключение). Большинство сепаратистских кейсов в ЕС имеет инструментальный либо автономистский характер и не поддерживается самим интеграционным объединением, не готовым к сложностям, которые создаст «внутреннее расширение». Более того, если в конце прошлого столетия наблюдалась отчетливая тенденция к децентрализации и деволюции, то сейчас маятник либо качнулся в обратную сторону, либо застыл на месте: имеет место движение в сторону если не рецентрализации, то по крайней мере заморозки сложившегося хрупкого баланса.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

сепаратизм, ирредентизм, автономизм, регионализм, этничность, этнорегионалистские движения

Проблематике сепаратизма традиционно уделяется достаточно внимания как зарубежных, так и отечественных исследователей. Тем не менее в последние десятилетия организованное стремление этнических групп и регионов к расширению политических полномочий уже не казалось столь актуальным, каковым оно было в 1960-е и 1970-е гг. Новый всплеск интереса к сепаратизму в Европе, вызванный референдумами в Шотландии и Каталонии, вынуждает инвентаризировать существующие теоретические взгляды на природу и причины данного явления, а также более подробно рассмотреть актуализированный (и зачастую мифологизированный) образ сепаратистских движений в Европейском союзе. Действительно, возможно ли говорить об углублении национальной и этнической дезинтеграции в рамках объединения, призванного как раз максимально интегрировать входящие в него национальные государства? С целью получить ответ на этот вопрос было проведено исследование по двум трекам, результаты каждого из которых представлены в соответствующей части статьи. Во-первых, это обзор наиболее актуальных и релевантных в современную эпоху взглядов на природу и причины сепаратистского феномена. Во-вторых, это подробный анализ сепаратистской эмпирики в странах и регионах Европейского союза.

Ожидаемая «добавленная стоимость» данного исследования – попытка демифологизации европейского сепаратизма как «неизбежной угрозы» либо национальным государствам, либо европейскому единству. Этой цели автор постарался добиться, опираясь на конструктивистскую парадигму, широко распространенную в современной этнологии: рассматривая символы и практики сепаратистов как продукты социального конструирования с целью (осознанной либо нет) политической мобилизации. Отход от биолого-примордиального взгляда на этничность и этнополитические практики позволяет существенно расширить угол обзора и осознать пластичность дискурса, окружающего сепаратистскую проблематику. Также с методологической точки зрения было бы трудно обойтись без определенной доли институционального подхода (прежде всего, по отношению к институтам Европейского союза и определенным стратегиям их действий).

Очевидно, что обзор литературы по проблематике сепаратизма вообще и сепаратизма в Европе в частности может занять очень большой объем. Тем не менее важно выделить ряд ключевых работ. Весь массив литературы, посвященной сепаратизму, можно было бы разделить на четыре условных кластера. Во-первых, это кластер, помещающий сепаратизм в более широкую рамку этнополитической конфликтности. Здесь однозначно стоило бы выделить ставшую классической работу Д. Горовица «Этнические группы в конфликте»¹. Д. Горовиц весьма удачно суммирует возможные структурные предпосылки этнического конфликта, в том числе сопряженного с территориальным фактором. Также несомненная заслуга Д. Горовица состоит в предложении им определенных стратегий по урегулированию подобных этнотерриториальных конфликтов, в частности территориальное и функциональное рассредоточение властных полномочий².

1 Horowitz 1985.

2 Ibid., 595–600.

Другой автор, которого также можно причислить к классикам этнополитической конфликтологии, – Т. Гарр – сделал акцент на социально-психологических корнях этнотерриториальной конфликтности, в том числе на значимости явления относительной депривации, а также контекстных факторов и политических возможностей¹. Из отечественных авторов, безусловно, стоит упомянуть И.С. Семененко, В.В. Лапкина и В.И. Пантина, предложивших оригинальную типологию причин этнополитического конфликта и не обошедших стороной его территориальную составляющую², а также фундаментальное исследование И.Л. Прохоренко³.

Второй важный кластер научной литературы, посвященной сепаратизму, – это работы, написанные в русле географических теорий и концепций. Важная роль здесь принадлежит российской географической школе. Одна из важнейших работ, посвященных типологии сепаратизма и его причинам, вышла из-под пера Ф.А. Попова⁴.

Третий кластер можно выделить, основываясь на определенном уклоне авторов в сторону международно-правовых условий и последствий возможных сецессий. Весьма ценный сборник теоретических построений и подробно изученных кейсов был издан под редакцией М. Ригля и Б. Добоша⁵; не обойдена авторами книги и наиболее актуальная эмпирика в регионе Восточной Европы. Коллективная монография под редакцией К. Клоза представляет особый интерес для исследователей возможного сепаратизма и сецессионизма в Европейском союзе, так как авторы рассматривают этот феномен с точки зрения европейского права⁶.

Наконец, *четвертый* кластер литературы рассматривает европейский сепаратизм прежде всего с точки зрения логики исторического процесса. К примеру, перу С.М. Хенкина принадлежат подробные исследования сепаратизма в Каталонии⁷ и в Стране Басков⁸, а Н.В. Еремина детально рассмотрела историческую логику шотландского и валлийского регионализма⁹. В фундаментальной работе А.И. Тэвдой-Бурмули приведено фазовое членение этнополитической активности потенциально сепаратистских регионов ЕС: так, в 1950–1960-е гг. основным фактором, способствовавшим этой активности, стала социально-экономическая модернизация, в 1960–1990-е гг. – децентрализация и повышение статуса регионов, а начиная с 1990-х гг. можно говорить о расширении присутствия регионалистов в системном политическом поле¹⁰.

Типология и причины (этнического) сепаратизма

В случае если государство проводит инклюзивную этническую политику, не соотносясь с мнением самих этнических меньшинств, либо не считает

1 Gurr 2012.

2 Семененко et al. 2016.

3 Прохоренко 2018.

4 Попов 2013.

5 Riegl et al. 2020.

6 Closa et al. 2017.

7 Хенкин 2018.

8 Хенкин, Самсонкина 2011.

9 Еремина 2011.

10 Тэвдой-Бурмули 2018, 149–150.

нужным ее проводить, либо общественным мнением в среде этнических меньшинств овладевают радикально настроенные политики, возникает феномен сецессионизма /сепаратизма¹. Его следует отличать от автономизма /регионализма – движения за простое расширение автономии региона. Сецессионизм подразумевает стремление к физическому отделению от государства части территории, зачастую населенной определенной этнической группой, но возможны и иные основания, в том числе экономические.

При этом в рамках сецессионизма можно выделить два крупных подвида: *ирредентизм*, то есть стремление к отделению от государства и присоединению к другому государству, и *индепендизм* – стремление к отделению от государства и созданию собственного властного центра². В рамках одного и того же движения эти типы могут сосуществовать, но один из них, как правило, доминирует. К примеру, во фламандском сепаратизме доминирует индепендистский дискурс, но ряд маргинальных групп выступает за присоединение к Нидерландам; в косовском сепаратистском движении присутствовали как сторонники присоединения к Албании, так и те, кто в итоге одержал победу и создал независимую Республику Косово. Баскский сепаратизм подразумевает как широкую автономию (вплоть до отделения) Страны Басков, так и присоединение так называемой Французской Басконии – населенных басками департаментов юга Франции (в баскском дискурсе – *iparretarrak*; в данном случае ирредентизм характерен скорее для этих департаментов, чем для Бильбао)³. Однако само по себе наличие «внешней родины» или «этнически близкого государства» не обязательно подразумевает ирредентистский характер этнического движения. Так, вскоре после провозглашения восстановления независимости Литвы проживающее там польское меньшинство потребовало образования Польского национально-территориального края в составе восстановленного литовского государства, то есть ограничило свои требования лишь автономизмом (тем не менее инициатива вызвала крайне негативную реакцию Вильнюса и даже привела к обвинению со стороны Генеральной прокуратуры)⁴. Е.А. Нарочницкая обращает внимание также на такие виды сепаратизма, как инструментальный (используемый как средство давления на политический центр) и виртуальный, то есть квазисепаратизм⁵. Последний используется в основном для привлечения внимания и в большинстве случаев не имеет политического смысла (к примеру, провозглашение «Гентской республики» в Бельгии или «Республики Вермонт» в США).

Р. Гриффитс, создавший относительно репрезентативную базу сепаратистских /сецессионистских движений, ограничивает подобные движения следующими критериями: 1) минимальная продолжительность деятельности – одна неделя; 2) минимальное количество членов – 100 человек; 3) минимальная территория, на которую претендует движение, – 100 км²; 4) наличие флага; 5) провозглашение

1 В данной работе эти термины употребляются как синонимы в целях избегания концептуальной путаницы. Тем не менее ряд уважаемых исследователей, к примеру, Ф.А. Попов, чья работа цитируется далее, с таким подходом категорически не согласятся.

2 Попов 2013.

3 Хенкин 2018.

4 Бусыгина, Онищенко 2019, 49.

5 Нарочницкая 2015, 38–39.

независимости; б) претензии на территорию, на настоящий момент находящуюся в составе другого государства. По его же представлениям, движение можно считать сошедшим на нет, если группа 1) формально отказывается от претензий на независимость; 2) заключает соглашение с центральным правительством о независимости или иных сходных уступках; 3) не проявляет активности более пяти лет¹. Очевидно, что из этих жестких рамок есть ряд исключений. Также Р. Гриффитс с соавтором предложили аналитически полезную классификацию мотивов, которыми сепаратистские движения оправдывают свое существование: 1) претензии на восстановление ранее существовавшего государственного образования; 2) необходимость отделения как компенсации за преследования и нарушения прав человека со стороны материнского государства; 3) первичность права на групповое самоопределение; 4) наличие крупного вооруженного конфликта с материнским государством; 5) более эффективное функционирование государственных институтов в «отделяющемся» образовании, чем в материнском государстве².

Таким образом, экономическое объяснение этнической мобилизации в классификациях причин сепаратизма и/или ирредентизма напрямую чаще всего не фигурирует. Действительно, ряд авторов говорит в последние годы о так называемом «сепаратизме богатых»³, но не стоит впадать в соблазн объяснения этнополитической динамики экономическими факторами⁴. Во-первых, экономический сепаратизм не существовал бы без символического капитала, который дают сепаратизму национальная и этническая идентичности. Широко распространенное определение национализма Э. Геллнера звучит как «политический принцип, суть которого состоит в том, что политическая и национальная единицы должны совпадать»⁵. На практике реализовать этот умозрительный идеал очень сложно, но указанная конгруэнтность сохраняется как условная цель, к которой следует стремиться этнически мобилизованным группам. Этническая идентичность, нагруженная символическим значением, имеющая собственных героев и интеллектуалов (С. Арана – для басков, Х. Консианс – для фламандцев, П. Паоли – для корсиканцев), объединяющие этнические символы, значение которых близко к сакральным (дерево Герники – для басков, фламандский лев, трискель и горностай – для бретонцев), являются наиболее мощным мобилизационным ресурсом. Одна лишь экономика не побудила бы людей выступать за отделение региона: обосновывая необходимость отделения, важно убедить этнически мыслящих индивидов, воззвав к иррациональному – привязанности к этнической истории, символам, границам.

Во-вторых, практически ни один из нынешних регионов, стремящихся к независимости или расширению автономии, не был более процветающим экономически, чем остальное материнское государство, в момент зарождения сепаратистского движения (как правило, в XIX–XX вв.). Фландрия, Страна Басков, Уэльс были в то время аграрными дотационными регионами. Часть подобных движений даже укладывается в теорию неокOLONиализма М. Гехтера, согласно которой

1 Griffiths 2016, 205–206.

2 Griffiths, Martinez 2021, 2.

3 Dalle Mulle 2018.

4 От этого предостерегал еще У. Коннор: Коннор 2000, 117.

5 Gellner 1991.

этнорегиональный конфликт возникает в результате осознания регионом своей роли как фактической ресурсной колонии по отношению к центральному правительству¹. (Примечательно, что М. Гехтер в качестве примера рассматривал как раз кельтские регионы Великобритании.)

Сепаратизм может принимать различные формы: от мирных воззваний до террористических актов. Причем особенности тактики сепаратистов не зависят от географического ареала: вооруженные сепаратистские группы действовали и действуют как в странах Южной и Юго-Восточной Азии, Северной и Субсахарной Африки, так и в странах Европы. Достаточно вспомнить деятельность баскской организации ЭТА (*Euskadi ta Askatasuna*, «Страна Басков и свобода»), Ирландской республиканской армии (*IRA*), Фронта национального освобождения Корсики (*FLNC*). Для европейских сепаратистских организаций, прибегающих к террору как к методу политической борьбы, характерны три основные тенденции: 1) принадлежность к леворадикальной части политического спектра; 2) наличие официального политического крыла (партия *Sinn Féin* в случае *IRA*, *Batasuna* в случае *ETA*); 3) организационная рыхлость и неоднородность. Если одна часть подобной организации заявляет о самороспуске или о прекращении боевых действий, как правило, от нее отделится часть, которая не согласна с таким решением, и провозгласит себя «истинной ИРА» или «истинным ФНОК», и этот процесс может быть практически бесконечным. Так, помимо «обычной» Ирландской республиканской армии, существуют (или существовали) также «временная ИРА», «подлинная ИРА», «официальная ИРА» и «преемственная ИРА»².

Свет и тени этносепаратизма в Европе

Основные сепаратистские организации этнических меньшинств появляются в Европе в XX в. – это Шотландская национальная партия (1934), Фронт национального освобождения Корсики (1919), «Страна Басков и свобода» (1959), Бретонская националистическая партия (1911), Партия Уэльса (1925). Тем не менее сепаратисты перестали формировать новостную повестку после серии объявлений о прекращении вооруженной борьбы наиболее воинственными и радикальными организациями, и первое десятилетие нового века обошлось без громких сепаратистских скандалов. В настоящее же время интерес к европейскому сепаратизму возрождается по ряду объективных причин.

Наиболее активно обсуждаемый на данный момент кейс сепаратизма – это деятельность Шотландской национальной партии по проведению референдумов с целью отделения от Великобритании. Стороннему наблюдателю может показаться, что Шотландия находится в составе Великобритании с незапамятных времен, однако на деле она стала частью Королевства лишь в 1707 г. Отношения Шотландии и английского «ядра» далеко не всегда были безоблачными – происходил ряд мелких и крупных конфликтов; например, школьного обучения на шотландском (гэльском) языке не существовало до 2006 г. Только с 1990-х гг. Лондон начинает предпринимать шаги для умиротворения существовавших из-

1 Hechter 1975, 9.

2 O'Leary 2005.

давня сепаратистских настроений в Шотландии под влиянием ирландской «Смуты» и ее последствий: проводится политика деволуции, образуется парламент Шотландии. Однако Брекзит вновь обострил англо-шотландские противоречия, которые теперь сфокусировались на членстве в Европейском союзе: Шотландия хотела бы это членство сохранить, в то время как британское государство с 1 февраля 2020 г. членом Союза более не является.

6 мая 2021 г. состоялись выборы в парламент Шотландии, на которых Шотландская национальная партия (ШНП – далее) получила 47,7% голосов избирателей и 64 депутатских кресла из имеющихся 129. Несмотря на то что лидер ШНП (с 2014 г.) Н. Стерджен назвала этот результат «историческим и выдающимся», партия, вопреки ожиданиям, не сумела обрести абсолютное большинство. Это означает, что ШНП будет зависеть от поддержки других парламентских партий в принятии решений, прежде всего – от своего традиционного союзника, Шотландских зеленых¹. Тем не менее еще до выборов Н. Стерджен на волне недовольства шотландцев выходом из ЕС объявила о подготовке второго референдума; вероятно, с учетом результатов выборов, он состоится, но будет иметь консультативный статус, и результаты, какими бы они ни были, будут рассматриваться в Верховном суде Королевства². Тем не менее, даже если Шотландия сможет реализовать сепаратистский проект, связи с остальной Великобританией не разорвутся, ведь в нынешних условиях экономическая и политическая интеграция обязательно зависит от нахождения в границах одного государства.

Несмотря на достигнутые и ожидаемые успехи, шотландский сепаратизм на сегодняшний день – скорее исключение из общего правила; исключение, ставшее возможным благодаря уникальному стечению обстоятельств. В более общих случаях, даже если этнополитической элите удастся провести референдум о выходе этнического региона из состава государства, существенная часть избирателей проголосует против либо воздержится от голосования, как это произошло в Квебеке в 1980 и 1995 гг. Это происходит прежде всего из опасений экономических трудностей и политической обструкции со стороны соседей и материнского государства. Еще один актуальный пример подобного «сдерживания» сепаратистских устремлений – случай Гренландии, которая, хотя формально и расположена в Северной Америке, политически как автономия в составе Дании относится к европейскому ареалу. Примечательно, что регион «примерно в 100 раз уступает остальной части страны по численности населения и в 120 раз – по ВВП, но в 50 раз превышает ее по площади»³. У региона формально есть право выхода из состава королевства по результатам референдума, и сепаратистская партия *Naleraq* предлагала провести такой референдум в 2021 г. Однако, хотя в 2019 г. около 68% гренландских респондентов высказывались за независимость, практически сепаратистов сдерживает «финансовая несамостоятельность острова»⁴. Характерно, что указанная партия, хотя и представлена в гренландском региональном парламенте (*Inatsisartut*), является миноритарной (4 места из 31), в то

1 Philip Sim, "Scottish Election 2021: Results in Maps and Charts," BBC News, May 9, 2021, accessed May 20, 2021, <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-57028315>.

2 Охошин 2019.

3 Криворотов 2021, 119.

4 Ibid., 121–122.

время как лидирующие позиции занимают умеренные левые регионалисты *Inuit Ataqatigiit u Siumut*.

Вопреки представлениям некоторых СМИ и региональных лидеров, Европейский союз не поощряет региональный сепаратизм. Так называемая «Европа регионов» – это экономическая концепция расширения трансрегиональных связей, направленная на укрепление европейского единства не только на наднациональном, но и на субнациональном уровне, и она совершенно не подразумевает создания новых политических центров. «Внутреннее расширение» Европейскому союзу не нужно хотя бы потому, что интересы 27 стран-членов согласовать проще, чем интересы 40 или 50 национальных государств. Внутреннее дробление способно создать для ЕС множество новых проблем: по поводу признания новых государств, распределения ресурсов в рамках различных программ экономического «выравнивания», структуры Европейского парламента, всевозможных процедур согласования интересов. Поэтому новые государства не станут членами ЕС автоматически: они будут нуждаться в одобрении всех остальных стран-членов, включая бывшее материнское государство. Опять же, именно поэтому Шотландия представляет собой особый случай, ибо ее материнское государство из ЕС вышло, следовательно, одно из препятствий к ее вступлению в Союз в качестве независимой страны снимается. Другой актуальный сепаратистский кейс, каталонский, не имеет такого преимущества, и против вступления гипотетически независимой Каталонии в ЕС будет выступать не только Испания, но и другие страны-члены, в которых сохраняются нерешенные проблемы сепаратистских регионов (к примеру, Кипр и Румыния).

Также не стоит забывать о том, что новообразованные государства неизбежно столкнутся с рядом проблем внутривнутриполитического характера. Прежде всего, это необходимость формирования новых, собственных, институтов власти, подготовка и рекрутирование компетентных кадров. Если регион до отделения обладал существенной степенью автономии, эта проблема решается путем конвертации региональных органов управления в национальные; но не всегда такая автоматическая конвертация может привести к положительным результатам, так как объем полномочий и функций у двух категорий институтов в любом случае различается. Собственно, в этом кроется одна из причин того, что на сегодняшний день сепаратизм во Фландрии остается скорее инструментальным лозунгом и разменной монетой в торге с бельгийским правительством: фактически Фландрия уже имеет квазинезависимый статус в бельгийской федерации, полное же ее отделение создаст больше проблем, чем принесет выгод¹.

Немаловажной может стать и проблема этнической политики уже в отношении собственных меньшинств: представители титульного этноса метрополии, проживающие в регионе, превращаются в миноритарную группу, которая тоже будет бороться за свои права, как ранее боролось титульное население сепаратистского региона. Хорошо иллюстрируют подобное развитие событий примеры русских в Эстонии и Латвии, сербов в Хорватии и Боснии. Р. Брубейкер называл такую ситуацию «триадической конфигурацией»: новое национальное

1 Осколков 2017.

государство, этническое меньшинство и соседнее «государство-патрон» образуют вершины треугольника¹, отношения между которыми зачастую далеки от безоблачных.

Кроме уже упомянутых случаев сепаратизма, на всевозможные «карты новых европейских государств»² нанесены и многие другие регионы, реальное отделение которых в большинстве случаев невозможно и представляет собой примеры вышеупомянутого «инструментального сепаратизма» или даже «квазисепаратизма». Из числа регионов Европы, претендующих на отделение, стоит обратить внимание разве что на Страну Басков, Корсику и Бретань. На выборах в Ассамблею Корсики в декабре 2017 г. победила коалиция «Мир Корсике», составленная из автономистов *Femu a Corsica* и сепаратистов *Corsica Libera*, близких к Фронту национального освобождения Корсики (официально распущенному в 2014). Формально коалиция, безусловно, выступает за независимость, но на деле она вынуждена координировать свои действия с умеренными автономистами и с общенациональными партиями, поэтому речь в лучшем случае может идти о борьбе за расширение автономии острова в составе Франции.

Регионалистские партии Страны Басков оказались не готовы к тому, что Мадрид в отношении Каталонии применит максимально жесткие меры, от которых он воздерживался с момента трансформации франкистского режима. Поэтому баскские регионалисты поспешили заявить о готовности удовлетвориться расширенной автономией. В 2017 г. лидер Баскской националистической партии А. Ортузар заявил, что Стране Басков не следует торопиться с тем, чтобы следовать каталонскому примеру³. Его слова подкрепляют данные опроса общественного мнения, проведенного агентством *Gizaker* в октябре 2017 г.: согласно этим данным, 62,9% басков не считают, что им стоит следовать примеру каталонцев, и только 22,6% опрошенных высказались за полную независимость⁴.

Референдум, аналогичный тому, что был проведен в 2017 г., правительство Каталонии планировало организовать еще в 2014 г. Тогда сама идея проведения референдума была признана неконституционной в Конституционном суде Испании, и вместо него был проведен «Опрос о политическом будущем Каталонии», не имевший юридической силы. Явка оказалась невысокой (37%), но 80% проголосовавших поддержали полную независимость Каталонии. Сочетание последней цифры с запретом Мадрида явно не прибавило популярности центральному правительству среди населения региона и косвенно предопределило высокий процент «протестных» голосов на референдуме в 2017 г.

Бретань всегда появляется на картах возможного европейского сепаратизма, но сейчас не существует немаргинальных партийных сил, которые выступали бы за полное отделение. В лучшем случае речь идет о расширении автономии и пе-

1 Brubaker 2010.

2 Например, эта карта, опубликованная в 2017 г. газетой *Independent*: Will Martin, "This Map Shows the European Regions Fighting to Achieve Independence," *Independent*, October 2, 2017, accessed April 8, 2021, <https://www.independent.co.uk/news/world/politics/map-european-regions-fighting-independence-vote-europe-countries-state-a7979051.html>.

3 Patrick Kingsley, "As Catalonia Crisis Deepens, Many Basques Wary of New Independence Bid," *The New York Times*, October 28, 2017, accessed April 8, 2021, <https://www.nytimes.com/2017/10/28/world/europe/spain-catalonia-basque-independence.html>.

4 "La sociedad vasca empatiza con Cataluña, pero no aplicaría su modelo (Basque Society Has Empathy with Catalonia, but Would not Apply its Model)," *Euskal Errati Telebista*, October 9, 2017, accessed April 8, 2021, <https://www.eitb.eus/es/noticias/politica/detalle/5132896/eitb-focus-cataluna-encuesta-euskadi-proceso-catalan/>.

рекрое административных границ с целью возвращения в состав бретонского региона исторического бретонского центра – Нанта, который сейчас находится в составе региона Пеи-де-ла-Луар.

Учитывая вышеупомянутые тенденции, если в 1990-х и в начале 2000-х гг. наблюдался определенный тренд децентрализации и деволуции в отношении этнических регионов Европы, то сейчас с осторожностью можно говорить об «откате», о формировании обратного тренда – если не на централизацию, то по крайней мере на сохранение статус-кво. Центральные правительства Италии, Испании, Франции, Великобритании, не говоря уже о странах ЦВЕ и Балкан, не готовы идти на уступки в вопросах расширения самостоятельности регионов. Данный тренд хорошо улавливается популистскими политическими партиями: так, если итальянская «Лига Севера» еще 15 лет назад выступала за независимость Падании (северных областей Италии), то с 2010-х гг. она превратилась в общенациональную политическую партию, «забыв» о былом регионализме и сменив в 2018 г. название на «Лига».

Заключение

В настоящий момент дезинтеграция национальных государств, входящих в ЕС, практически нереализуема – благодаря артикулированному нежеланию Союза расширяться за счет внутреннего дробления, жесткой позиции самих национальных государств и мотивированных опасений потенциально сепаратистских регионов. Шотландия имеет определенные шансы на отделение, но исключительно во имя «благой цели» – воссоединения с интегрированной Европой после Брекзита.

Существенная часть регионов с сепаратистским потенциалом в настоящее время готова удовлетвориться расширенной автономией либо использует сепаратистские лозунги исключительно в инструментальных целях, не подразумевающих реализации сепаратистского проекта.

Европейский союз действительно стимулирует экономическое и политическое развитие регионов, следуя принципам субсидиарности и трансрегионального сотрудничества. Однако эти меры направлены не на дезинтеграцию, а, напротив, на интеграцию – не только на наднациональном, но и на субнациональном уровне. Трактовка «Европы регионов» как «Европы без национальных государств» сугубо ошибочна.

После 1990-х гг., отмеченных широкомасштабной децентрализацией в отношении этнических регионов, сейчас с осторожностью можно говорить об определенном «качании маятника» в обратную сторону – в направлении если не ре-централизации, то как минимум жесткого соблюдения сложившегося баланса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Бусыгина, И.М., Онищенко, А.Д. Положение польского меньшинства в Литовской Республике: внутренние и внешние факторы влияния // Балтийский регион. – 2019. – Т. 11 (1). – С. 43–59. <https://doi.org/10.5922/2079-8555-2019-1-4>.
- Busygina, Irina, and Anton Onishchenko. "The Polish Minority in the Republic of Lithuania: Internal and External Factors." *Baltic Region* 11, no. 1 (2019): 43–59 [In Russian].
- Еремина, Н.В. Политико-правовые механизмы деволюции в кельтских регионах Великобритании. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2011. – 216 с.
- Eremina, Natalya. *Politiko-pravovyye mekhanizmy devolutsii v keltskikh regionakh Velikobritanii*. Saint-Petersburg: Saint-Petersburg University Press, 2011 [In Russian].
- Коннор, У. Соблазн экономических объяснений // Этнос и политика. – М.: Изд-во УРАО, 2000. – С. 116–118.
- Connor, Walker. "Temptation of Economic Explanations." In *Etnos i politika*, 116–118. Moscow: URAO Press, 2000 [In Russian].
- Криворотов, А.К. Гренландия и Дания: арктический сепаратизм в силовом поле мировой политики // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2021. – Т. 14 (1). – С. 118–134. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2021-14-1-6>.
- Krivorotov, Andrey. "Greenland and Denmark: Arctic Secessionism in a Global Powerplay." *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law* 14, no. 1 (2021): 118–134 [In Russian].
- Нарочницкая, Е.А. Многообразный сепаратизм: проблема типологии и европейские реальности // Актуальные проблемы Европы. – 2015. – № 6. – С. 32–55.
- Narochnitskaya, Ekaterina. "Separatism: Varieties, Typology and European Realities." *Current Problems of Europe*, no. 6 (2015): 32–55 [In Russian].
- Осколков, П.В. Сепаратизм в идеологии и практике фламандских правопопулистских партий // Вестник МГИМО-Университета. – 2017. – № 5. – С. 169–182. <https://doi.org/10.24833/2017-8160-2017-5-56-169-182>.
- Oskolkov, Petr. "Separatism in Ideology and Activities of Flemish Right-Wing Populist Parties." *MGIMO Review of International Relations*, no. 5 (2017): 169–182 [In Russian].
- Охошин, О.В. Шотландия между Великобританией и ЕС на фоне Брекзита // Современная Европа. – 2019. – № 6. – С. 57–68. <https://doi.org/10.15211/soveurope620195767>.
- Okhoshin, Oleg "Scotland Between the UK and the EU Against the Background of Brexit." *Contemporary Europe*, no. 6 (2019): 57–68 [In Russian].
- Попов, Ф.А. География сепаратизма в современном мире. – М.: Новый Хронограф, 2013. – 671 с.
- Popov, Fedor. *Geografija setsessionizma v sovremennom mire*. Moscow: Novy Khronograph, 2013 [In Russian].
- Прохоренко, И.Л. Европейская интеграция и проблема сепаратизма в государствах – членах Европейского союза. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 93 с.
- Prokhorenko, Irina. *European Integration and a Problem of Separatism in the European Union Member States*. Moscow: IMEMO, 2018 [In Russian].
- Семенов, И.С., Лапкин, В.В., Пантин, В.И. Типология этнополитической конфликтности: методологические вызовы «большой теории» // Политические исследования. – 2016. – № 6. – С. 69–94. <https://doi.org/10.17976/jpps/2016.06.06>.
- Semenenko, Irina, Lapkin, Vladimir, and Vladimir Pantin "Classifying Ethnic Conflicts: Challenges for Political Theory and Methodology." *Political Studies*, no. 6 (2016): 69–94 [In Russian].
- Тэвдой-Бурмули, А.И. Этнополитическая динамика Европейского союза. – М.: Аспект Пресс, 2018. – 224 с.
- Tevdoy-Bourmouli, Alexander. *Ethnopoliticheskaya dinamika Evropejskogo soyuza*. Moscow: Aspect Press, 2018 [In Russian].
- Хенкин, С.М. Феномен сепаратизма: опыт Испании. – М.: МГИМО МИД России, 2018. – 109 с.
- Khenkin, Sergey. *Fenomen separatizma: opyt Ispanii*. Moscow: MGIMO University Press, 2018 [In Russian].
- Хенкин, С.М., Самсонкина, Е.С. Баскский конфликт: истоки, характер, метаморфозы. – М.: МГИМО МИД России, 2011. – 380 с.
- Khenkin, Sergey, and Elena Samsonkina. *Baskskij konflikt: istoki, kharakter, metamorfozy*. Moscow: MGIMO University Press, 2011 [In Russian].
- Brubaker, Rogers. "National Minorities, Nationalizing States and External National Homelands in the New Europe." *Daedalus* 124, no. 2 (1995): 107–32. <http://www.jstor.org/stable/20027299>.
- Closa, Carlos, ed. *Secession from a Member State and Withdrawal from the European Union: Troubled Membership*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Dalle Mule, Emmanuel. *The Nationalism of the Rich. Discourses and Strategies of Separatist Parties in Catalonia, Flanders, Northern Italy and Scotland*. NY: Routledge, 2018.
- Gellner, Ernest. *Nations and Nationalism*. Ithaca NY: Cornell University Press, 2009.
- Griffiths, Ryan, and Angely Martinez. "Local Conditions and the Demand for Independence: A Dataset of Secessionist Grievances." *Nations and Nationalism* (2021): 1–11. <https://doi.org/10.1111/nana.12667>.
- Griffiths, Ryan. *Age of Secession: The International and Domestic Determinants of State Birth*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- Gurr, Ted Robert. *Why Men Rebel*. London: Routledge, 2012.
- Hechter, Michael. *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536–1966*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- Horowitz, Donald. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, 1985.
- O'Leary, Brendon. "Mission Accomplished? Looking Back at the IRA." *Field Day Review* 1, no. 1 (2005): 217–246.
- Riegl, Martin, and Bohumil Doboš, eds. *Perspectives on Secession: Theory and Case Studies*. NY: Springer, 2020.

Сведения об авторе*Петр Викторович Осколков,**к.полит.н., руководитель Центра этнополитических исследований,
с.н.с. Института Европы РАН, Россия, 125009, Москва, Моховая ул., 11-3.***e-mail:** petroskolkov@yandex.ru**Дополнительная информация**

Поступила в редакцию: 21 апреля 2021.

Переработана: 20 мая 2021.

Принята к публикации: 3 октября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование*Осколков, П.В.* Этнорегиональный сепаратизм в Европе: дезинтеграция против интеграции? // *Международная аналитика.* – 2021. – Том 12 (3). – С. 59–71.<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-59-71>

Ethnoregional Separatism in Europe: Disintegration vs. Integration?

ABSTRACT

Having been in the 2000s far from the spotlight of the news, European separatism is gradually returning to the information field, which is partly due to the alerting reports from Scotland and Catalonia. The paper attempts to answer the following questions: what is the nature of the ethnoregional separatism in the EU, how does disintegrational agenda cohabit with the European integration dynamics, and what are the prospects for European separatism. The review of the theoretical framework within which ethnic and regionalist separatism exists is followed by the analysis of the empirics gained from different European regions claiming independence or autonomy, such as Scotland, Catalonia, Flanders, Brittany, and many others, in 2000–2021.

The author attempts to demythologize the widespread misconception about separatism as a potentially deadly threat to the EU nation-states or the European unity. The research is situated within the constructivist view towards ethnicity and the symbolic practices employed by the separatists; this paradigm is complemented by the institutional approach to the EU governing bodies and practices. The author comes to the following conclusions: currently, disintegrative projects within the EU nation-states cannot be successful, because of the position of the EU and the member states, and due to the uncertainties in the ethnic regions themselves (however, Scotland makes for an important exception, because of Brexit). Most separatist cases in the EU are either of instrumental or of a pure autonomist nature and do not enjoy any support from the integrational grouping that is not ready for the troubles the “internal extension” might cause. Moreover, if in the late 20th century, a discernible trend for decentralization and devolution was present, now the pendulum took the reversed direction, or at least remains unmoving; the author observes the trend for recentralization or at least for the freezing of the current fragile balance.

KEYWORDS*separatism, irredentism, autonomism, regionalism, ethnicity, ethnoregionalist movements*

Author

Petr V. Oskolkov,

PhD in Political Science, Head of Center for the Studies of Ethnic Politics, Senior Researcher,
Institute of Europe (Russian Academy of Sciences). 11-3 Mokhovaya str., Moscow, 125009, Russia.

e-mail: petroskolkov@yandex.ru

Additional information

Received: April 21, 2021. Revised: May 20, 2021. Accepted: October 3, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Oskolkov, Petr V. "Ethnoregional Separatism in Europe: Disintegration vs. Integration?"

Journal of International Analytics 12, no. 3 (2021): 59–71.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-59-71>

Historical Institutionalism and the European Union's post-Cold War Foreign Policy Development

Marek Neuman, University of Groningen, Groningen, the Netherlands

Correspondence: m.neuman@rug.nl

ABSTRACT

This paper maintains that Historical Institutionalism – with its emphasis on such concepts as path dependency, time, continuity and change, critical junctures, and unintended consequences – serves as a valuable theoretical tool in explaining the *why* and *how* of the European Union developing from a strictly economic union during the first forty years of its existence towards a political union with a global foreign policy agenda in the post-Cold War period. Discussing the EU's post-1989 foreign policy development and zooming in on the EU's policy towards Eastern Europe to illustrate its argument, the paper argues that Brussels' participation in global politics has for long been in the making. More specifically, four elements that have determined – and continue to do so – the EU's foreign policy portfolio are first, the successful economic integration in the first forty years of the European Union's existence; second, the logic of integration through institutionalization driving EU integration since 1952; third, the – at first – informal European Political Cooperation witnessing the emergence of tacit norms and rules of conducting foreign policy coordination; and fourth, the rhetoric commitment to the region of Central and Eastern Europe pre-1989.

KEYWORDS:

European Union, foreign policy, Historical Institutionalism, path dependency, unintended consequences, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership

Introduction

The eve of the thirtieth anniversary of the dissolution of the Soviet Union – and the accompanying bipolar nature of the international arena – provides good grounds for assessing how new actors developed their foreign and security policy agendas to occupy a spot in the new multipolar global order. Whereas in doing so, much scholarly attention has been paid to the rise of the so-called BRICS countries (Brazil, Russia, India, China, and South Africa),¹ the European Union (EU) – somewhat surprisingly at first sight, – also made its entry to the world of global high politics. Surprising because the European Union, when established, was anything but a foreign policy actor. Set up as an economic entity among six Western European countries in the early 1950s, its main goal was the establishment of a common market to facilitate free movement of goods, services, capital and workers. Throughout the first forty years of its existence, then, we observe much institutional and policy development geared towards achieving this fundamental goal of establishing the – by now dubbed – single European market. While the development of a proper single European market necessitated the development of a (limited) external dimension – whether in the shape of establishing a common external tariff for non-EU imports or negotiating EU-wide trade agreements with third countries – the European Union's foreign policy profile remained a low one. Yet, assessing the very same Union today, one cannot but notice that it has developed into an actor that, rather than shying away from getting involved in global politics, aims at taking center stage; whether as an observer to the United Nations, a peacekeeper in Ukraine, or a party to the Iranian Nuclear Deal, to name only a few.²

The present paper discusses the development of the European Union as a foreign policy actor in the post-Cold War era. It does so by adopting a historical institutionalist (HI) approach, rather than looking for explanations within the more traditional approaches to understanding international relations; whether realism, liberalism, or social constructivism.³ Consequently, this paper maintains that the European Union's venturing into high global politics may be less surprising than initially might appear. The rapid institutional development within the area of the EU's global agency that we observe over the past thirty years should be understood as a result of internal and external developments. Whereas the former mainly centers around the HI concept of path dependency, the latter predominantly refers to global events unleashed with the end of the Cold War and the subsequent demise of the Soviet Union in 1991. Similarly to M. Vachudova, who in her analysis of the EU's enlargement argued that the way EU expansion would ultimately turn out was shaped "[w]ell before the collapse of the Soviet bloc in 1989,"⁴ this paper maintains that the Union's foreign policy development and agenda post-Cold War has been long in the making.

Yet, while being thrust into the newly developing multipolarity in the aftermath of the Cold War as a result of the abovementioned combination of internal and external pressures, the European Union's ability to develop effective agency has been severely limited due to its inherently complex institutional structure. Having to maneuver

1 Chin 2010; Lukyanov 2010; Flemes 2011; Cooper, Flesmes 2013; Smith 2013; Makarychev 2014; Chebankova 2017.

2 Laatikainen, Smith 2006; Cronberg 2017; Gehring et al. 2017.

3 Tonra, Christiansen 2004; Pänke 2019.

4 Vachudova 2007, 105.

between intergovernmentalism on the one and supranationalism on the other end – with the scale prominently tilting towards the first within the domain of foreign policy, – its global ambitions are often greater than the accompanying instruments it has at its disposal.¹ Nowhere is this more visible than in the EU's development of a foreign policy approach towards Eastern Europe, whether in the shape of the European Neighbourhood Policy (ENP) or the more recent Eastern Partnership (EaP). At the same time, however, this paper argues that not developing a policy framework vis-à-vis Eastern Europe was not a viable option for the European Union either, leaving Brussels in a difficult and vulnerable position.

To answer this paper's main question – namely whether and how Historical Institutionalism helps us to understand the development of the European Union's foreign policy agenda in the post-Cold War period – the remainder of this article is structured as follows. After this short introduction, the theoretical and methodological considerations underpinning this research are explained, with the main focus lying on the applicability of Historical Institutionalism to the study of EU (foreign) policy development. This is followed by a discussion of the EU's development as a foreign policy actor post-Cold War from a HI perspective. Paying attention to concepts such as path dependency, time, continuity and change, critical junctures, and unintended consequences, the section argues that HI sheds light on why (and how) the Union abandoned the idea of being an economic union in favor of developing a political dimension as well. Subsequently, the paper zooms in on the EU's foreign policy towards Eastern Europe, providing a snapshot of the argument made throughout the paper. The concluding section summarizes the main findings.

Institutions Matter: Historical Institutionalism and Methodological Considerations

With other new institutionalist variants – particularly Rational Choice, Sociological, and Discursive Institutionalism² – Historical Institutionalism shares the fundamental premise that “institutions matter.”³ Similarly, all these variants share a definition of institutions, which are seen as both formal and informal rules and norms that – depending on the strand in question – determine an actor's behavior and/or identity.⁴ HI's specific contribution to the growing body of scholarly literature theorizing European integration lies in its focus on the effects institutions have on actor behavior over a longer period of time; put simply, “history matters, too.” As P. Pierson first summarized it, Historical Institutionalism is “[h]istorical because it recognizes that political development must be understood as a process that unfolds over time. It is *institutionalist* because it stresses that many of the contemporary implications of these temporal processes are embedded in institutions – whether these be formal rules, policy structures, or norms.”⁵

1 Wallace 2017.

2 Schmidt 2008; Saurugger 2020; Schneider, Ershova 2020.

3 Christiansen, Verdun 2020.

4 Ibid.

5 Pierson 1996, 126.

Consequently, early HI scholarship of the European integration process focused on explaining *continuity*, by arguing that actors' decision- and policy-making is largely constrained by decisions taken – and policies created – in the past. Such path dependency, or being “locked in” in certain policy alternatives, largely explains why EU institutions – rules, policy structures, or norms – tend to persist over time.¹ At the same time, HI scholars were faced with the fact that despite the overwhelming tendency of EU institutions to persist, change does occur, too. Hence, institutional *change* was conceptualized as occurring as a result of so-called critical junctures, defined as “relatively short periods of time during which there is a substantially heightened probability that agents' choices will affect the outcome of interest.”² First viewed as a result of sudden, exogenous shocks, but in more recent literature also as a result of incremental, endogenous forces, a window of opportunity for substantial change in the course of action opens.³ If taken advantage of, path dependency can be mitigated against, if not, the window of opportunity closes and the initial institution has once again persisted.

With its *longue durée* approach to European integration, its emphasis on institutional continuity and change, and its ability to problematize critical junctures, Historical Institutionalism has established itself firmly among the theories of European integration. Not only has it been applied to studies of the European integration process writ large and of individual EU institutions, but it has also been increasingly applied to make sense of developments within various EU policy areas. Most commonly, we find HI explanations of EU social, market, and monetary policies,⁴ but also the EU's external relations dimension has not remained untouched. As such, M. Vachudova discusses the EU's enlargement policy as a case in point supporting the HI hypothesis of earlier designed policies determining the course of action with regard to the European Union's external agenda. In her work, she highlights the centrality of *unintended consequences* resulting from institutions created in a given spatio-temporal context; the European Union's enlargement to Eastern Europe, itself a result of Western Europe's successful economic integration pre-1989, has led to the enlargement agenda *de facto* becoming a democratization agenda, but also to the development of enlargement fatigue making any further enlargement less likely and more complex.⁵

Yet, with the notable exception of Ginsberg and Smith,⁶ little historical institutionalist research has been conducted into the European Union's development as a foreign policy actor, beyond enlargement policy.⁷ Building upon Ginsberg and Smith's argument that, defying the many sceptics, the “EU [...] grew into a true global political actor rather than remaining a regional economic power,”⁸ this paper attempts to remedy for the relative absence of HI theorizing in the area of EU foreign policy. It does so by zooming in on the area of EU foreign policy vis-à-vis Eastern Europe – first in the shape of the European Neighbourhood Policy and later in the form of

1 Pollack 2019, 111.

2 Copoccia, Kelemen 2007, 348.

3 Mahoney, Thelen 2010.

4 See, amongst many others, Pierson 1996; Meunier, McNamara 2007; Rittberger 2012; Verdun 2015.

5 Vachudova 2007, 112–115.

6 Ginsberg, Smith 2007.

7 For a historical institutionalist analysis of the European Union's enlargement policy, please refer to Giandomenico 2009.

8 *Ibid.*, 268.

the Eastern Partnership – making use of the above-discussed theoretical concepts of path dependence, time, continuity and change, critical junctures, and unintended consequences. The paper relies on desk research, analyzing both relevant primary and secondary literature; whereas the first refers to EU treaties and documents that are pertinent to our understanding of the EU's foreign policy development and agenda post-Cold War, the second refers to the growing body of scholarly literature on the very same topic.

From Economic to Political Union: The Role of Institutions and Exogenous Shocks

Against the backdrop of a failed integration attempt in the area of defense – and foreign – policy in the early 1950's that would have assumed the form of a European Defense Cooperation, six Western European countries – Belgium, France, Italy, Luxembourg, the Netherlands, and the Federal Republic of Germany – embarked upon the path of integrating the (West) European continent in economic terms. From a neo-functional logic, for which the concept of functional spillover is central,¹ the six European countries had spent the first four decades of the European integration process creating an economic union, which would see the European Communities – as the EU was known back then – establish itself as a zone of prosperity, economic growth, and innovation. What began with the creation of the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1952, gained in traction with the signing of the Treaty of Rome in 1957, launching the European Economic Community (EEC). In the period 1952 to 1992, the bulk of European integrationist activity was geared towards solidifying the single European market in order to fully achieve the four fundamental freedoms proclaimed in Rome; free movement of goods, services, capital and workers.² As such, we see the gradual addition and institutionalization of new policy areas that are being considered instrumental to a European single market, whether in the area of, for instance, agriculture, competition, customs, fisheries, or transport. Accompanying the widening portfolio of EU policy areas is a steady, but certainly not linear, communitarization – or supranationalization – of EU policy- and decision-making. Both the expansion of policy areas and the supranationalization of the European Union – mostly taking the form of policy proposals being put forward by the European Commission rather than individual member states and of decisions being taken by qualified majority voting (QMV) rather than unanimity – defined particularly the 1980s. The Single European Act (SEA), signed in 1986, then codified both these trends, next to setting out the EU's agenda for the years to come; in line with its economic character, the European Union was to focus on establishing a monetary union among its member states, thereby eliminating one of the most visible obstacles to a well-functioning single European market.³

1 Rosamond 2005.

2 European Economic Community, "Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Treaty Establishing the European Economic Community)," Eur-Lex, accessed March 18, 2021, <https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=EN>. Please note that the original text of the Treaty of Rome is only available in Dutch, French, German, and Italian; the official languages of the six EEC founding members.

3 European Communities, "Single European Act," Official Journal of the European Communities, accessed March 18, 2021, <https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=EN>.

Only very few exceptions to this purely economic logic behind European integration marked the first four decades of European integration. Amongst the most visible ones is the European Union's willingness to enlarge; whereas in 1957, the EU counted six member states, it boasted 12 members by the time of signing the SEA.¹ While Cold War-driven geopolitical considerations most certainly also played a role in explaining both the desire to join the European Union and the EU's willingness to absorb more states, the enlargement process itself was primarily driven by an economic integrationist logic; it centered around access to the EU's internal market and economic assistance.² Next to the EU's enlargement portfolio, voices for the European Union going beyond a purely economic union began to be increasingly heard in the late 1980s; as a result of the accelerated single European market program, some began to argue for the need to accompany the economic character of the union with a social policy. Once again, from an economic point of view, if full free movement of goods, services, capital, and workers was to be achieved, this would necessitate some level of harmonization in the areas of, among many others, pension, health care, and diploma/training recognition.

Of particular importance to this paper, though, is the informal (at first) development of foreign policy cooperation among the then EU member states that took the form of the European Political Cooperation (EPC) and that took shape in parallel to the formal economic integration of the European Union. Emerging from the 1970 Davignon report, the EPC set out to improve the mutual understanding of foreign policy preferences among the six EU member states, to enable a political dialogue on foreign policy matters, and to strengthen solidarity among participating countries. Where attainable, the EPC was also to enable mutual decisions.³ Intergovernmental in nature, the EPC at first remained fully isolated from the institutionalized economic integration among Western European countries; informal meetings among participating ministers of foreign affairs took place biannually (later four times a year) and primarily served as a forum for consultation on a limited range of topics, with issues such as security or post-colonial relations remaining off limits. It was not until the Single European Act that the EPC was integrated into the European Union's institutional structure with a small permanent secretariat established in Brussels. And yet, despite its initially informal, under-institutionalized, and non-funded character, the sole habit of discussing foreign policy matters gave rise to norms that continue to inform the European Union's foreign policy until today; the principles of "*confidentiality, consensus, and consultation*."⁴ As de G. Bassompierre put it, what emerged among the EU member states as a result of foreign policy socialization was a "consultation reflex" that saw no member state "willing to jeopardize present commitments to consult before adopting formal positions or launching national initiatives on important international questions of mutual concern."⁵ This paper argues that these implicitly accepted norms guiding early EU foreign policy consultations – in conjunction with the successful economic integration among Western European countries and with the European Union's "integration by institutionalization"

1 The new members were: Denmark, Ireland, and the United Kingdom (1973), Greece (1981) and Portugal and Spain (1985).

2 In contrast to later enlargement rounds that would follow in the 2000s, the EU did not design an explicit democratization, and rule of law-based trajectory that candidate countries had to successfully implement to qualify for enlargement.

3 Keukeleire, Delreux 2014, 42–46.

4 Smith 2001, 87.

5 Bassompierre 1988, 49.

logic – laid the groundwork for the rapid development in EU foreign policy making in the post-Cold War period.

Throughout the 1980s, the EPC/EU developed an agenda supporting structural change in third countries/regions, targeting primarily Central and Eastern European countries and their attempts at reforming their socialist regimes.¹ However, the loosely institutionalized and poorly staffed EPC structures soon proved insufficient to adequately respond to a series of exogenous shocks occurring at the fringes of the European Union in the late 1980s and early 1990s, potentially compromising the EU's stability and prosperity. Particularly the end of the Cold War with the subsequent dissolution of the Soviet Union, the ensuing emergence of newly independent and newly sovereign countries at the European Union's Eastern border, and the violent dissolution of Yugoslavia proved to be a critical juncture in the development of the EU's foreign policy domain. A window of opportunity for those member states wishing to turn the European Union from a purely economic to a political union opened up, and was adequately instrumentalized by means of calling for a second intergovernmental conference to complement one planned earlier to discuss monetary integration, both to take place in Maastricht in early 1992.

As a result of several *institutions* called into life throughout the first forty years of the EU's existence, and thus in line with HI's emphasis on path dependency, the Treaty on European Union signed in Maastricht established the European Union's Common Foreign and Security Policy (CFSP), a highly institutionalized and formalized set-up to enable the European Union's participation in global affairs. Particularly the following norms have driven the EU's post-Cold War foreign policy development: first, the historical insistence of being a value-based community open to "any European State,"² second, its long-established integrationist logic designed to overcome European crises by accelerating and deepening integration, and third, its widely-accepted notion of consensus/intergovernmentalism in the domain of foreign policy coordination paired with a coordination reflex. Founding the CFSP, intergovernmental in character and equipped with explicit instruments (common actions and common positions), can thus be seen as the European Union's response to the emerging multipolarity in the aftermath of the Cold War.

While boasting global ambitions, the development of an EU foreign policy agenda was first and foremost driven by the need to address the impending question of EU enlargement to the East. Not only was further EU enlargement a result of forty years of successful economic integration in Western Europe, as M. Vachudova maintains,³ but it was also an outcome of the EU's normative commitment towards the region in the past. Having rhetorically encouraged democratic reform throughout the Cold War, it came as little surprise that the newly independent and newly sovereign countries of Central and Eastern Europe turned to Brussels for assistance/guidance in regard to their transition towards liberal democracies with a capitalist market economy.⁴ However, this paper goes beyond the argument that EU expansion to the East has

1 Keukeleire, Delroux 2014, 46.

2 European Communities, "Treaty on European Union," Official Journal of the European Communities, p. 63, accessed March 22, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=EN>.

3 Vachudova 2007.

4 Lane 2007.

been determined before the collapse of the Soviet Union, by maintaining that the first forty years of Western Europe's (economic) integration lay the groundwork for foreign policy development post-1983 *writ large*.

To an extent, then, the EU has been thrust into global politics in the late 1980s/early 1990s as a result of a combination of endogenous shocks and an internally-constructed logic of ever-progressing integration and expansion. If economic integration proved to be the rationale behind cooperation among Western European countries post-WWII, foreign policy development was to shape European integration post-Cold War. This is attested by the quick sequence of reform treaties that saw the light post-1989 and that often centered around the enlargement/foreign policy domains. The Treaty of Amsterdam (1999) created the function of High Representative of the CFSP, thereby creating the position of a permanent foreign policy official that would represent the European Union towards the outside world, next to establishing the instrument of "common strategies," which was to enable longer-term, strategic planning vis-à-vis third countries and regions.¹ The Treaty of Nice (2001) predominantly focused on internal institutional reforms that were to prepare EU structures for the impending enlargement, but also contained foreign policy provisions, such as the possibility to nominate EU special representatives.² The most visible institutional development in the area of foreign policy, though, came with the Lisbon Treaty (2007). Not only has the position of the High Representative of the CFSP (as of now dubbed High Representative for Foreign Affairs and Security Politics) been linked to the post of vice-president of the supranational European Commission (thereby creating an explicit link between the supranational and intergovernmental elements of European integration), but the Treaty also established the European Union's diplomatic service, the European External Action Service (EEAS).³ Yet, despite all these developments over the last thirty years, the foreign policy cooperation norms as established pre-1989 – particularly the principle of consensus – proved to be resilient to change and continue to dictate EU foreign policy up until the present day.

In parallel with institutionalizing its foreign policy presence, the European Union built its foreign policy agenda. Centered around questions of enlargement and development aid to the countries of the Global South (often former colonies of individual member states) in the 1990s, its agenda grew to encompass virtually all regions in the world and a broad range of policy matters, from multilateralism, over human rights and climate change, to terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. The European Union's response to these challenges was summarized in its first ever foreign policy strategy in 2003, which clearly marked the EU's arrival on the stage of global politics. Entitled "European Security Strategy: a Secure Europe in a Better World," the Union's foreign policy conception was still largely driven by the enlargement logic in that it put much emphasis on regime transformation and

1 European Union, "Treaty of Amsterdam," Official Journal of the European Communities, accessed March 22, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:1997D/TXT&from=EN>.

2 European Union, "Treaty of Nice," Official Journal of the European Communities, accessed March 24, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=EN>.

3 European Union, "Treaty of Lisbon," Official Journal of the European Union, accessed March 24, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=EN>.

the promotion of democracy, human rights and the rule of law.¹ Yet, without the accompanying foreign policy tools and transformation incentives, the EU's strategy proved to be too ambitious, suffering from a rhetoric-practice gap; on paper, the European Union had outlined a determined, normative agenda, but on the ground, it had to concede much of its goals as a result of not being sufficiently equipped and often not speaking with one voice.² Consequently, the EU's second foreign policy strategy, published in 2016 and entitled "A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy," argued for the EU's foreign policy being guided by "principled pragmatism;" not compromising on its own values, the European Union needs to pursue its interests in a manner taking into account its own strengths.³ The strategy thereby also implicitly acknowledged the Union's (institutional) weaknesses, calling for the strengthening of global multilateralism as a way to remedy for these. Differently from earlier on, emphasis was no longer put on promoting democratic change abroad, but rather on strengthening resilience in its near and more distant neighbourhood.⁴

The European Union's Foreign Policy vis-à-vis Eastern Europe: Surprisingly Unexpected

The final section of this paper introduces a discussion of the European Union's foreign policy towards Eastern Europe in a bid to support the previously elaborated argument, namely that the EU's institutional and in-scope development in the area of foreign policy can be understood from a historical institutionalist perspective by placing emphasis on, among others, EU norms and policies established during the first forty years of EU integration, as these continue to drive foreign policy development today. More specifically, it builds upon M. Vachudova's argument that the EU's enlargement policy that emerged as a central feature of its foreign policy post-1989 was determined long before the end of the Cold War, by arguing that so was the Union's outreach to the region of Eastern Europe. The substance of the argument is simple: the European Union's focus on bringing Central and Eastern European countries into the European Union throughout the 1990s and early 2000s has made Brussels' involvement further East, to a large extent, inevitable. And while any EU foreign policy vis-à-vis such countries as Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine was implausible pre-1989, its contours began to be drawn then, being continuously refined with every enlargement-related decision taken post-1989.

With the EU enlargement process comprising twelve – mostly Central and Eastern European⁵ – countries coming to an end with the signing and ratification of the Treaty of Accession in 2003 and 2005, the European Union's new, Eastern, neighbourhood quickly came into focus. This was not only a result of the EU's drive to stabilize and securitize its neighbourhood – much in line with the logic driving the EU's enlargement

1 Council of the European Union, "European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World," accessed March 22, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/documents/ST-15895-2003-INIT/en/pdf>.

2 Tocci 2009.

3 European External Action Service, "A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy: Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe," accessed March 23, 2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

4 Juncos 2017; Tocci 2020.

5 Of the twelve countries that eventually joined the European Union in 2004 and 2007, ten were Central and Eastern European ones; the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Poland, Slovenia, and Slovakia joined in 2004, with Bulgaria and Romania following in 2007. The remaining two countries to join were Cyprus and Malta.

policy a decade earlier, – but also a result of the new EU member states wanting to put their recently gained transition experience to use. Unwilling and unable to provide any of the new neighbouring countries with an EU membership perspective, in itself problematized as one of the unintended consequences of the EU's Eastward enlargement,¹ the European Union continued following the logic of institutionalization, establishing the European Neighbourhood Policy (ENP) in 2003. Largely based upon the European Union's market attraction – built upon economic association through free trade agreements, – the ENP is not only meant to bring Eastern European countries closer to the EU, but also addresses the Southern European (Mediterranean) border countries.² Yet, ever since its inception, the ENP framework has suffered from many shortcomings that inhibit its transformational potential vis-à-vis its partner countries. As such, the ENP has been criticized for its emphasis on bilateralism, rather than trying to bring the region(s) together in an effort to solve the many outstanding issues – amongst which first and foremost the many (frozen) conflicts – multilaterally.³ It has been criticized for being under-funded, resulting in having only very limited, if any at all, impact on third state transformation.⁴ It has been problematized as suffering from the European Union's dividedness on many foreign (but also economic) policy issues, and for not defining clear benchmarks against which any possible progress – followed by closer association – can be objectively measured.⁵ Most relevant to this paper are two policy decisions that have – in true historical institutionalist fashion – driven ENP reform and development in later years. First, the non-inclusion of the largest of the Eastern European countries and simultaneously the most important EU economic partner in the region, the Russian Federation, in the ENP framework.⁶ While not by choice, but rather upon Moscow's own insistence on developing a separate framework for structuring EU-Russia relations,⁷ Russia's non-presence in the ENP severely inhibited the EU's policy framework ever since its launch, seeing both Russia's ties and ambitions in the region now constituting the "shared neighbourhood." Second, the grouping together of countries of both the Mediterranean basin and Eastern Europe in one policy framework; countries that not only perform very differently along most indicators (be it political regime, civil society participation, economic development, and others), but that also harbor very distinct ambitions vis-à-vis the European Union itself. Whereas the countries of the Mediterranean basin do not express any intention to become part of the Union, some countries of Eastern Europe – such as Georgia, Moldova, or Ukraine – have openly underlined their ambitions to join the EU in the medium- to long-term. It is the European Union's unwillingness to answer these calls for a membership perspective that is often presented as yet another inherent weakness of the ENP.⁸

1 Vachudova 2007, 115–118.

2 The Mediterranean countries grouped under the European Neighbourhood Policy are Algeria, Israel and the Palestinian Authority, Egypt, Jordan, Lebanon, Libya, Morocco, Tunisia, and Syria.

3 Sasse 2009.

4 Missiroli 2010.

5 Smith 2005.

6 Comelli 2004.

7 EU–Russia relations have, since the 2003 Saint-Petersburg EU–Russia Summit, been structured in the so-called "Four Common Spaces" framework; a Common Economic Space, a Common Space of Freedom, Security and Justice, a Common Space of External Security, and a Common Space of Research and Education.

8 Sasse 2008.

Some of these challenges to the European Neighbourhood Policy were addressed by the creation of two region-specific sub-frameworks; the Union for the Mediterranean (2008) and the Eastern Partnership (2009), of which particularly the second is of interest to this section.¹ Both the emergence and the structure of the EaP can be assessed through the historical institutionalist lens; its launch has been accelerated in the aftermath of the Russo-Georgian war of August 2008, which can be seen as a critical juncture in the ENP's development, opening a window of opportunity for EU member states with a foreign policy interest (and expertise) in Eastern Europe to push for more robust engagement with countries of the region.² The ensuing Eastern Partnership, then, is an example of both continuity and change of the earlier ENP; whereas the EaP continues to rely on the long-established integrationist logic and on the EU's economic appeal (manifested in the Deep and Comprehensive Free Trade Agreements to be concluded with the individual partner countries), we also see the addition of new policy portfolios structuring EU–EaP relations. As such, besides focusing on the economy and market harmonization, cooperation spans the areas of good governance, connectivity, and strengthening civil society, for which the Civil Society Forum has been launched in parallel to the EaP itself. While the Eastern Partnership, compared to the ENP, expanded the EU's outreach, this still takes place within a broad framework defined by the absence of a tangible EU membership perspective for the EaP countries in question.

Historical Institutionalism seems to hold great explanatory power when assessing not only *why*, but also *how*, the European Union developed a foreign policy agenda towards the neighbourhood at large, and the Eastern European neighbourhood more specifically. Furthermore, a historical institutionalist reading of the ENP and EaP also directs our attention to the so-called unintended consequences of decisions made and policies created in the past. With regard to the ever-enhancing EU involvement in Eastern Europe, the one unintended consequence most certainly is the heightened tensions in the European Union's relationship with the Russian Federation. While extending beyond the scope of this article, the deterioration of EU–Russian relations as a result of, first, the European Union's enlargement to the East and, second, the Union's foreign policy agenda vis-à-vis Eastern Europe, at times seen as Russia's own sphere of influence, have sparked much scholarly attention.³ Yet, with the notable exception of T. Casier's work, this scholarly focus only rarely conceptualizes the quality of EU–Russian relations as an *unintended consequence* of policy decisions made in a different spatio-temporal context.⁴

Conclusion

This paper attempted to shed light on the European Union's rapid transformation from a strictly economic entity spanning several Western European countries during the Cold War

1 The Eastern Partnership comprises all the EU member states and the six Eastern European countries of the ENP, namely Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine.

2 Neuman 2015, 95–142.

3 Averre 2009; Trenin 2009; Dias 2013; Cadier 2014; Bechev 2015; Delcour 2015; Kazharski and Makarychev 2015; Delcour 2018; Noutcheva 2018.

4 Casier 2019.

into a political union of – currently – twenty-seven member states, boasting a vibrant foreign policy agenda active in global politics. In assessing *why* and *how* the European Union, post-1989, became one of the poles in the newly multipolar global order, this paper introduces a historical institutionalist reading of the Union's (foreign) policy development to supplement the many existing – more traditional – approaches to the study of European integration. As such, this paper should not be read as substituting for these alternative theoretical explanations, but rather as complementing these by elaborating upon the contribution that Historical Institutionalism can make in furthering our understanding of the European Union venturing into global politics over the past thirty years. With its emphasis on concepts such as path dependency, time, continuity and change, critical junctures, and unintended consequences, Historical Institutionalism proves to be a valuable theoretical tool to make sense of the European Union's development as a foreign policy actor.

As such, this paper argues that the following four elements to a great extent predestined the European Union's development of a foreign policy domain in general, and of becoming involved in its Eastern neighbourhood more specifically: first, the successful economic integration in the first forty years of the European Union's existence; second, the logic of integration through institutionalization driving EU integration since 1952; third, the – at first – informal European Political Cooperation witnessing the emergence of tacit norms and rules of conducting foreign policy coordination; and fourth, the rhetoric commitment to the region of Central and Eastern Europe pre-1989. The economic success of integration in Western Europe – manifested in the establishment of a single European market – has resulted in the area becoming a pool of attraction for third countries. Particularly the closest neighbors, just on the other side of the Iron curtain, having been encouraged for decades to rid themselves of the oppressive Soviet dominance, were prone to turn to Brussels for guidance and assistance on their own path towards a "European future" in the aftermath of the Cold War. To address these calls, the European Union fell back upon a proven recipe: economic association through institutionalization. Yet, the countries of Central and Eastern Europe insisted on their relations with Brussels going beyond economic cooperation only, propelling the Union to design a comprehensive enlargement policy with the goal of not only economic, but also political, transformation of EU candidate countries. In the medium-term, the decision to incorporate Central and Eastern European countries into EU structures drove its subsequent foreign policy development to the wider region in the form of, first, the European Neighbourhood Policy and, later, the Eastern Partnership. All of these EU foreign policy endeavors follow the same institutionalizing logic developed decades earlier. Furthermore, Historical Institutionalism allows us to conceptualize so-called unintended consequences of policy decisions made in an earlier spatio-temporal context. In this paper, the ever-deteriorating EU–Russia relations are problematized as one such unintended consequence of the EU's incremental foreign policy development vis-à-vis Eastern Europe; a region that is considered strategic to Russia's interests.

While this paper confirms the applicability of Historical Institutionalism to the study of the EU's development as a foreign policy actor, it should not be read as depriving the Union as a whole, but also individual member states as its constituent parts, of agency. Although, in line with what Historical Institutionalism predicts, earlier made policy decisions severely limit decision makers' maneuvering space in making any

subsequent policy change and adjustments, the European Union's transformation into a political actor with a global presence is a sequence of decisions driven by individual member states, who continue to play a dominant role in the ever-expanding, though strictly intergovernmental, domain that is foreign policy.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Averre, Derek. "Competing Rationalities: Russia, the EU and the 'Shared Neighbourhood'." *Europe-Asia Studies* 61, no. 10 (2009): 1689–1713. <https://doi.org/10.1080/09668130903278918>.
- Bassompierre, Guy de. *Changing the Guard in Brussels*. New York: Praeger, 1988.
- Bechev, Dimitar. "Understanding the Contest between the EU and Russia in their Shared Neighborhood." *Problems of Post-Communism* 62, no. 6 (2015): 340–349. <https://doi.org/10.1080.10758216.2015.1067751>.
- Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59, no. 3: 341–369. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>.
- Cadier, David. "Eastern Partnership vs Eurasian Union? The EU–Russia Competition in the Shared Neighbourhood and the Ukraine Crisis." *Global Policy* 5, no. 1 (2014): 76–85. <https://doi.org/10.1111.1758-5899.12152>.
- Casier, Tom. "The Unintended Consequences of a European Neighbourhood Policy without Russia." *The International Spectator* 54, no. 1 (2019): 76–88. <https://doi.org/10.1080.03932729.2019.1555224>.
- Chebankova, Elena. "Russia's Idea of the Multipolar World Order: Origins and Main Dimensions." *Post-Soviet Affairs* 33, no. 3 (2017): 217–234. <https://doi.org/10.1080.1060586X.2017.1293394>.
- Chin, Gregory. "The Emerging Countries and China in the G20: Reshaping Global Economic Governance." *Studia Diplomatica* 63, no. 2 (2010): 105–123.
- Christiansen, Thomas, and Amy Verdun. "Historical Institutionalism in the Study of European Integration." In *Oxford Encyclopedia of European Union Politics*, edited by Finn Laurse, Oxford: Oxford University Press, 2020.
- Comelli, Michele. "The Challenges of the European Neighbourhood Policy." *The International Spectator* 39, no. 3 (2004): 97–110. <https://doi.org/10.1080/03932720408457087>.
- Cooper, Andrew F. and Daniel Flesmes. "Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: An Introductory Review." *Third World Quarterly* 34, no. 6 (2013): 943–962. <https://doi.org/10.1080.01436597.2013.802501>.
- Cronberg, Tarja. "No EU, no Iran Deal: The EU's Choice between Multilateralism and the Transatlantic Link." *The Nonproliferation Review* 24, no. 3–4: 243–259. <https://doi.org/10.1080/10736700.2018.1432321>.
- Dias, Vanda Amaro. "The EU and Russia: Competing Discourses, Practices and Interests in the Shared Neighbourhood." *Perspectives on European Politics and Society* 14, no. 2 (2013): 256–271. <https://doi.org/10.1080.15705854.2013.785261>.
- Delcour, Laure. "Between the Eastern Partnership and Eurasian Integration: Explaining Post-Soviet Countries' Engagement in (Competing) Region-Building Projects." *Problems of Post-Communism* 62, no. 6 (2015): 316–327. <https://doi.org/10.1080/10758216.2015.1057075>.
- Delcour, Laure. "Dealing with the Elephant in the Room: The EU, Its 'Eastern Neighbourhood' and Russia." *Contemporary Politics* 24, no. 1 (2018): 14–29. <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1408169>.
- Flesmes, Daniel. "India-Brazil-South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interest, Strategies and Values of the Emerging Coalition." *International Studies* 46, no. 4 (2011): 401–421. <https://doi.org/10.1177/002088171004600402>.
- Gehring, Thomas, Kevin Urbanski, and Sebastian Oberthür. "The European Union as an Inadvertent Great Power: EU Actorness and the Ukraine Crisis." *Journal of Common Market Studies* 55, no. 4 (2017): 727–743. <https://doi.org/10.1111/jcms.12530>.
- Giandomenico, Jessica. "Path Dependency in EU Enlargement: Macedonia's Candidate Status from a Historical Institutional Perspective." *European Foreign Affairs Review* 14, no. 1 (2009): 89–112.
- Ginsberg, Roy H., and Michael E. Smith. "Understanding the European Union as a Global Political Actor: Theory, Practice, and Impact." In *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, edited by Sophie Meunier and Kathleen R. McNamara, 267–281. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Juncos, Ana E. "Resilience as the New EU Foreign Policy Paradigm: A Pragmatist Turn?" *European Security* 26, no. 1 (2017): 1–18. <https://doi.org/10.1080.09662839.2016.1247809>.
- Kazharski Aliaksei, and Andrey Makarychev. "Suturing the Neighborhood? Russia and the EU in Conflictual Intersubjectivity." *Problems of Post-Communism* 62, no. 6 (2015): 328–339. <https://doi.org/10.1080.10758216.2015.1057077>.
- Keukeleire, Stephan, and Tom Delreux. *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Laatikainen, Katie Verlin, and Karen E. Smith (eds). *The European Union at the United Nations*. London: Palgrave Macmillan, 2006.
- Lane, David. "Post-Communist States and the European Union." *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24, no. 4 (2007): 461–477. <https://doi.org/10.1080/13523270701674558>.
- Lukyanov, Fyodor. "Russian Dilemmas in a Multipolar World." *Journal of International Affairs* 63, no. 2 (2010): 19–32.
- Pänke, Julian. "Liberal Empire, Geopolitics and EU Strategy: Norms and Interests in European Foreign Policy Making." *Geopolitics* 24, no. 1: 100–123. <https://doi.org/10.1080/14650045.2018.1528545>.
- Pollack, Mark A. "Rational Choice and Historical Institutionalism." In *European Integration Theory*, edited by Antje Wiener, Tanja A. Börzel, and Thomas Risse, 108–127. Oxford: Oxford University Press, 2019.

Mahoney, James, and Kathleen Thelen. "A Theory of Gradual Institutional Change." In *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, edited by James Mahoney and Kathleen Thelen, 1–37. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

Makarychev, Andrey. *Russia and the EU in a Multipolar World: Discourses, Identities, Norms*. Stuttgart: Ibidem-Verlag, 2014.

Meunier Sophie, and Kathleen R. McNamara, eds. *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Missiroli, Antonio. "The ENP in Future Perspective." In *The European Neighbourhood Policy in Perspective: Context, Implementation and Impact*, edited by Richard G. Whitman and Stefan Wolff, 259–270. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

Neuman, Marek. *Too Small to Make an Impact? The Czech Republic's Influence on the European Union's Foreign Policy*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 2015.

Noutcheva, Gergana. "Whose Legitimacy? The EU and Russia in Contest for the Eastern Neighbourhood." *Democratization* 25, no. 2 (2018): 312–330. <https://doi.org/10.1080.13510347.2017.1363186>.

Pierson, Paul. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies* 29, no. 2 (1996): 123–163.

Rittberger, Berthold. "Which Institutions for Post-War Europe? Explaining the Institutional Design of Europe's First Community." *Journal of European Public Policy* 8, no. 5 (2011): 673–708. <https://doi.org/10.1080.13501760110083464>.

Rosamond, Ben. "The Uniting of Europe and the Foundation of EU Studies: Revisiting the Neofunctionalism of Ernst B. Haas." *Journal of European Public Policy* 12, no. 2 (2005): 237–254. <https://doi.org/10.1080.13501760500043928>.

Sasse, Gwendolyn. "The European Neighbourhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours." *Europe-Asia Studies* 60, no. 2 (2008): 295–316. <https://doi.org/10.1080.09668130701820150>.

Sasse, Gwendolyn. "The European Neighbourhood Policy and Conflict Management: A Comparison of Moldova and the Caucasus." *Ethnopolitics* 8, no. 3–4 (2009): 369–386. <https://doi.org/10.1080.17449050903086971>.

Saurugger, Sabine. "Sociological Institutionalism and European Integration." In *Oxford Encyclopedia of European Union Politics*, edited by Finn Laursen. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Schmidt, Vivien A. "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse." *Annual Review of Political Science* 11, no. 11 (2008): 303–326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.

Schneider, Gerald, and Anastasia Ershova. "Rational Choice Institutionalism and European Integration." In *Oxford Encyclopedia of European Union Politics*, edited by Finn Laursen. Oxford: Oxford University Press, 2020.

Smith, Martin A. "Russia and Multipolarity since the End of the Cold War." *East European Politics* 29, no. 1 (2013): 36–57. <https://doi.org/10.1080/21599165.2013.764481>.

Smith, Karen E. "The Outsiders: The European Neighbourhood Policy." *International Affairs* 81, no. 4 (2005): 757–773.

Smith, Michael E. "Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy." *Journal of Common Market Studies* 39, no. 1 (2001): 79–104.

Tocci, Nathalie. "Firm in Rhetoric, Compromising in Reality: The EU in the Israeli-Palestinian Conflict." *Ethnopolitics* 8, no. 3–4 (2009): 387–401. <https://doi.org/10.1080.17449050903086989>.

Tocci, Nathalie. "Resilience and the role of the European Union in the World." *Contemporary Security Studies* 41, no. 2 (2020): 176–194. <https://doi.org/10.1080.13523560.2019.1640342>.

Tonra, Ben, and Thomas Christiansen, eds. *Rethinking European Union Foreign Policy*. Manchester: Manchester University Press, 2004.

Trenin, Dmitri. "Russia's Spheres of Interest, not Influence." *The Washington Quarterly* 32, no. 4 (2009): 3–22. <https://doi.org/10.1080.01636600903231089>.

Vachudova, Milada Anna. "Historical Institutionalism and the EU's Eastward Enlargement." In *Making History: European Integration and Institutional Change at Fifty*, edited by Sophie Meunier, and Kathleen R. McNamara, 105–120. Oxford: Oxford University Press, 2007.

Verdun, Amy. "A Historical Institutional Explanation of the EU's Response to the Euro Area Financial Crisis." *Journal of European Public Policy* 22, no. 2 (2015): 219–237. <https://doi.org/10.1080.13501763.2014.994023>.

Wallace, William. "European Foreign Policy since the Cold War: How Ambitious, How Inhibited?" *The British Journal of Politics and International Relations* 19, no. 1 (2017): 77–90. <https://doi.org/10.1177/1369148116685297>.

Author

Marek Neuman,

Assistant Professor, University of Groningen, Faculty of Arts, Department of International Relations and International Organization, PO Box 716, 9700 AS, Groningen, the Netherlands.

e-mail: m.neuman@rug.nl

Additional information

Received: April 1, 2021. Revised: April 26, 2021. Accepted: September 20, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Neuman, Marek. "Historical Institutionalism and the European Union's post-Cold War Foreign Policy Development." *Journal of International Analytics* 12, no. 3 (2021): 72–86. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-72-86>

Исторический институционализм и эволюция внешней политики Европейского союза после окончания холодной войны

АННОТАЦИЯ

В данной статье утверждается, что исторический институционализм – с его акцентом на таких концептах, как зависимость от предшествующего развития, время, непрерывность и изменение, критические моменты и непредвиденные последствия – служит ценным теоретическим инструментом для объяснения того, почему и как Европейский союз трансформировался из исключительно экономического союза в течение первых сорока лет своего существования в направлении политического союза с глобальной внешнеполитической повесткой дня в период после холодной войны. Через анализ эволюции внешней политики ЕС после 1989 г. и рассмотрение политики ЕС в отношении Восточной Европы автор утверждает, что участие Брюсселя в мировой политике уже давно находится в процессе становления. В частности, выделяются четыре элемента, которые определили и продолжают определять внешнеполитический портфель ЕС: во-первых, успешная экономическая интеграция в первые сорок лет существования Европейского союза; во-вторых, логика интеграции через институционализацию, которая двигала интеграцию в ЕС с 1952 г.; в-третьих, неформальное европейское политическое сотрудничество, свидетельствующее о появлении негласных норм и правил проведения внешнеполитической координации; и, в-четвертых, риторическая приверженность региону Центральной и Восточной Европы до 1989 г.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Европейский союз, внешняя политика, исторический институционализм, зависимость от предшествующего развития, непредвиденные последствия, Европейская политика соседства, Восточное партнерство

Сведения об авторе

Марек Нойман,

Университет Гронингена, Факультет искусств,
кафедра международных отношений и международной организации,
716, 9700 AS, Гронинген, Нидерланды.

e-mail: m.neuman@rug.nl

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 1 апреля 2021.

Переработана: 26 апреля 2021.

Принята к публикации: 20 сентября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Нойман, М. Исторический институционализм и эволюция внешней политики Европейского союза после окончания холодной войны // Международная аналитика. – 2021. – Том 12 (3). – С. 72–86.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-72-86>

В поисках оптимальной архитектуры европейской безопасности: ЕС и НАТО – вместе или вместо?

Юлия Юрьевна Мельникова, РСМД, Москва, Россия

Контактный адрес: jmelnikova@russiancouncil.ru

АННОТАЦИЯ

Изменения внешнеполитических приоритетов Вашингтона, а также внутренние проблемы в НАТО способствовали эрозии трансатлантической солидарности и развитию альтернативных проектов в области безопасности в Европе, которые сегодня заслуживают пристального исследовательского внимания. На основе параметров, разработанных в рамках концепции сообществ безопасности, автор сравнивает нынешнее состояние трансатлантической и собственно европейской систем безопасности, чтобы оценить жизнеспособность обоих проектов. Автор исходит из того, что ключевым фактором успешности НАТО и Общей внешней политики и безопасности (ОВПБ) ЕС является соответствующая коллективная идентичность объединений, и рассматривает нематериальные, институциональные и практические компоненты ее формирования и закрепления. В качестве исходной точки трансформации идентичности рассматривается развитие нового дискурса для обоснования задач дальнейшего сплочения членов объединения: в НАТО этот процесс происходит в рамках подготовки к обновлению стратегической концепции в 2022 г., а в ЕС – через развитие идеи о «стратегической автономии», и с точки зрения новизны и обоснованности он выглядит более убедительным, чем дискурс НАТО. Однако для того, чтобы общий дискурс трансформировался в общие практики, необходимо иметь разветвленную и управляемую структуру каналов взаимодействия между участниками сообщества безопасности – автор приходит к выводу, что, в то время как институциональная структура НАТО это позволяет, ЕС испытывает большие сложности в создании своей. Как следствие, накопленный в НАТО опыт общих практик, пусть не всегда успешных и комплексно реализуемых, создает внутреннюю инерцию в сообществе, сохраняя его устойчивость и предоставляя временный ресурс для преодоления внутренних противоречий. В этой ситуации построение «стратегической автономии» ЕС – вопрос не столько будущего, сколько продолжения системных усилий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

НАТО, трансатлантические отношения, «стратегическая автономия» ЕС, PESCO, европейская безопасность, #NATO2030

Более 70 лет трансатлантические отношения оставались основой системы безопасности в Европе, с большим или меньшим успехом адаптируясь к изменениям международной среды. Североатлантический договор изначально предполагал не только военное, но также основанное на общих ценностях политическое и экономическое сотрудничество¹, и через укрепление этой составляющей НАТО постепенно превратилась в полноценное сообщество безопасности², способствуя закреплению доминирующей роли США по окончании холодной войны.

Однако по мере того как внешнеполитическое внимание Вашингтона перемещалось сначала на Ближний Восток, а затем в Азиатско-Тихоокеанский регион, в Альянсе периодически обострялись центробежные тенденции, усугублявшиеся неспособностью руководства убедительно обосновать новые задачи³. Стратегическая концепция 2010 г.⁴, закрепившая так называемое «тройное расширение» НАТО (по составу членов, спектру задач и географическому охвату деятельности)⁵, не привела к консолидации организации. Призванный растворить связанные с представлениями о собственной роли в рамках организации противоречия⁶, соединив военное, экономическое и идеологическое⁷, документ, напротив, сыграл скорее дезориентирующую роль. На этом фоне новый импульс получили проекты по укреплению собственно европейской безопасности. Идея о «стратегической автономии» ЕС во второй половине 2010-х гг. вышла на принципиально новый уровень, запустив серьезную перестройку институтов безопасности в союзе.

В контексте трансформации мирового порядка динамика в области европейской безопасности приобретает дополнительную исследовательскую актуальность. В статье предпринимается попытка сравнить текущее состояние систем безопасности в ЕС и НАТО, чтобы оценить конкурентоспособность европейского проекта, на основе концепции сообществ безопасности⁸. Первый раздел обосновывает выбор теоретических линз и вводит основные категории сравнения. Во втором разделе рассматривается текущее идеологическое сопровождение как мобилизационный инструмент развития сообществ в НАТО и ЕС. Третий раздел посвящен роли институтов и институционального взаимодействия в стимулировании общих практик объединений.

Сотрудничество в области безопасности в трансатлантическом регионе: точки зрения

До последнего времени не предпринимались попытки сравнить НАТО и политику ЕС в области обороны и безопасности по одному основанию. Если Североатлантический альянс рассматривался с позиции самых различных подходов

1 Североатлантический договор // Официальный сайт НАТО. 04 апреля 1949, обновлено 09 декабря 2008. [Электронный ресурс]. URL: https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_17120.htm (дата обращения: 10.02.21).

2 Risse 2016, 22–24.

3 Wolff 2014, 83.

4 "The Alliance's Strategic Concept 2010," NATO Website, November 19, 2010, accessed February 12, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_82705.htm.

5 Арбатов 2006.

6 Wolff 2014, 85.

7 Бартош, А.А. Саммит НАТО в Чикаго: векторы трансформации Альянса // Независимая газета. 08 июня 2012. [Электронный ресурс]. URL: https://nvo.ng.ru/concepts/2012-06-08/1_summit.html (дата обращения: 10.02.21).

8 Adler, Barnett 1998.

(через неореализм¹, теорию альянсов², неинституционализм³, конструктивизм⁴ и даже английскую школу⁵), то для анализа ЕС, как правило, применялись неолиберальные концепции⁶, а его внешнеполитическая деятельность толковалась как имеющая нормативно-трансформационный характер⁷.

Основной аналитический недостаток неореализма при оценке внешнеполитической активности НАТО – исключение внутренней динамики и склонность объяснять центробежные тенденции отсутствием общей угрозы⁸. Однако достаточно успешное формулирование российской угрозы в период между Уэльским и Варшавским саммитами 2014 и 2016 гг. произвело лишь кратковременный сплачивающий эффект. Попытки актуализировать китайскую угрозу, начавшиеся на саммите в Лондоне в 2019 г.⁹ и получившие закрепление в докладе #NATO2030 по адаптации стратегической концепции¹⁰ и итоговом коммюнике саммита в Брюсселе 2021 г.¹¹, пока создают не новый *raison d'être* для Альянса, а новый источник противоречий.

Популярные применительно к ЕС теории интеграции и комплексной взаимозависимости также теряют актуальность для анализа его внешней политики, которая с 2016 г. отчетливо отходит от исследовательской повестки изучения нормативной власти ЕС, способности формировать трансформационные стимулы у стран-соседей в пользу более политизированной и даже секьюритизированной повестки дня¹².

Чтобы сравнить проекты эволюции институтов безопасности в Европе, мы воспользуемся концепцией сообществ безопасности, исконно применявшейся для анализа трансатлантических отношений. В частности, объяснительную ценность для исследования имеют стадийный подход к анализу сообществ, разработанный Э. Адлером и М. Барнеттом, и концепция «сообществ практик» (*communities of practice*), развитая в его отдельных аспектах И. Нойманном, Э. Адлером, В. Пульо и другими исследователями. Как НАТО, так и ЕС уже накопили достаточный опыт в развитии своей обороны, чтобы оценить их соответствие определенной стадии, выделить факторы, которые способствуют / препятствуют выведению сообществ на следующий уровень.

Государства формируют сообщество безопасности, если не рассматривают даже потенциальную возможность решать конфликты между собой военным путем¹³. Этот фундаментальный принцип присущ обоим объединениям. В сво-

1 Waltz 2000.

2 Hendrickson 1999, 85–86; Morrow 1993.

3 Wallander 2000.

4 *Истомин, И.А., Болгова, И.В.* Будущее НАТО: источники неопределенности и возможные сценарии развития // Международный дискуссионный клуб «Валдай». Октябрь 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.valdaiclub.com/files/23349/> (дата обращения: 10.02.21).

5 Buzan, Shouenborg 2018.

6 Pollack 2001.

7 Manners 2002, Бусыгина 2005.

8 Waltz 2000.

9 *Истомин, И.А.* В чем разошлись США и европейские союзники на юбилейном саммите НАТО // Независимая газета. 09 сентября 2019. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ng.ru/kartblansh/2019-12-09/3_7747_kartblansh.html (дата обращения: 10.02.21).

10 "NATO 2030: United in a New Era," November 25, 2020, accessed February 12, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.

11 "Brussels Summit Communiqué," June 14, 2021, accessed August 13, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.

12 Barbé, Morillas 2019, 755–756, 758; Smith, Youngs 2018, 49–52.

13 Adler, Barnett 1998, 30.

ем развитии сообщество проходит три стадии: стадию зарождения (*nascent community*), восхождения (*ascendant community*) и зрелого (*mature community*) сообщества. Для первой стадии необходима структурная общность государств-членов и наличие внешнего импульса (изменение для них условий среды) для формирования сообщества¹. Она также была пройдена обоими объединениями: страны ЕС и НАТО являются развитыми демократиями, взаимосвязанными участниками глобальных экономических, финансовых и технологических процессов, а значит, структурные предпосылки сообщества сформированы. Внешним импульсом для создания НАТО в свое время стало появление общей угрозы в лице СССР, а для ЕС сегодня в качестве такового можно рассматривать трансформацию либерального мирового порядка.

Второй этап является переходным от структурного к процедурному: государства создают устойчивые каналы институционального взаимодействия, предпочтительно по широкому спектру вопросов, и нормализуют их использование для последующего перехода к общим практикам. Поддерживают этот процесс формирование коллективной идентичности и параллельное устранение возникающих разногласий. В случае успешного завершения этапа сообщество становится «зрелым» и характеризуется высокой степенью взаимного доверия, общей идентичностью, политикой в области обороны и перечнем угроз, регулярными совместными практиками. Такое сообщество переходит от коллективной к кооперативной безопасности².

Мы исходим из предположения, что НАТО удалось перейти к «зрелому» сообществу в 1990-е гг. за счет приобретения новых функций и создания универсальной самоценной идентичности, не связанной с существованием общей угрозы в лице СССР. Сообщество начали позиционировать как своего рода цивилизационную структуру для развития старых и социализации присоединяющихся государств-членов при одновременном поддержании их безопасности и укреплении пространства безопасности вокруг них в глобальном масштабе³. Впоследствии список общих угроз и задач постоянно рос (хотя Китай, Россия, Ближний Восток, кибербезопасность, миграция и терроризм затрагивают интересы стран НАТО далеко не в равной степени), требуя материальных вложений и структурных перестроек, что привело к снижению доверия в организации и неудаче в сохранении коллективной идентичности, постоянным попыткам то сужения (как в период 2014–2016), то максимального расширения (как сегодня⁴) фокуса Альянса. В этот же период деятельность ЕС характеризовалась активным продвижением идеи «стратегической автономии» в общий дискурс параллельно с институциональным структурированием взаимодействия в области обороны. Это позволяет нам поместить оба сообщества на вторую стадию развития.

Соответственно, необходимо уделить внимание взаимодействию нематериальных, институциональных и практических переменных в НАТО и ЕС. Исследователи по-разному интерпретируют их соотношение при формировании но-

1 Здесь и далее: Adler, Barnett 1998, 45–48.

2 Adler 2008, 197–198.

3 Williams, Neumann 2000; Risse 2016, 22.

4 См. например: "Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg on launching #NATO2030 – Strengthening the Alliance in an Increasingly Competitive World," June 8, 2020, Accessed August 27, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_176197.htm.

вой идентичности: некоторые отмечают определяющее значение новых идей и эффективного убеждения¹, другие акцентируют внимание на общих практиках² – социально значимых повторяющихся моделях поведения, существующих в особом контексте³ – как факторе интернализации новой идеи. Хотя среди апологетов «сообществ практик» распространена точка зрения, согласно которой практики предшествуют институциональному и дискурсивному закреплению определенной модели взаимодействия,⁴ как представляется, на втором этапе развития сообщества дискурс играет ключевую роль, а институты служат основой вышеуказанного социального контекста для запуска сетевого практического взаимодействия между участниками сообщества. Только на этапе зрелого сообщества, когда практики оформляются в устойчивый, не зависящий от политической конъюнктуры феномен, они могут самостоятельно конституировать идентичность сообществ. Случаи НАТО и ЕС иллюстрируют эту гипотезу.

В исследовании также используется модель И. Нойманна, в соответствии с которой стартовой точкой изменения культуры (что эквивалентно идентичности) сообществ является смена общего дискурса, но только его закрепление в общих практиках, вопреки контрнарративам, приводит к ее окончательной трансформации⁵; можно сказать, наделяет сообщество реальными возможностями для действия (*power*)⁶. Отталкиваясь от модели, рассмотрим, какие идеи призваны мобилизовать коллективную идентичность НАТО и ЕС сегодня, и оценим, насколько институциональная структура объединений способствует реализации регулярных общих практик.

Процессы трансформации коллективной идентичности в НАТО и ЕС

В этом разделе сосредоточимся на нематериальных условиях формирования коллективной идентичности на втором этапе развития сообществ безопасности в ЕС и НАТО – общем дискурсе и процессах «социального обучения» – системного учета негативного опыта для разрешения противоречий дипломатическими методами⁷.

НАТО

Как уже отмечалось, коллективная идентичность НАТО как глобального альянса и ядра либерального мирового порядка не продемонстрировала устойчивости из-за двух основных факторов.

Первый фактор – это объективная дивергенция интересов безопасности стран-участниц по мере ускорения трансформации мирового порядка. Глобальные амбиции США продолжили расти, и на фоне противостояния с Китаем европейская повестка сегодня перемещается на периферию американского внима-

1 Risse 2000.

2 Adler 2008.

3 Adler, Pouliot 2011, 4.

4 Pouliot 2008; Adler, Pouliot 2011, 23–24.

5 Neumann 2002, 11.

6 Adler-Nissen, Pouliot 2014, 5.

7 Adler, Barnett 1998, 46.

ния¹. Европа необходима Вашингтону как безусловный союзник и форпост для противодействия КНР, в то время как значение внутренней динамики в регионе снижается. При этом Брюссель и Пекин де-юре связывают отношения стратегического партнерства² и экономической взаимозависимости³. Поэтому, несмотря на то что риторика администрации Дж. Байдена способствует восстановлению доверия в трансатлантических отношениях в краткосрочной перспективе, проблема различных представлений государств-членов о достаточном масштабе деятельности НАТО, проявлявшаяся во время иракской кампании 2003 г., операции в Ливии 2011 г., обсуждений потенциального членства в альянсе Грузии и Украины, остается.

Объединиться вокруг новой повестки европейские члены НАТО и США могли бы в случае наличия устойчивой коллективной идентичности, но ее отсутствие является вторым фактором центробежных тенденций в Альянсе. По мнению Э. Уолфа, по завершении «тройного расширения» НАТО претендовала одновременно на статус военного блока коллективной безопасности, глобального кризисного менеджера, форума для политических консультаций союзников и демократической организации для международного сотрудничества по широкому спектру проблем, посылая смешанный сигнал и внутрь, и вовне. Поддержка Альянса в государствах-членах снизилась, поскольку его миссия не была понятной, а отдельные направления деятельности противоречили традиционным убеждениям стран и национальным интересам безопасности⁴. По выражению других исследователей, некоторые из социальных ролей НАТО были вестфальскими, а некоторые – поствестфальскими⁵, а значит, априори не универсальными.

Сегодня в Альянсе не хватает убедительного нарратива, который мог бы обосновать новые задачи как интерес и необходимость для всех его членов. В ходе эволюции НАТО накопила внушительный опыт «социального обучения», поэтому такая задача не является невыполнимой. В годы холодной войны приведение союзников к новым общим знаменателям после «кризисов доверия»⁶ происходило через развитие политического взаимодействия и постепенное расширение формулы коллективной идентичности. Частью данного процесса были доклад «комитета трех мудрецов» о наращивании невоенного сотрудничества в 1956 г., и доклад Армеля 1967 г. о сочетании сотрудничества и сдерживания в отношении стран ОВД, последовавший за выходом Франции из военной структуры НАТО. В 2019 г. аналогичная попытка была предпринята в рамках #NATO2030 – проекта по адаптации стратегической концепции Альянса к 2022 г. В июне 2021 г. были приняты переходные принципы новой повестки организации. Основной тезис обновленного нарратива – возвращение конфронтации великих держав,

1 Lippert, Perthes 2020.

2 "International Partnerships: China," European Commission, accessed August 27, 2021, https://ec.europa.eu/international-partnerships/where-we-work/china_en.

3 В 2020 г. ЕС и КНР стали первыми торговыми партнерами друг друга. См. подробнее: "China – Trade," European Commission, accessed August 27, 2021, <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>.

4 Wolff 2014, 88–89.

5 Wagnsson 2011.

6 Манькин, Пилько 2005.

в первую очередь из-за России и Китая¹, при сохранении транснациональных вызовов, в связи с чем НАТО должна оставаться сплоченной изнутри. В оценке угроз это поворот на 180 градусов.

Реактуализация образа «общего врага» призвана, как представляется, внести большую концептуальную ясность о приоритетной деятельности Альянса для сомневающихся союзников. Параллельно новый нарратив продолжает продвигать идеи «глобальной НАТО» через построение сети партнерств во всех регионах мира. Однако если раньше глобализм Альянса носил проактивный характер, то сегодня он отражает скорее стремление к наращиванию внутренней стрессоустойчивости перед лицом вызовов². Теперь НАТО предстоит осторожно распределить по значимости интересы безопасности, оценить их универсальность и соотнести их с затратами, поскольку именно чрезмерный глобализм однажды привел к мобилизации активности ЕС.

ЕС

Евросоюз в силу объективных причин сталкивается с большим количеством трудностей на втором этапе создания собственного сообщества безопасности. Коллективная идентичность объединения до последнего времени не предполагала военно-политической составляющей, а процесс «социального обучения» был связан скорее с устранением разногласий в экономической сфере. Однако в последние годы внешние вызовы (трансформация мирового порядка, центробежные тенденции в НАТО, миграционный кризис и изменение статус-кво в отношениях с Россией) и внутренние проблемы (выход Великобритании из состава ЕС, распространение правого популизма в Германии, Франции, Венгрии, Нидерландах, Австрии) подтолкнули Союз к наращиванию «стрессоустойчивости» уже не только за счет авторитета в международных делах, экономического благосостояния и нормативной силы, но развития и оборонной независимости. ЕС представляет собой наглядный пример того, как системное продвижение нового дискурса может инициировать изменение культуры организации.

В середине 2010-х гг. появилось несколько концептов, сформулировавших новые амбиции ЕС. Представленная на следующий день после голосования по Брекзиту в 2016 г. Глобальная стратегия ввела понятия «принципиального прагматизма» в отношениях с третьими странами и «стрессоустойчивости» ЕС, акцентировав интересы объединения по отношению к ценностям, чтобы «найти что-то среднее между сверхамбициозной задачей поддержания глобального мира на либеральных началах и недостаточно амбициозной задачей простого поддержания стабильности»³. Параллельно, при активной направляющей роли Франции в общеевропейском дискурсе, получило развитие понятие «стратегической автономии» Европы, которое на фоне актуальной политической конъюнктуры было поддержано сначала Германией, а затем и общеевропейской

1 "The Geopolitical Implications of COVID-19," Speech by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the German Institute for Global and Area Studies (GIGA), June 20, 2020, accessed February 10, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_176985.htm.

2 См. подробнее: Мельникова, Ю. Саммит НАТО 2021: «склеенное зеркало» и выводы для России // Российский совет по международным делам. 20 июня 2021 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sammit-nato-2021-skleennoe-zerkalo-i-vyvody-dlya-rossii/> (дата обращения: 06.08.2021).

3 Tocci 2017, 71.

бюрократией. Верховный представитель ЕС Ж. Боррель в своих выступлениях неоднократно призывал к достижению этих целей, в связи с чем его идеи получили название «доктрины Синатры» как попытка пойти «своим путем», отличным от американского, в выстраивании отношений с третьими странами¹.

Глобальная стратегия предоставила членам ЕС возможность более гибкой реализации своей внешней политики, установления партнерств в различных форматах (в том числе с Турцией – для подписания соглашения о приеме мигрантов, с Россией – для строительства газопровода «Северный поток-2» и Китаем – для воплощения экономически выгодных проектов). Проблема множественности дискурсов была как бы решена за счет предложения более инклюзивного общего. В этой связи принципиальное значение имел консенсус крупных европейских держав, ставший более размытым после прихода к власти Дж. Байдена в США².

Тем не менее переход дискурса о «стратегической автономии» на общеевропейский уровень создает задел для его дальнейшего развития. Если на первом этапе соответствующие заявления создали прецедент и возможность для включения военно-политической независимости в идентичность Евросоюза, то впоследствии была проведена работа по системному осмыслению его потенциальной новой роли в международных делах. В целях «социального обучения» в ЕС в 2020 г. был запущен проект «Стратегический компас», целью которого является выработка новой стратегии ОВПБ. Процесс идет при широком привлечении академического сообщества – в обсуждениях документа участвуют представители ведущих аналитических центров ЕС, хорошо к тому же владеющие основами политической теории. На первом этапе была произведена оценка угроз для Союза, а также интересов безопасности государств-членов. Далее, в ноябре 2021 г. планируется опубликовать черновой вариант документа, а принятие окончательного запланировано на первую половину 2022 г., и неслучайно – в этот период председательство в Совете ЕС перейдет к Франции, главному спонсору инициативы. Во всех связанных с процессом документах и выступлениях красной нитью проходит необходимость наращивания «стратегической автономии», «стрессоустойчивости» и способности ЕС реагировать на вызовы в условиях трансформации миропорядка³. При этом, хотя отмечается непротиворечивость европейского проекта трансатлантическому, достаточно однозначно заявляется, что ЕС должен быть способен сам постоять за себя.

Преодоление разногласий в сфере безопасности стало бы для ЕС качественно новым этапом на пути к интернализации оборонной составляющей как необходимого направления интеграции в рамках новой идентичности. Если этого не произойдет, направлению вновь суждено вернуться в пассивно-формальное состояние.

1 См., например: J. Borrell, "The Sinatra Doctrine: Building a United European Front," Institut Montaigne, September 9, 2020, accessed February 12, 2021, <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/sinatra-doctrine-building-united-european-front>.

2 Мельникова 2021.

3 "Council Conclusions on Security and Defense," Council of the European Union, May 10, 2021, accessed August 13, 2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8396-2021-INIT/en/pdf>; также см. отчеты и материалы ведущего мозгового центра, сопровождающего процесс – Института исследований безопасности: "Strategic Compass," ISS, accessed August 20, 2021, <https://www.iss.europa.eu/tags/strategic-compass>.

Институты и практики в области внешней политики и политики безопасности в ЕС и НАТО

Запуск нового общего дискурса должен получить практическое закрепление для его укоренения в качестве элемента новой идентичности сообщества. В этом разделе рассмотрим институциональные рамки развития общих практик в НАТО и ЕС как каналы их реализации, а также сами направления практического сотрудничества.

НАТО

Институциональная структура Североатлантического альянса является безусловным достижением его эволюции. Хотя НАТО представляет собой межгосударственное объединение без элементов наднациональности, процесс реализации принимаемых главами государств решений представляет собой разветвленный, вертикально интегрированный механизм, который позволяет относительно легко распространять нововведения сверху вниз и поддерживать внутреннюю устойчивость и бюрократическую инерцию в турбулентные периоды¹.

Военная структура Альянса постоянно адаптировалась к изменениям его идентичности, спектра задач и угроз. Последние изменения пришлись на период распространения зоны ответственности НАТО за пределы ее территории и появления у Альянса новых ролей. В 2000-е гг. географический принцип структурирования подразделений уступил место функциональному, и сегодня военная машина НАТО построена вокруг Объединенных стратегических командований по операциям и по трансформации². Первое занимается непосредственными аспектами военного сотрудничества, и расположение штабов в его ведении отражает стратегическую расстановку сил и распределение ответственности между крупными странами Альянса: Бельгией, Нидерландами, Италией, Турцией, Германией и Великобританией³. В целом количество штабов в Европе сократилось в пользу мобильных Сил быстрого реагирования, а военная деятельность была минимизирована в пользу околвоенной (подготовка военнослужащих, миротворчество, наблюдение). Второе командование занимается оптимизацией и технологическим совершенствованием трансатлантического взаимодействия. В этом контексте важно отметить озвученные на последнем саммите планы создания Катализатора военных инноваций для Северной Атлантики и Фонда инноваций НАТО как новых каналов институционального сотрудничества.

Соответственно, военная структура НАТО изначально имеет как механизмы поддержания общих практик, так и их постоянной адаптации к потребностям эпохи. В ходе истории сформировался комплексный набор таких практик: военных (осуществление коллективной обороны и сдерживания, реализация миссий НАТО и проведение регулярных учений) и политических (подготовка и проведение саммитов, сам процесс «социального обучения»). С одной стороны,

1 Wallander 2000.

2 James L. Jone, "Transforming NATO's Military Structure," NATO Review, December 1, 2004, accessed February 2, 2021, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2004/01/01/transforming-nato-s-military-structures/index.html>.

3 "The NATO Command Structure," accessed February 2, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_02/1802-Factsheet-NATO-Command-Structure_en.pdf.

они соответствуют различным этапам развития и социальным ролям сообщества (к примеру, сдерживание относится к эпохе холодной войны, а миссии на Ближнем Востоке – к периоду «тройного расширения»), что может затруднять их комплексную реализацию¹. Но поскольку идентичность НАТО развивалась по пути расширения, она естественным образом вбирала в себя все возможные практики, и разная степень их усвоенности не обязательно негативно влияет на устойчивость объединения. Напротив, в периоды разнонаправленных кризисов существует возможность мобилизации и улучшения одной из множества практик.

Наиболее устойчивой общей практикой Альянса остается проведение учений, причем не только непосредственно натовских (*NATO-led*), но и учений НАТО под руководством США (*U.S.-led*) и других государств-членов, совместных с ЕС и странами-участницами запущенной в 1994 г. программы «Партнерство ради мира». Целью всех маневров является отработка или внедрение в ВПК общих стандартов, повышение оперативной совместимости и технологической взаимозависимости. В этом случае можно говорить о формирующей роли практик, хотя пока эта цель в полной мере достигнута только в отношении стран ядра, в то время как новым членам Альянса еще требуется время на адаптацию к общим стандартам.

В год проводится примерно 20–30 маневров, каждый из которых курирует отдельное подразделение командной структуры, тем самым повышая коллективную ответственность. На фоне пандемии COVID-19 в 2020 г. их количество ожидаемо сократилось, а многие компоненты общих и национальных учений были отменены. В частности, были существенно ограничены крупнейшие натовские учения под руководством США *Defender Europe*, однако уже в 2021 г. их проведение состоялось практически в полном объеме, как и проведение собственно натовских флагманских учений *Steadfast Defender*². Наиболее активно учения в 2020 г. принимали в странах Балтии, на Балканах, в Нидерландах. За первую половину 2021 г. уже состоялись крупные ежегодные учения отдельных подразделений: *CWIX*, *Locked Shields*, *Steadfast Armour* и др. Ежемесячно проходят крупные учения ВВС *Ramstein Guard*. Еще около 15 маневров запланировано на вторую половину года³. Ядром активности можно вновь назвать страны Восточной Европы, а также государства Средиземноморья.

Другой заметной практикой являются миссии НАТО за рубежом, которые сегодня носят исключительно небоевой характер: в Косово, Сомали и Средиземноморье. Они имеют менее рутинный и более контекстуальный характер, чем учения, поскольку в ходе истории далеко не каждая общая миссия находила поддержку всех членов Альянса (показательны примеры Ливии, Ирака, Боснии и Герцеговины). К тому же, как показывает вывод войск НАТО из Афганистана, проведение миссий во многом зависит от политической воли лидера Альянса – США. Тем не менее присутствие большинства стран-участниц в объединенных

1 Adler, Pouliot 2011, 28.

2 НАТО и США проводят учения в Европе: что нужно о них знать // DW. 11 мая 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.dw.com/ru/nato-i-ssha-provodjat-rjad-uchenij-v-evrope-cto-nuzhno-o-nih-znat/a-57446990> (дата обращения: 13.08.2021).

3 "Key NATO and Allied Exercises," NATO Factsheet, March 2021, accessed August 13, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/2103-factsheet_exercises.pdf.

контингентах говорит об определенной конституирующей роли натовских практик и в этом случае¹.

Отражая претензию на комплексную идентичность, натовские практики не сводятся к военным. Среди гражданских направлений деятельности выделяются следующие: содействие выполнению резолюции 1325 СБ ООН о положении женщин в условиях военных конфликтов, борьба с последствиями природных катастроф, предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций. В ходе борьбы с пандемией *COVID-19* через Евроатлантический координационный центр реагирования на стихийные бедствия и катастрофы также производилось перераспределение бюджетных средств и медицинского оборудования нуждающимся странам. Военные врачи и медицинский персонал НАТО были задействованы для оказания помощи, строительства полевых госпиталей, доставки лекарств и иных предметов первой необходимости².

Поскольку среди приоритетов будущего сотрудничества появилось противодействие изменению климата, ставшее частью повестки *#NATO2030*³, руководству Альянса было поручено разработать реализуемые цели по сокращению выбросов парниковых газов объектами НАТО. На этой основе также планируется внедрить совместные практики – запустить тематический диалог на высоком уровне и разработать картографический метод изменения выбросов парниковых газов военными объектами государств-членов⁴.

Тем не менее есть и такие практики в НАТО, которые дают системный сбой при попытках их закрепления. В первую очередь это увеличение военных расходов государств-членов⁵, имеющее большое значение как отражение трансатлантического единства, но с 1970-х гг. остающееся наиболее острым вопросом Альянса⁶. Для реализации такой практики нет институциональных предпосылок, как нет и идейного согласия. Также не вполне понятно из текущих заявлений представителей НАТО, какие общие практики могут быть сформированы в отношении КНР – отсутствие принципиального консенсуса по этому вопросу не позволяет пойти дальше общих фраз.

Таким образом, с институциональной точки зрения у НАТО действительно есть большой задел для инерционного развития даже при наличии противоречий в виде существующей системы каналов взаимодействия, укрепляющей взаимозависимость, но не все существующие общие практики устойчивы. Особенно важно то, что практического закрепления не находят новые элементы коллективной идентичности, а значит, ее обновление под влиянием нового дискурса пока недостаточно однозначно.

- 1 "Operations and Missions: Past and Present," April 22, 2021, accessed August 13, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52060.htm.
- 2 "NATO's Response to the COVID-19 Pandemic Factsheet," October, 2020, accessed February 10, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/2010-factsheet-COVID-19_en.pdf.
- 3 Jens Stoltenberg, "NATO and the Security Implications of Climate Change," September 28, 2020, accessed February 10, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_178355.htm.
- 4 "Brussels Summit Communiqué," June 14, 2021, accessed August 13, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.
- 5 "Defense Expenditure of NATO Countries (2013–2020)," March 16, 2021, accessed August 13, 2021, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/3/pdf/210316-pr-2020-30-en.pdf.
- 6 Впервые системно он был поставлен администрацией Р. Никсона и нашел документальное отражение в Декларации об Атлантических отношениях 1974 г. "Declaration on Atlantic Relations," June 19, 1974, accessed August 13, 2021, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_26901.htm.

ЕС

Европейская структура принятия решений в области внешней политики и обороны принципиально отличается от институциональной структуры НАТО. Ее активное формирование, в сущности, началось в 2016–2017 гг., в то время как до этого оборонные институты находились в зачаточном состоянии и плохо соотносились с механизмами выработки внешней политики. На данном этапе это достаточно разветвленная, но скорее горизонтальная система, состоящая из гражданских и военных институтов, не во всем скоординированных между собой. Для понимания причин возникновения проблемы необходимо уделить время эволюции механизмов.

Военная составляющая получила закрепление в 1992 г. в качестве второй опоры ЕС в виде ОВПБ в Маастрихтском договоре. Хотя ОВПБ предполагала разработку общей оборонной политики и создание общих сил для ее реализации, в действительности она существовала только для координации внешнеполитических курсов стран-членов, в то время как коллективная оборона целиком обеспечивалась НАТО. Единственной легитимной практикой в введении ЕС было проведение гуманитарных операций вне зоны ответственности Альянса, не противоречащих его общей линии, по Петербургскому мандату.

Впоследствии европейская внешнеполитическая деятельность начала приобретать собственные отличительные черты, а планирование – структурированные формы. Европейская стратегия безопасности 2003 г. обозначила претензии Евросоюза на роль международного актора, ее наиболее важные направления развили стратегии по Центральной Азии (2007), Арктике (2008), Дунаю (2011); появилось Восточное партнерство. Несмотря на то что достигать поставленные цели предполагалось за счет распространения нормативной силы, повышение координации и эффективности внешней политики ЕС требовало ее институционального структурирования. В 2004 г. для наращивания внутренних ресурсов было создано Европейское оборонное агентство (ЕОА), а в 2007 г. для их трансляции вовне – Европейская служба внешних действий (ЕСВД) во главе с Высоким представителем ЕС по иностранным делам и политике безопасности¹. Первым эту должность получил бывший генсек НАТО Х. Солана, что отражало серьезность намерений европейцев и желание сохранить некий «переходный мостик» одновременно. Также в 2007 г. в рамках ОВПБ появилась Общая политика безопасности и обороны (ОПБО), в которой акцент делался на военную компоненту. Так в ЕС оформились политический и военный треки ОВПБ.

Тем не менее эти два направления до сих пор нечетко скоординированы между собой. Руководящие указания по ОПБО предоставляет Совет ЕС, а утверждает их – Европейский совет. При этом Европейская комиссия и Европейский парламент не имеют права законодательной инициативы в рамках процесса, хотя имеют непосредственное отношение к военному бюджету ЕС, из которого он финансируется. Внешняя политика в целом определяется разработанной в ЕСВД Глобальной стратегией, принятой в 2016 г., а ОПБО – разработанной Евро-

1 Громыко 2019, 9.

пейским советом Основной целью 2003 г., и эти документы не соподчиняются, что мешает как идеологическому оформлению коллективной идентичности ЕС по вопросу обороны, так и практической деятельности¹.

Соединить оборонный и внешнеполитический треки призван механизм Постоянного сотрудничества в области обороны (*PESCO*), поскольку его реализация подотчетна обоим направлениям, ЕСВД и ЕОА одновременно. Механизм был впервые введен Лиссабонским договором 2007 г., но изначально не получил развития. Его реактивация на саммите ЕС 2017 г. стала практическим отражением попыток изменения коллективной идентичности, поставив задачу непосредственного наращивания всего спектра военных возможностей ЕС для осуществления общих практик на всех необходимых уровнях в целях укрепления «стратегической автономии» Европы и повышения статуса ЕС как важного для поддержания глобальной безопасности игрока². В рамках механизма сегодня реализуется 46 коллективных проектов, направленных на модернизацию морских и воздушных систем стран ЕС, создание своих вооружений, реорганизацию системы подготовки и дислокации наземных вооруженных сил, улучшение логистики, а также формирование способности союза противостоять угрозам в космосе и киберпространстве³. В поддержку *PESCO* был создан новый институт – Европейский оборонный фонд, хотя из-за пандемии в 2020 г. его изначальный бюджет был сокращен вдвое⁴.

Реализация проектов *PESCO* могла бы сыграть роль конституирующей общей практики, одновременно укрепив непосредственные мощности Союза и привив его членам культуру взаимодействия по оборонным проектам. Тем не менее, хотя формально все страны ЕС, кроме Мальты и Дании, задействованы в механизме, активно вовлечены в руководство проектами и их осуществление только страны ядра, достаточно обеспеченные, чтобы поддерживать свою обороноспособность, но недовольные выстраиванием приоритетов безопасности в рамках НАТО, – в первую очередь Франция, а также Италия, Германия, Испания и Греция. Участие остальных стран можно назвать скорее эпизодическим и формальным⁵. По этой причине Франция предпринимала попытку добиться практического развития европейских оборонительных возможностей за счет более ограниченного количества сильных с точки зрения ВПК стран, запустив в июне 2018 г. Европейскую интервенционную инициативу. К ней присоединились Франция, Германия, Великобритания, Дания, Испания, Нидерланды, Португалия, Бельгия и Эстония, подписав декларацию о намерениях о ЕИИ как форуме государств, готовых использовать свои возможности и силы без ущерба для деятельности других институтов коллективной безопасности или специальных коалиций⁶. Но и эта инициатива оказалась малопродуктивной, несмотря на то

1 Мельникова 2021.

2 "Consolidated version of the Treaty on European Union. Protocol (No. 10) on Permanent Structured Cooperation Established by Article 42 of the Treaty on European Union," May 9, 2008, accessed February 10, 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008M/PRO/10&from=EN>.

3 PESCO Website, accessed February 10, 2021, <https://pesco.europa.eu/>.

4 "Provisional Agreement Reached on Setting-Up the European Defense Fund. Council of the European Union," December 14, 2020, accessed August 13, 2021, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/12/14/provisional-agreement-reached-on-setting-up-the-european-defence-fund/>.

5 Подробнее см.: Мельникова 2021.

6 Тимофеев 2019, 38.

что учредительная встреча состоялась и даже определила перечень проблемных вопросов¹.

Безусловно, наращивание оборонных возможностей и повышение взаимозависанности стран-участниц – не единственная практика, от нормализации которой зависит трансформация коллективной идентичности ЕС. В тесной взаимосвязи с ней развивается поэтапная разработка общих целей в области обороны через новые институты ежегодного Скоординированного обзора об обороне (CARD) и Механизма развития мощностей, которые позволяют отслеживать процесс реализации *PESCO* и взаимосвязанных с ним инициатив.

У ЕС, как и у НАТО, также есть свои миссии и операции за рубежом: сегодня это 6 военных (Босния и Герцеговина, ЦАР, Мали, Сомали (2) и Африканский Рог) и 10 гражданских (на Ближнем Востоке, постсоветском пространстве, в Африке) проектов, цели которых соответствуют диапазону, обозначенному в Маастрихтском договоре, – это гуманитарные операции, операции по предотвращению конфликтов, поддержанию мира, разоружению, урегулированию кризисов, военному консультированию. Тем не менее организация военных операций производится отдельными странами-участницами (рамочными нациями) и не является продуктом действительно коллективной ответственности. Гражданские миссии более централизованы – их сопровождением занимается Механизм гражданского планирования и управления (*Civilian Planning and Conduct Capability*) в рамках ЕСВД.

В развитие небоевых гражданских миссий в 2017 г. в ЕСВД также появился Механизм военного планирования и управления (*Military Planning and Conduct Capability*). Было объявлено о попытке перевести положенные на бумагу еще в 2006 г. боевые группы ЕС на общее финансирование через механизм «Афина» для повышения коллективной ответственности за их эффективность. Тем не менее боевые группы так и не получили практического развития².

Таким образом, сегодня деятельность ЕС можно охарактеризовать как попытку запустить процесс наращивания мощностей во всех отраслях оборонного комплекса и создать предпосылки для формирования пересекающихся военно-технологических кластеров стран-участниц различных проектов, зависящих друг от друга, вписанных в единую институциональную систему принятия решений. Несмотря на разумный подход к созданию новых институтов, их перерастание в реализацию принципиально новых общих практик, которые бы свидетельствовали о закреплении нового дискурса в идентичности ЕС, затруднено.

Заключение

В последние годы наблюдаются трансформационные процессы в системе безопасности в Европе: если исконно ее ядром была НАТО, то сегодня предпосылки создания собственной параллельной системы появились в ЕС, в связи с чем было произведено сравнение развития обоих объединений через призму концепции сообществ безопасности.

1 К ним были отнесены: Сахель, Карибский бассейн, Прибалтика, проекция силы вовне и терроризм.

2 “EU Missions and Operations,” accessed August 13, 2021, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/csdp_missions_and_operations_factsheet.pdf.

Чтобы обосновать смысл существования и новые задачи для стран-участниц, в обоих объединениях был сформирован новый дискурс как первая ступень обновления их коллективной идентичности. В НАТО его формирование происходило в рамках процесса #NATO2030, но не привело к существенной трансформации прежнего глобалистского вектора. В ЕС процесс наиболее системно отражен в идее «стратегической автономии» и проекте «Стратегического компаса».

Оба сообщества имеют как сильные, так и слабые стороны в развитии нематериальных компонентов. Альянс отличает накопленный опыт «социального обучения», относительная преемственность ключевых составляющих даже ослабленной коллективной идентичности, в то время как для привычной идентичности Евросоюза военно-политическая компонента все еще чужда. Вместе с тем европейский дискурс острее и убедительнее в силу новизны, гибкости и последовательности продвижения. Однако говорить о его успешном закреплении рано, поскольку проведение стратегической линии во многом зависит от консенсуса крупных держав и не обладает самостоятельной инерционной динамикой.

В области институциональной структуры НАТО имеет безусловное преимущество, так как представляет собой зрелый механизм с устоявшимися алгоритмами мобилизации государств-членов в форматах различных общих практик. Каналы принятия подобных решений в ЕС находятся в стадии формирования и пока не продемонстрировали практической эффективности, позволяя противоречиям между странами-участницами блокировать совместные практики. Несмотря на попытки систематизировать существующие институты, вызывает сомнение их способность к линейному развитию.

Как следствие, ни одна из немногочисленных практик, связанных с оформлением «стратегической автономии» ЕС, не реализуется в полной мере. Однако и количество не всегда продуктивно: различные даже отработанные практики НАТО остаются во многом разнонаправленными, отражая расходящиеся интересы безопасности государств-членов. Отсутствие единых стратегических ориентиров также мешает появлению практик, отвечающих потребностям эпохи.

В такой ситуации представляется, что при том, что и НАТО, и ЕС не трансформировали новый общий дискурс в новые практики и не смогли обновить свою коллективную идентичность в соответствии с последними тенденциями развития международной среды, накопленный опыт взаимодействия и структура управления в НАТО создают более прочный инерционный потенциал. На этом фоне текущих действий ЕС в области внешней политики и обороны может быть недостаточно для успешной конкуренции с Альянсом. Однако, учитывая, что вербально союз и не ставит это в качестве своей задачи, в том случае, если его системные попытки наращивать самостоятельность продолжатся, можно ожидать поэтапного запуска общих практик, и уже их нормализация может создать импульс для дальнейшего роста амбиций ЕС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Арбатов, А.Г. Расширение НАТО и национальные интересы России // *Полития*. – № 2. – 2006. – С. 94–103. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=14775345&>.
- Arbatov, A.G. "Rasshirenie NATO i natsional'nye interesy Rossii." *Politiya*, no. 2 (2006): 94–103 [In Russian].
- Бусыгина, И.М. Европейский Союз: новые измерения концепции суверенитета // *Политическая наука*. – 2005. – № 4. – С. 47–69. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskiy-soyuz-novye-izmereniya-kontseptsii-suvereniteta>
- Busygina, I.M. "Evropeiskii Soyuz: novye izmereniya kontseptsii suvereniteta." *Politicheskaya nauka*, no. 4 (2005): 47–69 [In Russian].
- Громыко, А.А. Дилеммы Европейского оборонного союза // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2019. – Т. 12. – № 2. – С. 6–28. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2019-12-2-6-28>.
- Gromyko, A.A. "Dilemmas of the European Defence Union." *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law* 12, no. 2 (June 11, 2019): 6–28. <https://doi.org/10.23932/2542-0240-2019-12-2-6-28>.
- Манькин, А., Пилько, А. Солидарность добровольная и вынужденная в исторической ретроспективе НАТО // *Международные процессы*. – Май / Август, 2005. – Т. 3. – № 2. – С. 100–112. [Электронный ресурс]. URL: <http://intertrends.ru/old/seven/010.htm>.
- Manykin, A., Pil'ko, A. "Solidarnost' dobrovol'naya i vynuzhden'naya v istoricheskoi retrospektive NATO." *Mezhdunarodnye protsessy* 3, no. 2 (2005): 100–112 [In Russian].
- Мельникова, Ю.Ю. На пути к «стратегической автономии» ЕС: промежуточные итоги // *Современная Европа*. – 2021. – В печати.
- Melnikova, Y.Y. "Strategic Autonomy: Up-to-date Results." *Contemporary Europe*. Forthcoming [In Russian].
- Тимофеев, П.П. Сравнительный анализ приоритетов Франции и ФРГ в развитии PESCO // *Журнал ИМЭМО РАН*. – 2019. – № 2. – С. 33–47. <https://doi.org/10.20542/aN-j-2019-2-33-47>.
- Timofeev, P. "Comparative Analysis of French and German Priorities in the Elaboration of PESCO." *Analysis and Forecasting. IMEMO Journal* 2 (2019): 33–47 [In Russian].
- Adler, Emmanuel, and Michael Barnett. *Security Communities*. Cambridge University Press, 1998.
- Adler, Emanuel, and Vincent Pouliot. "International Practices." *International Theory* 3, no. 1 (February 18, 2011): 1–36. <https://doi.org/10.1017/S175297191000031X>.
- Adler, Emanuel. "The Spread of Security Communities: Communities of Practice, Self-Restraint, and NATO's Post-Cold War Transformation." *European Journal of International Relations* 14, no. 2 (June 1, 2008): 195–230. <https://doi.org/10.1177/1354066108089241>.
- Adler-Nissen, Rebecca, and Vincent Pouliot. "Power in Practice: Negotiating the International Intervention in Libya." *European Journal of International Relations* 20, no. 4 (December 29, 2014): 889–911. <https://doi.org/10.1177/1354066113512702>.
- Barbé, Esther, and Pol Morillas. "The EU Global Strategy: The Dynamics of a More Politicized and Politically Integrated Foreign Policy." *Cambridge Review of International Affairs* 32, no. 6 (November 2, 2019): 753–70. <https://doi.org/10.1080/09557571.2019.1588227>.
- Buzan, Barry, and Laust Schouenborg. *Global international society: A new framework for analysis*. Cambridge University Press, 2018.
- Hendrickson, Ryan C. "The Enlargement of NATO: The Theory and Politics of Alliance Expansion." *European Security* 8, no. 4 (December 1999): 84–99. <https://doi.org/10.1080/09662839908407428>.
- Lippert, Barbara and Volker Perthers. "Strategic Rivalry between United States and China. Causes, Trajectories, and Implications for Europe." *Research Paper 4*. SWP. April, 2020. https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2020RP04_China_USA.pdf.
- Manners, Ian. "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" *JCMS: Journal of Common Market Studies* 40, no. 2 (June 16, 2002): 235–58. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00353>.
- Morrow, James D. "Arms versus Allies: Trade-Offs in the Search for Security." *International Organization* 47, no. 2 (May 22, 1993): 207–33. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027922>.
- Neumann, Iver B. "Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy." *Millennium: Journal of International Studies* 31, no. 3 (July 24, 2002): 627–51. <https://doi.org/10.1177/03058298020310031201>.
- Pouliot, Vincent. "The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities." *International Organization* 62, no. 02 (April 3, 2008). <https://doi.org/10.1017/S0020818308080090>.
- Pollack, Mark A. "International Relations Theory and European Integration." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 39, no. 2 (June 16, 2001): 221–44. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00286>.
- Risse, Thomas. "Let's Argue!: Communicative Action in World Politics." *International Organization* 54, no. 1 (2000): 1–39.
- Risse, Thomas. "The Transatlantic Security Community: Erosion from Within?" In R. Alcaro, J. Peterson, E. Greco, eds. *The West and the Global Power Shift*, 22–43. London: Palgrave MacMillan, 2016.
- Smith, Michael H., and Richard Youngs. "The EU and the Global Order: Contingent Liberalism." *The International Spectator* 53, no. 1 (January 2, 2018): 45–56. <https://doi.org/10.1080/03932729.2018.1409024>.
- Tocci, Nathalie. *Framing the EU Global Strategy*. Cham: Springer International Publishing, 2017. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-55586-7>.
- Wagnesson, Charlotte. "NATO's Role in the Strategic Concept Debate: Watchdog, Fire-Fighter, Neighbour or Seminar Leader?" *Cooperation and Conflict* 46, no. 4 (December 2, 2011): 482–501. <https://doi.org/10.1177/0010836711422470>.
- Wallander, Celeste A. "Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War." *International Organization* 54, no. 4 (2000): 705–35.
- Waltz, Kenneth N. "NATO Expansion: A Realist's View." *Contemporary Security Policy* 21, no. 2 (August 28, 2000): 23–38. <https://doi.org/10.1080/13523260008404253>.
- Williams, Michael C., and Iver B. Neumann. "From Alliance to Security Community: NATO, Russia, and the Power of Identity." *Millennium: Journal of International Studies* 29, no. 2 (June 24, 2000): 357–87. <https://doi.org/10.1177/03058298000290020801>.
- Wolff, Andrew T. "Crafting a NATO Brand: Bolstering Internal Support for the Alliance through Image Management." *Contemporary Security Policy* 35, no. 1 (January 2, 2014): 73–95. <https://doi.org/10.1080/13523260.2014.885708>.

Сведения об авторе

Юлия Юрьевна Мельникова,

аспирант МГИМО МИД России, программный ассистент Российского совета по международным делам (РСМД). Россия, 119049, Москва, 4-й Добрынинский пер., 8.
e-mail: jmelnikova@russiancouncil.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 12 февраля 2021.

Переработана: 18 августа 2021.

Принята к публикации: 1 сентября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Благодарности

Автор выражает благодарность редакции журнала за вдумчивый подход к работе с текстом и конструктивные предложения по его совершенствованию, а также двум анонимным рецензентам за их комментарии.

Отдельную признательность хочется выразить И.А. Истомину – первому читателю и критику материала – за полезные советы, замечания, провокационные вопросы и мотивацию продолжать, пришедшую как нельзя вовремя.

Цитирование

Мельникова, Ю.Ю. В поисках оптимальной архитектуры европейской безопасности: ЕС и НАТО – вместе или вместо? // *Международная аналитика.* – 2021. – Том 12 (3). – С. 87–104.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-87-104>

Looking For the Optimum Security Architecture in Europe: EU and NATO – Together or Apart?

ABSTRACT

The recent years saw the most turbulent period of transformation of the liberal world order since the end of the Cold War. This directly affects transatlantic relations, historically serving as a beacon of the Washington's foreign policy. This notwithstanding, while the U.S. foreign policy priorities have been changing, the members of the transatlantic community have seemed to be drifting further apart, which causes the development of alternative projects to maintain European security. This article aims to compare the current state of affairs in the transatlantic and the European security systems, relying on the parameters, developed within the framework of the security communities theory, so as to assess their feasibility and prospects. The author proceeds from the assumption that the relevant collective identity serves as a key factor for NATO's and EU's CFSP success and analyzes its ideational, institutional and practical components. New discourse is perceived as a starting point for transforming the identity of communities through formulating and justifying their main tasks. NATO is currently developing its new narrative while working on the alliance's new strategic concept, with the EU elaborating on the idea of its "strategic autonomy", creating a more vibrant and well-grounded story than NATO. However, to be translated into common practices the discourse should be rooted into a well-developed system of institutional communication channels, which is a distinctive feature of NATO, but not the EU. As a result, NATO's experience in common practices, though not always

successful and mutually complementing, creates an inertia within the community, providing for its stability and allowing for timely resolving inner conflicts. In this regard, the EU “strategic autonomy” is a matter of continuous systemic effort, rather than that of time.

KEYWORDS

NATO, PESCO, European security, European strategic autonomy, transatlantic relations, #NATO2030

Author

Julia Yurievna Melnikova,

PhD Student, MGIMO University, Program Assistant, Russian International Affairs Council (RIAC).

Address: 8, 4th Dobryninsky Pereulok, Moscow, 119049.

e-mail: jmelnikova@russiancouncil.ru

Additional information

Received: February 12, 2021. Revised: August 18, 2021. Accepted: September 1, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

Acknowledgements

The author would like to thank the editorial staff for their thoughtful approach to the text and constructive suggestions for its improvement, as well as the two anonymous reviewers for their comments. I would like to express special gratitude to I.A. Istomin, the first reader and critic of the material, for his helpful advice, remarks, provocative questions, and motivation to continue, which came just in time.

For citation

Melnikova, Julia Yu. “Looking For the Optimum Security Architecture in Europe: EU and NATO – Together or Apart?” *Journal of International Analytics* 12, no. 3 (2021): 87–104.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-87-104>

Looking for the Impossible: The Futile Search for a Balanced Doctrine of Humanitarian Intervention

Arman Grigoryan, Lehigh University, Bethlehem, USA

Correspondence: arg210@lehigh.edu

ABSTRACT

Many in the West, especially in the human rights community, saw the end of the Cold War as a great opportunity for a normative transformation in international relations. They argued that the concept of sovereignty was an anachronism and that a new international regime should be created allowing for easier intervention against states that subject their citizens to violence. It seemed like a relatively straightforward issue of clashing normative principles at first. As the conversation about interventions has evolved, however, it has become increasingly clear that the problem is much more complex. This article examines the set of complex trade-offs between various values and norms related to humanitarian intervention and demonstrates that no interventionist doctrine that balances these values and norms is possible. It empirically examines these tensions in the context of interventions in Kosovo and Libya.

KEYWORDS

Humanitarian intervention, Responsibility to Protect, Sovereignty, Treaty of Westphalia, UN authorization, Kosovo, Libya

Humanitarian intervention is a noble idea and a seemingly simple one. It is rooted in the principle of universal human rights, which insists that all human beings are endowed with basic inalienable rights and that these rights are not constrained by race, gender, age, or citizenship. Violations of human rights, consequently, cannot be treated as a particular country's business. That is why some especially egregious violations are defined as crimes against humanity, not just against the group of people that has been the target of those violations. When such crimes are committed, therefore, the international community should have the right, indeed the obligation, to intervene and to protect the victims.

This normative ideal has not been the empirical reality, of course. Human rights were first explicitly codified and made part of international law in 1948 when the United Nations adopted the Universal Declaration of Human Rights. The adoption of that document, however, temporally coincided with the start of the Cold War. For the subsequent four decades, everything, including human rights, was subordinated to and subsumed by, the logic of the Cold War. More specifically, either human rights were treated as a costly distraction, or they were deployed instrumentally and strategically against the adversary. Thus, the United States accused the Soviet Union and its allies of trampling on the civil rights and freedoms of their societies, while the Soviet Union accused the United States and its allies of neocolonial and racial oppression, support for right-wing dictatorships, and economic exploitation of the poor by the rich.

The end of the Cold War produced a shift in the human rights discourse in the West. It freed up resources that were hitherto reserved for the superpower competition and made tolerating human rights violations for strategic reasons unnecessary. In addition, the immediate aftermath of the Cold War saw an uptick in intrastate warfare, accompanied by appalling instances of civilian victimization. Human rights, accordingly, moved from the margins of the foreign policy discourse to, if not the center, then closer to it, as did the conversation about humanitarian intervention. An army of intellectuals and activists in the West embarked on a mission to remove barriers against such interventions and to design a normative and legal framework, which would guide and regulate their practice in the new era.

Much of the attention initially focused on two problems in particular – the need to convince potential interveners that the costs of intervention to them should not be a deterrent against intervention and that the norm of sovereignty should be redefined as something subordinate to the imperative of protecting human rights. As the conversation about interventions has evolved, however, it has become obvious that the problem is far more complex than merely solving these problems. It entails a set of inescapable trade-offs, and even these two oft-discussed issues – caring for strangers and taking the shield of sovereignty away from human rights violators – are not as simple morally, legally, and politically as they seem at first glance. This article provides an analysis of these trade-offs and attempts to answer the related question of whether a balanced doctrine of humanitarian intervention that simultaneously satisfies a set of desirable criteria is possible at all. Additionally, the article analyzes the two most prominent cases of Western interventions in light of the discussion of those trade-offs – Kosovo and Libya – and provides a brief discussion of cases where the West either looked the other way or took the perpetrator's side.

The Evolution of the Debate on Humanitarian Interventions

The first phase of the conversation about humanitarian intervention was effectively dominated by writings that constituted advocacy. Its contributors set out to convince the public in the U.S. and other Western democracies to assume a more activist role in response to human rights violations. Some of the writings in this period were narratives of the horrors committed against innocent people with the world looking the other way.¹ They were designed to awaken the conscience of the world and to shape a new moral environment, where atrocities could not be ignored. Others put the norm of sovereignty in their crosshairs, arguing that it was a morally questionable norm in urgent need of revision and amendment.²

There was pushback against this newfound enthusiasm for interventions almost immediately. Some skeptics argued that the proponents of intervention did not make a good enough case that interveners indeed have an obligation to save strangers if doing so entailed harm to the intervener. M. Mandelbaum famously derided the idea of interventions as confusing foreign policy with social work.³ Even before the conversation about intervention had begun attracting attention in Washington, warnings against such activism were issued by libertarians in the U.S., who are typically suspicious of activist foreign policies of any kind as excuses for higher taxes and a bigger government, and who had sensed (correctly) that the end of the Cold War was going to result not in retrenchment, but in the procurement of new missions, including humanitarian interventions.⁴ Critics also began to point out that intervention is a more complex problem than simply overcoming moral indifference to the suffering of strangers and discarding the norm of sovereignty. R. Betts was one of the first scholars to point this out, arguing specifically, that intervention advocates often do not realize that there is a tension between peace and justice and that interventions cannot be impartial and effective at the same time.⁵

Another set of authors criticized the intervention advocacy literature for its failure to appreciate that interventions involved strategic interaction that might produce unintended consequences. Several of them focused on moral hazards. They argued, specifically, that the promise of intervention might generate perverse incentives, whereby minorities might provoke the very violence that interventions were supposed to protect them from.⁶ Others demonstrated that states targeted for intervention may have incentives to escalate the violence against minorities under certain circumstances.⁷

These criticisms did not defeat the advocacy for humanitarian interventions. They transformed the debate, however, which became more refined and sophisticated. In particular, there was increasing awareness about tensions between various norms that were individually held in high regard.⁸ There were also efforts to reconcile

1 Mills, Brunner 2002; Power 2002; Rieff 2002.

2 Smith 1994; Lyons, Mastanduno 1995; Wheeler 2000; Holzgrafe, Keohane 2003.

3 Mandelbaum 1996.

4 Buchanan 1990.

5 Betts 1994.

6 Rowlands, Carment 1998; Crawford 2001–2002; Kuperman 2008.

7 Grigoryan 2010; Amegashie 2011.

8 Paris 2014; Menon 2016.

some of them, which culminated in the development and adoption of the doctrine of Responsibility to Protect (R2P) by the United Nations in 2005. The doctrine tried to square two circles in particular – the tension between the concept of sovereignty and the norm of protecting the innocent, and the problem of legitimate authority to sanction interventions.¹ In the first case it essentially redefined sovereignty as custodianship. In the second, it insisted on international consensus for offering protection. As I argue below, these efforts were ultimately unsuccessful, as have been the efforts to reconcile the other tensions inherent in any possible interventionist doctrine.

Sovereignty vs. Human Rights

The first problem the proponents of humanitarian intervention had to deal with in the post-Cold War debate was that of sovereignty and the obstacles against intervention inherent in that concept. Sovereignty has traditionally been defined as an exclusive legal and political authority within the boundaries of a state, which precludes any exercise of such authority by other entities in the form of interventions or interference, except when the state itself has granted such authority. This principle, which was first codified in the Treaty of Westphalia in 1648, has certainly not deterred all cases of interference and interventions. Great powers have interfered in the affairs of weaker states or intervened with force routinely. But the advocates of humanitarian intervention in the post-Cold War West were keen on creating a framework that would not only make intervening easier but also make it consistent with international law and liberal norms. As R. Jackson writes: “I am ... interested in knowing not when intervention may be opportune, but, rather, when it may be justified – which is a legal and moral question.”²

Intervention advocates put forward a set of normative arguments to that end. One of them was that the concept of sovereignty should be interpreted differently for democracies and non-democracies. Originally, of course, there was no such distinction, nor could there be, since there were no democracies at the time sovereignty emerged as a concept. Modern liberal theorists have argued, nonetheless, that the right to sovereignty is normatively coherent only for democracies. From the liberal perspective, governments are legitimate only if they have the consent of their citizens. If they do not have such consent, they cannot claim to represent legitimately the people they rule, and since it is nations that are sovereign in our age of politics by popular consent, non-democratic governments cannot invoke the right to non-intervention.³

Another argument has focused not so much on the regime type but on the definition of sovereignty itself. Traditionally, the concept has been defined as exclusive legal and political authority, which is almost coterminous with the right to non-intervention. Some intervention advocates have argued that it should be redefined as custodianship instead. Specifically, a state has a legitimate right to non-intervention only as long as it protects people in its charge. If it fails in that duty

1 Bellamy 2008.

2 Jackson 1995, 69.

3 Ginsburg 2020.

because of incapacity or if it commits the violence itself, then that state ceases to be sovereign. Intervention against such a state must be allowed or even required. This logic is at the core of the R2P doctrine, even though the doctrine is quite equivocal on “non-consensual” intervention.¹

These are normatively appealing, one could even say unassailable, claims. It is certainly not obvious, why a government that does not represent its people should be accorded the same respect and legal protections as governments that do. It is *nations* that are sovereign after all, not *governments*. It is even less obvious that a government that murders its people should be protected against foreign intervention because of an undifferentiated commitment to some abstract principle. After all, the initial intent of the concept was never to grant absolute protection to states to do as they please with their subjects. Rather, European states decided that they needed it to combat the disorder and potential for friction resulting from overlapping claims of political and legal authority by different entities over the same territory and population, and to deter external interference in succession struggles in European monarchies. Over time the concept of sovereignty came to be understood more as a normative and a legal shield against exploitation of the weak by the powerful in the international system, which is a perfectly valid normative position designed to make the international system less of a jungle where the strong eat the weak, and more like a society, where relations are supposed to be based on fairness, equality, and protection from predation. That normative position, however, is in no way logically equivalent to granting states a license to do as they please with their citizens. It is logically possible to have a norm protecting states from predation by more powerful states and a norm that protects ordinary citizens against predation by their state simultaneously.

While logically possible, however, such separation is difficult in practice. Relaxing the norm against intervention or introducing a norm of humanitarian intervention that creates exceptions to it increases the risk that the powerful will appeal to those exceptions willy-nilly every time they have a dispute with another, weaker state. The question is whether we can devise instruments that achieve separation and put obstacles on the path of arbitrary interventions at the same time.

What Sort of Persecution Justifies Intervention?

One possible solution is to reserve the right to intervene only in most egregious cases of violence, which is usually defined operationally as genocides.² The assumption is that when we are witnessing a genocide, ulterior motives would cease to be of concern. The bar for justified intervention would be set very high, and it would not even matter if ulterior motives were present. Unfortunately, this does little to solve the problem.

To begin with, even though genocide seems to be a type of violence that can be easily recognized and distinguished from other types of violence, it is not an easy task in actual reality. Thus, the official legal definition of that crime in the Convention on

1 Cohen 1991; Deng et al. 1996; Bellamy 2008.

2 Walzer 1977; Charles Krauthammer, “Drawing the Line at Genocide,” *Washington Post*, December 11, 1992, accessed September 29, 2021, <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1992/12/11/drawing-the-line-at-genocide/09159898-b9f1-434b-b5d7-c0511943d4ce/>.

the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide is one of the most amorphous definitions of a concept. It defines genocide as:¹

“any of the following acts committed with the intent to destroy in whole or in part a national, racial, ethnic group, as such a) killing members of the group; b) causing serious bodily or mental harm to members of the group; c) deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part; d) imposing measures to prevent births within the group; e) forcibly transferring children of the group to another group.”

Even a cursory glance at the definition reveals that just about any case of civilian victimization can be defined as genocide, yet we know that civilian victimization is sometimes coercive, not exterminationist. It is coercive, rather than exterminationist, most of the time. One could argue, of course, that civilian victimization should be enough to trigger an intervention, and that exterminationist intent should not be a requirement. But then we must decide what level of civilian victimization should be the threshold. Should it be some arbitrary absolute number? Should it be a percentage of the population that is being victimized? Finding agreements on such numbers would be an impossible task.

One solution would be to tighten the definition of genocide and to restrict it to cases of violence where the entire group is targeted for extermination, which also has the advantage of conforming to our common sense understanding of what a genocide is. But this creates a different problem. Because exterminationist and coercive violence may be difficult to distinguish in early stages, a standard insisting on intervention only against genocides defined in this way would mean that interventions would be justified only when they were pointless. Specifically, at the point when we know for sure that what we are witnessing is genocide, there would be nobody left to save. If we erred in the opposite direction, however, we would have too many “false positives” (i.e. cases of low-level violence that were not going to become genocidal), hence too many candidates for intervention, and too many interventions by the powerful against the weak for reasons having nothing to do with humanitarian concerns.²

More on Purity and Impurity of Motives

The purity and impurity of motives are related to another important trade-off, which is parallel to what critics have pointed out about the idea of collective security. That idea requires states to subordinate their other interests to the imperative of maintaining peace, confronting revisionist states, and standing by the victims of aggression. This, according to critics, is utopian. States are not going to incur the costs of confronting aggressors for the abstract commitment to peace. States are likely

1 “Convention on the Punishment and Prevention of the Crime of Genocide (1948),” UN, accessed September 21, 2021, https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.1_Convention%20on%20the%20Prevention%20and%20Punishment%20of%20the%20Crime%20of%20Genocide.pdf.

2 Paris 2014.

to confront aggressors if there is more than a commitment to peace at stake for them. They are also not going to be indifferent to the identities of aggressors and victims.¹ The same logic applies to humanitarian interventions. States' willingness to intervene is always going to be determined by self-serving interests rather than the concern for human rights. Specifically, the less intense such preferences are, the less likely potential interveners are to intervene. Conversely, the more likely they are to intervene, the more likely interveners are to have impure motives. States are also unlikely to be indifferent to the identities of perpetrators and victims: they will intervene if support for the victim serves the intervener's interests, and are less likely to do so otherwise. In fact, if the interests so demand, they will even protect the perpetrators.

Some have argued that impure motives are not a problem, necessarily. As long as an intervener is willing to rescue a persecuted population, it doesn't matter if it dovetails with their other, non-humanitarian motives.² But this does not address the problem of two or more states having impure motives that are inconsistent with each other. No coherent doctrine can resolve this problem beyond hollow admonitions that states should put the concern for human rights above their strategic and material interests. The argument leaves the problem of the strong taking advantage of the weak unaddressed as well because it does not deal with the problem of "undeserving" or complicated cases being defined as persecution to greenlight an intervention.

Impure motives are problematic for yet another reason. If an intervener's primary motive for intervention is some conflict with the target-state unrelated to the violence it is committing against its domestic opponents, then the intervener might have incentives to sabotage attempts at finding compromise solutions. Such an intervener, in other words, might be willing to risk the continuation of violence against those very domestic opponents of the target-state or even escalation of that violence if it cares about the opportunity to intervene more than about saving the persecuted.³

Who Should Intervene?

One other instrument that could coherently allow for exceptions to the norm of sovereignty is to define as legitimate only interventions that are sanctioned by the UN Security Council as is the case with every other instance of the legitimate use of force except for repelling aggression, or more generally, that they are multilateral. Such a standard may solve a problem, but it inevitably creates others.

To begin with, the requirement for a sanction by the UN Security Council increases the probability of gridlock. As I have pointed out already, it is simply utopian to expect that states will ever put the concern for human rights above their strategic and material interests. They will not be indifferent to the identities of perpetrators and victims. More often than not states are likely to have inconsistent preferences and line up on opposite sides. There are plenty of examples of such behavior in the past. The United States and China were very critical of India when the latter invaded Pakistan in 1971, although that invasion stopped a bloody slaughter of Bengalis by the Pakistani

1 Betts 1994; Mearsheimer 1993–1994, 26–37.

2 Wheeler 2000, 37–39.

3 Grigoryan 2010.

army. The U.S. and China were similarly critical of Vietnam's intervention in Cambodia in 1978, although that intervention stopped the horrific mass murder that was being carried out by the Khmer Rouge regime. Russia and China criticized the United States for the intervention in Kosovo and threatened a veto in the UN Security Council if the U.S. requested authorization for the use of force in 1999. In 2008, the United States criticized Russia for the intervention in Georgia. This list can be continued.

Second, when states do agree to act in concert, the mandate and strategy of intervention are likely to reflect not what the problem at hand requires, but whatever bargain participants can strike about its various elements and aspects. To put it differently, strategies of multilateral interventions are likely to be designed not relying on the logic of consequences, but on the logic of appropriateness. And that usually produces suboptimal results. This is not mere speculation. During the intervention in Kosovo, for example, members of the coalition that carried it out had to give explicit consent to various aspects of the intervention, including things like daily confirmation of target maps. The possibility of a ground operation was also taken off the table initially at least in part because some members of the coalition were vehemently opposed to it. Consequently, the strategy and the conduct of the intervention were shaped more by political considerations than by what was necessary for success militarily.¹

The insistence on multilateralism is in tension with how rapidly an intervention can be carried out as well. As the Rwandan genocide has starkly and chillingly demonstrated, mass murder can be carried out very rapidly. The whole campaign in Rwanda lasted less than two months. Half of the victims of that genocide were murdered in the first two weeks after the commencement of the campaign. Any deliberation for an intervention in a multilateral body like the UN is going to take time. By the time they have hammered out an agreement to intervene, and negotiated over its tactical and logistical details, too many people will be dead.

It is not obvious what the solution to this problem is, however. If we were to relax the demand for multilateralism and a UN sanction because it takes too much time and it has the potential of producing suboptimal strategies, then who should be granted the license to intervene? Great powers? Neighbors? Whoever can? Unfortunately, positive answers to any of these questions are vulnerable to the counterargument that risks of exploitative, arbitrary interventions will go up.

Other Trade-Offs

The trade-offs related to the tension between human rights and state sovereignty are not the only ones making the prospects of devising a balanced doctrine of humanitarian intervention dim. Several others make the problem even more complicated.

As I mentioned earlier, one of the missions intervention advocates took up in the period immediately following the end of the Cold War was convincing potential interveners that saving strangers was a noble cause. They argued that selfish disregard for the fate of innocent people on the grounds that they are not fellow citizens could

1 Clark 2002, 193–293.

have no moral justification. These arguments, however, often did not go beyond general admonitions and failed to deal with certain controversies inherent in the position.

To begin with, it is not a morally uncontroversial demand to help someone if doing so can harm the helper. Humanitarian interventions are not merely a matter of being generous and compassionate to strangers. Compassion in this case can risk the lives of your soldiers, and it is not clear that putting the lives of your soldiers at risk to save the lives of foreigners is a morally uncontroversial choice. If we think of this problem not in terms of a simple dichotomous choice between intervening or not, but rather in terms of making the decision to intervene a continuous function of potential costs, we have another problem, which is that interventions by the powerful against the weak will be morally less controversial than interventions against powerful target-states that can impose serious costs against the intervener. What makes it more interesting is that such a moral attitude can be derived from the “just war theory,” which among other things insists that military action can be justified only if it has a reasonable chance of success and when it does more good than harm.¹ Something is unsettling about this. It amounts to endorsing the morality of selective justice.

The issue of costs is problematic for another reason. If an intervener decides to intervene but tries simultaneously to ensure that the costs of intervention are as low as possible, it might make strategic choices that are less than optimal from the perspective of saving the lives of the persecuted. For example, the intervener might choose to rely on airstrikes as the method of coercion, rather than a ground invasion. Such a strategic choice will impose costs on the intervener without necessarily making it impossible to continue or escalate the violence against the beneficiaries of intervention, which targets of intervention may have incentives to do.²

After the Rescue

The intervention advocacy literature is focused overwhelmingly on the problem of halting or preventing persecution. Rarely, if ever, contributors to this literature concern themselves with the problem of the aftermath. Specifically, this literature often fails to consider the question of what happens after the violence is halted. This is not something that can be dismissed as irrelevant or outside of the scope of this literature, for interveners will have to leave eventually. Consequently, they must make sure also that the order they leave behind ensures stable peace. Unfortunately, that task is subject to a difficult trade-off as well.

Any post-violence political order is going to be grounded in one of two basic logics: either the victims should be reintegrated into the state that has been subjecting them to violence or that state should be partitioned with victims allowed to create their own state. While not impossible in principle, successful reconciliation and reintegration seem like an extraordinarily difficult task. A population that has been subjected to large-scale violence is going to have difficulties trusting a state that has committed that violence. The logic, in fact, seems bizarre. If we were to accept the definition of sovereignty as custodianship, a state that has been murdering people under its custodianship, has already lost the right to represent,

1 Langan 1984; Cole 1999.

2 Grigoryan 2010; Kydd 2017.

let alone, govern them. Partitioning such a state seems eminently reasonable. Indeed, it is difficult to make a liberal argument against secession even if the seceding population has not been subjected to violence. To be sure, there can be all kinds of pragmatic objections to the idea of secession on-demand, some of them quite reasonable. None of them, however, invalidates the claim that liberal theory implies endorsement of secession in principle, because self-determination, i.e. the right of a population to decide how and by whom it is governed, is one of the indispensable pillars of that theory.¹ The argument that once violence has taken place, separation is the only real option is even easier to make both from a liberal and a pragmatic point of view.²

The key argument against this perspective is based on the logic of moral hazard. Specifically, some have insisted that a doctrine that envisions support for separation in case of violence against minorities, might create perverse incentives for them to rebel and to invite violence upon themselves.³ Indeed, even without support for secession, a robust international regime of intervention in case of violence against minorities is feared to generate a moral hazard.⁴

The problem with this argument is that its proponents do not propose any superior alternatives. In fact, a firm commitment to non-intervention and opposition to the partition will create perverse incentives as well. Specifically, a state that has no fear that it will face a third-party intervention in case it persecutes a minority or that the international community will endorse separation, might feel less restrained about what it can and cannot do against a restless minority.

It must also be pointed out that interveners have typically dealt with this problem in an *ad hoc*, selective manner. When they have opposed separation, they have invoked the argument about the inviolability of borders. When they have been inclined to support partition, they have come up with some exception or invented new doctrines, like remedial secession, which they have invoked selectively.⁵

The Empirical Picture

There have been a handful of Western interventions in the post-Cold War period, including the intervention in Somalia, and the no-fly zones over Bosnia and Iraq. Two interventions, however – Kosovo in 1999 and Libya in 2011 – have been particularly important for two reasons. First, they have been different in intensity and ambition. Second, intervention advocates have hailed both interventions as resounding successes and blueprints to follow in the future. In what follows I examine these two interventions in light of the analysis presented above. I also briefly discuss cases of non-intervention in certain humanitarian crises and cases where the West took the perpetrator's side.

Kosovo

The intervention in Kosovo was seen by some as a turning point and a harbinger of a new era, where the international community would subordinate strategic and

1 Manela 2009; Getachew 2020.

2 Kaufmann 1996.

3 Fearon 2004.

4 Crawford, Kuperman 2008.

5 On remedial secession see Vidmar 2010.

material considerations to the moral imperative of saving the innocent, and when it could successfully prevent mass murder or ethnic cleansing.¹ It was, in fact, the perfect demonstration of practically all the problems described in the preceding pages.

The conflict in Kosovo was a typical secessionist conflict, not unlike several others that erupted in Yugoslavia and the Soviet Union in the late 1980s. Kosovo Albanians had been demanding a status outside of Serbia during the Yugoslav period, and outright independence when Yugoslavia began disintegrating. Serbia resisted and succeeded in suppressing the demand in the early 1990s. Kosovo Albanians themselves initially adopted a strategy of non-violent resistance. After the Dayton Accords, however, Kosovars felt that their strategy of non-violence was a dead-end and that armed resistance had a better chance of success. The Kosovo Liberation Army (KLA) emerged around that time and launched an insurgency. The initial reaction of the U.S. and its NATO allies was critical of the KLA and even tolerant of the Serbian counterinsurgency operations. Sometime in the Fall of 1998, however, the U.S. made a sharp turn in its policy and began turning the screws on Serbia. Specifically, it threatened air strikes if Serbs did not halt their counterinsurgency campaign and withdraw their forces from Kosovo. Serbs complied but extracted a promise from the U.S. and other mediators that the KLA should be prevented from returning to the areas of Serbian withdrawal.

As soon as Serbs withdrew, the KLA violated the terms of the agreement and killed several Serbian civilians. Serbs resumed their counterinsurgency campaign. During one operation on January 23, 1999, a couple of dozen civilians lost their lives in a crossfire in a town called Racak, which set off the crisis that eventually led to the intervention. This incident attracted a tremendous amount of attention. The U.S. leadership concluded, or rather insisted publicly, that it was a signal of Serbian intent to ethnically cleanse or murder the entire Albanian population of Kosovo. Soon thereafter an international conference was convened in Rambouillet, France, during which Serbia was presented with an ultimatum. There were two particularly important paragraphs in it. The first had to do with the status of Kosovo:²

“Three years after the entry into force of this agreement, an international meeting shall be convened to determine a mechanism for a final settlement for Kosovo, on the basis of the will of the people, opinions of relevant authorities, each party’s efforts regarding implementation of this Agreement and the Helsinki Final Act, and to undertake a comprehensive assessment of the implementation of this agreement and to consider proposals by any party for additional measures.”

This was essentially a roadmap for Kosovo’s independence. Even more radical was the following paragraph in the military annex of the document:³

1 Power 2002, ch. 12.

2 Auerswald et al. 2000, 590.

3 Ibid., 580.

“NATO personnel shall enjoy, together with their vehicles, vessels, aircraft and equipment, free and unrestricted access throughout the FRY [Federal Republic of Yugoslavia] including associated airspace and territorial waters. This shall include, but not be limited to the right to bivouac, maneuver, billet, and utilization of any areas or facilities as required for support, training, and operations.”

This was essentially a demand that Serbs relinquish their sovereign statehood, which they rejected. Shortly thereafter, on March 24, NATO launched a campaign of airstrikes, which provoked a Serbian retaliation against the Kosovo Albanian population in the form of forcing them to flee *en masse*. After five weeks of airstrikes, a ceasefire was announced, which was mediated by Russia, and NATO stationed troops in Kosovo. In 2008 Kosovo declared independence, which was recognized by the U.S. immediately, followed by recognition by a couple of dozen states.

Let us now evaluate this intervention, which many considered a good blueprint to follow the future. First, the evidence suggests that the United States was more interested in destroying the Milosevic government and subduing Serbia than the fate of Kosovo Albanians. It seemed to look for an opportunity to intervene in Kosovo rather than reluctantly doing so to halt a murder campaign. What evidence am I referring to? There was the decision to increase the pressure on Serbia in the Fall of 1998 when a ceasefire had been instituted, the KLA sidelined, and negotiations resumed between the Serbian government and the more moderate Kosovars. The negotiations in question were killed, and a new spiral of violence was triggered in Kosovo because of that pressure. Then there was the ultimatum at Rambouillet, which was designed to be rejected and to give NATO a *casus belli*. This is not an interpretation of U.S. motives based on the steps it took. People directly involved in the negotiations made statements to that effect.¹

Second, this case demonstrates how a determined intervener can play fast and loose with definitions. Specifically, the Racak event was deemed sufficient to claim that what was taking place in Kosovo was genocide or ethnic cleansing in progress, which needed to be stopped.² In this regard, it is also worth noting that much bloodier events were taking place at the time in Sierra Leone and Sri Lanka, but they barely attracted any attention in the West.

Third, even though the U.S. and its allies were intent on intervening, they were reluctant to incur serious costs for it. The public opinion in most NATO countries was firmly opposed to a costly intervention. They were certainly opposed to an intervention

1 Jamie Rubin, who was an assistant secretary state at that time, told the *Financial Times* that Albanian rejection of the deal would be the only failure at Rambouillet, i.e. Serbian rejection would not be a failure. See James Rubin, “The Promise of Freedom,” *Financial Times*, October 17, 2000.

2 The U.S. leadership did not honestly think they were dealing with a case of impending genocide or ethnic cleansing. There is smoking-gun evidence for it. Following the Serbian escalation in response to the airstrikes a journalist asked the commander of NATO forces conducting the intervention General Wesley Clark why the coalition had not prepared for such a scenario. This was Clark’s response: “We thought the Serbs were preparing for a Spring offensive that would target KLA strongholds, which had been reinforced in the previous months. But we never thought Serbs would push ahead with the wholesale deportation of the ethnic Albanian population.” See Jeffrey R. Smith and William Drozdiak, “Serbs’ Offensive Was Meticulously Planned,” *Washington Post*, April 11, 1999, accessed September 21, 2021, <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1999/04/11/serbs-offensive-was-meticulously-planned/0b70e691-8155-40b0-8404-acf16039e6f5/>.

that threatened to kill large numbers of their servicemen. Intervention on the cheap, however, increased the risks that Serbs would escalate against Kosovo Albanians: it simultaneously provided them with such an incentive, because that was just about the only thing that they could do to put pressure on the interveners, hoping also to present the interveners and Kosovars alike with a *fait accompli*, while at the same time failing to tie their hands against such behavior.

Fourth, even though the intervention was multilateral, it was not sufficiently so. More specifically, it was conducted by NATO without the authorization of the body that could have granted a legal license for the intervention – the UN Security Council – because Russia and China had threatened to veto any such proposal. Fifth, even in its limited form, the multilateral nature of the intervention affected the strategy and the conduct of intervention in ways that made it less effective. I have already referred to the fact that the operational details of the campaign had to be approved in all NATO capitals daily, which made operational decisions overly dependent on political considerations. Moreover, the ground option was removed from consideration at the start of the intervention to maximize the chances of all coalition members consenting to the intervention.

Sixth, the outcome was far from a simple moral story of the rescue of the persecuted. It was a selective application of some newly invented principle – remedial secession – which could have been more justifiably invoked in other cases but was not. It should be mentioned in addition, that many Serbs fled Kosovo after the guns fell silent, fearing retaliation. Nothing was done to stop that.

In sum, the intervention in Kosovo was hardly the right blueprint for dealing with similar problems in the future as some thought at the time. It was, in fact, the perfect demonstration of all the trade-offs and problems discussed above.

Libya

The NATO intervention in Libya is the second Western intervention that has been hailed as a successful rescue of a persecuted population and the first that was conducted after the U.S. adoption of the R2P doctrine. As I. Daalder and J. Stavridis wrote shortly after the intervention, “NATO’s operation in Libya has rightly been hailed as a model intervention. The alliance responded rapidly to a deteriorating situation that threatened hundreds of thousands of civilians rebelling against an oppressive regime. It succeeded in protecting those civilians.”¹ This triumphalist assessment is far from being accurate. The intervention in Libya was accompanied by the same problems that plagued the intervention in Kosovo.

According to the standard narrative, the conflict in Libya began as a result of the contagion effect generated by the Arab Spring. In February 2011, shortly after the successful and mostly peaceful uprisings in Tunisia and Egypt, people in Libya also rose up in peaceful protests. The largely peaceful protests of the opposition were met with brutal force by the regime of Colonel M. Gaddafi. It was only after this crackdown that the opposition took up arms, which then led to a massive offensive by M. Gaddafi and more indiscriminate use of force. M. Gaddafi succeeded in pushing back the rebels

1 Daalder, Stavridis 2012, 2.

to their stronghold Benghazi. There was a real threat of massive casualties if M. Gaddafi were to storm the city. On March 17, 2011, the UN Security Council adopted a resolution instituting a no-fly zone in Libya. The protection accorded by the no-fly zone allowed the rebels to push back M. Gaddafi's forces, eventually killing M. Gaddafi himself, and prevented a large-scale mass murder of civilians.

Just about every element of this narrative is false or a serious distortion.¹ First, M. Gaddafi did not initiate the violence, the opposition did. M. Gaddafi's forces used non-lethal means to disperse protesters in Benghazi when protests began. But the protests soon turned violent in Benghazi and elsewhere. M. Gaddafi's forces were largely acting in response. Moreover, there is no evidence that they were deliberately targeting civilians, contrary to reports in the Western media. Second, the U.S. and its NATO allies succeeded in obtaining UN authorization for enforcing a no-fly zone but violated their mandate by attacking M. Gaddafi's forces on the ground and essentially serving as the rebels' air force. This became a source of acrimony and tensions between NATO and Russia. Third, not only was there no evidence that M. Gaddafi's forces were deliberately targeting civilians, but there was also no credible reason to believe that he was planning any such atrocities, yet NATO's justification for the intervention was to thwart precisely such escalation. Fourth, it is difficult to claim with a high degree of confidence what motivated NATO's intervention initially, but it is clear that at some point overthrowing M. Gaddafi's regime became the primary goal of the intervention. As A. Kuperman writes, "if NATO had prioritized the protection of civilians, in accordance with its authorization, the transatlantic alliance would have enforced the no-fly zone, bombed forces that were threatening civilians, and attempted to forge a ceasefire. Instead, NATO took actions that were unnecessary or inconsistent with protecting civilians, but which fostered regime change."²

Fifth, and finally, NATO apparently gave no thought as to what would replace Gaddafi's regime once the latter was removed and ended up leaving behind a failed state. It is not a question one can answer conclusively, for no counterfactual questions lend themselves to such answers, but the fact that such a question can be entertained is interesting in and of itself: is it possible that the failure of the Libyan state in the wake of the intervention has resulted in more bloodshed and human suffering than we would have witnessed if Gaddafi and his opponents were allowed to fight it out without any external intervention?

Examples of Non-Intervention and Interventions to Protect the "Wrong" Side

The skepticism regarding the possibility of devising a balanced and coherent interventionist doctrine and creating a credible international regime that rests on that doctrine is further strengthened by cases, where Western states, which have been the most active promoters of such a doctrine and such a regime, have either turned a blind eye or taken the side of the state committing violence against civilians. The most egregious and famous case, where the West and the world, in general, did nothing to

1 For the critique of the conventional wisdom on Libya I rely heavily on Kuperman 2013.

2 Ibid.,113.

stop an extraordinarily violent campaign of mass murder was the genocide in Rwanda. A. Kuperman may be right that the pace of that genocide was so intense that not too many lives would have been saved if there was an intervention.¹ There is little doubt, however, that that was not the reason why no intervention took place. No major power showed any interest in intervening because none had any material or strategic stake in the outcome of that bloodbath. The same can be said about the persecution of the Rohingya Muslims in Myanmar, or the protracted violence in Congo, or Darfur.

Even more interestingly, Western states have on occasion taken the side of states that have been targeting civilians when their interests have so demanded. Of course, the rhetoric in these cases has been different – states have been targeting terrorists, extremists, and separatists, protecting their sovereignty against “bad” third parties that have been encouraging the said terrorists, extremists, and separatists. In 2008, for example, when Georgia’s M. Saakashvili ordered an attack on South Ossetia, which was accompanied by indiscriminate shelling of residential areas of Tskhinvali, the Western reaction was not one of condemnation of M. Saakashvili and his government. It was expressions of support for a country that was defending its territorial integrity, and condemnations of Russia for intervening to dislodge M. Saakashvili from South Ossetia. While the U.S. and its allies were defending the protesters and rebels of the Arab Spring in Libya, they were simultaneously lending support to the government of Bahrain, which was an ally, and which was brutally suppressing the Arab Spring protesters in that country. One of the most appalling human tragedies in recent years has been unfolding in Yemen, where the Houthis are being brutalized by Saudi Arabia. Much of that brutalization is taking place with the help of U.S.-supplied weaponry. This is only a small sample of a much larger population of cases.

Conclusion

For almost thirty years now a dedicated group of activists, politicians, and journalists in the West has been trying to create a coherent and balanced doctrine, which would transform international law, international norms, and international politics in a way to make the persecution of innocent civilians impossible. They have argued that a kind of strict interpretation of sovereignty, which prohibits any outside interference or intervention in the affairs of the state, is an anachronism. They have argued that demanding absolute respect for the right of non-intervention, even when a government is murdering its citizens, is a misguided interpretation of the intent of the concept of sovereignty. They have argued, therefore, that the right should be revoked in such cases and also called on states to assume a higher level of willingness to incur costs to save strangers. I have argued, however, that a shift in that direction inevitably generates problems of its own. I have argued in addition that no doctrine is possible in principle that would reconcile a set of criteria that are independently desirable. There are inescapable trade-offs between these criteria. The empirical record of the last three decades, meanwhile, has done nothing to undermine that argument.

1 Kuperman 2001.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Amegashie, J. Atsu. "On Third-Party Interventions in Conflicts: An Economist's View." *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy* 16, no. 2 (April 2011): 1–10. <https://doi.org/10.2202/1554-8597.1225>.
- Auerswald, Phillip E., and David P. Auerswald, eds. *The Kosovo Conflict: A Diplomatic History Through Documents*. Cambridge, UK: Kluwer Law International, 2000.
- Bellamy, Alex. "The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention." *International Affairs* 84, no. 4 (July, 2008): 615–639.
- Betts, Richard K. "Systems of Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control, and the New Europe." *International Security* 17, no. 1 (Summer, 1992): 5–43. <https://doi.org/10.2307/2539157>.
- Betts, Richard K. "The Delusion of Impartial Intervention." *Foreign Affairs* 73, no. 6 (November/December, 1994): 20–33.
- Buchanan, Patrick J. "America First – and Second, and Third." *The National Interest*, no. 19 (Spring, 1990): 77–82.
- Clark, Wesley K. *Waging Modern War*. NY: Public Affairs, 2002.
- Crawford, Timothy W. "Pivotal Deterrence and the Kosovo War: Why the Hollbrooke Agreement Failed." *Political Science Quarterly* 116, no. 4 (Winter 2001–2002): 499–523. <https://doi.org/10.2307/798219>.
- Crawford, Timothy W., and Alan J. Kuperman, eds. *Gambling on Humanitarian Intervention: Moral Hazard, Rebellion and Civil War*. London, UK: Routledge, 2008.
- Cohen, Roberta. *Human Rights Protection for Internally Displaced Persons*. Washington, DC: Refugee Policy Group, 1991.
- Cole, Darrell. "St. Thomas Aquinas on Virtuous Warfare." *Journal of Religious Ethics* 27, no. 1 (Spring, 1999): 57–80.
- Daalder, Ivo D., and James G. Stavridis. "NATO's Victory in Libya: The Right Way to Run an Intervention." *Foreign Affairs* 91, no. 2 (March/April, 2012): 2–7.
- Deng, Francis M., Sadikiel Kimaro, Terrence Lyons, Donald Rothchild, and I. William Zartman. *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*. Washington, DC: The Brookings Institution, 1996.
- Fearon, James D. "Separatist Wars, Partition, and World Order." *Security Studies* 13, no. 4 (Summer 2004): 394–415. <https://doi.org/10.1080/09636410490945965>.
- Getachew, Adom. *Worldmaking after Empire: The Rise and Fall of Self-Determination*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2020.
- Ginsburg, Tom. "How Authoritarians Use International Law." *Journal of Democracy* 31, no. 4 (October, 2020): 44–58.
- Grigoryan, Arman. "Third-Party Intervention and the Escalation of State-Minority Conflicts." *International Studies Quarterly* 54, no. 4 (December, 2010): 1143–1174.
- Holzgrafe, J. L., and Robert Keohane, eds. *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- Jackson, Robert H. "International Community beyond the Cold War." In *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*, edited by Gene Lyons and Michael Mastanduno, 59–87. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Kaufmann, Chaim. "Possible and Impossible Solutions to Ethnic Civil Wars." *International Security* 20, no. 4 (Summer, 1996): 136–175. <https://doi.org/10.2307/2539045>.
- Kuperman, Alan J. *The Limits of Humanitarian Intervention: Genocide in Rwanda*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2001.
- Kuperman, Alan J. "The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans." *International Studies Quarterly* 52, no. 1 (March 2008): 49–80.
- Kuperman, Alan J. "A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign." *International Security* 38, no. 1 (Summer 2013): 105–136.
- Kydd, Andrew H. "Taxing Atrocities or Subsidizing Rebels: Humanitarian Intervention to Save Civilian Lives." *Simon-Skjold Center for the Prevention of Genocide Series of Occasional Papers*, no. 4 (2017). <https://www.usimm.org/m/pdfs/Kydd-Game-Theory.pdf>.
- Langan, John. "The Elements of St. Augustine's Just War Theory." *Journal of Religious Ethics* 12, no. 1 (Spring, 1984): 19–38.
- Lyons, Gene M., and Michael Mastanduno, eds. *Beyond Westphalia? State Sovereignty and International Intervention*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1995.
- Mandelbaum, Michael. "Foreign Policy as Social Work." *Foreign Affairs* 75, no. 1 (January/February 1996): 16–32.
- Manela, Erez. *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2009.
- Mearsheimer, John J. "The False Promise of International Institutions." *International Security* 19, no. 3 (Winter 1993–1994): 5–49. <https://doi.org/10.2307/2539078>.
- Menon, Rajan. *The Conceit of Humanitarian Intervention*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2016.
- Mills, Nicolaus, and Kira Brunner, eds. *The New Killing Fields*. NY: Basic Books, 2002.
- Paris, Roland. "The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention." *International Peacekeeping* 21, no. 5 (October, 2014): 574–575. <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.963322>.
- Power, Samantha. *A Problem from Hell: America and the Age of Genocide*. NY: Basic Books, 2002.
- Rieff, David. *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*. NY: Simon and Schuster, 2002.
- Rowlands, Dane, and David Carment. "Moral Hazard and Conflict Intervention." In *The Political Economy of War and Peace*, edited by Murray Wolfson, 267–285. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 1998. https://doi.org/10.1007/978-1-4615-4961-1_12.
- Smith, Tony. "In Defense of Interventions." *Foreign Affairs* 73, no. 6 (November/December, 1994): 34–46.
- Vidmar, Jure. "Remedial Secessions in International Law: Theory and (Lack of) Practice." *St. Antony's International Review* 6, no. 1 (May, 2010).
- Walzer, Michael. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations, Second Edition*. NY: Basic Books, 1977.
- Wheeler, Nicholas J. *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000.

Author*Arman Grigoryan,*

Associate Professor at International Relations Department, Lehigh University,
27 Memorial Dr W, Bethlehem, PA 18015, USA.

e-mail: arg210@lehigh.edu

Additional information

Received: July 7, 2021. Revised: August 16, 2021. Accepted: September 20, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Grigoryan, Arman. "Looking for the Impossible: the Futile Search for a Balanced Doctrine of Humanitarian Intervention." *Journal of International Analytics* 12, no. 3 (2021): 105–122.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-105-122>

Стремясь к невозможному: тщетные поиски сбалансированной доктрины гуманитарной интервенции

АННОТАЦИЯ

Многие западные специалисты, особенно те, чья деятельность связана с правами человека, увидели в конце холодной войны прекрасную возможность для нормативной трансформации в международных отношениях. Они доказывали, что концепция суверенитета – анахронизм и что новый международный режим следует сформировать таким образом, чтобы можно было легко проводить интервенции в отношении государств, подвергающих своих граждан насилию. Изначально казалось, что сутью данного вопроса являлось прямое столкновение нормативных принципов. И хотя дебаты касательно интервенций продвинулись в своем развитии, на данный момент стало абсолютно очевидно, что эта проблема гораздо более комплексная. В данной статье рассматривается ряд сложных уступок в сфере ценностей и норм, связанных с гуманитарной интервенцией. Автор эмпирическим путем исследует эти проблемы в контексте интервенций в Республике Косово и Ливии и приходит к выводу, что создание доктрины интервенции, которая могла бы установить баланс между нормами и ценностями, не представляется возможным.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

гуманитарная интервенция, ответственность по защите, суверенитет, Вестфальский мир, санкция ООН, Косово, Ливия

Сведения об авторе*Арман Самсонович Григорян,*

доцент Кафедры международных отношений, Лехайский университет, США,
PA 18015, Пенсильвания, Бетлехем, Memorial Dr W, 27.

e-mail: arg210@lehigh.edu

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 7 июля 2021.

Переработана: 16 августа 2021.

Принята к публикации: 20 сентября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Григорян, А.С. Стремясь к невозможному: тщетные поиски сбалансированной доктрины гуманитарной интервенции // *Международная аналитика*. – 2021. – Том 12 (3). – С. 105–122.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-105-122>

30+ лет стратегической стабильности: стазис, эволюция или деградация?

Дмитрий Викторович Стефанович, ИМЭМО РАН, Москва, Россия

Контактный адрес: stefanovich@imemo.ru

АННОТАЦИЯ

«Стратегическая стабильность» как характеристика военно-политических отношений с минимальной возможностью крупномасштабного вооруженного конфликта между великими державами остается одним из базовых понятий международной безопасности, особенно в ее ракетно-ядерном измерении. Вместе с тем это понятие определяет вполне материальное состояние стратегических сил двух (а в перспективе – и более) стран и «рамки» мер по снижению рисков и контролю над вооружениями, предотвращающих ядерную войну. За последние десятилетия в мире произошла значительная эволюция военно-политических отношений, равно как и военно-технологических потенциалов. Целью настоящего исследования является определение основных трендов в данной области и путей поддержания и укрепления стратегической стабильности. Для этого осуществлен анализ основных официальных доктринальных документов и заявлений в этой области, международных договоров по контролю над вооружениями, тенденций развития вооруженных сил, академических и экспертных публикаций. Сделан вывод о сохранении стратегической стабильности при растущем влиянии все большего числа новых факторов – как политических (в том числе в части деградации режимов контроля над вооружениями), так и технологических. К последним относятся модернизация и развитие средств доставки ядерных боезарядов, рост потенциала высокоточного оружия большой дальности в неядерном оснащении, наращивание противоборства в новых средах. Отмечена необходимость активной работы научно-экспертного сообщества и дипломатов по поиску новых решений, обеспечивающих поддержание стратегической стабильности в будущем. Сформулированы негативные сценарии в случае отсутствия таких решений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегическая стабильность, ядерное сдерживание, контроль над вооружениями, высокоточное оружие большой дальности, гиперзвуковое оружие, космос, кибероружие

Введение

Вот уже четвертое десятилетие прошло с того момента, когда в Москве и Вашингтоне смогли сформулировать общее понимание «стратегической стабильности», которое можно свести к формуле «отсутствие стимулов для первого (ядерного) удара»¹. Вместе с тем за прошедшие годы на стратегическую стабильность оказывали влияние самые разные факторы. Автор статьи ставит перед собой задачу выявить некоторые из этих факторов, оценить их значимость и предположить, в каком направлении будет меняться ситуация в кратко- и среднесрочной перспективе, а также сформулировать некоторые предложения по поддержанию стратегической стабильности.

Исследованию данной проблематики на стыке «стратегической стабильности» и «ядерного сдерживания» с учетом политических и технологических факторов посвящены работы многих отечественных и иностранных специалистов. При этом и сам термин «стратегическая стабильность» неоднократно вызывал критику², однако все же представляется весьма полезным – и как описательная категория, и как реальный инструмент недопущения ядерного конфликта.

Ключевая дискуссия, как минимум в России, на сегодняшний день ведется в контексте возможного гибкого расширения понятия стратегической стабильности и поиска новых подходов к ее обеспечению, в том числе путем неформальных методов снижения рисков³, либо о необходимости сохранять максимально определенное и практическое наполнение этого понятия⁴ в соответствии с согласованными подходами. Кроме того, ряд специалистов акцентирует внимание на необходимости расширительной трактовки понятия стратегической стабильности как состояния, не допускающего любого вооруженного конфликта между ядерными державами⁵. Еще одним предметом дискуссии является влияние тех или иных факторов на стратегическую стабильность – как степень такого влияния, так и сам факт его, влияния, наличия⁶.

И в России, и в США обсуждение термина «стратегическая стабильность», его эволюции, а также подходов к обеспечению данного состояния ведется многие годы. Параллельно рассматривается как эволюция соответствующих подходов, так и уже упомянутое появление новых факторов⁷, оцениваются военно-технические подходы к обеспечению стратегической стабильности в условиях полицентричного мира и региональных противоречий (и противоборств)⁸.

- 1 "Soviet–United States Joint Statement on Future Negotiations on Nuclear and Space Arms and Further Enhancing Strategic Stability," George Bush Presidential Library and Museum, accessed July 27, 2021, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18541>.
- 2 P. Podvig, "The Myth of Strategic Stability," The Bulletin of Atomic Scientists, October 31, 2012, accessed July 27, 2021, <https://thebulletin.org/2012/10/the-myth-of-strategic-stability/>.
- 3 Караганов, С.А., Сулов, Д.В. Доклад «Новое понимание и пути укрепления многосторонней стратегической стабильности» // НИУ ВШЭ. [Электронный ресурс]. URL: https://globalaffairs.ru/wp-content/uploads/2020/04/doklad_strategicheskaya-stabilnost.pdf (дата обращения: 09.09.2021).
- 4 Арбатов 2018; Арбатов, А.Г. «Поворотный договор» // Газета «Коммерсантъ». [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4909741> (дата обращения: 09.09.2021).
- 5 Тренин, Д.В. Стратегическая стабильность в условиях смены миропорядка // Московский Центр Карнеги. [Электронный ресурс]. URL: <https://carnegie.ru/2019/03/13/ru-pub-78525> (дата обращения: 09.09.2021).
- 6 Арбатов 2020.
- 7 Ромашкина 2008; Арбатов, Дворкин 2011.
- 8 Lawrence, Stulberg 2018; Manpreet Sethi, "Complexities of Achieving Strategic Stability in Southern Asia: An Indian Perspective," NUPI Research Paper, September 29, 2020, accessed September 9, 2021, https://www.nupi.no/nupi_eng/Publications/CRIStin-Pub/Complexities-of-Achieving-Strategic-Stability-in-Southern-Asia-An-Indian-Perspective.

Отдельно следует отметить существующие дискуссии вокруг особых элементов СЯС, в частности «тяжелых» МБР, оснащенных большим числом разделяющихся головных частей индивидуального наведения (РГЧ ИН). Традиционный подход, прямо определяющий такой вид стратегических носителей как противоречащий требованию минимизации концентрации ядерных боезарядов, в последнее время также подвергается критике¹. Более того, некорректно говорить исключительно о сухопутных МБР, игнорируя «многоголовые» БРПЛ при существующей на сегодняшний день точности и дальности последних. Внимания заслуживают подходы к поиску конкретных путей включения новых технологий в архитектуру контроля над вооружениями в целях обеспечения стратегической стабильности, которые базируются как на историческом опыте, так и на особенностях текущей системы военно-политических отношений².

Можно выделить несколько основных элементов, формирующих стратегическую стабильность: а) количественный и качественный состав сил и средств ядерного сдерживания, в первую очередь стратегических ядерных сил, и соответствующий потенциал ядерного удара в различных сценариях применения, при этом особо рассматривается контрсиловой³ потенциал, выживаемость тех или иных стратегических средств доставки, потенциал преодоления противоракетной обороны; б) потенциал стратегических оборонительных систем, в первую очередь противоракетной обороны; в) возможности системы предупреждения о ракетном нападении; г) доктринальные подходы; д) договоры в области контроля над вооружениями.

В настоящее время этот условный перечень можно дополнить следующими элементами, во многом связанными между собой: а) состояние системы международных военно-политических отношений (противоречия между ведущими державами, новые акторы, многостороннее сдерживание и тому подобное); б) потенциал неядерных вооружений, способных решать стратегические задачи (в первую очередь по поражению стратегических ядерных сил и инфраструктуры, обеспечивающей их применение, но также и иных видов ключевой инфраструктуры); в) дестабилизирующий потенциал новых технологий, в первую очередь в информационно-коммуникационной сфере; г) потенциал и устойчивость космической инфраструктуры; д) состояние систем боевого управления стратегических ядерных сил.

В рамках данной статьи наибольший акцент будет сделан на технологических факторах и их отражении в военно-политических отношениях. При этом помимо ядерного оружия все большее значение приобретает анализ высокоточного оружия большой дальности в неядерном оснащении (в том числе гиперзвукового). Кроме того, внимание будет уделено растущей и отчасти эволюционирующей роли космической (и противокосмической) инфраструктуры, а также противоборству в киберпространстве.

1 Pavel Podvig, "In Defense of Silo-Based MIRVed ICBMs," Russian Strategic Nuclear Forces, June 2, 2021, accessed July 27, 2021, http://russianforces.org/blog/2021/06/in_defense_of_silobased_icbms.shtml.

2 Williams 2019.

3 То есть позволяющий наносить эффективный «разоружающий» удар по наступательным вооружениям противника.

Международно-политические факторы

Формирование «рамки» договоров в области сокращения (СНВ-I) и ликвидации отдельных классов вооружений (Договора о ракетах средней и меньшей дальности (ДРСМД), Президентские ядерные инициативы, не вступивший в силу СНВ-II), которые стороны полагали дестабилизирующими, сформировали условия для стабилизации военно-политических отношений, долгосрочной стратегической стабильности.

Вместе с тем серьезным ударом по архитектуре контроля над вооружениями (ядерными и обычными), сформированной к концу 1980-х – началу 1990-х гг., стало сочетание последствий развала СССР и Организации Варшавского договора с расширением НАТО на Восток и превращением США в единственную сверхдержаву, обладающую (в том числе до настоящего времени) наибольшей военной мощью в сфере обычных вооруженных сил, а также развитой системой военно-политических союзных отношений и возможностью глобального проецирования силы.

Кампании США и их союзников в Ираке, Афганистане, Югославии, а также поддержанная со стороны США интервенция европейских стран в ходе кризиса в Ливии продемонстрировали резко возросший потенциал обычных вооруженных сил по достаточно оперативному решению военных задач стратегического характера.

Параллельно с этим до последнего времени шла практически всеобъемлющая деградация Вооруженных сил Российской Федерации, за редкими исключениями в виде стратегических (и, вероятно, части нестратегических) ядерных сил, а также сил противовоздушной, а затем и воздушно-космической обороны¹.

Такая динамика не могла не вызывать беспокойства у российского военно-политического руководства, что в том числе привело к повышению роли ядерного оружия в системе обороны государства: фактически это был единственный элемент военно-технического паритета, единственный элемент «работающего» сдерживания².

При этом (в том числе благодаря относительно успешным реформам вооруженных сил и оборонно-промышленного комплекса) с начала 2010-х гг. в России ведется работа по формированию сил неядерного сдерживания. Что касается сдерживания ядерного, то его роль относительно «нормализовалась» по мере наращивания потенциала сил общего назначения. Вместе с тем на данном этапе все еще преждевременно говорить о полноценном перемещении акцента на неядерное сдерживание. Однако заслуживает внимание комментарий Президента Российской Федерации В. Путина о роли сил общего назначения в обеспечении территориальной целостности России с акцентом на то, что ядерное оружие в ограниченных конфликтах применяться не может³.

1 IISS 2020.

2 Bruusgaard 2021.

3 «...Или говорим о неприкосновенности нашей территории. При состоянии армии в 1993 г. можно было? Ну можно. Говорить можно все что угодно. Мы могли обеспечить? Нет. На каждый случай атомную бомбу не будешь применять, правильно? А обычные вооруженные силы у нас практически развалились». Ежегодная пресс-конференция Владимира Путина // Президент России. 17 декабря 2020. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64671> (дата обращения: 23.08.2021).

Помимо упомянутых тенденций, связанных с усилением американской военной мощи при параллельном сокращении мощи российской армии, все более важную роль начали играть потенциалы обычных и ядерных сил «третьих стран», причем и американских союзников, и условно-нейтральных стран, и стран-партнеров Российской Федерации.

Безусловно, свою негативную, «дестабилизирующую» роль сыграл и выход США из договоров в области контроля над вооружениями, в первую очередь Договора о противоракетной обороне¹, но также и ДРСМД, и даже Договора по открытому небу².

При этом имеет место некоторое уточнение толкования понятия «стратегическая стабильность» со стороны российского МИДа через акцент на двух ключевых элементах: выживании сил ядерного сдерживания после первого удара и последующей гарантированной «доставке» ядерных боезарядов на территорию противника³. Однако в некоторых случаях Минобороны России придерживается более широкого толкования (включающего в себя, например, террористическую угрозу)⁴. Более того, используется и весьма широкое определение «стратегического сдерживания»⁵, анализ которого, возможно, требует отдельной статьи, причем со стороны американских коллег данная дискуссия уже запущена⁶.

Отдельно стоит отметить «противоречивые отношения» американских партнеров с понятием «стратегической стабильности», которое вплоть до последнего времени зачастую подменялось абстрактными формулировками вроде «стратегической безопасности» (в особенности при республиканских администрациях). Однако в настоящее время данный термин вернулся в официальный лексикон, и грядущие российско-американские консультации именовются «Диалог по стратегической стабильности».

Ядерно-оружейная динамика

Российские и американские ядерные силы, в первую очередь стратегические, в последние тридцать лет развивались разнонаправленно. На данном этапе не будем погружаться в вопросы эволюции автоматизированных систем боевого управления, сделав акцент исключительно на средствах доставки ядерного оружия.

В России, несмотря на некоторые сохраняющиеся проблемные вопросы (например, с новой «тяжелой» МБР «Сармат»⁷), достаточно активно велось обновле-

1 Баклицкий 2020.

2 Стефанович 2021.

3 *Леонтьев, В.Л.* Сигнал дошел. Опыт дистанционного общения с американским Госдепом // Независимое военное обозрение. 12 апреля 2019. [Электронный ресурс]. URL: https://nvo.ng.ru/realty/2019-04-12/1_4_1041_signal.html (дата обращения: 27.07.2021).

4 Тезисы выступления начальника Генерального штаба Вооруженных Сил Российской Федерации генерала армии В. Герасимова «Стратегическая стабильность: трансформация и перспективы» // IX Московская конференция по международной безопасности. 23 июня 2021. [Электронный ресурс]. URL: https://function.mil.ru/news_page/person/more.htm?id=12368282@egNews (дата обращения: 27.07.2021).

5 «Сдерживание стратегическое» // Официальный веб-сайт Минобороны России. [Электронный ресурс]. URL: <https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=14206@morfDictionary> (дата обращения: 27.07.2021).

6 Samuel Charap, "Strategic Sderzhivanie: Understanding Contemporary Russian Approaches to 'Deterrence,'" Marshall Center Security Insights, September 2020, accessed September 09, 2021, <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/strategic-sderzhivanie-understanding-contemporary-russian-approaches-deterrence-0>.

7 Корнев 2021.

ние арсенала. На боевое дежурство встало новое поколение межконтинентальных баллистических ракет семейства «Ярс», ставшего дальнейшим развитием МБР «Тополь-М», а также баллистических ракет подводных лодок «Булава» (как и их носителей семейства «Борей»/«Борей-А»). Дальняя авиация оснащается новым поколением стратегических крылатых ракет Х-102 (правда, темпы программ создания стратегического бомбардировщика нового поколения ПАК ДА (перспективный авиационный комплекс дальней авиации), а также восстановления производства Ту-160М в новом облике оставляют желать лучшего). Более того, развернут первый и единственный в своем роде ракетный комплекс стратегического назначения с гиперзвуковым планирующим крылатым блоком «Авангард». Официальные заявления о 83% современного вооружения и военной техники в составе СЯС (стратегических ядерных сил)¹ пусть и носят достаточно условный характер, в целом отражают реальность.

Вероятно, обновляется и нестратегическое ядерное оружие параллельно с модернизацией сил общего назначения (в первую очередь в части развертывания ОТРК «Искандер-М» и носителей крылатых ракет морского базирования «Калибр», являющихся системами «двойного назначения»). Нельзя не упомянуть и радикально новые стратегические вооружения, такие как крылатая ракета неограниченной дальности с ядерной энергетической установкой «Буревестник» и океанская многоцелевая система «Посейдон», хотя об их реальном влиянии на стратегическую стабильность (равно как и сроках развертывания) пока можно лишь догадываться. Вместе с тем уже сегодня можно услышать призывы к упреждающему запрету подобных вооружений.² Кроме того, в «замороженном» статусе находятся программы «легкой» МБР «Рубеж»³ и боевого железнодорожного ракетного комплекса «Баргузин»⁴, разработка которых дошла до весьма продвинутых стадий. Ведутся и перспективные разработки, такие как «Анчар»⁵, «Осина»⁶, «Кедр»⁷. Предположительно, сохраняется и ядерное боевое оснащение для систем ПРО и ПВО⁸.

В США вплоть до последнего времени ограничивались лишь неполной модернизацией существующих МБР «Минитмен-III» и БРПЛ «Трайден-II», в первую очередь в части совершенствования их боевого оснащения. При этом ряд систем вооружений по тем или иным причинам был выведен из состава сил ядерного сдерживания: наиболее совершенная американская МБР «Лискипер» (MX) была снята с боевого дежурства, бомбардировщики B-1B переведены в «неядерные»,

1 Шойгу назвал российскую армию самой современной в мире // РИА Новости. 14 июля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20210714/shoygu-1741267453.html> (дата обращения: 27.07.2021).

2 Дворкин, В.З. Кому сегодня нужен ядерный апокалипсис // Независимое военное обозрение. 20 августа 2020. [Электронный ресурс]. URL: https://nvo.ng.ru/armament/2020-08-20/1_1105_armament.html (дата обращения: 27.07.2021).

3 Прототип новой баллистической ракеты РС-26 до конца года покажут американцам // ТАСС. 20 апреля 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/1916907> (дата обращения: 23.08.2021).

4 Птичкин, С. Ракеты на рельсы не встанут // Российская газета, 2 декабря 2017 [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2017/12/02/razrabotka-boevykh-zheleznodorozhnyh-kompleksov-novogo-pokolenia-prekrashchena.html> (дата обращения: 23.08.2021).

5 В России создадут летательный гиперзвуковой аппарат «Анчар-РВ» // РИА Новости. 22 августа 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180822/1527027179.html> (дата обращения: 27.07.2021).

6 T. Wright, "Testing Times for Russia's Strategic Forces," IISS Military Balance Blog, July 09, 2021, accessed July 27, 2021, <https://www.iiss.org/blogs/military-balance/2021/07/russia-strategic-forces>.

7 В России разрабатывают новый стратегический ракетный комплекс «Кедр» // ТАСС. 01 марта 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/10801813> (дата обращения: 27.07.2021).

8 Kristensen, Korda 2021.

снята с вооружения (пусть и по техническим причинам) перспективная крылатая ракета АСМ, не говоря уже о практически полном отказе от нестратегического ядерного оружия (за исключением небольшого количества свободнопадающих бомб семейства В61 в Европе в рамках программ «ядерного обмена» НАТО). В последние годы администрации Б. Обамы была запущена масштабная программа перевооружения: ведутся работы по новому тяжелому бомбардировщику В-21, новому поколению подводных лодок стратегического назначения «Колумбия», новой МБР GBSB и новой крылатой ракете воздушного базирования LRSO. Администрация Трампа (во многом используя российский «ракетно-ядерный зоопарк» в качестве аргумента¹) добавила «в копилку», например, программу крылатой ракеты морского базирования, условно известной как SLCM-N. При этом, конечно, далеко не очевидно, что все эти системы дойдут до полномасштабного производства и будет сохранена классическая ядерная триада².

С учетом изложенного асимметрия весьма заметна, пусть и с рядом оговорок: например, БРПЛ «Трайдент-II» была и остается наиболее совершенной в мировом масштабе, в то время как отечественная «Булава» пусть и является весьма эффективным оружием, относится к условно «легкому» классу БРПЛ с учетом забрасываемой массы немногим более одной тонны³. Более того, именно на базе этой американской БРПЛ создан «ответ на российское нестратегическое ядерное оружие» с применением боеголовки пониженной мощности W76-2. При этом, по меткой формулировке эксперта, такой «минитрайдент» «...официально адресован к несуществующей проблеме провокационного применения Россией ЯО в нереалистическом сценарии протекания конфликта с НАТО; не способен обеспечить сдерживание первого применения ЯО Россией в реальной кризисной ситуации, предусмотренной ее военной доктриной; содержит в себе дополнительный потенциал дестабилизации»⁴. Российские официальные лица к данной программе относятся с высокой степенью озабоченности, полагают ее развитие признаком снижения ядерного порога и угрозы ограниченной ядерной войны⁵.

И все же программы модернизации носят ограниченный характер. Стороны, в том числе с учетом существующих соглашений в области контроля над вооружениями, а также национальных технических средств, обладают достаточным объемом информации как для своевременного реагирования на возможный качественный рост потенциала вероятного противника, так и на оптимизацию собственных программ развития. Собственно, даже в условиях асимметричной модернизации ядерных сил стратегическая стабильность поддерживается, а в определенном смысле и укрепляется через сохранение потенциала гарантированного ответного удара в любых условиях обстановки.

- 1 U.S. Nuclear Posture Review 2018, accessed July 27, 2021, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>.
- 2 Ryan Snyder, "The Future of the ICBM Force: Should the Least Valuable Leg of the Triad Be Replaced?" Arms Control Association Policy White Paper, March 2018, accessed September 9, 2021, <https://www.armscontrol.org/policy-white-papers/2018-03/future-icbm-force-should-least-valuable-leg-triad-replaced>.
- 3 «ЗМ-30 Булава» // Каталог вооружений «Новый оборонный заказ. Стратегии». [Электронный ресурс]. URL: <https://dfnc.ru/katalog-vooruzhenij/morskie-raketnye-komplekсы/Зм-30-bulava/> (дата обращения: 27.07.2021).
- 4 Богданов, К.В. «Не очень ядерная война» // Российский совет по международным делам. 18 февраля 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ne-ochen-yadernaya-voyna/> (дата обращения: 11.09.2021).
- 5 «В МИД РФ встревожены размещением ядерных зарядов малой мощности на подлодках США» // ТАСС. 5 февраля 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/politika/7690825> (дата обращения: 27.07.2021).

В целом с учетом изложенных выше тенденций до определенного времени сокращения ядерного оружия продолжались. Однако одной из причин таких сокращений, независимо от договоров в области контроля над вооружениями, было понимание важности для (если не желание) вооруженных сил иметь возможность решения тех или иных боевых задач с применением исключительно неядерных сил и средств. При этом, как отмечено в предыдущем разделе, понимание недостаточности таких сил и средств ведет к сохранению роли ядерного оружия (в том числе нестратегического), что в том числе находит отражение в отдельных доктринальных документах¹, а также ведет к стагнации процесса сокращения ядерных арсеналов.

Высокоточное оружие большой дальности в неядерном оснащении

Неядерное оружие приобретало «стратегические» характеристики на протяжении многих десятилетий, что обусловлено повышением точности и проникающей способности различных его образцов². Особое значение в данном контексте играет именно точность на большой дальности, обеспечиваемая как головками самонаведения различных типов (оптические, радиолокационные, лазерные и др.), так и возможностями внешних средств разведки и целеуказания, в том числе космического базирования. Сочетание всех этих факторов позволяет поражать различные классы целей с эффективностью, ранее достижимой лишь с применением ядерного оружия. При этом не все «стратегические» цели «по зубам» неядерным средствам поражения, несмотря на некоторые алармистские высказывания³, однако таковые вполне способны эффективно уничтожать и выводить из строя вооружения, военную технику и инфраструктуру сил общего назначения, радиолокационные станции различного назначения, средства противовоздушной и противоракетной обороны, критическую гражданскую инфраструктуру.

Определение высокоточного оружия большой дальности (ВТО БД) целесообразно взять из Справочника по терминологии в оборонной сфере, доступного на официальном веб-сайте Минобороны России⁴:

«...Оружие повышенной потенциальной опасности наземных, авиационных и морских ракетных комплексов, предназначенное для избирательного гарантированного поражения стационарных наземных и расположенных на островах объектов, авособыхслучаяхиквастационарных объектов до оставления ими занимаемой позиции (района, рубежа, пункта) на дальностях 400 км и более».

- 1 Основы государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 г., утверждены Указом Президента Российской Федерации № 327 // Президент России. 20 июля 2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201707200015.pdf> (дата обращения: 11.09.2021).
- 2 Мясников 2011.
- 3 *Рогозин, Д.* «США за первые часы войны могут уничтожить 90% ракет РФ» // РБК. 28 июня 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/society/28/06/2013/57040b5d9a7947fcbd44a993> (дата обращения: 27.07.2021).
- 4 Высокоточное оружие большой дальности // Справочник по терминологии в оборонной сфере. [Электронный ресурс]. URL: <http://dictionary.mil.ru/folder/123102/item/129202/> (дата обращения: 27.07.2021).

В настоящее время арсеналы соответствующих сил и средств наращиваются всеми странами, причем Россия в балансе с США, а тем более с «НАТО в целом», остается в положении догоняющего. В региональном масштабе в последние годы ситуация выравнивается, причем ключевую роль (как в количественном, так и в качественном смысле) играют оперативно-тактические ракетные комплексы «Искандер-М» и в особенности крылатая ракета наземного базирования 9М729, крылатые ракеты морского («Калибр») и в особенности воздушного (Х-101) базирования нового поколения, а также перспективные образцы соответствующих средств поражения. К таковым в том числе следует отнести гиперзвуковые ракеты, например авиационный ракетный комплекс с гиперзвуковой аэробаллистической ракетой «Кинжал» и гиперзвуковой ракетный комплекс морского базирования «Циркон». Следует подчеркнуть, что, несмотря на наличие отдельных образцов крылатых ракет большой дальности (в частности, крылатая ракета Х-59МК2), для российской тактической авиации основным их «носителем» остается дальняя авиация (крылатые ракеты Х-555 и Х-101). В целом данные системы в последние годы в отечественной традиции стало принято обозначать как «силы неядерного сдерживания»¹.

Со стороны США и НАТО в условном балансе следует учитывать потенциал ВМС США, в том числе постоянно базируемых в Европе эсминцев, бомбардировщиков Командования глобального удара ВВС США, в особенности периодически отрабатывающих передовое развертывание. В целом доктрина «Динамического применения сил и средств» (*Dynamic Force Employment*) и в особенности «осваивание» новых районов патрулирования (в первую очередь над Украиной) вызывают очевидное раздражение и напряжение российских Вооруженных сил² и повышает угрозу непреднамеренной эскалации, что является особенно опасным в связи с тем, что как минимум с американской стороны в такой эскалации могут участвовать стратегические носители, пусть и неядерных вооружений.

Определенную роль в региональных балансах играют ударные силы британского и французского флотов, а также крылатые ракеты воздушного базирования для тактической авиации (в первую очередь *JASSM-ER*), в том числе поставляемые американским союзникам, о чем прямо заявляют российские официальные лица³. Последний фактор является особенно острым в силу горизонтального и вертикального распространения потенциально стратегических неядерных систем, но требует осторожного подхода в связи с упомянутым наращиванием соответствующего потенциала и в российских ВКС.

Эволюция текущей ситуации продолжается в условиях, складывающихся после развала ДРСМД: в случае отсутствия конструктивной реакции США и

1 Например, инфографика газеты «Красная звезда» под названием «Вооруженные силы РФ. Развитие с 2012 по 2020 год» // Красная звезда. 23 декабря 2020. [Электронный ресурс]. URL: <http://redstar.ru/vooruzhyonnye-sily-rf-razvitie-s-2012-po-2020-god/> (дата обращения: 27.07.2021).

2 Главком ВКС РФ: бомбардировщики США отрабатывали удары по России из Эстонии и Канады // ТАСС. 11 сентября 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/armiya-i-opk/9430507> (дата обращения: 27.07.2021).

3 Видеомост МИА «Россия сегодня» с участием постпреда России при НАТО Александра Грушко // Постоянное представительство Российской Федерации при НАТО. 26 декабря 2016. [Электронный ресурс]. URL: https://missiontonato.mid.ru/news/-/asset_publisher/gdqAUFFm9oOL/content/videomost-mia-rossia-segodna-s-ucastiem-postpreda-rossii-pri-nato-aleksandr-grusko-26-dekabra-2016-g- (дата обращения: 27.07.2021).

НАТО на российские инициативы по деэскалации обстановки¹ развертывание американских крылатых ракет и гиперзвуковых систем наземного базирования заставит Россию реагировать, и объявленная разработка полноценного «сухопутного Калибра», а также гиперзвуковых ракет средней дальности² приведет к появлению их реальных образцов в соответствующих регионах. Вряд ли подобный сценарий будет способствовать снижению международной напряженности.

Следует отметить, что как исходный ДРСМД в определенной мере «проложил путь» для стратегической стабильности, так и его развал создал условия, при которых стратегическая стабильность может быть подорвана.

Отдельной проблемой в данной сфере может стать начало массового перевооружения «тактических» ракетных подразделений США и их союзников, обладающих комплексами *M142 HIMARS* и *M270 MLRS* с тактической ракетой *ATACMS*, на оперативно-тактическую ракету *PrSM* с уже публично заявленной дальностью в 650 км³, а возможно, способной и к поражению целей на расстоянии до 800 км. Формально это будет препятствием для реализации российского «моратория», фактически же вполне возможно появление и отечественной модернизации ракеты семейства 9M723 комплекса «Искандер-М» с увеличенной дальностью. ВТО БД наземного базирования, безусловно, заслуживает внимания, однако до настоящего времени остается «каплей в море» относительно военно-морского и военно-воздушного потенциалов.

Представляется крайне важным поиск новых режимов как минимум прозрачности в данной области, например, в части декларации региональных арсеналов или ограничений на соразвертывание носителей и средств поражения, что позволит несколько снизить вероятность «худших сценариев» в военном планировании вероятных противников, в крайней степени способных привести к переходу «на рельсы» доктрин, предусматривающих упреждающие удары «по умолчанию». Вместе с тем подобные инициативы требуют крайне аккуратного подхода во избежание подрыва российского потенциала неядерного сдерживания⁴.

Кроме того, важным элементом общей архитектуры безопасности являются средства противодействия высокоточному оружию большой дальности, включающие в себя радиолокационные станции, системы радиоэлектронной борьбы, маскировки и постановки дымовых завес, системы ПВО и ПРО различной дальности и видов базирования. В целом в России здесь существует некоторое преимущество (в том числе с учетом сохранения достаточно высокого приоритета соответствующих разработок на протяжении последних десятилетий), однако с учетом общего количества средств поражения в арсеналах США (и НАТО в целом) такое преимущество способно лишь дать шанс на ответный удар.

- 1 Заявление В. Путина о дополнительных шагах по деэскалации обстановки в Европе в условиях прекращения действия Договора о ракетах средней и меньшей дальности (РСМД) // Президент России. 26 октября 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/64270> (дата обращения: 27.07.2021).
- 2 Встреча с С. Лавровым и С. Шойгу // Президент России. 2 февраля 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59763> (дата обращения: 27.07.2021).
- 3 "Pentagon Budget 2022: US Army Caps Future PrSM Range at 650 km," JANES, May 2021, accessed July 27, 2021, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/pentagon-budget-2022-us-army-caps-future-prsm-range-at-650-km>.
- 4 Ознобищев, Богданов 2019.

При этом нескрываемый (и сохраняющийся) в последние годы интерес американского Агентства по ПРО к «достартовому перехвату» (*left-of-launch*¹, фактически – контрсилового потенциал) очевидным образом сводит воедино как ударные, так и «перехватывающие» системы в единый комплекс, что подпитывает традиционные опасения российской стороны о возможном сценарии, при котором после комплексного удара неядерными и ядерными средствами поражения оставшийся «скромный» потенциал ответного удара достаточным образом парируется противоракетным и противовоздушным «зонтиком». При этом на сегодняшний день (и в будущем) формирование потенциала для реализации такого сценария вряд ли стоит на американской повестке дня (как минимум не в отношении России), однако отсутствие любых ограничений на перспективы развития ВТО БД и ПРО США заставляет закладывать наиболее экстремальные варианты развития событий в планирование российского военного строительства.

Космическая инфраструктура и новые угрозы

В разрезе стратегической стабильности наибольшую угрозу представляют возможные удары по СПРН (системам предупреждения о ракетном нападении) и системам боевого управления, как космическим, так и наземным их элементам, в том числе с применением так называемого кибероружия, так как создание такого потенциала воспринимается через призму обеспечения первого обезоруживающего удара. Кроме того, в связи с ключевой ролью космической инфраструктуры в обеспечении планирования операций и боевого применения ВТО БД спутники разведки, целеуказания и связи также начинают восприниматься как потенциальная угроза, в том числе и для стратегических ядерных сил².

Отдельной проблемой является фактическая невозможность провести четкую грань между условно «стратегическими» и «нестратегическими» элементами инфраструктуры – в частности, российский космический эшелон СПРН (спутники «Тундра») неслучайно известен под аббревиатурой ЕКС, за которой скрывается «Единая космическая система».

Космические и наземные элементы систем боевого управления стратегическими ядерными силами, как представляется, обладают максимальным уровнем устойчивости, в том числе и в части киберугроз. Ключевой элемент ядерного сдерживания – возможность нанести ответный ядерный удар в любых условиях; соответственно, все, что этому мешает либо может помешать, в условиях конфликта превращается в законную цель, которая будет уничтожена любыми средствами. Вместе с тем исторически СЯС строились и готовились к войне в условиях недоступности космической инфраструктуры, так что, возможно, и сейчас ситуация может быть не столь критической.

При этом атаки на космическую инфраструктуру (в том числе наземного эшелона) с применением средства радиоэлектронного или кибернетического противоборства с военно-тактической точки зрения могут представляться весьма эффектив-

1 Kingston Reif, "Trump-Era Missile Defense Spending Continues," *Arms Control Today* 51, July/August 2021, accessed September 9, 2021, <https://www.armscontrol.org/act/2021-07/news/trump-era-missile-defense-spending-continues>.

2 Стефанович 2020.

ными: временный либо постоянный вывод из строя ценных активов противника, лишение противника важнейшего элемента его военного потенциала (в том числе в части разведки, связи и целеуказания) и прочие подобные действия. Более того, в настоящий момент существуют ограничения на вмешательство в работу национальных технических средств, но именно в этой области кибервоздействие может предоставить возможность для так называемого «правдоподобного отрицания».

При этом в целом космическое пространство и соответствующая наземная инфраструктура в условиях развития информационно-коммуникационных технологий становится одним из ключевых для проведения разведывательных и дезинформационных операций, масштаб и результат которых сложно не только ограничивать, но даже прогнозировать. Более того, значение такой «смычки» касается ряда крайне важных смежных областей, таких как СПРН, ПРО, радиоэлектронная борьба и радиотехническая разведка.

Следует отметить, что в последнее время данная проблематика стала получать должные комментарии со стороны официальных лиц. В частности, Председатель Правительства Российской Федерации М. Мишустин отмечает «необходимость защитить от возможных атак космические аппараты и наземные станции, а также обеспечить безопасность передачи данных из космоса на Землю и обратно»¹. Заместитель министра иностранных дел Российской Федерации С. Рябков, в свою очередь, отметил необходимость включения вопросов недопущения «вредоносного воздействия из сети на элементы систем управления вооруженными силами»².

Таким образом, можно позволить себе смелый вывод о том, что понимание влияния противоборства в космическом и киберпространстве на стратегическую стабильность постепенно приобретает все более всеобъемлющий характер.

Вместо заключения: стабилизация как образ жизни

Ситуация со стратегической стабильностью на сегодняшний день далека от катастрофической, базовым ее элементом остается ядерное сдерживание с опорой на стратегические ядерные силы, способные осуществить ответный удар в любых условиях обстановки. Вместе с тем продолжают нарастать как технологические, так и политические факторы, в перспективе способные оказать весьма значительный дестабилизирующий эффект.

Оздоровлению атмосферы в данной области мешают такие факторы, как сохраняющиеся взаимные обвинения в «милитаризации» различных «пространств» и «технологий», приоритет односторонних над многосторонними решениями и общая атмосфера соперничества.

В случае отсутствия прогресса по формированию новых режимов контроля над вооружениями, ограничений по их развертыванию и т.д., не исключено дальнейшее наращивание разнообразия, а также количества российских

1 Видеообращение М. Мишустина к участникам международного онлайн-тренинга по кибербезопасности Cyber Polygon // Официальный веб-сайт Правительства Российской Федерации. 9 июля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/42723/> (дата обращения: 27.07.2021).

2 «Сергей Рябков выразил надежду на интенсификацию диалога с США в области кибербезопасности» // «Международная жизнь». 12 июля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/30768> (дата обращения: 27.07.2021).

стратегических и нестратегических вооружений в ядерном, обычном и двойном оснащении, возможны и корректировки доктринальных установок. Как представляется, на первом этапе ключевой задачей является донесение до контрагентов соответствующих озабоченностей, однако ключевым фактором успеха здесь будет являться готовность контрагента услышать и осознать эти озабоченности.

При этом наиболее драматичная ситуация может сложиться в случае дальнейшей деградации ситуации в области контроля над вооружениями, что приведет к сокращению доступного для анализа объема информации при параллельном продолжении наращивания потенциала наступательных и оборонительных вооружений США. При таком сценарии не исключен возврат России к повышению роли ядерного оружия в стратегическом сдерживании, переход к более «агрессивным» концепциям его применения или даже разворот тренда на сокращение ядерного арсенала – подобный тому, который случился в Великобритании в 2021 г.¹ При этом не исключено, что и в такой ситуации стратегическая стабильность сохранится, однако устойчивость такой конструкции «на более высоких потолках» может оказаться ниже.

Как представляется, существует ряд действий, которые могли бы быть полезны в сложившейся ситуации. Например, в условиях сложности (если не невозможности) установить общие «правила игры» – в некоторых областях можно озвучить такие правила в одностороннем порядке, причем как в части того, что считается допустимыми действиями в отношении вероятного противника в тех или иных условиях, так и того, что недопустимо ни при каких условиях и будет вести к стремительной эскалации (например, в части спутников СПРН или подсистем боевого управления стратегическими ядерными силами). Конечно, декларации и даже доктрины ни в коем случае не перевесят реальные потенциалы, и никто не хочет «дарить» вероятному противнику лишнюю информацию, но в случае стратегической стабильности дополнительная прозрачность позволяет минимизировать угрозы, связанные с неверной трактовкой тех или иных действий.

В условиях нехватки конструктивного диалога на межгосударственном уровне по решению некоторых из перечисленных проблем важно сформулировать понятийно-категориальный аппарат, своего рода глоссарий, хотя бы для повышения эффективности экспертного диалога «второго трека». Параллельным процессом могла бы стать дискуссия в целях определения «динамических характеристик», связанных с развертыванием тех или иных систем вооружения и военной техники, а именно понимания «дестабилизирующего» либо «стабилизирующего» характера таких систем и действий (в том числе в зависимости от масштабов, географии и прочих «переменных»). Такие «упражнения» не решат всех проблем, более того, могут стать проблемой сами по себе в связи с неизбежными различиями в подходах и приоритетах, но они представляются полезными независимо от конечного результата в связи с неизбежным ростом понимания восприятия (и ошибок восприятия) контрагентов.

1 Ермаков, А.С. Make Britain Great Again! Новая английская стратегия по обороне и внешней политике // Российский совет по международным делам. 27 апреля 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/make-britain-great-again-novaya-angliyskaya-strategiya-po-oborone-i-vneshney-politike/> (дата обращения: 11.09.2021).

Совместные заявления лидеров ведущих государств (В. Путина и Дж. Байдена¹, В. Путина и Си Цзиньпина²) о том, что «...в ядерной войне не может быть победителей, и она никогда не должна быть развязана», стали важным сигналом и задачей для профессионалов найти конкретные инструменты для претворения этого принципа в жизнь.

- 1 Совместное заявление Президентов России и США по стратегической стабильности // Президент России. 16 июня 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/supplement/5658> (дата обращения: 27.07.2021).
- 2 Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики к двадцатилетию подписания Договора о добрососедстве, дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Китайской Народной Республикой // Президент России. 28 июня 2021. [Электронный ресурс]. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/hkwONx0FSpUGgXPaRU3xUHRmkRneSXIR.pdf> (дата обращения: 27.07.2021).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Аничкина, Т.Б. Высокоточное конвенциональное оружие большой дальности и контроль над ядерными вооружениями // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2019. – № 63 (9). – С. 14–21. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-9-14-21>.

Anichkina, T. "High-Precision Long-Range Conventional Weapons and Nuclear Arms Control." *World Economy and International Relations* 63, no. 9 (2019): 14–21 [In Russian].

Арбатов, А.Г., Дворкин, В.З. Стратегическая стабильность до и после холодной войны // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2011. – № 3. – С. 3–11. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2011-3-3-11>.

Arbatov, A., and V. Dvorkin. "Strategic Stability before and after Cold War." *World Economy and International Relations*, no. 3 (2011): 3–11 [In Russian].

Арбатов, А.Г. Глобальная стабильность в ядерном мире // *Вестник Российской академии наук*. – 2021. – № 91(6). – С. 560–570. <https://doi.org/10.31857/S0869587321050030>.

Arbatov, Alexei G. "Global'naya stabil'nost' v yadernom mire." *Herald of the Russian Academy of Sciences* 91, no. 6 (2021): 560–570 [In Russian].

Арбатов, А.Г. Угрозы стратегической стабильности – мнимые и реальные // *Полис*. Политические исследования. – 2018. – № 3. – С. 7–29. <https://doi.org/10.17976/jpps/2018.03.02>.

Arbatov, Alexei G. "Threats to Strategic Stability – Imaginary and Real." *Polis. Political Studies* 3 (2018): 7–29 [In Russian].

Арбатов, А.Г., Дворкин, В.З., Пикаев, А.А. *Ознобичев, С.К.* Стратегическая стабильность после холодной войны. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 60 с.

Arbatov, Alexei G., Vladimir Z. Dvorkin, Alexander A. Pikaev, and Sergej K. Oznobishchev. *Strategic Stability after the Cold War*. Moscow: IMEMO RAN, 2010 [In Russian].

Баклицкий, А.А. Решение стратегического уравнения: интеграция противоракетной обороны и обычных вооружений в российско-американский режим контроля над вооружениями // *Международная аналитика*. – 2020. – № 11(4). – С. 39–55. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-4-39-55>.

Baklitskiy, Andrei A. "Solving the Strategic Equation: Integrating Missile Defense and Conventional Weapons

in U.S.–Russian Arms Control." *Journal of International Analytics* 11, no. 4 (2020): 39–55 [In Russian].

Контроль над вооружениями в новых военно-политических и технологических условиях / Отв. ред. А.Г. Арбатов. – М.: ИМЭМО РАН, 2020. – 177 с.

Arbatov, Alexei G., ed. *Arms Control in the New Military-Political and Technological Conditions*. Moscow: IMEMO, 2020 [In Russian].

Корнев, Д.Н. В ожидании «Сармата» // *Новый оборонный заказ*. Стратегии. – 2021. – № 68 (3). – С. 44–45.

Kornev, Dmitriy N. "V ozhidanii «Sarmata»." *New Defense Order. Strategy* 68, no. 3 (2021): 44–45 [In Russian].

Мясников, Е.В. Стратегические вооружения в неядерном оснащении: проблемы и решения // *Индекс безопасности*. – 2011. – № 17 (1). – С. 123–130.

Myasnikov, Evgenij V. "Strategicheskie vooruzheniya v neyadernom osnashchenii: problemy i resheniya." *Indeks bezopasnosti* 17, no. 1 (2011): 123–130 [In Russian].

Ознобичев, С.К., Богданов, К.В. Высокоточное оружие большой дальности в Европе: проблемы ограничения и контроля // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2019. – № 63 (9). – С. 5–13. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-9-5-13>.

Oznobishchev, Sergey K., Konstantin V. Bogdanov. "Precise Long-range Weapons in Europe: Problems of Limitation and Control." *World Economy and International Relations* 63, no. 9 (2019): 5–13 [In Russian].

Ромашкина, Н.П. Стратегическая стабильность в современной системе международных отношений. – М.: Научная книга, 2008. – 288 с.

Romashkina, Natalia P. *Strategicheskaya stabil'nost' v sovremennoy sisteme mezhdunarodnyh otnoshenij*. Moscow: Nauchnaya kniga, 2008 [In Russian].

Ромашкина, Н.П., Марков, А.С., Стефанович, Д.В. Международная безопасность, стратегическая стабильность и информационные технологии / Отв. ред. А.В. Загорский, Н.П. Ромашкина. – М.: ИМЭМО РАН, 2020. – 98 с.

Romashkina, Natalia P., and Andrej V. Zagorskiy, eds. *International Security, Strategic Stability and Information Technologies*. Moscow: IMEMO, 2020 [In Russian].

Стефанович, Д.В. Договор по открытому небу: российские взгляды на проблемы и варианты их решения // Пути к миру и безопасности. – 2021. – № 60 (1). – С. 151–161. <https://doi.org/10.20542/2307-1494-2021-1-151-161>.

Stefanovich, Dmitry V. "The Treaty on Open Skies: the Russian Views on Related Problems and Possible Solutions." *Pathways to Peace and Security* 60, no. 1 (2021): 151–161 [In Russian].

Стефанович, Д.В. Космос как предчувствие // Россия в глобальной политике. – 2020. – № 18 (5). – С. 187–196.

Stefanovich, Dmitry V. "Dreaming of Space." *Russia in Global Affairs* 18, no. 5 (2020): 187–196 [In Russian].

Bruusgaard, Kristin V. "Russian Nuclear Strategy and Conventional Inferiority." *Journal of Strategic Studies* 44, no. 1 (Oct. 2021): 3–35. <https://doi.org/10.1080/01402390.2020.1818070>.

Colby, Elbridge A., Gerson, Michael S., ed. *Strategic Stability: Contending Interpretations*. U.S. Army War College, Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College Press, 2013.

IISS. *Russia's Military Modernisation: An Assessment*. Routledge, 2020.

Kristensen, Hans M., and Matt Korda. "Russian Nuclear Weapons, 2021." *Bulletin of the Atomic Scientists* 77, no. 2 (2021): 90–108. <https://doi.org/10.1080/00963402.2021.1885869>.

Roberts, Brad, ed. *Fit for Purpose? The U.S. Strategic Posture in 2030 and Beyond*. Center for Global Security Research Lawrence Livermore National Laboratory, 2021.

Rubin, Lawrence, and Adam N. Stulberg, eds. *The End of Strategic Stability?: Nuclear Weapons and the Challenge of Regional Rivalries*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2018. <https://doi.org/10.2307/j.ctv75db5d>.

Stefanovich, Dmitry. "Proliferation and Threats of Reconnaissance-strike Systems: A Russian Perspective." *The Nonproliferation Review* 27 (2020): 1–11. <https://doi.org/10.1080/10736700.2020.1795370>.

Williams, Heather. "Asymmetric Arms Control and Strategic Stability: Scenarios for Limiting Hypersonic Glide Vehicles." *Journal of Strategic Studies* 42, no. 6 (2019): 789–813. <https://doi.org/10.1080/01402390.2019.1627521>.

Сведения об авторе

Дмитрий Викторович Стефанович,

научный сотрудник Центра международной безопасности, Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН (ИМЭМО РАН), Россия, 117997, Москва, ул. Профсоюзная, д. 23.

e-mail: stefanovich@imemo.ru

ORCID ID: 0000-0002-8694-8040

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 11 июля 2021.

Переработана: 11 августа 2021.

Принята к публикации: 2 октября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Стефанович, Д.В. 30+ лет стратегической стабильности: стазис, эволюция или деградация? // Международная аналитика. – 2021. – Том 12 (3). – С. 123–138. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-123-138>

Strategic stability at 30+ years: stasis, evolution, or degradation?

ABSTRACT

“Strategic stability” as a characteristic of military and political relations with a low possibility of large-scale armed conflict between great powers remains one of the basic notions of international security, especially in its nuclear missile dimension. At the same time, this notion also sets forth tangible state of strategic forces of two (or potentially more) nations and the framework of risk reduction and arms control measures preventing a nuclear war. The purpose of this study is to identify the main trends in this area and how strategic stability can be maintained and enhanced. To this end, I review the main official doctrinal documents and statements in this area, international arms control treaties, trends in the development of the armed forces, and academic and expert publications. It is concluded that strategic stability can be preserved under increasing influence of a growing number of new factors, both political (including degradation of arms control regimes) and technological. Among the latter are modernization and development of means for delivery of nuclear warheads, growth of long-range precision-guided non-nuclear weapons potential, increase of antagonism in new environments. The experts point out the need for active work of the academic community and diplomats to find new solutions ensuring maintenance of strategic stability in the future. Negative scenarios are outlined in the absence of such solutions.

KEYWORDS

strategic stability, nuclear deterrence, arms control, long-range precision weapons, hypersonic weapons, space, cyber weapons

Author

Dmitry V. Stefanovich,

Research Fellow, Center for International Security, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences,
117997, Moscow, ul. Profsoyuznaya, 23.

e-mail: stefanovich@imemo.ru

ORCID ID: 0000-0002-8694-8040

Additional information

Received: July 11, 2021. Revised: August 11, 2021. Accepted: October 2, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Stefanovich, Dmitry V. “Strategic Stability at 30+ Years: Stasis, Evolution, or Degradation?”
Journal of International Analytics 12, no. 3 (2021): 123–138.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-123-138>

Finlandization, Neutrality, or Kekkoslovakia? Paasikivi–Kekkonen’s Line in Finnish Discourses 30 Years after the End of the Cold War

Dmitry A. Lanko, St. Petersburg State University, Russia

Correspondence: d.lanko@spbu.ru

ABSTRACT

Although the Cold War ended thirty years ago, the Paasikivi–Kekkonen’s line, which characterized Finland’s foreign and domestic politics in the Cold War era, remains an essential element of various competing discourses in the country. This article is based on a study of the “Paasikivi–Kekkonen’s line” concept as a floating signifier frequently used in competing Finnish discourses, including those on the Finnish–Russian relations, on the Finnish foreign policy strategy, and on Finnish domestic politics. The discourse on the relations with Russia involves the proponents of continuing with the Paasikivi–Kekkonen’s line aiming at transforming Russia’s geographical proximity into an opportunity for Finland, and those who oppose this line on the grounds that in the Cold War era it resulted in a shameful “Finlandization” of the country. The Finnish discourse on the country’s foreign policy strategy involves those who argue in favor of continuing with the Paasikivi–Kekkonen’s line, of which the core was neutrality in the Cold War era and is non-alignment today, and those in favor of giving up with non-alignment to choose the NATO option. The article discovers that Sweden plays a critical role in this discourse than Russia. Finally, the Finnish discourse on the country’s domestic politics involves those in favor of continuing with the Paasikivi–Kekkonen’s line, of which the core is consensual politics, and those who support the transition to more transparent, albeit inevitably partisan politics.

KEYWORDS

Cold War, Finland, foreign policy, domestic politics, Paasikivi–Kekkonen’s line, floating signifiers, Finlandization

Paasikivi–Kekkonen’s line as a floating signifier in competing Finnish discourses

The Paasikivi–Kekkonen’s line received its name after two Presidents of Finland, J. Paasikivi (1870–1956), President in 1946–1956, and U. Kekkonen (1900–1986), President in 1956–1981. In Finland, this term is often used as a synonym to the Cold War. Although the Cold War ended thirty years ago, today many Finnish citizens, including influential politicians and journalists, refer to the Paasikivi–Kekkonen’s line not only when discussing the history of their country, but also to support their strongly normative and subjective statements concerning the policy choices facing Finland contemporarily. Some of them refer to the Paasikivi–Kekkonen’s line in the negative context, urging their fellow citizens to raise their voices in support of a particular policy to “avoid another Paasikivi–Kekkonen’s line.”¹ Others refer to it in the positive context, urging to “find a solution to a particular problem by means of following the Paasikivi–Kekkonen’s line.”²

This paper does not aim to compare the numbers of those in contemporary Finland who refer to the Paasikivi–Kekkonen’s line in positive and negative contexts. Moreover, I claim that it is impossible to find out which party constitutes the majority. The problem is that the Paasikivi–Kekkonen’s line is used differently in different competing discourses, by which I do not mean the Finnish dominant discourse and other marginal discourses on a particular matter. Neither do I mean to contrast the dominant Finnish discourse to the discourses on similar matters abroad. Instead, I study the discourses that are crystallizing in today’s Finland around different nodal points such as Finnish–Russian relations, foreign policy strategy and domestic politics.

Some Finnish citizens refer to the Paasikivi–Kekkonen’s line to demonstrate how good or bad particular aspects of Finnish–Russian relations are. They also do it to show the advantages and disadvantages of particular foreign policy options that Finland can either accept or reject, even when these options do not concern Russia directly. Finally, some Finns refer to the Paasikivi–Kekkonen’s line to demonstrate the benefits and weaknesses of particular Finland’s domestic policy options. Across all these discourses, the concept of the Paasikivi–Kekkonen’s line is applied in different meanings depending on what the person is speaking of, and which side of the contemporary Finnish political debates they identify themselves with. To demonstrate the variety of meanings this concept receives in different discourses, this article aims at studying it as a “floating signifier” in these discourses.³

In layman’s terms, a floating signifier is a sign, which can be easily recognized by the participants of a particular discourse, but which does not have a particular meaning for all of them. Instead, it “floats” in the discourse “waiting” for the supporters

- 1 Unto Hämäläinen, “Suomi on nyt luopunut Paasikiven-Kekkonen linjasta: Ukrainan kriisi pakotti Suomen valitsemaan puolensa idän ja lännen välillä (Finland Has Now Abandoned The Paasikivi-Kekkonen Line: The Ukraine Crisis Forced Finland To Choose Between East And West),” HS Kuukausiliite, 2014, accessed September 2, 2021, <https://www.hs.fi/kuukausiliite/art-2000002758556.html>; Lauri Nurmi, “Kekkonen luuranko sai Annika Saarikolta passituksen multiin - Venäjä-mielistely väistyy kepun johdosta (Kekkonen’s Skeleton got Annika Saariko Sent to the Slammer - Russia-Mindedness Gives Way to Kepun Leadership),” Ilta-lehti, 2021, accessed September 2, 2021, <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/a3d6f727-00c5-4a49-8339-23730bd5033e>.
- 2 Juhana Aunesluoma, “EU: n ytimiin meneminen on suoraa jatkoa Koiviston ajattelulle ja Paasikiven-Kekkonen linjalle (Going to the Heart of the EU is a Direct Continuation of Koivisto’s Thinking and the Paasikivi-Kekkonen Line),” Helsingin Sanomat, accessed September 2, <https://www.hs.fi/maakirjoitukset/art-2000005317737.html>; Antti Kurvinen, “Suomen selviytyminen tarvitaan konsensusta (From the Readers: Consensus is Needed for Finland’s Survival),” Ilkka Pohjalainen, accessed September 2, 2021, <https://ilkkapohjalainen.fi/mielipide/yleisolta/lukijoilta-suomen-selviytymiseen-tarvitaan-konsensusta-1.13196245>.
- 3 See more: Laclau 1990, 28.

of different narratives within the discourse to “fill” it with a meaning in their own particular way. The term “floating signifier” can be related both to competing narratives within a particular discourse and to competing discourses. For example, one can distinguish at least two competing narratives within the Finnish discourse on Finnish–Russian relations, whose supporters may present Finland’s proximity to Russia as a threat or as an opportunity. Similarly, one can distinguish competing discourses on foreign policy and domestic politics, where the same events are discussed in very different ways. Scholars have applied the concept of “floating signifiers” to the discourse analysis of various issues in contemporary international relations, aiming at assessing their meanings to various communities and understanding among communities.¹

The role the Paasikivi–Kekkonen’s line plays in the Finnish discourses on domestic and international politics provides a perfect example of how the meaning of a concept relates to its use, thus allowing to discussing it as a floating signifier. Since its declaration in the 1940s, the Paasikivi–Kekkonen’s line has never been formally articulated as a national security strategy or in any other format, receiving its meanings through its articulations in the discourse. The Finnish society started re-articulating the Paasikivi–Kekkonen’s line immediately after U. Kekkonen’s retirement in 1981. One can find an overview of the debates among Finnish historians on U. Kekkonen’s legacy, including the Paasikivi–Kekkonen’s line, which took place in 1980s, in J. Lavery’s historiographic article.² It also covers the debates that took place in the 1990s, after the collapse of the Soviet Union. While some Finnish historians, for example J. Suomi, evaluated U. Kekkonen’s legacy positively, others, like H. Rautkallio, viewed it from a negative perspective.

C. Browning referred to those debates as “historical revisionism,” which is, in his view, “politicized, serving as a way to justify an increasingly Western-oriented foreign policy.”³ Participants of the Finnish domestic debate on the foreign policy choices that the country is facing temporarily, including the choices concerning its relations with Russia and the future of the Finnish politics in general, frequently refer to the Paasikivi–Kekkonen’s line to support their arguments, sometimes publicly and via mass media. Mass media op-eds containing such references provided with an important part of the empirical evidence supporting the research behind this article.

This article analyzes how the term “Paasikivi–Kekkonen’s line” is used in the Finnish discourses in the second half of the 2010s. The conflict over Ukraine that broke out in 2014 between Russia and the European Union, of which Finland is a member state, forced the Finnish society to rethink its relations with Russia, its foreign policy as a whole and its politics in general once again. It was in 2014 that Finnish journalist U. Hämäläinen declared Finland had to finally reject the Paasikivi–Kekkonen line following the Ukrainian crisis.⁴

The subsequent debate among the Finnish elites contained frequent references to the Paasikivi–Kekkonen’s line, which provided the empirical data for this study. The results of the analysis allow to distinguish three Finnish discourses in the late 2010s

1 Hofferberth 2015; Pi Ferrer, Alasuutari 2019.

2 Lavery 2003.

3 Browning 2002, 47.

4 Unto Hämäläinen, “Suomi on nyt luopunut Paasikiven-Kekkonen linjasta: Ukrainan kriisi pakotti Suomen valitsemaan puolensa idän ja lännen välillä (Finland Has Now Abandoned The Paasikivi-Kekkonen Line: The Ukraine Crisis Forced Finland To Choose Between East And West),” HS Kuukausliite, 2014, accessed September 2, 2021, <https://www.hs.fi/kuukausiliite/art-2000002758556.html>.

where the Paasikivi–Kekkonen’s line played the role of a floating signifier. The first one is the discourse on Finnish-Russian relations, in which participants present the Paasikivi–Kekkonen’s line as the Finnish approach to Finnish–Soviet relations of the Cold War and a possible approach for contemporary Finland to its relations with Russia. The second one is the discourse on the Finnish foreign policy strategy, where Russia does not play the most important role, while participants present the Paasikivi–Kekkonen’s line as the Finnish approach to international politics in general with neutrality (in the Cold War era) and non-alignment (today) as its main feature. The third one is the discourse on Finland’s domestic politics. Its participants present the Paasikivi–Kekkonen’s line as a consensus-based approach to both domestic politics and foreign policymaking. Structure-wise, this article covers the three mentioned discourses, among which the notion of the Paasikivi–Kekkonen’s line floats.

Paasikivi–Kekkonen’s line in Finnish–Soviet / Finnish–Russian relations

The concept of “Finlandization” is often applied together with the concept of the Paasikivi–Kekkonen’s line in the Finnish discourse on the country’s relations with the Soviet Union in the Cold War and then with Russia. According to A. Paasi,¹ the concept of “Finlandization” has made Finland an “epitome of living geopolitics.” It was brought into the Finnish discourse from abroad, but then made roots there. The Finnish discourse presents “Finlandization” as an element of a wider context of Finland as seen from abroad, thus making it extremely sensitive for the Finnish society. To emphasize the sensitivity of Finland’s outer image for its citizens, I. Novikova analyzed the attempts the Finnish elite made in the early 20th century “to create in Western Europe a positive image of Finland as oppressed by the Russian Empire, but at the same time an unsubmitive young nation.”²

Most often, the concept of “Finlandization” refers to the situations when a small country submits to its powerful neighbor while keeping nominal independence. G. Maude, who attempted to study the origins of the concept, concluded that an “essential feature of the Finlandization theory is that the Finnish experience is torn out of its context and thrown into a world of generalized experience.”³ The concept originated from West Germany, where F. Strauss of the Christian Democratic Union used it when criticizing the policies of W. Brandt of the Social Democratic Party (Federal Chancellor in 1969–1974), claiming that the result of W. Brant’s policies would be “Finlandization” of West Germany. F. Strauss’ rhetoric offended many people inside Finland, as well as many Finns living in Germany and in other Western countries. For example, *Vapaus* (Liberty), a Finnish-language self-declared “independent labor organ of Finnish Canadians,” criticized the use of this “neologism” by German politicians and expressed concerns that some Finns might start using the term as well.⁴

The popularity of the “Finlandization” concept rose significantly in the West with the beginning of the *détente* in Soviet–American relations. *Détente* critics widely

1 Paasi 2008.

2 Новикова 2018, 142.

3 Maude 1982, 3.

4 “Suomi ja Saksan kysymys (Finland and the German Question),” *Vapaus*, October 26, 1971, accessed September 13, 2021, <https://newspapers.lib.sfu.ca/vapaus2500-34276/page-2>.

used the concept in their attempt to convince Western public that it would result in “Finlandization” of not only West Germany, but also some other Western countries, thus leading to the collapse of the Western sphere of interests. Writing about those critics, Finnish military officer K. Iskanius noticed:

“the introduction of the Finlandization concept probably was not intended to influence Finland’s policy, but to use it within the NATO as a means of stepping up defense preparations and combatting disintegration efforts... Finland’s position has been considered by some to be a dangerous example for the West of the fate that awaits those countries in the vicinity of the Soviet Union that were abandoning the Western bloc in pursuit of neutrality.”¹

Both the *Vapaus* organ and K. Iskanius used the foreign loan word *finlandisointi* when writing about “Finlandization” in the Finnish language, not the native Finnish word *suomettuminen*. The existence of the two words in the Finnish language (*finlandisointi* and *suomettuminen*), both meaning “Finlandization,” is indicative of the perception of “Finlandization” in Finland in the context of the wider debate on the Paasikivi–Kekkonen’s line. One cannot help agreeing with W. Laqueur, who found that “the term ‘Finlandization’ [had] been offensive to most Finns” in the Cold War era.² Indeed, many Finnish citizens during the Cold War disagreed that their country had been “Finlandized.” They believed the term had arisen from an oversimplified Western perception of the nature of Finnish–Soviet relations and did not reflect the actual situation. These Finnish citizens tended to use the foreign loan word *finlandisointi* when referring to “Finlandization.” At the same time, the term resonated with the perceptions of another part of the Finnish population. J. Ridanpää demonstrates how Finnish movies of the Cold War era played “an operative role in the game” in which the politics of “Finlandization” was performed.³

As a result, by the end of the Cold War many Finnish citizens believed that their country had been “Finlandized.” They tended to use the native Finnish word *suomettuminen* when referring to “Finlandization,” and also used this word instead of *finlandisointi*, when cheering “the end of Finlandization” in the early 1990s.⁴ Policymakers in the both German states, where the concept of “Finlandization” appeared, were considering “the end of Finlandization” in a similar manner in late 1980s.⁵ Although “Finlandization” of Finland, if it had ever taken place, ended with the collapse of the Soviet Union in 1991, the concept itself remained an important part of the Finnish discourse on Finnish–Russian relations in the 1990s and at the beginning of the 21st century. The frequency of mentions of “Finlandization” in Finnish mass media intensified after 2014. For example, journalist L. Nurmi

1 Iskanius 1974, 62, 66.

2 Laqueur 1980, 3.

3 Ridanpää 2017.

4 Jukka Tarkka, “Suomettumisen loppu? (The End of Finlandisation?)” Suomen Kuvalehti, p. 95, April 1990, accessed September 28, 2021, <https://suomenkuvalehti.fi/nakoislehti/lue/17-1990-pdf/10-1796>.

5 Uutela 2020.

regretted that the politics of “Finlandization” had deeply rooted into Finnish schools thus making them the places promoting the idea that “although Russia has its own problems, the Finns now have no reason to react negatively to their big neighbor.”¹

Even after 2014, there still were many supporters among Finnish policymakers of the idea to continue the Paasikivi–Kekkonen’s line in Finnish–Russian relations. Journalist L. Halminen refers to the Paasikivi–Kekkonen’s line positively in the article where she claims that it is important “to detect Russia’s efforts to pose pressure” on Finland but warns that “it [could] also be detrimental to [Finland] if there are too many accusations [of Russian pressure] with too little evidence.”² Journalists M. Junkari and T. Nieminen distinguished three groups among members of Eduskunta, the Finnish parliament, in terms of their relation to Russia: “nationalists, left-wing political veterans and believers in the Paasikivi–Kekkonen’s line.”³ While criticizing the third group, L. Nurmi equated the Paasikivi–Kekkonen’s line to Finlandization. In his article he wrote that “Kekkonen’s policy made Finland worse off than what Soviet pressure would have actually required”, and that “when applied to the present, the Paasikivi–Kekkonen’s line would mean that Finland would be threatened by re-Finlandization.”⁴

Thus, the Paasikivi–Kekkonen’s line remains an important element of the Finnish discourse on Finnish–Russian relations. Even after 2014, many Finnish citizens, including influential journalists and foreign policymakers, continued discussing the Paasikivi–Kekkonen’s line as a possible option that could be chosen while outlining Finnish policy towards Russia. For them following the Paasikivi–Kekkonen’s line means to act in a cooperative manner vis-à-vis Russia. Some of these journalists and foreign policymakers propose following the Paasikivi–Kekkonen’s line even in the contemporary international environment. Others oppose this policy choice and frequently apply the concept of “Finlandization” to support their argument. According to them, the Paasikivi–Kekkonen’s line in the Cold War era resulted in “Finlandization” of Finland and following this line today could result in “re-Finlandization” of the country. References to “Finlandization” makes their argument sound stronger in a situation when even those in Finland who perceive the Paasikivi–Kekkonen’s line positively, view “Finlandization” negatively.

Paasikivi–Kekkonen’s Line as a Finnish Model of Foreign Policymaking

Finnish foreign policy in the Cold War era was not limited to the relations with the Soviet Union. Nor is it limited to the relations with Russia today. Similarly, many Finnish citizens do not perceive the Paasikivi–Kekkonen’s line as a Finnish strategy vis-à-vis the Soviet Union / Russia, but as a Finnish national security and foreign policy strategy

- 1 Lauri Nurmi, “Suomettuminen teki suomalaisista kouluista satujen levittäjiä – ja se näkyy yhä karulla tavalla arvokyselyssä (Finnification Turned Finnish Schools into Fairy-Tale Distributors – And it Still Shows in a Harsh Way in the Values Survey),” *Iltalehti*, 2020, accessed September 2, 2021, <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/c7017aff-1ece-455f-ba4e-d8ae6ee1eade>.
- 2 Laura Halminen, “Kiihkein Venäjän Syyttely Voi Olla Venäjälle Hyödyksi – Pelon Lietsonta Voi Johtaa Meitä Harhaan (Fiercest Accusations Against Russia can be Beneficial for Russia – Fear-Mongering can Mislead us),” *Helsingin Sanomat*, accessed September 2, 2021, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005371839.html>.
- 3 Markko Junkkari, and Tommi Nieminen, “Toiset kansanedustajat ymmärtävät Putinin Venäjää enemmän kuin toiset (Some MPs Understand Putin’s Russia More than Others),” *Helsingin Sanomat*, accessed September 2, 2021, <https://www.hs.fi/sunnuntai/art-2000005886907.html>.
- 4 Lauri Nurmi, “Kekkosen luuranko sai Annika Saarikolta passituksen multiin - Venäjä-mielistely väistyy kepun johdosta (Kekkonen’s Skeleton got Annika Saarikko Sent to the Slammer – Russia-Mindedness Gives Way to Kepun Leadership),” *Iltalehti*, 2021, accessed September 2, 2021, <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/a3d6f727-00c5-4a49-8339-23730bd5033e>.

in general, with neutrality being its vital element. In 1995, when Finland (together with Sweden) joined the European Union, its foreign and security policy strategy switched from neutrality to non-alignment. Today one cannot rule out the possibility of further “erosion, cessation of the policy of Nordic neutralism in the near future.”¹ However, this scenario does not appear to be the most probable one due to the “predominantly negative public opinion” of the NATO in both Finland and Sweden.² Even today, many Finnish citizens view neutrality and non-alignment as synonyms and believe that it is an attractive approach to organizing the country’s relations with the rest of the world. It is important that in Finland, neutrality (or non-alignment) is the foreign policy option most often discussed separately from discussing its relations with Russia. The Finns do not choose neutrality (or non-alignment), because they expect it to improve the relations with Russia. Neither do they choose the NATO option, because they expect the NATO to protect them from the “Russian threat.”

While the Finns sometimes treat neutrality and non-alignment as synonyms, Finnish foreign policy observers outside Finland sometimes treat “Finlandization” and the Finnish model of foreign policymaking as synonyms. In most cases, those foreign observers who confuse the Finnish foreign policy model with “Finlandization,” perceive the Finnish model negatively. For example, when Russia significantly increased export duties on raw timber in 2006, which hit the Finnish forestry sector, Finland did not raise duties on imports from Russia, but responded with investing in the modernization of its forestry sector. This allowed it to reduce costs and thus minimize the losses from Russian duties. However, it also motivated a Polish observer to ask if such a response was the evidence of continuing “Finlandization” of Finland.³ In the 21st century, scholars outside of Finland and Russia have frequently applied the concept of “Finlandization” to the relations between any small country and its powerful neighbor.

For example, B. Gilley wrote of “Finlandization” of Taiwan vis-à-vis the Chinese People’s Republic.⁴ K. Kivimäki wrote of “Finlandization” of most East Asian nations vis-à-vis China.⁵ Some scholars have applied the concept of “Finlandization” to the relations between the United States and the small nations of the Western hemisphere, with S. McDonald’s article on the U.S. policy towards the Caribbean nations in the Cold War era being a case in point.⁶ In Finland, the opponents of the country’s foreign policy orientation on the U.S. have applied the concept to the future Finnish-U.S. relations, which would, in their view, come true if Finland decided to rely on the U.S. in its foreign policy. For example, Finnish journalist P. Ervasti declared the arrival of “Finlandization 2.0” in his reaction to then-Finnish Foreign Minister T. Soini’s speeches.⁷ In 2016, Finland and the U.S. signed a Statement of Intent aimed at improving their military cooperation. In 2018, Finland, Sweden and the U.S. signed a similar trilateral document.⁸

1 Воронов 2018.

2 Килин 2017.

3 Warszawski 2016.

4 Gilley 2010.

5 Kivimäki 2015.

6 McDonald 1985.

7 Pekka Ervasti, “Yhdysvallat, rakkaani! (United Powers, my beloved!),” *Yle Uutiset*, accessed September 2, 2021, <https://yle.fi/uutiset/3-8870527>.

8 “Trilateral Statement of Intent,” the Ministry of Defense of the Republic of Finland, accessed September 13, 2021, https://www.defmin.fi/files/4231/Trilateral_Statement_of_Intent.pdf.

After the collapse of the Soviet Union, a consensus emerged among Russian scholars specializing in Russian–Finnish relations that the concept of “Finlandization,” which became popular in NATO countries during the *détente* in Soviet–U.S. relations, described the nature of Soviet–Finnish relations of that period inaccurately. N. Antjushina pointed out some economic benefits of the Agreement of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance signed by the Soviet Union and Finland in 1948.¹ N. Vezhlytseva claimed that unlike the countries of the Soviet bloc, such as Poland, Finland remained a sovereign nation, free to make its foreign policy choices, but then it voluntarily delegated part of its sovereignty to the European Union in 1995, when its foreign and security policy switched from neutrality to non-alignment.² However, N. Vezhlytseva confused the concept of “Finlandization,” which many Finnish citizens apply to the Cold-War era Finnish–Soviet relations, with the Finnish model of neutrality, which many Finns view as unconnected to Finnish–Soviet relations.

Although the concept of “Finlandization” is perceived negatively in most cases, some international relations experts outside of Finland and Russia, who confuse this concept with the Finnish model of neutrality, have applied it in the positive sense. For example, a year prior to the collapse of the Soviet Union, G. Questers suggested that “Finlandization” of the Baltic States would be a suitable compromise in case the three states secede from the Soviet Union as an outcome of Perestroika.³ In the mid-2010s, some experts suggested that “Finlandization” of Ukraine would be a possible solution to the Ukrainian crisis, though Finnish researcher T. Juntunen criticized those suggestions as “based on parachronistic reasoning.”⁴ From the dominant Finnish viewpoint, the concept of “Finlandization” means submission (no matter if true or imagined) of Finland to the Soviet Union or of any other small country to its powerful neighbor, while the Finnish model of neutrality was not connected to the relations between Finland and the Soviet Union.

According to J. Rainio-Niemi, “in Finland, neutrality was an overwhelmingly positive issue as such, something that from the outset was associated with Sweden, not the Soviet Union.”⁵ Since the end of the Cold War, there have been at least three waves of the debate in Finland on its potential NATO membership: first after the collapse of the Soviet Union in 1991, then after 2008, when one of Finland’s major political parties, the National Coalition (*Kansallinen Kokoomus*) declared NATO membership a part of its foreign policy platform, and finally after the conflict over Ukraine erupted between Russia and the EU in 2014. In all the three cases, most of Finland’s population rejected the NATO option, and the main argument was again about Sweden, not Russia. K. Khudoley and D. Lanko claimed that Finland identified itself as a Western European nation, while all countries that joined the NATO since Spain’s accession in 1982, were Eastern European nations.⁶ If, however, any of currently non-aligned Western European nations, such as Switzerland, Austria, Ireland and especially Sweden declare their desire to join the NATO, it might shift public opinion in Finland in favor of the NATO option as well.

1 Antjushina 2017.

2 Везливцева 2020.

3 Questers 1990.

4 Juntunen 2017.

5 Rainio-Niemi 2014, 169.

6 Худoley, Ланко 2019.

Contemporary Finnish foreign policymakers and influential journalists frequently refer to the Paasikivi–Kekkonen’s line when discussing the foreign policy options facing Finland unrelated to its future relations with Russia. For example, journalist J. Aunesluoma claimed that Finland’s “movement into the core of the European Union is a direct continuation of [Finnish President in 1982–1994 Mauno] Koivisto’s thinking and the Paasikivi–Kekkonen line.”¹ Journalists S. Forss and P. Holopainen believed that in the mid-2010s Finland was facing three foreign policy options: the NATO, the Nordic Security Cooperation and the continuation of the Paasikivi–Kekkonen’s line.² Journalist U. Hämäläinen, proponent of the NATO option, regretted that the option was not available to Finland, because NATO was not planning to expand in the short run.³ According to journalist V. Sirén, Finland and the experience of the Paasikivi–Kekkonen’s line could teach the rest of the world a “lesson of cooperation,” which might save the world from the COVID-19 crisis and from more dangerous crises to come.⁴

Thus, the Paasikivi–Kekkonen’s line is widely used in the Finnish discourse on the country’s foreign policy, in which relations with Russia play a significant yet minor role. Most Finnish narratives on the Paasikivi–Kekkonen’s line as a foreign policy strategy present neutrality as its core concept. Most Finnish citizens perceive NATO membership and the Paasikivi–Kekkonen’s line as two foreign policy options that the country is facing today. While most Finns temporarily prefer following the Paasikivi–Kekkonen’s line and thus rejecting the NATO option, a sound minority prefers rejecting the Paasikivi–Kekkonen’s line to choose the NATO option. At the same time, many Finns perceive the existing Finnish–Swedish defense alliance, the Nordic Defense Alliance, which is currently being discussed by the five Nordic nations, and the deepening of European integration in the field of security and defense policy, as not contradicting with the Paasikivi–Kekkonen’s line. In Finnish domestic debates concerning all those foreign policy choices, Russia does not play an important role, unlike Sweden and (to a smaller extent) other Nordic nations.

Paasikivi–Kekkonen’s Line as a Finnish Consensus Model in Domestic Politics

The notion of the Paasikivi–Kekkonen’s line is not only an element of the Finnish discourses on the relations with the Soviet Union and Russia and on the country’s foreign policy strategy in general, but it is also significant for the Finnish discourse on the country’s domestic politics. Signifiers constituting national discourses on domestic political issues float into national discourses on foreign policy issues and back. The roles that the notion of the Paasikivi–Kekkonen’s line plays in the Finnish discourses on the country’s foreign policy and on its domestic politics provide yet another evidence of that.

- 1 Juhana Aunesluoma, “EU: n ytimiin meneminen on suoraa jatkoa Koiviston ajattelulle ja Paasikiven-Kekkonen linjalle (Going to the Heart of the EU is a Direct Continuation of Koivisto’s Thinking and the Paasikivi–Kekkonen Line),” *Helsingin Sanomat*, accessed September 2, <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000005317737.html>.
- 2 Stefan Forss, and Pekka Holopainen, “Turvallisuuspolitiikka on Kolmen Tien Risteyksessä (Security Policy is at the Crossroads of Three Roads),” *Helsingin Sanomat*, accessed September 2, 2021, <https://www.hs.fi/mielipide/art-200002821644.html>.
- 3 Unto Hämäläinen, “Onko meillä sittenkään NATO-optiota? (Do we have a NATO option after all?),” *Helsingin Sanomat*, 2016, accessed September 2, 2021, <https://www.hs.fi/blogi/perassaihtaja/art-2000004877194.html>.
- 4 Vesa Sirén, “Kuinka maailma pelastuu (How to Save the World),” *Helsingin Sanomat*, accessed September 13, 2021, <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000006540433.html>.

On the one hand, the notion of the Paasikivi–Kekkonen’s line in contemporary Finnish discourse on the country’s political history signifies active interference of the Soviet Union not only into Finnish foreign policy, thanks to which Finland could join the Nordic Council only after J. Stalin’s death, but also into Finnish domestic politics, which manifested in multiple ways.

The USSR openly supported the Finnish People’s Democratic League (FPDL), the coalition of political parties, of which the Communist Party of Finland was an integral part.¹ President J. Paasikivi, a representative of the conservative National Coalition Party, distanced himself from the FPDL, but U. Kekkonen, Prime Minister under President Paasikivi and later President himself, actively involved the FPDL in both foreign policy and home affairs decision-making. Thus, he allowed his political opponents to introduce the humorous term of “Kekkoslovakia” made of a combination of the names of Kekkonen and Czechoslovakia even before 1956 when U. Kekkonen was elected President for the first time.² The USSR also openly interfered in coalition-building in the Finnish parliament; probably the most famous example of such involvement is the “Night Frost” Crisis in Soviet–Finnish Relations of 1958.³ During the “Note Crisis” of 1961, the USSR was involved in the Finnish presidential elections, thus securing another presidential term for U. Kekkonen.⁴

On the other hand, Finnish foreign policy of the Cold War-era rested on consensus at home. Finland’s unique relations with the Soviet Union resulted from Soviet pressure and enjoyed the support of the vast left-leaning part of the Finnish population, who voted for Social Democrats and the FDPL. Equally extended right-leaning part of the Finnish population, who voted for the National Coalition Party and other so-called “bourgeois” political parties, favored Finland’s closer relations with the West. However, even at times when leaders of the National Coalition Party, such as T. Junnila, clashed with U. Kekkonen over specific domestic issues, they simultaneously expressed support to the Paasikivi’s line launched by a great leader of their party of the past.⁵ Thus, the Paasikivi–Kekkonen’s line in Finnish foreign policy enjoyed support from both left and right, although the right-leaning population more favored its neutrality aspect, while the left-leaning population more favored unique relations with the USSR. After U. Kekkonen became President, he presented himself as the leader capable of bridging the right-left divide in Finnish society.

In line with this presentation (and in connection with the active urbanization of Finland in the 1960s), in 1965, U. Kekkonen’s political party, the Agrarian League, changed its name into the Centre Party (the Finnish Centre since 1988). Aiming to bridge the right-left divide in the Finnish society, U. Kekkonen contributed to the formation of the cults of two personalities (besides his own): V. Lenin and C. Mannerheim.⁶ Many among the left-leaning population, who hated C. Mannerheim for his role in the Finnish Civil War of 1918, admired V. Lenin, who, in their view, “gave” independence to Finland

1 Плевако 2020.

2 Safaro 1984, 149.

3 Tarkka, Tiitta 1987, 221–222.

4 Jussila et al. 1995, 254.

5 Jarmo Virravirta, “Ulkopoliittinen yksimielisyys muuttuu kulissiksi (The Foreign Policy Consensus Becomes a Front),” *Turun Sanomat*, accessed September 28, 2021, <https://www.ts.fi/puheenvuorot/1074211605/Ulkopoliittinen-yksimielisyys+muuttuu+kulissiksi>.

6 Halmesvirta 2009.

in 1917. Similarly, many among the right-leaning population, who hated V. Lenin for Russian involvement in the Civil War, admired C. Mannerheim, who “saved” Finnish independence in 1918 and again during WWII. The co-existence of the two personality cults helped the left-leaning and the right-leaning segments of the Finnish population to find a consensus based on the ultimate value of Finnish independence, “given” by Lenin and “saved” by Mannerheim.

On that consensus rested the Finnish foreign policy of the Cold War era, which centered on the Paasikivi–Kekkonen’s line. Moreover, U. Kekkonen used that consensus to secure public support for his policies at home. Consequently, the notion of the Paasikivi–Kekkonen’s line in Finnish discourse also became a synonym of consensus politics at home. In this respect, “consensus politics” does not mean that there were no debates among political parties on domestic issues, such as economic policy. On the contrary, representatives of different political parties fiercely clashed when discussing the economy and other areas in Kekkonen’s times. U. Kekkonen himself actively participated in the debates, although he announced his opinion publicly only after major political parties reached a compromise on the issue in question. Notably, the consensus politics in Finland coincided with the fast economic growth of the 1950s–1970s.

As a result, U. Kekkonen, who presented himself as the leader capable of galvanizing national political consensus on foreign policy and domestic issues, evolved into “an almost mythical figure.”¹ While being President, U. Kekkonen discredited a few Finnish politicians, whom he excluded from consensus-building behind closed doors, such as V. Vennamo. However, after Kekkonen’s retirement, V. Vennamo failed to receive credits for his lifelong fight against U. Kekkonen’s “despotism.” Moreover, V. Vennamo’s fellow party members accused him of an “authoritarian leadership style,”² Finnish journalists classified him as a “populist” politician,³ and the leader of extreme-right True Finns Party T. Soini declared that he was “inspired” by V. Vennamo.⁴ Thus, after U. Kekkonen’s retirement, some historians asked if his rule in Finland was about “enlightened despotism or consensual democracy,”⁵ but few dared to entirely discard the “consensus” option in the absence of credible opposition to Kekkonen’s “consensus.”

Contemporary Finnish domestic politics is more transparent than at U. Kekkonen’s times: today, some Finnish politicians tend to declare their beliefs on Twitter even before announcing it to representatives of other political parties at a session of parliament. Most Finnish citizens today support the constitutional reform of 1999, which transformed their country’s political system from a presidential into a parliamentary republic, resulting in greater openness of decision-making in politics. At the same time, some of them note that openness of decision-making inevitably transformed Finnish politics into partisan politics: today, Finnish Cabinets do not implement policies agreed by “consensus,” but

1 Lounasmeri, Kortti 2020.

2 Linna 1998.

3 Hatavara, Teräs 2016.

4 Unto Hämäläinen, “Populisti ja pelimies Soini kertoo, miten Vennamon opeilla pärjää lähiö-Suomessa (Populist and Gambler Soini Explains How to Make it in Suburban Finland with Vennamo’s Teachings),” *Helsingin Sanomat*, 2008, accessed September 2, 2021, <https://www.hs.fi/kulttuuri/art-2000004555339.html>.

5 Arter 1981.

they implement “Coalition” policies, “Centre” policies, or “Social Democratic” policies. These processes unfold amid declining public trust in traditional political parties, the growing popularity of extreme-right True Finns Party, and a long-lasting economic crisis, thanks to which the country’s per capita GDP has never reached the pre-crisis level since then 2008. Unsurprisingly, some Finnish politicians call for a return to Paasikivi-Kekkonen’s line-style politics when major political decisions were made by consensus.¹

Conclusions

The Paasikivi–Kekkonen’s line constituted the core of the Finnish politics, including foreign policymaking, in the Cold War era and is re-emerging as a concept used by politicians, influential journalists, and ordinary people who want to substantiate their arguments for or against certain policy options. Neither J. Paasikivi nor U. Kekkonen have articulated its basic principles. Thus, different speakers give different meanings to this concept, depending on their desire to argue for or against certain policy options. Most often, the Paasikivi–Kekkonen’s line is used in three contemporary Finnish discourses: the discourse on Finnish-Russian relations, the discourse on foreign policy strategy, and the discourse on the Finnish domestic politics.

Participants of the Finnish discourse on Finnish-Russian relations frequently link the concept of the Paasikivi–Kekkonen’s line with the concept of “Finlandization,” which has a negative meaning. Thus, some participants of the Finnish discourse argue against making foreign policy choices that they label as following the Paasikivi–Kekkonen’s line, because following it during the Cold War resulted in “Finlandization,” i.e. conceding national interests to Soviet pressure. Therefore, adopting this line today will again entail no other result than conceding national interests to the ambitions of contemporary Russian leaders. Other participants of this discourse, however, underline that the concept of “Finlandization” was created outside of Finland to be used in other cases than the case of Finland. They claim that “Finlandization” in Finland has never taken place and Finland, as well as the Soviet Union, actually benefited from the Paasikivi–Kekkonen’s line; so, following the same line contemporarily could help Finland benefit from its proximity to Russia.

Participants of the Finnish discourse on the country’s foreign policy strategy frequently link the concept of the Paasikivi–Kekkonen’s line with the concept of neutrality, which was in the core of the Finnish foreign policy strategy in the Cold War era. After the end of the Cold War, Finland switched from neutrality to non-alignment in connection with joining the European Union, but so far it has refrained from joining the NATO as well. Some participants of this discourse perceive Finland’s opposition to the NATO option as a continuation of the Paasikivi–Kekkonen’s line. Among them, some analysts support the continuation of the Paasikivi–Kekkonen’s line, while others reject it. When discussing pros and cons of the NATO option, the Finnish citizens do not pay much attention to the Russian factor as Sweden plays a much greater role in the debate. As long as Sweden remains non-aligned, Finland prefers to follow the suit.

1 Antti Kurvinen, “Suomen selviytyminen tarvitaan konsensusta (From the Readers: Consensus is Needed for Finland’s Survival),” Ilkka Pohjalainen, accessed September 2, 2021, <https://ilkkapohjalainen.fi/mielipide/yleisolta/lukijoilta-suomen-selviytymiseen-tarvitaan-konsensusta-1.13196245>.

Participants of the Finnish discourse on the country's domestic politics frequently link the concept of the Paasikivi–Kekkonen's line with the concept of political consensus. Under U. Kekkonen, consensus was characteristic of Finland's foreign policymaking as well as decision-making in domestic affairs. When unavoidable, heated debates among cabinet members, leaders of parliamentary factions and other influential politicians took place in private, while public cabinet meetings and parliamentary sessions were meant to announce the decisions made behind closed doors. After the decision was announced, influential politicians no longer questioned its reasonability, but for a handful of populist politicians excluded from top-level decision-making. In contemporary Finland, partisan politics has come to replace the consensus politics of the Cold War era. However, some Finnish citizens, including politicians and influential journalists, turn to the restoration of consensus politics, especially in times of crisis. When arguing for the restoration of consensus politics, they often refer to the Paasikivi–Kekkonen's line.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Антюшина, Н.М. Столетие Финляндской республики // Современная Европа. – 2017. – №5. – С. 35–42.
Antjushina, Natalia M. "Stoletie Finlyandskoy Respubliki." *Sovremennaya Evropa* no. 5 (2017): 35–42 [In Russian].
- Вежливецова, Н.Ю. Современное прочтение термина «Финляндизация» // Современная Европа. – 2020. – №4. – С. 83–90. <https://doi.org/10.15211/soveurope420208390>.
- Vezhlyvtseva, Natalia. "Modern Interpretation of 'Finlandization'." *Contemporary Europe* 97, no. 4 (August 1, 2020): 83–90.
- Воронов, К.В. Северный нейтраллизм: исторический финал или трансформация? // Современная Европа. – 2018. – Т. 18. – №1. – С. 80–89. <https://doi.org/10.15211/soveurope120188089>.
- Voronov, K. "Nordic neutralism in the XXI century: Historical Finale or a New Transformation?" *Contemporary Europe* 18, no. 1 (2018): 80–89 [In Russian].
- Килин, Ю.М. Нейтральные государства на распутье: проблема вступления в НАТО Финляндии и Швеции // Современная Европа. – 2017. – №2. – С. 65–76. <https://doi.org/10.15211/soveurope220176576>.
- Kilin, Y. "Neutral States at the Crossroad: the Issue of Sweden and Finland's Membership in NATO." *Contemporary Europe* 74, no. 2 (2017): 65–76 [In Russian].
- Новикова, И.Н. Россия и участие Великого княжества Финляндского в олимпийском движении в начале XX в. // Новейшая история России. – 2018. – Т.8. – №1. – С. 142–164. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu24.2018.110>.
- Novikova, I. N. "Russia and the Participation of the Grand Duchy of Finland in the Olympic Movement at the Beginning of the 20th Century." *Modern History of Russia* 8, no. 1 (2018): 142–164 [In Russian].
- Плевако, Н. Переломные годы в советско-финских отношениях (к выходу книги Киммо Рентолы «Сталин и судьба Финляндии») // Современная Европа. – 2020. – №1. – С. 202–212. <https://doi.org/10.15211/soveurope12020202212>.
- Plevako, Natalia. "Critical Years in Soviet-Finnish Relations (About Kimmo Rentola's Book 'Stalin and the Fate of Finland')." *Contemporary Europe* 1, no. 94 (January 1, 2020): 202–12 [In Russian].
- Худoley, К.К., Ланко, Д.А. Финская дилемма безопасности, НАТО и фактор Восточной Европы // Мировая экономика и международные отношения. – 2019. – Т. 63. – №3. – С. 13–20. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2019-63-3-13-20>.
- Khudoley, K. K., and Lanko, D. A. "Finnish Security Dilemma, NATO and the Factor of Eastern Europe." *World Economy and International Relations* 63, no. 3 (2019): 13–20 [In Russian].
- Arter, David. "Kekkonen's Finland: Enlightened Despotism or Consensual Democracy?" *West European Politics* 4, no. 3 (October 3, 1981): 219–34. <https://doi.org/10.1080/01402388108424333>.
- Brownung, Christopher S. "Coming Home or Moving Home?" *Cooperation and Conflict* 37, no. 1 (March 29, 2002): 47–72. <https://doi.org/10.1177/0010836702037001691>.
- Cafaro, Joseph J. *Soviet-Finnish Relations, 1944–1982: A Study of Strategic Interests and Showcase Diplomacy*. Tallahassee: Florida State University, 1984.
- Gilley, Bruce. "Not So Dire Straits: How the Finlandization of Taiwan Benefits U.S. Security." *Foreign Affairs* 89, no. 1 (2010): 44–60.
- Halmesvirta, Anssi. "A Foreign Benefactor and a Domestic Liberator: The Cults of Lenin and Mannerheim in Finland." *Scandinavian Journal of History* 34, no. 4 (December 17, 2009): 414–32. <https://doi.org/10.1080/03468750903151628>.
- Hatavara, Mari, and Kari Teräs. "Minä, Kekkonen ja poliittinen rappio: Veikko Vennamon rakentama historiakuva ja kerronnalliset keinot muisteluaineistoissa." *Historiallinen aikakauskirja* 114, no. 1 (2016): 74–88.
- Hatavara, Mari, and Kari Teräs. "Me, Kekkonen And Political Decline: The Historical Image And Narrative Devices Constructed By Veikko Vennamo In Memoirs." *Historiallinen aikakauskirja* 114, no. 1 (2016): 74–88 [In Finnish].
- Hofferberth, Matthias. "Mapping the Meanings of Global Governance: A Conceptual Reconstruction of a Floating Signifier." *Millennium: Journal of International Studies* 43, no. 2 (January 16, 2015): 598–617. <https://doi.org/10.1177/0305829814561539>.
- Iskanius, Kalevi. "Pohjoismaat Toisen Maailmansodan jälkeisen kylmän Sodan vaikutuskentässä." *Tiede Ja Ase* 32 (1974): 33–76. <https://journal.fi/ta/article/view/47540>.

Iskanius, Kalevi. "The Nordic Countries in the post-World War II Cold War Sphere of Influence." *Tiede ja Ase* 32 (1974): 33–76 [In Finnish].

Jussila, Osmo, Seppo Hentilä, and Jukka Nevakivi. 1995. *Suomen poliittinen historia, 1809–1995*. Helsinki, Juva: WSOY.

Jussila, Osmo, Seppo Hentilä, and Jukka Nevakivi. 1995. *Political History of Finland, 1809–1995*. Helsinki, Juva: WSOY [In Finnish].

Juntunen, Tapio. "Helsinki Syndrome: The Parachronistic Renaissance of Finlandization in International Politics." *New Perspectives* 25, no. 1 (February 27, 2017): 55–83. <https://doi.org/10.1177/2336825X1702500103>.

Kivimäki, T. "Finlandization and the Peaceful Development of China." *The Chinese Journal of International Politics* 8, no. 2 (June 1, 2015): 139–66. <https://doi.org/10.1093/cjip/pov003>.

Kivimäki, Ville. "Between Defeat and Victory: Finnish Memory Culture of the Second World War." *Scandinavian Journal of History* 37, no. 4 (September 2012): 482–504. <https://doi.org/10.1080/03468755.2012.680178>.

Laclau, Ernesto. *New Reflections on the Revolution of Our Times*, translated by Jon Barnes. London: Verso, 1990.

Laqueur, Walter. *The Political Psychology of Appeasement: Finlandization and Other Unpopular Essays*. New York: Routledge, 1980.

Lavery, Jason. "All of the President's Historians: The Debate over Urho Kekkonen." *Scandinavian Studies* 75, no. 3 (2003): 375–98.

Linna, Lauri. *Vennamon panttivangit*. Ylivieska: KL-paino, 1998.

Linna, Lauri. *Vennamo's Hostages*. Ylivieska: KL-paino, 1998 [In Finnish].

Lounasmeri, Lotta, and Jukka Kortti. "Campaigning between East and West: Finland and the Cold War in the Presidential Campaign Films of Urho Kekkonen." *Cold War History* 20, no. 3 (July 2, 2020): 329–48. <https://doi.org/10.1080/14682745.2018.1532996>.

Maude, George. "The Further Shores of Finlandization." *Cooperation and Conflict* 17, no. 1 (March 29, 1982): 3–16. <https://doi.org/10.1177/001083678201700102>.

McDonald, Scott B. "The Future of (US) Foreign Aid in the Caribbean after Grenada: Finlandization and

Confrontation in the Eastern Tier." *Inter-American Economic Affairs* 38, no. 4 (1985): 59–74.

Paasi, Anssi. "The Rise and Fall of Finnish Geopolitics." *Political Geography Quarterly* 9, no. 1 (January 1990): 53–65. [https://doi.org/10.1016/0260-9827\(90\)90006-V](https://doi.org/10.1016/0260-9827(90)90006-V).

Pi Ferrer, Laia, and Pertti Alasuutari. "The Spread and Domestication of the Term 'Austerity': Evidence from the Portuguese and Spanish Parliaments." *Politics & Policy* 47, no. 6 (December 18, 2019): 1039–65. <https://doi.org/10.1111/polp.12331>.

Quester, George H. "Finlandization as a Problem or an Opportunity?" *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 512 (1990): 33–45.

Rainio-Niemi, Johanna. *The Ideological Cold War: The Politics of Neutrality in Austria and Finland*. London: Routledge, 2014.

Ridanpää, Juha. "Culturological Analysis of Filmic Border Crossings: Popular Geopolitics of Accessing the Soviet Union from Finland." *Journal of Borderlands Studies* 32, no. 2 (April 3, 2017): 193–209. <https://doi.org/10.1080/08865655.2016.1195699>.

Tarkka, Jukka, and Allan Tiitta. *Itsenäinen Suomi: seitsemän vuosikymmentä kansakunnan elämästä*. Helsinki: Otava, 1987.

Tarkka, Jukka, and Allan Tiitta. *Independent Finland: Seven Decades in the Life of the Nation*. Helsinki: Otava, 1987 [In Finnish].

Uutela, Marjo. "'The End of Finlandization'. Finland's Foreign Policy in the Eyes of the Two German States 1985–1990." *The International History Review* 42, no. 2 (March 3, 2020): 410–23. <https://doi.org/10.1080/07075332.2019.1577286>.

Vennamo, Veikko. *Kulissien takaa. Elettyä Mannerheimin, Paasikiven, Kekkonen ja Koiviston aikaa*. Helsinki: Gummerus, 1987.

Vennamo, Veikko. *Behind the Scenes. The Time of Mannerheim, Paasikivi, Kekkonen and Koivisto*. Helsinki: Gummerus, 1987 [In Finnish].

Warszawski, Michał. "Pulp Friction: Wojna celulozowa czy finlandyzacja." *Przegląd Papierniczy* 63, no. 9 (2007): 562–564.

Warszawski, Michał. "Pulp Friction: Cellulose War or Finlandization." *Przegląd Papierniczy* 63, no. 9 (2007): 562–564 [In Polish].

Author

Dmitry A. Lanko,

PhD, Associate Professor, Department of European Studies
St. Petersburg State University, 199043, 7-9 Universitetskaya emb., St. Petersburg, Russia
e-mail: d.lanko@spbu.ru

Additional information

Received: May 20, 2021. Revised: September 12, 2021. Accepted: September 14, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Lanko, Dmitry A. "Finlandization, Neutrality, or Kekkoslovakia? Paasikivi–Kekkonen's Line in Finnish Discourses 30 Years after the End of the Cold War." *Journal of International Analytics* 12, no. 3 (2021): 139–153. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-139-153>

Финляндизация, нейтралитет или Кеккословакия? Линия Паасикиви–Кекконена в финских дискурсах через 30 лет после холодной войны

АННОТАЦИЯ

Хотя холодная война закончилась тридцать лет назад, линия Паасикиви–Кекконена, которая характеризовала внешнюю и внутреннюю политику Финляндии в эпоху холодной войны, остается важным элементом различных конкурирующих дискурсов в стране. В статье автор исследует понятие «линия Паасикиви–Кекконена» в качестве пустого означающего, часто используемого в конкурирующих финских дискурсах, включая дискурсы финско-российских отношений, внешнеполитической стратегии и внутренней политики Финляндии. Дискурс выстраивания отношений с Россией формируют, с одной стороны, сторонники продолжения линии Паасикиви–Кекконена, пытающиеся использовать географическую близость России как возможность для Финляндии; с другой стороны, – те, кто выступает против продолжения этой линии и утверждают, что в эпоху холодной войны она привела к позорной «финляндизации» страны. В конструировании финского внешнеполитического дискурса участвуют те, кто выступает за продолжение линии Паасикиви–Кекконена, стержнем которой был нейтралитет в эпоху холодной войны и неприсоединение сегодня, с одной стороны, а с другой – те, кто выступает за отказ от политики неприсоединения и выбор в пользу членства в НАТО. В статье обнаруживается, что Швеция играет в этом дискурсе более важную роль, чем Россия. Наконец, финский внутривнутриполитический дискурс включает тех, кто выступает за продолжение линии Паасикиви–Кекконена, ядром которой является консенсусная политика, и тех, кто поддерживает переход к более прозрачной, хотя и неизбежно более зависящей от партийного курса политике.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

холодная война, Финляндия, внешняя политика, внутренняя политика, линия Паасикиви–Кекконена, пустые означающие, финляндизация

Сведения об авторе

Дмитрий Александрович Ланко,
к.пол.н., доцент кафедры европейских исследований, СПбГУ,
Россия, Санкт-Петербург, 199034.
e-mail: d.lanko@spbu.ru

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 20 мая 2021.
Переработана: 12 сентября 2021.
Принята к публикации: 14 сентября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Ланко, Д.А. Финляндизация, нейтралитет или Кеккословакия? Линия Паасикиви–Кекконена в финских дискурсах через 30 лет после холодной войны // Международная аналитика. – 2021. – Том 12 (3). – С. 139–153.
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-139-153>

Latin America and the Caribbean Meet the Post-Soviet World: Can Pro Forma Diplomacy Evolve?

Wilder Alejandro Sanchez, USA

Correspondence: wilder.a.sanchez@gmail.com

ABSTRACT

The 33 countries that constitute Latin America and the Caribbean and the 11 countries of the former Soviet Union (not counting the Russian Federation and the three Baltic nations) conform 44 states which are, with a few exceptions, on the periphery of global geopolitical affairs, with limited international influence or at the mercy of conflicts that have disrupted their internal balance and international image in the past decade. While the topic of how peripheral nations and regions interact with each other has been analyzed in academia, in-depth studies about relations between these specific regions are very limited and scarce. This paper seeks to fill in that gap by providing recent examples on issues like trade and high-profile diplomatic visits between Latin American and Caribbean governments with their post-Soviet counterparts. Moreover, I will discuss the issue of the location (or lack thereof) of embassies, a topic not discussed in the consulted literature, as an example of how governments from peripheral states and limited budgets decide where to open an embassy. It is proposed here that the 44 states that make up Latin America, the Caribbean, and the post-Soviet world will remain cordial and friendly strangers for the foreseeable future. A lack of grand-strategy vision, with a few exceptions, is a major hindrance to stronger relations between these states. The most plausible scenario is bloc-to-bloc trade agreements; however, the COVID-19 pandemic and more pressing issues that these countries face mean that treaties with geographically distant states that are not trading partners or potential sources of financial aid are not regarded as priorities.

KEYWORDS

Latin America, Caribbean, post-Soviet World, Diplomacy, Trade, Central Asia, Caucasus

Relations between Latin American and Caribbean nations with the post-Soviet world have slowly developed since the dissolution of the Union of Socialist Soviet Republics (USSR). While there have been some significant initiatives between these geographically distant regions, such as the recognition of Abkhazia and South Ossetia by the Bolivarian Republic of Venezuela and the Republic of Nicaragua, in addition to new commercial projects, like the Plurinational State of Bolivia exporting meat to the members of the Eurasian Economic Union, the prospect for greater integration in the foreseeable future between these regions looks bleak.

This is primarily the result of a lack of foresight by most governments in the Western Hemisphere and Eurasia to approach their distant counterparts as (most) regional governments on both sides of the planet have foreign policies that are primarily based on regional objectives. Nevertheless, the same lack of strong relations allows for an academic analysis on what issues can potentially bring together these geographically distant governments.

This paper aims to provide further research in the field of relations between these (mostly) developing states. While academic research already exists, the author argues that it is too limited; for example, no source that the author consulted discusses the number (and role) of embassies. Similarly, this research provides recent trade data, diplomatic meetings, and also public diplomacy initiatives, an issue which is similarly not deeply analyzed in the existing literature. As the globalized world becomes more interconnected, nations, even small and medium powers, should be encouraged to look for partners and allies past the horizon of their respective regions.

Research Design

Relations between Latin American and Caribbean states with post-Soviet states are limited; hence there is not much hard data available to analyze. On the other hand, since there are 33 countries in Latin America and the Caribbean, and 11 in the post-Soviet world, not counting the Russian Federation and the Baltic states, there is a plethora of potential combinations between these 44 nations, in addition to regional blocs, that could occur in the future.¹ In this analysis, we will focus on the past decade of relations between these regions due to space limitations and also a lack of significant information dating back to the 1990s when post-Soviet states commenced establishing relations with the rest of the world.

In order to find information about initiatives such as agreements, government data about trade, diplomatic visits, and weapons transfers, this analysis carried out exhaustive research in the various languages spoken in these regions, such as Spanish, Romanian, Russian, Ukrainian, Portuguese, and English, the *lingua franca* of international relations these days.

Given the vast numbers of countries that fall under the umbrella of this essay, 44 in total, in order to illustrate the situation better, this analysis will carry out brief case studies. The goal is to use specific examples to highlight and analyze which objectives and interests guide countries in region X to approach their counterparts in region Y.

1 The author will not include the three Baltic nations. Baltic nations are not members of blocs like the Commonwealth of Independent States or the Eurasian Economic Union but rather are part of the European Union and the North Atlantic Treaty Organization. Similarly, Russia will not be discussed as there is plenty of literature available about Moscow's relations with the Western Hemisphere.

As D. Walton argues, “all too often even the largest Eastern Eurasian states are dismissed as having merely ‘regional’ interests, the underlying assumption being that they do not have worldwide interests because they do not presently have global influence comparable to that enjoyed by the United States,” or other world powers and major blocs.¹

This is because “peripheries have a significantly weaker ability to amass and project power, and they are often seen as a mere theatre of operations.”² Indeed, many authors dismiss the relevance of medium and small nations that have limited influence in global geopolitics. For example, in an essay on the theory of geopolitics and Latin America, P. Dallanegra argues that “the region [Latin America – *author*] operates as a subordinated periphery, rather than being part of the [global geopolitical – *author*] system,”³ adding that “peripheral nations in general, and Latin America in particular, have looked for ways to have a bigger role in international affairs, particularly regarding decision making” and altering the global order.⁴ Latin America, the Caribbean, and post-Soviet nations are viewed as being peripheral nations, with limited roles in global geopolitics – for example, Latin America and the Caribbean are generally viewed as “Washington’s Backyard,” while many post-Soviet nations are Russia’s “Near Abroad,” implying that these nations are firmly within the sphere of influence of global powers. While confirming or denying this assumption is not part of our analysis, the overall argument here is that, just because this may be true, it does not mean that these 44 states cannot have ambitious foreign policies that do not depend on ties with neighboring Washington, Moscow or Beijing, not only to achieve an emerging role in global geopolitics but also to increase their global footprint and attain domestic objectives by making new allies in geographically distant areas. The obvious question is: why do small states might attempt to develop relations with other small states (not only regional powers) in far-away regions?

Literature Review

In recent years there has been slow growth in the literature about Latin America’s relations with non-traditional partners. For example, a number of books have been published that discuss Latin America’s relations with the Arab World. These include F. Saddy’s *The Arab World and Latin America: Economic and Political Relations in the Twenty-First Century*⁵ and M. T. Kuri’s *Latin American Foreign Policies Towards the Middle East*.⁶ There is also a robust amount of literature regarding Brazil’s foreign policy towards Africa, a longtime area of interest for Brasilia.

On the other hand, the post-Soviet region is even more geographically distant than the Middle East, and as geography still matters, even in a globalized world, there is very little academic work about Latin America’s overall relations with the post-Soviet world in general. One recent work, *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*,

1 Walton 2007, 34–35.

2 Eszterhai, Wang 2020, 8.

3 Dallanegra 2016, 20.

4 *Ibid.*, 26.

5 Saddy 2016.

6 Tawil Kuri 2016.

was published by the Argentine-based research center Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) in 2020.¹ However, as well written as this book is, most of it is devoted to relations between Russia and China with Latin America and the Caribbean. Only the final chapter really analyzes relations between post-Soviet states, apart from Russia, with the Western Hemisphere.

Similarly, *Eurasia-Latin America Strategic Engagement and Comparative Perspectives in Politics and Economics*² is a very well researched monograph published by Kazakhstan's Ministry of Science and Education and L.N. Gumilyov Eurasian National University – the fact that a Kazakhstani center of education published this work highlights Nur-Sultan's interest in approaching Latin America and the Caribbean, an objective not matched, yet, by other Central Asian governments. However, out of the 11 chapters that constitute this monograph, five are about Turkey, one is about Iran, and one is about Russia, which means only four chapters are left for analyses of post-Soviet nations.

There is some country-oriented work, as an essay on Argentina–Kazakhstan relations, written by two academics, one from each country that was published by a Kazakhstani Institute for Diplomacy.³ Similarly, a 2016 essay published in a journal of the Argentine University *Univeridad Nacional de Lomas de Zamora* discusses the potential for closer relations between the Eurasian Economic Union and the South American trade bloc *Mercado Común del Sur* (MERCOSUR) by using the cordial relations between Argentina and Russia as a link between the two blocs.⁴

Unfortunately, the analysis on Argentine–Kazakh relations is mostly a summary of bilateral initiatives and meetings between officials from both nations, with the conclusions suggesting that the two governments should “[develop – *author*] a well-conceived, consensus-driven Argentinean–Kazakhstani agenda and framework aiming at enhancing the collaboration [of the – *author*] finance sector and channelizing it for the development of bilateral relations.”⁵

As for Russian-language articles, a 2017 essay in the *Journal of Political Research* discussed Ukraine's relations with Latin America and highlighted how Kyiv does not see the region as a foreign policy priority.⁶

While a lack of academic analyses on this issue can be frustrating, this situation also provides a great opportunity to break new ground, analyze the raw data available, establish new paradigms and offer policy suggestions. For example, this article will discuss embassies, not simply due to their role as traditional agencies to bring governments together, but also because the location of embassies is a good method to understand whether countries A or B from region X is regarded as important, in a general sense of the word, by country C from region Y. Considering the often-

1 Serbin 2019.

2 Ariel González Levaggi, Akbota Zholdasbekova, and Nilüfer Narlı, “Eurasia-Latin America Strategic Engagement and Comparative Perspectives in Politics and Economics,” accessed October 4, 2021, https://www.researchgate.net/publication/325360555_Eurasia-Latin_America_Strategic_Engagement_and_Comparative_Perspectives_in_Politics_and_Economics.

3 Botta, Zholdasbekova 2020.

4 Gustavo Carrizo Adris, and Alexandra Eropunova. “La Unión Económica Euroasiática (UEEA) y las Relaciones Interbloques El Memorándum de Entendimiento con el MERCOSUR (The Eurasian Economic Union (EAEU) and Inter-Bloc Relations The Memorandum of Understanding with MERCOSUR),” accessed October 5, 2021, http://www.derecho.unlz.edu.ar/revista_juridica/03/2.pdf/.

5 Botta, Zholdasbekova 2020, 75.

6 Курьлев, Мачавариани 2017.

limited financial resources of many of these governments, establishing an embassy in a geographically distant region is a huge commitment and suggests which countries are regarded as priorities by others.

Latin America and the Caribbean Meet the post-Soviet World

Since the end of the Cold War and the fast pace of globalization, thanks to the development of better communication and transportation technologies, we have seen a growth in the interaction between regions that did not historically interact with one another. This does not mean that before 1991, the interaction between geographically distant governments did not occur. For example, during the Cold War, the Non-Aligned Movement was created; its members came from the developing world across Latin America, the Caribbean, the newly independent African states, the Arab World, and Asia. Similarly, under the umbrella of developing ties with nations that share a similar colonial past, the government of Brazil approached the newly independent African nations in the 1960s and the 1970s.

“The end of the Cold War threw the study of international relations into a state of still unresolved uncertainty and flux, as we considered how to move away from serious ideological tension to increased international cooperation, in a world suddenly and dramatically transformed,” explains J. Haynes.¹ In the post-Cold War era, there have been more attempts to have geographically distant nations increase relations and form partnerships and alliances. Case studies conducted by scholars tend to focus on global powers, such as the People’s Republic of China, the Russian Federation, the United States, or a bloc like the European Union, however regional and rising powers have also attempted to become involved in such processes. For example, BRICS brings together Brazil, Russia, India, China, and South Africa as a sort of trade and the diplomatic bloc. Similarly, the Ibero-American summit is a (traditionally) annual meeting of the heads of state of the Spanish- and Portuguese-speaking nations of the Americas and Europe, namely Portugal and Spain. Moreover, had it been ratified, the Trans-Pacific Partnership would have created a free trade area among states close to the Pacific Ocean, bringing together nations like Brunei and Peru.

Relations between the regions discussed in this study remain limited, and there is no overall grand strategy from either side, whether at the state or bloc level, to increase relations, except for a few very specific examples. This is hardly surprising. Latin America and the Caribbean are not united blocs, as evidenced by the ongoing crisis regarding Venezuela, which has divided the Western Hemisphere between governments that support President N. Maduro, while others, led by the United States, support President J. Guaidó.²

The post-Soviet world is similarly divided. While some blocs exist like the Russian-led Eurasian Economic Union,³ the Collective Security Treaty Organization,⁴ or the GUAM

1 Haynes et al. 2017, 6.

2 N. Maduro’s close allies in the Western Hemisphere are Cuba, Nicaragua, Argentina, Trinidad and Tobago. Regional states that recognize Guaidó include Brazil, Canada, Chile, Colombia, Peru, the United States, among others.

3 Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, and Russia.

4 Armenia, Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Russia, and Tajikistan.

Organization for Democracy and Economic Development¹, there is no organization that brings together all post-Soviet states, nor is there a Central Asian union. Moreover, tensions between Russia with nations like Georgia, Ukraine, and even the Republic of Moldova (depending on which political party rules the country) mean that these governments will not support a foreign policy strategy that originates in Moscow.

The other issue is capabilities. The 44 nations that are analyzed in this essay are not particularly rich or highly developed nations. For example, out of all these states, only five, Chile, Colombia, belong to the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), which has the majority of most developed nations as members.² Of course, economically strong nations with an ambitious foreign policy like Kazakhstan are not the organization's members, but the OECD member list gives us an idea of the overall economic situation.

Limited financial resources mean that not much of the state's budget can be devoted to opening embassies across the world or have an active extra-regional foreign policy. Thus, some of the poorer states, like Haiti and Kyrgyzstan, will have very limited foreign policy ambitions, meaning that approaching countries on the other side of the planet will not be their priority unless this promises a major trade agreement or other types of assistance – hence many impoverished Latin American and Caribbean countries are actively befriending investment-prone, rich China, rather than poor, post-Soviet state X or Y.

In other words, there are only a few nations in the Western Hemisphere and the post-Soviet world that are attempting to approach their distant counterparts. The result is a mixed set of initiatives from both sides, with no clear pattern or grand strategy. The following sections will enumerate and analyze recent developments in order to attempt to predict the future.

What is the Significance of an Embassy?

Public diplomacy is a critically important task of embassies, as “in hopes to promote a positive image and build friendly relations, embassies regularly involve themselves in work which promotes their countries’ image and wishes for continued/ increased cooperation and stability.”³ While there has been a lot of discussion in recent years about how globalization and communication technologies are affecting the role of diplomats and the future of embassies, these institutions remain relevant and necessary.⁴

An in-depth analysis of which Latin American and Caribbean states have embassies in post-Soviet nations, and vice-versa, is not the objective of this essay; however, a quick overview provides some interesting data.

In order to make it easier for the reader to follow the data, I have created two graphs: *Table 1* lists the embassies of post-Soviet nations (plus Mongolia) in Latin

1 Georgia, Ukraine, Azerbaijan, and the Republic of Moldova.

2 “Member Countries,” Organisation for Economic Cooperation and Development, accessed February 10, 2021, <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/>.

3 Dror Ruben Zilberboim, “Roles of Embassies,” Dror Ruben Zilberboim, August 24, 2018, accessed January 13, 2021, <https://medium.com/@drorreuvenzilberboim/roles-of-embassies-5b63e4423c0>.

4 Moira Gallaga, “Do we still need embassies?” *The Diplomat*, September 4, 2013, accessed January 20, 2021 <https://thediplomat.com/2013/09/do-we-still-need-embassies/>.

America, while *Table 2* lists the embassies of Latin American nations (including Cuba and the Dominican Republic) in post-Soviet countries (plus Mongolia). Due to space reasons, charts are not provided for the English-Speaking Caribbean nations, Haiti and Suriname, though a perfunctory analysis could not find any Caribbean embassy in post-Soviet states apart from Russia – though Georgia's embassy in Brazil is concurrent to the Caribbean Community, Guyana, Trinidad and Tobago, and Suriname. Moreover, the charts do not lists consulates, honorary consulates, or other diplomatic missions.

Some Latin American states have a significant diplomatic representation in the post-Soviet world. As *Table 2* demonstrates, Brazil, one of Latin America's powerhouses, has several embassies, including in the three Caucasus nations, Ukraine, and several concurrent ones in Central Asia out of Kazakhstan.

Concurrent embassies are used by other governments to maintain diplomatic representation. For example, Argentina has embassies in Armenia, Azerbaijan, and Georgia (based out of Turkey). Other Argentine embassies are concurrent with neighboring post-Soviet states: the embassy in Russia oversees ties with Belarus, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Turkmenistan, and Uzbekistan. Similarly, the embassy in Romania deals with Moldova; the embassy in China deals with Mongolia, and the embassy in Pakistan deals with Tajikistan. Chile is in a similar situation as it relies on concurrent embassies: the embassy in Poland oversees Ukraine, and the embassy in Russia oversees Kazakhstan. Meanwhile, Mexico has embassies in Azerbaijan, Russia, and Ukraine; while, Costa Rica has an embassy in Azerbaijan.

As *Table 2* demonstrates, Latin American nations seem to focus on Eastern European states (except for Moldova) and the Caucasus, while diplomatic representation in Central Asia and Mongolia remains very limited outside of Kazakhstan. Additionally, there are several countries that do not have embassies in the post-Soviet world. These include the Central American states (apart from Costa Rica's embassy in Azerbaijan, which is an exception to the rule), Bolivia, Ecuador, Paraguay, Peru, and Uruguay. Finally, it is worth noting that while Nicaragua and Venezuela recognize Abkhazia and South Ossetia as independent states, there are no embassies in these two regions. Venezuela's embassy in Russia is concurrent with both of them.

Regarding diplomatic representations from post-Soviet states in Latin America, the legacy of the Soviet Union continues to have consequences today. In other words, it is no surprise that many post-Soviet nations have embassies in Cuba. *Table 1* shows how Ukraine has diplomatic offices in Argentina, Brazil, Cuba, Dominican Republic, Mexico, Peru; and concurrent embassies that oversee Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Uruguay, and Venezuela, essentially the entire region. As for Belarus, the country has embassies in Argentina, Brazil, Cuba, Ecuador, and Venezuela. (There have been reports that Kyiv has planned to open an embassy in Colombia, but the said embassy is not listed in the ministry of foreign affairs; hence it is not listed in the *Tables*).

As for the Caucasus, Armenia and Georgia have a fairly strong diplomatic representation, with Tbilisi relying heavily on concurrent embassies. On the other hand, Azerbaijan has embassies in only three nations: Argentina, Brazil, and Mexico, with diplomatic offices in Chile, Colombia, Cuba, Peru, and Uruguay.

The situation dramatically changes when one discusses Central Asia, as the only country with diplomatic offices is Kazakhstan, which is unsurprising given its ambitious

	Armenia (concurrent from Mexico)	Azerbaijan (concurrent from Mexico)	Belarus 0	Georgia (concurrent from Mexico)	Kazakhstan 0	Kyrgyzstan 0	Moldova, Republic of 0	Mongolia 0	Tajikistan 0	Turkmenistan 0	Ukraine (concurrent from Mexico)	Uzbekistan 0	Abkhazia and South Ossetia 0
Paraguay	(concurrent from Argentina)	(concurrent from Argentina)	0	(concurrent from Argentina)	0	0	0	0	0	0	(concurrent from Argentina)	0	0
Peru	(concurrent from Argentina)	x	0	(concurrent from Brazil)	0	0	0	0	0	0	x	0	0
Uruguay	(concurrent from Argentina)	x	0	(concurrent from Argentina)	0	0	0	0	0	0	(concurrent from Argentina)	0	0
Venezuela	0	0	x	0	0	0	0	0	0	0	0	0	x (Abkhazia)

Source: compiled by the author.

Notes: X denotes an embassy, 0 means that there is no embassy. The list does not include consulates, diplomatic missions or honorary representatives.

Table 2.

EMBASSIES FROM LATIN AMERICA IN POST-SOVIET COUNTRIES (PLUS MONGOLIA) ПОСОЛЬСТВА СТРАН ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ (ПЛУС МОНГОЛИЯ)

	Armenia	Azerbaijan	Belarus (concurrent from Russia)	Georgia (concurrent from Turkey)	Kazakhstan (concurrent from Russia)	Kyrgyzstan (concurrent from Russia)	Moldova, Republic of (concurrent from Romania)	Mongolia (concurrent from China)	Tajikistan (concurrent from Pakistan)	Turkmenistan (concurrent from Russia)	Ukraine 0	Uzbekistan (concurrent from Russia)	Abkhazia and South Ossetia 0
Argentina	x	x	(concurrent from Russia)	(concurrent from Turkey)	(concurrent from Russia)	(concurrent from Russia)	(concurrent from Romania)	(concurrent from China)	(concurrent from Pakistan)	(concurrent from Russia)	x	(concurrent from Russia)	0
Bolivia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Brazil	x	x	x	x	x	(concurrent from Kazakhstan)	(concurrent from Ukraine)	(concurrent from Pakistan)	(concurrent from Pakistan)	(concurrent from Kazakhstan)	x	(concurrent from Russia)	0

	Armenia	Azerbaijan	Belarus	Georgia	Kazakhstan	Kyrgyzstan	Moldova, Republic of	Mongolia	Tajikistan	Turkmenistan	Ukraine	Uzbekistan	Abkhazia and South Ossetia
Chile	0	X	0	0	(concurrent from Russia)	0	0	(concurrent from South Korea)	0	0	(concurrent from Poland)	0	0
Colombia	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Costa Rica	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Cuba	(concurrent from Kazakhstan)	X	X	(concurrent from Azerbaijan)	X	(concurrent from Kazakhstan)	(concurrent from Ukraine)	X	(concurrent from Kazakhstan)	(concurrent from Azerbaijan)	X	(concurrent from Azerbaijan)	0
Dominican Republic	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ecuador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
El Salvador	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guatemala	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Honduras	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Mexico	0	X	0	0	0	0	0	0	0	0	X	0	0
Nicaragua	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Panama	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Paraguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Peru	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Uruguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Venezuela	(concurrent from Russia)	X	X	0	X	0	0	0	0	(concurrent from Iran)	0	0	(concurrent from Russia)

Source: compiled by the author.

Notes: X denotes an embassy, 0 means that there is no embassy. The list does not include consulates, diplomatic missions or honorary representatives.

foreign policy and interest in having a positive image across the world. Thus, Nur-Sultan has opened embassies in Brazil, Cuba, and Mexico, in addition to a consulate in Rosario (Argentina).¹ This makes sense, as Brazil has sold aircraft to Kazakhstan and is South America's leading state, there is a historical link with Cuba, and Mexico is an economic powerhouse that borders the United States. Interestingly, none of the other four Central Asian nations have diplomatic offices in Latin America or the Caribbean (not even in Cuba) – this puts Nur-Sultan ahead of Tashkent in the competition between the two nations to become a Central Asian leading power. As for Mongolia, it only has an embassy in Cuba, while the Republic of Moldova has no embassies at all, except for an honorary consulate in Brazil.

Many National Interests but Few Long-Term Plans

Much can be said about the current status of relations between these regions. One way to look at the situation is whether peripheries approaching other peripheries is part of a long-term strategy to achieve some sort of objective.

One nation that values the importance of having diplomatic ties with distant nations is the Republic of Kazakhstan. After establishing relations with Barbados in 2018, Kazakhstan has now established diplomatic relations with all Latin American and Caribbean nations.² The nation's three embassies in the region, while they may appear few to many readers, are actually more than any other Central Asian country possesses. On the other hand, high-ranking visits are very rare, though Venezuelan President N. Maduro visited Nur-Sultan in September 2017 to participate in a meeting of the Islamic Cooperation Organization.³ As for trade and commercial partnerships, in 2017, Kazakhstan's *Air Astana* acquired five E190-E2 commercial aircraft, produced by Brazil's aerospace conglomerate *EMBRAER*.⁴ *Air Astana* did not purchase the planes directly from the Brazilian company but rather signed a long-term lease agreement with *AerCap*; nevertheless, the decision to utilize *EMBRAER* platforms could promote future deals.⁵ More recently, in 2019, Argentina and Kazakhstan signed an agreement so that Argentina could export cattle semen and embryos to the Central Asian nation to strengthen its cattle industry.⁶ These initiatives generally support an argument made in 2016 by G. Levaggi, who argued that the Nur-Sultan's interest in Latin America and the Caribbean is focused on "continuous interest to increase the political cooperation both in bilateral and multilateral terms," and "investing in the establishment of trade networks."⁷

- 1 "Presentaron el Consulado de Kazajistán en Rosario (The Consulate of Kazakhstan in Rosario has been Opened)," Concejo Municipal de Rosario (Argentina), August 31, 2017, accessed January 25, 2021, <http://www.concejorosario.gov.ar/presentaron-el-consulado-de-kazajstan-en-rosario/>
- 2 "Kazakhstan Completes Establishment of Diplomatic Relations with all Latin American Countries," The Astana Times, April 4, 2018, accessed January 25, 2021, <https://astanatimes.com/2018/04/kazakhstan-completes-establishment-of-diplomatic-relations-with-all-latin-american-countries/>
- 3 "Presidente Maduro llega a Kazajistán Para Participar en Cumbre (President Maduro Arrives in Kazakhstan to Participate in Summit)," Telesur, September 9, 2017, accessed January 20, 2021 <https://www.telesurtv.net/news/Presidente-Maduro-llega-a-Kazajistan-para-participar-en-cumbre-20170909-0055.html>
- 4 "Air Astana Orders five Embraer E190-E2s," Russian Aviation Insider, August 2, 2017, accessed January 25, 2021, <http://www.rusaviainsider.com/air-astana-orders-five-embraer-e190-e2s/>.
- 5 "Air Astana Leases five E190-E2s from AERCAP," Air Astana, August 2, 2017, accessed January 25, 2021, <https://airastana.com/kaz/en-us/About-Us/Archive/newsID/566>.
- 6 "Argentina Exportará Semen y Embriones de Ganado Bovino a Kazajstan (Argentina to Export Cattle Semen and Embryos to Kazakhstan)," Ministry of Foreign Affairs of Argentina, July 19, 2019, accessed January 30, 2021, <https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-exportara-semen-y-embriones-de-ganado-bovino-kazajstan>.
- 7 González Levaggi 2016, 80.

As for positive publicity, the Mexican daily *El Universal* published a flattering piece about Kazakhstan's interests in Latin America in 2017, which included an interview with Kazakhstani deputy foreign affairs minister, Y. Ashikbayev.¹

Kazakhstan is the only Central Asian nation to have obtained a non-permanent seat in the UN Security Council (2017–2018) and aims to become one of the 30 most developed nations by 2050. Given its grandiose plans, Nur-Sultan aims to have a strong regional presence; thus, even if a trade is minimal, beating its Central Asian neighbors at having strong relations with Latin American and Caribbean states is significant from an international image perspective and long-term planning. On the other hand, some decisions are made with a focus on short-term gains. One example is the recognition of Abkhazia and South Ossetia as independent states by the governments of Nicaragua and Venezuela.²

In fact, in January 2019, when President N. Maduro commenced another term as president of Venezuela, A. Bibilov and R. Khajimba, *de facto* presidents of Abkhazia and South Ossetia, respectively, traveled to Caracas to attend the inauguration ceremony.³ The visit also included a meeting between President A. Bibilov and Venezuelan Vice-President D. Rodríguez, though it is unclear what issues they discussed, apart from that, the two sides evaluated cooperation agreements.

Interestingly, while Managua and Caracas recognize Abkhazia and South Ossetia as independent nations, neither Latin American country has opened embassies or consulates in either separatist region. As mentioned in the Embassy section of this analysis, Venezuela's embassy in Russia is concurrent to the two regions.

Contact between these governments is generally scarce at the high-profile level, apart from the aforementioned 2019 visit and 2010 visit by then-Presidents S. Bagapsh and E. Kokoity of Abkhazia and South Ossetia, respectively, to Caracas and Managua.⁴ One recent development took place in 2019 when the Nicaraguan parliament ratified a visa-free agreement with South Ossetia⁵, and Abkhazian minister of foreign affairs K. Daur visited Managua in July 2021.⁶ However, trade between Nicaragua and Venezuela with the two separatist regions appears to be non-existent. Overall, it seems that neither Nicaragua nor Venezuela benefit directly from having relations with the tiny breakaway regions. Rather, the real reason why Caracas and Managua decided to recognize them was to strengthen relations with Moscow, particularly due to the friendship between President V. Putin and the late-President H. Chávez (1999–2013).

1 Rosa Xochiketzell, "Kazajistán Busca Acercarse a Latinoamérica (Kazakhstan Seeks Closer Relationship with Latin America)," *El Universal*, November 1, 2017, accessed January 29, 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/mundo/kazajistan-busca-acercarse-latinoamerica>; Wilder Alejandro Sánchez, "The Eurasian Economic Union and Latin America: What could 2018 Bring?" *International Policy Digest*, December 11, 2017, accessed January 29, 2021, <https://intpolicydigest.org/2017/12/11/the-eurasian-economic-union-and-latin-america-what-could-2018-bring/>.

2 "Nicaragua Recognizes South Ossetia, Abkhazia," *Reuters*, September 3, 2008, accessed January 12, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-georgia-ossetia-nicaragua/nicaragua-recognizes-south-ossetia-abkhazia-idUKN0330438620080903>.

3 Wilder Alejandro Sánchez, "Befriending States That Don't Exist: The Leaders of South Ossetia and Abkhazia Visit Venezuela," *Diplomatic Courier*, January 22, 2019, accessed January 15, 2021, <https://www.diplomaticcourier.com/posts/befriending-states-that-dont-exist-the-leaders-of-south-ossetia-and-abkhazia-visit-venezuela>.

4 Yolanda Valery, "Abjasia y Osetia buscan reconocimiento en Latinoamérica (Abkhazia and Ossetia Seek Recognition in Latin America)," *BBC Mundo*, June 22, 2010, accessed January 18, 2021, https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/07/100722_venezuela_abjasia_osetia_rg.

5 "Parlamento de Nicaragua Autoriza Acuerdo de Libre Visado con Osetia del Sur (Nicaraguan Parliament Authorizes visa-free Agreement with South Ossetia)," *EFE/ El Diario (Spain)*, September 20, 2019, accessed January 20, 2021, https://www.eldiario.es/politica/parlamento-nicaragua-autoriza-osetia-sur_1_2721766.html.

6 "Presidente de la Asamblea Nacional Recibe Visita de la Delegación de la República de Abjasia (Speaker of the National Assembly Receives Visit of the Delegation of the Republic of Abkhazia)," *Asamblea Nacional (Nicaragua)*, July 20, 2021, <https://noticias.asamblea.gob.ni/presidente-de-la-asamblea-nacional-recibe-visita-de-la-delegacion-de-la-republica-de-abjasia/>.

While Kazakhstan's approach of Latin America and the Caribbean is part of Nur-Sultan's grand long-term strategy of becoming a Central Asian leading power with global connections, including among peripheral nations, the reasons for Nicaragua and Venezuela to approach two post-Soviet new "states" is due to Managua's and Caracas' interest of immediately strengthening ties with Moscow, rather than the potential direct benefits of recognizing two separatist regions.

Diplomatic relations have as a natural consequence that governments may become embroiled in the conflicts of other states, purposely or accidentally. One good example of this situation is the border dispute between Armenia and Azerbaijan over the Nagorno-Karabakh region. A short-lived war occurred in September–November 2020, and the dispute between the two countries has reached Latin America.¹ For example, in 2012, then-foreign affairs minister of Armenia, E. Nalbandian, visited Mexico City to "reproach Mexico's *senadores* [senators – *author*] and *diputados* [deputies – *author*] for passing supposedly anti-Armenian resolutions in the past, and proposed an Armenian embassy in Mexico City as the way to help set things right."² Years later, in 2017, three Mexican federal deputies, M.B.C. Domínguez from the National Regeneration Movement Party (*Movimiento Regeneración Nacional*: MORENA), M.C.G. Bravo and C.H. Mirón from the Democratic Revolutionary Party (*Partido de la Revolución Democrática*: PRD), visited Nagorno-Karabakh without reportedly requesting permission from the Azerbaijani government. Baku subsequently presented a complaint to the Mexican government. Shortly after the incident, diplomats from both Armenia and Azerbaijan gave interviews to the well-known Mexican newspaper *El Universal* to support their government's positions.³ While both Armenia and Azerbaijan have embassies in Mexico, the Mexican government has only opened an embassy in Baku, not in Yerevan.

As G. Levaggi argued back in 2016, "Azerbaijan's regional policy towards Latin America has a triple aim: to gain global diplomatic support for the territorial claim, to balance the Armenian lobby, and to expand commercial ties by placing Baku as a gateway to the Caucasus and Central Asia."⁴ At the time of this writing, there have not been any notable diplomatic initiatives from Baku or Yerevan in Latin America after the 2020 conflict; however, we can expect this to occur eventually.

One final issue that the consulted academic literature has not discussed is the role of the media and marketing campaigns, a role that often falls on the shoulders of embassies. It is worth noting again that the three instances discussed in this section of diplomats giving interviews to local media outlets (Armenia, Azerbaijan, and Kazakhstan) all occurred in Mexico. I have not found other instances of ambassadors giving interviews that obtained mainstream coverage in the countries where they work, but this issue, along with other public diplomacy-type events that embassies carry out, should be researched more than solely the visits of high-profile government officials from one region to the other.

1 González Levaggi et al. 2018, 51–81.

2 Giorgi Lomsadze, "Armenia, Azerbaijan: Face-Off in Mexico Over el Nagorno-Karabaj (Armenia and Azerbaijan face off in Mexico over Nagorno-Karabakh)," Eurasianet, October 23, 2012, accessed February 1, 2021, <https://eurasianet.org/armenia-azerbaijan-face-off-in-mexico-over-el-nagorno-karabaj>.

3 "Armenia Manipulated Mexican Lawmakers in Nagorno-Karabakh, says Azerbaijani Diplomat," *El Universal*, February 7, 2018, accessed February 1, 2021, <https://www.eluniversal.com.mx/english/armenia-manipulated-mexican-lawmakers-nagorno-karabakh-says-azerbaijani-diplomat>.

4 González Levaggi 2016, 76.

This section has explained how diplomatic relations between Latin America and post-Soviet states exist, but there are differences between the objectives that states of these regional governments seek to achieve. While some nations like Kazakhstan use diplomatic ties as a way to demonstrate their global outreach, others like Venezuela and Nicaragua use them to strengthen relations with the global power. Similarly, diplomatic allies, even peripheral nations in the global order, can be helpful to support a nation's own domestic objectives, as demonstrated by the Armenia-Azerbaijan dispute or Georgia's claim over Abkhazia and South Ossetia.

A Lack of Trade

Trade is existent, but no Latin American or Caribbean state ranks as a post-Soviet nation's major trading partner, or vice-versa. For example, between January–May 2021, Moldova exported \$27,000 goods to Peru and imported \$714,000; on the other hand, Moldova exported \$432,000 to reclusive Turkmenistan and imported \$675,000.¹ Trade between Moldova and Brazil is better (\$303,000 in exports and \$3,5 million in imports), but it is still far from trade with Belarus (\$26 million in exports and \$47 million in imports). Ironically, while Brazil has a strong, varied industry and Belarus is labeled as “Europe's last dictatorship,” trade with the latter is stronger than with the former.

Similarly, Mexico and Azerbaijan traded \$43,7 million in goods during January–October 2020, making Mexico, another rising global market, only the 73rd destination for Azerbaijani markets.² The main Mexican exports to Azerbaijan are oil and vehicles, which also highlights the limited number of diverse goods and commodities traded between these countries.³ There have already been examples of Western Hemisphere governments approaching the EAEU. For example, the Cuban government has obtained observer status, and, in 2015, Chile and the EAEU signed a Memorandum of Understanding.⁴ Chilean government officials have expressed that they would like to see more trade, and perhaps a trade agreement, with the EAEU.⁵ Similarly, the Ecuadorian ministry of foreign affairs has expressed its interest in signing a commercial agreement with the said bloc, apart from strengthening ties with Russia.⁶ As for concrete examples of trade, *La Paz* announced in September 2020 that it would start exporting meat to EAEU states.

1 “International Trade in Goods – January/May 2021,” National Bureau of Statistics, Republic of Moldova, accessed August 11, 2021, <https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=336>.

2 «Мексика является вторым торговым партнером Азербайджана среди стран Латинской Америки» // Trend. 22 декабря 2020. [Электронный доступ]. URL: <https://www.trend.az/azerbaijan/society/3353784.html> (дата обращения: 14.02.2021).

3 «Мексика – одна из главных торговых партнеров Азербайджана среди стран Латинской Америки» // Азербайджанское государственное информационное агентство. 20 августа 2020. [Электронный доступ]. URL: https://azertag.az/ru/xeber/Meksika_odna_iz_glavnyh_torgovyh_partnerov_Azerbaidzhana_sredi_stran_Latinskoi_Ameriki-1565449 (дата обращения: 14.02.2021).

4 “Chile y la Unión Económica Euroasiática dan Primer Paso Hacia un acuerdo comercial (Chile and Eurasian Economic Union Take First Step Towards Trade Agreement),” Ministry of Foreign Affairs of Chile, accessed January 10, 2021, <https://chile.gob.cl/chile/blog/rusia/moscu/chile-y-la-union-economica-euroasiatica-dan-primer-paso-hacia-un-acuerdo>.

5 “Chile Apuesta por Impulsar un Tratado de Libre Comercio con la Unión Euroasiática (Chile is Committed to promoting a Free Trade Agreement with the Eurasian Union),” Sputnik Mundo, September 30, 2019, accessed February 1, 2021, <https://mundo.sputniknews.com/economia/201909301088833937-chile-apuesta-por-impulsar-tratado-de-libre-comercio-con-la-union-euroasiatica/>.

6 “Ecuador y Rusia Fortalecen Relación Bilateral en Materia de Comercio y Cooperación (Ecuador and Russia Strengthen Bilateral Trade and Cooperation Relationships),” Ministry of Foreign Affairs of Ecuador, October 13, 2020, accessed January 5, 2021, <https://www.cancilleria.gob.ec/2020/10/13/ecuador-y-rusia-fortalecen-relacion-bilateral-en-materia-de-comercio-y-cooperacion/>.

The deal will “directly benefit thousands of Bolivian exporters, entrepreneurs, and workers of the [Bolivian meat – *author*] industry.”¹

For years there have been discussions about some type of agreement between the EAEU and the South American trade bloc MERCOSUR. In fact, in late November 2020, Russian Foreign Affairs Minister S. Lavrov explained that Latin American nations, including MERCOSUR, are interested in close cooperation with the EAEU. As we have mentioned, some academics have also proposed a trade agreement between the two sides, with relations between Argentina and Russia as the catalyst. Nevertheless, it is unlikely that a major agreement will be signed anytime soon, particularly because MERCOSUR currently is at a standstill due to the COVID-19 pandemic and the situation in Venezuela.

Discussion: Where Do We Go from Here?

Let us begin with a self-evident statement: apart from the Russian Federation, relations between the analyzed regions are fairly limited. The aforementioned *Eurasia y América Latina en un Mundo Multipolar* concurs with this assessment, arguing that “it is not possible to talk about a Eurasian presence or influence in the region as a unified entity with a homogeneous weight, and we must distinguish between bilateral and multilateral policies.”²

As previously mentioned, these three regions are generally labeled as peripheral, as they have limited influence in global affairs – only a few regional powers have extra-regional influence and ambitions; Brazil and Kazakhstan are two examples. Academic literature on peripheries and emerging powers tend to focus on the relations between peripheral nations and global powers and what actions peripheral nations can carry out to become bigger players in global affairs, meaning how they can elevate their status vis-à-vis global powers.³ Meanwhile, the academic literature regarding how these “peripheries” interact with each other is limited, like the aforementioned works on Latin America’s relations with Africa or the Arab World, and less than a handful of essays on Latin America’s relations with the post-Soviet space.⁴

Tables 1 and 2 in the Embassy section of this paper have demonstrated how there are several embassies from countries in region X located in countries from region Y. However, the data can be misleading. While the number of embassies appears significant, the locations tend to be the “usual suspects.” For example, the location of embassies from post-Soviet states is regional powers like Argentina, Brazil, and Mexico, with Cuba benefiting from its close relations with the USSR during the Cold War as a reason to maintain close ties with post-Soviet states. After Russia, Ukraine is the post-Soviet state that has the most embassies in Latin America and the Caribbean, but the country is an exception to the rule. Moreover, in spite of the number of embassies, Latin America ranks as “secondary” to Kyiv, with the region sometimes

1 “Bolivia Exportará Carne Bovina a Países De La Unión Económica Euroasiática (Bolivia to Export Beef to Eurasian Economic Union Countries),” Ministry of Foreign Affairs of Bolivia, September 26, 2020, accessed January 4, 2021, <https://www.cancilleria.gob.bo/webmre/comunicado/3986>.

2 Serbin 2019, 148–149.

3 Eszterhai, Renxin 2020.

4 The exception is the wealth of academic literature any policy analyses about relations between Brazil and Africa. See: *História da África e Relações com o Brasil*, 2018.

not even appearing in Ukraine's national security doctrines over the course of various years.

Overall, the vast majority of countries that were analyzed do not have embassies or diplomatic offices in the other regions, as exemplified by Bolivia, Central America (except for a Costa Rican embassy in Azerbaijan), Central Asia (apart from Kazakhstan), Paraguay, Peru, Moldova, and Uruguay. While governments may have cordial, diplomatic relations without having embassies, these are important agencies to have *in situ*, as a critical role for embassies, consulates, and other diplomatic offices are to constantly promote relations between states and project the interests and objectives of the visiting nation to host-state officials, businesses and the general population.

Yet how effective these foreign missions have been at promoting their home government's interests, such as trade or foreign policy objectives, in the host nation? I have already mentioned how some diplomats have been interviewed by local newspapers or met with local government officials to promote their country's interests (e.g. Armenia, Azerbaijan, and Kazakhstan); however, greater research is required to properly answer this question in each circumstance. Public diplomacy initiatives also deserve greater research.

As for specific countries, the Venezuelan government's strong ties with Russia for the past two decades have trickled down to cordial relations with Belarus and even recognition of Abkhazia and South Ossetia. However, this trend is very dependent on the continuation of President N. Maduro in power. The Georgian government has met with President J. Guaidó, Venezuela's self-proclaimed president, and Tbilisi actually recognizes J. Guaidó as president. The case of Azerbaijan and Armenia is quite curious as these two countries, particularly Azerbaijan, have several embassies in the Western Hemisphere; however, there is no trade turnover. The purpose of these diplomatic ties may be to maintain cordial relations and seek support for their causes regarding the Nagorno-Karabakh issue. The aforementioned diplomatic *faux pas* involving Mexican members of congress demonstrates how a diplomatic visit or misplaced comments by a government official can provoke a strong response from Baku and Yerevan.

Cross-regional trade exists, but it is not particularly significant. Trade generally falls under the categories of energy products such as oil, chemicals, or construction equipment. Food products like meat are also exported. While discussing economic integration and trade with post-Soviet Eurasian nations, "one of the other obstacles on the path of the foreign trade for the countries in the region is their geographical positions. The fact that the primary commercial partnerships are in other regions prevents the establishment of an effective commercial route."¹ The case of Moldova is a good example, as the tiny country trades more with Belarus than Brazil. Similarly, Ukraine's major trade partners in Latin America are Argentina, Brazil, and Mexico, which represented, pre-2014 crisis, some 80% of Ukraine's overall trade with the region.² Again, geography is at fault, as transportation can be costly, delivery times are significant, and the potential revenue is low, particularly since we are talking about

1 Atik 2014, 1332.

2 Курьлев, Мачавариани 2017.

mostly developing regions.¹ “Business circles [in] Ukraine and Latin America do not know each other well enough,” explains K. Kurylev, and the same can be said about other nations.²

Will there be more trade or diplomatic initiatives in the future? Unlikely, one possibility is that a third party brings these regions together. For example, Russia can host a major summit with Latin American and Caribbean policymakers and business leaders. This is not unprecedented as it already took place in 2019 with the Russia–Africa summit. A similar mega-gathering in Moscow or Saint Petersburg could bring representatives from Azerbaijan, Armenia, Belarus, Mongolia, and Central Asian states to meet with their Western Hemisphere counterparts to encourage dialogue and perhaps trade.

Conclusion

I conclude that as a new decade commences in a post-Cold War, globalized world, Latin America, the Caribbean, and post-Soviet states in Eastern Europe, the Caucasus, and Central Asia remain being cordial strangers. This analysis has provided data that has not been discussed at length in other research, like, for example, the number of embassies in different countries, in order to demonstrate which countries are regarded as priorities by other governments across the world. Public diplomacy initiatives, media interviews, and academic publications published in region X that address relations with region Y have also been discussed – in these areas, the Mexican media has published interviews in recent years with diplomatic officials from post-Soviet nations, while Kazakhstan is taking the lead in Central Asia regarding studies with Latin America. As this essay has discussed 33 nations in Latin America and the Caribbean and 11 nations in the post-Soviet world (apart from Russia and the Baltic states plus Mongolia), the amount of interactions between these regions in the past three decades, since the dissolution of the Soviet Union, is quite limited and not conducive to strong partnerships.

The lack of relations between Latin America, the Caribbean, and post-Soviet states is an example of geographically distant regions that are slowly developing diplomatic and trade relations. The countries involved in this study are a mix of medium regional powers and small nations, many of which have very limited financial assets and lack an ambitious foreign policy. It is understandable that for several governments, the possibility of approaching distant states that will not provide significant benefits (e.g., trade, financial assistance, or diplomatic support) is not a worthy cost, thus focus is given to befriending global powers, medium powers, and blocs.

In the globalized world of the 21st century, what are the components necessary to make diplomacy evolve between small and medium regional powers, the so-called periphery of the global order? This has been the *crux* of the academic question this essay has addressed. As the case of Latin America, the Caribbean, and the post-Soviet nations across Eastern Europe, the Caucasus, and Central Asia demonstrates, establishing diplomatic relations with new states can be easy, but developing

1 Kurylev, Мачавариани 2017.

2 Ibid.

meaningful partnerships is complicated for governments that lack the foresight, interest, and resources to achieve them.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Курьев, К.П., Мачавариани Г.Г. Развитие отношений между докритической Украиной и Латинской Америкой // Журнал политических исследований. – 2017. – Том 1 (3). – С. 101–122.

Kurylev, K.P., and G.G. Machavariani "Razvitie otnoshenij mezhdru dokrizisnoj Ukrainoj i Latinskoj Amerikoj." *Zhurnal politicheskikh issledovanij* 1, no. 3. (2017): 101–122 [In Russian].

Atik, Selda. "Regional Economic Integrations in the Post-Soviet Eurasia: An Analysis on Causes of Inefficiency." *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 109 (2014): 1326–1335. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2013.12.633>.

Botta, Paulo, and A. Zholdasbekova. "Argentina and Kazakhstan Relations." *International Scientific-Analytical Journal Мемлекеттик басқару және қызмет* 3, no. 74 (2020): 68–76.

Dallanegra Pedraza, Luis. "Teoría y metodología de la geopolítica: Hacia una geopolítica de la "construcción de poder." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 53, no. 210 (September-December 2016): 15–42.

Dallanegra Pedraza, Luis. "Theory and Methodology of Geopolitics: Towards Geopolitics of Power Construction." *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 53, no. 210 (September-December 2016): 15–42 [In Spanish].

Eszterhai, Viktor, and Renxin Wang, eds. *Stuck Between Great Powers: The Geopolitics of the Peripheries*. Geo Institute. Corvinus: University of Budapest, 2020.

González Levaggi, Ariel. "Towards The Peripheries Of The Western World: Eurasian Regional Policies In Latin America." *Anuario de Integración* 13 (2016): 60–87.

González Levaggi, Ariel, Nilüfer Narli, and Akbota Zholdasbekova, eds. *Eurasia-Latin America Strategic Engagement and Comparative Perspectives in Politics and Economics*. Astana: L.N. Gumilyov Eurasian National University, 2018.

Haynes, Jeffrey, Peter Hough, Shanin Malik, and Lloyd Pettiford. *World Politics: International Relations and Globalisation in the 21st century*. Second Edition. Los Angeles: SAGE, 2017.

História da África e Relações com o Brasil. Brazil: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018. http://funag.gov.br/loja/download/Historia_da_Africa.pdf.

History of Africa and Relations with Brazil. Brazil: Fundação Alexandre de Gusmão, 2018 [In Portuguese].

Tawil Kuri, Marta, ed. *Latin American Foreign Policies towards the Middle East*. New York: Palgrave Macmillan US, 2016.

Saddy, Fehmy. *The Arab World and Latin America: Economic and Political Relations in the Twenty-First Century*. I.B. Tauris, 2016.

Serbin, Andrés. *Eurasia y América Latina en un mundo multipolar*. Spain: Icaria Editorial, 2019. <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2019/09/AndresSerbinLibroEURASIA-web.pdf>.

Serbin, Andrés. *Eurasia and Latin America in a Multipolar World*. Spain: Icaria Editorial, 2019 [In Spanish].

Walton, C. Dale. *Geopolitics and the Great Powers in the 21st Century*. New York: Routledge, 2007.

Author

Wilder Alejandro Sanchez,

independent geopolitical and defense analyst, USA.

e-mail: wilder.a.sanchez@gmail.com

Additional information

Received: February 24, 2021. Revised: July 26, 2021. Accepted: October 5, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

For citation

Sanchez, Wilder Alejandro. "Latin America and the Caribbean Meet the Post-Soviet World: Can Pro Forma Diplomacy Evolve?" *Journal of International Analytics* 12, no. 3 (2021): 154–172. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-154-172>

Взаимодействие стран Латинской Америки и Карибского бассейна с постсоветским пространством: к вопросу об эволюции дипломатических связей

АННОТАЦИЯ

33 страны, составляющие регион Латинской Америки и Карибского бассейна, и 11 стран бывшего Советского Союза (не считая Российской Федерации и трех стран Прибалтики плюс Монголия) находятся на периферии глобальных геополитических процессов с ограниченным международным влиянием или во власти конфликтов, нарушивших их внутреннее равновесие и международный имидж за последнее десятилетие. Хотя тема того, как периферийные страны и регионы взаимодействуют друг с другом, анализировалась в академических кругах, углубленных исследований отношений между этими конкретными регионами очень мало. Анализ, изложенный в данной статье, направлен на восполнение этого пробела, оперирует примерами из недавнего прошлого по таким вопросам, как торговля и дипломатические обмены между правительствами стран Латинской Америки и Карибского бассейна и их постсоветскими визави. В статье обсуждается вопрос местонахождения (или его отсутствия) посольств: тема, практически не обсуждаемая в исследуемой литературе. Делается вывод, что отсутствие видения большой стратегии является серьезным препятствием для укрепления отношений между государствами исследуемых регионов. Наиболее вероятный сценарий – это межблочные торговые соглашения, однако пандемия COVID-19 и другие насущные проблемы, с которыми сталкиваются эти страны, означают, что соглашения с географически удаленными государствами, которые не являются торговыми партнерами или потенциальными источниками финансовой помощи, не рассматриваются в качестве приоритетов.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Латинская Америка, Карибский бассейн, постсоветское пространство, дипломатия, торговля, Центральная Азия, Кавказ

Сведения об авторе

Уайлдер Алехандро Санчес,
независимый исследователь по вопросам
геополитики и обороны, США.
e-mail: wilder.a.sanchez@gmail.com

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 24 февраля 2021.

Переработана: 26 июля 2021.

Принята к публикации: 5 октября 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

Цитирование

Санчес, У.А. Взаимодействие стран Латинской Америки и Карибского бассейна с постсоветским пространством: к вопросу об эволюции дипломатических связей // Международная аналитика. – 2021. – Том 12 (3). – С. 154–172.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-154-172>

Liberalism and American Hegemony: Over and Out

Cooley, Alexander, and Daniel Nexon. *Exit from Hegemony: The Unraveling of American Global Order*. Oxford University Press, 2020.

Jeffrey Mankoff, NDU-INSS, Washington, USA

Correspondence: jeffrey.a.mankoff.civ@ndu.edu

As Alexander Cooley and Daniel Nexon note in their theoretically grounded and historically informed new book, U.S. international leadership has always been tightly bound up with concern about its impending decline. However, the past two and a half centuries have provided much support for Bismarck's reported observation that God makes special providence for "children, fools, and the United States of America." The challenge for any would-be Cassandra foretelling the decline of the United States or the world it made, therefore, lies in explaining why this time is different. A. Cooley and D. Nexon confront that task head-on in *Exit from Hegemony*, suggesting that an unprecedented combination of external challengers and internal breakdown have combined to produce a feedback loop hastening the unraveling of an American-dominated world only a generation or so after its post-Cold War apogee.

Part of what makes *Exit from Hegemony* compelling is that the authors do not merely rehash a series of well-known mistakes but suggest that the nature of what they term the American hegemonic system always contained the seeds of its own demise. Unlike many works in the U.S. declinist tradition, A. Cooley and D. Nexon emphasize the intersection of domestic and foreign challenges, not in isolation from one another, but as an unanticipated product of U.S.-led globalization at the end of the Cold War. In their telling, this cascade of challenges resembles previous eras of hegemonic decline, suggesting that Washington's predicament today echoes the twilight years of British hegemony before World War II more than it does, say, the era of concern about Japan's rise in the 1980s. As the authors show, those factors – and the decline of U.S. hegemony – predated the Trump presidency and continue to operate today.

A. Cooley and D. Nexon's pessimism about the durability of the American hegemonic system places them firmly to one side of an emerging debate on the decline of not just the American hegemonic system but of America itself. More than many other scholars, A. Cooley and D. Nexon accept that the erosion of the American

hegemonic system is irreversible and that, consequently, “Washington cannot do much to reverse the global shifts in power that motor challenges from above, below, and within.” Of course, A. Cooley and D. Nexon are hardly alone in thinking that the end is nigh for the world that Washington created. Their analysis closely tracks that of John J. Mearsheimer, who argued in 2019 that “the liberal international order [is] in deep trouble. The tectonic plates that underpin it are shifting, and little can be done to repair and rescue it.”¹

As A. Cooley and D. Nexon point out, events have not been kind to scholars predicting the decline of U.S. hegemony in the past. Even though few serious scholars would question the authors’ diagnosis of the ills plaguing American hegemony, resistance to the idea that this time is different remains robust. For instance, G. John Ikenberry – long the leading voice in American academia on international order – points to the emphasis on self-improvement inherent in the liberal creed to suggest that the foundations of an international system built on liberalism can endure even if the United States’ relative power is diminished.² Similarly, H. Brands notes “that America is simply too powerful, and the international order it has underwritten too robust and successful” for even the Trump presidency to unravel it.³

This more optimistic outlook also appears common among the Washington punditocracy. And while the Biden Administration is yet to lay out a comprehensive foreign policy vision, the remarks of leading officials, including the president himself, suggest that they too subscribe to the idea that the American-led order (none, presumably, would call it a hegemonic system) can be salvaged.⁴

A. Cooley and D. Nexon, however, do not share this optimistic outlook. Using simplified historical case studies, they identify three basic pathways that have fatally weakened hegemonic orders in the past – which they term Exit from Above, Exit from Below, and Exit from Within, respectively. And while the U.S. has faced great power rivals, obstreperous allies and clients, and domestic discord in previous eras, the authors suggest that this time is truly different because of the “bootstrapping of challenges to the American order” from all three pathways on a scale that makes it impossible for Washington to continue playing the role to which it has become accustomed. This aggregation of challenges from within and without is not, A. Cooley and D. Nexon suggest, merely an accident of timing but also the result of a contradiction inherent in the nature of the American hegemonic system itself.

Divergence from Convergence

Much Western academic and policy writing on the topic of international order – and especially the so-called “liberal international order” (which, echoing Voltaire’s observation about the Holy Roman Empire, some observers have suggested is not liberal, not international, and not much of an order) – has been fast and loose with definitions. To their credit, A. Cooley and D. Nexon do not fall into the trap

1 Mearsheimer 2019.

2 Ikenberry 2018.

3 Brands 2017.

4 Joseph R. Biden, “Why America Must Lead Again Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump,” *Foreign Affairs*, March/April 2020, accessed July 29, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

of essentializing or idealizing a liberal international order; indeed, they suggest that “[t] here is no such thing as ‘the liberal international order.’” Their preference for the term “American hegemonic system” stems from their understanding of order as an evolving set of “rules, norms, and arrangements” or “relatively stable patterns of relationships and practices,” whose remit has always been contested. This American hegemonic system is thus only one pillar of a globalized world rather than a universal set of rules and institutions. While they acknowledge that the U.S. has often placed national interest ahead of liberal values and institutions, A. Cooley and D. Nexon recognize that on balance, the American hegemonic system has been more liberal and democratic than whatever is likely to follow in its wake.

Preserving as much of that liberal core as possible requires, according to A. Cooley and D. Nexon, acknowledging that political, economic, and institutional liberalism do not constitute not a package deal. One of the more striking threads running through the book is an attempt to pick apart what the authors term the “convergence wager”, i.e. the idea that political, economic, and institutional liberalism is a self-reinforcing package. When liberal reformers at the end of the Cold War pressured leaders of post-Communist and less developed countries to push through political democratization, economic liberalization, and membership in Western-dominated institutions like the International Monetary Fund (IMF), they were operating from a playbook that, they assumed, had been instrumental in the West’s victory over Communism. This Western playbook grew out of a perception that the Reagan-era commitment to free markets and democratization had proven its superiority over Soviet-style planning and now offered a universal model for post-Cold War peace and prosperity. This belief not only animated Francis Fukuyama’s portrayal of the “end of history” but also underpinned efforts by both Democratic and Republican U.S. administrations to export that model to other states and encode it in the operating system of U.S.-led international institutions.

According to A. Cooley and D. Nexon, the problem was not merely hubris in assuming that the U.S. experience could be universalized, but also a fundamental misunderstanding of how political, economic, and institutional or intergovernmental liberalism could work at cross-purposes. Liberal intergovernmentalism – the creation and expansion of multilateral institutions based on liberal principles – ended up providing insulation for illiberal regimes that find their way inside. The ability of the current Hungarian and Polish governments to take advantage of EU subsidies while undermining EU norms around civil society is one prominent example. Likewise, building on existing work on the rise of kleptocracy and dark money (an issue where A. Cooley has long been a prominent voice), the authors note that the liberalization of financial markets and economic globalization has provided a boon for money laundering and the emergence of a vast empire of offshore jurisdictions (some operated by Western states) that provide a haven for a wide range of illiberal actors, from oligarchs to terrorist groups.

The emergence of Russia and China as illiberal great powers has only deepened the contradiction between these three pillars of the American hegemonic system. Even as they seek to undo elements of the U.S.-led order, Russia and its fellow-travelers are in other ways patrons of the status quo, especially as it regards offshore finance and the mobility of capital. As the U.S. is discovering, Russian investments in infrastructure,

real estate, and financial institutions in the West complicate efforts to impose sanctions over Russian aggression against its neighbors or illiberal actions at home. The challenge is even more significant with China, a country that holds trillions of dollars of U.S. and European government debt and is deeply integrated into the supply chains of leading Western firms. And though many Western observers and officials now blame China for failing to live up to the commitments it undertook upon joining the World Trade Organization (WTO), another way of looking at the problem is that Beijing is merely using the intergovernmental liberalism of the WTO to shield an increasingly illiberal system. By insisting on the interdependence of all three liberal elements, A. Cooley and D. Nexon suggest that the United States unwittingly left its hegemonic system more vulnerable to the concatenation of challenges it now faces.

Exeunt Omnes?

Looking around at both the global landscape and the state of American politics, A. Cooley and D. Nexon suggest that the American hegemonic system is not merely ailing, but already on its death bed and that – unlike in previous eras of concern about decline, no *deus ex machina* like the timely collapse of the Soviet Union will intervene to save it this time. Perhaps the most visible threat to the U.S.-led hegemonic order is the rise of China. Of course, China is not the first great power rival the United States has faced, even since taking up the mantle of hegemony within the “free world” at the end of World War II. Nevertheless, China – especially given its deepening alignment with Russia – represents a much more capable rival than any other the U.S. has faced. China’s challenge encompasses not just military power (where, by many measures, the U.S. maintains a sizeable lead), but also as a provider of public, private, and “club” goods such as investment, diplomatic norms (an emphasis on non-interference as an alternative to the promotion of democracy), and multilateral organizations such as the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) and the Shanghai Cooperation Organization (SCO).

More than many Americans realize, A. Cooley and D. Nexon suggest that China (in tandem on some occasions with Russia) has *already* eroded key elements of U.S. leadership through building alternative institutions, advancing divergent norms, and military and economic actions that contravene what Washington understands to be the rules of the game. Nor is it only China and Russia: A. Cooley and D. Nexon note that even mid-tier powers like the UAE, Qatar, and even Venezuela have stepped in as goods providers in contravention of U.S. wishes.

Though many analysts downplay the significance of bodies like the SCO as mere “talking shops,” A. Cooley and D. Nexon take seriously both their convening role and their ability to incubate and socialize alternative norms. In agreeing to participate in such organizations, A. Cooley and D. Nexon argue, smaller states provide them legitimacy and, in the process, strike a blow at the idea that U.S.-led institutions represent the only foundation for multilateral cooperation.

That is, if China and Russia are challenging the U.S.-led order from above, smaller states eager to diversify their portfolio of international partnerships are also challenging it from below. This attention to the agency of smaller states – what A. Cooley and D. Nexon term the “Exit from Below” pathway out of American hegemony – is a refreshing

departure from much of the literature on international order that only assigns agency to the great powers, without considering the interests and calculations of other actors in the system. A. Cooley and D. Nexon find that the alacrity with which minor states (including some U.S. allies) sign up for Chinese/Russian-backed organizations or loans is qualitatively different from past eras and represents another indicator that this time is indeed different.

Especially for authoritarian or populist rulers, the lack of conditionality attached to cooperation with Beijing or Moscow represents a positive good, one that helps, as J. Chen Weiss puts it, give birth to a world “safe for autocracy.”¹ Indeed, the rise of authoritarian populism both at home and abroad represents the third pathway by which the authors suggest American hegemony is unraveling – what they term Exit from Within. While opposition to the current order exists at multiple points on the political spectrum, A. Cooley and D. Nexon rightly emphasize right-wing populists as the primary internal threat to that order even before the election of D. Trump. They provocatively compare transnational right-wing populism to earlier transnational networks, such as the coalition of Protestant princes and clerics seeking an end to Catholic Habsburg hegemony in 16th century Europe or the international fascist movement of the early 20th century. As with these earlier examples, transnational right-wing populism’s efficacy as a counter-order movement is enhanced by its ability to secure support from both great (Russia) and minor (Hungary, Poland) power patrons.

Of course, the Exit from Within pathway also operates within the United States to a greater degree than many acolytes of the American hegemonic system on both the neoconservative right or the liberal internationalist left were prepared to recognize – at least prior to 2016. Amid the rivers of ink spilled so far on the Trump presidency, A. Cooley and D. Nexon do not add much that is new, but they do effectively connect the Trump phenomenon to larger forces working to unravel the American hegemonic system. They identify D. Trump as a player in the kleptocratic shadow world that, they suggest, post-1991 economic liberalization has unwittingly facilitated. D. Trump, in this portrayal, is not only the embodiment of the U.S. white working class’ cultural and economic resentments but also as a product of the seamless globalized world he campaigned against. In this sense, the “convergence wager” has turned sour not only because Moscow and Beijing have learned how to exploit its contradictions but also because it has empowered the instruments of its own undoing at home.

No Exit?

A. Cooley and D. Nexon’s dissection of the “convergence wager” and their attention to the nexus between great power rivalry and domestic politics should make Exit from Hegemony a valuable work for both practitioners and scholars. At times though, practitioners and non-specialists may be put off by some of the more abstract discussions. A. Cooley and D. Nexon do not always explain concepts in a way that will make sense to non-specialist readers. Indeed, the authors seem unsure whether they are writing a work to be read in graduate International Relations seminars or aiming

1 Jessica Chen Weiss, “A World Safe for Autocracy? China’s Rise and the Future of Global Politics,” *Foreign Affairs*, Jul/Aug 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-06-11/world-safe-autocracy>.

to influence the public debate and, ultimately, the future direction of American foreign policy. They invoke several terms from academic political science that may or may not be familiar to non-specialists, such as hegemonic stability theory and the tactics of “brokering” and “wedging” that rival powers employ to undermine an alliance relationship. While they make an effort to explain these terms, the authors sometimes assume more patience and familiarity with such concepts on the part of readers than might be warranted for a book aimed at non-specialists.

Particularly frustrating is the attempt to distinguish between what the authors term the “architecture” and the “infrastructure” of international orders. “Architecture,” the more familiar of the two terms among policy practitioners, is comprised of “rules and arrangements” structuring the way players in the international system interact. It includes formal institutions like the United Nations and norms like those surrounding the legitimate uses of force.

A. Cooley and D. Nexon use the term “infrastructure,” conversely, to mean “the ongoing, often everyday relations, flows, arrangements, and practices that serve as the sinews of international order.” In practice, this concept remains quite vague and seems to overlap in some particulars with their concept of architecture. For instance, A. Cooley and D. Nexon list military alliances as a form of infrastructure, alongside trade and financial flows, and even embassies and consulates.

However, NATO, an institutionalized military alliance with a headquarters and a secretariat, also seems to fit their definition of architecture (and is commonly described as part of Europe’s security architecture). The lack of clarity about how these two concepts relate to one another complicates the authors’ attempt to describe the nature of the international system they are analyzing – a problem that in various forms plagues much of the recent literature on international order. Their overuse of the term “great power” can also be confusing – especially in hybrid forms like “second-tier great power.”

Another way in which the book’s quest for academic credibility muddles the argument is in the use of graphics. The theoretical chapters in the first half of the book use numerous figures designed to illustrate concepts like the nature of hegemonic orders in general or the operation of America’s hegemonic infrastructure. The quality of these visuals tends to be low. They encompass too many elements – often fairly abstract – whose relationship to one another the figures themselves do little to clarify. Although designed to help make sense of complex subjects, the visuals seem more likely to put off rather than draw in non-specialist readers.

While aspects of the theoretical discussion can seem unclear, the book’s heart lies in the chapters describing the converging pathways accelerating the decline of American hegemony. In taking the role of non-Western, non-liberal international organizations seriously and focusing on the nexus between great power competition and the rise of internal anti-order constituencies in the United States and its allies, A. Cooley and D. Nexon offer a new perspective on the unwinding of American hegemony. The outlook is not encouraging.

With an intelligent mix of historical analogies, references to theoretical concepts introduced earlier, and examples from the contemporary world, A. Cooley and D. Nexon paint a convincing picture of how the idea of a globalized American hegemony is, three decades after its emergence, already becoming an anachronism. This time may

indeed be different from previous episodes in American history. However, A. Cooley and D. Nexon make a strong case for why the accumulation of challenges facing the American hegemonic system is leading it down the path followed by many onetime hegemon, a unidirectional path leading straight for the exit.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Brands, Hal. "The Unexceptional Superpower: American Grand Strategy in the Age of Trump." *Survival* 59, no. 6 (November 2, 2017): 7–40. <https://doi.org/10.1080/00396338.2017.1399722>.

Mearsheimer, John J. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security* 43, no. 4 (April 2019): 7–50. https://doi.org/10.1162/isec_a_00342.

Ikenberry, G. John. "The End of Liberal International Order?" *International Affairs* 94, no. 1 (January 1, 2018): 7–23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>.

Author

Jeffrey Mankoff,

Distinguished Research Fellow, National Defense University (NDU),
Institute for National Strategic Studies,
Washington, DC, 20319-5066.

e-mail: jeffrey.a.mankoff.civ@ndu.edu

Additional information

Received: April 28, 2021. Accepted: July 29, 2021.

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author. The views expressed in this review are those of the author and are not an official policy or position of the National Defense University, the Department of Defense or the U.S. Government.

For citation

Mankoff, Jeffrey. "Liberalism and American Hegemony: Over and Out." *Journal of International Analytics* 12, no. 3 (2021): 173–179. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-173-179>

Сведения об авторе

Джеффри Манкофф,

Заслуженный научный сотрудник, Национальный университет обороны (NDU),
Институт национальных стратегических исследований,
Вашингтон, округ Колумбия, 20319-5066.

e-mail: jeffrey.a.mankoff.civ@ndu.edu

Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 28 апреля 2021.

Принята к публикации: 29 июля 2021.

Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов. Мнения, выраженные в данной рецензии, принадлежат автору и не являются официальной политикой или позицией Национального университета обороны, Министерства обороны или правительства США.

Цитирование

Манкофф, Дж. Конец либерализма и американской гегемонии // *Международная аналитика*. – 2021. – Том 12 (3). – С. 173–179. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2021-12-3-173-179>

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Представление рукописей на рассмотрение редакционной коллегией осуществляется через сайт журнала www.interanalytics.org в разделе «Отправить статью» или по электронной почте: submissions@interanalytics.org

Подача статьи осуществляется в формате двух файлов: текст статьи без указания сведений об авторе и текст с информацией об авторе. Такое разделение мотивировано правилами двойного слепого рецензирования. Во втором файле мы приветствуем указание идентификатора автора: ORCID, SPIN-код, Researcher ID, Scopus Author ID, РИНЦ Author ID.

Журнал выпускает аналитические материалы по трём направлениям: исследовательская статья, обзорная статья, рецензия.

Исследовательская статья содержит результаты самостоятельных исследований автора и несет добавочное научное знание. Обзорная статья даёт другим исследователям представление о текущем состоянии и направлении развития некоторой области знаний, теории или методов. Рецензия является критическим очерком о прочитанном научном исследовании.

Объем научной литературы, рассматриваемый автором, должен содержать как минимум 20 работ, в том числе и наиболее свежие по теме исследования. В список литературы не включаются ссылки на авторефераты, диссертации, учебники, учебные пособия, ГОСТы, распоряжения.

Адрес редакции:

Проспект Вернадского, 76Б, Москва, 119454.

Оформить подписку на журнал

«Международная аналитика» можно:

в почтовом отделении по каталогу «Пресса России» подписной индекс 38777; по интернет-каталогу ООО «Агентство «Книга-Сервис», а также по каталогам стран СНГ www.akc.ru

Международная аналитика. – 2021. – 12(3). – С. 1-179.

Подписано к печати: 19.10.21.

Формат: 108x70/16. Печать офсетная. Цена свободная.

Уч.-изд. л. 11,25. Тираж 200 экземпляров. Заказ

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии и множительной техники МГИМО МИД России.

119454, Москва, просп. Вернадского, 76.

К публикации принимаются статьи объемом от 35 000 до 45 000 знаков с пробелами без метадаанных. Материалы для рецензий принимаются в виде краткой (до 25 000 знаков с пробелами) аналитической рецензии на недавно вышедшую книгу по тематике журнала. Работа должна быть оригинальной. Неоригинальные материалы не принимаются к рассмотрению.

Аннотация объемом 250–300 слов должна содержать характеристику темы исследования и основные выводы. Аннотация должна быть представлена на русском и английском языках. После аннотации следуют ключевые слова (до 7 слов) также на двух языках.

При оформлении списка литературы, полные требования по которому указаны на сайте журнала www.interanalytics.org в разделе «Правила для авторов», не забудьте указать имеющийся DOI всех цитируемых работ. Указание DOI осуществляется путем добавления рабочей гиперссылки в конце библиографического описания работы. Проверить наличие DOI можно на сайте www.crossref.org, в разделе Simple Text Query.

За разрешением на перепечатку или перевод опубликованных в нашем журнале материалов обращаться в Редакцию.

Содержание статей не обязательно отражает точку зрения Учредителя и Редакции.