

# МЕЖДУНАРОДНАЯ АНАЛИТИКА

2020 / ТОМ 11 / НОМЕР 3



## НОВОЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ: ДИАЛЕКТИКА ПРАВА И СИЛЫ

22–34 Д.В. ИСАЧЕНКО

Двойные стандарты  
международного  
признания: право  
против мощи?

95–112 В.А. КУЗНЕЦОВ

Арабский мир в 2010-е:  
игры метанарративов

35–60 Н.Я. НЕКЛЮДОВ

Обреченные на  
интерпретацию:  
Россия, НАТО и военно-  
политические кризисы  
постбиполярного  
миропорядка

129–150 Р. САКВА

Многосторонность  
и национализм  
в эпоху кризиса:  
глобальная пандемия  
и международная  
политика



2020 / VOLUME 11 / No. 3  
Meždunarodnaâ analitika

#### CHIEF EDITOR

**Sergey Markedonov**  
MGIMO University (Russia)

#### DEPUTY EDITOR

**Akhmet Yarlykapov**  
MGIMO University (Russia)

#### EDITORIAL BOARD

**Andrew Kuchins** – American University of Central Asia (Kyrgyzstan)  
**Benedict Harzl** – University of Graz (Austria)  
**Bjorn Wittrock** – Uppsala University (Sweden)  
**Erkin Baydarov** – R.B. Suleimenov Institute of Oriental Studies (Kazakhstan)  
**Irina Busygina** – Free University of Berlin (Germany)  
**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 Mohammad Kazem Sajjadpour** – Institute for Political and International Studies (Iran)  
**Viacheslav Morozov** – University of Tartu (Estonia)  
**Zhao Huasheng** – Fudan University (China)  
**Alexander Chechevishnikov** – MGIMO University (Russia)  
**Andrei Sushentsov** – MGIMO University (Russia)  
**Dmitriy Pobedash** – Ural Federal University (Russia)  
**Ilya Tarasov** – Immanuel Kant Baltic Federal University (Russia)  
**Larisa Deriglazova** – Tomsk State University (Russia)  
**Lyubov Fadeeva** – Perm State University (Russia)  
**Michael Rykhtik** – Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod (Russia)  
**Natalya Eremina** – Saint-Petersburg State University (Russia)  
**Oleg Mikhalev** – Voronezh State University (Russia)  
**Pavel Parshin** – Moscow State Linguistic University (Russia)  
**Valeriy Konyshev** – Saint-Petersburg State University (Russia)  
**Viktor Apryshchenko** – Southern Federal University (Russia)  
**Viktor Larin** – Institute of History, Archaeology and Ethnology, the Far Eastern Branch of Russian Academy of Sciences (Russia)  
**Yakov Grishin** – Kazan Federal University (Russia)

The journal publishes research results in the field of international relations and world politics, regional studies, and the history of international relations.

Published since 2010, 4 times a year.

The journal is included in Russian Science Citation Index.

Mass media registration certificate  
PI No. FS77-65736 of May 20, 2016

DOI Prefix 10.46272  
ISSN (print) 2587-8476  
ISSN (online) 2541-9633

#### FOUNDER

Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education “Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation”

#### EDITORS

Dmitry Tkach  
Natalia Samoylovskaya  
Nikita Neklyudov  
Vladimir Pavlov

#### COMPUTER LAYOUT

Alexey Talalaevsky

#### DESIGN

Veronika Levitskaya

2020 / ТОМ 11 / № 3

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР**

**Сергей Мирославович Маркедонов**  
(МГИМО МИД России)

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА**

**Ахмет Аминович Ярлыкапов**  
(МГИМО МИД России)

**РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**

**Бенедикт Гарцль** – Университет Граца (Австрия)

**Бьёрн Виттрок** – Уппсальский университет (Швеция)

**Вячеслав Евгеньевич Морозов** – Тартуский университет (Эстония)

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

**Ирина Марковна Бусыгина** – Свободный университет Берлина (ФРГ)

**Кимитака Мацузато** – Токийский университет (Япония)

**Марлен Ларюэль** – Университет Джорджа Вашингтона (США)

**Митат Челикпала** – Университет Кабир Хас (Турция)

**Ричард Саква** – Кентский университет (Великобритания)

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

**Санджай Дешпанде** – Университет Мумбаи (Индия)

**Чжао Хуашэн** – Фуданьский университет (Шанхай)

**Эндрю Качинс** – Американский университет в Центральной Азии (Киргизия)

**Александр Леонидович Чечевишников** – МГИМО МИД России (Россия)

**Андрей Андреевич Сушенцов** – МГИМО МИД России (Россия)

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

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

**Виктор Юрьевич Апрыщенко** – Южный федеральный университет (Россия)

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

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

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

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

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

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

**Олег Юрьевич Михалёв** – Воронежский государственный университет (Россия)

**Павел Борисович Паршин** – Московский государственный лингвистический университет имени Мориса Тореза (Россия)

**Яков Яковлевич Гришин** – Казанский федеральный университет (Россия)

В журнале публикуются результаты исследований в области международных отношений и мировой политики, регионоведения, а также истории международных отношений.

Издаётся с 2010 г.

Выходит 4 раза в год.

Журнал включен в РИНЦ.

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

**УЧРЕДИТЕЛЬ**

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

**РЕДАКТОРЫ ВЫПУСКА**

Владимир Владимирович Павлов

Дмитрий Николаевич Ткач

Наталья Александровна Самойловская

Никита Яковлевич Неклюдов

**КОМПЬЮТЕРНАЯ ВЕРСТКА**

Алексей Владимирович Талалаевский

**ДИЗАЙН**

Вероника Евгеньевна Левицкая



# СОДЕРЖАНИЕ

## СЛОВО РЕДАКТОРА

Сила как право и право как сила  
С.М. МАРКЕДОНОВ

7

## ИНТЕРВЬЮ

Международные конфликты  
и международное право  
Б. ГАРИЦЬ

11

## ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ СТАТЬИ

Двойные стандарты  
международного признания:  
право против мощи?  
Д.В. ИСАЧЕНКО

22

Риски пограничной  
нестабильности: российско-  
эстонский казус  
П. ЖОЛИКЕР Ф. ЛАБАПП

113

Обреченные на  
интерпретацию: Россия,  
НАТО и военно-политические  
кризисы постбиполярного  
миропорядка  
Н.Я. НЕКЛУДОВ

35

Многосторонность  
и национализм в эпоху  
кризиса: глобальная пандемия  
и международная политика  
Р. САКВА

129

Частные военные и охранные  
компании в миротворческих  
операциях ООН: проблемы  
и перспективы  
М.А. НЕБОЛЬСИНА

61

США в мире соперничающих  
великих держав  
Дж. МАНКОФФ

78

## РЕЦЕНЗИЯ

Изучение «политики  
памяти» – задача научная или  
политическая?  
Г.А. БОРДЮГОВ

151

Арабский мир в 2010-е: игры  
метанарративов  
В.А. КУЗНЕЦОВ

95

CONTENT

EDITORIAL NOTE

Rightful Might or a Mighty Right?

S. MARKEDONOV

7

INTERVIEW

International Conflicts and  
International Law

B. HARZL

11

RESEARCH ARTICLES

Double Standards of  
International Recognition:  
Right vs. Might?

D. ISACHENKO

22

Bound to Interpret: Russia,  
NATO, and the Military-Political  
Crises in the Post-Cold War  
Order

N. NEKLYUDOV

35

Private Military and Security  
Companies in UN Peacekeeping  
Operations: Problems and  
Perspectives

M. NEBOLSINA

61

The United States in a World of  
Great Power Competition

J. MANKOFF

78

Arab World in 2010s:  
Metanarrative Games

V. KUZNETSOV

95

Risking Border Instability:  
the Russian-Estonian Case

P. JOLICOEUR F. LABARRE

113

Multilateralism and Nationalism  
in an Era of Disruption:  
the Great Pandemic and  
International Politics

R. SAKWA

129

REVIEW

Is the Study of the ‘Memory  
Politics’ a Scientific or Political  
Task?

G. BORDUGOV

151

# Сила как право и право как сила

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-7-10>

История XX столетия завершалась под знаком окончания третьего глобального противостояния после двух мировых войн – холодной войны. Символами новой эпохи стало прекращение противоборства между двумя сверхдержавами – Советским Союзом и США – серия «бархатных революций» в государствах социалистического содружества, исчезновение Берлинской стены и объединение Германии, налаживание арабо-израильского диалога, сворачивание системы апартеида в ЮАР, активизация мирного урегулирования региональных конфликтов в Афганистане, Африке и Центральной Америке. Во многом под влиянием этих процессов родилась метафора о «конце истории» в виде всемирной победы неолиберального экономического и политического порядка<sup>1</sup>.

Однако на смену всем вышеперечисленным событиям, предвещавшим, казалось бы, скорое торжество кантовского идеала о «вечном мире», в котором право силы будет заменено силой права, пришли новые разломы и жестокие противостояния. Войны за советское и югославское наследия, эскалация насилия на Ближнем Востоке и в Африке, широкая практика вмешательства одних государств во внутренние дела других под предлогом «гуманитарной интервенции» или «ремедиальной сецессии»<sup>2</sup>, актуализация противоречий, связанных с этнонациональной, религиозной и расовой идентичностью во всех точках мира, отчетливо показали, что сила по-прежнему остается важнейшим элементом международной политики. Очевидно, цитата, приводимая древнегреческим историком Плутархом о праве, которое «носят на конце меча»<sup>3</sup>, сохраняет свою актуальность и в третьем тысячелетии от рождения Христа. В этом контексте весьма показательно, что глашатай окончания мировой истории Френсис Фукуяма через четверть века после своего прогноза выступает с анализом феноменов идентичности, «требования достоинства» и

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

2 Seybolt, Taylor B. *Humanitarian Military Intervention: The Conditions for Success and Failure*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

3 Цит. по: Плутарх. Застольные беседы. Перевод М. Л. Гаспарова. – Л.: Наука, 1990. С. 123.



«политики негодования» как главных драйверов многочисленных конфликтов сегодняшнего дня<sup>1</sup>.

В массовом сознании войну и мир, силу и право принято твердо противопоставлять. Но еще на заре нового времени выдающийся нидерландский правовед и философ Гуго Гроций справедливо указал, что «войны ведутся ради заключения мира», а «сама же война приводит нас затем к миру как своей конечной цели»<sup>2</sup>. Его трактат «О праве мира и войны» появился под аккомпанемент пушек и мушкетеров масштабного общеевропейского противостояния, которое, в свою очередь, привело к формированию первой Вестфальской системы международных отношений. И всякая новая система, приходившая на смену старой, возникала после масштабного изменения баланса сил в результате военных действий. Поддержание же правового порядка (в том виде, как он виделся оптимальным для его создателей) опиралось на различные практики, среди которых помимо дипломатии неизменно присутствовал и «последний довод королей». Сила и право, таким образом, оказывались, говоря языком христианских теологов, «нераздельны и неслиянны». Они постоянно дополняли друг друга.

Имеет ли международное право «естественный характер» (если следовать Гроцию) или все нормы и правила порождены историческими обстоятельствами, а потому могут и должны меняться? Ответ на этот вопрос неизбежно активизирует дискуссию о статус-кво и ревизионизме в мировой политике. Насколько оправдан бунт против системы, если имеющийся международно-правовой порядок сформирован без участия того или иного государства и с заведомым игнорированием его интересов?<sup>3</sup> Особенностью же текущего момента является тот факт, что по завершении холодной войны не было проведено каких-либо итоговых конференций и не были приняты декларации, закреплявшие хотя бы формально ее результаты. Как следствие – открывающиеся возможности для широких интерпретаций того, чем собственно новый миропорядок является и должен быть.

Диалектике силы и права в мировой политике посвящен третий номер журнала «Международная аналитика». Он открывается интервью с австрийским правоведом-международником Бенедиктом Гарцлем. В нем рассматривается коллизия между правом и силой в различных международных конфликтах. Уникален ли косовский кейс? Почему в процессе распада СССР доминировала политическая целесообразность, а не правовые нормы? Как сочетать национальный интерес и общие правила игры? С точки зрения исследователя, международное право не предполагает быстрых ответов и простых решений, а для того, чтобы не выйти за его рамки требуются порой болезненные компромиссы.

Статьи Дарьи Исаченко и Никиты Неклюдова представляют своеобразный мини-цикл. Они рассматривают проблему двойных стандартов, а также различной логики восприятия этнополитических конфликтов ведущими мировыми игроками. Обречены ли они на различные интерпретации одних и тех же вы-

1 Fukuyama, Francis. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. NY: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

2 Гроций, Г. О праве войны и мира. Три книги, в которых объясняется естественное право и право народов, а также принципы публичного права. Перев. с латинского А.Л. Саккетти / Под ред. С.Б. Крылова. – М.: Юрид.лит., 1956. С. 67.

3 Bricmont, Jean. *Humanitarian Imperialism. Using Human Rights to Sell the War*. NY: Monthly Review Press, 2006.

зовов или нахождение общей платформы возможно? Думается, этот вопрос и в третьем десятилетии XXI века сохранит свою актуальность и для академической науки, и для прикладного анализа международных отношений.

Сегодня роль частных военных компаний (ЧВК) в мировой политике – одна из наиболее дискутируемых тем. Текст Марии Небольсиной посвящен вовлечению этих структур в миротворческие операции под эгидой ООН. Автор пытается объяснить, возможно ли международно признанное участия ЧВК в ооновских форматах, если сегодня внутри Организации присутствует скептицизм как в отношении легального статуса частных военных компаний, так и их репутации.

Принятие Стратегии национальной безопасности США в 2017 году ознаменовало своеобразный символический поворот Вашингтона к концепции «соревнования великих держав». Этот дискурсивный сдвиг рассматривается в статье американского исследователя Джеффри Манкоффа. С его точки зрения, США сосредоточатся на противодействии российскому и китайскому влиянию, но при этом начнут перекладывать ответственность в других менее приоритетных для себя сферах.

Несколько статей номера посвящены коллизиям между правом и силой в контексте процессов в различных регионах мира. В статье Василия Кузнецова рассматривается социально-политическая трансформация арабского мира в 2010-х годах. Изменения на Ближнем Востоке автор подает через концепцию неомодерна. Фредерик Лабарр и Пьер Жоликёр рассматривают пограничные споры России и Эстонии как в контексте актуализированного исторического прошлого, так и юридического принципа *uti possidetis*, утвердившегося в процессе распада единого советского государства.

Мы продолжаем анализировать последствия пандемии COVID-19 на мировую повестку дня. Но в этот раз данный сюжет сильнее привязан к общей теме номера. В обзорной статье профессора Ричарда Саквы рассматриваются два противостоящих друг другу тренда – мультилатерализм и национализм. С точки зрения автора, борьба между соперничающими моделями мирового порядка будет меньше сдерживаться международными ограничителями, поэтому феномен «новой холодной войны» таит в себе больше потенциальных угроз, чем завершившееся биполярное противостояние.

Изучение «политики памяти» – задача научная или политическая? Этот вопрос вынесен в заголовок рецензии историка Геннадия Бордюгова. В ней рассматривается недавно вышедшая коллективная монография, посвященная различным аспектам «исторической политики» в России и в восточноевропейских странах. Выдающийся итальянский историк и философ Бенедетто Кроче, говоривший о том, что история в не меньшей степени ставит проблемы своего времени, чем той эпохи, к которой обращена и которую изучает», оказался прав<sup>1</sup>. Многочисленные «войны памяти», идущие с разной степенью интенсивности в разных уголках мира, со всей очевидностью подтверждают его вывод.

Диалектика сила и права останется важнейшей проблемой международных отношений не только в третьем десятилетии нового века, но и на долгие годы

1 Кроче, Б. Теория и история историографии. – М.: Школа «Языки русской культуры», 1998. С. 2–3.

вперед. Тема неисчерпаема, но ее академическое и экспертное переосмысление представляется весьма актуальным. Особенно в условиях, когда неопределенность и непредсказуемость растет, а с ними – и запрос на упорядоченность и понятные всем игрокам общие правила игры.

*С.М. Маркедонов, главный редактор*

# Международные конфликты и международное право

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-11-21>

*Интервью с Бенедиктом Гарцлем, научным сотрудником Центра  
восточноевропейского права (ЦВП) Университета Граца, Австрия*

## АННОТАЦИЯ

Бенедикт Гарцль (Benedikt Harzl) – австрийский юрист и политолог, научный сотрудник Центра восточноевропейского права (ЦВП) в Грацком университете имени Карла и Франца. Его основные научные интересы охватывают такие темы, как национально-государственное строительство на постсоветском пространстве, этнополитические конфликты, российская внешняя политика. Окончил университет в Граце и магистерскую программу Свободного университета в Берлине. Работал в Институте европейских исследований в Минске (Белоруссия), Германском Совете по международным отношениям в Берлине и Европейской Академии в Больцано (Италия). В 2015 г. получил степень доктора философии (PhD in Law) на юридическом факультете Университета во Франкфурте.

*Беседу вел С.М. Маркедонов,  
главный редактор журнала «Международная аналитика»*

**Сергей Маркедонов:** В 2021 г. исполнится тридцать лет с того момента, когда распались Советский Союз и Югославия. По-прежнему эти два процесса находятся в фокусе внимания историков, политологов, специалистов по международным отношениям. В научной литературе США и европейских стран утвердилось представление, что распад СССР, в отличие от Югославии, был мирным. Профессор Корнелльского университета В. Дж. Банс в своем фундаментальном труде «Подрывные институты: дизайн и крах социализма и государства» задавала риторический вопрос: «Почему Югославия завершила свой путь войной, тогда как Советский Союз и Чехословакия распались мирно?»<sup>1</sup>. Широко известная монография американского исследователя С. Коткина имеет говорящий заголовок «Предотвращенный Армагеддон»<sup>2</sup>. Но был ли процесс распада СССР «мирным разводом»? Вряд ли бы с такой оценкой согласились армяне и азербайджанцы Нагорного Карабаха, грузины, абхазы, осетины, жители обоих берегов Днестра. Для многих из них «Армагеддон» стал вовсе не красивой метафорой, а реальностью.

1 Bunce, Valerie J. *Subversive Institutions: the Design and the Destruction of Socialism and the State*. Cambridge University Press, 1999. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511816178>.

2 Kotkin, Stephen. *Armageddon Averted: The Soviet Collapse, 1970-2000*. New York: Oxford University Press, 2001.

С Вашей точки зрения как правоведа, не были ли вызваны постсоветские и югославские этнополитические конфликты тем, что процесс распада СССР и СФРЮ прошел не в строгом соответствии с юридическими нормами? Ведь было же законодательство о праве выхода союзной республики из состава единого Советского государства (апрель 1990). Но кто на него опирался в реальных действиях в 1991 г.? Не было ли ошибкой то, что на международном уровне за основу признания новых независимых государств был положен принцип *uti possidetis juris*?<sup>1</sup> Просто потому, что границы между союзными республиками были приняты не на основе свободного волеизъявления, а в силу административной и политической целесообразности. И когда вдруг вчерашние республики стали в одночасье независимыми государствами, с этим новым статусом были готовы согласиться далеко не все новые их граждане.

**Бенедикт Гарцль:** Я бы не сказал, что это именно «ошибка». Я предпочитаю утверждать, что конфликтующие стороны не понимали, что *uti possidetis* требует консенсуса. Это один из нескольких вариантов урегулирования вопросов с границами. Но далеко не единственный. Принцип *uti possidetis* не превращается автоматически в жизнеспособное решение. Как принцип, нашедший свое практическое применение в процессе деколонизации как в Африке, так и в Латинской Америке, он был направлен на «избежание пробелов в суверенитете», а также на предотвращение пограничных войн после распада некогда единых государств путем определения прежних административных границ империй в качестве новых. В частности, мнения Комиссии Бадинтера<sup>2</sup>, получившие известность в научных кругах в начале 1990-х гг., подчеркивают стремление отдельных политиков использовать этот принцип для изменения границ в Европе.

Но есть и фундаментальные проблемы. Особого внимания заслуживают два сюжета. Прежде всего, действительно ли *uti possidetis* является частью пакета международного права, и, если да, в какой именно форме выражается этот принцип? У нас нет полного понимания, что *uti possidetis* на самом деле является обязательным правом. Например, Комиссия Бадинтера не имела никаких формальных арбитражных компетенций. Она была только рекомендательной инстанцией для стран ЕС. В решении Международного Суда в деле *Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali)* в 1986 г. Суд, разумеется, использовал логику *uti possidetis*. Но был нюанс. В этом пограничном споре обе стороны, Буркина-Фасо и Мали, утверждали, что урегулирование должно быть реализовано с «уважением принципа неосвязаемости границ, унаследованного от колонизации». Другими словами, они не сомневались в том, что *uti possidetis* является основой для регулирования. И это резко контрастирует с конфликтами на Южном Кавказе. Деколонизация превратила право на самоопределение народов в право на независимость. Я убежден, что такой «импорт» не будет устраивать ни Азербайджан, ни Грузию.

1 *Uti possidetis* (от лат. «поскольку владеете») – принцип, сложившийся в международной практике, согласно которому новые независимые государства получают территорию в тех же границах, которые имелись на тот момент, пока они были либо колониями, либо административными единицами в составе других государственных образований. Подробнее см.: Brownlie, Ian. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

2 Комиссия была создана 27 августа 1991 г. и названа по имени Робера Бадинтера, французского юриста и писателя, бывшего председателя Конституционного суда и министра юстиции Франции. Она предоставляла политико-правовые рекомендации по спорным проблемам этнополитического самоопределения на Балканах в 1991–1993 гг.

Вторая проблема заключается в том, что часто этот принцип связывают со стабилизацией в международных отношениях. И в этом контексте нет необходимости говорить, что этот принцип не был способен предотвратить войну. Хотел бы добавить здесь, что новые межгосударственные границы вернули исторические обиды и конфликтующие национальные нарративы. Наиболее наглядно это можно увидеть вокруг Нагорного Карабаха. Абхазия была преобразована в автономную республику в 1931 г. Если бы она сохранилась как союзная республика, она могла бы стать вероятным кандидатом на независимость через 60 лет. Сталин, принимая решение по Абхазии, разве консультировался с абхазами? Основана ли была работа Кавбюро<sup>1</sup>, решавшего вопрос о статусе Карабаха, на прозрачной и демократической основе? Разве Хрущев перед передачей Крымской области УССР спрашивал крымчан? Таким образом, как правовед хочу сказать, что мы должны выявить здесь функциональную взаимозависимость между правом, политикой и историей. То, что я говорю, нельзя интерпретировать упрощенно: я не считаю себя сторонником односторонних сецессий. Также не готов поддерживать идею о том, что внешнее самоопределение – это право каждого народа.

**С.М.:** Одним из приоритетных направлений в Ваших исследованиях является изучение влияния самоопределения бывшего сербского автономного края Косово на постсоветскую этнополитическую динамику. В своей статье «Открытие ящика Пандоры, или как право на самоопределение разжигает обманчивые страсти» Вы констатируете: «Ситуация в Косове продолжает оставаться одной из наиболее интенсивно обсуждаемых и, безусловно, политизированных международно-правовых проблем. О ней непременно вспоминают, когда речь идет о проявлениях сепаратизма, как, например, в Каталонии, или об отделении части государственной территории, как в Нагорном Карабахе. Ситуация вокруг Косова будто бы призвана продемонстрировать, как можно преодолеть разрыв между политическими стремлениями и правовой действительностью»<sup>2</sup>. В чем, на Ваш взгляд, заключается влияние косовского казуса на международные процессы в целом? В каких случаях мы можем говорить о сходстве косовского и, например, абхазского опыта, а в каких – об их принципиальных различиях?

**Б.Г.:** Стоит честно сказать, что случаи Косово, Абхазии и Южной Осетии имеют много общего. Все они иллюстрируют неотъемлемые проблемы, которые существуют при определении руководящих международных принципов. В особенности тогда, когда заходит речь об отношении к сепаратистским движениям и к появлению новых государств и, в первую очередь, о критериях их дипломатического признания. Более того, Международный суд ООН оказался не в состоянии обеспечить четких указаний в отношении последствий успешной практики сецессии в своем консультативном заключении от 22 июля 2010 г. по поводу законности Декларации о независимости Косово. В частности, его основным юридическим доказательством был тезис о том, что «международное право в целом

1 «Кавбюро» (Кавказское Бюро Центрального Комитета РКП(б)) – орган, представляющий большевистский ЦК в Закавказье. Просуществовал с апреля 1920 по февраль 1922 г.  
2 Гарцль, Б. Открытие ящика Пандоры, или как право на самоопределение разжигает обманчивые страсти (некоторые международно-правовые аспекты независимости Косова) // Труды Института государства и права РАН. – 2018. – Том 13 (5). – С. 92.

не содержит применимого запрещения деклараций независимости<sup>1</sup>». В соответствии с этой логикой власти других де-факто государств, включая Абхазию,

Я только говорю исходя исключительно из международного права: быстрых и однозначных ответов и особенно решений просто нет. Главный выход – достижение консенсуса, но это требует уступок и порой болезненных компромиссов.

рассматривали возможности для своего признания. И хотя прямой запрет на декларирование независимости отсутствует – это не означает автоматически его явного разрешения и поощрения. В этом отношении мы можем зафиксировать прямое воздействие, которое Косово и его международное признание оказывают на позиции де-факто образований в их отношении с их «материнскими государствами».

Более того, конфликты и в Косове, и в Абхазии появились в рамках автономных образований, входящих в состав союзных республик двух коммунистических федераций. Эти федерации по многим аспектам отличались друг от друга, но они в определенной степени обеспечивали движения за сецессию элементами протогосударственности, поскольку создавали политические институты и территориальную организацию

на этнической основе. Схожим образом складывались и начальные фазы двух конфликтов. Они были отмечены требованиями и встречными требованиями по поводу массовых нарушений прав человека и актов геноцида. В одинаковой же степени сторонники независимости Косово и Абхазии оправдывают полную независимость, рассматривая ее как единственный способ разрешения этнополитического конфликта и обеспечения прав граждан, живущих на их территориях.

Но то, что сильно отличает ситуации в Абхазии и в Косове, – это уровень международного вовлечения и поддержки после объявления ими независимости в 2008 г. Именно международная реакция в случае с Косово и делает его уникальным. Хотя природа самого конфликта, а также его непосредственные причины не могут рассматриваться как уникальные. То, что пять государств-членов ЕС и два постоянных члена Совета Безопасности все еще готовы видеть Косово неотъемлемой частью Сербии, показывает, до какой степени оно, несмотря на признание 100ми государствами-членами ООН, остается в состоянии правовой неопределенности. Таким образом, прецедентный характер Косово следует рассматривать как следствие недостатка правовых принципов его признания. Из этого же

Правовая неопределенность в сочетании с односторонними действиями западных стран в случае с Косово укрепляет позиции других де-факто государств не делать никакого иного выбора, кроме выдвижения максималистских требований: независимость и государственный суверенитет.

1 "Accordance with the International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo," International Court of Justice, accessed December 16, 2020, <https://www.icj-cij.org/en/case/141>.



ряда и сопутствующее упорство властей де-факто государств: не идти на меньшее, чем получение полной независимости.

Хотел бы также объяснить, почему аргумент *sui generis* (от лат. «уникальный в своем роде») так сложен и даже опасен. Если мы утверждаем, что для уникальных случаев международное право не действует (в форме *non liquet* – от лат. «не ясно», то есть воздерживаясь при вынесении судебного решения), а в «обычных» случаях оно нормально и эффективно действует так, что сепаратисты не имеют права на собственное государство, то я должен спросить: «Кто точно имеет право определять уникальность?» Именно по этой причине Австрийская Республика (хотя австрийское правительство признало Косово), в отличие от наших немецких соседей, даже не упомянула принцип *sui generis* в заявлении к Международному Суду в протоколах, касающихся Косово. Германия же, напротив, в своем заявлении даже посвятила целую главу *sui generis*. Помимо того, что это удачно иллюстрирует довольно прагматичный подход Австрии к международным отношениям, данный сюжет подчеркивает основной вопрос, на который невозможно четко ответить. Американцы говорят в таких случаях: «Красота в глазах смотрящего». Думаю, это касается и принципа *sui generis*.

**С.М.:** В 2020 г. произошла заметная активизация переговорного процесса по окончательному урегулированию косовского вопроса. После двадцатимесячного застоя возобновился диалог между Белградом и Приштиной под эгидой Евросоюза. Весьма активно к процессу урегулирования подключились и США. После того как лидеры Сербии и Косова встретились в Белом доме с Д. Трампом и договорились о разблокировании экономических связей, даже появились инициативы о выдвижении американского лидера, а также президента Сербии и премьера Косова на Нобелевскую премию мира. Но если отойти от эмоций, какие последствия такая активизация может иметь? Повлияет ли это на ситуацию на Балканах, где существует немало «подводных камней», неудовлетворенности существующими границами (Македонии, Республики Сербской в составе Боснии, севера Косова и юга Сербии)? Не станет ли ускорение косовского урегулирования толчком к новому «черному переделу» в Европе?

**Б.Г.:** Честно говоря, я считаю, что нам не следует переоценивать реальные шансы на нормализацию отношений между Белградом и Приштиной в обозримой перспективе. Да, Белый дом предпринял еще несколько действий, но проблема Косова продолжает преследовать Европейский союз, как и весь Балканский регион. То, что было подписано в Вашингтоне, было лишь, с одной стороны, попыткой администрации Д. Трампа чего-то добиться на международной арене перед выборами, а с другой стороны, декларацией о намерениях. Но, как обыч-

---

Если мы утверждаем, что для уникальных случаев международное право не действует (в форме *non liquet* – от лат. «не ясно», то есть воздерживаясь при вынесении судебного решения), а в «обычных» случаях оно нормально и эффективно действует так, что сепаратисты не имеют права на собственное государство, то я должен спросить: «Кто точно имеет право определять уникальность?»



но, дьявол кроется в деталях. Что именно означает нормализация торговли? Или если Косово действительно является государством в соответствии с международным правом, почему оно в этой декларации пообещало пока воздержаться от попыток вступить в международные организации? Разве это не является бесспорным правом любого государства ссылаться на свой суверенитет и добиваться членства в ООН или в других международных организациях?

Чего не могут скрыть все эти недавние разговоры: без «зеленого света» из Белграда долгосрочное и надежное решение невозможно. Только благодаря признанию Бангладеш Пакистаном конфликт между ними в итоге был решен. И есть многие другие примеры. Это, конечно, дает Сербии как «материнскому государству» серьезные рычаги. Можно полагать, что Белград в известной мере получает право вето.

Только в том случае, если Сербия решит отказаться от Косово, международное сообщество получит уверенность в том, что бывший автономный край действительно стал государством: территориальных споров уже нет, и, таким образом, это дает ему возможность для вступления в ООН как новому государственному образованию. Даже Россия и Китай вынуждены будут в таком случае больше это не блокировать. Как ни странно, в 2008 г. это хорошо понимали все международные политические игроки.

Теоретически Сербия может диктовать точные условия, при которых Косово окончательно будет независимым государством. Действительно, это кажется несправедливым, учитывая факт, что около 100 стран уже признали независимость Косова. Но так устроена система.

Позвольте мне привести здесь показательный пример: 5 государств-членов ЕС не признают Косово и, вероятно, продолжат не признавать его дальше. Тем не менее ЕС заключил соглашение об Ассоциации с Косово. Но есть одна интересная особенность этого договора, о которой часто забывают. Даже если это соглашение представляет собой полноценное соглашение об ассоциации, основанное на статье 217 ДФЕС (Договор о функционировании Европейского союза), оно заслуживает особого внимания, поскольку это единственное соглашение об ассоциации, заключенное не ЕС и его государствами-членами, а только Евросоюзом как интеграционным объединением. При таком подходе проблема признания государства никак не была затронута, но был отражен проблемный статус Косова. Таким образом, ряд вопросов, относящихся к компетенции государств-членов ЕС, был исключен из сферы компетенции Соглашения. Взаимоприемлемое решение

в случае Косово не усилит сепаратизм в Европе. Наоборот, консенсус – всегда антитезис любого сепаратистского движения. Но к сожалению, такого решения пока на горизонте не видно.

**С.М.:** В этнополитических конфликтах всегда велика роль апелляции к историческому прошлому. Одно из Ваших исследований называется «Проповедники

ненависти и деформация истории»<sup>1</sup>. В чем Вы видите сходства и различия в этно-политической мобилизации на Балканах и на Кавказе?

**Б.Г.:** Распад СССР и Югославии можно описать как совокупность процессов, которые были отмечены разломом единого центрального правительства, сопровождающегося изменениями политического баланса сил между различными группами, а также изменениями в контроле над экономическими ресурсами. Если использовать инструменталистский или конструктивистский подход, то можно утверждать, что падение и эффективности, и легитимности государства способствует вызреванию среды так называемых «этнических активистов как основных политических игроков». В недавно вышедшей книге, в которой мной написан раздел, мы показали, как эта идеологически вдохновленная натурализация этнического разнообразия действует на трех уровнях: 1) на эпистемологическом уровне выбор делается между сходством и различием; 2) на нормативном уровне – между равенством и неравенством и, наконец, 3) на эмпирическом уровне выбор происходит между включением и исключением. «Этнические активисты» действуют на всех трех уровнях и пытаются придать социальную и политическую значимость тому, что они считают «естественной разницей»<sup>2</sup>.

Однако мы знаем, что этническая принадлежность не является врожденной чертой. Это всего лишь структурный код, который выполняет политические функции исключения и включения. Вот почему «этнические активисты» стали, к сожалению, широко распространенным и массовым явлением на всем постсоветском пространстве, в частности, на Кавказе.

Парадокс, но большинство этих «активистов» происходило из рядов коммунистической номенклатуры. В конце 1980-х гг. стало ясно, с какой легкостью коммунистическая платформа вытесняется националистической повесткой дня. И хотя абхазские страхи перед грузинским доминированием не раз проявлялись публично и в советское время, поворотным пунктом стали события марта 1989 г. Тогда 30 000 абхазов собрались в селе Лыхны, имеющем символическое значение для всего абхазского народа, и приняли т.н. «Лыхненскую декларацию», в которой говорилось о необходимости восстановления Абхазской Советской Социалистической Республики 1921 г. Эту декларацию подписало все коммунистическое руководство тогдашней Абхазии, хотя ее текст и содержал критические выпады в адрес Компартии.

Что же касается Грузии, то поворотное событие, известное как «Тбилисская трагедия», произошло 9 апреля 1989 г. Оно было особенно важно потому, что на политическом уровне произошло практически официальное принятие националистических требований. Через пару месяцев Верховный Совет Грузинской ССР, то есть советский орган власти, принял закон, в соответствии с которым грузинский язык был признан обязательным во всех органах государственной власти на территории Республики. В той же степени политические уступки националистам стали очевидными, когда власти Грузинской ССР попытались расколоть

1 Harzl, Benedikt. "Preachers of Hatred and Deformation of History: The Case of Ethno-Mobilization in Kosovo." *Southeastern Europe*, no. 34 (2010): 38–54.

2 Marko, Joseph, and Sergiu Constantin, eds. *Human and Minority Rights Protection by Multiple Diversity Governance: History, Law, Ideology and Politics in European Perspective*. London: Routledge, 2019.

Абхазский госуниверситет по этническим линиям летом 1989 г., пытаясь при этом обойти властные институты Абхазской АССР. Во многом схожим образом действовал и С. Милошевич, который сегодня рассматривается как инициатор и лидер сербского националистического возрождения, а изначально он позиционировал себя как технократ, чье восхождение к власти было типичным эпизодом в политической жизни коммунистического государства.

После описанных выше событий начался «мобилизационный цикл», в котором бывшие коммунистические институты стали постепенно трансформироваться, а нация – опираться на этническую идентичность, которая была сильно политизирована для создания предпосылок государственного строительства.

Главным нервом этих «мобилизационных процессов» были совместные усилия политических, общественных и культурных элит, которые осуществляли инкорпорирование исторических и идентификационных дихотомий в нормативное пространство общенациональной идентичности в связи с проектами государственного строительства.

Эта идентичность превратилась в объект массовой мобилизации. И культурные элиты, у которых не оказалось достаточного иммунитета к националистическим настроениям, были также вовлечены в этот процесс. Они, конечно же, внесли свой вклад в рост национальных страхов и фобий. Печально известный Союз писателей Сербии, а также грузинское Общество Шота Руставели, другие творческие организации или отдельные ученые были весьма эффективны в создании и продвижении антагонизмов между «нами и ними» и враждебных стереотипов посредством постоянного обращения к историческому прошлому и оправдания с помощью истории вызовов сегодняшнего дня.

Возьмем и разберем подробнее один пример. Известный грузинский историк М. Лордкипанидзе написал в 1990 г., что «абхазы никогда не подвергались нападениям грузин, они атаковали и грабили друг друга», а затем подвела итог, что «существование абхазской автономии в любой форме было абсолютно неоправданным»<sup>1</sup>. Само собой разумеется, абхазские культурные элиты были не в меньшей степени вовлечены в создание своих так называемых исторических «правд». И в этом отношении, повторяюсь, начальные фазы конфликтов на Южном Кавказе и на Балканах выглядят похожими.

Что же касается различий этнических мобилизаций в Югославии и в бывшем Советском Союзе, то я нахожу особенно интересным грузино-абхазский конфликт. Хотя абхазский национально-государственный проект и раньше, и сейчас остается этнически ориентированным, абхазам удалось установить над-этнические коалиции практически со всеми другими негрузинскими группами в Абхазии. Это произошло на политическом уровне, если говорить о стратегической координации при голосовании в Верховном Совете Абхазской АССР, но коалиции также формировались и на социальном уровне: между абхазской ор-

1 Лордкипанидзе, М.Д. Абхазы и Абхазия. – Тбилиси: Издательство Ганателба, 1990. – С. 74.

ганизацией «Айдгылара», русским «Славянским домом», армянским «Крунком», а также греческой культурной ассоциацией. Такое сотрудничество стало ключевым в ходе военного противостояния с Грузией, так как армянский батальон имени Баграмяна сыграл важную роль во взятии Сухуми в 1993 г. Таким образом, мобилизация в Абхазии стала массовым феноменом из-за надэтнической солидарности, несмотря на исключительно этническую природу грузино-абхазского конфликта.

**С.М.:** И последний по порядку, но не по важности вопрос. Мы много говорим о том, что в политике действуют двойные стандарты, что право нередко приносится в жертву целесообразности, а четких критериев для признания новых государств нет. В международных отношениях будущего какую Вы видите роль международного права? Что необходимо предпринять, чтобы правовые нормы стали играть большую роль? Или на сегодняшний день это выглядит утопией?

**Б.Г.:** Позвольте мне разделить этот вопрос на несколько частей. Первая: как вы определяете международное право и его сущность, и на каких его аспектах вы делаете упор? Если рассматривать международное право исключительно с точки зрения его авторитетного применения, как если бы оно происходило в высокоцентрализованной системе правового государства, то я вынужден отметить определенные недостатки. Приведу пример: Согласно статье 94 (2) Устава ООН, Совет Безопасности ООН имеет право приводить в исполнение решения Международного Суда, если одна сторона спора не исполняет такое судебное решение. Но Совет Безопасности часто не может приводить такие решения в исполнение из-за права вето каждого из пяти постоянных членов. Означает ли это, что «сила есть право», и что Совет Безопасности – это своеобразная международная олигархия? Дж. Миршаймер, известный американский политолог-реалист, однажды написал в своей книге «Трагедия великих держав», что в международных отношениях нет «номера 911», и поэтому международное право в целом не имеет значения<sup>1</sup>. Однако я бы немного не согласился с такой узкой интерпретацией международного права. Например, если вам удастся уклониться от уплаты налогов и вас не поймут финансовые органы, означает ли это, что уклонение от уплаты налогов теперь является законным? Просто отсутствие надлежащего исполнения не превращает противоправное действие в законное. И именно по этой причине американская интервенция в Ирак в 2003 г. была и остается явным нарушением международного права независимо от того, какими отсылками на законность США хотят изобразить эту интервенцию. Это приводит к вопросу о том, как возникает международное право? Как узнать, что такое международное право на самом деле? В большинстве случаев, помимо *jus cogens* (от лат. «неоспоримое право»), международное право создается на основе консенсуса. Государства соглашаются по ряду вопросов на основе международных договоров, как, например, Устава ООН или Венской конвенции о праве международных договоров или по обычаям и создают обычное право. И можно сказать, что до некоторой степени этот консенсус – не более, чем наименьший общий знаменатель.

1 Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton, 2001.

Здесь я могу в какой-то мере согласиться с Вашим предположением о двойных стандартах. Я бы назвал это только иначе. Помимо того, что это создало множество проблем по всему миру в сепаратистских регионах, признание Косово вопреки заявленной воле Сербии было отклонением от болезненно достигнуто-

Имплементация права – это лишь один из его аспектов. Есть еще другой, не менее важный аспект – объективная сила (*validity*).

го консенсуса международного сообщества. Консенсус состоял, говоря очень кратко, в предпочтении внутреннего самоопределения внешнему самоопределению народов. Но вернемся к моему примеру выше. Такой шаг не дает России права включать Крым против воли Украины. Таким образом, мы видим попытку воссоздать симметрию с Западом – и я считаю это очень опасным, потому что такие подходы не соответствуют праву. Но я остаюсь оптимистом: государства по-прежнему серьезно относятся к международному праву в большинстве случаев. Возьмем, к примеру, Россию. Она получила ряд отрицательных судебных решений в Страсбурге,

например в деле *Ilascu and others v. Moldova and Russia*. Европейский суд по правам человека решил, что Россия эффективно контролирует сепаратистов в Приднестровье и, следовательно, юридически ответственна за нарушения прав человека. В *ОАО Neftyanaya kompaniya YUKOS v. Russia* Суд обязал выплатить акционерам ЮКОСа почти 2 млрд евро. Но все же Россия подписала и остается подписавшей ЕКПЧ (Европейскую конвенцию по правам человека). За исключением дела ЮКОСа, Россия также всегда выплачивала компенсацию в соответствии с постановлением суда. И у России пока нет намерения выходить из этого договора, даже если она имеет на это право согласно статье 58 ЕКПЧ. Так что должно быть что-то более глубокое, что побуждает государства соблюдать международное право и ссылаться на него.

То же самое и с новыми государствами, возникшими в результате сепаратизма. Международное право может регулировать и эти вопросы. Быть независимым и иметь возможность указывать на принципы Монтевидео<sup>1</sup> – это один из аспектов. Но государства хотят большего: они хотят международных коммерческих связей, иммунитетов, дипломатических отношений и престижа. Важным показателем являются статьи 4 и 18 Устава ООН, регулирующие членство в организации. Не только Совет Безопасности должен рекомендовать в члены новое государство, но и две трети Генеральной Ассамблеи должны проголосовать за это. Это

Но чтобы к новому государству относились как к полноправному новому члену международного сообщества, оно должно быть признано как таковое самим этим сообществом. И это всегда будет требовать от «материнского государства» отказа от суверенитета над этой территорией.

1 "Convention on Rights and Duties of States (inter-American)," Yale Law School. Lillian Goldman Law Library, December 26, 1933, accessed December 17, 2020, [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/intam03.asp](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp).

чрезвычайно высокий порог, который может быть преодолен только в том случае, если «материнское государство» не возражает. И этим объясняется, почему Косово не удалось присоединиться даже к ЮНЕСКО. Конечно, вы можете возразить: Швейцария десятилетиями не была членом ООН. Разве Швейцария – это не государство? Но эти и подобные аргументы смешивают способность и намерение. Швейцария долгое время не вступала в ООН, потому что просто не хотела этого. Косово, напротив, очень хочет, но не может. Тем не менее эти территории, которые я называю «сепаратистскими образованиями», следует рассматривать как самостоятельные субъекты международного права. И казус Косова многих и многому научит в этом деле. Есть богатая международная практика исследования образований, находящихся вне дипломатического признания. Хотел бы в этом контексте сказать, что на эту тему завершен книжный проект под названием «Сецессионистские образования и международное право: южнокавказские споры между самоопределением, территориальной целостностью и запрос на европейскую политику вовлечения» (*Secessionist Entities and International Law: The South Caucasus Disputes Between Self-Determination, Territorial Integrity and the Quest for a European Engagement Policy. Law in Eastern Europe*)<sup>1</sup>.

#### Цитирование

Гарцль, Б. Международные конфликты и международное право // Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 11–21.  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-11-21>

#### Примечание редакции

В тексте сохранен стиль высказывания автора.

#### For citation

Harzl, Benedikt. "International Conflicts and International Law."  
*Journal of International Analytics* 11, no 3. (2020): 11–21.  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-11-21>

#### Editorial note

The text retains the style of the author's saying.

<sup>1</sup> Планируется к публикации в 2021 г.

# Double Standards of International Recognition: Right vs. Might?

Daria V. Isachenko

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-22-34>

## ABSTRACT

Why do some states get recognized, while others are denied the privilege? This article examines the underlying logic behind the contingency and inconsistency in the application of statehood standards to unrecognized, *de facto* states. When it comes to the practice of state recognition, the article argues, it is not merely a question of Great Power politics. Nor is it a question of whether a state has earned sovereignty and thus has a legally rightful claim to international recognition. Instead, the norms of state recognition can be better understood as a reflection of the balance of powers in the international order, rather than being a guiding principle for assessing claims to statehood. Central to this balance is the question of whether right corresponds with might and vice versa. If such a balance is absent, we observe what are considered to be double standards in the practice of international recognition. The theoretical framework draws on Baruch Spinoza's idea of right being coextensive with power. Based on this assumption, the article demonstrates that the problem is not the incoherence of norms regulating international recognition, but rather the absence of a necessary equilibrium between might and right to ensure the universal applicability of those norms. The argument is illustrated through a comparison of the right to self-determination that was granted to peoples in former colonies during the Cold War period and the US-led recognition of Kosovo, followed by Russia's recognition of South Ossetia and Abkhazia in 2008. The article shows that the practice of international recognition is conditional on global responses to particular concerns and circumstances. It is thus contingent on the degree to which powers agree as to how to address these concerns. The key suggestion put forward in the article is that, ultimately, there is no significant conceptual difference between the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples that marked the shift from the achievement of effective statehood to eventual independence and the 2008 wave of recognitions for non-colonial cases. Both show that norms and their enforcement depend on the same logic of right and power being mutually constitutive.

## KEYWORDS

*State recognition, double standards, international order, de facto states, unrecognized states*



Newcomers are always viewed with suspicion. Especially if these newcomers are aspiring states that seek to challenge the well-established inter-state system of international relations based on the sanctified doctrine of territorial integrity. Seen as separatists upsetting the international order, they nevertheless embark upon state-building projects, creating all the necessary institutions and normative discourses to buttress their quest for independence and, equally importantly, for international recognition. As aspiring states strive for outside support of their claims to statehood, the international community remains for the most part reluctant and even hostile to these requests. The way of dealing with such *de facto*, unrecognized states has been to either ignore them or actively oppose them.<sup>1</sup> The option of acceptance is rarely used, since it might disturb the existing system of sovereign states by prompting additional secessions. Yet, as the case of Kosovo (as well as those of Abkhazia and South Ossetia) illustrates, exceptions can indeed be made.

Why do some states eventually get recognized, while others are denied the privilege? How many states need to recognize the newcomer for it not be considered a *de facto*, contested, unrecognized, informal, emerging state any more by the scholarly community?<sup>2</sup> Does the quantity and/or the weight of states in the global arena that bestow recognition matter?<sup>3</sup> Or is the ultimate indicator of international acceptance equal a membership in the United Nations? Do the criteria for statehood play a role in the assessment of claims to legitimacy? Or is it all about power politics? As the cases of Kosovo, Abkhazia and South Ossetia, as well as those of Northern Cyprus and Transdniestria demonstrate, there is no straightforward answer to these questions. The only point of agreement among scholars is that the application of norms regulating international recognition has been incoherent and inconsistent.<sup>4</sup> And if the authorities of unrecognized states “were to ask what they have to do in order to be able to establish a juridically sovereign state with subject status under international law, the lawyers and scholars have nothing to say but to refer them to the brutal contingencies of international relations or the unpredictable caprices of great power politics.”<sup>5</sup>

The debate on the practice of state recognition concerns both international law and the nature of global politics. The legal position for non-colonial cases has been succinctly formulated by Buchanan, “the consensus among legal scholars at this time is that international law does not recognize a right to secede in other circumstances, but that it does not unequivocally prohibit it either.”<sup>6</sup> As such, the practice of international recognition is often considered to be exclusively determined by Great Powers.<sup>7</sup> The cases of Kosovo, Abkhazia, and South Ossetia appeared to confirm the dominant role of power politics. Furthermore, the wave of recognitions in 2008 also raised such questions about what the right to self-determination means for other unrecognized,

1 Pegg 1998, 181.

2 For the terms, see Pegg 1998; Geldenhuys 2009; Caspersen 2012; Isachenko 2012; Visoka 2018, respectively. For a detailed overview of the current research on *de facto* states, see Broers 2015 as well as Dembinska, Campana 2017.

3 The diplomatic relations of states lacking universal recognition is a relatively new, but expanding field of research. For a case study of Kosovo, see Visoka 2018; for Abkhazia and South Ossetia, see Ó Beacháin 2020; for Transdniestria and Northern Cyprus, see Isachenko 2020; and for other cases, consult Visoka et al. 2020.

4 For a comprehensive overview of theoretical and normative perspectives, as well as the actors, forms and practices of international recognition, see Visoka et al. 2020.

5 Kurtulus 2005, 190.

6 Buchanan 1997, 33.

7 Fabry 2010; Coggins 2014.



de facto states that are not deemed exceptional enough and whether they would now be likely to adjust their strategies in seeking international recognition.<sup>1</sup> Equally important is the fact that the highly political nature of the wave of recognitions in 2008 has also been considered a signal of “a possible shift away from international consensus for the recognition of new states” and may be “driven, or exacerbated, by changes in the international order.”<sup>2</sup> The primary interest of this article is also to assess the interrelation between state recognition and international order. Examining the logic behind the contingency and inconsistency in the application of statehood standards to unrecognized states, the key contribution of this article is to demonstrate the pattern that lies behind not only exceptional cases, but also behind the evolution of the norms and practice of international recognition as a whole.

When it comes to the practice of state recognition, the article argues, it is not merely a question of Great Power politics. Nor is it a question of whether a state has earned sovereignty and thus has a legally rightful claim to international recognition. Instead, the norms of state recognition and their application can be better understood as a reflection of the balance of powers in the international order, rather than being a guiding principle for assessing claims to statehood. Central to this balance is the question whether right corresponds with might and vice versa. If such a balance is absent, we observe what are considered to be double standards in the practice of international recognition. By implication, a contestation of the right to make an exception simultaneously presents a challenge of the might to do so.

The most telling examples here are the Western-led recognition of Kosovo and Russia's recognition of Abkhazia and South Ossetia in 2008. The problem is thus not the incoherence of norms regulating international recognition, but rather the discrepancy between might and right to impose these norms. In cases when right and might are more or less aligned, we observe the establishment of norms that have historically gone practically uncontested. A prominent example in this is the self-determination principle in relation to former colonies.

The theoretical framework of this article is based on an assumption borrowed from B. Spinoza, namely his idea that right is coextensive with power.<sup>3</sup> This perspective displaces the opposition between might and right in two traditions of international relations theories. It is not only a question of Realpolitik as suggested in the Machiavellian tradition, according to which the only thing that matters is the idea of reason of State and that relations between states are determined by power.<sup>4</sup> What is more, international relations are not only about the primacy of right, which is argued in the Grotian tradition.<sup>5</sup> It is thus not a matter of “right vs. might.” Rather, it is a matter of “right and might,” because “the right of each thing extends as far as its power does.”<sup>6</sup> In other words, “what we can do, we may do.”<sup>7</sup>

1 Berg 2009.

2 Newman 2020, 109–110.

3 Spinoza 1951.

4 van der Wal 1985, 277.

5 Ibid.

6 Curley 1995, 318.

7 Ibid., 321.

As this article aims to demonstrate, the idea of right being coextensive with power or, more specifically, the imbalance between right and power can also shed light on the emergence of double standards in the contemporary practice of international recognition. The argument is illustrated in two parts. First, the article considers the historicity of international recognition by showing how the norms of international recognition have evolved over time. In particular, it focuses on the establishment of the right of self-determination for peoples in former colonies during the Cold War period. By problematizing the binary between legal norms and power politics, the aim is to illustrate how changes in international responses to recognition that are taken as a given today have served a particular political purpose in the international order. Second, the article examines the US-led recognition of Kosovo and Russia's recognition of South Ossetia and Abkhazia in 2008. These exceptional cases have intensified the debate on the rules and norms of international recognition, with the main area of contention being whether international law matters at all, or whether claims to statehood are inevitably confined to the expediency of geopolitical considerations of Great Power politics. In conclusion, the article compares the norms of self-determination for peoples in former colonies with the exceptional recognitions of Kosovo, South Ossetia, and Abkhazia by arguing that they reflect the same logic of right and power being mutually constitutive. The perception of double standards can thus be viewed as a result of the discrepancy between right and might.

### The Historicity of International Recognition

The formal requirements of statehood that are taken today as a universal reference point for legitimizing the validity of claims to statehood were laid down in the Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (1933).<sup>1</sup> According to the Convention, a state as a subject of international law should possess the following qualifications: "a permanent population, a defined territory, a government capable of maintaining effective control over its territory and of conducting international relations with other states."<sup>2</sup> However, there is a wide divergence between the empirical and juridical attributes of statehood. In practice, empirical statehood does not necessarily result in recognition, as in the case of unrecognized *de facto* states. Moreover, recognition has even been bestowed in spite of a lack of effective control over the territory, as in the case of recognized quasi-states.<sup>3</sup> Viewed from outside, these are indeed states. That is, they enjoy international status as states and are recognized as such by the international community, but they fail to prove that they exercise effective control over their territory. The international recognition of quasi-states without effective control must seem especially unfair for the authorities of unrecognized *de facto* states. In addition to the criteria for statehood set out in the Montevideo Convention, they must now also persuade the international community that their emergence was

1 See, for instance, self-depiction of Transnistria (the Pridnestrovian Moldavian Republic) on the website of its Ministry of Foreign Affairs that follows the logic of the Montevideo Convention: it outlines a defined territory and population and emphasizes the functioning of institutions and its foreign policy activities. "Country Overview," Ministry of Foreign Affairs of Pridnestrovian Moldovan Republic, accessed October 20, 2020, [http://mfa-pmr.org/en/about\\_republic](http://mfa-pmr.org/en/about_republic).

2 Evans, Newnham 1998, 512.

3 Jackson 1994.

a result of the principle of self-determination and that their institutions are not only functioning, but that they do so in a democratic way. How can we explain the double standards in the statehood requirements for *de facto* states and quasi-states? Equally important, how did self-determination and democracy become the essential features for assessing the legitimacy of claims to independence?

The principle of self-determination of peoples that is often invoked by sub-state groups striving for international recognition is a context-specific product of the United Nations. It was meant as a global response to particular historical circumstances. Although its elaboration had a more or less universal character, its applicability was exclusively limited to former colonial territories. The general guiding rule has been that, "Empires should be broken up, but the successor nation-states should be preserved intact, irrespective of the national complexity they might contain."<sup>1</sup> Self-determination as a norm and its importance for former colonies, however, meant that requirements of empirical statehood such as effective government were discarded. Thus, in the 19<sup>th</sup> century, the criteria for internal effective (i.e. *de facto*) statehood was an overarching principle that lead to eventual recognition as a state by others. But this ceased to be a necessary precondition after World War II.<sup>2</sup> Instead, the decisive element has become a right of self-determination of peoples seeking liberation from colonial centers. As pointed out by M. Fabry, "the shift in the understanding of self-determination from the moral and negative right to seek independence by a self-identified political community to the legal and positive entitlement to independence allotted by international society to particular entities reflected the global political revolution" of the 1950s.<sup>3</sup> The rationale behind such a tectonic change was to "cast off the institution of colonialism and the underlying hierarchical division into 'civilized' peoples suitable for statehood and less than fully civilized ones excluded from it."<sup>4</sup>

The pivotal document that solidified the right of self-determination for peoples in the former colonies was UN General Assembly Resolution 1514, also known as the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples, adopted in 1960. The resolution stipulated the entitlement to independence as follows: "All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."<sup>5</sup> It rendered the previous prerequisites for effective statehood illegitimate for colonial territories striving for independence by emphasizing that the "inadequacy of political, economic, social or educational preparedness should never serve as a pretext for delaying independence."<sup>6</sup> In addition to authorizing the new entitlement to self-determination, the resolution affirmed that "any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations."<sup>7</sup> The insistence on the principle of territorial integrity meant

1 Österud 1997, 179.

2 Fabry 2020, 39–41.

3 Ibid., 41.

4 Ibid., 41.

5 "Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples," UN General Assembly Resolution 1514, accessed October 20, 2020, [https://undocs.org/A/RES/1514\(XV\)](https://undocs.org/A/RES/1514(XV)).

6 Ibid.

7 Ibid.

that other claims to self-determination were not to be considered in the non-colonial setting. The resolution was endorsed by 89 UN member states. No member state voted against it, although nine members opted to abstain, eight of which were colonial powers.<sup>1</sup> The anti-colonial resolution thus reflected a new power balance in the international order during the Cold War, with the then Third World camp claiming victory. Importantly, where the Third World representatives were themselves involved, as for instance in the cases of Morocco's and Mauritania's claims in Western Sahara and Indonesia's claims in East Timor, the right to self-determination remained suspended.<sup>2</sup>

The struggle against colonialism during the Cold War era thus cast aside the requirements of effective statehood by instituting the right to independence for former colonial territories. Following the end of the Cold War, the criteria for statehood were further refined and adjusted to the new political circumstances. To address the dissolution of the Soviet Union and the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, the European Community announced the Declaration on the Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union on 23 December 1991. Even though the right of self-determination had previously been reserved for the colonial context, it formed an essential principle in the European Community document. Most importantly, the European Community underlined the demand for the new states "to constitute themselves on a democratic basis" and to demonstrate "respect for human rights and minority rights as well."<sup>3</sup> The US, on the other hand, was less specific about the normative preferences guiding its policy for recognizing new states that emerged from the former Yugoslavia, with then US president George Bush simply announcing that "the United States recognizes Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia as sovereign and independent states [...] We take this step because we are satisfied that these states meet the requisite criteria for recognition."<sup>4</sup> The US did go into more detail when Kosovo declared independence in February 2008. However, as the next section illustrates, it did not add much clarity as far as legal norms are concerned – although it did reflect the lack of global consensus and the discrepancy between right and might in the international community.

### **How to Earn Recognition in the Contemporary World Order**

When the authorities of Northern Cyprus announced its unilateral declaration of independence on 15 November 1983, it was regarded as illegal by the international community. The establishment of the Turkish Republic of Northern Cyprus was followed by UN Security Council Resolution 541 on 18 November 1983, which pronounced the attempt to create this entity "invalid" and called "upon all States not to recognise any Cypriot state other than the Republic of Cyprus." In yet another UN Resolution 550 dated 11 May 1984, the international community was "gravely concerned about

1 Countries that abstained included Portugal, Spain, the Union of South Africa, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, Australia, Belgium, the Dominican Republic and France. See "General Assembly, 15<sup>th</sup> session: 947<sup>th</sup> plenary meeting, Wednesday, December 14, 1960, New York," United Nations, accessed October 20, 2020, <https://digitallibrary.un.org/record/747044?ln=en>.

2 Gunter 1979.

3 Ryngaert, Sobrie 2011, 475.

4 Ibid., 477.

the further secessionist acts in the occupied part of the Republic of Cyprus,” more specifically about “the purported exchange of ambassadors between Turkey and the legally invalid ‘Turkish Republic of Northern Cyprus’ and the contemplated holding of a ‘constitutional referendum’ and ‘elections,’ as well as by other actions or threats of actions aimed at further consolidating the purported independent State and the division of Cyprus.” Turkey remains the only country that recognizes Northern Cyprus, and Turkish Cypriot institutions and practices continue to be accompanied by inverted commas, as well as “by adjectives and adverbs like ‘the purported,’ ‘the so-called,’ ‘the pseudo,’ ‘the invalid,’ and ‘the illegal,’ all putting the existence of the political entity of northern Cyprus into doubt.”<sup>1</sup> Importantly, non-recognition does not only exclude entities that are bound to remain *de facto* states from having diplomatic and economic relations, but also implies a certain humiliation: “the use of quotation marks differentiates those who merely self-proclaimed to be sovereign, and thus from the perspective of foreign authorities feign statehood, from those who in the same eyes have actually been accepted as sovereign.”<sup>2</sup>

When Kosovo declared its independence in 2008, the UN General Assembly passed a resolution (proposed by Serbia) to ask the International Court of Justice (ICJ) to assess the legality of the declaration. More specifically, the ICJ was requested to provide an advisory opinion on the following question: “Is the unilateral declaration of independence by the Provisional Institutions of Self-Government of Kosovo in accordance with international law?”<sup>3</sup> As the Serbian side argued, “the question posed is amply clear and refrains from taking political positions on the Kosovo issue.”<sup>4</sup> Furthermore, in the view of Serbia, this “would prevent the Kosovo crisis from serving as a deeply problematic precedent in any part of the globe where secessionist ambitions are harboured.”<sup>5</sup> The US representative was, however, of the opinion that this was “unnecessary and unhelpful,” urging all other UN members states “to consider the potential consequences of asking the Court to opine on the matter, as doing so might open the door for others to seize on language to bolster their own claims for independence.”<sup>6</sup> The UN General Assembly resolution to seek advice of ICJ was finally adopted with 77 votes in favour, 74 abstentions, and six votes against (on the part of Albania, the Marshall Islands, the Federated States of Micronesia, Nauru, Palau, and the United States).<sup>7</sup>

Like the question addressed to the ICJ, the latter’s approach to the issue was cautiously clear. In the advisory opinion that was eventually issued in June 2010, the ICJ evaluated the question as sufficiently “narrow and specific” in that it asks the Courts opinion on “whether or not the declaration of independence is in accordance with international law.” As such, the Court was not asked “about the legal consequences of that declaration” or “about the validity or legal effects of the recognition of Kosovo

1 Navaro-Yashin 2003, 75.

2 Fabry 2010, 7.

3 “Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo,” ICJ, Advisory Opinion, July 22, 2010, accessed October 20, 2020, <https://icj-cij.org/public/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>.

4 “Backing request of Serbia, General Assembly decides to seek International Court of Justice Ruling on Legality of Kosovo’s Independence,” UN, accessed October 20, 2020, <https://www.un.org/press/en/2008/ga10764.doc.htm>.

5 Ibid.

6 Ibid.

7 Ibid.

by those States which have recognized it as an independent State.” The Court was also aware that it was not requested to assess “whether or not Kosovo has achieved statehood.”<sup>1</sup> Accordingly, the ICJ came to the following conclusion: “General international law contains no applicable prohibition of declarations of independence [...] the declaration of independence of 17 February 2008 did not violate general international law.”<sup>2</sup> As the Court reasoned:

During the eighteenth, nineteenth and early twentieth centuries, there were numerous instances of declarations of independence, often strenuously opposed by the State from which independence was being declared. Sometimes a declaration resulted in the creation of a new State, at others it did not. In no case, however, does the practice of States as a whole suggest that the act of promulgating the declaration was regarded as contrary to international law.<sup>3</sup>

As far as the contested status of Kosovo as a state on the international arena after its declaration of independence is concerned, the advisory opinion of the ICJ did not add the much desired clarification. However, Kosovo has been recognized by a far greater number of countries than other states that do not enjoy UN membership. According to the Kosovan authorities, 114 out of the 193 UN member states recognize Kosovo as an independent country, “thereby, fulfilling the initial aim of obtaining more than 100 recognitions.”<sup>4</sup> Serbia, on the other hand, pursues the objective of “having half of UN member states not recognising its former province’s independence.”<sup>5</sup> According to Serbia’s most recent calculations, 18 countries have already changed their decisions with the actual number of recognitions now below 100. In March 2020, the government of Sierra Leone, being the 18<sup>th</sup> state to renounce its recognition of Kosovo, shared with Serbia its “considered view that any recognition it had conferred (expressly or by necessary implication) on the independence of Kosovo may have been premature.”<sup>6</sup> What does this score tell us about the significance of the criteria for statehood and, equally importantly, about the power constellation of the contemporary world order?

As the Kosovo leadership clearly and unequivocally acknowledged, “American support in our external and internal affairs has been one of the basic preconditions for a successful statebuilding process.”<sup>7</sup> Indeed, the US and other Western countries have made an essential contribution, especially with regard to the question of how

1 “Accordance with International Law of the Unilateral Declaration of Independence in Respect of Kosovo,” ICJ, Advisory Opinion, July 22, 2010, accessed October 20, 2020, <https://icj-cij.org/public/files/case-related/141/141-20100722-ADV-01-00-EN.pdf>.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 “Website of Kosovo’s Ministry of Foreign Affairs,” accessed October 20, 2020, <https://www.mfa-ks.net/en/politika/483/njhohjet-ndrkombtare-t-republiks-s-kosovs/483>.

5 Agata Palickova, “15 countries, and counting, revoke recognition of Kosovo, Serbia says,” EURACTIV, August 27, 2019, accessed October 20, 2020, <https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/15-countries-and-counting-revoke-recognition-of-kosovo-serbia-says/>.

6 “Serbia Claims Sierra Leone is Latest Country to Rescind Kosovo Recognition,” RFE/RL’s Balkan Service, March 3, 2020, accessed October 20, 2020, <https://www.rferl.org/a/serbia-claims-sierra-leone-is-latest-country-to-rescind-kosovo-recognition/30466817.html>.

7 Visoka 2020, 411.



to legitimize Kosovo's self-determination in a non-colonial context without the consent of the host state, Serbia. As then the US Secretary of State C. Rice emphasized:

The unusual combination of factors found in the Kosovo situation – including the context of Yugoslavia's breakup, the history of ethnic cleansing and crimes against civilians in Kosovo, and the extended period of UN administration – are not found elsewhere and therefore make Kosovo a special case. Kosovo cannot be seen as a precedent for any other situation in the world today.<sup>1</sup>

On 26 August 2008, Russia recognized Abkhazia and South Ossetia as independent sovereign states following its brief war with Georgia. Ultimately, as observed by M. Fabry, "if some countries can unilaterally determine exceptions to the entrenched norm governing unilateral secession, then so can other countries."<sup>2</sup>

Importantly, in its pursuit of diplomatic recognition, Kosovo relied on a number of arguments to support its cause for uncontested statehood: the unique historical circumstances that make Kosovo a *sui generis* case; the normative grounds for recognition; the ICJ's advisory opinion on the legality of its declaration of independence; and, finally, the achievement of criteria for statehood set out in the Montevideo Convention of 1933.<sup>3</sup> However, many states are not convinced by the special case of Kosovo, particularly those faced with breakaway moods inside their own borders. While the EU member states have on the whole championed Kosovo's cause, the five members with internal problems of their own – Cyprus, Greece, Romania, Slovakia and Spain – have refrained from recognizing the country.<sup>4</sup> As for the post-Soviet cases, South Ossetia and Abkhazia have been guided in their quest for international support to a great extent by the geopolitical orientation of countries that may potentially recognize their independent status. Abkhazia, for instance, abandoned its search for understanding among Western European states and eventually turned to other regions instead, focusing on Latin America in particular. As former Minister for Foreign Affairs of the Republic of Abkhazia M. Gvindjia has stated, this was largely due to the prevailing conviction in the West that was interpreted in Abkhazia as follows: "we don't like you, because you are friends with Russia."<sup>5</sup>

## Conclusion

This article focused on the enabling and simultaneously disabling norms and practices regulating the admission of newcomers to the contemporary international system of sovereign states that lead to the emergence of double standards. The current

1 Fabry 2012, 666.

2 Ibid., 668.

3 Visoka 2020, 407–408.

4 Newman, Visoka 2018.

5 Максим Гвинджия: Клинтон обзывалась и кричала на тех, кто мог нас признать // РИА Новости. 6 августа 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180806/1526003414.html> (дата обращения: 20.10.2020).

restrictive measures of international recognition however is not a new phenomenon. The exclusive club of sovereign states typically resorts to the untouchable doctrine of territorial integrity because it fears letting new countries into the international arena. For example, European monarchies were initially cautious about recognizing the United States because they were afraid that the revolutionary potential inside the country would be exported elsewhere. As far as they were concerned, the United States was a country of insurgents, “rebels against a lawful monarch.”<sup>1</sup>

We can see the same kind of fear of unstoppable secessions today when peoples in former colonial territories seek self-determination, as well as in the framing of exceptionalism during the wave of recognitions in 2008. The absence of a clear legal framework in international law governing recognition is actually not surprising. One of the main reasons for this is the idea that international law is a reflection of power politics. It is not that power politics matter more than international law; it is rather a question of their close interrelation. As M. Fabry has pointed out, the general pattern has been, “the bigger the disagreements among the powers, the greater the precariousness of recognition.”<sup>2</sup>

The practice of international recognition, as this article has attempted to illustrate, is thus historically contingent. More specifically, it is conditional on global responses to particular concerns and circumstances. It is thus contingent on the degree to which the global community agrees on how to address these concerns. The establishment of the right of self-determination for peoples in former colonies during the Cold War era represent a landmark attempt to codify the rules for recognizing states. When there is no global consensus, exceptions are made, which is precisely what happened in the case of the US-led recognition of Kosovo and the subsequent recognition by Russia of South Ossetia and Abkhazia in 2008. Interestingly, while the UN General Assembly Resolution of 1960 has, despite all its confusions and the numerous exceptions in its application,<sup>3</sup> been increasingly regarded as a guiding principle, the aftermath of 2008 recognitions has been interpreted as “an existential crisis” of the rules of state recognition.<sup>4</sup> Such interpretations are due to the fact that right and power are viewed separately, as if they are independent from each other, whereas as this article suggested they are mutually constitutive.

The implication of the argument put forward in this article is that, ultimately, there is no significant conceptual difference between the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples that marked the shift from the achievement of effective statehood to eventual independence and the US-led recognition of Kosovo and the Russian recognition of South Ossetia and Abkhazia in 2008. Both show that norms and their enforcement depend on the same logic of right being co-extensive with power, and both reflect a reconfiguration of the balance of powers in the world order. The only question in this context is the extent to which right coincides with power. The incoherence of the norms and practices of state recognition that leads to the emergence of double standards

1 Fabry 2010, 29.

2 Fabry 2020, 38.

3 Gunter 1974; 1979.

4 Ryngaert, Sobrie 2011, 467.



is thus a consequence of the inconsistency of right and power. Moreover, this imbalance of right and power is relevant not only for those who seek international recognition, but also, and more importantly, for those who grant this exclusive privilege to be considered an uncontested member in the community of sovereign independent states.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Berg, Eiki. "Re-Examining Sovereignty Claims in Changing Territorialities: Reflections from 'Kosovo Syndrome'." *Geopolitics* 14, no. 2 (2009): 219–34. <https://doi.org/10.1080/14650040802693473>.
- Broers, Laurence. "Recognising Politics in Unrecognised States: 20 Years of Enquiry into the De Facto States of the South Caucasus." *Caucasus Survey* 1, no. 1 (2013): 59–74. <https://doi.org/10.1080/23761199.2013.11417283>.
- Buchanan, Allen. "Theories of Secession." *Philosophy and Public Affairs* 26, no. 1 (1997): 31–61. <https://doi.org/10.1111/j.1088-4963.1997.tb00049.x>.
- Caspersen, Nina. *Unrecognized States: The Struggle for Sovereignty in the Modern International System*. Cambridge: Polity Press, 2012.
- Coggins, Bridget. *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107239050>.
- Curley, Edwin. "Kissinger, Spinoza, and Genghis Khan." In *The Cambridge Companion to Spinoza*, Edited by Don Garrett. Reprint, 315–42. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.
- Dembinska, Magdalena, and Aurélie Campana. "Frozen Conflicts and Internal Dynamics of De Facto States: Perspectives and Directions for Research." *International Studies Review* 19, no. 2 (2017): 254–78. <https://doi.org/10.1093/isr/vix010>.
- Evans, Graham, and Jeffrey Newnham. *The Penguin Dictionary of International Relations*. Penguin Books, 1998.
- Fabry, Mikulas. "The Evolution of State Recognition." In *Routledge Handbook of State Recognition*, edited by Gëzim Visoka, John Doyle and Edward Newman, 37–47. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2020.
- Fabry, Mikulas. *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*. 1. publ. Oxford: Oxford Univ. Press, 2010. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199564446.001.0001>.
- Garrett, Don, ed. *The Cambridge Companion to Spinoza*. Reprint. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.
- Geldenhuis, Deon. *Contested States in World Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.
- Gunter, Michael. "Self-Determination in the Recent Practice of the United Nations." *World Affairs* 137, no. 2 (1974): 150–65.
- Gunter, Michael. "Self-Determination or Territorial Integrity: The United Nations in Confusion." *World Affairs* 141, no. 3 (1979): 203–16.
- Isachenko, Daria. "Transnistria and Northern Cyprus." In *Routledge Handbook of State Recognition*, edited by Gëzim Visoka, John Doyle and Edward Newman, 446–57. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2020.
- Isachenko, Daria. *The Making of Informal States: Statebuilding in Northern Cyprus and Transnistria*. Rethinking Peace and Conflict Studies. London: Palgrave Macmillan UK; Imprint; Palgrave Macmillan, 2012.
- Jackson, Robert H. *Quasi-States Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Kurtulus, Ersun N. *State Sovereignty: Concept Phenomenon and Ramifications*. New York: Palgrave Macmillan, 2005. <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=308155>.
- Navaro-Yashin, Yael. "Legal/illegal Counterpoints: Subjecthood and Subjectivity in an Unrecognized State." In *Human Rights in Global Perspective: Anthropological Studies of Rights, Claims and Entitlements*, edited by Richard Ashby Wilson, Jon P. Mitchell, 71–92. London / New York: Routledge, 2003.
- Newman, Edward, and Gëzim Visoka. "The European Union's Practice of State Recognition: Between Norms and Interests." *Review of International Studies* 44, no. 4 (2018): 760–86. <https://doi.org/10.1017/S0260210518000104>.
- Newman, Edward. "State Recognition in a Transitional International Order." In *Routledge Handbook of State Recognition*, edited by Gëzim Visoka, John Doyle and Edward Newman, 109–122. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2020.
- Ó Beacháin, Donnacha. "Abkhazia and South Ossetia." In *Routledge Handbook of State Recognition*, edited by Gëzim Visoka, John Doyle and Edward Newman. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2020.
- Österud, Öyvind. "The Narrow Gate: Entry to the Club of Sovereign States." *Review of International Studies* 23, no. 2 (1997): 167–84.
- Pegg, Scott. *International Society and the De Facto States*. Aldershot: Ashgate, 1998.
- Ryngaert, Cedric, and Sven Sobrie. "Recognition of States: International Law or Realpolitik? The Practice of Recognition in the Wake of Kosovo, South Ossetia, and Abkhazia." *Leiden Journal of International Law* 24, no. 2 (2011): 467–90. <https://doi.org/10.1017/S0922156511000100>.
- Spinoza, Benedict de, and R. H. M. Elwes. *A Theologico-Political Treatise and a Political Treatise*. New edition. Dover Philosophical Classics. Mineola, N.Y.: Dover, 1951.
- van der Wal, G. A. "Spinoza and the Idea of Reason of State." *Studia Spinozana: An International and Interdisciplinary Series* 1, no. 303 (1985): 275–304.
- Visoka, Gëzim, John Doyle, and Edward Newman, eds. *Routledge Handbook of State Recognition*. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2020.
- Visoka, Gëzim. "Kosovo." In *Routledge Handbook of State Recognition*, edited by Gëzim Visoka, John Doyle and Edward Newman, 402–16. London, New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2020.
- Visoka, Gëzim. *Acting Like a State: Kosovo and the Everyday Making of Statehood*. Interventions. Abingdon: Routledge, 2018.

**Author**

*Daria V. Isachenko,*

Dr. Phil., Researcher at the Centre for Applied Turkey Studies (CATS) of the German Institute for International and Security Affairs (SWP), Ludwigkirchplatz 3-4, 10719 Berlin.

**e-mail:** [daria.isachenko@swp-berlin.org](mailto:daria.isachenko@swp-berlin.org)

**Additional information**

Received: November 1, 2020. Accepted: December 15, 2020.

**Disclosure statement**

No potential conflict of interest was reported by the author.

**For citation**

Isachenko, Daria V. "Double Standards of International Recognition: Right vs. Might?"

*Journal of International Analytics* 11, no 3 (2020): 22–34.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-22-34>

# Двойные стандарты международного признания: право против мощи?

## АННОТАЦИЯ

Почему одни государства получают признание, а другим отказывают в этой привилегии?

В данной статье рассматривается логика, лежащая в основе непоследовательности и противоречивости применения стандартов государственности к непризнанным де-факто государствам. Когда речь идет о практике государственного признания, как подчеркивается в статье, это становится не только предметом политики великих держав. Вопрос даже не в том, заслужило ли государство суверенитет и, следовательно, имеет ли оно законное право на международное признание. Вместо этого нормы признания государства лучше понимать как отражение баланса сил в международном порядке, а не как руководящий принцип оценки притязаний на государственность. Центральное место в этом балансе занимает понимание, соответствует ли право силе, и наоборот. Если такой баланс отсутствует, то мы наблюдаем то, что считается двойными стандартами в практике международного признания. Теоретическая основа статьи связана с идеей Баруха Спинозы о том, что право сосуществует с властью. Исходя из этого тезиса в статье показано, что проблема заключается не в несогласованности норм, регулирующих международное признание, а в отсутствии необходимого равновесия между силой и правом для обеспечения универсальной применимости этих норм. Этот аргумент иллюстрируется рядом примеров реализации права на самоопределение, которое было предоставлено народам бывших колоний в период холодной войны, а также признанием Косова под руководством США, за которым последовало признание Россией Южной Осетии и Абхазии в 2008 г. В статье показано, что практика международного признания обусловлена глобальным контекстом и зависит от степени согласия держав относительно того, как решать локальные проблемы. Ключевой тезис, выдвинутый в статье, заключается в том, что в конечном счете нет существенной концептуальной разницы между декларацией о предоставлении независимости колониальным странам и народам, которая ознаменовала переход от достижения эффективной государственности к окончательной независимости, и волной признания неколониальных случаев 2008 г. В обоих случаях очевидно, что нормы и их применение зависят от одной и той же логики взаимозависимости права и мощи.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*Признание государств, двойные стандарты, международный порядок, де-факто государства, непризнанные государства*

### Сведения об авторе

*Дарья Васильевна Исаченко,*

доктор философии, научный сотрудник Центра прикладных исследований Турции (CATS) немецкого Института международных отношений и безопасности (SWP),

Людвигкирхплац 3-4, 10719 Берлин.

**e-mail:** daria.isachenko@swp-berlin.org

### Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 1 ноября 2020. Принята к публикации: 15 декабря 2020.

### Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

### Цитирование

*Исаченко, Д.В.* Двойные стандарты международного признания: право против мощи? //

Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 22–34.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-22-34>

# Обреченные на интерпретацию: Россия, НАТО и военно-политические кризисы постбиполярного миропорядка

Никита Яковлевич Неклюдов

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-35-60>

## АННОТАЦИЯ

В исследованиях российской внешней политики существует определенный парадокс. С одной стороны, присутствует общая тенденция, усилившаяся после 2014 г., рассматривать действия России как направленные на пересмотр существующего миропорядка, построенного странами Евро-Атлантического региона по окончании холодной войны. В частности, строятся теории о риске российского ревизионизма в разных регионах: от Северной Европы и Прибалтики до Центральной Азии. С другой стороны, не раз указывалось, что страна использует сходный со странами данного региона язык оправдания своих внешнеполитических шагов. Феномен, объясняющий этот парадокс, мы называем «игрой в интерпретацию». Примером того, как Россия вовлечена в игру в интерпретацию с Западом в сложившемся постбиполярном мире, послужит анализ интерпретации Россией нормы гуманитарных интервенций. Методологически работа опирается на количественный и качественный анализ отобранных текстов, составленных из специализированных архивов и открытых информационных источников. На примере анализа российского дискурса во время участия страны в пятидневной войне (2008) автор показывает, как российское внешнеполитическое руководство воспроизводит сходные нарративные модели, к которым прибегали западные страны во время войны в Косове (1999). Иллюстрация феномена игры в интерпретацию на примере гуманитарного интервенционализма неслучайна. Зачастую в научной литературе он описывается как присущий исключительно Западу, а Россия рисуется как субъект, высказывающий либо существенную долю скепсиса по отношению к его использованию, либо как однозначный противник такого подхода в мировой политике.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*Россия, НАТО, гуманитарный интервенционализм, игра в интерпретацию, дискурс-анализ*

В 2017 г. известный британский политолог Р. Аллисон описал российский внешнеполитический *raison d'être* следующим образом: «Российские устремления имеют форму претензий на территориальное переустройство в Европе, а также гегемонии на большей части постсоветского пространства, которая поддерживается действиями на Украине (и не только)»<sup>1</sup>. Такая оценка является типичной: существует общая тенденция, усилившаяся после 2014 г.,<sup>2</sup> рассматривать действия России как направленные на пересмотр существующего материального, правового и нормативного миропорядка, построенного странами Евро-Атлантического региона (далее – Запад)<sup>3</sup> по окончании холодной войны. Известный американский политолог Д. Йост писал: «Россия отстаивает ревизионистский подход к международному праву, построенному на принципах устава ООН. Действия России подорвали доверие к давним устоям международного порядка и разрушили западное видение кооперационной безопасности в Евро-Атлантическом регионе»<sup>4</sup>. Более того, политолог и историк У. Мид связывает политику страны с общим трендом «подъёма ревизионистских держав»<sup>5</sup>. Тем не менее по прошествии пяти лет никакой рукотворной ревизии устоев мирного сосуществования государств, «экспансии России в Евразии и Европе» не случилось. Складывается впечатление, что такие исследования свидетельствуют об одномерном характере экспертных оценок действий России.

В статье автор обращает внимание на парадокс, связанный с «ревизионистской» политикой России: имея своего рода *chip on the shoulder*, толкающий её к ревизии миропорядка, Россия использует сходный с Западом язык оправдания своих внешнеполитических шагов. Такую модель поведения автор называет «игрой в интерпретацию». Примером того, как Россия вовлечена в игру в интерпретацию с Западом в сложившемся постбиполярном мире, служит стратегия по присвоению Россией дискурса гуманитарного интервенционализма, ставшего важнейшей коммуникативной частью стратегического поведения государств Евро-Атлантики по окончании холодной войны<sup>6</sup>. На примере анализа российско-го дискурса во время участия страны в пятидневной войне (2008) автор рассматривает, как российское внешнеполитическое руководство воспроизводит нарративные модели, к которым прибегали западные страны во время войны в Косове (1999). Автор также сознательно анализирует события 2008 г., не касаясь вопроса современного состояния нормы гуманитарных интервенций, хотя на этот счет также сложился консенсус о её объективном упадке<sup>7</sup>.

Иллюстрация логики игры в интерпретацию на примере нормы гуманитарных интервенций неслучайна. Зачастую в научной литературе гуманитарный интервенционализм описывается как присущий государствам Евро-Атлантического региона<sup>8</sup>, а Россия – как игрок, высказывающий либо существенную долю скеп-

1 Allison 2017, 542.

2 Но неограниченная этими временными рамками. См. например, известное исследование за 2009 г.: Borgen 2009.

3 Истомин, И.А. Россия Как Держава Статус-Кво // Россия в Глобальной Политике. 29 января 2020. [Электронный ресурс]. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/rossiya-kak-derzhava-status-kvo/> (дата обращения: 16.11.20).

4 Yost 2015, 506.

5 Walter Russell Mead, "The Return Of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers," Foreign Affairs, May/June 2014, accessed November 12, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>.

6 Finnemore 1996; 2003.

7 Grono 2006; Kuperman 2013; Badescu, Bergholm 2009; Nuruzzaman 2013.

8 Bellamy 2010; 2008; Bellamy, Williams 2011; Chandler 2003; 2010; Hobson 2016; Cunliffe 2017; Etzioni 2006; Luck 2011.

сиса по отношению к его использованию<sup>1</sup>, либо напрямую противостоящий применению данной нормы<sup>2</sup>. Российская оппозиция построена на непринятии того факта, что часто под императивом гуманитарной интервенции скрывается простое продвижение геополитических интересов стран Запада: «Вмешательство по гуманитарным причинам перешло в итоге в войну до победного конца против режима С. Милошевича. Геополитические интересы НАТО и прежде всего США оказались в этом конфликте первостепенными»<sup>3</sup>.

Ключевым теоретическим инструментом анализа коммуникативной роли гуманитарного интервенционализма служит концепт *нормы*<sup>4</sup>. Норма, сформулированная в теории международных отношений как аналитический инструмент и самостоятельный концепт М. Финнемор и К. Сиккинг<sup>5</sup>, имеет довольно широкую природу: помимо описания «жизненного цикла» норм<sup>6</sup>, существуют исследования, посвященные влиянию распространения норм на лиц, принимающих решения<sup>7</sup>, на общество<sup>8</sup>, а также процессу адаптации и локализации норм с учетом национальных особенностей<sup>9</sup>. В контексте предмета анализа важно оговорить и ограничения отмеченной теоретической рамки. В частности, неясно, может ли крупное государство прибегать к той или иной норме до момента достижения наибольшей популярности нормы<sup>10</sup>, ведь исследователи зачастую описывают логику принятия норм до их популярности малыми странами и негосударственными акторами<sup>11</sup>. Также имеется методологическое ограничение: как справедливо заметил Дж. Рагги<sup>12</sup>, авторам не удастся показать процесс «социального конструирования норм при помощи анализа категориального аппарата идентичности общества», то есть на примере совмещения количественного и качественного дискурс-анализа. Встраивая работу в общий контекст исследовательских дискуссий о роли *норм* в международной политике, автор по-своему отвечает на поставленные выше вопросы. С одной стороны, Россия, присваивая себе дискурс гуманитарного интервенционализма и интерпретируя его нарративные модели в 2008 г., сделала это далеко не в момент пика популярности нормы, особенно на фоне постоянной критики действий США по отношению к бомбардировкам НАТО Косово (1999)<sup>13</sup>. С другой стороны, анализ дискурсов России и Запада построен на комбинировании качественно-го и количественного дискурс-анализа.

1 Quinton-Brown 2013.

2 См., например, высказывание В.В. Путина в начале своего президентства: «Холодная война осталась в прошлом, но и по сей день приходится преодолевать ее тяжелые последствия. Это – и попытки ущемления суверенных прав государств под видом «гуманитарных» операций или, как модно сейчас говорить, “гуманитарных” интервенций». (Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Президент России. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21480> (дата обращения: 13.11.20)).

3 Khudaykulova 2017, 69. См. также: Paris 2014; Welsh 2011.

4 Zähringer 2013; Welsh 2012; Welsh 2013; Thakur, Weiss 2009; Acharya 2013; Glanville 2016; Stefan 2017.

5 Finnemore, Sikkink 1998.

6 Ibid. 1998, 895.

7 Tannenwald 1999.

8 Welles 2001.

9 Zimmermann 2016; Acharya 2004.

10 Если за такой момент выбрать 2011 г., год военной операции НАТО в Ливии, где впервые и открыто провозглашался принцип R2P без согласия на то официально признанного правительства. См. подробнее: Bellamy, Williams 2011, 847. См. также: Luck 2011; Dunne, Gifkins 2011; Bellamy, Williams 2011; Williams, Bellamy 2012; Jones 2011; Glanville 2011; Morris 2013; Tang Abomo 2019.

11 Kaufmann, Pape 1999; Ingebritsen 2002; Bilder et al. 1997; Keck, Sikkink 1998; Price 1998.

12 Ruggie 1998, 876.

13 Pouliot 2008.

Структурно статья будет выстраиваться в следующем порядке. Вначале мы рассмотрим блок текстов, в которых рассматривается норма гуманитарных интервенций, ставшая важным элементом стратегического поведения государств Евро-Атлантики, посмотрим, почему в этих работах Россия рассматривается как «исключенный» игрок. Во-вторых, мы более подробно остановимся на имидже России как ревизионистской державы. В-третьих, мы детально рассмотрим методологию исследования, её особенности и ограничения. Наконец, в-четвертых, мы проанализируем дискурс Запада во время войны в Косове (1999) и дискурс России во время пятидневной войны (2008).

### **Рефлексия нормы гуманитарной интервенции различными игроками: каково место России?**

Исследования нормы гуманитарного вмешательства<sup>1</sup> строятся из допущения, что государства стали руководствоваться этическими принципами в мировой политике, во многом дистанцируясь от уходящих в прошлое «реалистских» принципов<sup>2</sup> и постепенно приближаясь к осознанию необходимости проведения интервенций для предотвращения тяжелых гуманитарных последствий внутриполитических конфликтов в мире. Однако не существует консенсуса, когда вмешательство вопреки воле суверенного государства стало восприниматься международным сообществом в качестве нормы внешнеполитического поведения<sup>3</sup>.

Сторонники условно первого подхода указывают на постепенный прогресс международного сообщества в сторону следования идеалам этической внешней политики, заложенным Всеобщей декларацией прав человека (1948) и Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (1951)<sup>4</sup>. Вскоре после создания международных институтов ООН функцию продвижения этических норм в мировой политике взяли на себя влиятельные неправительственные организации<sup>5</sup>. В условиях жесткого идеологического противостояния холодной войны такие организации сосредотачивали свою деятельность на фиксировании нарушений прав человека со стороны иностранных правительств<sup>6</sup>.

Сторонники условно второго подхода полагают, что по окончании холодной войны в мировой политике произошли системные изменения: трансформации подверглись не только институты, влияющие на межгосударственные связи, но и язык политики. Причиной вышеуказанных событий является тенденция к частичному<sup>7</sup> размыванию в 1990-х гг. «вестфальского суверенитета»<sup>8</sup>, росту внимания к правам индивидов. Эти новые реалии вылились в дискуссии об антропологизации конфликта, то есть уделении особого внимания международного сообщества безопасности некомбатантов во внутригосударственном военном конфликте<sup>9</sup>.

1 В статье мы используем «гуманитарное вмешательство», «гуманитарный интервенционализм», «гуманитарная интервенция» как синонимы.

2 Booth et al. 2001; Smith, Light 2001.

3 Chandler 2003, 298.

4 Ignatieff 1999; Corell 1997; Mills 1998.

5 Posner 1997; Burgerman 1998.

6 Mutua 1996, 622.

7 Krasner 2001.

8 Krasner 1999, 4.

9 Weiss 1999; Kaldor 2013; Jackson 1993.



Несмотря на разные трактовки истоков развития нормы ответственности международного сообщества за действия национальных правительств, большинство придерживается мнения, что именно в 1990-е гг. всё большее число акторов стало поддерживать гуманитарный интервенционализм<sup>1</sup>. Также разделяется консенсус, что первый случай реализации такой нормы в качестве разделяемой государствами Евро-Атлантического региона стала война в Косове (1999): «После интервенции Организации Североатлантического договора (НАТО) в Косово в 1999 г. гуманитарная интервенция, возможно, стала нормой международного общества»<sup>2</sup>.

Также ассоциация сложившейся нормы с Западом в литературе происходит за счет довольно четкого выделения клуба «несогласных» с ней<sup>3</sup>. Закрепление данной нормы в виде принципа «ответственности по защите» (R2P) в международных документах сопровождалось дискуссиями в стенах ООН, в результате которых государства Азии и арабского мира не поддерживали её в качестве готовящейся резолюции Генеральной ассамблеи<sup>4</sup>, а после её принятия (2005) и одобрения Советом Безопасности ООН (2006) не раз утверждалось, что принцип R2P легитимирует военное вмешательство потенциально без надобности санкции ООН<sup>5</sup>. С. Стедмэн (советник К. Аннана) писал, что в результате одобрения резолюции Всемирного саммита ООН родилась «новая норма для легализации гуманитарной интервенции»<sup>6</sup>. Подобный императив критиковался странами не-Запада по целому ряду направлений. П. Браун<sup>7</sup> выделяет несколько ключевых аргументов, которые использовали страны не-Запада для критики сложившегося принципа.

Во-первых, представители разных стран утверждали, что принцип R2P может быть использован крупными державами, прежде всего США, для реализации своих узких интересов: «Мы все знаем, что даже после 2005 г. предпринимались попытки нечестно использовать принцип «ответственности по защите», в том числе на самом высоком уровне в международном сообществе»<sup>8</sup>. Во-вторых, критики принципа заявляли, что его идейные основания идут вразрез традиционной концепции суверенитета (либо в более «радикальном ключе» понимания суверенитета как права в том числе на неограниченное насилие, либо в «умеренном ключе» как независимости в международных делах). В этом смысле часто подчеркивалось, что принцип R2P, должен исполняться, прежде всего, самими национальными государствами по отношению к своему населению<sup>9</sup>. В-третьих, страны не-Запада часто говорили о недопустимости злоупотребления военной

1 Orford 2003.

2 Bulley 2010, 443.

3 Вообще разделение государств по признаку принятия/непринятия широко разделяемых норм характерно для конструктивной литературы. Так, Т. Хопф утверждает, что пространство (широко) разделяемых норм (в его научном аппарате: гегемонистская идеология) способно *включать / исключать* государства (см. подробнее: Allan et al. 2018, 11). О логике бинарных противоречий Субъекта нормативной гегемонии (идеологии, норм, коллективной идентичности) и фигуры Другого писали А. Вендт и многие другие теоретики в области МО. См. подробнее: Wendt 1999, 224–30; Neumann 2008a; 2008b; Neumann, Pouliot 2011.

4 Bellamy 2008, 615–16.

5 Bannon 2006.

6 Stedman 2007, 938.

7 Quinton-Brown 2013.

8 "A/63/PV.99," United Nations (UNDOCS), accessed November 13, 2020, <https://undocs.org/A/63/PV.99>.

9 "S/PV.6650," United Nations (UNDOCS), accessed November 13, 2020, <https://undocs.org/S/PV.6650>; "S/PV.5781," United Nations (UNDOCS), accessed November 13, 2020, <https://undocs.org/en/S/PV.5781>.



силой для разрешения внутригосударственных, «сложных» конфликтов ввиду того, что это влечет за собой риск преумножения жертв. Так, выступая в стенах ООН, представитель Катара обратил внимание, что «применение универсального решения проблемы защиты гражданских лиц в вооруженном конфликте ведет к риску, скорее, увеличить, чем уменьшить число жертв среди гражданского населения»<sup>1</sup>. Наконец, в-четвертых, в своей критике страны не-Запада часто прибегали к «колониальному» дискурсу, говоря, что Запад использует R2P в качестве скрытного продолжения политики колониализма. В разное время об этом говорили представители Кубы, Венесуэлы, Пакистана<sup>2</sup>.

### **Логика ревизионизма и игры в интерпретацию в российском стратегическом поведении**

Российскую политику часто описывают как ревизионистскую. Отмечается, что Россия, ограничившись различными формами диалоговых форматов, слабо встроена в западные институты. Вразрез российским интересам происходили расширения НАТО и Европейского союза, организовывались «цветные революции», совершались агрессии против Косово (1999), Ирака (2003), Ливии (2011). Не раз указывалось, что в 2008 г., во время грузинской войны<sup>3</sup>, и в 2014 г., во время украинского кризиса<sup>4</sup>, Россия предприняла попытки пересмотреть общие правила игры, еще раз продемонстрировав стремление к полицентричному миру.

Например, в своей работе У. Мид описывает российский ревизионизм в контексте как классического реализма (борьба за сферы влияния), так и в рамках нормативного вызова странам коллективного Запада<sup>5</sup>. По мнению автора, российский ревизионизм движим отсутствием желания у страны к модернизации. Более умеренную позицию высказывает Р. Саква<sup>6</sup>, называя российскую политику неоревизионистской (совмещение черт приверженности статус-кво и элементов критики отдельных норм неолиберального мирового порядка, в частности, западных норм гуманитарных интервенций и цветных революций). Стратегию России во время пятидневной войны и украинского кризиса известный британский политолог Р. Аллисон также рассматривает как ревизионистскую, говоря о намеренном искажении Россией обычного международного права и права народов на самоопределение<sup>7</sup>. Российский ревизионизм описывается в качестве стратегии, направленной на создание нового Евразийского государства в пределах СССР при помощи либо полной инкорпорации Украины<sup>8</sup>, либо пересмотра границ на постсоветском пространстве<sup>9</sup>, либо дальнейшего распространения своего влияния, в том числе включая военную силу, на остальные страны бывшего СССР: Прибал-

1 "S/PV.5476," United Nations (UNDOCS), accessed November 13, 2020, <https://undocs.org/en/S/PV.5476>.

2 Quinton-Brown 2013, 272.

3 Bowker 2011; Mikhelidze 2009.

4 Allison 2014; Ivan Krastev, "Russian Revisionism. Putin's Plan For Overturning the European Order," Foreign Affairs, March 3, 2014, accessed November 12, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2014-03-03/russian-revisionism>.

5 Walter Russell Mead, "The Return Of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers," Foreign Affairs, May/June 2014, accessed November 12, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2014-04-17/return-geopolitics>.

6 Sakwa 2015a; 2015b.

7 Allison 2017, 540.

8 Braun 2014, 38.

9 Gustav Gressel, "Russia Quiet Military Revolution and What It Means for Europe," European Council on Foreign Policy, October 2015, accessed November 13, 2020, [https://www.ecfr.eu/page/-/Russias\\_Quiet\\_Military\\_Revolution.pdf](https://www.ecfr.eu/page/-/Russias_Quiet_Military_Revolution.pdf).

тику<sup>1</sup>, Казахстан, Молдову<sup>2</sup>. Довольно малочисленными остаются работы, доказывающие что мотивация российской политики прямо направлена на слом западного миропорядка: М. Гессен описывает Россию как «лидера антизападного мира»<sup>3</sup>, У. Спек – как архитектора «альтернативного мирового порядка»<sup>4</sup>. Другие авторы смотрят на российскую политику как на проект создания альтернативной, построенной не на западных институтах архитектуры безопасности<sup>5</sup>. Иногда в таких работах авторы оперируют в том числе и исследованиями российской идентичности (в частности, приводится аргументация о том, что «евразийская идентичность», а также подъем российского национализма формируют в России настроения ирредентизма и детерминируют российскую экспансионистскую внешнюю политику)<sup>6</sup>.

Ревизионизм предполагает не просто отрицание доминирующих норм, но и изобретение непохожих ни на что риторических формул и новых ценностных ориентаций<sup>7</sup>. Однако анализ риторики России во время пятидневной войны 2008 г. говорит о том, что в российском дискурсе успешно воспроизводятся нарративные модели, идентичные западному политическому дискурсу во время войны в Косове (1999). Этот феномен автор называет игрой в интерпретацию. Интерпретация в этом случае не является простым принципом взаимодействия субъектов в социальной среде. Прежде всего под игрой в интерпретацию автор подразумевает *стратегию по присвоению вербальных практик, признанных успешными*. Присвоение как феномен социальной жизни не раз подчеркивался и в литературе по международным отношениям. К. Уолц писал, что «если государство успешно в мировой политике, другие будут имитировать его поведение»<sup>8</sup>. Присвоение тем не менее никогда не может быть простым копированием поведенческих особенностей. Э. Адлер подчеркивал, что в любом повторении действий у актора социальных отношений остаётся место для вольного интерпретирования поведения<sup>9</sup>. В. Пьюлэ утверждает, что изменения, а не повторяемость формируют каждодневные социальные взаимодействия<sup>10</sup>. Р. Розенкранц в этом контексте упоминает о «социальном познании» (*social learning*), являющимся основой социального взаимодействия и совмещающим в себе и присвоение, и интерпретацию<sup>11</sup> отдельных практик государств.

Как мы увидим далее, Россия успешно инкорпорировала западные нормы гуманитарного вмешательства, превратив их в самостоятельный внешнеполитический

1 "Deterring Russian Aggression in the Baltic States Through Resilience and Resistance," RAND, accessed December 8, 2020, [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RR2779.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2779.html).

2 Vladimir Socor, "Putin's Crimea Speech: A Manifesto of Greater-Russia Irredentism," Eurasian Daily Monitor, accessed November 13, 2020, <https://jamestown.org/program/putins-crimea-speech-a-manifesto-of-greater-russia-irredentism/>; Ben Farmer, "Putin Will Target the Baltic Next," The Telegraph, accessed November 13, 2020, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/vladimir-putin/11421751/Putin-will-target-the-Baltic-next-Defence-Secretary-wa>.

3 Masha Gessen, "Russia Is Remaking Itself as the Leader of the Anti-Western World," The Washington Post, accessed November 13, 2020, [https://www.washingtonpost.com/opinions/russia-is-remaking-itself-as-the-leader-of-the-anti-western-world/2014/03/30/8461f548-b681-11e3-8cc3-d4bf596577eb\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/russia-is-remaking-itself-as-the-leader-of-the-anti-western-world/2014/03/30/8461f548-b681-11e3-8cc3-d4bf596577eb_story.html).

4 Ulrich Speck, "Russia's Challenge to the International Order," Carnegie Endowment for International Peace, accessed November 13, 2020, <https://carnegieeurope.eu/2015/08/13/russia-s-challenge-to-international-order-pub-61059>.

5 Stephen Blank, "Russia's Vladimir Putin Clearly Wants to Dominate All of Europe," The Washington Post, accessed November 13, 2020, <https://www.washingtonpost.com/news/2014/dec/28/stephen-blank-vladimir-putin-ukraine-objective-is-/>.

6 Henry Hale, "Russian Nationalism and the Logic of the Kremlin's Actions on Ukraine," The Guardian, accessed November 13, 2020, <https://www.theguardian.com/world/2014/aug/29/russian-nationalism-kremlin-actions-ukraine>; Laruelle 2012; Ivan Netchepurenko, "How Nationalism Came to Dominate Russia's Political Mainstream," The Moscow Times, accessed November 13, 2020, <https://www.themoscowtimes.com/2014/08/03/how-nationalism-came-to-dominate-russias-political-mainstream-a37957>.

7 Allan et al. 2018, 16.

8 Waltz 1979, 118. О стратегии имитации в реалистской парадигме см.: Brooks 1997.

9 Adler, Pouliot 2011, 7. См. также Hopf 2018.

10 Ibid. 11. См. также: Doty 1997; Pouliot, Cornut 2015.

11 Rosencrance 1986, 160, 185, 186, 212–213, 215.

дискурс. Несмотря на то что во время уже непосредственного участия в военных конфликтах российским руководством будет воспроизводиться семантика схожих категорий «гуманитарной катастрофы», «геноцида», «репрессивного режима» (например, Саакашвили в 2008 г., Каддафи в 2011 г., «майданных властей» в 2014 г.), интерпретация таких норм будет своеобразной: в российском дискурсе сохранится *апелляция к ООН как источнику международного права*, хотя в западном дискурсе таким источником выступает широкий спектр международных договоров и деклараций. В частности, независимость Косово будет считаться как казус, не соответствующий международному праву<sup>1</sup>. Также российский формат проведения военных операций часто будет называться *миротворчеством*, что редко встречается в западном дискурсе: например, в источниках НАТО военная активность блока называется просто «военными операциями» или «мерами по управлению конфликтами».

Во время пятидневной войны Россия прибегала к сходным нормативным установкам и императивам. Например, внешнеполитическое руководство страны говорило, что её участие в конфликте является необходимым, хотя и вынужденным. Российский истеблишмент не раз обвинял «режим Саакашвили» в проведении политики геноцида в отношении населения Южной Осетии и Абхазии. Эти меры описывались как продолжение систематичной репрессивной политики Тбилиси в отношении регионов начиная с 90-х гг.<sup>2</sup> Участие России в конфликте связывалось с необходимостью остановить развивающуюся «гуманитарную катастрофу» и «агрессию против мирных граждан Осетии и Абхазии»<sup>3</sup>, а также с необходимостью защитить русскоговорящее население регионов и российских граждан от преследований Тбилиси. В этом отношении примечательно, что репрессивные режимы сравниваются с фигурой А. Гитлера: западные страны не раз ставили в один ряд действия С. Милошевича с политикой геноцида гитлеровского вермахта, тогда как российский истеблишмент использовал сходные сравнения действий М. Саакашвили с действиями А. Гитлера<sup>4</sup>. Безусловно, как было отмечено выше, российский внешнеполитический дискурс использовал интерпретированные нормы: подчеркнуто говорилось о соответствии действий России международному праву (что прослеживается гораздо реже в НАТО касательно, например, косовской войны) в рамках миротворческого мандата, а также использовались аргументы, что Россия придерживается принципа самообороны<sup>5</sup>.

### Дизайн исследования

В работах конструктивистов, исследующих категориальный аппарат идентичности, доминируют два метода: дискурс-анализ<sup>6</sup> и методики количе-

1 Фомин 2014.

2 Allison 2009.

3 Tuathail 2008, 689.

4 Ibid., 697.

5 Allison 2009, 176.

6 В строго научном смысле слова, дискурс-анализ является не методом, а скорее совокупностью теоретических предпосылок и различных методик. Дискурс-анализ направлен на выявление составляющих идентичность языковых единиц, являющихся každоневным операционным инструментом взаимоотношения социальных субъектов. Подход дискурс-анализа сосредоточен вокруг исследования «реальных» языковых практик, а также их индивидуальных особенностей (последовательность речи, повторяемость слов и богатство синонимичного ряда, риторические техники и проч.). С учётом целей данного исследования, важно отметить критический подход к дискурс-анализу и идее интертекстуальности: представители критического дискурс-анализа рассматривают язык как социальную практику. См. подробнее: Jørgensen, Phillips 2002; Gee 2013; van Dijk 2007; Fairclough 2013.

ственного подсчета и сопоставлений категорий идентичности. Важным методологическим компонентом работы, помимо указанных выше, является инструментарий семиотического анализа, ориентированного на изучение *образов государств*<sup>1</sup>.

К каждому из отобранных текстов в источниковую базу (ИБ) применялась трехчастная модель исследования. *Во-первых*, был произведен первичный анализ текстов<sup>2</sup>. После отбора репрезентативных, с точки зрения исследования дискурса, текстов последовал их разбор на предмет наличия ключевых, магистральных дискурсов. Например, для речи Лорда Дж. Робертсона, генерального секретаря НАТО (1999–2004), «Косово: спустя год военной операции НАТО»<sup>3</sup> такими дискурсами стали: а) преступления режима С. Милошевича, б) причины военной операции НАТО в 1999 г. После определения ключевых дискурсов было подсчитано количество слов в текстах, выявлена общая сумма их употребления при помощи специального программного обеспечения *Voyant Tools*<sup>4</sup>. Далее автором осуществляется первичное кодирование искомых категорий каждого дискурса. Для наглядности приводится таблица, заполненная искомыми категориями дискурса операции НАТО из предложенной выше

Таблица 1.

**ПЕРВИЧНОЕ КОДИРОВАНИЕ ИСКОМЫХ КАТЕГОРИЙ  
PRELIMINARY ENCODING OF THE SEARCHED CATEGORIES**

Дискурс	Объект	Субъект	Категория действия
<b>«операция НАТО» (5) «Объединенная сила» (2)</b>	«Косово» (34), «ситуация в Косово» (2), «кризис» (10), европейский кризис» (2), «военный конфликт» (1),	«НАТО» (27), «мы» (51), «атлантическое сообщество» (2),	«уникальная операция» (2), «управление конфлик- том» (4) «мы победили» (1), «соответствует между- народному праву» (1), «оправдана моралью» (4), «не было выбора» (1), «защита населения» (1)
<b>«операция НАТО» (5) «Объединенная сила» (2)</b>	«гражданские» (3), «люди» (3)	«вооруженные силы Сербии» (4), «государство Сербия» (3)	«этнические чистки» (4), «депортации» (1), «национализм» (1), военные преступления» (2)

**Источник:** составлено автором на основании работы в ПО *Voyant Tools*.

- 1 Фомин 2012; 2014; Leeuwen 2008; 1995.
- 2 Блок официальных стенограмм выступлений, пресс-конференций, обращений, интервью президентов РФ: В.В. Путина и Д.А. Медведева. Источники формировались с сайта *Президент России* (Выступления, встречи // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts> (дата обращения: 22.04.2020)); блок официальных стенограмм выступлений, пресс-конференций, обращений, интервью Министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова. Источники формировались с сайта МИД России (Речи Министра иностранных дел России // МИД России. [Электронный доступ]. URL: [https://www.mid.ru/ru/press\\_service/minister\\_speeches](https://www.mid.ru/ru/press_service/minister_speeches) (дата обращения: 22.04.2020)); блок официальных стенограмм выступлений, пресс-конференций, сессий вопрос-ответ официальных представителей НАТО. Источники формировались из архива НАТО (до 2008) ("NATO Archive, E-library," News Room Archive (pre 2008), accessed April 22, 2020, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/68944.htm>); блока официальных стенограмм выступлений, пресс-конференций, сессий вопрос-ответ официальных представителей Государственного департамента США. Источники формировались из архивов сайтов американских президентов: У.Дж. Клинтона: "US Department of State (1997-2001)," accessed April 22, 2020, <https://1997-2001.state.gov/index.htm>; Дж.У. Буша: "US Department of State (2001-2009)," accessed April 22, 2020, <https://2001-2009.state.gov/index.htm>; Б.Х. Обамы: "US Department of State (2009-2017)," accessed April 22, 2020, <https://2009-2017.state.gov/index.htm>.
- 3 "Kosovo: One Year on" – Address by The Rt. Hon. Lord Robertson, Secretary General of NATO At The Club of Three Luncheon," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s000630a.htm>. Каждое ключевое слово здесь и далее автор называет «категорией», обоснованием чего служит аргумент постструктуралистских исследований, что искомая языковая единица является категорией структурирования социальной реальности (van Dijk 2007).
- 4 "Voyant Tools Online," accessed November 12, 2020, <https://voyant-tools.org/?corpus=c200038959d7bfa020d0b937e27727e0>. О применении данного ПО в социальных науках см.: Black 2016.

речи Дж. Робертсона, а также его же речи за месяц до этого: «Право, мораль и применение силы»<sup>1</sup> (Таблица 1).

Таблица представляет собой простую модель действия, у которого имеется объект, субъект и языковые единицы, так или иначе описывающее действие. Числа, указанные в скобках, показывают количество употреблений тех или иных категорий. Каждое употребление проверяется двухфакторным способом: грубый подсчет словосочетания, а затем контекстуальная верификация. Например, всего в текстах слово «кризис» употребляется 10 раз, европ\*<sup>2</sup> – 15. Из этого числа словосочетание «европейский кризис» употребляется дважды. Контекстуальная верификация позволяет установить, действительно ли «европейский кризис» употребляется в контексте Косово (Рисунок 1).

Рисунок 1.

ПРИМЕР ВЫЯВЛЕНИЯ КОНТЕКСТУАЛЬНОГО УПОТРЕБЛЕНИЯ ИСКОМОЙ КАТЕГОРИИ  
AN EXAMPLE OF IDENTIFYING THE CONTEXTUAL USE OF THE SEARCHED CATEGORY



Источник: демонстрация работы автора в ПО Voyant Tools.

Во-вторых, после первичного подсчета данных составляется общая корреляционная связь искомых категорий для вторичной верификации устойчивости выявленного на первом этапе дискурса. Прочность связи проверяется автоматическим составлением «смысловой сети» или составлением графика динамики употребления категорий во времени. Важно отметить, с точки зрения принципа работы ПО, в графике наложение кривых или столбчатых диаграмм свидетельствует о контекстуальной корреляции искомых категорий в

1 " 'Law, Morality and the Use of Force' – Speech by Lord Robertson, NATO Secretary General, at the Institut de Relations Internationales et Stratigiques (IRIS) in Paris," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s000516a.htm>.  
2 Символ \* означает, что в слове заложены все возможные склонения и спряжения.

предложении в подобранном тексте, если это подтверждает контекстуальная верификация.

Наконец, *в-третьих*, количественная верификация устойчивости употребления ключевых категорий в рамках искомого дискурса позволяет перейти непосредственно к критическому дискурс-анализу (КДА). Наиболее подходящей методикой КДА в рамках проводимого анализа является анализ вербальных стратегий репрезентации образов, описанной исследователем Т. Ван Левином<sup>1</sup>. Она представляет собой список наиболее часто встречающихся описательных единиц, формирующих «образ» искомой категории<sup>2</sup>. «Образ» искомой категории, например, образ Косово в западном дискурсе, образ Южной Осетии, русскоязычного населения и др. в российском, сужает исследовательское поле, превращает КДА в конкретный и прозрачный инструмент анализа поведения государства в конфликте, а также даёт возможность *сравнить* дискурсы разных объектов в том или ином конфликте.

### Россия и игра в интерпретацию

В рамках исследования первой «корзины» источников было агрегировано 216<sup>3</sup> документов стенограмм выступлений, интервью и пресс-подходов официальных лиц НАТО и Государственного департамента США. После первичного анализа документов ключевыми дискурсами оказались: а) причины операции НАТО в Югославии (2) б) вопрос независимости Косово. Самыми употребляемыми словами оказались «НАТО» (1992 упоминания), «Косово» (1556 упоминания), «Безопасность» (1142 упоминания), «Европа (1022 упоминания), «Население» (833 упоминания) «Россия» (706 упоминаний) и т.д. Первичное кодирование искомых категорий в рамках дискурсов операции НАТО против Югославии, а также признания независимости Косово рядом европейских стран суммировано в Таблице 2.

Если представить эволюцию дискурса о вооруженном вмешательстве НАТО в Югославию, а также о признании независимости Косово хронологически (1998–2008), то заметны некоторые тенденции. Относительно динамики дискурса «преступлений против человечности» анализ показывает, что данная категория идентичности Запада появляется в 1999 г.: подавляющее число упоминаний приходится на период 1999 и 2000 гг. В 1998 г. категория «преступлений против человечности» и «этнических чисток» встречается 1 раз в речи генерального секретаря НАТО Х. Солана в Вене<sup>4</sup>. Подавляющее большинство таких упоминаний (94) в 1999 г. объясняет начало вооруженной интервенции.

Начиная с 1999 г. и вплоть до 2008 г., когда дискуссия на Западе перешла к рефлексии факта признания независимости Косово, гуманитарные цели опе-

1 Leeuwen 2008; 1995.

2 Ранее это применялось в исследованиях отечественного автора, результаты которого частично будут совпадать с данным исследованием: Фомин 2014.

3 Наибольшее число источников. Диктуется необходимостью исследовать продолжительный период истории: 1998–2008 гг.

4 " 'Confronting the Security Challenges of the New NATO' – Keynote Address by Dr. Javier Solana, NATO Secretary General at the XVth NATO Workshop, Vienna," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s980622a.htm>.



Таблица 2.

ПЕРВИЧНОЕ КОДИРОВАНИЕ ИСКОМЫХ КАТЕГОРИЙ  
PRELIMINARY ENCODING OF THE SEARCHED CATEGORIES

Дискурс	Объект	Субъект	Категория действия
«операция НАТО» (53) <sup>1</sup> «косовская операция» (26) «косовская миссия» (31) «союзная сила» (16)	«люди» (51), «гражданское население Косово» (23) «беженцы Косово» (32)	«режим» (70), «власть в Сербии» (83), «сербский режим» (28), «Милошевич» (249)	«геноцид» (36), «преступления против человечности» (38), «военные преступления» (125), «государственные преступления» (37), «концентрационные лагеря» (7), «этнические чистки» (110), «сексуальное насилие» (46)
«операция НАТО» (53) «косовская операция» (26) «косовская миссия» (31) «союзная сила» (16)	«Белград» (114), «Югославия» (144), «Милошевич» (149)	«вооруженные силы НАТО» (108), «воздушная операция НАТО» (86), «силы США» (65), «вооруженный контингент США» (30)	«в соответствии с международным правом» (16), «вынуждены были действовать» (5), «не было выбора» (5), «защита населения (32) / прав (21)», «справедливая война (3)», «остановить насилие (6) / этнические чистки» (6)
«независимость» (111) «суверенитет» (3)	«Косово» (22), «декларация независимости» (15)	«мы» (29) <sup>2</sup>	«признали» (5) «поддержали» (2) «окончило насилие (8)», «важный документ (19)», «единственный возможный вариант (4)», «долгий путь к (3)», «обдуманное решение о (2)», «борьба за (3)»

1 Ключевые слова «вторжение», «агрессия» встречаются 45 раз, все – по поводу операции России по принуждению Грузии к миру.  
2 Встречается в текстах как официальных представителей НАТО, так и США. Логично предположить, что речь идет о собирательной категории западной идентичности.

Источник: составлено автором на основании работы в ПО *Voyant Tools*.

рации оправдывались военными преступлениями, совершенными кабинетом С. Милошевича. Что касается дискурса «мы не могли не вмешаться», прослеживается та же динамика. Все объяснительные категории приходятся на 1999 г. В 1998 и 2008 гг., что удивительно, тема альтернативности, распутья в западном дискурсе относится и к России: в 1998 г. конструкция «we had/ (no)/ choice» относится к формулировке: «Мы отвергли развилку: либо расширение НАТО, либо хорошие отношения с Россией»<sup>1</sup>, а в 2008 г.: «Если мы потеряем нынешнюю воз-

1 "Speech by Secretary General Javier Solana at the Polish Parliament, Warsaw," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s980122a.htm>.

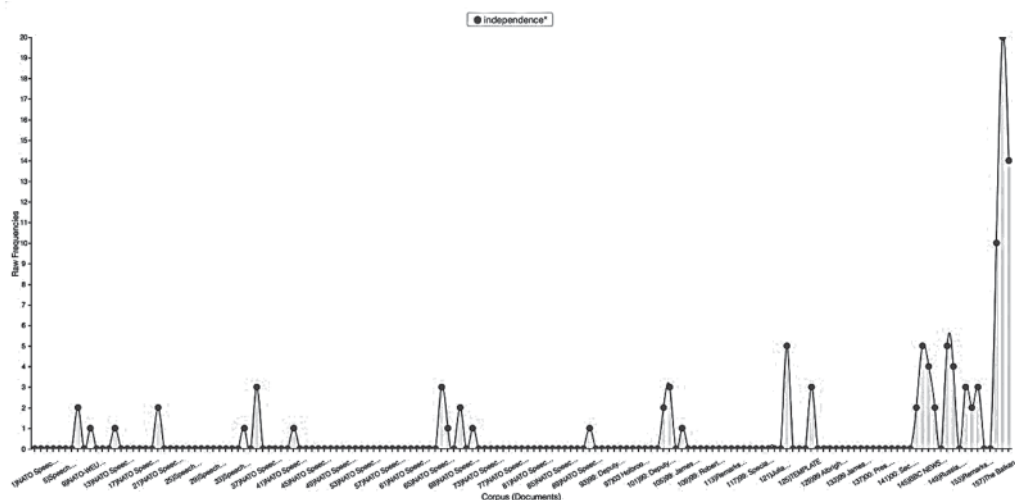


возможность обеспечить будущее России и связать его с Западом, мы можем заплатить большую цену в будущем. Поэтому у нас нет иного выбора, кроме как продолжать взаимодействовать с Россией»<sup>1</sup>.

Парадоксальной выглядит динамика дискурса Запада в отношении признания независимости Косова (динамика представлена на Рисунке 3). Несмотря на то, что декларация независимости описывалась как озаменовавшая «исторический момент»<sup>2</sup> «необратимого»<sup>3</sup> движения населения Косово к свободе и независимости, до 2008 г. идея независимости Косово никак не фигурировала в официальных документах. Более того, официальные представители НАТО, Государственного департамента США не раз высказывались о том, что Косово необходимо дать автономию, но никак не признать его независимость: «В Косово наша задача отличается в одном очевидном отношении: мы приостановили полномочия Белграда как управляющего органа над этим краем. Но это не значит, что мы поддерживаем независимость Косово»<sup>4</sup>. Во многом, упоминание независимости Косово до 2008 г. связано с опровержением стремления Запада поддержать сепаратизм на Балканах.

Рисунок 2.

### ДИНАМИКА ДИСКУРСА НЕЗАВИСИМОСТИ КОСОВО DYNAMICS OF THE DISCOURSE OF KOSOVO'S INDEPENDENCE



Источник: демонстрация работы автора в ПО Voyant Tools.

«Смысловая сеть» ключевых категорий, с которыми коррелирует слово «Косово» выглядит следующим образом:

- 1 "Secretary Rice Addresses U.S.-Russia Relations At The German Marshall Fund," US Department of State (2001–2009), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s980122a.htm>.
- 2 Например: "Remarks with Kosovo President Fatmir Sejdiu and Kosovo Prime Minister Hashim Thaci," US Department of State (2001–2009), accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/07/107225.htm>.
- 3 Например: "The Balkans After the Independence of Kosovo and on the Eve of NATO Enlargement" US State Department, accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/102136.htm>.
- 4 Например: "Strobe Talbott, Aspen Institute, Aspen, Colorado (The Balkan Question and the European Answer)," US State Department (1997–2001), accessed November 12, 2020, [https://1997-2001.state.gov/policy\\_remarks/1999/990824\\_talbott\\_aspen.html](https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/990824_talbott_aspen.html).

Рисунок 3.

**«СМЫСЛОВАЯ СЕТЬ» КАТЕГОРИИ «КОСОВО»  
THE SEMANTIC WEB OF THE "KOSOVO" CATEGORY**



Источник: демонстрация работы автора в ПО *Voyant Tools*.

«Смысловая сеть» формируется на основании автоматического анализа наиболее частотной корреляции искомого слова (в нашем случае, «Косово»). Толщина линии зависит от количества прямых корреляций (чем толще, тем прочнее корреляция). Цвет категорий варьируется от способа осуществления поискового запроса: желтые категории высвечиваются автоматически, синие – выявляются ручным способом. В рамках интерпретации «смысловой сети» категории «Косово» можно установить, что Запад активно говорит о кризисе Косово как о случае этнических чисток и проявлении ненависти по этническому признаку, осуществляемых в рамках государственной политики Белграда: десятки тысяч албанцев подвергнуты репрессивной политике и вынуждены бежать из мест своего постоянного проживания. Кризис в Косово рассматривается не только как пример вынужденного реагирования военного блока НАТО, но и как проверка альянса на способность урегулировать кризисные ситуации (*crisis management*): «Мы открыли нашу организацию для новых членов. Мы построили новые отношения доверия и сотрудничества с Россией. Мы взяли на себя ответственность по проведению крупной операции по урегулированию конфликта на Балканах»<sup>1</sup>. Важной частью смыслового наполнения дискурса Запада о Косово остаётся Россия. Было установлено, что ключевыми корреляционными словами с категорией «Россия» являются: «отношения» (62), «новые» (33), «партнерство» (28), «безопасность» (24). Можно сделать вывод, что Россия практически всегда (за исключением 2008 г., когда в документах стали обсуждаться действия России в отношении Грузии) описывается в позитивном ключе.

Количественный анализ, проделанный в отношении ИБ по тематике Косово, даёт возможность перейти к дискурс-анализу. Что касается образа Косово, изуче-

1 " 'NATO and the Challenges of Security in the Euro-Atlantic area' – Speech by the NATO Secretary General in Austria, Vienna," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s001102b.htm>.

ние официальных источников, в которых упоминается «Косово», четко показывает наличие двух магистральных образов: население (объект гонений сербских властей<sup>1</sup>; беженцы<sup>2</sup>; платит цену за преступления сербского режима<sup>3</sup>; подвергается репрессиям<sup>4</sup>, геноциду<sup>5</sup>, военным преступлениям<sup>6</sup>, этническим чисткам<sup>7</sup> со стороны режима Милошевича; ведет себя мирно<sup>8</sup>) албанского происхождения и *сам край Косово* (место, где разворачивается кризис<sup>9</sup> европейской архитектуры безопасности<sup>10</sup>, место воздушной операции НАТО<sup>11</sup>, успешный пример управления кризисом<sup>12</sup>, объявил о независимости<sup>13</sup>, которую Запад приветствует<sup>14</sup> и признаёт (что было трудным решением<sup>15</sup>)).

Каждому образу присущ четкий набор действий, который практически не пересекается. Цельный образ Косово распадается на два параллельных: образ *населения*, подвергающегося карательным действиям режима в Белграде, а также образ места, в котором разворачивается европейский кризис безопасности, преодоленный успешными действиями НАТО. Примечательно, что практически до 2008 г. народ Косово не является действующим лицом: он остается пассивным адресатом репрессивной политики сербов. С 2008 г. возникает образ активного гражданина Косово, стремящегося к независимости, выстраиванию демократических институтов и свободе<sup>16</sup>.

В рамках исследования российского дискурса военных действий в отношении Грузии, а также независимости Южной Осетии и Абхазии было проанализировано 53 официальных документа стенограмм выступлений, пресс-конференций, интервью министра иностранных дел РФ С.В. Лаврова, а также президента РФ

- 1 Здесь и далее черты образа проиллюстрированы отдельными примерами: "J.D. Bindenagel (Remarks to Ebert Foundation seminar on the German Foundation)," US Department (1997–2001), accessed November 12, 2020, [https://1997-2001.state.gov/policy\\_remarks/1999/991101\\_bindenagel\\_holoc.html](https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/991101_bindenagel_holoc.html).
- 2 "Press Conference given by the NATO Secretary General, Mr Javier Solana, and the British Prime Minister, Mr Tony Blair," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1999/s990420a.htm>.
- 3 "Address by His Excellency Jerzy Buzek Prime Minister of the Republic of Poland, at the NAC Meeting and NATO's Flag Raising Ceremony," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1999/s990316e.htm>.
- 4 "Lessons learned from Bosnia' – Speech by Dr. Javier Solana, NATO Secretary General, at The Instituto De Defensa Nacional, Portugal," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1999/s990312a.htm>.
- 5 "Harold Hongju Koh, David Scheffer, and James F. Dobbins, Press Briefing on the State Department's Report, 'Ethnic Cleansing In Kosovo: An Accounting'," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, [https://1997-2001.state.gov/policy\\_remarks/1999/991209\\_kohetal\\_kosovo.html](https://1997-2001.state.gov/policy_remarks/1999/991209_kohetal_kosovo.html).
- 6 "Press Conference by Jamie Shea and the Albanian Prime Minister, Mr. Majko," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1999/s990521a.htm>.
- 7 "Speech by the Secretary General in the Bulgarian Parliament Building, Sofia, Bulgaria," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1999/s990708a.htm>.
- 8 "C-SPAN Interview on Kosovo," US Department of State (2001–2009), accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/101386.htm>.
- 9 "A European Security and Defence Identity within NATO' – Remarks by Mr Javier Solana, Secretary-General of NATO, at the NATO-WEU Colloquy on 'The European Security and Defence Identity' in Madrid, Spain," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1998/s980504a.htm>.
- 10 "Speech by the Secretary General at the Annual Session of the NATO Parliamentary Assembly, Amsterdam," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/1999/s991115a.htm>.
- 11 "Remarks by Lord Robertson, NATO Secretary General, at the press conference to mark the first anniversary of the Kosovo air campaign," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s000321a.htm>.
- 12 "Crisis Management: A New Role for NATO' – Speech by the Secretary General at the Marshall Center, Garmisch," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s000914a.htm>.
- 13 "Current Situation in Kosovo," US Department of State, accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/106882.htm>.
- 14 "U.S. Recognizes Kosovo as Independent State," US Department of State, accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/secretary/rm/2008/02/100973.htm>.
- 15 "Kosovo: The Balkans' Moment of Truth?" US Department of State, accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/101722.htm>.
- 16 "The Balkans After the Independence of Kosovo and on the Eve of NATO Enlargement," US Department of State, accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/102136.htm>.

Д.А. Медведева (2008–2012). В ходе первичного анализа выбранных текстов установлено два магистральных дискурса: а) причины операции России по принуждению Грузии к миру (2), б) независимость Южной Осетии и Абхазии. Наиболее часто встречающимися словами в ИБ являются: «России» (363), «Южной Осетии» (306), «безопасности» (249), «Грузия» (201), «Абхазия» (182), «государство» (182). Первичное кодирование искомых категорий в рамках дискурсов операции России по принуждению Грузии к миру, а также признания независимости Южной Осетии и Абхазии суммировано в Таблице 3.

Таблица 3.

**ПЕРВИЧНОЕ КОДИРОВАНИЕ ИСКОМЫХ КАТЕГОРИЙ  
PRELIMINARY ENCODING OF THE SEARCHED CATEGORIES**

Дискурс	Объект	Субъект	Категория действия
«принуждение агрессора к миру» (13)	«народ Южной Осетии» (9), «население Южной Осетии» (6) Абхазии (3)», «абхазы» (25), «осетины» (14)	«агрессор» (11), «режим Саакашвили» (17), «преступный режим» (2), «действия Тбилиси» (8),	«развязал» (5) «геноцид» (22), «преступление» (11), «этнические чистки» (8), «агрессия против (20)», агрессивные действия (5)», «гуманитарная катастрофа» (9)
«принуждение агрессора к миру» (13)	«агрессор» (11), «Грузия» (7),	«Россия» (16), «миротворец» (6),	«защита граждан (15), русскоязычного населения (9)», «вынуждены реагировать (4), не могли поступить иначе (2)», «на основе международного права (6)»
«признать независимость (32) Южной Осетии (8) Абхазии (6)»	«новый/молодой субъект международного права» (14)	«Россия» (29)	«вынуждены признать независимость» (8), «единственно возможное решение» (10), «легитимный ответ (1)», «на основе международного права (5)»

Источник: составлено автором на основании работы в ПО *Voyant Tools*.

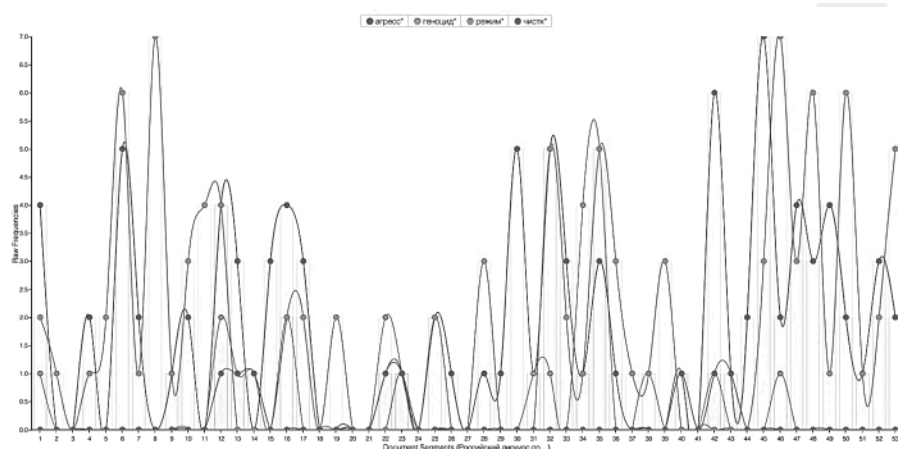
В отличие от анализа западного дискурса в отношении военной операции НАТО и независимости Косово, где ИБ формировалась за период 1998–2008 гг., источники, аккумулированные автором в рамках исследования дискурса России, ограничиваются более узким кругом (2008–2012), ввиду чего проверка временной динамики российского дискурса не показала существенных изменений: на протяжении четырех лет не теряют своей актуальности выражения «агрессор», «режим Саакашвили», «агрессия», «миротворец», «вынуждены (признать независимость) действовать». Так, в самом начале военной операции президент России говорил: «Тем не менее после агрессии и геноцида, которые были развязаны режимом Саакаш-

вили, ситуация изменилась»<sup>1</sup>. Спустя три года, давая интервью радиостанции «Эхо Москвы», большую часть радио-эфирного времени которого было посвящено ситуации в Ливии, Д.А. Медведев заявил: «Целью этой операции не был захват Тбилиси или какого-то города. Нужно было просто остановить агрессию, которую развязал Саакашвили»<sup>2</sup>. Это свидетельствует о последовательной, системной аргументации своих действий, выстроенной российской стороной с самого начала августовского кризиса. Также важный фактор в устойчивом распространении по времени схожих языковых приемов объясняется коротким временным промежутком между началом вооруженного конфликта (7 августа) и признанием независимости обеих республик (26 августа), ввиду чего не возникло, как в случае с ИБ по Косово, взрывного роста в частотности употреблений категории «независимость». Тем не менее представляется обоснованным, с научной точки зрения, проследить динамику параллельного употребления выявленных в первичном кодировании категорий, для обоснования системности выдвигаемых российской стороной аргументов, а также того, коррелируют ли выявленные категории в каждом из исследуемых документов.

Для прослеживания такой связи были выбраны наиболее часто встречающиеся слова в искомой матрице (Таблица 3): для действий России по защите населения – «агресс\*», «геноцид\*», «чистк\*», «режим». Для действий России по принуждению к миру – «агрессор\*», «вынужден\*», «защищать\*», «население\*». Для действий России по признанию Южной Осетии и Абхазии – «вынужден\*», «признать\*», «новых», «субъектов\*». Для всех трех групп (как показано на Рисунках 4, 5, 6) категорий были установлены подобные корреляции, что говорит о наличии связей между искомыми категориями.

Рисунок 4.

#### УПОТРЕБЛЯЕМОСТЬ ИСКОМЫХ КАТЕГОРИЙ ДЛЯ ДИСКУРСА «ПРИНУЖДЕНИЕ АГРЕССОРА К МИРУ» (1) THE USE OF THE SEARCHED CATEGORIES FOR THE DISCOURSE "ENFORCING THE AGGRESSOR TO PEACE" (1)

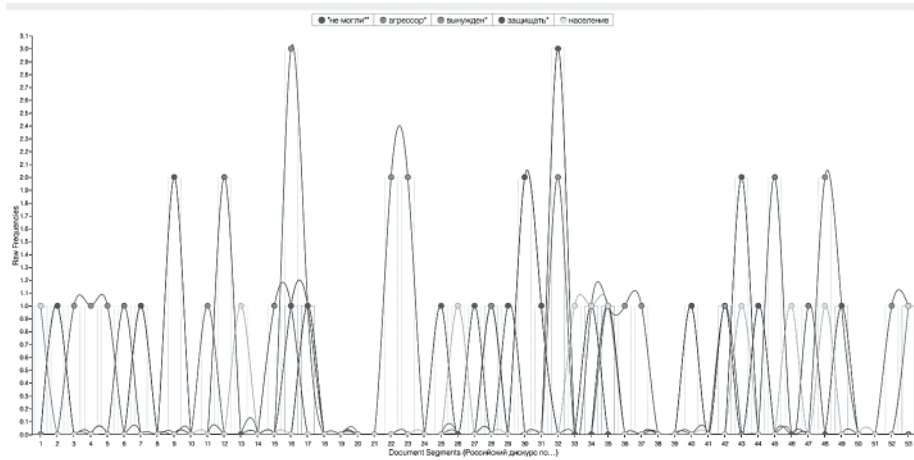


Источник: демонстрация работы автора в ПО Voyant Tools.

- 1 Интервью телеканалу Би би си // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1228> (дата обращения: 26.03.2020).
- 2 У России не было цели свергнуть режим Саакашвили // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <https://ria.ru/20110805/412238572.html> (дата обращения: 26.03.20).

Рисунок 5.

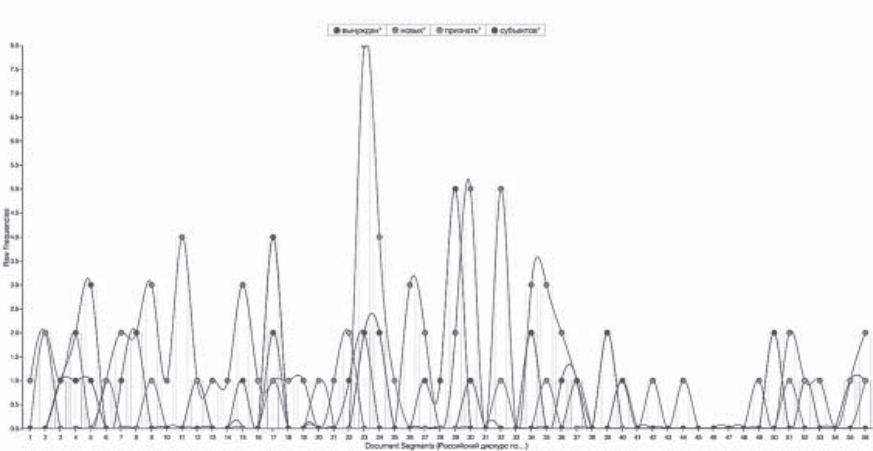
**УПОТРЕБЛЯЕМОСТЬ ИСКОМЫХ КАТЕГОРИЙ ДЛЯ ДИСКУРСА «ПРИНУЖДЕНИЕ АГРЕССОРА К МИРУ» (2)**  
**THE USE OF THE SEARCHED CATEGORIES FOR THE DISCOURSE “ENFORCING THE AGGRESSOR TO PEACE” (2)**



Источник: демонстрация работы автора в ПО Voyant Tools.

Рисунок 6.

**УПОТРЕБЛЯЕМОСТЬ ИСКОМЫХ КАТЕГОРИЙ ДЛЯ ДИСКУРСА «ПРИЗНАТЬ НЕЗАВИСИМОСТЬ ЮЖНОЙ ОСЕТИИ И АБХАЗИИ»**  
**USE OF THE SEARCHED CATEGORIES FOR THE DISCOURSE “TO RECOGNIZE THE INDEPENDENCE OF SOUTH OSSETIA AND ABKHAZIA”**



Источник: демонстрация работы автора в ПО Voyant Tools.

«Смысловая сеть» категорий «Южная Осетия» и «Абхазия» представлена на Рисунке 7.

В рамках интерпретации «смысловой сети» российского дискурса можно с уверенностью сказать, что доминирует понимание Южной Осетии и Абхазии в сильной привязке к их международно-правовому статусу. Они названы государствами, признанными субъектами международного права. Важнейшей целью российской политики наряду с «вынужденным» признанием («Так, например,



наш Президент до того, как мы приняли вынужденное, но единственно возможное решение о признании независимости Южной Осетии и Абхазии по их просьбе и в ответ на обращение нашего Парламента, в ответ на общественное мнение в России»<sup>1)</sup> независимости обеих республик является обеспечение их безопасности. Анализ «смысловой сети» также показывает, что в российском дискурсе, в сравнении с международно-правовыми категориями, которыми описывается независимость республик, описание режима Саакашвили не является доминирующими смысловыми единицами. Они уступают любым нарративным единицам о действиях России в отношении республик.

Рисунок 7.

**«СМЫСЛОВАЯ СЕТЬ» КАТЕГОРИЙ «ЮЖНАЯ ОСЕТИЯ» И «АБХАЗИЯ»  
THE SEMANTIC WEB OF THE CATEGORIES “SOUTH OSSETIA” AND “ABKHAZIA”**



Источник: демонстрация работы автора в ПО *Voyant Tools*.

Итак, проведенный количественный анализ позволяет перейти к анализу образов Южной Осетии и Абхазии, выстраиваемых в российском дискурсе. На основании 54 изученных документов можно утверждать, что образ республик, как и в случае с Косово, распадается на 2 отдельных образа: *народ* (объект гонений, геноцида<sup>2</sup>, этнических чисток<sup>3</sup>, военных преступлений<sup>4</sup> режима Саакашвили<sup>5</sup>, страдает от агрессии Саакашвили<sup>6</sup>, борется за независимость<sup>7</sup>), а также *место действий, Южная Осетия и Абхазия* (объявили о своей независимости, су-

- 1 Комментарий Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на выступление Министра иностранных дел Великобритании Д. Милибэнда в Киеве 27 Августа 2008 Года // МИД России. [Электронный доступ]. URL: [https://www.mid.ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/327134](https://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/327134) (дата обращения: 20.03.2020).
- 2 Стенографический отчёт о встрече с представителями общественных организаций // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/1467> (дата обращения: 14.03.2020).
- 3 Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В. Лаврова, Москва, 13 августа 2008 года // МИД России. [Электронный доступ]. URL: [https://www.mid.ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/328302](https://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/328302) (дата обращения: 20.03.2020).
- 4 Там же.
- 5 Стенографический отчёт о встрече с представителями общественных организаций // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/1467> (дата обращения: 28.03.2020).
- 6 Выступление и ответ на вопрос СМИ Министра иностранных дел России С.В. Лаврова по итогам встречи Президента Российской Федерации Д.А. Медведева и Президента Французской Республики Н. Саркози в Майнорфе, Москва, 9 сентября 2008 года // МИД России. [Электронный доступ]. URL: [https://www.mid.ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/325938](https://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/7OvQR5KJWVmR/content/id/325938) (дата обращения: 20.03.2020).
- 7 Интервью телекомпании «Раша тудей» // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/1226> (дата обращения: 29.03.2020).



веренитете<sup>1</sup>, являются субъектами международного права<sup>2</sup>, объект агрессивных вылазок<sup>3</sup>, место, где разворачивается кризис европейской архитектуры безопасности<sup>4</sup>, строят независимые институты<sup>5</sup>).

### Заключение

На заседании международного клуба «Валдай» французский государственный деятель и дипломат Д. де Вильпен отметил важную черту современного миропорядка, которой посвящено данное исследование<sup>6</sup>:

Правила также должны толковаться, и это проблема сегодняшнего дня, потому что каждая нация толкует их в свете своего видения, нет какого-то общего толкования. Вот что произошло в Косово, когда случилось вмешательство Запада, основанное на самоопределении. То же самое произошло в Ливии во имя ответственности по защите, которая была использована для смены режима. То же самое произошло в Крыму во имя самоопределения. И, в конце концов, нет согласия, как и кто должен обеспечивать исполнение.

По итогам проведенного анализа можно установить, что образы Южной Осетии и Абхазии в России, а также Косово на Западе имеют сходную нарративную структуру. Во-первых, образы двух искомых субъектов распадаются на два самостоятельных: *население*, страдающее от агрессивных действий режима, а также *территориальное образование*, субъект международного права, заявляющий о своём стремлении к независимости и выстраивании государственных, демократических институтов. Во-вторых, проведенное исследование с ясностью показывает принципиальную схожесть дискурсов Запада и России во времена переломных моментов внешней политики каждого из исследуемых объектов: индикатором «переломного момента» служит тот факт, что в обоих случаях внешнеполитический кризис, на который объекты «вынуждены»<sup>7</sup> реагировать, воспринимается как часть системного кризиса европейской безопасности или миропорядка. Оба случая признания независимости преподносятся как соответ-

- 1 Выступление на встрече с представителями предпринимательского сообщества // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/1401> (дата обращения: 28.03.2020).
- 2 Заявления для прессы по итогам российско-сербских переговоров на высшем уровне // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/5782> (дата обращения: 23.03.2020).
- 3 Интервью Дмитрия Медведева российским телеканалам // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/news/1276> (дата обращения: 28.03.2020).
- 4 Выступление в Университете Хельсинки и ответы на вопросы аудитории // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/3805> (дата обращения: 28.03.2020).
- 5 Послание Президенту Южной Осетии Эдуарду Кокойты [в связи с первой годовщиной признания Российской Федерацией государственного суверенитета республики] // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/news/5362> (дата обращения: 28.03.2020).
- 6 Заседание Международного дискуссионного клуба «Валдай» // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/46860> (дата обращения: 28.03.2020).
- 7 Запад: "Speech by NATO Secretary General Lord Robertson Saturday Evening Public Lecture 'NATO and the Challenges of the New Millennium'"; News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/2001/s010217a.htm>. Россия: Интервью телеканалу Би би си // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/1228> (дата обращения: 26.03.2020).

ствующие международному праву<sup>1</sup>, тогда как в России «казус Косово»<sup>2</sup> не признается легитимным, и, наоборот, признание Южной Осетии и Абхазии на Западе воспринимается как нарушение территориальной целостности Грузии<sup>3</sup>. В обоих случаях буквально одними и теми же категориями описывается предлог начала военных действий: гуманитарная катастрофа, геноцид, этнические чистки.

В данном исследовании автор продемонстрировал феномен игры в интерпретацию, ставший, с нашей точки зрения, своеобразной логикой внешней политики России в исследуемый период. Этот феномен встречается и после 2008 г.: похожие нарративные структуры внешнеполитического дискурса России будут воспроизводиться и в 2011 г., во время ливийской гражданской войны и голосования по вопросу резолюции ООН 1973, и в 2014 г., во время украинского кризиса, которые выходят за рамки предложенного исследования. Обоснование или однозначное опровержение подобной логики предполагает дальнейшие исследования этих сюжетов в контексте внешнеполитических дискурсов России и стран Запада.

- 1 Запад: "Law, Morality and the Use of Force," – Speech by Lord Robertson, NATO Secretary General, at the Institut de Relations Internationales et Stratégiques (IRIS) in Paris," News Room Archive (pre 2008), accessed November 12, 2020, <https://www.nato.int/docu/speech/2000/s000516a.htm>; Россия: Выступление на встрече с представителями предпринимательского сообщества // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/1401> (дата обращения: 28.03.2020).
- 2 Интервью телекомпании «Раша тудей» // Президент России. [Электронный доступ]. URL: <http://kremlin.ru/transcripts/1226> (дата обращения: 29.03.2020).
- 3 "The Current Situation in Georgia and Implications for U.S. Policy," US Department of State, accessed November 12, 2020, <https://2001-2009.state.gov/p/eur/rls/rm/109345.htm>.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Acharya, Amitav. "How Ideas Spread: Whose Norms Matter? Norm Localization and Institutional Change in Asian Regionalism." *International Organization* 58, no. 02 (2004). <https://doi.org/10.1017/S0020818304582024>.
- Acharya, Amitav. "The R2P and Norm Diffusion: Towards A Framework of Norm Circulation." *Global Responsibility to Protect* 5, no. 4 (2013): 466–79. <https://doi.org/10.1163/1875984X-00504006>.
- Adler, Emmanuel, and Vincent Pouliot. *International Practices. International Practices*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. doi:10.1017/CBO9780511862373.
- Allan, Bentley B., Srdjan Vucetic, and Ted Hopf. "The Distribution of Identity and the Future of International Order: China's Hegemonic Prospects." *International Organization* 72, no. 4 (2018): 839–69. <https://doi.org/10.1017/S0020818318000267>.
- Allison, Roy. "The Russian Case for Military Intervention in Georgia: International Law, Norms and Political Calculation." *European Security* 18, no. 2 (2009): 173–200. <https://doi.org/10.1080/09662830903468734>.
- Allison, Roy. "Russian 'Deniable' Intervention in Ukraine: How and Why Russia Broke the Rules." *International Affairs* 90, no. 6 (2014): 1255–97. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12170>.
- Allison, Roy. "Russia and the Post-2014 International Legal Order: Revisionism and Realpolitik." *International Affairs* 93, no. 3 (2017): 519–43. <https://doi.org/10.1093/ia/iix061>.
- Badescu, Cristina G., and Linnea Bergholm. "The Responsibility To Protect and the Conflict in Darfur: The Big Let-Down." *Security Dialogue* 40, no. 3 (2009): 287–309. <https://doi.org/10.1177/0967010609336198>.
- Bannon, Alicia. "The Responsibility to Protect: The U.N. World Summit and the Question of Unilateralism." *Yale Law Journal* 115, no. 5 (2006): 1157–65.
- Bellamy, Alex J. "The Responsibility to Protect and the Problem of Military Intervention." *International Affairs* 84, no. 4 (2008): 615–39. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00729.x>.
- Bellamy, Alex J. "The Responsibility to Protect—Five Years On." *Ethics & International Affairs* 24, no. 2 (2010): 143–69. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.2010.00254.x>.
- Bellamy, Alex J., and Paul D. Williams. "The New Politics of Protection? Côte d'Ivoire, Libya and the Responsibility to Protect." *International Affairs* 87, no. 4 (2011): 825–50. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2011.01006.x>.
- Bilder, Richard B., John Dugard, and Audie Klotz. "Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid." *The American Journal of International Law* 91, no. 1 (1997): 198–99. <https://doi.org/10.2307/2954165>.
- Black, Michael L. "The World Wide Web as Complex Data Set: Expanding the Digital Humanities into the Twentieth Century and Beyond through Internet Research." *International Journal of Humanities and Arts Computing* 10, no. 1 (2016): 95–109. <https://doi.org/10.3366/ijhac.2016.0162>.
- Booth, Ken, Tim Dunne, and Michael Cox, eds. *How Might We Live? Global Ethics in the New Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Borgen, Christopher J. "The Language of Law and the Practice of Politics: Great Powers and the Rhetoric of Self-Determination in the Cases of Kosovo and South Ossetia." *Chicago Journal of International Law* 10, no. 1 (2009): 1–33.
- Bowker, Mike. "The War in Georgia and the Western Response." *Central Asian Survey* 30, no. 2 (2011): 197–211. <https://doi.org/10.1080/02634937.2011.570121>.
- Brooks, Stephen G. "Duelling Realisms." *International Organization* 51, no. 3 (August 18, 1997): 445–77. doi:10.1162/002081897550429.
- Braun, Aurel. "Tougher Sanctions Now: Putin? Delusional Quest for Empire." *World Affairs* 177, no. 2 (2014): 34–42. <https://www.jstor.org/stable/43556200?0A>.
- Bulley, Dan. "The Politics of Ethical Foreign Policy: A Responsibility to Protect Whom?" *European Journal of International Relations* 16, no. 3 (2010): 441–61. <https://doi.org/10.1177/1354066109350051>.
- Burgerman, Susan D. "Mobilizing Principles: The Role of Transnational Activists in Promoting Human Rights Principles." *Human Rights Quarterly* 20, no. 4 (1998): 905–23.
- Chandler, David. "Rhetoric without Responsibility: The Attraction of 'Ethical' Foreign Policy." *The British Journal of Politics and International Relations* 5, no. 3 (2003): 295–316. <https://doi.org/10.1111/1467-856X.00108>.
- Chandler, David. "R2P or Not R2P? More Statebuilding, Less Responsibility." *Global Responsibility to Protect* 2, no. 1 (2010): 161–66. <https://doi.org/10.1163/187598410X12602515137617>.
- Corell, Hans. "The United Nations and the Legal Community in Promotion of Human Rights." *Fordham International Law Journal* 21, no. 2 (1997): 519–30.
- Cunliffe, Philip. "The Doctrine of the 'Responsibility to Protect' as a Practice of Political Exceptionalism." *European Journal of International Relations* 23, no. 2 (2017): 466–86. <https://doi.org/10.1177/1354066116654956>.
- Doty, Roxanne Lynn. "Aporia: A Critical Exploration of the Agent-Structure Problematique in International Relations Theory." *European Journal of International Relations* 3, no. 3 (September 24, 1997): 365–92. doi:10.1177/1354066197003003004.
- Dijk, Teun A. van. "Discourse Communication: A New Journal to Bridge Two Fields." *Discourse & Communication* 1, no. 1 (2007): 5–7. <https://doi.org/10.1177/1750481306072182>.
- Dunne, Tim, and Jess Gifkins. "Libya and the State of Intervention." *Australian Journal of International Affairs* 65, no. 5 (2011): 515–29. <https://doi.org/10.1080/10357718.2011.613148>.
- Etzioni, Amitai. "Sovereignty as Responsibility." *Orbis* 50, no. 1 (2006): 71–85. <https://doi.org/10.1016/j.orbis.2005.10.006>.
- Fairclough, Norman. *Critical Discourse Analysis. Critical Discourse Analysis The Critical Study of Language, Second Edition*. London: Routledge, 2013. <https://doi.org/10.4324/9781315834368>.
- Finnemore, Martha, and Kathryn Sikkink. "International Norm Dynamics and Political Change." *International Organization* 52, no. 4 (1998): 887–917. <https://doi.org/10.1162/002081898550789>.
- Finnemore, Martha. *The Purpose of Intervention*. Ithaca: Cornell University Press, 2003.
- Finnemore, Martha. "Constructing Norms of Humanitarian Intervention." In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter Katzenstein, 153–85. Columbia University Press, 1996. <http://users.metu.edu.tr/utuba/Finnemore.pdf>.
- Gee, James. *The Routledge Handbook of Discourse Analysis*. London: Routledge, 2013. <https://doi.org/10.4324/9780203809068>.
- Glanville, Luke. "The Antecedents of 'Sovereignty as Responsibility.'" *European Journal of International Relations* 17, no. 2 (2011): 233–55. <https://doi.org/10.1177/1354066109346889>.
- Glanville, Luke. "Does R2P Matter? Interpreting the Impact of a Norm." *Cooperation and Conflict* 51, no. 2 (2016): 184–99. <https://doi.org/10.1177/0010836715612850>.
- Grono, Nick. "Briefing: Darfur: The International Community's Failure to Protect." *African Affairs* 421, no. 105 (2006): 621–31.
- Hobson, Christopher. "Responding to Failure: The Responsibility to Protect after Libya." *Millennium: Journal of International Studies* 44, no. 3 (2016): 433–54. <https://doi.org/10.1177/0305829816640607>.
- Hopf, Ted. "Change in International Practices." *European Journal of International*

- Relations* 24, no. 3 (September 2, 2018): 687–711. doi:10.1177/1354066117718041.
- Ignatieff, Michael. "Human Rights: The Midlife Crisis." *New York Review of Books* 20, (1999): 58–62.
- Ingebritsen, Christine. "Norm Entrepreneurs." *Cooperation and Conflict* 37, no. 1 (2002): 11–23. https://doi.org/10.1177/0010836702037001689.
- Jackson, Robert H. *Quasi-States. Sovereignty, International Relations and the Third World*. Vancouver: University of British Columbia, 1993.
- Jones, Bruce D. "Libya and the Responsibilities of Power." *Survival* 53, no. 3 (2011): 51–60. https://doi.org/10.1080/00396338.2011.586188.
- Jørgensen, Marianne, and Louise Phillips. *Discourse Analysis as Theory and Method. Discourse Analysis as Theory and Method*. United Kingdom: SAGE Publications Ltd., 2002. https://doi.org/10.4135/9781849208871.
- Kaldor, Mary. *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. New York: John Wiley & Sons, 2013.
- Kaufmann, Chaim D., and Robert A. Pape. "Explaining Costly International Moral Action: Britain's Sixty-Year Campaign Against the Atlantic Slave Trade." *International Organization* 53, no. 4 (1999): 631–68. https://doi.org/10.1162/002081899551020.
- Keck, Margaret E., and Kathryn Sikkink. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.
- Khudaykulova, Alexandra V. "Conflict Management in the New Century." *International Trends / Mezhdunarodnye Protssessy* 14, no. 4 (2017). https://doi.org/10.17994/IT.2016.14.4.47.5.
- Krasner, Stephen D. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press, 1999.
- Krasner, Stephen D. "Abiding Sovereignty." *International Political Science Review* 22, no. 3 (July 23, 2001): 229–51. doi:10.1177/0192512101223002.
- Neumann, Iver B. "Russia's Standing as a Great Power, 1492–1815." In *Russia's European Choice*, edited by Ted Hopf, 11–34. New York: Palgrave, 2008A.
- Neumann, Iver B. "Russia as a Great Power, 1815–2007." *Journal of International Relations and Development* 11, no. 2. (2008B): 128–51.
- Neumann, Iver B., and Vincent Pouliot. "Untimely Russia: Hysteresis in Russian–Western Relations Over the Past Millennium." *Security Studies* 20, no. 1 (2011): 105–37.
- Kuperman, Alan J. "A Model Humanitarian Intervention? Reassessing NATO's Libya Campaign." *International Security* 38, no. 1 (2013): 105–36. https://doi.org/10.1162/ISEC\_a\_00126.
- Laruelle, Marlene. *Russian Nationalism, Foreign Policy and Identity Debates in Putin's Russia New Ideological Patterns after the Orange Revolution*. CA: Ibidem Press, 2012. http://cup.columbia.edu/book/russian-nationalism-foreign-policy-and-identity-debates-in-putins-russia/9783838203256.
- Leeuwen, Theo Van. "The Representation of Social Actors." In *Texts and Practices: Readings in Critical Discourse Analysis*, 32–70. New York: Routledge, 1995.
- Leeuwen, Theo Van. "The Visual Representation of Social Actors." In *Discourse and Practice*, 136–48. Oxford: Oxford University Press, 2008. https://doi.org/10.1093/a\_cprof:oso/9780195323306.003.0008.
- Luck, Edward C. "The Responsibility to Protect: The First Decade." *Global Responsibility to Protect* 3, no. 4 (2011): 387–99. https://doi.org/10.1163/187598411X603025.
- Mikhelidze, Nona. "After the 2008 Russia-Georgia War: Implications for the Wider Caucasus." *The International Spectator* 44, no. 3 (2009): 27–42. https://doi.org/10.1080/03932720903148807.
- Mills, Kurt. "Reconstructing Sovereignty." In *Human Rights in the Emerging Global Order*, 9–53. London: Palgrave Macmillan UK, 1998. https://doi.org/10.1057/9780230373556\_2.
- Morris, Justin. "Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum." *International Affairs* 89, no. 5 (2013): 1265–83. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12071.
- Mutua, Makau W. "The Ideology of Human Rights." *Virginia Journal of International Law* 36, no. 3 (1996): 589–657.
- Nuruzzaman, Mohammed. "The 'Responsibility to Protect' Doctrine: Revived in Libya, Buried in Syria." *Insight Turkey* 15, no. 2 (2013): 57–67.
- Orford, Anne. *Reading Humanitarian Intervention Human Rights and the Use of Force in International Law*. Melbourne: University of Melbourne, 2003.
- Paris, Roland. "The 'Responsibility to Protect' and the Structural Problems of Preventive Humanitarian Intervention." *International Peacekeeping* 21, no. 5 (2014): 569–603. https://doi.org/10.1080/13533312.2014.963322.
- Posner, Michael. "Foreword: Human Rights and Non-Governmental Organizations on the Eve of the Next Century." *Fordham Law Review* 66, no. 2 (1997): 627–30.
- Price, Richard. "Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines." *International Organization* 52, no. 3 (1998): 613–44. Accessed November 13, 2020. http://www.jstor.org/stable/2601403.
- Pouliot, Vincent. "The Logic of Practicality: A Theory of Practice of Security Communities." *International Organization* 62, no. 2 (2008): 257–88. https://doi.org/10.1017/S0020818308080090.
- Pouliot, Vincent. *International Security in Practice. International Security in Practice*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. https://doi.org/10.1017/CBO9780511676185.
- Pouliot, Vincent, and Jérémie Cornut. "Practice Theory and the Study of Diplomacy: A Research Agenda." *Cooperation and Conflict* 50, no. 3 (September 13, 2015): 297–315. doi:10.1177/0010836715574913.
- Quinton-Brown, Patrick. "Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics." *Global Responsibility to Protect* 5, no. 3 (2013): 260–82. https://doi.org/10.1163/1875984X-00503003.
- Rosenkrance, Richard. *Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World*. London: Basic Books, 1987.
- Ruggie, John Gerard. "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge." *International Organization* 52, no. 4 (1998): 855–85. https://doi.org/10.1162/002081898550770.
- Sakwa, Richard. "Dualism at Home and Abroad: Russian Foreign Policy Neo-Revisionism and Bicontinentalism." In *Russia's Foreign Policy*, 65–79. London: Palgrave Macmillan UK, 2015A. https://doi.org/10.1057/9781137468888\_5.
- Sakwa, Richard. "Power, Politics and Confrontation in Eurasia." Edited by Roger E. Kanet and Matthew Sussex. *Power, Politics and Confrontation in Eurasia: Foreign Policy in a Contested Region*. London: Palgrave Macmillan UK, 2015B. https://doi.org/10.1007/978-1-137-52367-9.
- Smith, Karen, and Margot Light. *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Stedman, Stephen J. "UN Transformation in an Era of Soft Balancing." *International Affairs* 83, no. 5 (2007): 933–44. https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00663.x.
- Stefan, Cristina G. "On Non-Western Norm Shapers: Brazil and the Responsibility While Protecting." *European Journal of International Security* 2, no. 1 (2017): 88–110. https://doi.org/10.1017/eis.2016.18.
- Tang Abomo, Paul. "The Responsibility to Protect: The History of a Growing Norm." In *R2P and the US Intervention in Libya*, 7–38. Cham: Springer International Publishing, 2019. https://doi.org/10.1007/978-3-319-78831-9\_2.
- Tannenwald, Nina. "The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use." *International Organization* 53, no. 3 (1999): 433–68. https://doi.org/10.1162/002081899550959.
- Thakur, Ramesh, and Thomas Weiss. "R2P: From Idea to Norm—and Action?" *Global Responsibility to Protect* 1, no. 1 (2009): 22–53. https://doi.org/10.1163/187598409X405460.
- Tuathail (Gerard Toal), Gearóid Ó. "Russia's Kosovo: A Critical Geopolitics of the August 2008 War over South Ossetia." *Eurasian Geography and Economics* 49, no. 6 (2008): 670–705. https://doi.org/10.2747/1539-7216.49.6.670.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. London: Addison-Wesley Publishing, 1979.
- Weiss, Thomas G. "Principles, Politics, and Humanitarian Action." *Ethics & International Affairs* 13 (March, 1999): 1–22. https://doi.org/10.1111/j.1747-7093.1999.tb00322.x.

Weldes, Jutta. *Cultures of Insecurity: States, Communities, and the Production of Danger*. University of Minnesota Press, 2001. <https://doi.org/10.1525/ae.2001.28.3.714>.

Welsh, Jenifer. "The Responsibility to Protect: Dilemmas of a New Norm." *Current History* 111, no. 748 (2012): 291–98.

Welsh, Jennifer. "Civilian Protection in Libya: Putting Coercion and Controversy Back into RtoP." *Ethics & International Affairs* 25, no. 3 (2011): 255–62. <https://doi.org/10.1017/S0892679411000207>.

Welsh, Jennifer M. "Norm Contestation and the Responsibility to Protect." *Global Responsibility to Protect* 5, no. 4 (2013): 365–96. <https://doi.org/10.1163/1875984X-00504002>.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999. doi:10.1017/CBO9780511612183.

Williams, Paul D., and Alex J. Bellamy. "Principles, Politics, and Prudence: Libya, the Responsibility to Protect, and the Use of Military Force." *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 18, no. 3 (2012): 273–97. <https://doi.org/10.1163/19426720-01803003>.

Yost, David S. "The Budapest Memorandum and Russia's Intervention in Ukraine." *International Affairs* 91, no. 3 (2015): 505–38. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12279>.

Zähringer, Natalie. "Norm Evolution within and across the African Union and the United Nations: The Responsibility to Protect (R2P) as a Contested Norm." *South African Journal of International Affairs* 20, no. 2 (2013): 187–205. <https://doi.org/10.1080/10220461.2013.811336>.

Zimmermann, Lisbeth. "Same Same or Different? Norm Diffusion Between Resistance, Compliance, and Localization in Post-Conflict States." *International Studies Perspectives* 17, no. 1 (2016): 98–115. <https://doi.org/10.1111/insp.12080>.

Фомин, И.В. Возможности Структурного Исследования Образов в Политических Дискурсах // Политическая Наука. – 2012. – № 2 – С. 237–50. [Fomin, Ivan V. "Structural Research of Images in Political Discourses." [Vozmozhnosti Strukturnogo Issledovaniya Obrazov v Politicheskikh Diskursakh] *Political Science* 1, no. 2 (2012): 237–50] [In Russian].

Фомин, И.В. Образы Южной Осетии и Косова в Российском Внешнеполитическом Дискурсе // Политика. Анализ. Хроника. Прогноз. – 2014. – Том. 72, №1. – С. 128–43. [Fomin, Ivan V. "Images of South Ossetia and Kosovo in Russian foreign policy discourse." [Obrazy YUzhnoj Osetii i Kosova v Rossijskom Vneshnepoliticheskom Diskurse] *Polity. Analysis. Chronicle. Forecast* 72, no.1 (2014): 128–43] [In Russian].

#### Автор

Никита Яковлевич Неклюдов,

соискатель, эксперт Института международных исследований (ИМИ) МГИМО МИД России, пр-т Вернадского, 76. 119454.

e-mail: neklyudov.n.ya@my.mgimo.ru

ORCID ID: 0000-0003-1240-4339

#### Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 27 октября 2020. Принята к публикации: 8 декабря 2020.

#### Сведения о финансировании

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 20-78-10159)

#### Благодарности

Автор выражает благодарность А.В. Худайкуловой, без научного руководства которой этого проекта не получилось бы, Т.А. Алексеевой – за отдельные комментарии.

Отдельная благодарность И.В. Фомину и Н.Ю. Силаеву за их комментарии на всех этапах работы над проектом.

Автор благодарит двух анонимных рецензентов за их ценные и точные комментарии, которые пошли на пользу исследованию.

#### Конфликт интересов

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

#### Для цитирования

Неклюдов, Н.Я. Обреченные на интерпретацию: Россия, НАТО и военно-политические кризисы постбиполярного миропорядка // Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 35–60 <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-35-60>



# Bound to Interpret: Russia, NATO, and the Military–Political Crises in the Post–Cold War Order

## ABSTRACT

The study of Russia's foreign policy poses something of a paradox. On the one hand, Russia's actions are viewed as aimed at revising the existing rules-based order built by the end of the Cold War. On the other hand, on numerous occasions, one pinpoints that Russia has devised a language similar to the Western nations to justify its foreign policy. I call the phenomenon that explains this paradox the game of interpretation. The article illustrates how Russia is engaged in the game of interpretation with the West in the post-Cold War order by Russia's appliance to the norm of humanitarian interventions. By analyzing the Russian discourse during the Russo-Georgian War (2008), I demonstrate how the Russian foreign policy leadership reproduces similar narrative patterns used by the West during the Kosovo War (1999). Exemplifying the game of interpretation by humanitarian interventionism is not accidental. Humanitarian interventionism is studied in the literature as being characteristic of the Western 'ethical foreign policy' originated by the end of the Cold War, with Russia being depicted as either skeptical or as an unequivocal opponent of such an approach in world politics. Methodologically, the work builds on quantitative and qualitative analysis of selected texts compiled from the archives of NATO and the US State Department, as well as the website "Kremlin.ru" and the website of the Russian Foreign Ministry.

## KEYWORDS

*Russia, NATO, humanitarian interventionism, the game of interpretation, discourse analysis*

### Author

*Nikita N. Neklyudov,*

PhD student, expert, Institute for International Studies, MGIMO University,  
76 Vernadsky Ave., Moscow, 119454.

**e-mail:** neklyudov.n.ya@my.mgimo.ru

**ORCID ID:** 0000-0003-1240-4339

### Additional information

Received: October 27, 2020. Accepted: December 8, 2020.

### Funding

The research was supported by a grant from the Russian Science Foundation  
(project no. 20-78-10159)

### Acknowledgments

I thank A. Khudaykulova, without whose scientific guidance this project would not have been possible and T. Alekseeva for her valuable comments. Special thanks to I. Fomin and N. Silaev for their comments at all stages of the project. The author would like to thank two anonymous reviewers for their valuable and accurate comments that have benefited the research.

**Disclosure statement**

No potential conflict of interest was reported by the author.

**For citation**

Neklyudov, Nikita Ya. "Bound to Interpret: Russia, NATO, and the Military-Political Crises in the Post-Cold War Order."

*Journal of International Analytics* 11, no. 3 (2020): 35–60.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-35-60>



# Private Military and Security Companies in UN Peacekeeping Operations: Problems and Perspectives

**Maria A. Nebolsina**

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-61-77>

## ABSTRACT

While some of the UN member states refrain from providing peacekeepers due to security reasons, the UN frequently turns to the private security market for support. In turn, private military and security companies (PMSCs) take on risky missions and fill in the procurement gaps. It is common practice to criticize PMSCs for not having a clear international legal status, operating in the “grey” area of the law and not being accountable for their actions. Furthermore, the UN often equates PMSCs to mercenaries of the past and calls for strict regulation and surveillance of their activities. This practice has remained unchanged since the 1992 reforms, and the UN has done nothing to reduce the involvement of PMSCs in peacekeeping missions. On the contrary, it has, under pressure from lobbyists for the private security industry, actually increased security expenditures for PMSCs by unprecedented amounts. The UN's position as a unique universal intergovernmental organization exempts it from a great deal of transparency, accountability and reform. While the private security industry includes various PMSCs that compete for contracts in conflict zones and post-conflict areas, the UN does not have any kind of competitor in peacekeeping procedures. The UN criticizes PMSCs for their blatant human rights violations and disregard of international law, yet continues to contract them for its peacekeeping missions. This paper examines the problem of involving PMSCs in UN peacekeeping operations. It aims to answer the following main questions: How do PMSCs, as partners of the UN in the peacekeeping process, contribute to the protection of human rights, which is one of the organization's basic declared principles? Can PMSCs become a recognized instrument within the UN system? Would UN peacekeeping efforts improve as a result of hiring PMSCs?

## KEYWORDS

*PMSCs, the UN, peacekeeping operations, efficiency and effectiveness of missions, outsourcing and privatization of security, mercenarism, accountability of PMSCs*

The tendency to outsource state military and security functions to PMSCs does not only apply to conflict- and war-torn regions, but also takes place during peacekeeping missions and humanitarian operations. Both individual countries and international organizations started to contract PMSCs to take part in their post-conflict missions, an example of which is the United Nations' use of PMSCs in many of its missions in Africa. Moreover, almost all UN operations that involve demining today are carried out by PMSCs. The extent of PMSCs' engagement in UN activities, as well as their efficiency, effectiveness and indispensability are still to be evaluated.

Different aspects of research on peacekeeping<sup>1</sup> and the UN system in general,<sup>2</sup> as well as the use of public-private and PMSC partnerships in peacekeeping operations have been dealt with in detail by a number of authors. While some believe that PMSCs have the potential to be used in peacekeeping missions and that their involvement can be useful,<sup>3</sup> others question their engagement in the peace process for various reasons<sup>4</sup> and question the ability of PMSCs to keep the peace.<sup>5</sup> Some researchers believe in cooperation between the UN and PMSCs.<sup>6</sup> Others study the accountability of PMSCs, as well as the financial, economic, military, political and legal aspects of outsourcing military activities.<sup>7</sup> The matter was also raised by the UN Working Group (WG) on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination.

The UN has certain experience delegating functions to NATO, the EU, OSCE, CIS and OAU.<sup>8</sup> While PMSCs are non-state actors, some experts suggest delegating a number of tasks to them under the effective supervision of the Secretary General.<sup>9</sup> After two unsuccessful UN peacekeeping missions in Somalia (1993) and Rwanda (1994), former Secretary-General Boutros Boutros-Ghali stated that: "in certain operations we will not be successful," but it "must not be an obstacle to additional operations all over the world."<sup>10</sup> Since that time, a number of PMSCs have been contracted to support the UN's peace activities in various missions.<sup>11</sup>

What role do PMSC contractors play in UN missions? Who is responsible for the outsourced peace activities? Can PMSCs be effective in security matters during peacekeeping operations? If so, what measures does the UN take to ensure the world that PMSCs are effective and indispensable from a procedural point of view? Can the involvement of PMSCs itself be measured and what are the criteria by which one should judge the success or failure of outsourcing peacekeeping functions? There is an ethical component to these issues that should not be ignored either. Are PMSCs, as business-oriented entities, more concerned about cost-cutting than they are about peace (or other) operations, security issues and respect for human rights? Are PMSCs

1 Никитин 2016; Findlay 1996.

2 Кутейников 2014.

3 Bianchetti 2016; Brooks 2000; Cook 2002; Fitzsimons 2015; Singer 2003.

4 Krahmann 2012; Lilly 2000; Pingeot 2012.

5 Spearin 2011.

6 Kwaja 2011; Mbadlanyana 2011; Olaniyan 2011.

7 Badell-Sanchez 2018; Cameron 2017; Østensen 2013; Tkach, Phillips 2020.

8 Findlay 1996, 15.

9 Кутейников 2014, 73.

10 Stanley Meisler, "Rwanda 'Genocide' Angers, Frustrates U.N. Chief: Peacekeeping: Boutros-Ghali calls international inaction 'a failure.' He also expresses scorn for U.S. policy," Los Angeles Times, May 26, 1994, accessed 15 July, 2020, <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1994-05-26-mn-62490-story.html>.

11 Mbadlanyana 2011, 41.

more willing to uphold the peace or uphold the terms of their contracts? Finally, are PMSCs a new peacekeeping instrument in the UN arsenal? Or are they supposed to substitute general and well-known UN peacekeeping mechanisms by becoming a shadow force with which the UN can terminate relations whenever necessary?

One more thing, it should be noted that the words “peacekeeping operations” are used as an umbrella term, as it encompasses a number of different forms of international involvement in conflicts. This allows us to consider a wide range of measures currently employed by the UN – from intermediary and preventative activities to peace enforcement with the use of military and police forces. Aside from traditional peacekeeping, today we are seeing a new hybrid type of operations (the African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur) and political missions (in Afghanistan, Iraq, Libya, etc.). Currently, the UN is conducting 14 peacekeeping operations under the guidance of the UN Department of Peacekeeping Operations and 25 political missions and good office engagements under the guidance of the United Nations Department of Political and Peacebuilding Affairs.<sup>1</sup> Together, these missions involve approximately 120,000 military, police and civil personnel, with a ratio of 5:1 – meaning five military and police force personnel to just one diplomat and/or other civil specialist.<sup>2</sup>

Secondly, the term “PMSCs” requires some clarification. There is a number of definitions of what PSCs, PMCs and PMSCs are. Experts, scholars and politicians alike have offered their thoughts on the subject. Depending on the battlefield, the recognized “guru” in private military and security analysis P. Singer divides PMSCs into “military provider firms” (implementation and command services), “military consulting firms” (advisory and training services) and “military support firms” (non-lethal aid and assistance).<sup>3</sup> In his report to Congress, M. Schwartz studies PSCs and classifies their services into two major categories: armed services and unarmed services.<sup>4</sup> Former head of Sandline International T. Spicer describes PMSCs as “corporate bodies specializing in the provision of military skills to legitimate governments: training, planning, intelligence, risk assessment, operational support and technical skills.”<sup>5</sup> Most scholars agree that PMSCs are not the same thing as mercenaries,<sup>6</sup> although many do liken them to illegal entities and mercenaries.<sup>7</sup>

Given the fact that PMSCs are a multifaceted phenomenon, and the problem of distinguishing between PMSs and PSCs is troublesome, it would be best to operate with the definition given by the Montreux Document – the only international document on the topic – which states that *“Private military and security companies (PMSCs) are private business entities that provide military and/or security services, irrespective of how they describe themselves. Military and security services include, in particular, armed guarding and protection of persons and objects, such as convoys, buildings and other places; maintenance and operation of weapons systems; prisoner detention; and advice*

1 “UN Peacekeeping operations, Special Political Missions and Other Political Presences,” UN, accessed December 13, 2020, <https://www.unmissions.org/>.

2 Никитин 2016, 16.

3 Singer 2003, 92–100.

4 Schwartz 2011, 2.

5 Spicer 1999, 15.

6 Cockayne et al. 2009; Ettinger 2014; Gumedze 2008; Krahmann 2012; Percy 2007a; 2007b.

7 Coady 1992; Fallah 2006; Lumina 2008; Shearer 1998.

to or training of local forces and security personnel”.<sup>1</sup> The document unites PMCs and PCSs and, unlike the UN draft Convention on PMSCs<sup>2</sup> (which also gives a definition of PMSCs), it does not separate private security services from private military services.

There is no consent on the use of PMSCs around the world, with legislation regulating the activities of PMSCs differing from country to country. Even such strong normative regulations that were adopted in the US or UK do not guarantee compliance with and observance of human rights by PMSCs. In some states, the local police oversee the activities of PMSCs (for example, in Denmark, Hungary and Slovakia), in others, ministries of the interior perform these functions (for example, Slovenia, Poland and Italy). In Luxembourg, the Ministry of Justice acts as the supervisory body over PMSCs, etc. When hired by state bodies, businesses, NGOs or international organizations, such companies receive some level of legitimacy.

It should be noted that the UN itself engages PMSCs for security services only. When it comes to UN peacekeeping missions under partnership programs, countries are not limited to this rule and can engage PMSCs at their sole discretion. An example of a partnership program is the US Global peacekeeping operations initiative (GPOI) adopted in 2004. As part of this initiative, member states can contract PMSCs to train and instruct local forces for different UN peacekeeping missions. When PMSCs are hired by member states, they, not the UN, are responsible for outsourcing and subcontracting.

In its theoretical part this paper studies the involvement of PMSCs in peacekeeping operations through the several concepts. The end of the Cold War marked the emergence of many local conflicts. This increased the demand for PMSC services to restore stability and order at the local level using a small number of aircraft and technical equipment. Although the priority areas for *liberalism* are cooperation and collective security, these phenomena cannot be considered in isolation from conflicts and peacekeeping. PMSCs actively began to enter the markets of those states where their assistance was required, and where the international community did not show any special interest, seeing such armed clashes as internal processes. In cases where foreign forces did interfere in conflicts, international organizations themselves began to get PMSCs involved in peacekeeping and humanitarian operations.<sup>3</sup> According to the UN Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination, as of May 2014, approximately 30 private military and security companies were involved in the organization's missions.

The concept of *network or hub management in the security field* explores the process of the emergence of fragmented but overlapping networks that form the basis for cooperation between state and non-state actors. The decentralized “nature of the network makes it possible for nodes to leave the network and connect to it at any time [...] The significance of nodes does not stem from their specific features, but from

1 “The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflict,” International Committee of the Red Cross, 2009, accessed December 15, 2020, <https://www.icrc.org/en/publication/0996-montreux-document-private-military-and-security-companies>.

2 “UN Draft International Convention on the Regulation, Oversight and Monitoring of Private Military and Security Companies,” MGIMI University, July 13, 2009, accessed December 15, 2020, <https://mgimo.ru/files/121626/draft.pdf>.

3 Gumedze 2011.

their ability to distribute information. In this sense, the main nodes are the switching nodes. Each node (actor) in the system has network power, which is the ability to influence the activities of other participants. However, this influence cannot be imposed, that is, the network power is different from the authority of the command.<sup>1</sup> This network behavior can be seen in the example of peacekeeping missions. When a peacekeeping operation begins, the PMSCs that are involved in it become the nodal link in the network that was formed when the mission began. However, as the mission is completed and moved from one region to another, PMSCs, as a network link, follow the new mission. At the same time, they cease to play an important role, leaving the network when the mission is finished in a given place, and then form other nodes and thus enter other networks in new peacekeeping missions.

Speaking about changes in the nature of conflicts and wars that can be explained by the concept of a new type of war, the author dares to offer *the concept of a new type of peacekeeping*. If traditional wars are superseded by non-classical and non-state conflicts that are related to modern challenges and threats, then traditional peacekeeping operations undergo a process of adjusting to the new conflict resolution reality. Thus, the privatization of the security sphere and the formation of global security networks occur simultaneously with other global processes, in particular, with the change in nature of contemporary peacekeeping and the transformation of approaches to the use of peacekeeping instruments in modern society. Similar to modern conflicts, be they "asymmetric," "hybrid," "informal," "low-intensity," etc., peacekeeping seeks non-traditional ways to settle conflicts using the new tools that are available to them. And PMSCs are among these tools.

### **Pros and Cons of the Historical Involvement of PMSCs in UN Peacekeeping Missions**

The pace and scope of the UN peace activities have changed since the end of Cold War. The rise in peace activities has come as a consequence of the fact that the global superpowers lost interest in their smaller client states. Numerous armed conflicts that had previously been contained through the proxy involvement of superpowers, as well as new conflicts that emerged with the collapse of the old system, revealed the need for negotiated settlements all over the world. The number of countries that provided the UN with peacekeepers almost trebled in the period from 1988 to 1994, from 26 to 76.<sup>2</sup> Thus, the UN had to deploy almost 80,000 troops in 18 missions in 1993, compared to fewer than 10,000 peacekeepers in just five operations in 1988.<sup>3</sup> The scope of peacekeeping functions has also transformed. In addition to traditional peacekeeping functions, peace enforcement efforts were also needed. There was a remarkable increase in the number of new missions, which created more tasks: observing elections, providing assistance to and repatriating refugees, protecting human rights, training, demining, providing humanitarian assistance, disarming military and paramilitary groups, etc. The difficult environment and the complexity

1 Метелева 2008, 72.

2 Findlay 1996, 2.

3 Ibid., 4.

of multitasking, together with the failures in Somalia and Rwanda, led to a situation where many western countries were discouraged from sending ground troops, at least to participate in African peacekeeping missions.

This situation forced the US to launch an initiative that would prevent the country from joining peacekeeping operations “unless the conflict threatens international peace and security or served US interests.”<sup>1</sup> The very idea of the initiative appeared due to the reluctance of the US to participate in peacekeeping operations following the failure of the Somalia peacekeeping missions in the 1990s. This led to the rise in demand for PMSCs to form a part of the tools available to UN peacekeeping missions. Moreover, a number of experts believe that engaging PMSCs is a sign of success and that peacekeeping operations can be made more innovative with “tactical military assistance,” something that PMSCs successfully provide.<sup>2</sup>

Twenty years ago, when the process that K. Annan labelled the “privatization of peace” began,<sup>3</sup> concerns were raised about the unclear and dangerous implications of privatization in terms of peace and security.<sup>4</sup> Since then, the role of PMSCs in peacekeeping operations remains a point of contention. While some experts believe that “PMSCs can play an essential role in peacekeeping missions and contribute to the organization of the mission,”<sup>5</sup> and that the industry of private security demonstrates its “ability to quickly mobilize a small unit of contractors and execute a precise mandate in a very effective manner,”<sup>6</sup> others argue that this shifts “authority over peacekeeping from the UN onto the more diffuse structure of the commercial market [...] with a very low degree of transparency,”<sup>7</sup> and reduced “the UN’s day-to-day control over security; and, thus, the organization surrenders some control over peacekeeping’s beneficiaries and development priorities.”<sup>8</sup>

The concerns about the use of PMSCs were confirmed in 1992 when the UN hired several contractors for a four-year peacekeeping operation in Bosnia. “Soon after deployment, a serious scandal erupted in the Bosnia mission. DynCorp personnel, working as police officers under US contract but UN command, were found to be involved in sex trafficking and organized prostitution.”<sup>9</sup> Still, the UN requires helicopters, armored vehicles and military equipment, as well as maintenance, air and airlift services in mission zones.

A report of the UN Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination states that the UN used armed PMSCs in three countries and engaged PMSCs for unarmed services in 23 countries where political and peacekeeping missions continue. According to the Report, the total budget for the use of PMSCs in 2013–2014 was estimated at approximately \$42 mln, including \$14 mln for armed services

1 Cook 2002.

2 Brooks 2000, 6; Singer 2003, 118; Bianchetti 2016, 48.

3 “Secretary-General Reflects on ‘Intervention’ in Thirty-fifth Annual Ditchley Foundation lecture,” UN Press Release SG/SM/6613, June 26, 1998, accessed November 30, 2020, <https://www.un.org/press/en/1998/19980626.sgsm6613.html>.

4 Lilly 2000, 5.

5 Badell-Sánchez 2018, 12.

6 Bianchetti 2016, 48.

7 Østensen 2013, 44.

8 Tkach, Phillips 2020, 106.

9 Pingeot 2012, 22.



(the peacekeeping mission in Haiti and political mission in Afghanistan were estimated at \$5.12 mln and \$8.89 mln, respectively).<sup>1</sup>

UN cooperation with PMSCs generally covers three main areas: logistical and transport support (bases, airports, etc.); security and policing (demining, disarmament, security for UN personnel and premises, etc.); and frontline forces support (training and instructing peacekeepers). These functions were traditionally carried out by UN Peacekeeping personnel, but are now outsourced to third parties due to the current lack of UN specialists.<sup>2</sup> For example, the PMSC International Charter Incorporated (ICI) was used by the UN "to ferry personnel, troops and supplies into and within Liberia, Sierra Leone and Nigeria" for the purposes of peacekeeping operations. Another PMSC, Defence Systems Limited provided intelligence and logistical "support for national contingencies participating in the UN-sanctioned International Force in East Timor[...], while DynCorp has supplied helicopter transport and satellite network communications." The UN and PMSCs also cooperated in Angola, where the UN turned to a private company "to provide intelligence on UNITA's guns-for-gems trade."<sup>3</sup> "During the crisis in Liberia, MPRI trained the Nigerian peacekeeping forces in the ECOMOG contingent in the effective handling of military vehicles supplied by the US government."<sup>4</sup>

It should be noted that such tasks as logistics and transport support, security and policing, and even training and instructing peacekeepers are general activities that contractors can successfully manage if the context is other than that of a peacekeeping operation, post-conflict settlement, armed conflict or any sensitive context of the kind. If the same tasks are placed in the abovementioned sensitive context and outsourced to PMSCs, they are immediately accompanied by the responsibility of guaranteeing that human rights will be fully observed. The problem with the use of private military contractors is that "unlike state forces, [they] operate outside criminal law regimes, without adequate oversight."<sup>5</sup>

Now, PMSCs are contracted for all UN missions that involve demining. For example, G4S actively assists the UN in demining activities. Previously, South African PMSC Denel largely cooperated with the UN in Somalia and Mozambique, providing mine-protected vehicles and other equipment. It is reported that UNICEF, WFP, UNHCR, UNDP and the UN Procurement Division are amongst the largest UN agencies and bodies contracting PMSCs.<sup>6</sup>

It is not only the UN and its bodies that directly outsource security functions, as the member states deployed within UN missions do as well. Yet, there is no UN document in place that covers all aspects of cooperation with PMSCs in peacekeeping missions, including partnership programs, "against which to measure the possibility to use PMSCs as a troop contingent."<sup>7</sup>

1 "Report of the Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination," UN doc. A/69/338, August 21, 2014, accessed December 15, 2020, <https://undocs.org/A/69/338>.

2 Badell-Sánchez 2018, 11.

3 Olaniyan 2011, 9.

4 George 2011, 26.

5 Fitzsimons 2015.

6 Bianchetti 2016, 8.

7 Cameron 2017, 54.



On 30 March 2018, the 15-year long UN peacekeeping mission in Liberia came to an end. The Liberian forces had completed training with DynCorp and Pacific Architects & Engineers (PAE) – both PMSCs hired by the US under the initiative. Another giant in the PMSC sector, G4S, is engaged in “minefield mapping and battlefield-ordnance disposal” under the auspices of the UN peacekeeping mission in South Sudan.<sup>1</sup> After several years working under a UN contract as part of the partnership program “the combined efforts of G4S and other demining groups [...] have cleared merely 835 square miles of suspect land, with large tracts remaining to be done.”<sup>2</sup> It operates there alone. But “the UN’s limited command and control over PMSCs can incur unaccounted for legitimacy costs.”<sup>3</sup>

A number of experts challenge the argument that PMSCs are effective because, on the whole, they question the ability of PMSCs to successfully carry out peacekeeping tasks, and the results of outsourcing peacekeeping are impossible to measure.<sup>4</sup> Even if it were possible to state that the use of PMSCs in UN missions is unambiguously justified and demonstrates success, efficiency alone can clash with accountability and discredit the UN principles of maintaining peace and security, and its adherence to human rights.

Some experts attribute the greater role of PMSCs in UN peacekeeping missions to the procedural imperfection of the United Nations itself. The lack of UN peacekeeping personnel can be traced back to the results of 1992 reforms, rather than to technical problems or the shortage of resources. “The mandate process [...] remains largely unchanged” since the 1992 reforms, though the UN doctrinal concept of peacekeeping operations has changed dramatically over the past 20 years.<sup>5</sup> Two UN documents dating back to 2000 and 2001, respectively, justify international intervention in conflicts: the 2000 Report of the Panel on UN Peacekeeping operations (Brahimi Report) on Humanitarian Intervention<sup>6</sup> and the 2001 Responsibility to Protect report published by the International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS) that was set up by the Canadian government.<sup>7</sup> This became possible in part because of the imperfectly reformed procedures that let the UN member states preserve “extensive influence on mandates, troop contributions, and procurement” and eventually resulted in the broader involvement of PMSCs in peacekeeping missions.<sup>8</sup>

A Transparency International report on Corruption Risks on UN Peacekeeping Operations states that lobbying does exist, “particularly relating to procurement,” though there is “no register of lobbying activity that is kept or published.”<sup>9</sup> While there is clear evidence that PMSCs are engaged in peacekeeping missions,

1 William Langewiesche, “The Chaos Company,” *Vanity Fair*, April 2014, accessed July 15, 2020, <https://www.vanityfair.com/news/business/2014/04/g4s-global-security-company>.

2 Ibid.

3 Tkach, Phillips 2020, 114.

4 Ibid., 106–107.

5 Ibid., 106.

6 “Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi Report),” UN doc. A/55/305-S/2000/809, August 21, 2000, accessed November 30, 2020, <https://www.un.org/peacebuilding/content/report-panel-un-peace-operations-brahimi-report>.

7 “Responsibility to Protect – A Short History,” UNRIC, accessed December 15, 2020, <https://archive.unric.org/en/responsibility-to-protect/26981-r2p-a-short-history>.

8 Tkach, Phillips 2020, 106.

9 “An Assessment of Corruption Risks in UN Peace Operations,” Transparency International, May 2019, accessed December 13, 2020, <https://ti-defence.org/wp-content/uploads/2019/07/TIDS-CorruptionRisksinUNPeacekeeping.pdf>.

the UN remains hesitant to disclose information about these facts.<sup>1</sup> The vague accounting within the UN system does not state the degree of involvement of PMSCs in peacekeeping operations. The most famous PMSCs lobbying group – the International Stability Operations Association (ISOA) – tries to present a positive image of private military and security contractors and position them as the “new humanitarians” who can become a good alternative to the UN peacekeepers.<sup>2</sup> At the same time, the “security industry has placed key personalities within [...] relevant institutions to secure its interests.”<sup>3</sup> It is known that the UN “Department of Safety and Security (DSS) plays a key role in promoting PMSCs and advocating for a ‘hard’ security perspective.”<sup>4</sup>

Former Assistant Secretary of State for Diplomatic Security G. Starr is a vivid example of an ardent advocate for outsourcing within the UN. Appointed by UN Secretary-General B. Ki-moon, G. Starr held the position of the UN Under-Secretary-General for Safety and Security from May 2009 to January 2013. He was in charge of overseeing the “formulation of security policies and the implementation of programs to ensure the conduct of activities in a secure environment at U.N. headquarters and overseas locations around the globe.”<sup>5</sup> UN expenditures on PMSCs increased dramatically during Starr’s tenure. UN security services costs accounted for approximately USD \$12.8 mln in 2009 before skyrocketing to USD \$75.7 mln in 2010, USD \$113.8 mln in 2011 and USD \$124.3 mln in 2012.<sup>6</sup> Though it was not quite clear what the security services implied, the figures proved “a rapid increase in the use of security service firms.”<sup>7</sup> A similar expansive outsourcing of security to PMSCs could be observed during G. Starr’s time as head of the State Department’s Diplomatic Security Service.<sup>8</sup>

### **Problems with Separating PMSCs from Mercenaries and Related Matters**

While those who oppose outsourcing security challenge the effectiveness and efficiency of PMSC, those who are in favor criticize these institutions for the ineffectiveness and inefficiency. The disturbing aspects of the involvement of PMSCs in peacekeeping operations, which add to the confusion about the private security industry as a whole, are a stumbling block towards the full legitimization and acceptance of PMSCs. Human rights violations, malfeasance, shadow activities, non-transparent contracts, the lack of international legitimacy and accountability, and the fact that “both the industry and the clientele are committed to guarding the secrets of particular missions” are just a few areas of concern.<sup>9</sup> All of this creates

1 “An Assessment of Corruption Risks in UN Peace Operations,” 29.

2 Mitchell 2018, 42–43.

3 Gomez del Prado 2012, 271.

4 Pingeot 2012, 40.

5 “Gregory Starr,” The American Academy of Diplomacy, accessed December 13, 2020, <https://www.academyofdiplomacy.org/member/gregory-starr/>.

6 Hagedorn 2014, 194.

7 Ibid.

8 Pingeot 2012, 40.

9 Gumedze 2008, 30.

a situation where a number of UN officials<sup>1</sup> and scholars<sup>2</sup> see PMSCs as “soldiers of fortune” and equate them to modern mercenaries, which becomes clear when reading the UN Resolutions and different statements by its officials.<sup>3</sup>

On the one hand, the private security industry has a reputation for being mercenaries thanks to a number of notorious episodes. The Blackwater case, the Sandline International Affair, the alleged involvement of Executive Outcomes in African conflicts, and the earlier cases of Watchguard International and Keenie Meenie Services, which became a byword for mercenary private contractors. T. Cook believes that modern PMSCs are a different breed of mercenary that do not hide their activities, defend their “professionalism, training and organization” and have much “more in common with a Wall Street banker than ‘Mad Mike.’”<sup>4</sup> When the UN General Assembly adopted the International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries in 1989 (which came into force in 2001), discussions turned almost immediately to a new phenomenon – that of PMSCs – which led to the creation of a mechanism for “treating mercenaries and private military firms as interchangeable actors.”<sup>5</sup> Since then, the stigma of PMSCs as new mercenaries has been successfully reflected in a large number of UN documents.<sup>6</sup>

Moreover, G. Starr was the one who “re-hired Blackwater after the Nisour Square massacre of September 2007 [...] to support the US Government’s foreign policy objectives.”<sup>7</sup> In this context, it seems that a well-known lobbyist for the private security industry did a disservice to PMSCs.

On the other hand, the UN Working Group on the Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-Determination, which has been working on the PMSCs convention since 2005, adds to the misunderstanding.<sup>8</sup> The Working Group has a broad mandate that includes both PMSCs and mercenarism, which also serves to perpetuate the unclear perception of the phenomenon.<sup>9</sup> While it would be unfair to judge the entire private security industry on the gross violations of human rights committed by the PMSCs mentioned above, the stigmatized image of PMSCs as mercenaries influences society’s attitude to the involvement of these companies in UN peacekeeping operations. So, PMSCs could acquire more legitimacy when the UN disassociates them from mercenaries, especially bearing in mind the imperfect definition

1 Bernales 2003; Shearer 1998.

2 Rosemann 2008; Cockayne et al. 2009; Krahmann 2012; Percy 2007a; 2007b; Ettinger 2014.

3 “Mercenaries, Private Military Contractors Can Destabilize Rule of Law, Expert Tells Third Committee, amid Calls to End Racism, Respect Migrant Rights,” UN GA/SHC/4246, October 30, 2018, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ifuw>; Bernales 2003; “United Nations Human Rights Council Resolution E/CN.4/RES/2005/2,” UNIDOCS, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ifuw>; “United Nations Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/15/12,” UNIDOCS, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ifuw>; “United Nations Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/24/13,” UNIDOCS, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ifea>; “United Nations Human Rights Council Resolution A/HRC/RES/24/13,” UNIDOCS, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ifea>; “United Nations Human Rights Council Resolution. A/HRC/RES/33/4,” UNIDOCS, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/iftt>.

4 Cook 2002.

5 Ettinger 2014, 174.

6 “United Nations General Assembly Resolution A/RES/54/151,” UNIDOCS, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ijor>; “UN Human Rights Commission Fact Sheet no. 28,” World Campaign for Human Rights, 2002, accessed December 16, 2020, <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet28en.pdf>.

7 Pinget 2012, 40.

8 “Remarks by Gabor Rona,” UN Working Group on the Use of Mercenaries, Montreux +5 Conference,” December 11–13, 2013, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ifeb>.

9 “The Use of Private Military and Security Companies in UN Peace and Humanitarian Operations in the Field,” UN Press Conference, August 1, 2013, accessed November 25, 2020, <http://surl.li/ifee>.

of mercenaries that is replicated in a number of international documents.<sup>1</sup> Yet, it remains clear that a decision on the rehabilitation of Blackwater impedes the restoration of the image of PMSCs in general.

### Possible Solutions

In 2003, P. Singer – a proponent of use of PMSCs – offered several solutions to some of the issues regarding the UN outsourcing its peacekeeping functions to PMSCs. One of them was to create a private “Rapid Reaction Force” (PRRF) similar to the Intervention Brigade that was once deployed as part of the UN peacekeeping mission in the Democratic Republic of the Congo. The Brigade was deployed for several months; its mandate was to disarm and neutralize rebels in order to stop further violence. The Brigade succeeded in supporting local government forces and defeating violent rebel groups. It was after its involvement that it became possible for the UN to start the political process. Similar to the Intervention Brigade, the PRRF could operate as an immediate remedy for the conflict before the political process starts and the consent of the parties achieved. Operating under a Security Council resolution, the PRRF would acquire legal grounds for their involvement in conflicts. Thus, the UN would bear final responsibility for the PRRF’s activity. Additionally, Ch. Spearin argues that “the UN might also demand specific training and interaction amongst PMSC personnel, regardless of nationality or past public sector experience, to ensure operational coherence.”<sup>2</sup>

Yet, there are a number of questions to be addressed regarding the legal status of the PRRF under international humanitarian law (IHL), because “politically, of course, the UN would [...] have to persuade member states of the legitimacy of using PMSCs.”<sup>3</sup> Should the PRRF provide security in an armed conflict, it would enjoy the status granted to members of militias or volunteer corps under the command and authority of the UN. This status is regulated by Additional Protocol 1 (Article 43(2)) and Article 4 (A) of the third Geneva Convention. “In the event of a non-international armed conflict the PRRF would be subject to the provisions of international humanitarian law applying to Non-International Armed Conflict (NIAC) and the provisions of customary international law, including the requirement to distinguish between civilians and combatants when targeting attacks.”<sup>4</sup>

With the UN assuming responsibility for the PRRF, it would also be liable for the vetting process, as well as monitoring, accountability, grievance mechanisms, etc. That is, it would retain overall control. Keeping in mind the fact that the UN member states are reluctant to put their forces at risk, the development of the PRRF under UN command seems to be a new step forward in the evolution of the PMSC industry.

The issue of funding the PRRF is also extremely important. Who will finance it? As far as the member states are responsible for funding UN peacekeeping operations,

1 “Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), Article 47, June 8, 1977,” 1125 UNTS, 1979, accessed December 13, 2020, <http://surl.li/ifeq>; “OAU Convention for the Elimination of Mercenarism in Africa. July 3, 1977. CM/817 (XXIX). Annex II Rev. 1,” OAU, accessed December 13, 2020, <http://surl.li/ifeq>; “International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries, December 4, 1989,” UNTS 2163, accessed December 13, 2020, <http://surl.li/ifeh>.

2 Spearin 2011, 205.

3 Ibid., 205–206.

4 Bianchetti 2016, 54.

it would be logical to create a certain expenditure item within the peacekeeping budget. Thus, the overall cost of peacekeeping missions could be reduced after expenditures are redistributed. The calculation is not difficult, and a number of authors have provided us with figures. The costs of the Executive Outcomes operation in Sierra Leone added up to almost USD \$1.2 mln per month, whereas the UN costs were USD \$19.4 mln. The costs per person employed for Executive Outcomes' were USD \$71,429, compared to USD \$108,756 for the UN."<sup>1</sup> "While [Executive Outcomes'] presence in Sierra Leone lasted twenty-one months and cost the government an estimate of USD \$35 mln, the UN peace force totaled more than US \$2.8 billion costs for a 7 years operation."<sup>2</sup> In Congo, "the costs have skyrocketed in the last years, from approximately US \$520,000 in 2006 to more than USD \$6 mln in 2011, while total costs for field missions' use of security services around the globe grew from USD \$3.7 mln in 2006 to an astonishing USD \$26.4 mln in 2011."<sup>3</sup>

## Conclusions

Returning to the ethical question of the involvement of PMSCs in peacekeeping operations and their broader interest in business affairs rather than human rights and security, one must admit that the dilemma lies in the fact that contractors do not belong to the UN system and do not share its values. This is not about PMSCs committing gross violations of human rights, as UN peacekeepers also commit violations themselves. Rather, it is about respect for human rights not being the main priority, as the contractors have admitted. Given the flawed procedures within the UN that have created budget and personnel shortages for peacekeeping missions, the UN has to resort to PMSCs, otherwise it would be at risk of violating the human rights of those it promised to protect. While there is evidence to show that in the short term PMSCs can help restore stability, their main priority is to maximize profit, which raises serious concerns about the expediency of using them in the long term.<sup>4</sup>

As for how PMSCs involved in peacekeeping operations contribute to the protection of human rights, one argument is that they allow UN peacekeeping missions to continue. This premise suggests that the concept of UN peacekeeping operations has transformed, shifting from the main idea of peace settlement and conflict resolution to maintaining peacekeeping operations, which include more robust mandates today. This shift is reflected in the UN's approach to its security management policy, which has evolved from "when to leave" to "how to stay."<sup>5</sup> Following this assumption, we can assert that the UN stands more for maintaining its peacekeeping missions rather than for peace itself.

PMSCs are often accused of being interested in conflicts and wars continuing, given that their contracts are related to military- and security-oriented tasks. When it comes to their participation in UN missions, there is a greater resonance. It seems that, unlike PMSCs, which are interested in keeping their contracts, UN peacekeepers aim

1 Fitzsimons 2015.

2 Bianchetti 2016, 71.

3 Ibid., 20.

4 Kwaja 2011, 79.

5 "A/65/344. Safety and Security of United Nations and Associated Personnel," UN Secretary-General, September 3, 2010, UNIDOCs, accessed November 30, 2020, <http://surl.li/ifei>.

to establish peace and ensure provide stabilization and security. Yet, there are regions with lasting peacekeeping operations, where competing groups do not necessarily strive for peace. Achieving a consensus and welcoming a UN peacekeeping mission can serve as a timeout for fighting groups that sign peace accords but refuse to follow them and eventually breach the negotiated plans. Such protracted conflict situations, where the UN's impartiality can be a problem in and of itself, "cannot be resolved by traditional methods, as the parties may not seek resolution."<sup>1</sup>

Tkach and Phillips consistently prove that the gaps in quantity and quality caused by the UN's organizational rigidity, financial flexibility, and procurement opaqueness are the core problems of PMSCs' greater engagement in UN peacekeeping missions. Thus, addressing these issues would reduce reliance on PMSCs. Their arguments seem to be correct from a procedural point of view. From a pragmatic point of view, PMSCs present a favorable solution, firstly, for the main fund donors and peacekeepers. They have been suffering from a kind of "peacekeeping fatigue" over the last 20 years. In this sense, the unclear fate of peacekeepers in high-risk regions, the unpredictable length and complexity of missions and the unwillingness of some parties to conflicts to negotiate peace, on the one hand, and the eagerness of the private security industry to embark on the job and the possibility of outsourcing at least a number of supportive tasks to PMSCs on the other, sideline future threats that PMSCs open to the violation of human rights.

The world order is becoming increasingly complex, as are conflicts and peacekeeping operations. New actors are emerging, seeking a place in the new reality and in international law. Old and well-known institutions increasingly face new circumstances they cannot ignore. While scholars and society debate the advantages and disadvantages of the use of PMSCs in conflict resolution operations and peacekeeping missions, the UN faces the task of keeping its numerous missions functioning across the world on a daily basis. The changing world requires flexibility and new approaches from both new and old actors to keep up with the pace of the fast-changing conditions. While PMSCs demonstrate greater flexibility and the ability to adapt to almost any environment, the UN could re-articulate its approach towards greater transparency in peacekeeping operations when contracting PMSCs. The absence of clear steps on the part of the UN opens the floor to new institutional organizations that can either pose an alternative to the existing bodies or even substitute recognized institutions by self-regulation mechanisms.<sup>2</sup> The International Code of Conduct for Private Security Service Providers adopted in late 2010 is an example of this trend.<sup>3</sup>

To conclude, there are numerous shortcomings in the use of PMSCs in UN peacekeeping operations, yet it remains clear that the UN cannot do without them and perhaps does not want to. By now, the UN is a unique international forum that legitimizes or delegitimizes processes from the point of view of international law. The fact that the UN does not have any competition when it comes to peacekeeping operations, promoting human rights and maintaining peace and security means that it does not have to carry

1 Cook 2002, 4.

2 Энтин, Энтина 2018, 40.

3 "International Code of Conduct for Private Security Service Providers," ICoC, accessed December 16, 2020, <https://icoca.ch/the-code/>.



out more thorough procedural reforms, introduce more transparent mechanisms and accounting procedures and be more open when it comes to security matters. Together with that, the proven capacity of PMSCs to engage in peacekeeping operations does not have to put UN peacekeeping standards at risk through their lack of accountability and legitimacy. It is clear that the PMSCs industry and the UN need to work together, not only on how to provide peace and security, but also towards becoming more transparent, establishing a clear vetting process and improving accountability mechanisms.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Badell-Sánchez, Diego. "The Age of Outsourcing: UN Peacekeeping Operations." In *Peacekeeping: Global Perspectives, Challenges and Impacts*, edited by Pablo Antonio Fernández Sánchez, 125–38. New York: Nova Science Publishers, 2018.
- Bernales B., Enrique. *Use of Mercenaries as a Means of Violating Human Rights and Impeding the Exercise of the Right of Peoples to Self-determination*. UN doc. E/CN.4/2004/15, December 24, 2003.
- Bianchetti, Orlando. *The Role of Private Military Security Companies in the New Generation of UN Peacekeeping Missions*. Université de Lausanne / Universität Zürich, 2016.
- Brooks, Doug. "Write a Cheque, End a War Using Private Military Companies to End African Conflicts." *Conflict Trends*, no. 6 (June 2000): 33–35. <https://www.accord.org.za/publication/conflict-trends-2000-1/>.
- Cameron, Lindsey. *The Privatization of Peacekeeping: Exploring Limits and Responsibility under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Coady, Cecil A. John. "Mercenary Morality." In *International Law and Armed Conflict*, edited by Anthony Bradney, 55–71. Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 1992.
- Cockayne, James, Mears Emily Speers, Cherneva Iveta, Gurin Alison, Oviedo Sheila, and Yaeger Dylan. *Beyond Market Forces: Regulating the Global Security Industry*. New York: International Peace Institute, 2009.
- Cook, Tanya. "Dogs of War or Tomorrow's Peacekeepers?: The Role of Mercenaries in the Future Management of Conflict." *The Culture Mandala* 5, no. 1 (2002). <http://www.international-relations.com/wbcm5-1/wbmercenaries.htm>.
- Ettinger, Aaron. "The Mercenary Moniker: Condemnations, Contradictions and the Politics of Definition." *Security Dialogue* 45, no. 2. (April 2014): 174–91. <https://doi.org/10.1177/0967010614521266>.
- Fallah, Katherine. "Corporate Actors: the Legal Status of Mercenaries in Armed Conflict." *International Review of the Red Cross* 88, no. 863 (2006): 599–611.
- Findlay, Trevor. *The New Peacekeepers and the New Peacekeeping*. Working Paper no. 1996/2. Australian National University, Canberra ACT Australia, May 1996. <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41679/4/96-2.pdf>.
- Fitzsimons, Lauren G. *Should Private Military Companies be used in UN Peace Operations?* E-International Relations, 2015. [https://www.e-ir.info/2015/11/17/should-private-military-companies-be-used-in-un-peace-operations/#\\_ftn62](https://www.e-ir.info/2015/11/17/should-private-military-companies-be-used-in-un-peace-operations/#_ftn62).
- George, Eric. "The market for peace." In *From Market for Force to Market for Peace. Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations*, edited by S. Gumedze, 17–39. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.
- Gomez del Prado, José Luis. "A U.N. Convention to Regulate PMSCs?" *Criminal Justice Ethics* 31, no. 3 (December 2012): 262–86. <https://doi.org/10.1080/0731129X.2012.743337>.
- Gumedze, Sabelo. "From Market for Force to Market for Peace: Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations." Pretoria, Institute for Security Studies, 2011.
- Gumedze, Sabelo. "Pouring Old Wine Into New Bottles? The Debate Around Mercenaries and Private Military and Security Companies." In *Elimination of Mercenarism in Africa: A Need for a New Continental Approach*, edited by S. Gumedze, 21–44. Pretoria: Institute for Security Studies, 2008.
- Hagedorn, Ann. *The Invisible Soldiers: How America Outsourced our Security*. New York: Simon & Schuster, 2015.
- Krahmann, Elke. "From 'Mercenaries' to 'Private Security Contractors': The (Re)Construction of Armed Security Providers in International Legal Discourses." *Millennium – Journal of International Studies* 40, no. 2 (2012): 343–63. <https://doi.org/10.1177/0305829811426673>.
- Kwaja, Chris M.A. "Private Military/Security Companies and Peacebuilding in West Africa." In *From Market for Force to Market for Peace. Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations*, edited by Sabelo Gumedze, 75–90. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.
- Lilly, Damian. *The Privatization of Security and Peacebuilding: a Framework for Action*. International Alert, 2000.
- Lumina, Cephas. "Counting the Cost: the Impact of Corporate Warfare on the Human Rights of Women and Children in Africa." In *Elimination of Mercenarism in Africa: A Need for a New Continental Approach*, edited by Sabelo Gumedze, 101–120. Pretoria: Institute for Security Studies, 2008.
- Mbadlanyana, Themban. "Moralpolitik and Realpolitik Seeking Common Ground on the Use of Private Military and Security Companies." In *From Market for Force to Market for Peace. Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations*, edited by Sabelo Gumedze, 39–74. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.
- Mitchell, Sommer. *Becoming Legitimate: How PMSCs are Seeking Legitimacy in the International System*. University of South Florida, 2018.
- Olaniyan, Azeez. "Unorthodox Peacekeepers and Responses in Africa." In *From Market for Force to Market for Peace. Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations*, edited by Sabelo Gumedze, 5–15. Pretoria: Institute for Security Studies, 2011.
- Østensen, Åse Gilje. "In the Business of Peace: The Political Influence of Private Military and Security Companies on UN Peacekeeping." *International Peacekeeping* 20, no. 1 (2013): 33–47. <http://dx.doi.org/10.1080/13533312.2012.761872>.
- Percy, Sarah V. "Mercenaries: Strong Norm, Weak Law." *International Organization* 61, no. 2 (2007a): 367–97. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818307070130>.
- Percy, Sarah V. *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2007b.
- Pingeot, Lou. *Dangerous Partnership Private Military & Security Companies and the UN*. New York: Global Policy Forum and Rosa Luxemburg Foundation, 2012.
- Rosemann, Nils. *Code of Conduct: Tool for Self-Regulation for Private Military and Security Companies*. Occasional Paper No. 15. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2008.



Schwartz, Moshe. *The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, Analysis, and Options for Congress*. Report for Congress. Congressional Research Service, May 13, 2011. <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40835.pdf>.

Shearer, David. "Outsourcing War. Why Mercenaries are a Fact of Warfare." *Foreign Policy*, September 15, 1998. <https://foreignpolicy.com/1998/09/15/outsourcing-war/>.

Singer, Peter W. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. New York: Cornell University Press, 2003.

Spearin, Christopher. "UN Peacekeeping and the International Private Military and Security Industry." *International Peacekeeping* 18, no. 2 (2011): 196–209. <https://doi.org/10.1080/13533312.2010.546099>.

Spicer, Tim. *An Unorthodox Soldier: Peace and War and the Sandline Affair*. Edinburgh: Mainstream Publishing Company (Edinburgh) Ltd., 1999.

Tkach, Benjamin, and Joe Phillips. "UN Organizational and Financial Incentives to Employ Private Military and Security Companies in Peacekeeping Operations." *International Peacekeeping* 27, no. 1 (2020): 102–23. <https://doi.org/10.1080/13533312.2019.1698296>.

Кутейников, А. «Семья ООН»: Старые и новые члены // Международные процессы. – 2014. – Т. 12. – № 4. – С. 66–77. [Kuteinikov, A. "UN Family: Old and

New Members." [«Sem'ya OON»: Starye i novye chleny] *International Trends* 12, no. 4 (2014): 66–77] [In Russian].

Метелева, Е.Р. Разработка теоретико-методологических положений сетевого управления // Известия ИГЭА. – 2008. – № 3 (59). – С. 69–72. [Metel'eva, E.R. "The Development of Theoretical and Methodological Approaches to Network Governance" [Razrabotka teoretiko-metodologicheskikh polozhenii setevogo upravleniya] *Izvestiya IGEA*, no. 3 (59) (2008): 69–72] [In Russian].

Никитин, А.И. Миротворчество ООН: обновление принципов, реформирование практики // Мировая экономика и международные отношения. – 2016. – Т. 60. – № 3. – С. 16–26. [Nikitin, A.I. "United Nations Peacekeeping Operations: Reconsidering the Principles, Reforming the Practice." [Mirovorchestvo OON: obnovenie printsipov, reformirovanie praktiki] *World Economy and International Relations* 60, no. 3 (2016): 16–26] [In Russian].

Энтин, М.Л., Энтина, Е.Г. Обратно в юридическое средневековье? // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018. – № 2 (69). – С. 35–43. [Entin, M.L., and Ekaterina G. Entina. "Back to the Middle Age Law?" [Obratno v yuridicheskoe srednevekov'e?] *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, no. 2 (69) (2018): 35–43. DOI: 10.12737/art.2018.2.5.] [In Russian].

#### Author

*Maria A. Nebolsina,*

PhD in Political Science, Researcher for the Center of Euro-Atlantic Security of the International Studies Institute, MGIMO University, 76 Vernadsky Avenue, Moscow, 119454.

**e-mail:** [nebolsinama@gmail.com](mailto:nebolsinama@gmail.com)

#### Additional information

Received: July 16, 2020. Accepted: December 16, 2020.

#### Funding

The article was supported by a grant from the International Studies Institute at MGIMO University, Project No. 1921-01-07: "New Forms of Strategic Competition of the Great Political Powers in the 21<sup>st</sup> Century" as part of the "Analysis and Forecasting the Evolution of International Relations in the Context of a Changing Technology" project.

#### Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

#### For citation

Nebolsina, Maria A. "Private Military and Security Companies in UN Peacekeeping Operations: Problems and Perspectives." *Journal of International Analytics* 11, no 3 (2020): 61–77. <https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-61-77>

# Частные военные и охранные компании в миротворческих операциях ООН: проблемы и перспективы

## АННОТАЦИЯ

В то время как некоторые государства-члены ООН воздерживаются от предоставления миротворцев по соображениям безопасности, ООН часто обращается за поддержкой к частному рынку безопасности. В свою очередь, частные военные и охранные компании (ЧВОК) берут на себя рискованные миссии и заполняют пробелы в снабжении. Общепринятой практикой является критика ЧВОК за то, что они не имеют четкого международно-правового статуса, действуют в “серой” зоне права и не несут ответственности за свои действия. Кроме того, ООН часто приравнивает ЧВОК к наемникам прошлого и призывает к строгому регулированию и надзору за их деятельностью. Эта практика осталась неизменной со времени реформ 1992 г., и ООН ничего не сделала для сокращения участия ЧВОК в миротворческих миссиях. Напротив, под давлением лобби частной охранной индустрии она фактически увеличила расходы на пользование услугами ЧВОК на беспрецедентные суммы.

Положение ООН как уникальной универсальной межправительственной организации освобождает ее от значительной прозрачности, подотчетности и реформ. В то время как частная охранный индустрия включает в себя различные ЧВОК, которые конкурируют за контракты в зонах конфликтов и постконфликтных районах, у ООН нет никаких конкурентов в миротворческих процедурах. ООН критикует ЧВОК за их нарушения прав человека и пренебрежение международным правом, но продолжает нанимать их для своих миротворческих миссий. В данной статье рассматривается проблема вовлечения ЧВОК в миротворческие операции ООН. Она направлена на то, чтобы ответить на следующие основные вопросы: как ЧВОК, являясь партнерами ООН в миротворческом процессе, способствуют защите прав человека, что является одним из основных декларируемых принципов организации? Могут ли ЧВОК стать признанным инструментом в рамках системы ООН? Улучшатся ли миротворческие усилия ООН в результате найма ЧВОК?

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*ЧВОК, ООН, миротворческие операции, эффективность и результативность миссий, аутсорсинг и приватизация безопасности, наемничество, подотчетность ЧВОК*

### Сведения об авторе

*Мария Александровна Небольсина,*  
кандидат политических наук,  
научный сотрудник Центра евро-атлантической безопасности  
Института международных исследований МГИМО,  
119454, Москва, Проспект Вернадского, 76.  
**e-mail:** neboldsinama@gmail.com

**Дополнительная информация**

Поступила в редакцию: 16 июля 2020. Принята к публикации: 16 декабря 2020.

**Сведения о финансировании**

Статья выполнена при поддержке гранта Института международных исследований МГИМО (проект № 1921-01-07): «Новые формы стратегической конкуренции великих политических держав в XXI веке» в рамках проекта «Анализ и прогнозирование эволюции международных отношений в контексте меняющихся технологий».

**Конфликт интересов**

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

**Цитирование**

*Небольсина, М.А.* Частные военные и охранные компании в миротворческих операциях ООН: проблемы и перспективы // Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 61–77.  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-61-77>

# The United States in a World of Great Power Competition

Jeffrey Mankoff

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-78-94>

## ABSTRACT

The adoption of the 2017 U.S. National Security Strategy (NSS) marked Washington's official pivot to "great power competition" as the conceptual framework for U.S. foreign policy. The shift to great power competition as the foundation for U.S. foreign policy represents an acknowledgment that the "forever wars" in the Middle East had become an expensive, strategically dubious distraction from the more pressing challenge posed by a revanchist Russia and a rising China. The template for much of the "new" thinking about great power competition is the Cold War – the last time the U.S. faced a peer competitor – whose shadow hangs over much thinking about U.S. policy toward Beijing and Moscow. In many ways, though, the Cold War was an outlier in the history of U.S. foreign policy, a product of very specific circumstances that are unlikely to be replicated in the 21<sup>st</sup> century. A danger exists in seeing the Cold War as a typical example of great power competition, or in using it as a template for U.S. foreign policy in the 21<sup>st</sup> century. Great power competition is usually a chronic condition, which is to say, more or less incurable. In order for a country like the United States to enter a new era of great power competition with China and Russia, it will need to convince the American public that the stakes are high and the dangers are great enough to justify the costs.

Without the ideological or existential stakes of the Cold War, public support for an assertive strategy of containing Chinese and Russian influence will likely be hard to maintain. Rather, the U.S. is likely to continue the reversion toward its pre-Cold War pattern of seeking to insulate itself from the dangers of the world, and increasingly pass the burden of resisting the expansion of Chinese and Russian influence to others.

## KEYWORDS

*Great power competition, U.S. foreign policy, Cold War, Russia, China*

The adoption of the 2017 U.S. National Security Strategy (NSS) marked Washington's official pivot to "great power competition" as the conceptual framework for U.S. foreign policy. Designed to signal an end to the nearly two decades of counterterrorism and counterinsurgency – and with them, the greater Middle East – dominating U.S. strategic thought, the NSS singled out Russia and China as rivals that "challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity."<sup>1</sup> It was also a template for the grand strategy (to the extent that such a thing exists) of the United States for the foreseeable future, albeit one deeply indebted to the past. The template for much of the "new" thinking about great power competition is the Cold War – the last time the U.S. faced a peer competitor – whose shadow hangs over much thinking about U.S. policy toward Beijing and Moscow.<sup>2</sup>

In many ways, invoking the Cold War as a template makes sense. Most of the existing U.S. national security bureaucracy was built for that kind of competition. Moreover, unlike the "forever wars," the Cold War appears to offer a satisfying narrative arc, with its largely bloodless (for the United States at least) triumph over the Soviet "evil empire" vindicating in retrospect not only the strategy of containment, but also many of the less savory activities – like coups and electoral interference – that the U.S. undertook in its name. President Donald Trump's lament that "We never win, and we don't fight to win," captured a widely held frustration about the ambiguity of recent conflicts.<sup>3</sup> Pivoting back to something like Cold War-style great power competition therefore allows the U.S. to return to familiar ground, and has for that reason been embraced by much of the national security establishment in a way that counterinsurgency and counterterrorism never was.

In many ways, though, the Cold War was an outlier in the history of U.S. foreign policy, a product of very specific circumstances that are unlikely to be replicated in the 21st century. The period from 1941, when Franklin Roosevelt led the U.S. into World War II, through the end of the Cold War circa 1989 was thus an exceptional period in U.S. history – even if its exceptional nature is often overlooked in Washington today. Roosevelt and his successors from both parties embraced the necessity of U.S. global leadership as necessary to beating back the threat of first Nazism and then Communism. Those four and a half decades produced a vast national security state and something like a consensus among the American public on the importance of global engagement. The shift was to a large degree a product of the stakes involved. The nuclear-armed Soviet Union came to be seen as an expansionary, revolutionary power that threatened the very existence of the United States. The idea of the United States as the head of a besieged "free world" underpinned support for policies and institutions that were out of keeping with much of the country's previous history.

- 1 "National Security Strategy of the United States of America," The White House, December 2017, accessed November 19, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- 2 Robert D. Kaplan, "A New Cold War Has Begun," *Foreign Policy*, January 2019, accessed November 19, 2020, <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>; Niall Ferguson, "The New Cold War? It's With China, and It Has Already Begun," *New York Times*, December 2019, accessed November 19, 2020, <https://www.nytimes.com/2019/12/02/opinion/china-cold-war.html>; Katrina Vanden Heuvel, "From the Hope of 1989 to a New Cold War," *Washington Post*, November 2019, accessed November 19, 2020, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/11/12/hope-new-cold-war/>; Evan Osnos, David Remnick, and Joshua Yaffa, "Trump, Putin, and the New Cold War," *The New Yorker*, February 2017, accessed November 19, 2020, <https://www.newyorker.com/magazine/2017/03/06/trump-putin-and-the-new-cold-war>.
- 3 Donald Trump, "Remarks by President Trump in Meeting with the National Governors Association," The White House, February 27, 2017, accessed November 19, 2020, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-meeting-national-governors-association/>.

The quick and unexpected end of the Cold War left in place much of the institutional and conceptual infrastructure that had been out together to fight it, even as the underlying conditions that reconciled the American public to the costs of the Cold War were eroding. The post-Cold War “unipolar moment” saw a gradual return of the older ways of thinking about the United States’ role in the world.<sup>1</sup> Engagement and leadership were fine, and existing institutions like NATO were valued. The U.S. even embraced the quixotic effort to spread democracy to the former Soviet Union. The public was willing to support these efforts up to a point, but only when the costs were low. From Mogadishu to Priština, the tolerance for casualties, for enduring commitments, was limited. Of course, the September 11, 2001 terrorist attacks provided a new sense of purpose – though even then, political leaders were wary of asking ordinary Americans to pay a price in the form of higher taxes or conscription. Eventually, the messy, ambiguous “forever wars” against Al-Qaeda and its ilk only accelerated the backlash against the United States’ self-proclaimed role of leader, with opposition to foreign adventures a winning political message for both Barack Obama in 2008 and Donald Trump in 2016. Though in keeping with the traditional patterns of thought about U.S. foreign policy that dominated discussions before 1941, that shift represents a potentially significant obstacle to the idea of a sustained Cold War-style competition with Russia and/or China in the 21<sup>st</sup> century.

Not only is the nature of the competition itself different – with less of an ideological divide and lower stakes for the United States – but conditions within the United States itself are less favorable to the kind of sustained commitment that the Cold War involved. While China and Russia are in their own ways revisionist powers, especially in their respective neighborhoods, the threat they pose to the United States as such is limited. Nor is the current era of great power competition defined by the contest of political models to anything like the degree of the Cold War. Victory or defeat is unlikely to come with the fall of the political system of one of the sides. Meanwhile, the United States itself faces serious internal problems that will require significant effort (and investment) to repair.

Without the ideological or existential stakes of the Cold War, public support for an assertive strategy of containing Chinese and Russian influence will likely be hard to maintain. Rather, the U.S. is likely to continue the reversion toward its pre-Cold War pattern of seeking to insulate itself from the dangers of the world, and increasingly pass the burden of resisting the expansion of Chinese and Russian influence to others. Pressure on defense spending is already growing, despite the rhetorical emphasis on great power competition. Such skepticism is only likely to grow in time. Like a chronic medical condition, the current era of great power competition is thus likely to require the United States to think more about management and mitigation of negative sequelae than about victory parades.

1 Brands 2016.

## Modes of Great Power Competition

One of the most significant factors that will determine the United States' ability to compete with and confront Russia and China is the impact that the activities of Chinese and Russian will have on U.S. interests. The U.S. overcame its traditional aversion to great power competition during the Cold War because the military and political stakes were perceived as existential. The Cold War was thus not only a "traditional" competition between great powers, but also an ideological struggle where defeat was perceived (by both sides) as fatal to their domestic political orders. While today's competition between the U.S., China, and Russia has ideological elements, the major disputes center on power and interests. Today's era of great power as competition is therefore more likely to resemble the realist competition of pre-1914 Europe than the ideological/political struggle of the Cold War. The distinction is important, because it has implications for how this competition is likely to develop, and will also affect the ability of the United States to sustain an enduring, Cold War-style competition.

Realists focus on power and the anarchic nature of the international order as the main drivers of rivalry and conflict. They often look back to Thucydides' account of the Peloponnesian War, which, he averred, was caused by "the growth of Athenian power and the fear which this caused in Sparta" as the original statement of realist principles.<sup>1</sup> Realists are largely agnostic about the nature of states' internal regimes, suggesting that states (especially great powers) behave more or less the same regardless of the nature of their government. Classical realists blame human nature, what Hans Morgenthau termed "interest defined as power": because humans (and therefore, states) seek power, great power politics is anarchic and characterized by competition without reference to moral considerations.<sup>2</sup> Neorealists like Kenneth N. Waltz, and John J. Mearsheimer point to the distribution of power within the international system as a key variable<sup>3</sup>. Because both classical realists like Morgenthau and "defensive" neorealists like Waltz (who believe states seek to maximize security to survive) view competition in terms of power and interests, they suggest that such competitions can be managed by states' choosing to pursue cautious foreign policies that aim to preserve a balance of power ("offensive" neorealists like Mearsheimer, conversely, argue that states seek security not in balance but in domination, producing instances of "hegemonic war" between rising and declining powers, which Graham Allison recently termed the "Thucydides Trap").<sup>4</sup>

Whereas most realists identify power and interests as the main sources of conflict (and suggest that the type of regime plays a small role, if any at all), liberal theorists, beginning with Immanuel Kant, argue that domestic politics do matter. Traditionally, liberals have argued that democratic states are more pacific, because, as Kant noted, the citizens who must bear the burdens of conflict from taxation to conscription are also the ultimate source of sovereignty.<sup>5</sup> More recent scholarship in the liberal

1 Thucydides 1972, 23.

2 Morgenthau 1978, 4–15.

3 Waltz 1979; 2000; Mearsheimer 2001.

4 Ibid.; Allison 2017.

5 Immanuel Kant, "Perpetual Peace: a Philosophical Sketch," 1795, accessed November 19, 2020, <https://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/kant/kant1.htm>.



tradition has focused on the proposition that democratic states are less likely to fight one another, the so-called democratic peace theory.<sup>1</sup>

In recent years, the study of historical cases has produced several qualifications and revisions to this theory. One of the most important of these, pointed out recently by Casey Crisman-Cox and Michael Gibilisco, posits that, while democracies may rarely fight one another, they are more likely to initiate wars against non-democratic rivals due to the role of public pressure and the ability to cast conflicts in moral terms.<sup>2</sup> According to this view, the role of public opinion gives democratic governments an incentive to ideologize conflicts with autocratic rivals. Such conflicts are likely to be more all-encompassing, ending only with the collapse or disappearance of one of the sides. Some theorists go further, suggesting that great power competition as such – from the Peloponnesian War onwards – is as much about the struggle between democracy and autocracy as it is about interests and power.<sup>3</sup> The recent history of great power competition lends support to this view: World War II and the Cold War, at least, were very much cast in ideological terms, with participants on both sides portraying them as struggles between autocracy (or the more modern concept of totalitarianism) and democracy, and lasting until one of the sides disappeared completely.<sup>4</sup>

Whether the competition between the U.S., China and Russia can be managed more or less effectively or, rather, whether it will accelerate into a Cold War-type confrontation will depend to a significant degree on whether it demonstrates the features of a realist struggle over power balances, or a competition of ideology that takes on a zero-sum mien. If it remains a struggle carried out largely in realist terms, that is, over concrete interests and influence, it may well be manageable short of conflict. If the sides can acknowledge each other as legitimate actors with at least some legitimate interests, it will be easier for them to adopt cautious policies designed to preserve a balance of power, including bargaining and negotiation. If, conversely, the competition is portrayed in ideological terms, it will be harder for the protagonists to accept the legitimacy of one another's claims, and the competition is more likely to take on the appearance of a zero-sum game.

U.S. policymakers appear at least implicitly aware of the distinction between realist and what could be termed ideological competitions. The NSS and other national security documents attempt to portray the competition with Beijing and Moscow in ideological terms. While the countries do maintain rather different political systems, the "ideologization" of the competition with Russia and China also appears to stem from the recognition that the American public remains wary of the costs inherent in great power competition. Drawing parallels with the Cold War allows policymakers and pundits to mobilize public opinion for sustained competition at a time when the United States' own political and economic order seems increasingly troubled and support for overseas engagement can no longer be assured.

1 Russett et al. 1995.

2 Crisman-Cox, Gibilisco 2018.

3 Kroenig 2020.

4 Arendt 2004.

## The United States, Great Power Competition, and International Order

Great power competition has been the default mode of international relations in Europe for most of the past five centuries, but a historical outlier for the United States, which only became a “great” power (in terms of capabilities, at least) around the end of the 19th century. The United States’ very different historical circumstances have made it in some ways less equipped to operate in a world organized around great power competition than many of its allies or its main rivals, Russia and China.<sup>1</sup> The United States’ main experiences of great power competition occurred in the mid- to the late 20th century, first against the Axis powers in World War II, and then against the Soviet Union during the Cold War. Both these competitions were characterized by what appeared to be existential stakes that were exacerbated by the clear ideological distinction between the contestants.

For most of its history, the U.S. has been insulated from great power competition, and – World War II and the Cold War notwithstanding – has long had an aversion to the messy compromises and costs that great power competition necessarily entails. Bordered by comparatively pacific and much weaker neighbors to the north and south and oceans to the east and west, the United States has for most of its history been all but immune to foreign invasion or attack. Freed from the dangers that come with facing a peer competitor on its doorstep, the United States developed an approach to the world in which considerations of morality played a much more important role. In line with the Puritan preacher and Massachusetts Bay Colony founder John Winthrop’s vision of America as a “shining city on a hill”, debates about U.S. foreign policy in the pre-World War II era were conducted largely in terms of vindicating American values and protecting American liberty.

That approach implied rejecting on some level the Old World and its practice of the Machiavellian arts of diplomacy. President George Washington’s 1796 farewell address, with its warning “to steer clear of permanent alliances with any portion of the foreign world” and “to maintain inviolate the relations of peace and amity towards other nations” remained a guiding light for subsequent foreign policy debates.<sup>2</sup> Likewise, the United States’ founding generation was averse to the idea of a permanent military establishment. James Madison, the primary author of the U.S. Constitution, argued against allowing the U.S. to maintain a permanent standing army lest, like ancient Rome, America’s liberties “proved the final victim to her military triumphs,” while the U.S. Constitution explicitly forbade Congress from appropriating money to the military for longer than two years at a time.<sup>3</sup>

During its subsequent rise to global power, the U.S. rarely faced great power rivals. The main exception was the conflict with Great Britain that is called the War of 1812 (1812–1814) in the United States. In the course of that conflict, a British raiding party managed to occupy and burn much of Washington in August 1814. With the possible exception of the 2001 terrorist attacks, the British occupation of Washington remains

1 Brands, Edel 2019, 64–89.

2 George Washington, “Washington’s Farewell Address 1796,” Yale Law School, Avalon Project, accessed November 19, 2020, [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/washing.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/washing.asp).

3 James Madison, “The Federalist Papers: No. 41,” Yale Law School, Avalon Project, January 1788, accessed November 19, 2020, [https://avalon.law.yale.edu/18th\\_century/fed41.asp](https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed41.asp).

the most serious attack carried out by a foreign power against the continental United States. Like 9/11, the burning of Washington was shocking because it challenged a deeply held belief that the U.S. itself was immune to the dangers that other powers faced. If 9/11 convinced U.S. leaders to go abroad to hunt down the perpetrators, the War of 1812 helped make the case that the U.S. should stay out of Europe's quarrels and focus on its own area of the world, from which the European great powers were quickly receding.<sup>1</sup>

Committed to upholding the Monroe Doctrine, which sought to exclude any European presence from the Western Hemisphere, the United States would over the course of the 19<sup>th</sup> century extend its territory to the Pacific coast essentially without opposition – apart from that of the Native Americans, who were displaced and often slaughtered in the process. One of Abraham Lincoln's underappreciated accomplishments during the U.S. Civil War (1861–1865) was preventing international recognition of the Confederacy, thereby excluding participation in the war by any of Europe's great powers.<sup>2</sup> Most of its post-Civil War military engagements were unequal contests with Native Americans or colonial adventures in Latin America and the Pacific. Even Spain, the one European state whose armies the U.S. faced on the battlefield between 1865 and 1914, was at the time of the 1898 Spanish–American War a second-rate power unable to mount an effective defense of its overseas outposts in the Caribbean and the Pacific.

The United States' isolation from the rivalries in Europe was instrumental in its own development as a major power. However, by the turn of the 20<sup>th</sup> century, the very size of the United States and its presence in the globalizing economy of the day compelled it to take on a larger international role, even if the American public and many of its leaders remained uncomfortable with that role. It was only with the decision to enter the World War in the spring of 1917 that the United States confronted the full reality of great power competition in all its military, ideological, economic, and other aspects. It was not, however, an experience many Americans appreciated or were eager to repeat.<sup>3</sup>

While many leading diplomats and politicians, notably former President Theodore Roosevelt, argued that the threat of a German-dominated Europe posed a direct threat to U.S. interests, the conflict remained distant to most Americans. Even after a German U-boat sank the ocean liner RMS *Lusitania* in May 1915, killing 128 Americans, President Woodrow Wilson was able to successfully campaign for re-election on the slogan “he kept us out of war.” It was only after Germany's decision to resume unrestricted submarine warfare and the publication of the so-called Zimmermann Telegram proposing a military alliance between Germany and Mexico – which would have cost the U.S. its southwest states – that the balance shifted in favor of U.S. intervention.

Even then, Wilson was only able to win public support for a declaration of war by framing the conflict in ideological terms. Calling the resumption of unrestricted

1 Gaddis 2005, 7–34.

2 Mahan 1999.

3 Jeffrey Mankoff, “Once More Over There: European Security at the End of the American Century,” War on the Rocks, April 2017, accessed November 19, 2020, <https://warontherocks.com/2017/04/once-more-over-there-european-security-at-the-end-of-american-century/>.

submarine warfare nothing less than “warfare against mankind,” Wilson stated that his objective was “to vindicate the principles of peace and justice in the life of the world as against selfish and autocratic power and to set up among the really free and self-governed peoples of the world such a concert of purpose and of action as will henceforth ensure the observance of those principles.”<sup>1</sup>

Wilson’s effort to re-shape international order along democratic lines – to “make the world safe for democracy,” as he put it – went against domestic opposition and Europe’s geopolitical realities. America’s wartime allies, particularly France, demanded that Germany be permanently weakened in order to restore a balance of power. Meanwhile, domestic opposition blocked Wilson’s attempt to secure participation in the new League of Nations. The U.S. military shrank from nearly 4 million men in November 1918 to less than 220,000 just a year later. After the Senate rejected Wilson’s Versailles Treaty, Warren Harding was elected president in 1920 promising a “return to normalcy,” which implied an end to overseas adventures. With the failure of Wilson’s attempt to give World War I meaning as an ideological crusade, his successors – and the American public – turned their collective backs on the messy power competitions engulfing both Europe and Asia in the interwar period.

Despite the growth of extremism and regional conflicts, the 1920s and 1930s were the heyday of U.S. isolationism. With the exception of several thousand troops in the Philippines, the only overseas U.S. deployments between the two world wars were small garrisons stationed in China and around the Caribbean.<sup>2</sup> During both the boom years of the 1920s and the Depression of the 1930s, U.S. leaders avoided being drawn into great power competition. Though strongly criticized in retrospect, this reticence reflected the mood of the era, which was in keeping with pre-World War I ideas about the United States’ need to insulate itself from the dangers of the wider world.

Not even the start of World War II could shake the U.S. reticence about a return to great power politics. While Franklin Roosevelt supported the Allied cause indirectly through programs like the Lend-Lease policy, he recognized that public opinion and the Neutrality Acts of the 1930s prevented more direct assistance, even after German forces occupied Poland, Denmark, Norway, the Low Countries, and France in 1939–1940. Had German leader Adolf Hitler not gratuitously declared war on the U.S. four days after the Japanese bombed Pearl Harbor, it is possible the U.S. war effort would have been confined to the Asia-Pacific Theater. Once the war started, Roosevelt was able to maintain public support for a draft, higher taxation, and increased regulation of the economy in large part because he was able to portray the struggle with Nazism (and, to a lesser degree, Japanese imperialism) as a crusade against tyranny.

### **The U.S. in the Era of Superpower Rivalry**

In contrast to the post-1918 period, at the end of World War II, the U.S. did not retreat back into isolation, but built an entire system of alliances and overseas basing arrangements that confirmed its role as a global power, based to a large degree on

1 Woodrow Wilson, “Wilson’s War Message to Congress,” April 1917, accessed November 19, 2020, [https://www.lib.byu.edu/index.php/Wilson's\\_War\\_Message\\_to\\_Congress](https://www.lib.byu.edu/index.php/Wilson's_War_Message_to_Congress).

2 Stewart 2010, 55–74.

the emergence of ideological competition with the USSR in the immediate aftermath of the ideological struggle against Nazism. The combination of ideological rivalry and the visceral fear of nuclear war helped overcome the United States' longstanding reticence about wading into the arena of great power competition. Fighting the Cold War required the U.S. to embrace many of the "realist" tools that figures like Wilson had long disdained, and which could only be justified politically by the perceived stakes of the competition: the balance of power, spheres of influence, and reciprocity.<sup>1</sup> These concepts were rarely embraced by the American public, but were tolerated in large part because for the first time in the modern era, the U.S. believed itself vulnerable, much as the European powers responsible for developing the framework for great power competition in the first place had always been.

Throughout the Cold War, the United States was prepared to regulate the competition by conceding Moscow a sphere of influence, primarily in Eastern Europe, as codified in the 1945 Yalta agreement. While Roosevelt, British Prime Minister Winston Churchill and Soviet General Secretary Josef Stalin had agreed at Yalta that the liberated European states would establish through "free elections Governments responsive to the will of the people," Soviet military occupation ensured that governments in Bulgaria, Czechoslovakia, East Germany, Hungary, and Poland eventually fell under Communist control.<sup>2</sup> Many Americans thus criticized the Yalta agreement as a betrayal of U.S. values. Senator Joseph McCarthy pointed to the Yalta agreement to bolster his case that Communist agents had infiltrated the United States Department of State, while later critics called Roosevelt weak for allowing Eastern Europe to become "captive nations" of the Soviet Union.<sup>3</sup> Criticism spiked when the U.S. stood by as Soviet-backed Communist parties seized power across much of Eastern Europe in 1947–1948, or when Soviet troops put down anti-Communist risings in East Germany (1953), Hungary (1956), and Czechoslovakia (1968).

Not only did great power competition force the United States to confront the limits of its power, it also led Washington to undertake the same kind of Machiavellian actions it had criticized other states for in the past. In much of Latin America, Asia, and parts of Africa, the U.S. kept Communist (or even moderately leftist) movements out of power by supporting brutal, corrupt military regimes and guerrillas. Elsewhere, Washington sponsored coups against democratically elected leaders seen as being too close to Moscow, including Mohammad Mosaddegh in Iran and Salvador Allende in Chile. The Vietnam War, which the U.S. prosecuted for the kind of amoral, balance of power considerations that have always characterized great power competition, crystallized a backlash at home and sparked large-scale social unrest that eventually forced Washington to withdraw.

The seemingly existential stakes of the Cold War also forced the United States to agree to tie its own hands and tolerate an unprecedented degree of vulnerability

1 Gregory D. Foster, "Why the Founding Fathers Would Object to Today's Military," *Defense One*, July 2013, accessed November 19, 2020, <https://www.defenseone.com/ideas/2013/07/why-founding-fathers-would-object-todays-military/66668/>.

2 "Yalta Conference Agreement, Declaration of a Liberated Europe," Woodrow Wilson Center Digital Archive, February 11, 1945, accessed November 19, 2020, <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116176.pdf>.

3 Jason Deparle, "The World; the Bitter Legacy of Yalta: Four Decades of What-Ifs," *New York Times*, November 1989, accessed November 19, 2020, <https://www.nytimes.com/1989/11/26/weekinreview/the-world-the-bitter-legacy-of-ylta-four-decades-of-what-ifs.html>.

as the price of stability. Beginning with the Strategic Arms Limitation Talks (SALT) in 1969, Washington and Moscow negotiated an interlocking set of agreements to cap the number of nuclear warheads and delivery vehicles in each other's arsenals. Among other agreements, the SALT process produced the 1972 Antiballistic Missile Treaty (ABM Treaty) limiting the number and types of systems that either side could deploy to protect their respective homelands from attack. The arms control process, and the ABM Treaty in particular, was designed to regulate the Cold War-era condition of mutually assured destruction (MAD), ensuring that neither Washington nor Moscow could launch a devastating first strike. It rested on an acknowledgment that strategic stability was best served by ensuring that both sides retained an ability to retaliate.

MAD and the agreements sustaining it were likewise subjected to widespread criticism in the United States, both from the antiwar left that saw them as literally mad, as well as from the more ideological right that sought security in primacy. By the mid-1970s, Ronald Reagan had become the leading spokesman for the latter, and his victory in the 1980 presidential election was seen at the time as a defeat for the arms control process and the idea of regulating U.S.–Soviet strategic competition on the basis of MAD. Reagan's support for a space-based anti-ballistic missile system (the Strategic Defense Initiative, mocked as “Star Wars” by critics) that contravened the ABM Treaty was popular in the United States largely because it promised to restore the invulnerability of the U.S. homeland, insulating Americans from the costs of sustaining the Cold War. The SDI was never built and Reagan ultimately surprised both supporters and critics by becoming a latter day convert to arms control, but the United States' enduring, almost “theological” belief in missile defense (regardless of its cost, efficacy, or effects on strategic stability) reflects the same desire for insulation from the threats and troubles of the wider world.<sup>1</sup>

### The New Era of Great Power Competition

The costs of these compromises to U.S. values and security, which the country accepted during the Cold War, look easier to justify in retrospect because the Cold War ended peacefully and left the United States in a position of unmatched global power. While nothing about that outcome was preordained, it has powerfully shaped U.S. strategic culture, giving rise to potentially unrealistic expectations about the nature of the very different strategic competition unfolding today with Russia and China. It is easy, in other words, to romanticize the Cold War or to see it as more “normal” than it really was. As the U.S. starts to re-embrace the logic of great power competition, it risks assuming that the Cold War-era template – realist activities justified in ideological terms – can be applied in what looks to be a very different strategic and political context. For multiple reasons though, competition with China and Russia in the 21<sup>st</sup> century is not likely to resemble competition with the USSR in the 20<sup>th</sup> century.

First, neither Beijing nor Moscow is likely to make itself quite so easy to mobilize against. Both Russia and China have learned from the Soviet Union's mistakes and are unlikely to repeat them. Beijing has made study of the Soviet

1 “Missile Defense: National Missile Defense: Defense Theology with Unproven Technology,” Center for Arms Control and Nonproliferation, accessed November 19, 2020, <https://armscontrolcenter.org/issues/missile-defense/>.



experience *de rigueur*. As it carries out its own plans for economic development, entire schools of thought have emerged around assigning blame for the collapse of the Soviet Union.<sup>1</sup> Even President Xi Jinping has weighed in on this debate, arguing that the Soviet leaders' "ideas and convictions wavered" to the point that "all it took was one quiet word from Gorbachev" for the whole thing to come crashing down.<sup>2</sup> Preventing the same thing from happening is central to Xi's efforts to shore up Communist Party authority through a mix of anti-corruption measures and draconian crackdowns on civil society.

In Russia too, many analysts, scholars, and officials have made avoiding the mistakes of the late Soviet era a priority. Moscow has been particularly cautious in its handling of the economy, seeking to prevent a recurrence of the scarcity that was a feature of late-Soviet life and was instrumental in draining the system of legitimacy. It is also much more conservative with military spending; whereas the Soviet Union's defense budget may have eaten up as much as a quarter of the country's GDP by the 1980s, Russia's military spending peaked in 2016 at 5.5% of GDP, and was less than 4% in 2019, despite the modernization of its weapons systems and ongoing interventions in Ukraine, Syria, and elsewhere.<sup>3</sup> Russian officials, including President Vladimir Putin, have stated publicly that they will not engage in a costly arms race with the United States.<sup>4</sup>

While the possibility of future breakdowns in Russia, China, or both is certainly within the realm of possibility given the inherent fragility of authoritarian systems, both are far more nimble and open – and unconstrained by ideology – than the USSR was. Even if their current governments disappear, it is far from clear that Chinese or Russian foreign policy would change all that much. The aspiration for great power status (and the material bases underpinning it) are deeply entrenched in both countries for reasons of history, culture, geography, and other factors largely independent of the figure sitting in the Kremlin or Zhongnanhai.<sup>5</sup>

Chastened by the costs of their own ideological and strategic overreach, Beijing and Moscow today are both much more realistic about their ambitions, which center on gaining/sustaining regional primacy and, in a kind of ironic repudiation of Wilson, making the world "safe for autocracy" by challenging the normative hegemony of liberal democracy, rather than fomenting revolution.<sup>6</sup> While the U.S. built up a network of liberal international institutions in partnership with liberal civil society, China and Russia have placed a new emphasis on transforming and bypassing those institutions to create a parallel architecture of illiberal institutions. Bodies like the Shanghai Cooperation Organisation lack the commitment to openness and accountability at the core of Western-sponsored institutions like, for instance, the OSCE, whose role they seek to usurp. This alternative infrastructure is aimed at socializing different

1 Greer Meisels, "What China Learned from the Soviet Union's Fall," *The Diplomat*, July 2012, accessed November 19, 2020, <https://thediplomat.com/2012/07/what-china-learned-from-the-soviet-unions-fall/>.

2 Chris Buckley, "Vows of Change in China Belie Private Warning," *New York Times*, February 2013, accessed November 19, 2020, <https://www.nytimes.com/2013/02/15/world/asia/vowing-reform-chinas-leader-xi-jinping-airs-other-message-in-private.html>.

3 Siemon T. Wezeman, "Russia's Military Spending: Frequently Asked Questions," SIPRI, April 2020, accessed November 19, 2020, <https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounders/2020/russias-military-spending-frequently-asked-questions#:~:text=Although%20Russian%20military%20spending%20decreased,3.9%20per%20cent%20in%202019>.

4 "Vladimir V. Putin's Interview with Al Arabiya, Sky News Arabia and RT Arabic," the Kremlin, October 2019, accessed November 19, 2020, <http://en.kremlin.ru/events/president/news/61792>.

5 Mankoff forthcoming.

6 Jessica Chen Weiss, "A World Safe for Autocracy? China's Rise and the Future of Global Politics," *Foreign Affairs* 98, accessed November 19, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2019-06-11/world-safe-autocracy>.



norms, particularly around sovereignty and the right of states to determine their own political model without outside interference.<sup>1</sup>

While this struggle to shape international institutions reflects the differing political systems and ideological outlooks of the major powers, it is a far murkier divide than those of either World War II or the Cold War – and will consequently make it more difficult for U.S. officials to mobilize public opinion to bear the costs. The Cold War was characterized by two superpowers presenting highly differentiated political and social models throughout the “Third World,” while focusing to varying degrees on transforming the other’s political system. The ideological lines between the 21<sup>st</sup> century United States and its great power rivals are less clearly drawn.

U.S. officials and many U.S. commentators seek to portray the competition with Russia and China in ideological terms. The NSS suggests that the competition is between “those who favor repressive systems and those who favor free societies.”<sup>2</sup> Hal Brands argues that for Beijing and Moscow, “authoritarianism is more than an approach to governing or a means of enriching a corrupt ruling class. It is an ideology in its own right – a distinctive way of looking at the world.”<sup>3</sup> That way of looking at the world, however, is mostly about domestic political order within China and Russia. Both Vladimir Putin and Xi Jinping are convinced their respective political models (which are in fact quite different) are superior to Western-style democracy. Yet neither Beijing nor Moscow aspires in a serious way to export their political systems, in the sense of implanting a Putinist or Communist Party-led regime elsewhere. In other words, they may be authoritarian, but they are more than willing to work with and through democratic regimes abroad, taking advantage of their openness to establish points of leverage – for instance through investment in strategic industries or corrupting political and judicial institutions. While analysts in the West interpret the threat from these activities differently, as a matter of policy, it will be much harder to mobilize public support for a campaign against corruption (from which plenty of U.S.-based institutions and individuals benefit) than it was to mobilize the ideological crusade against Communism.

Along with the opposition between “free” and “authoritarian,” Washington also emphasizes a distinction between “liberal” and “illiberal” systems. Unlike Communism, though, “illiberalism” is defined not so much by what it stands for as what it stands against, i.e. liberalism. It is not a coherent ideology at all, and the role of Beijing and Moscow in supporting it is again less about transforming other states in their own image than it is about challenging the “normative hegemony” of liberalism that has existed since the end of the Cold War, i.e. the idea that Western-style liberalism is the only legitimate form of political organization. Former Kremlin adviser Vladislav Surkov’s notion of “sovereign democracy,” or the idea that each state gets to decide for itself what “democracy” means, is perhaps the clearest articulation of this principle. Tellingly, Russia’s foreign allies and partners thus come from all over the ideological spectrum, from Germany’s far-right Alternative for Germany (AfD) to Greece’s far-left

1 Alexander Cooley, and Daniel H. Nexon, “How American Hegemony Ends: the Unraveling of American Power,” *Foreign Affairs* 99, accessed November 19, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/how-hegemony-ends>.

2 “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, 2017, accessed December 10, 2020, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

3 Brands 2018, 66.

Syriza to much in between. Russia's information operations in the United States before the 2016 elections focused on stoking polarization on both sides of the spectrum. Similarly, China cultivates partners from across the political spectrum, chosen less for their ideological beliefs than for their willingness to adopt China-friendly policies.

The ideological element of the current competition also differs greatly from the Cold War because the contrasts between systems is not nearly as clear cut. Democracy and liberalism are under pressure across much of the West itself, even as Western governments aim to highlight them to draw a contrast with China and Russia. As Freedom House, an NGO that works to promote democracy, notes, U.S. "democratic institutions have suffered erosion, as reflected in partisan manipulation of the electoral process, bias and dysfunction in the criminal justice system, flawed new policies on immigration and asylum seekers, and growing disparities in wealth, economic opportunity, and political influence."<sup>1</sup> Illiberal regimes have also taken power in several Western countries, including established democracies, and while critics have been quick to blame Russian interference for this outcome, most illiberal parties and leaders are homegrown, reflecting status anxiety at a time of pallid growth and accelerating cultural change.<sup>2</sup>

This erosion of democratic governance and liberal norms makes it more difficult for the United States to draw out a meaningful contrast with Russia and China. It is also likely to complicate efforts to mobilize the American public behind an enduring competition with them. President John F. Kennedy's promise that Americans will "pay any price, bear any burden, meet any hardship, support any friend, oppose any foe, in order to assure the survival and the success of liberty" sounds quixotic – not to mention quaint – in a world where the challenges to liberty lie much closer to home.<sup>3</sup> While national security professionals take the challenge of sustaining a U.S.-led global order and U.S. influence in both Europe and Asia seriously, that project is a much harder sell outside the Washington Beltway. Though ordinary Americans may support U.S. engagement in the world, and regard the prospect of a China-dominated East Asia or a Russia-dominated Eastern Europe with discomfort, it is less clear that they will support the tradeoffs that will be needed to guard against that outcome.

Looming over everything is the state of the United States' own political and economic health, especially at a time of mounting economic difficulty caused in part by the COVID-19 pandemic, but with its roots in the 2008 global financial crisis, the country's growing indebtedness and inter-generational distributional conflicts, and, since May 2020, the most significant social unrest since the 1960s. The comparative lack of ideological competition with Russia and China mean that the United States of the 21<sup>st</sup> century is going to have a harder time making the case that the tradeoffs and compromises that are necessary for great power competition, and which the U.S. itself was willing to make during the Cold War, are actually needed – or to sell them to allies who have their own reasons for seeking closer ties with Beijing and/or Moscow.

1 "United States. Freedom in the World 2020," Freedom House, accessed November 19, 2020, <https://freedomhouse.org/country/united-states/freedom-world/2020>.

2 Anne Appelbaum, "A Warning from Europe: the Worst is Yet to Come," *The Atlantic*, October 2018, accessed November 19, 2020, <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/poland-polarization/568324/>.

3 "Inaugural Address of John F. Kennedy," Yale Law School, Avalon Project, January 1961, accessed November 19, 2020, [https://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/kennedy.asp](https://avalon.law.yale.edu/20th_century/kennedy.asp).

Compared to much of the Cold War era, the future of the U.S. economy looks far less certain in the face of its huge national debt, an ageing population, crumbling infrastructure, and political gridlock. With the global financial crisis of 2008 and the 2020 coronavirus pandemic, the U.S. has also endured two massive recessions in just over a decade. Growth averaged just 1.67% per year from 2008–2019, and is likely to decline further once the consequences of the pandemic are clear. U.S. debt has exceeded GDP since the mid-2000s, and has expanded rapidly under the Trump Administration because of unfunded tax cuts and increased domestic spending. While global volatility and the role of the dollar as a reserve currency has kept U.S. borrowing costs low, debt service payments will eat up an increasing share of government revenue in the future. The possibility of a more serious recession or inflation that erodes U.S. purchasing power cannot be ruled out over the medium term.

Meanwhile, domestic expenditures are likely to rise, not only because of the continuing need for fiscal stimuli in the face of the coronavirus pandemic, but also because the U.S. population is ageing. The ratio of productive workers to retirees is growing, and health care and other social services costs are rising. Of course, other countries face similar problems, including China and Russia (China's ratio of workers to retirees is even worse thanks in part to the one-child policy that was in place from 1979 to 2015). But because the United States is a democracy, it faces a higher bar in convincing citizens to support spending for guns rather than butter, especially if its citizens do not see a clear and present danger to their security from abroad.

### **The U.S. in the New Era of Great Power Competition**

Even before the tripartite health/economic/political crisis of 2020 had coalesced, calls for a more restrained approach to U.S. foreign policy were making headway in both political parties, and with a younger generation that has no memory of the Cold War.<sup>1</sup> Such calls for restraint emerged not long after the end of the Cold War, but were temporarily overshadowed by the shock of the 9/11 attacks and the ensuing interventions in Afghanistan and Iraq. While now largely forgotten, George W. Bush campaigned in 2000 for a "humble" U.S. foreign policy, and listed U.S.–Mexico relations as the country's most important foreign relationship. Barack Obama first came to national prominence because of his opposition to the Iraq War, and as president pushed to get U.S. troops out of both Iraq and Afghanistan, and to draw down the U.S. presence in Europe in order to focus attention on Asia.<sup>2</sup> Despite an emphasis on increasing military spending and the rhetorical focus on great power competition in documents like the NSS, Trump's largely transactional view of alliances and skepticism about overseas commitments represent less a repudiation of recent U.S. foreign policy than an intensification of trends long visible beneath the surface.<sup>3</sup>

1 Stephen Wertheim, "The Price of Primacy: Why America Shouldn't Dominate the World," *Foreign Affairs* 99, accessed November 19, 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/afghanistan/2020-02-10/price-primacy>.

2 Stephen M. Walt, "The Broken Policy Promises of W. Bush, Clinton, and Obama," *Foreign Policy*, accessed November 19, 2020, <https://foreignpolicy.com/2016/09/18/broken-foreign-policy-promises-bush-clinton-obama-iraq-syria/>.

3 Michael Birnbaum, "As Trump Hammers NATO Allies on Defense Spending, Military Planners Worry about his '2 Percent Obsession,'" *Washington Post*, accessed November 19, 2020, [https://www.washingtonpost.com/world/europe/trump-wants-all-of-nato-spending-2-percent-on-defense-but-does-that-even-make-sense/2018/07/10/6be06da2-7f08-11e8-a63f-7b5d2aba7ac5\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/world/europe/trump-wants-all-of-nato-spending-2-percent-on-defense-but-does-that-even-make-sense/2018/07/10/6be06da2-7f08-11e8-a63f-7b5d2aba7ac5_story.html).

With Americans facing a mounting series of crises at home and fatigued from two decades of grinding and inconclusive warfare in the Middle East, great power competition offers what seems like a more comforting alternative. After all, the United States' recent experiences of great power competition – during World War II and the Cold War – cast the U.S. in a generally positive light. Both conflicts had clear moral stakes and concluded with the defeat and dissolution of the other side. Not only could the U.S. plausibly claim to be on the side of the angels (notwithstanding the litany of abuses it tolerated on the part of its many “allies”), the sacrifices could be justified in retrospect by the triumphant ends to both conflicts.

A danger exists in seeing these conflicts, especially the Cold War, as typical examples of great power competition, or in using them as a template for U.S. foreign policy in the 21<sup>st</sup> century. For the United States to sustain a Cold War-style great power competition with China and Russia, it will need to convince the American public that the stakes are high and the dangers great enough to justify the costs. The history of U.S. foreign policy, with the exception of the period from 1941 to 1989, is one in which great power competition was more the exception than the rule. The subsequent unipolar moment allowed the United States the luxury of believing that it could shape the world in its own image at minimal cost. The emergence of new great power rivals in Russia and China suggests that the U.S. will either have to trim its ambitions or accept much higher costs. Without a clear moral or ideological divide and with the United States facing domestic challenges perhaps as severe as any since the Civil War, that case will be a very difficult one to make.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Allison, Graham. *Destined for War? Can America and China Escape Thucydides' Trap?* New York: Houghton Mifflin, 2017.

Arendt, Hannah. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Penguin, 2004.

Brands, Hal. “Democracy vs. Authoritarianism: How Ideology Shapes Great Power Competition.” *Survival* 60, no. 5 (Oct/Nov 2018): 61–114.

Brands, Hal. *Making the Unipolar Moment: US Foreign Policy and the Rise of the Post-Cold War Order*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2016.

Brands, Hal, and Charles Edel. *The Lessons of Tragedy: Statecraft and World Order*. New Haven, CT: Yale University Press, 2019.

Crisman-Cox, Casey, and Michael Gibilisco. “Audience Costs and the Dynamics of War and Peace.” *American Journal of Political Science* 62, no. 3 (2018): 566–80.

Friedberg, Aaron. *In the Shadow of the Garrison State: America's Anti-Statism and Its Cold War Grand Strategy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

Gaddis, John Lewis. *Surprise, Security, and the American Experience*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2005.

Kroenig, Matthew. *The Return of Great Power Rivalry: Democracy versus Autocracy from the Ancient World*

*to the U.S. and China*. Oxford and New York: Oxford University Press, 2020.

Mahan, Dean B. *One War at a Time: the International Dimensions of the American Civil War*. Dulles, VA: Brassey's, 1999.

Mankoff, Jeffrey. *Empires of Eurasia: How Imperial Legacies Shape International Security*. New Haven, CT and London: Yale University Press, forthcoming.

Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton, 2001.

Morgenthau, Hans J., *Politics Among Nations: the Struggle for Power and Peace*, 5<sup>th</sup> ed. New York: Alfred A. Knopf, 1978.

Russett, Bruce, Christopher Layne, David E. Spiro, and Michael W. Doyle. “The Democratic Peace.” *International Security* 19, no. 4 (Spring 1995): 164–84.

Stewart, Richard W., ed. *American Military History: the United States Army in a Global Era, 1917–2008*, Vol. II, 2<sup>nd</sup> ed. Washington, DC: Center of Military History, 2010.

Thucydides. *The History of the Peloponnesian War*. trans. Rex Warner. London: Penguin, 1972.

Waltz, Kenneth N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill, 1979.

Waltz, Kenneth N. “Structural Realism After the Cold War.” *International Security* 25, no. 1 (2000): 5–41.

**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: August 17, 2020. Accepted: November 22, 2020.

**Disclosure statement:**

The views expressed in this paper 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. "The United States in a World of Great Power Competition."

*Journal of International Analytics* 11, no. 3 (2020): 78–94.<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-78-94>

# США в мире соперничающих великих держав

## АННОТАЦИЯ

Принятая в 2017 г. Стратегия национальной безопасности зафиксировала поворот Вашингтона к «конкуренции с великими державами» в качестве концептуальной основы внешней политики США. Этот переход представляет собой признание того, что «бесконечные войны» на Ближнем Востоке оказались дорогостоящим, стратегически сомнительным отвлечением внимания от более насущного вызова, исходящего от «ревизионистской России» и растущего Китая. На восприятие конкуренции с великими державами влияет опыт холодной войны – именно тогда США столкнулись с равным по потенциалу конкурентом. Однако холодная война была исключением из истории внешней политики США, продуктом очень специфических обстоятельств, которые вряд ли повторятся в XXI веке. Существует опасность рассматривать холодную войну как типичный пример конкуренции великих держав или использовать ее в качестве шаблона для внешней политики США в XXI веке. Для того чтобы такая страна, как Соединенные Штаты, вступила в новый этап соперничества с великими державами, Китаем и Россией, её руководству необходимо убедить американскую общественность в том, что риски для национальной безопасности – высоки. Без идеологических отсылок к эпохе холодной войны, вероятно, властям США будет трудно поддерживать общественную поддержку проактивной стратегии сдерживания китайского и российского влияния. Автор приходит к выводу, что в США, скорее всего, возобладают изоляционистские настроения, и Америка будет стремиться оградить себя от опасностей мира, перекладывая военно-политическое бремя сопротивления расширению китайского и российского влияния на других игроков.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*Конкуренция великих держав, внешняя политика США, холодная война, Россия, Китай*

### Сведения об авторе

*Джеффри Манкофф,*

Заслуженный научный сотрудник Национального университета обороны (NDU),  
Институт национальных стратегических исследований,  
Вашингтон, 20319-5066.

**e-mail:** jeffrey.a.mankoff.civ@ndu.edu

### Дополнительная информация

Поступила в редакцию: 17 августа 2020. Принята к публикации: 22 ноября 2020.

### Конфликт интересов

Взгляды, изложенные в представленной статье, выражают личные взгляды автора и не отражают официальную позицию Национального университета обороны и Министерства обороны США.

### Цитирование

*Манкофф, Дж.* США в мире соперничающих великих держав //  
Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 78–94  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-78-94>

# Арабский мир в 2010-е: игры метанарративов

Василий Александрович Кузнецов

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-95-112>

## АННОТАЦИЯ

Статья посвящена анализу социально-политической трансформации арабского мира в 2010-е гг. Произошедшие изменения рассматриваются через концепцию неомодерна, уже развивавшейся автором в ряде его более ранних публикаций. Ее ключевым тезисом является идея о новом обращении общества к метанарративам, или «большим рассказам», после того, как постмодернистская критика привела в попытках отказа от них к тотальному релятивизму. В первой части статьи на теоретическом уровне рассматривается проблема метанарративов, предлагается методология исследования социально-политических процессов, определяется общее влияние неомодернистской традиции на политическую реальность. Во второй части статьи выделяются основные современные (либеральный, левый, националистический, консервативный) и домодерные (племенной, исламистский) «большие рассказы», которые определяют содержание и характер общественно-политической жизни в арабском мире в 2010-е гг., ведут к проблематизации новых аспектов социальных отношений. Автор показывает, каким образом актуализация метанарративов сказалась на ходе политического процесса в арабских странах, а также на организации политических систем, выстраивании новых отношений между обществами и государствами. Третья часть статьи посвящена анализу международно-политических процессов в арабском мире. Выявляется влияние «больших рассказов» на конфигурацию региональной подсистемы отношений, формирование и развитие вооруженных конфликтов, состав ключевых игроков, специфику используемых ими стратегий, их идентичность и идентичность региона в целом. В заключении делается вывод о возможности постепенной гармонизации системы региональных отношений в случае формирования «гипертекста», дающего возможность сосуществования государств региона, руководствующихся разными нарративными стратегиями.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*неомодерн, неомодернизм, арабский мир, арабское пробуждение, метанарративы*



Десять лет, прошедшие после событий Арабского пробуждения, серьезно изменили облик Ближнего Востока, причем в самых разных отношениях. Какие-то из произошедших изменений очевидны и сразу бросаются в глаза, другие – менее заметны, но не менее существенны. Исследование этих последствий актуализировало огромный комплекс работ, один анализ которых мог бы стать предметом самостоятельного научного исследования. Вместе с тем легко заметить, что большая доля этих публикаций не претендует на теоретическое осмысление исследуемых процессов и не выходит за пределы эмпирического анализа. Довольно важными исключениями из этой общей закономерности среди отечественных авторов представляются некоторые публикации В.В. Наумкина<sup>1</sup>, И.Д. Звягельской<sup>2</sup>, К.М. Труевцева<sup>3</sup>, А.В. Коротаева<sup>4</sup> и некоторых других авторов. Из зарубежных исследователей можно назвать Р. Хиннебаша<sup>5</sup>, С. Хайдемманна<sup>6</sup>, Б. Корани<sup>7</sup>. Вместе с тем, несмотря на то что труды этих ученых составляют, несомненно, значимый вклад в наше понимание происходящих в ближневосточном регионе процессов, предлагаемые ими теоретические объяснительные модели почти всегда касаются лишь каких-то отдельных феноменов общественной жизни, будь то политический ислам, протестные движения, или трансформация государственных институтов. Однако ключевой вопрос: можно ли создать некую общую концепцию для систематического описания происходящих изменений, остается в основном без ответа. Разрабатываемая в последние годы концепция неомодернизма, включая работы автора в этом направлении<sup>8</sup>, в значительной степени призвана заполнить этот пробел. В настоящей статье оцениваются произошедшие в арабском мире за последние десять лет изменения через это концептуальное переосмысление.

### Неомодернизм и новое отношение к метарассказам

Исходное положение неомодернизма состоит в том, что вслед за эпохой постмодерна в последние годы мир переходит в новое постпостмодернистское состояние. Среди многообразных теорий, описывающих ключевые параметры этой новой реальности (метамодернизм, гипермодернизм, перформатизм)<sup>9</sup>, неомодернистская выделяется общей ориентированностью на анализ, прежде всего, социально-политической сферы. Отталкиваясь от переосмысления ключевого постмодернистского тезиса о недоверии к метанарративам<sup>10</sup>, или «большим рассказам», неомодернизм описывает новое состояние реальности, выдвигая четыре основных тезиса: на смену стремлению к упразднению метанарративов приходит стремление к их использованию; на смену ценностному релятивизму приходит стремление к новой проблематизации ценностей и смыслов соци-

1 Барановский, Наумкин 2018, 5–19; Наумкин 2019, 67–80.

2 Звягельская 2019, 105–123.

3 Труевцев 2017, 143–166.

4 Korotayev, Shishkina 2020, 296–318.

5 Hinnebusch 2015, 205–218; Valbjørn 2015, 218–238.

6 Heydemann 2020, 105019.

7 Korany 2014.

8 Kuznetsov 2020, 132–154.

9 Rudrum, Stavris 2015.

10 Lyotard 1979, 7.

ального бытия; на смену тотализирующей фрагментации приходит стремление к поиску новых единств. Наконец, все это осуществляется с опорой на постмодернистскую иронию. Поскольку три последних тезиса так или иначе выводимы из первого, то имеет смысл сказать о нем подробнее.

При всей важности для постмодернизма идея Ж.Ф. Лиотара о недоверии к метанарративам с самого начала вызывала серьезную критику и не была воспринята в англоязычной традиции, в частности Фр. Джеймисоном и П. Андерсоном. Первый указывал на то, что отрицая нарративы, Ж.Ф. Лиотар сам прибегает к нарративной форме в своих рассуждениях<sup>1</sup>, второй же подозревал, что Ж.Ф. Лиотар осознавал несоответствие собственной концепции окружавшей его капиталистической реальности, в которой метанарративы капитализма, демократии, прав человека были далеки от упразднения<sup>2</sup>.

Парадокс сложившейся ситуации состоял в том, что сколь бы ни были правы критики Ж.Ф. Лиотара и сколько бы ни ниспровергала сама жизнь ключевое положение всей его теории, именно оно оказалось способно несколько десятилетий демонстрировать свою мощь, определяя развитие значительной части философского знания, культуры, а вслед за ними и всего мировоззрения нескольких поколений людей по всему миру.

Если внимательнее вчитаться в текст Ж.Ф. Лиотара, то можно заметить, что философ всегда говорил не об упразднении «больших рассказов», а о недоверии к ним<sup>3</sup>, которое порождает лишь (но вовсе не обязательно воплощаемую в жизнь) возможность отказа от них. Частичная реализация этой возможности в отношении одних метанарративов (социализм, коммунизм и т.п.) создала обманчивое впечатление об окончательной победе других (капитализм, демократия, права человека и т.п.), однако и они, как вскоре выяснилось, подвергались постепенной эрозии. Примером этого может служить реакция ряда интеллектуалов на идеи Ф. Фукуямы о всепобеждающем марше демократии, ведущем к «концу истории», рассуждения Ф. Закарии о нелиберальной демократии, продемонстрировавшие, как повсеместное распространение демократических процедур оборачивается отсутствием конституционного либерализма и хорошего управления<sup>4</sup>. Другой пример – З. Бауман, рассуждавший в 2000 г. о «текучей современности» и «легком» капитализме (в противовес «тяжелому» капитализму XIX–XX вв.) с гораздо более осторожных позиций<sup>5</sup>, чем в начале 1990-х гг., когда он выступал провозвестником постмодернизма и утверждал его социальную теорию, необходимость появления которой, с точки зрения философа, прямо вытекала из основных черт нового состояния реальности: институционализированного плюрализма, разнообразия, случайности и амбивалентности<sup>6</sup>.

Дискуссии 1990–2000-х гг. о демократии и авторитаризме, быстрое распространение гибридных политических режимов по всему миру, кризис политических партий и идеологий в Европе ярко демонстрировали, что в тот момент, когда

1 Jameson 2009.

2 Anderson 1998.

3 Lyotard 1979.

4 Zakaria 2003.

5 Bauman 2000.

6 Bauman 1992, 187.

противостояние двух нарративных политических стратегий (социалистической и капиталистической) увенчалось почти полным поражением одной из них, вторая начала размываться, постепенно превращаясь, если использовать словарь Ж. Бодрийара, в некий симулякр, «кажимость», в референта без обозначаемого. О полном упразднении нарративов речи не шло, однако о скепсисе в отношении них – вполне. И в этом смысле политическая реальность конца XX – начала XXI в. оказывалась вполне постмодернистской.

Если вернуться к Ж.Ф. Лиотару, то стоит напомнить, что его знаменитое эссе о постмодернизме завершается рассуждением о «микронарративах» и локальных консенсусах – рассуждением, как правило, проходящим мимо читателя: «если достигнут консенсус по поводу правил, определяющих каждую игру, и допустимых в ней «приемов», то этот консенсус должен быть локальным, т.е. полученным действующими ныне партнерами и подверженным возможному расторжению»<sup>1</sup>.

В контексте неомодернистской концепции эта мысль очень важна. Проблема с ней заключается в том, как провести границу между мета- и микронарративами в социальной и политической жизни, если мы признаем, с одной стороны, что метанарративы никогда в реальности не были тотальными и всегда существовали в каком-то множестве (и именно эта множественность оправдывала их нарративную функцию), а микронарративы при всей своей локальности не могут вести к полному распаду единых социальных пространств и окончательной атомизации.

Говоря в рамках неомодернистской программы о новом обращении к метанарративам, мы в конечном счете говорим о возвращении в политику диалога, об отказе от тотализирующего (и потому обесмысленного) нарратива, с одной стороны, и об отказе от полной фрагментации смыслов социального бытия, с другой. В каком-то смысле речь здесь идет не об отрицании идеи Ж.Ф. Лиотара, но о ее последовательной реализации. Упомянутые философом локальные консенсусы возможны только тогда, когда они заключаются на фоне подразумеваемого «консенсуса о консенсусах» – своеобразного «гипертекста», иначе процесс фрагментации не остановить, и ситуация скатывается к полной атомизации.

В эпистемологическом плане новое обращение к метанарративам (их осознание, признание их значимости, не отрицающее, впрочем, и скепсиса в их отношении) позволяет переосмыслить анализ политического (как понимаемых в широком смысле политических систем, так и процессов), которое в этой перспективе может рассматриваться как производная фрагментированных, но взаимодействующих между собой нарративов, производящихся политическими акторами, каждый из которых борется с другими за возможность превратить денотативные высказывания сначала в прескриптивные, а затем и в перформативные, навязав иным игрокам собственный «большой рассказ» о реальности. Таким образом, политические отношения могут рассматриваться как конкуренция различных нарративов, а политическое действие того или иного актора может быть понято через анализ разделяемого им нарратива – изначальной системы денотативных высказываний.

1 Lyotard 1979.

Этот анализ неизбежно предполагает обращение к текстуальным свойствам нарратива, а следовательно, и выявление его литературности. Элементы, из которых он состоит, будучи элементами текста, увязываются воедино не столько посредством логических или хронологических связей (всего того, что входит в понятие так называемого «здорового смысла»), сколько посредством литературных связей, предполагающих наличие композиции, а также при помощи системы образов с использованием тропов. Одновременно литературность предполагает и соответствие текста определенному легитимизирующему его культурному контексту (который, вероятно, может рассматриваться как метанарратив второго уровня), что существенно ограничивает творческую свободу автора – политического игрока.

Такой подход, в свою очередь, позволяет обращаться к методологии Х. Уайта, предложенной им в «Метаистории» для анализа классической историографии XIX в.<sup>1</sup> Несмотря на очевидные различия между политическим и историческим нарративами, между текстом о прошлом и действием в настоящем (и относительно настоящего), некоторые идеи Х. Уайта представляются вполне универсальными – на них, в частности, опирался Ф.Р. Анкерсмит, увязывая политику с эстетикой посредством идеи репрезентации<sup>2</sup>. Кроме того, несомненно, удобным для практического анализа оказывается и литературоведческий метод Уайта.

Из контекстуальности нарратива следует, что политическая стратегия любого участника политических отношений не только неизбежно является частью определенного литературного сценария, но и обязательно соответствует некоему культурному контексту, навязанному извне. Таким образом, политическое действие приобретает эстетическое измерение.

Так, через установление связи между доминирующими литературно-эстетическими нормами и политическими реальностями, в рамках которых действуют различные акторы, создаются основания для анализа политических процессов с литературно-эстетических позиций, причем этот анализ, по всей видимости, должен начинаться с выявления доминирующей стилистики, в рамках которой выстраивается контекст любого действия или произведения.

Таким образом, выявляется следующая последовательность: литературный нарратив, характер которого зависит от культурного контекста, определяет поведенческую стратегию политического актора, а она – его конкретные действия. Взаимодействие акторов, порождающее политический процесс и формирующее политические системы и культуры, таким образом, может рассматриваться как литературная игра – «диалог» нарративов, осуществляемый в рамках определенного «гипертекста».

Итак, акторы в этих взаимодействиях могут руководствоваться одними или разными нарративами; какие-то нарративы могут занимать доминирующее положение, иные же – оказываются вытесненными на периферию политического пространства. В мире домодерна доминирующим нарративом оказывается эпос, в иерархично организованном мире модерна – роман, однако в постмодер-

1 White 1975.

2 Ankersmit 1997.

нистской реальности, стремящейся к уничтожению больших нарративов, нарративы фрагментируются, в результате чего сама возможность диалога постепенно утрачивается, а политическое пространство начинает распадаться. Наконец, в ситуации неомодерна оно возвращается, однако возвращается обновленным, выстраиваясь уже не как иерархическая система, подчиненная одному доминирующему нарративу, но как сложная мозаика различных нарративов, увязываемых друг с другом при помощи постмодернистской иронии и виднеющегося на горизонте легитимирующего «гипертекста».

Попробуем теперь, имея в виду описанный методологический подход, набросать эскиз политической трансформации арабского мира через призму метанарративов.

### **Арабский мир 2011–2020: политические процессы как нарративные игры**

Имея в виду изменения, происходившие на трех основных уровнях (общества, политические системы, региональные подсистемы отношений), нам в дальнейшем анализе достаточно будет сосредоточиться только на первом и третьем: трансформация политических систем может быть описана имплицитно.

#### *Общественно-политические отношения*

Рассматривая пути развития арабского мира с помощью неомодернистского подхода, приходится признать, что отмеченный выше скепсис в отношении базовых метанарративов эпохи модерна (национальное государство, демократия, авторитаризм, любая из формально провозглашавшихся идеологий и т.д.), которым характеризовались конец XX – начало XXI в., в этом регионе проявил себя едва ли не ярче, чем где-либо еще. Самыми очевидными примерами эрозии «больших рассказов» служат, конечно, провозвестники Арабского пробуждения – Тунис и Египет, однако увидеть ее вполне можно и в других странах, включая Ливию при позднем М. Каддафи, и в странах, в которых в конце XX – начале XXI в. происходила деидеологизация политических режимов, когда элементы самых разных идеологических дискурсов использовались элитами для достижения прагматических целей. В совокупности с экономическим неолиберализмом идеологическая эклектика вела к формированию обществ потребления, развитие которых, однако, в большинстве случаев не было обеспечено экономическим потенциалом. Результатом всех этих процессов стал серьезный ценностный кризис многих арабских социумов, растущее ощущение разочарования (особенно в сфере семейно-брачных отношений) и относительная депривация<sup>1</sup>.

Мощные протестные волны, прокатившиеся по всему региону в 2011–2019 гг., обернулись коллапсом практически всех республиканских политических режимов. Исключение составляют Ливан и Ирак, да и то лишь потому, что политический кризис начался в этих двух странах раньше, чем в других. Самым очевидным политическим результатом коллапса стал (редко подмечаемый отечественными авторами)

1 Muldering 2013.

явственный закат арабского авторитаризма. Если в 2010 г. из всех арабских республик демократическими могли с известными оговорками считаться только Ливан и Ирак, то сегодня лишь пара стран могут считаться авторитарными. Принято считать, что монархии региона оказались устойчивее к вызовам времени, однако и им в большинстве своем пришлось предпринять срочные меры по политической трансформации. Эти меры вовсе не ограничивались техническими манипуляциями вроде принятия туманных поправок в конституции<sup>1</sup> или передачи министерских постов хоть и умеренно исламистской, но все же чрезвычайно лояльной власти политической партии<sup>2</sup>. В Саудовской Аравии консолидация власти в руках наследного принца М. бин Салмана обозначила курс королевства на масштабные реформы, затрагивающие все стороны жизни общества<sup>3</sup>. В других монархиях реформы носили, может, и не столь одиозный характер, но по-своему оказались не менее впечатляющими: во всех случаях они были направлены на национальную консолидацию обществ и выработку стратегий национального развития<sup>4</sup>.

Впрочем, изменения в организации политической жизни были вызваны более серьезной перестройкой всей сферы общественных отношений. Примечательно, что во многом впервые в новейшей истории региона вопросы светскости и места религии в социальной и политической системах, цивилизационной идентичности, соотношения частного и общественного интереса, гендерного неравенства оказались в центре общественных дискуссий.

Эти дискуссии, в свою очередь, могут рассматриваться как производные того самого нового обращения к «большим рассказам», о котором говорилось ранее. Как представляется, эти рассказы довольно отчетливо подразделяются на два блока: современные, которым соответствуют определенные идеологии, и домодерные, совсем не обязательно соответствующие политическим идеологиям. Вся общественная жизнь, в свою очередь, может рассматриваться как взаимодействие этих описывающих реальность нарративных стратегий. Если одни общественные группы полностью идентифицируют себя с определенными нарративами, то другие (их большинство) благодаря использованию постомодернистских привычек к скепсису и иронии могут довольно вольно переходить от одного нарратива к другому, заимствуя разные их элементы.

Явственнее других внешним наблюдателем читается либеральный нарратив. В целом, он соответствует широко распространенному описанию Арабского пробуждения как события, начинающегося с бунта раздавленного системой человека. Таковы случаи поджегшего себя в Сиди-Бу-Зиде М. Буазизи, за которым последовало множество самосожжений по всему региону<sup>5</sup>; реакции общества на арест за антиправительственные граффити подростков в Дара'а в Сирии или на арест в Бенгази Ф. Тербиля, правозащитника, представлявшего интересы семей жертв массовых репрессий в тюрьме Абу Салим в 1996 г.

Либеральный и в сущности своей романтический нарратив предполагает стремление вывести на передний план общественной повестки вопросы инди-

1 Мохова 2012, 330.

2 Ibid., 398–400.

3 Bianco 2018, 13–33.

4 Abraham 2015, 6–15.

5 Khosrokhavar 2012, 169–179.



видуальных прав и свобод – с ним связана не только критика авторитаризма, но и вопросы границ свободы слова и уважения к сакральному, прав различных меньшинств, проблемы гендерного неравенства, звучащие в арабских общественных дискуссиях все громче. Зримым проявлением такого нарратива становится повсеместный рост гражданской активности, заметной как по ненасильственным протестным движениям (таким как алжирский Хирак), так и по деятельности НПО, число которых за последние десять лет резко увеличилось в большинстве стран<sup>1</sup>.

Отчетливо присутствуя в общественной жизни арабских стран, либерализм проникает в официальный политический дискурс, способствуя демократизации политических систем, проявлением чего становится рост значимости электоральных процессов в регионе.

Другим занимающим существенное место в общественно-политической жизни нарративом остается нарратив левых, в отличие от либерального неплохо представленный не только в активности гражданского общества, но и в деятельности политических партий левого и ультралевого толка, а также в интерпретации реальности рядом правительств. Эта интерпретация не просто предполагает акцентирование внимания на социально-экономических проблемах общественного развития (бедность, безработица, отсутствие социальных лифтов, коррупция и т.п.), которые, несомненно, важны, но также означает стремление к упорядочиванию мира, вопреки деструктивному хаосу окружающей реальности. С этим, вероятно, связано естественное стремление левых к политической институционализации, к реорганизации мира не только снизу – через гражданское действие – но и сверху, через изменение политической системы или хотя бы участие в ней. Хотя можно привести довольно много примеров политических организаций левого толка во всех арабских странах, в большинстве случаев они занимают маргинальное положение. Определенное исключение здесь, конечно, составляют Сирия, где партия «Баас» сохраняет свою левую идентичность, по крайней мере на формальном уровне, а также – Алжир.

Исторически в арабском мире к левому нарративу были всегда близки националистические – прежде всего общеарабский, но также страновые и субрегиональные. Более того, если их и можно разделить как политические идеологии, то как метанарративы они существуют в некотором единстве, пользуются практически одинаковым языком описания реальности, видят телеологическую заданность в историческом развитии, стремятся реорганизовать мир, обнаруживая в нем приблизительно одни и те же проблемы. Характерно, что существующие и сегодня в большинстве государств региона баасистские и насеристские партии сочетают в себе оба этих нарратива: в Сирии, как показал в своей монографии И.А. Матвеев<sup>2</sup>, Сирийская национал-социальная партия остается едва ли не вторым по значимости игроком на контролируемом Дамаском политическом поле; в Алжире, Сирии и Ираке партии, представляющие этнические меньшинства (берберов в одном случае, курдов – в другом), сочетают левую и этнонациональную повестки.

1 Кузнецов 2018, 6–23.

2 Матвеев 2020, 72–75.



Отчасти эта близость объясняется спецификой восприятия социальной и национальной проблематики в арабском мире в условиях национально-освободительных движений первой половины XX в., подменявших в своей политической активности классовую борьбу антиколониальной.

Довольно существенным представляется, что помимо давно укоренных форм национализма в последние годы арабский мир стал свидетелем и совершенно новых. Проявлениями одной из них могут считаться само Арабское пробуждение 2011 г., массовые протестные движения в Алжире, Судане, Ливане и Ираке 2019–2020 гг. Во всех этих случаях имело место не просто совпадение, но очевидное взаимовлияние политических процессов в разных странах, обмен опытом как между протестующими, так и между противостоящими им властями, заимствование лозунгов и форм организации, способов консолидации и мобилизации общества. Все это свидетельствовало не только о сохранении, но и об определенном упрочении культурно-коммуникационного арабского единства. Можно сказать, что Интернет и новые средства коммуникации придали свежих сил общественному арабскому единству. Другая форма нового национализма – сознательно выстраиваемая рядом стран идеологическая конструкция, впрочем, проявляющая себя скорее на международно-политическом уровне.

Помимо арабского национализма, конечно, необходимо упомянуть и об усиливающейся тенденции к национальной консолидации на страновом уровне, проявляющейся в том числе во все большем внимании обществ к локальным проблемам развития, включая вопросы экологии (в особенности, мусора<sup>1</sup> и воды<sup>2</sup>), социально-экономических реформ (в начале 2010-х – образования, однако после 2020 г., вероятно, к ним добавится и здравоохранение), борьбы с коррупцией. Примечательно в этом отношении, что недовольство политикой именно в этих сферах становилось драйвером протестных движений. При всей схожести стоящих перед арабскими обществами вызовов, сам их локальный характер в совокупности с нарастающей дифференциацией экономик ведет к размежеванию направлений политического развития государств региона.

Наконец, еще один современный метанарратив, про который необходимо упомянуть, может быть обозначен как консервативный. Бесконечно апеллирующий к некоему «здравому смыслу» и тоскующий о былых славных временах, он, в сущности, базируется на чувстве ресентимента и сводится к постоянному стремлению найти внешнюю причину всех потрясающих регион неурядиц. В зависимости от конкретных обстоятельств «корень зол» может обнаруживаться во враждебной политике Запада, Ирана, Турции, Израиля или поддерживающих исламистские движения монархиях Персидского Залива, однако итогом его всегда становится одно и то же – парализующее разочарование в настоящем.

Помимо описанных, можно назвать два или три домодерных «больших рассказа» о реальности, определяющих поведение политических игроков в арабском мире. Один из них – племенной, на протяжении многих десятилетий прозябавший в тени реализовывавшихся проектов построения современной государ-

1 "Waste Management Key to Regaining Public Trust in the Arab World," The World Bank, March 14, 2016, accessed November 1, 2020, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/03/14/waste-management-key-to-regaining-public-trust-arab-world>.

2 Филоник 2017, 7–30.

ственности и в большинстве стран региона (за исключением, пожалуй, только монархий Залива) считавшийся слишком архаичным, чтобы очевидным образом определять политический ландшафт. Определенная архаизация, естественным образом сопровождавшая ослабление государственных институтов, способствовала легитимизации этого метанарратива в целом ряде государств. В особой степени это касается таких стран, как Ливия, Йемен, Ирак – тех, где, с одной стороны, племенные структуры и без того сохранялись, а с другой, центральная власть оказалась ослаблена более, чем где-либо еще. Для этого метанарратива характерно эпическое отношение к политической реальности, мыслящейся как поле постоянной борьбы за ограниченные ресурсы между основанными на той или иной лояльности (*'асабийи*) группами. В отличие от любого из современных «рассказов», племенной метанарратив с самого начала не предполагает возможности окончательной победы одной из сторон и, соответственно, какого бы то ни было прогресса. Государственное управление, экономика, социальная сфера, культура – все это лишь новые поля бесконечных сражений, которые в принципе не могут закончиться ничьей окончательной победой. Доминирование подобного отношения к реальности в странах, переживающих вооруженные конфликты, в значительной степени определяет неудачи в их урегулировании.

До определенной степени к племенному метанарративу близок и конфессионалистский, в рамках которого основные группы лояльности формируются не на кровно-родственной или территориальной основе, а на религиозной. Ливанский опыт построения консociональной демократии<sup>1</sup> оказывается здесь довольно убедительным.

Наконец, последний метанарратив, или, точнее говоря, целый кластер метанарративов, о которых необходимо упомянуть, – исламистский: от наиболее умеренного до самого радикального. Общая их черта – восприятие мира через герменевтику Священного Писания. Это вовсе не обязательно означает желание немедленно утвердить религиозную норму как основу общественной жизни. Однако практически всегда это означает уверенность в существовании глобального исламского проекта, в предопределенной победе этого проекта, в возможности и необходимости движения вперед посредством возвращения к вере праведных предков, что на практике может пониматься совершенно по-разному, а также зачастую приверженность к свойственной исламской культуре дихотомии явного–скрытого (*захир-батин*), что, в свою очередь, ведет к широкому использованию так называемого двойного дискурса.

Общим итогом последних десяти лет общественно-политического развития региона можно считать нормализацию исламистского дискурса. При том что некоторые исламистские партии (такие как «Братья-мусульмане» в Египте) вслед за коротким периодом эйфории были вынуждены пережить тяжелые времена и оказались вытеснены за пределы легального политического пространства, в целом позиции политического ислама все же укрепились. За исключением Сирии, умеренные исламистские партии и движения сегодня получили представительство практически во всех арабских странах, где парламентское представительство

1 Сарабьев 2019, 89–112.

ство вообще существует, а исламская риторика стала более явным элементом политического дискурса даже в тех странах, где у власти находятся вовсе не исламистские силы.

Рост популярности идей политического ислама в совокупности со снижением давления на умеренных исламистов с одной стороны, а с другой – необходимость искать ответы на все новые угрозы и вызовы привели к тому, что сама палитра движений политического ислама стала гораздо более разнообразной, нежели ранее. Помимо традиционного противостояния между исламистами и светскими, сегодня в регионе обнаруживается и множество новых расколов, на этот раз внутри самого исламистского лагеря: между умеренными и радикалами, между одними радикалами, вроде ИГ, и другими, вроде Аль-Каиды<sup>1</sup>, между «Братьями мусульманами» и салафитами, между разными направлениями салафитов и т.д.

Сложное взаимодействие всех этих метанарративов создает полифонию общественно-политической жизни в арабских странах, находя выражение на самых разных ее уровнях – от наполнения контента общественно-политической повестки до определения формы и динамики политического процесса и архитектуры политических систем.

Понятно, что сам по себе нарративный анализ политического пространства возможен не только для ситуации неомодерна. Однако характер использования «больших рассказов» политическими акторами и взаимодействие между ними отличается здесь определенной спецификой. Для ситуации модерна в принципе характерно стремление к выстраиванию жесткой иерархии метанарративов, в рамках которой какие-то из них занимают доминирующее положение и стремятся вытеснить на периферию все остальные. Преисполненный скепсиса мир постмодернизма, в свою очередь, стремится к отказу от «больших рассказов» вообще, что в конечном счете неизбежно ведет к разрушению политики и подмене ее обеспечивающей госуправление политтехнологией. Это вовсе не обязательно немедленно ведет к ухудшению качества управления – в конце концов, длительность пребывания у власти свергнутых в 2010-е гг. арабских правителей в значительной степени объяснялась их технократической эффективностью. В одних странах (Тунис, Египет) эта эффективность означала модернизацию и длительный период экономического роста, в других – способность власти к сбалансированному перераспределению ренты (Ливия), в третьих – их умение преодолевать конфликты и консолидировать общество (Алжир). Однако отказ от политического делал невозможным определение целей развития, лишал общества образа будущего и, соответственно, делал фактически невозможным развитие в долгосрочной перспективе.

Неомодернистское возвращение политики, происходящее в том числе в арабских монархиях, знаменует собой возможность нового развития – характерно, что именно 2010-е гг. были ознаменованы формированием многочисленных долгосрочных стратегий развития стран ССАГПЗ<sup>2</sup>. Однако это вовсе не означает немедленного успеха. В конечном счете даже в Тунисе, который обыч-

1 Обе организации запрещены в России.

2 Мелкумян 2019, 601–609.

но приводят в пример как наиболее успешную страну Арабского пробуждения, 2010-е гг. обернулись затяжным экономическим и чередой политических кризисов; а еще недавно считавшиеся совершенно благополучными страны ССАГПЗ впервые за долгое время столкнулись с целой серией политических, экономических и идеологических вызовов.

С точки зрения неомодернистского подхода, переход от кризиса к развитию должен обеспечиваться формированием системы продуктивного взаимодействия акторов, руководствующихся разными нарративами, – созданием своеобразного «гипертекста». В тех случаях, когда этого «гипертекста» не просматривается, ситуация может прийти к полному разрушению единого политического пространства.

### *Нарративные игры и региональная подсистема отношений*

На протяжении всех последних десяти лет описанные выше общественно-политические процессы прямо сказывались на региональной ближневосточной подсистеме отношений, оказавшейся вынужденной пережить, пожалуй, самую серьезную трансформацию со времен деколонизации (впрочем, до сих пор еще не завершенную). Первым и самым очевидным следствием начавшихся с Арабского пробуждения трансформаций стала смена политических режимов в целом ряде государств и существенное обновление политических элит.

В трех случаях массовые протестные движения обернулись формированием новых очагов вооруженных конфликтов – в Сирии, Ливии и Йемене, оттеснивших на периферию региональной повестки арабо-израильский конфликт. В рамках предложенного подхода эти конфликты сами по себе могут рассматриваться как результат отсутствия объединяющих соответствующие общества «гипертекстов», что в условиях актуализации метанарративов вело к превращению политического взаимодействия на страновом уровне в «игру с нулевой суммой».

Это, в свою очередь, сделало фактически невозможным политическое решение конфликтов с ведущей ролью гражданского общества. Примирение при посредничестве внешних игроков также оказалось малоэффективным: ни один из международных процессов политического урегулирования до сих пор не увенчался успехом. Относительную эффективность продемонстрировал Астанинский формат, однако его задачей был не поиск всеобъемлющего решения, а деэскалация, обеспечивавшаяся прямым военным присутствием стран-посредников. Отчасти неудачи в урегулировании были связаны с ограниченностью инструментов влияния внешних акторов, однако не меньшее значение имело и то, что со временем сами конфликты начали играть в регионе новую роль, превратившись в системообразующие элементы региональной подсистемы отношений. Создав общие угрозы для всех ближневосточных акторов, они предопределили секьюритизацию региональной политики. В совокупности с обострившейся борьбой за региональное лидерство это способствовало формированию многочисленных «дилемм безопасности».

Другим результатом возвращения «больших рассказов» стало переосмысление собственного места в международной системе отношений ближневосточными игроками, происходившее в условиях изменения подходов к региону со стороны глобальных акторов.

В последние десять лет произошло пусть и связанное с реализацией огра-

ниченного круга интересов усиление военно-политической роли России, резко усилилось положение Китая как основного торгового партнера для целого ряда государств. При этом США сохранили курс на снижение вовлеченности, и серьезный успех администрации Д. Трампа в нормализации отношений Израиля с рядом арабских государств этого общего тренда не изменил. Маловероятно, что он изменится при следующей американской администрации Дж. Байдена. Наконец, европейские игроки демонстрируют ограниченность собственных интересов в регионе.

Результатом всего этого стало расширение возможностей региональных держав, кажется, впервые еще с доколониальных времен взявших инициативу в свои руки. Неарабские государства стали вести более активную политику, претендуя (и вполне успешно) на региональное лидерство. Очевидным образом это касается Турции и Ирана, но отчасти также и Израиля, чья интеграция в региональную систему отношений ускорила. В то же время в арабском мире произошла серьезная перебалансировка сил, в результате чего ключевые позиции заняли Саудовская Аравия, ОАЭ и Катар, соперничество между которыми резко усилилось. Если в случае с Катаром оно нашло проявление в развивающемся на протяжении трех лет политическом кризисе, то в случае с саудовско-эмиратскими отношениями оно носит более завуалированный характер и проявляется в основном на территории третьих стран, прежде всего Йемена<sup>1</sup>, в котором ОАЭ поддерживает силы Южного переходного совета, по сути, соперничающие с опирающимся на Королевство Саудовская Аравия правительством А.М. Хади. Египет, долгое время остававшийся центральной страной Ближнего Востока, несмотря на наличие серьезного потенциала, потерпел серию поражений даже на приоритетных внешнеполитических направлениях: в ливийском вопросе и в отстаивании собственных интересов по Нилу. В результате Турции, Ирану, монархиям Залива пришлось играть принципиально новую для себя роль в совершенно иных условиях.

Соперничество между ними содержит в себе не только (а часто и не столько) прагматические элементы, но и идеологические, связанные с приверженностью этих государств принципиально разным внешнеполитическим нарративам. Как и в случае с общественно-политической жизнью, внешнеполитические метанарративы в условиях неомодерна носят комплексный характер. Так, в случае с Турцией речь может идти как о неоосманизме, так и о пантюркизме, и о лояльности движению «Братьев-мусульман», предопределяющей выстраивание альянсов с идейно близкими силами в регионе. Во внешней политике Ирана сочетаются элементы шиитской солидарности, ностальгии по имперскому наследию и сопротивления неокOLONIALИЗМУ. В случае с Саудовской Аравией происходит соединение консерватизма, означающего ориентацию на отстаивание узко понимаемых национальных интересов, и салафитской солидарности, в то время как ОАЭ использует концепцию арабского национализма. Примечательно, что идеологический элемент проявляется во внешней политике не только государств-лидеров. Так, предельно снизивший в последние годы внешнепо-

1 UAE Influence in Yemen... Pillars and Harvest 2018, 16.

литическую активность Алжир после отставки А. Бутефлики активно использует во внешней политике антиколониальный дискурс.

Несмотря на то что во всех упомянутых случаях присутствуют элементы использования идеологии в том числе для решения внутривнутриполитических задач, идеологическое противостояние ни в одном из случаев не может считаться всего лишь игрой изначально прагматичных акторов. Оно отражает сосуществование принципиально разных метанарративов, описывающих реальность вообще и пространство Западной Азии и Северной Африки (ЗАСА) в частности. То, что они могут разделяться одними и теми же акторами, ведет к наблюдаемой неоднозначности внешнеполитического поведения.

Если следовать предложенному разделению «больших рассказов» на современные и домодерные, то можно увидеть, что в рамках первых пространство ЗАСА интерпретируется как Ближний Восток, состоящий из территориально организованных национальных государств, преследующих собственные национальные интересы в условиях изначально свойственной международным отношениям анархии. В рамках вторых пространство ЗАСА оказывается уже частью исламского мира, состоящего из связанных между собой по сетевому принципу конфессиональных групп, стремящихся к утверждению религиозной истины и противопоставляющих международной анархии принцип единства мира. В рамках этих двух интерпретаций может быть выделено множество «больших рассказов», так или иначе соотносящихся с теми, что были описаны в предыдущем разделе.

В совокупности с усилившейся борьбой за лидерство идеологические факторы способствуют формированию региональных альянсов. Один из них – так называемая ось сопротивления – формируется Ираном и включает в себя Ирак, Сирию, «Хизбаллу» и другие шиитские движения. Второй организуется вокруг движения «Братьев-мусульман», к нему принадлежат Турция, Катар, часть Ливии, а также до некоторой степени сочувствующие им Алжир и Тунис. Наконец, третий, противопоставляющийся «Братьям-мусульманам» и Ирану, состоит из Саудовской Аравии, ОАЭ, Бахрейна, Египта, Израиля, а также их союзников в Йемене, Ливии и других странах. До недавнего времени эти альянсы рассматривались аналитиками как ситуативные и секторальные, однако усиление в них идеологического элемента способствует их постепенному упрочению.

Одно перечисление участников альянсов позволяет выделить еще один существенный элемент новой региональной реальности – резкое усиление негосударственных акторов, в некоторых ситуациях способных выступать практически равноправными партнерами с государствами. Если добавить к этому, что помимо трех упомянутых альянсов, по-видимому, нигде не исчезла и транснациональная подпольная джихадистская сеть, при определенных обстоятельствах вполне способная составить конкуренцию некоторым национальным правительствам, то роль негосударственных акторов станет еще более очевидной. Впрочем, последних нельзя сводить исключительно к вооруженным формированиям или экстремистским организациям. Их спектр значительно шире и включает в себя множество самых разных структур, самостоятельная роль которых в региональных отношениях вполне может рассматриваться как следствие ранее упомянутого роста гражданской активности по всему региону.

Описанные процессы развиваются в условиях, с одной стороны, общего



кризиса системы международных отношений, а с другой – все большей дифференциации экономических и политических систем региона, палитра которых содержит в себе, кажется, вообще весь известный человечеству спектр возможностей: от примитивных до цифровых постиндустриальных экономик, от негосударственных потестарных систем до консолидированных демократий. Подобная дифференциация естественным образом приводит к фактическому параличу любых региональных политических институтов.

### Некоторые выводы

Метамодернистский подход, как можно видеть, позволяет анализировать политические процессы разного уровня в комплексе, выявлять неочевидные связи между вопросами общественного, внутривнутриполитического и международного развития. Основной доминантой этих процессов, как было показано, за прошедшее десятилетие стало возвращение «больших рассказов», до определенной степени ознаменовавшее возвращение политики в ее изначальном смысле. Конкуренция различных метанарративов при таком взгляде на мир становится ключевым драйвером изменений.

Очевидно, что сценарии дальнейшего развития в значительной степени будут зависеть от способности конкретных обществ и региона в целом к формированию такого «гипертекста», в рамках которого различные метанарративы смогут сосуществовать, хотя и конкурируя друг с другом, но все же друг друга признавая. В этом плане подаренный нам эпохой постмодерна опыт иронии и скепсиса оказывается чрезвычайно полезным.

Если спуститься с теоретических высот к конкретной политической реальности, то признаки подобного развития событий сегодня уже просматриваются. За исключением государств, переживших в последние годы вооруженные конфликты, общественно-политические системы большинства стран региона продемонстрировали устойчивость и адаптивность к новым условиям. В региональной системе отношений формирующиеся линии расколов не означают все же полного отказа от любых форм сотрудничества даже между государствами, входящими в противостоящие друг другу альянсы, а выстраивание внешней политики с использованием разных метанарративов одними и теми же акторами создает условия для поиска компромиссов между ними.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Барановский, В., Наумкин, В. Ближний Восток в меняющемся глобальном контексте: ключевые тренды столетнего развития // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2018. – Том 62 (3). – С. 5–19. [Baranovskii, V.G., and V.V. Naumkin. "The Middle East in the Changing Global Context: the Key Trends of Centennial Development." *[Blizhnii Vostok v menyayushchemsya global'nom kontekste: klyuchevyye trendy stoletnego razvitiya]* *World Economy and International Relations* 62, no. 3 (March 2018): 5–19. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-3-5-19> [In Russian].

Демченко, А.В. Иордания // *Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше?* Сборник статей. – М.: ИВ РАН, 2012. – 595 с. [Demchenko, A.V. "Jordan." *[Iordaniya]* In *Middle East, Arab Awakening and Russia: what is next?* Moscow: IV RAN, 2012] [In Russian].  
Звягельская, И.Д. Символы и ценности в международных отношениях на Ближнем Востоке // *Политическое исследование*. – 2019. – № 1. – С. 105–123. [Zvyagel'skaya, I.D. "Symbols and Values in International Relations in the Middle East." *[Simvol'y i tsennosti v mezhdunarodnykh]*



otnosheniyakh na Blizhnem Vostoke] *Polis. Political Studies*, no. 1 (2019): 105–123. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.01.08> [In Russian].

Кузнецов, В.А. Проблема укрепления государственности на Ближнем Востоке в свете теории социальных порядков // Восток. Афро-азиатские общества: история и современность. – 2018. – № 3. – С. 6–23. [Kuznetsov, V.A. "Strengthening of Statehood in the Middle East in the Context of the Theory of Social Order." [Problema ukrepleniya gosudarstvennosti na Blizhnem Vostoke v svete teorii sotsial'nykh porjadkov] *Vostok (Oriens)*, no. 3 (2018): 6–23. DOI 10.7868/S0869190818030019] [In Russian].

Матвеев, И.А. Сирия в конфликте. – М.: «Интеграция: образование и наука», 2020. – 544 с. [Matveev, I.A. *Syria in the Conflict*. [Siriya v konflikte]. Moscow: «Integratsiya: obrazovanie i nauka», 2020] [In Russian].

Мелкумян, Е.С. Стратегии развития арабских монархий Залива: основные приоритеты // Труды Института востоковедения РАН. Вып. 26. Социальные и политические процессы на Востоке. Культурно-сложные общества в мусульманском ареале, геополитическая и геоэкономическая динамика. – М.: ИВ РАН, 2019. – 648 с. [Melkumyan, E.S. "Development Strategies of the Arab Gulf Monarchies: Main Priorities." [Strategii razvitiya arabskikh monarkhii Zaliva: osnovnye priority] In *Institute of Oriental Studies Papers. Issue 26. Social and Political Processes in the East*, 601–610. Moscow: IV RAN, 2019] [In Russian].

Мохова, И.М. Марокко // Ближний Восток, Арабское пробуждение и Россия: что дальше? / Под ред. В.В. Наумкина, В.В. Попова, В.А. Кузнецова. – М.: ИВ РАН, 2012. – 595 с. [Mokhova, I.M. "Morocco." [Marokko] In *Middle East, Arab Awakening and Russia: what is next?* Edited by V.V. Naumkin, V.V. Popov, V.V. Kuznetsov, 376–402. Moscow: IV RAN, 2012] [In Russian].

Наумкин, В.В. Территориальное и демографическое «упорядочивание»: ближневосточные вызовы // Полис. Политические исследования. – 2019. – № 6. – С. 67–80. [Naumkin, V.V. "Right-Sizing and Right-Peopling: The Middle East Challenges." [Territorial'noe i demograficheskoe «uporyadochivanie»: blizhnevostochnye vyzovy] *Polis. Political Studies*, no. 6 (2019): 67–80. <https://doi.org/10.17976/jpps/2019.06.06>] [In Russian].

Сарабьев, А.В. Ливан: обыкновенная «консоциальная демократия» в региональном контексте // Вестник МГИМО-Университета. – 2019. – 12(4). – С. 89–112. [Sarabyev, A.V. "Lebanon: An Ordinary "Consociational Democracy" in the Regional Context." [Livan: obyknovennaya «konsotsional'naya demokratiya» v regional'nom kontekste] *MGIMO Review of International Relations*, no. 12(4) (2019): 89–112. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2019-4-67-89-112>] [In Russian].

Труевцев, К.М. Ближний Восток: морфология конфликта и постконфликтный дизайн // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2017. – №10(2). – С. 143–166. [Truevtsev, K.M. "Middle East: the morphology of conflict and post-conflict design." [Blizhnii Vostok: morfologiya konflikta i postkonfliktnyi dizain] *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, no. 10(2) (2017): 143–166. DOI: 10.23932/2542-0240 -2017- 10-2-143-166] [In Russian].

Филоник, А.О. Арабский мир в фокусе водной проблемы // Арабский мир: контрасты водного баланса. – М.: ИВ РАН, 2017. – С.7–30. [Filonik, A.O. "Arab World on the Focus of Water Issue." [Arabskii mir v fokuse vodnoi problemy] In *Arab World: Contrasts of the Water Balance*, 7–30. Moscow: IV RAN, 2017] [In Russian].

Abraham, R. *Confronting the Challenge of Political Reforms in GCC States: Domestic Transition via Regional Integration*. Doha: Arab Center for Research and Policy Studies, 2015.

Anderson, Perry. *The Origins of Postmodernity*. London: Verso, 1998.

Ankersmit, Franklin R. *Aesthetic Politics: Political Philosophy beyond Fact and Value*. Stanford University Press, 1997.

Bauman, Zygmunt. *Intimations of Postmodernity*. London: Routledge, 1992.

Bauman, Zygmunt. *Liquid Modernity*. London: Polity, 2000.

Bianco, Cinzia. "Mohammad Bin Salman's Reforms: Obstacles, Opposition and Questions of Stability in Saudi Arabia." In *Saudi Arabia at a Crossroads. Reforms and Uncertainties Ahead*, edited by Annalisa Perteghella, 13–35. Milano: Ledizioni LediPublishing, 2018.

Heydemann, Steven. "Rethinking Social Contracts in the MENA Region: Economic Governance, Contingent Citizenship, and State-Society Relations after the Arab Uprisings." *World Development* 135 (November 2020): 105019. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105019>.

Hinnebusch, Raymond. "Introduction: Understanding the Consequences of the Arab Uprisings – Starting Points and Divergent Trajectories." *Democratization* 22, no. 2 (February 23, 2015): 205–217. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1010807>.

Jameson, Fredric. *Postmodernism, or, the Cultural Logic of Late Capitalism*. Durham: Duke University Press, 1990.

Khosrokhavar, F. "The Arab Revolutions and self-immolation." *Revue d'Etudes Tibétaines*, no. 25 (Décembre 2012): 169–179.

Korany, Bahgat, ed. *Arab Human Development in the Twenty-first Century: The Primacy of Empowerment*. American University in Cairo Press, 2014. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt15m7jff>.

Korotayev, Andrey V., and Alisa R. Shishkina. "Relative Deprivation as a Factor of Sociopolitical Destabilization: Toward a Quantitative Comparative Analysis of the Arab Spring Events." *Cross-Cultural Research* 54, no. 2–3 (April 5, 2020): 296–318. <https://doi.org/10.1177/1069397119882364>.

Kuznetsov, Vassily A. "Neo-Modernity: A New Framework for Political Reality." *Russia in Global Affairs* 18, no. 2 (2020): 132–54. <https://doi.org/10.31278/1810-6374-2020-18-2-132-154>.

Lyotard, J.-F. *La condition postmoderne. Rapport sur le savoir*. Paris: Les éditions de minuit, 1979. <http://excerpts.numilog.com/books/9782707302762.pdf>.

Muldering, Chloe M. "An Uncertain Future: Youth Frustration and the Arab Spring." *The Pardee Papers*, no. 16. Boston University, April 2013. <http://www.bu.edu/pardee/files/2013/04/Pardee-Paper-16.pdf>

Rudrum, David, and Nicholas Stavris, eds. *Supplanting the Postmodern. An Anthology of Writings on the Arts and Culture of the Early 21st Century*. New York et al.: Bloomsbury Academic, 2015.

UAE Influence in Yemen... *Pillars and Harvest*. Abaad Studies & Research Center. Strategy Unit. September, 2018, accessed November 13, 2020. <https://abaadstudies.org/pdf-39.pdf>.

Valbjørn, Morten. "Reflections on Self-Reflections – On Framing the Analytical Implications of the Arab Uprisings for the Study of Arab Politics." *Democratization* 22, no. 2 (February 23, 2015): 218–38. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1010808>.

White, Hayden. *Metahistory: The Historical Imagination in Nineteenth-Century Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1975.

Zakaria, Fareed. *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at Home and Abroad*. N.Y.: W.W.Norton & Company, 2003.

**Сведения об авторе**

*Василий Александрович Кузнецов,*

к.и.н., заведующий Центром арабских и исламских исследований

Института востоковедения РАН,

107031, Москва, ул. Рождественка, д.12.

**e-mail:** vasiakuznets@yandex.ru

**Дополнительная информация**

Поступила в редакцию: 1 ноября 2020. Принята к публикации: 17 декабря 2020.

**Конфликт интересов**

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

**Цитирование**

*Кузнецов, В.А.* Арабский мир в 2010-е: игры метанарративов // Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 95–112.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-95-112>

# Arab World in 2010s: Metanarrative Games

## ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the socio-political transformation of the Arab world in the 2010s. The author analyses its changes through the concept of neo-modernity, which was already developed in a number of his earlier publications. The key thesis is the idea of a new turn of society to metanarratives, or “big stories” after postmodern relativism led to attempts to abandon them. In the first part of the article, the problem of metanarratives is considered at the theoretical level. The author proposes a methodology for studying socio-political processes and determines the influence of the condition of neo-modernity on political reality. The second part of the article highlights the main modern (liberal, left, nationalist, conservative) and premodern (tribal, Islamist) “big stories”. These “stories” determine the content and nature of public and political life in the Arab world in the 2010s and problematize new aspects of social relations. It shows how the actualization of metanarratives affected the course of the political process in Arab countries, as well as the organization of political systems, building new relations between societies and states. The third part of the article is devoted to the analysis of international political processes in the region. The influence of “big stories” on the configuration of the regional subsystem, armed conflicts, the composition of key actors, the specifics of their strategies, their identity and the identity of the region as a whole is revealed. In conclusion, the author shows a possibility of gradual harmonization of the system of regional relations in the case of the formation of hypertext, which makes it possible for the coexistence of actors guided by different narrative strategies.

## KEYWORDS

*neo-modernity, the Arab world, metanarratives, the Arab awakening*

### Author

*Vasily A. Kuznetsov,*

Head of the Center for Arab and Islamic Studies of the Institute of Oriental  
Studies of the Russian Academy of Sciences,  
107031, Rozhdestvenka st., 12, Moscow, Russian Federation.  
**e-mail:** vasiakuznets@yandex.ru

### Additional information

Received: November 1, 2020. Accepted: December 15, 2020.

### Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

### For citation

Kuznetsov, Vasily A. “Arab World in 2010s: Metanarrative Games.”  
*Journal of International Analytics* 11, no. 3 (2020): 95–112.  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-95-112>

# Risking Border Instability: the Russian-Estonian Case

Pierre Jolicoeur    Frederic Labarre

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-113-128>

## ABSTRACT

In international relations, the last three decades have been marked by national and institutional fragmentation. The fate of Yugoslavia and the Soviet Union, and the regrettable way that events played out (especially in the former case), could befall other federative entities as well. Canada and Belgium come to mind, as do countries like Spain, all of which effectively function as federations. However, while federations usually have dispute settlement and mechanisms for secession embedded in their constitutions, sub-constitutive territories are often excluded from such considerations. What territories such as Kosovo, Sandjak, Abkhazia, South Ossetia, etc. have in common is that they share a desire for independence from their parent country. However, achieving independence would present risks to the territorial integrity of other countries (what can be termed the domino principle), as well as risks to the endurance of flexible international law.

The cases we have alluded to above culminated in the Crimean crisis.

The problems between Estonia and the Russian Federation stem from the choice of precedent and founding text on which to base the former's renewed independence. While Estonia was founded on the basis of the 1920 Tartu Peace Treaty that put an end to the country's War of Independence, its experience as a Soviet Republic added another legislative filter in the form of the 1977 Constitution of the Soviet Union. However, the principle of *uti possidetis* had evolved to apply to more than cases of colonialism. Thus, when Estonia seceded from the USSR with the borders it had been since 1945, it was doing so under the principle of *uti possidetis*. The current dispute stems from the fact that the Estonian political elite seek to have the 1920 Tartu Peace Treaty recognized as the foundational document for the country's renewed independence.

Under the Treaty, Estonian sovereignty applied over a much larger territory. By insisting that any new border arrangement with Russia be based on that Treaty, Estonia is invalidating the principle of *uti possidetis* and the validity of the Constitution of the Soviet Union as a vehicle for independence. It implies a latent Article 5 situation between NATO and Russia, and threatens the legitimacy of other post-Soviet secessions.

## KEYWORDS

*Uti possidetis, Crimea, Ukraine, Estonia, Constitution of the Soviet Union, Tartu Peace Treaty*

## Introduction

On 19 November 2019, H. Polluaas, President of the Estonian Riigikogu (parliament) and member of the Eesti Konservatiivne Rahvaerakond (Conservative People's Party of Estonia, EKRE) suggested that the Russian Federation should return the portion of territory east of the Narva River and Petseri to Estonian sovereignty, as called for by the treaty signed between independent Estonia and the then nascent Soviet Union in the city of Tartu, in 1920.

Such a statement poses many policy problems. First, it was uttered at a time when NATO forces deployed in the Baltic States at the request of Baltic governments were attempting to maintain a fragile deterrent against Russia. Second, tensions between the opposing forces on the contact line in Donbass were dissipating, as, by November 2019, units there had begun a partial withdrawal under OSCE supervision. Third, Polluaas' musings are contrary to the principle encapsulated by Article 2 of the North Atlantic Treaty requiring Alliance members to practice peaceful and friendly international relations.

More alarmingly, however, this statement was the latest example of the erosion of international law, on which small powers like Estonia rely for their security, and the predictability of their relations with neighbours. Perhaps this is why President of the Russian Federation V. Putin suggested in a recent interview that, upon the dissolution of the USSR in 1991, the newly independent republics had made off with Russian lands.

NATO–Russia relations are tense at the best of times, and Polluaas' statement has become part and parcel of official Estonian policy. What has permitted this statement to be made *now*? A combination of factors provides a workable hypothesis. First, the decline of American influence and credibility acts as a double lever, encouraging border revisionism and redefinition from all sides with impunity.<sup>1</sup> Second, the inability of sustaining the norms-based international system set up by the West in the wake of the Second World War has meant that the principle of *uti possidetis*, and respect for the 1977 Constitution of the Soviet Union, which together should make a peaceful, predictable and legitimate dissolution possible, is being called into question.

The first part of this article offers a brief review of the literature on the principle of *uti possidetis* as it has been applied historically and as an enduring principle of conflict management and state-building. Part 2 looks at how the Estonian Soviet Socialist Republic applied the principles discussed in part 1 to secure its exit from the Soviet Union on the basis of the 1977 Constitution and through the application of *uti possidetis* as a principle of conflict management when seceding from another entity. Part 3 considers how Estonia's insistence on having the Tartu Peace Treaty prevail over *uti possidetis* threatens international law and stability. The fourth part investigates how the erosion of American power has enabled smaller states to become risk-prone without having to face any consequences.

1 This has been exemplified by the recent American support of Benjamin Netanyahu's pronouncements on border revisions during the latest election campaign in Israel.

## Uti Possidetis: a Review

“Uti possidetis, ita possideatis” is an expression found in Roman law meaning that “as one uses, one shall possess.” In other words, possession is derived by use. The application and respect of this principle has provided the international community with an objective doctrine to manage and prevent potential conflicts arising from post-colonial secessions. Not only has it helped international diplomacy navigate post-World War II decolonization in South America, Asia and Africa, but it was also used to support the dissolution of the Soviet Union.

Fittingly, the doctrine of *uti possidetis* is buttressed by the definition of what a “state” is according to the 1933 Montevideo Conventions on the Rights and Duties of States.<sup>1</sup> Article 1 of the Montevideo Convention defines a state as possessing the following qualifications: “(a) A permanent population; (b) a defined territory; (c) government, and; (d) capacity to enter into relations with other states.” A state may thus exist *de facto* and/or *de jure*.<sup>2</sup> But a state is a state because there is a permanent population in a defined territory, over which a government exercises sovereignty. In addition, when it comes to matters of secession from a larger political construct – national, imperial or colonial – the territorial legacy must be unambiguous.<sup>3</sup> This characterization does not define the term “population” or how that territory and population should be administered by a corresponding authority. This, in effect, is the application of the doctrine of *uti possidetis*, i.e. to impose an administrative status quo which would preserve the inviolability of borders. The purpose was to prevent the independence (as in territorial integrity) and stability of new states from being endangered by fratricidal struggles, without having an impact on customary law.<sup>4</sup> S. Lalonde has shown that, although the application of *uti possidetis* has evolved, its successful utilization in the case of Latin American was meant to be limited to that particular regional context.<sup>5</sup>

*Uti possidetis* is used by the international community to lock new states into their habitual borders; it is a sort of administrative status quo designed to ensure a peaceful transition from one status to the next. This characteristic makes the doctrine a useful tool for conflict prevention and management, but it does not follow that international law (and indeed international society) condones secessionism. On the contrary, the principles of territorial integrity will always have precedence over the rights of peoples to self-determination.<sup>6</sup> Neither the Helsinki Final Act of 1975 nor the Charter of Paris of 1990 authorize secessionism; merely self-determination. Self-determination can be either internal or external, and while the latter effectively means secession (usually permitted owing to gross violations of a minority's human rights), *internal* self-determination can never be the object of *uti possidetis*,<sup>7</sup> *unless the national*

1 Some readers will be alert to the fact that only states in North, Central and South America (except Canada) were the original signatories of this Convention. Nevertheless, the Montevideo Convention was absorbed by the cannon of international law in 1945 upon the creation of Article 102, paragraph 1 of the Charter of the United Nations and therefore applies universally.

2 Duursma 1996, 119; Fabry 2010, 1–2. See also Hensel et al. 2006.

3 Ghebwebet 2006, 43.

4 Ibid., 86.

5 Lalonde 2002, 55.

6 Saxer 1992, 635.

7 Lalonde 2002, 189–197.

*legislation devolves the right of a constitutive or administrative unit to secede.*<sup>1</sup> Whereas internal self-determination concerns the way peoples govern themselves, external self-determination concerns the status of that new arrangement, i.e. international recognition predicated upon independence.

The principle of *uti possidetis* threatened the territorial integrity of states, because now every conceivable groupuscule could invoke this principle to fragment an existing state, or even a new state that would have been recognized under that same principle of *uti possidetis*. Therefore, it was vital to limit the application of self-determination to peoples as opposed to nations, or ethnic groups and/or cultural minorities.

In order to protect the principle of territorial integrity, United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV) ("The Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States") of 1970 sought to distinguish between central authority and colonial possessions, while at the same time extending the right of self-determination to all peoples (not just colonial peoples). Colonies can separate from the metropolitan power, but minorities thus created by this independence cannot necessarily separate from the newly independent state, and this principle cannot be advocated to fragment the metropolitan power.<sup>2</sup> In other words, the principle of *uti possidetis* was protected by respect for territorial integrity while simultaneously being modified by the evolutionary nature of the concept of self-determination.<sup>3</sup> The recognition of such situations therefore becomes injurious to territorial integrity and self-determination, because it fragments a recognized political entity further by recognizing the will of a minority over that of the majority.<sup>4</sup>

The international community has always been very keen to elevate the principle of territorial integrity above that of self-determination, since *uti possidetis* manifested itself as if it were an application of international customary law, "once the colonial people has asserted its right to self-determination through the attainment of independent statehood [*authors: external self-determination*], the stability imperative reasserts itself."<sup>5</sup> And so it is not surprising to see the Helsinki Final Act (1975) and the Charter of Paris (1990) prohibiting secession. Following that same logic, the USSR was declared to have collapsed through "dissolution" as opposed to "secession." Yet, J. Duursma refutes the utility of this distinction:

Considering the fact that the disruption of the territorial integrity of an existing state can be either partial or total, and that the same international rules apply to the either of those effects, it serves no legal purpose to distinguish between secession, dissolution, separation or disintegration.<sup>6</sup>

The continuing evolution of the concept of self-determination seems to bear witness to this conclusion. In 1970, the International Court of Justice allowed the term

1 Ghebreyebet 2006, 97.

2 Duursma 1996, 17–25.

3 Ghebreyebet 2006, 118.

4 Duursma 1996, 20.

5 Lalonde 2002, 162.

6 Duursma 1996, 89.



to be equated with independence by defining self-determination as a dynamic concept.<sup>1</sup>

By 1993, the Vienna Declaration and Programme of Action had confirmed that self-determination was a *right* that applied to people “subjected to alien subjugation.”<sup>2</sup> The Human Rights Covenant, which extended the right of self-determination to all peoples, was careful not to define the meaning of “peoples,”<sup>3</sup> thus shifting the meaning of the doctrine of *uti possidetis* from “internal” to “external” self-determination nearly without skipping a beat. S. Lalonde sustains the notion that *uti possidetis* cannot apply to internal borders.<sup>4</sup> Unless, of course, the central authority devolves the right to secede to its administrative units based on mutual consent.<sup>5</sup>

If a secession leads to a total disruption of a state’s territorial integrity and thus to a dissolution of the pre-existing State, international recognition of the newly established States will be given more easily than if a secession implies only a partial disruption of a State’s territorial integrity.<sup>6</sup>

This means that the application of *uti possidetis* appears to be valid for minorities to secede on the territory they occupy within a larger political unit, the very outcome which the doctrine was designed to prevent. The application of the principle of *uti possidetis* to the dissolution of the USSR helped make the secession of constitutive republics peaceful because the 1977 Constitution provided the right to secede to all the constitutive republics, in addition to declaratory rights of sovereignty over their respective territories and borders *as they stood at dissolution*.

### **The 1977 Constitution of the Soviet Union and the Constitutive Republics**

It is therefore the conjunction of the 1977 Constitution of the Soviet Union *and* the application of *uti possidetis* that ensured the peaceful dissolution of the USSR. This section explores the role played by the Constitution, which the Union Republics of Russia and Estonia helped draft. It should be stressed here that scholars generally agree that Soviet legislative habits never resembled those of the West – Party policy, not law, reigned supreme.<sup>7</sup> Yet, even this statement requires qualification. According to T. Towe (writing in 1967), constitutional amendments usually follow policy changes implemented by the authorities. In the Soviet tradition, constitutional amendments required two-thirds of the votes to pass, but the Presidium of the Supreme Soviet “is empowered to decide such questions independently, subject to subsequent

1 Duursma 1996, 60.

2 Ibid., 26; Ghebrevet 2006, 124.

3 Ibid., 33–34.

4 Lalonde 2002, 189. Although Lalonde says that “*uti possidetis* does not itself provide any criteria for deciding which administrative units should benefit from international legal protection” (and therefore recognition) on p. 193.

5 Here the cases of the USSR and Czechoslovakia come to mind. Fabry 2010, 69; Ghebrevet 2006, 97.

6 Duursma 1996, 96. Evidently, total disruption implies that there is no longer any central authority, or that fragmentation is a consequence of mutual agreement between the administrative units. This clearly applies to the Soviet case, but is emphatically rejected/denied in the Yugoslav case.

7 Towe 1967, 1257–1258.

confirmation by the Supreme Soviet of the USSR.”<sup>1</sup> While constitutional drafting can be a very personal affair, once passed, the amendment applied to all Union Republics equally – even in the breach.<sup>2</sup>

The legal tradition of the Soviet Union is contradictory in nature. There is “one Soviet nation,” but Article 72 of the Constitution still allows for secession.<sup>3</sup> The big question motivating scholars at the time of the unveiling of the 1977 Constitution was whether continuity would prevail or whether the new legislation would be put into force effectively, especially with regard to Article 6, so that “all organisations of the Party operate within the Constitutional framework of the USSR.”<sup>4</sup> This would apply not only to the Communist Party of the Soviet Union, but also to the organs and agencies of constitutive Union Republics as well, such as the Supreme Soviet of the Estonian Soviet Socialist Republic, and that of the Russian Soviet Federative Socialist Republic.

This is of crucial importance in view of what the 1977 Constitution stipulated with regards to the jurisdictional privileges of the Union and its Republics. For instance, Article 73, paragraph 2 basically codifies the granting of Crimea to the Ukrainian Soviet Socialist Republic, for it is within the jurisdiction of the USSR to determine the boundaries of the Union and approve the changes of boundaries between Union Republics. Even more pertinently, Article 76 states that a Union Republic “is a sovereign soviet socialist state that has united with other Soviet Republics in the Union of Soviet Socialist Republics. Outside the spheres listed in Article 73 of the Constitution of the USSR, a Union Republic exercises independent authority on its territory.” This is a clear example of a figment of legislative fantasy that bore no relation to reality. But such inaccuracies nevertheless intermingle with fact: Article 77 states (correctly) that “Union Republics take part in decision-making in the Supreme Soviet of the USSR, the Presidium of the Supreme Soviet of the USSR, the Government of the USSR, and other bodies of the Union of Soviet Socialist Republics.” What is more, a serious attempt was made to include nationwide popular consultation in the drafting of the new Constitution.<sup>5</sup> Whereas the sovereignty of Union Republics was admittedly partial at best, boundary alterations could be mutually agreed, as stipulated by Article 78.

It would be a serious exaggeration to conclude that the 1977 Constitution was meant to supersede the power of the Party. Nevertheless, the leading caste tried to adapt ideological irrealties with modernity. Thus, Communist ideological markers were dropped in favour of more “mainstream” national and state features in the Constitution.<sup>6</sup> The law was not meant to rule until... the law started ruling. In a belated attempt to inject vitality into a gerontocratic system, M. Gorbachev launched a series of constitutional amendments designed to open up elections to diversity and plurality.<sup>7</sup> The legitimacy of those changes were not visible at the time, or if they were, they were taken with a healthy dose of suspicion.<sup>8</sup>

1 Towe 1967, 1260.

2 Mond 1978, 170.

3 Ibid., 192.

4 Ibid., 193.

5 Lutwиковski 1989, 137.

6 Ibid., 138.

7 Ibid., 147.

8 Liivik 2010.

However, later research showed that the attempt not only worked, but it also consecrated the legitimacy of the secession for the Union Republics. In the case of the Estonian Soviet Socialist Republic, its Supreme Soviet rewrote its own constitution challenging the leading role of the Communist Party of the Soviet Union, in direct contravention of Article 78 of the 1977 Constitution. The Soviet authorities remained silent to this breach of “custom” and in doing so effectively accepted the widening jurisdiction of the constitutive Union Republics.

Second, the 1990 elections of the Supreme Soviet Estonian Soviet Socialist Republic were the first (and last) undertaken under M. Gorbachev's 1988 constitutional amendments. The first multi-candidate election in the Estonian Soviet Socialist Republic were demonstrably freer and more transparent, as the more credible level of participation suggests (71 percent, as opposed to the usual 99 percent).<sup>1</sup> Elections were no longer a “charade”. Rather, they were a means of revolution by law throughout the Soviet Union, and more particularly at level of the Union Republics.<sup>2</sup>

In effect, the law – specifically constitutional law – has been the foremost vector of the revolution that began in 1990 in the Soviet Union, allowing for the overthrow of the Soviet system and its transition towards a system that is not founded on single-party ideology. The real revolution in the USSR is a result of a revision of the Constitution – the repeal of Article 6 of the 1977 Constitution with regard to the leading role of the Communist Party.<sup>3</sup>

The Party tried to put the toothpaste back into the tube, but it was too little, too late. Subsequent secession laws were deemed contrary to the 1977 Constitution,<sup>4</sup> and served only to consolidate secessionist sentiment. If the secession of the Baltic States was aimed at righting the wrongs of illegal annexation and recovering the independence and sovereignty they had won at the end of the First World War, then they could only do so with what the 1977 Constitution provided and within the practice of *uti possidetis*.

### **How the Tartu Peace Treaty Enables the Erosion of Uti Possidetis**

Upon asserting its independence from the Soviet Union, Estonia quickly claimed continuity of the Tartu Peace Treaty of 2 February 1920, which the Russian government immediately countered. Estonia was unable to garner further diplomatic support to buttress its position. Factually speaking, therefore, the international community, and Russia in particular, seemed perfectly happy with the results: Estonia and Russia would separate from their larger entity, but keep to the territory they had administered for the longest period of time.

1 Liivik 2010, 4–5.

2 Lutwиковski 1989, 149.

3 Baudoin 2008, 98.

4 Jaak Treiman, “The New Soviet Secession Law is a Sham,” *The Wall Street Journal Europe*, July 3, 1990, accessed December 18, 2020, [http://www.lituanus.org/1990\\_3/90\\_3\\_07.htm](http://www.lituanus.org/1990_3/90_3_07.htm); Saxer 1992, 637.

In 1995... [the] Estonian government gave in to the extent that it agreed that the 1944–1945 Soviet-created status quo would be transformed into the mutually recognised border between the Russian Federation and the Republic of Estonia. However, Estonia insisted that it considers the 1920 Tartu Peace Treaty to have been, and remain, continuously valid, *with the exception of its borders being modified by the new border treaties* essentially recognising the Soviet fait accompli of 1944–1945.<sup>1</sup>

International law views the Baltic States as successions rather than continuities because they were released from the Soviet Union, because their period of pre-annexation independence had been too brief (especially compared to the extended periods of domination under Danish, Russian and German rule), and because most of the powers of the former centres were turned over to them (as sufficiently demonstrated by O. Liivik and R. Lutwikowski, above).<sup>2</sup> Thus, the matter of returning sovereignty to the Baltic countries based on their pre-USSR independence has weak foundations and “clouded by [...] more than fifty years of Soviet domination.”<sup>3</sup> Relying on the Tartu Peace Treaty is fraught with difficulties and other contradictions.<sup>4</sup>

In 2005, Russia and Estonia agreed to a border settlement (ERR). This border agreement was ratified by the Estonian Riigikogu on 20 June 2005. However, the text of the law on ratification (not the treaty itself) declared that ratification:

... [proceeded] from the legal continuity of the Republic of Estonia proclaimed on 24 February 1918, as it is established in the Constitution of the Republic of Estonia, in the 20 August 1991 decision of the Supreme Council (Soviet) of the Republic of Estonia “On the Independence of Estonia” and in the 7 October 1992 declaration of the Riigikogu “On the Restoration of the Constitutional State Power.” [...] The declaration adopted by the Riigikogu in connection with the ratification of the border treaties goes on to say that the land border treaty concluded with Russia “*partially changes the line of the state border* established in Article III, para. 1 of the Tartu Peace Treaty of 2 February 1920, *does not have impact on the rest of the (Tartu Peace) Treaty*, and does not determine the treatment of other bilateral questions that are not connected to the border treaty.”<sup>5</sup>

The Russian authorities reacted by rescinding their signature to the border treaty on 1 September 2005, arguing that the text of the Estonian law on ratification called

1 Mäliksoo 2005, 145–146.

2 Saxer 1992, 609–691.

3 Ibid., 633.

4 One such contradiction was highlighted in Medijainen, 2010 and suggests that, if Estonia were to insist on the validity of the Tartu Treaty of 1920, it would also have to renege on NATO membership and opt for neutrality.

5 Mäliksoo 2005, 145.

into question the chronological baseline of the negotiations – which had been the 1944 situation – thus leaving the possibility open that Estonia might one day make territorial claims against Russia in the future.<sup>1</sup>

Fast forward another decade to 18 February 2014 and the signing by Estonia and Russia of the border treaty (which is never ratified).<sup>2</sup> Within a year, the newly elected Eesti Konservatiivne Rahvaerakond party had, when pressed to give its consent to the ratification of a new Russia–Estonia border treaty, started pushing for an additional preamble to the text of the agreement that was almost identical to that of the ratification law drawn up a decade earlier, with the only difference being to alter the line starting with “partially changes” to “in accordance with Article 122 of the Estonian Constitution.”<sup>3</sup> This preamble was thus added *after the negotiations have been concluded*. Predictably, the Russian authorities have refrained from ratifying the new border treaty.

The preamble was put forward by EKRE Deputy Chairman H. Polluaas, ostensibly because reference to the Tartu Peace Treaty of 1920 was necessary to solidify the philosophical and psychological bases for Estonia’s claims to legal continuity.<sup>4</sup> Otherwise, Polluaas added, there was no “political, economic or other reasons to sign the Estonian–Russian border treaty,” suggesting that relying on the 1944–1945 border demarcations of the two former Soviet Socialist Republics (Russian and Estonian) was sufficient.<sup>5</sup> In other words, H. Polluaas seemed to agree that an operative doctrine of *uti possidetis* provided a workable foundation for the two countries.

There was no way that Russia could accept the mention of the 1920 Tartu Peace Treaty being in this context. While the preamble appeared to accept the border modification that the 1944 position created for Article III of the Tartu Peace Treaty, reference to Article 122 of the Estonian Constitution re-introduced the sanctity of that very Article III indirectly, as “ratification of international treaties which alter the state borders of Estonia require a two-thirds majority of the membership of the Riigikogu.” However, it could be argued that this is not an international, but rather a *bilateral* treaty. Taken this way, there is no disposition in the Estonian Constitution to modify the border bilaterally. Article III, para. 1 of the Tartu Peace Treaty of 1920, unless parts thereof are invalidated by a bilateral agreement, *must* take precedence.

And even if the Russia–Estonia border treaty of 2015 is deemed to be an international treaty, Article 123 of the Estonian Constitution intervenes by stating that the Republic of Estonia “shall not enter into international treaties which are in conflict with the Constitution.” In other words, if Article 122 is mentioned, the entire notion of a preamble modifying Article III, para. 1 of the 1920 Tartu Peace Treaty could make a border treaty between Russia and Estonia unconstitutional.

If the issue were merely symbolic, the matter should still be acceptable to Russia.<sup>6</sup> However, statements made by EKRE members since May 2019 indicate the contrary.

1 Mäliksoo 2005, 145.

2 Markus Turovski, “Polluas on Border Treaty Sparks Reactions from Kremlin and State Duma,” ERR, November 21, 2019, accessed December 12, 2020, <https://news.err.ee/1005079/polluas-on-border-treaty-sparks-reactions-from-kremlin-and-state-duma>.

3 J. M. Laats, “EKRE Pushing for Treaty of Tartu Mention in Border Treaty,” ERR, December 10, 2015, accessed December 14, 2020, <https://news.err.ee/117354/ekre-pushing-for-treaty-of-tartu-mention-in-border-treaty>.

4 Ibid.

5 Ibid.

6 Mäliksoo 2005, 148.

On 6 May, EKRE member R. Kaalep, who has been part of the new coalition since the 2019 Estonian legislative elections, said that the government had no intention of ratifying the treaty.<sup>1</sup> Minister of Foreign Affairs U. Reinsalu (Fatherland Party) noted on the following day that the question of bringing ratification to a vote had not been a condition for forming the coalition.<sup>2</sup> Then, on 9 May, EKRE leader and Minister of the Interior M. Helme expressed the view that "... ratification of the border treaty was contingent on Russia recognizing the much-earlier Tartu Peace Treaty of 1920, signed between the newly-independent Estonia and the fledgling Soviet Russian state."<sup>3</sup>

M. Helme argued that the territory granted to Estonia under the 1920 Tartu Peace Treaty was occupied in the same manner that Georgian and Ukrainian territory have been occupied since 2008 and 2014, respectively.<sup>4</sup> Predictably, this drew sharp condemnation from Russia, which understood this as Estonia making a claim on its territory.<sup>5</sup> The issue was no longer symbolic in nature, but material. In November, the agreement with Russia became contingent upon Estonia dropping what Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation spokesman S. Belyaev called "territorial claims on Russia."<sup>6</sup> On November 20, President of the Estonian Riigikogu H. Polluaas (EKRE), speaker of the Riigikogu, was quoted by ERR as saying:

Estonia does not have any territorial claims against Russia. We do not want a single square meter of Russian soil. We just want ours returned. Russia has annexed ca. 5 percent of the territory of Estonia [...] De facto are Russia's illegal claims against Estonia that are in violation of international law. The annexation of Estonian territories is in no way different from the occupation and annexation of Crimea. One simply happened decades before the other. The Estonia–Russia border is fixed in the Treaty of Tartu that is included in the UN's list of valid international agreements. Those are the borders in which countries recognized Estonia's restoration of independence. The border treaty can only be taken forward insofar as it includes Russia recognizing the Treaty of Tartu and the border marked therein.<sup>7</sup>

According to Chairman of the Foreign Affairs Committee M. Mihkelson (Reform Party), the intention until today had been to abide by the *uti possidetis* principle,

1 Andrew Whyte, "Agreement in Place Not to Ratify Border Treaty Says Ruuben Kaalep," ERR, May 6, 2019, accessed December 14, 2020, <https://news.err.ee/936832/agreement-in-place-not-to-ratify-border-treaty-says-ruuben-kaalep>.

2 Andrew Whyte, "Foreign Minister: Estonia Cannot Back Down on Tartu Peace Treaty Principles," ERR, November 19, 2019, accessed December 14, 2020, <https://news.err.ee/1004589/foreign-minister-estonia-cannot-back-down-on-tartu-peace-treaty-principles>.

3 Andrew Whyte, "Prime Minister: We have to Be Realistic About Border Ratification," ERR, May 10, 2019, accessed December 14, 2020, <https://news.err.ee/938396/prime-minister-we-have-to-be-realistic-about-border-ratification>.

4 Andrew Whyte, "Russia Foreign Ministry, Embassy, Attack border treaty comments," ERR, May 16, 2019, accessed December 14, 2020, <https://news.err.ee/939966/russian-foreign-ministry-embassy-attack-border-treaty-comments>.

5 Ibid.

6 Andrew Whyte, "Russia Foreign Ministry, Embassy, Attack Border Treaty Comments," ERR, May 16, 2019, accessed December 15, 2020, <https://news.err.ee/939966/russian-foreign-ministry-embassy-attack-border-treaty-comments>.

7 Markus Turovski, "Polluas on Border Treaty Sparks Reactions from Kremlin and State Duma," ERR, November 21, 2019, accessed December 14, 2020, <https://news.err.ee/1005079/polluas-on-border-treaty-sparks-reactions-from-kremlin-and-state-duma>.



“without territorial claims from either side.”<sup>1</sup> M. Mihkelson confirms that this had been the foundation of the draft border treaty that had been agreed on 18 February 2014.<sup>2</sup> Yet the EKRE narrative is a response to Russia’s recognition of Abkhazia and South Ossetia (breakaway Georgian regions following the Russo–Georgian War of 2008) and to Crimea’s fusion with Russia. Both the Georgian and Ukrainian crises were inspired by the unilateral declaration of independence by Kosovo.<sup>3</sup>

This cascade of recognitions – from the recognition of Kosovo to the partial recognition of Crimea – invalidates the principle of *uti possidetis*, a fundamental norm of international law. Rather, Estonia–Russia relations, and, in a wider context, NATO–Russia relations, reflect typical tit-for-tat diplomacy and border revisionism claims. So it is no surprise that certain media outlets surmised that Putin accused the former Soviet Republics of “making off” with Russian lands after the dissolution of the Soviet Union. Putin made the comment during a documentary interview with P. Zarubin on 12 June 2020 which aired on 21 June 2020 for the multi-part *Rossiya 1* documentary series entitled *Russia. Putin. Kremlin*. Few in the mainstream media latched onto those comments, save for UAWire, an online news platform of unknown reach, and K. Altynbayev from the Kazakh online news site CaravanSerai. K. Altynbayev in particular made the assumption that Putin was thus suggesting that these lands should be returned. Radio Free Europe/Radio Liberty can be credited with more accurately stressing Mr. Putin’s point, which was that when the USSR was created, the right to opt out was written into the original Declaration and Treaty on the Formation of the Union of Soviet Socialist Republics, but the procedure for implementing such a decision was not.

The treaty establishing the Soviet Union articulated the right to exit it but did not outline the procedure for doing so.<sup>4</sup> So the question arises: what if a republic joined the Soviet Union but received a massive amount of Russian land that was ancestral, historic Russian territory and then decided to exit the Soviet Union? In that case, it should have left with what it brought – not take along the gifts from the Russian people.<sup>5</sup>

Mr. Putin never mentioned that Russia might seek the return of territories, or that certain former Republics should give the “stolen” land back. Rather, he was stating that

1 Markus Turovski, “Polluas on Border Treaty Sparks Reactions from Kremlin and State Duma,” ERR, November 21, 2019, accessed December 14, 2020, <https://news.err.ee/1005079/polluas-on-border-treaty-sparks-reactions-from-kremlin-and-state-duma>.

2 Ibid.

3 Jolicoeur, Labarre 2014, 46.

4 According to Altynbayev, Putin is referring here to the 1922 Declaration and Treaty on the Formation of the Union of Soviet Socialist Republics, not the 1977 Constitution of the Soviet Union, which also allows republican separation. Kanat Altynbayev, “Putin’s invented territorial claims on post-Soviet States draws ire of Kazakhs,” Caravan Serai, June 29, 2020, accessed December 15, 2020, [https://central.asia-news.com/en\\_GB/articles/cnmi\\_ca/features/2020/06/29/feature-01](https://central.asia-news.com/en_GB/articles/cnmi_ca/features/2020/06/29/feature-01).

5 This section of the interview is available in Russian on YouTube as “Podarki ot Russkogo Naroda” (‘Gifts from the Russian People’), YouTube, June 21, 2020, accessed December 12, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=GcNEb9VZvzw&feature=youtu.be>; Pavel Zarubin’s documentary is the culmination of several interviews carried out between 18 September 2019 and 12 June 2020 on behalf of Channel Rossiya 1. See: “Rossiya 1,” accessed December 12, 2020, [https://russia.tv/brand/show/brand\\_id/64871/](https://russia.tv/brand/show/brand_id/64871/). See also “Putin: Former Soviet Republics left USSR with Russian Lands,” UAWire, June 22, 2020, accessed December 15, 2020, <http://www.uawire.org/putin-former-soviet-republics-left-ussr-with-russian-lands>; “Kremlin Denies Eyeing Territorial Claims after Putin’s Comments in Documentary,” Radio Free Europe/Radio Liberty, June 22, 2020, accessed December 15, 2020, <https://www.rferl.org/a/kremlin-denies-eyeing-territorial-claims-after-putin-s-comments-in-documentary/30684797.html>.



such transfers should be carried out under some form of legal procedure precisely to avoid misunderstandings further down the road. This is what the 1977 Constitution of the Soviet Union and the practice of *uti possidetis* provided in the case of Estonian secession: recognition, but within the borders under that particular legal regime.

### **How the Lost Hegemony of the United States Empowers Small States**

Another enabler of tension is the erosion of American hegemonic power. The worsening standoff between Estonia and Russia over the codification of the border has attracted regional media attention, but, apparently, no overt interest from NATO leaders. This is an ominous sign, for the implications of H. Polluaas' statement (and of Estonian policy in general) regarding the validity of the 1920 Tartu Peace Treaty would mean that Russia is already occupying Estonian, and therefore NATO, territory. In other words, there is a latent Article 4 and Article 5 situation between Estonia and Russia. This should be of priority interest to major NATO powers for two reasons: first, they are the primary norm builders of the post-war and post-Cold War eras, and it is in their interests to uphold these norms. Second, it is the burden of major powers to discipline weaker NATO members to avoid drifting into war.<sup>1</sup>

Estonia has been able to avoid opprobrium from NATO's major powers ostensibly because of the declining influence of the United States in world affairs. This decline has made it impossible for the United States to assume the lead in order to maintain the international legal order.

As P. Kennedy reminds us, great power decline is empirically measurable.<sup>2</sup> More recently, the Peter G. Peterson Foundation, which monitors US government spending and debt treatment has calculated that the US deficit will amount to a minimum of 1 trillion dollars per year over the next several years, and that the country's total debt will surpass 23 trillion USD in 2020.<sup>3</sup> Evidently, much of this year's debt has been generated by counter-pandemic funding.

Since 2008, mainly owing to partisan divisions, the United States has been unable to pass a regular budget, proceeding instead with "continuing resolutions," which is tantamount to someone signing on to an ever-increasing credit margin. With no plan as to how to spend money, the most expeditious method to service the debt and reduce the deficit would be to cut spending, which would effectly reduce the administrative and even operational capacity of the country.

Evidence of such spending cuts have made the news recently, with the D. Trump administration furloughing between 50 and 70 percent of the workforce in the Citizenship and Immigration Services,<sup>4</sup> the decision to withdraw American forces from Germany,<sup>5</sup> and the US departure from the Syrian theater of operations,<sup>6</sup> among

1 Wolfers 1962.

2 Kennedy 1988.

3 "The Current Federal Defecit and Debt," Peter G. Petersen Foundation, November 2020, accessed December 15, 2020, <https://www.pgpf.org/the-current-federal-budget-deficit>.

4 "Deputy Director for Policy Statement on USCIS Fiscal Outlook," USCIS, June 25, 2020, accessed December 14, 2020, <https://www.uscis.gov/news/news-releases/deputy-director-policy-statement-uscis-fiscal-outlook>.

5 "Donald Trump Approves Plan to pull 9500 Troops from Germany," Deutsche Welle, July 1, 2020, accessed December 14, 2020, <https://www.dw.com/en/donald-trump-approves-plan-to-pull-9500-troops-from-germany/a-54006399>.

6 Rhode 2019, 1-3.

other fiscal news. The US commitment to sustaining NATO's Operation Reassurance in the Baltic States, which was launched in 2015, may already be seen as half-hearted – US troops are deployed in Poland, not to the Baltic States.

In addition, the US withdrawal from world affairs has been compounded by the country's departure from the very norms that it had championed during the Cold War. The abrogation of the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and the Treaty on Open Skies follows a trend that began in 2002 when the G. W. Bush administration pulled out of the Anti-Ballistic Missile Treaty, which was followed by Russia's exit from the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe. It is doubtful that the recent election of J. Biden will reverse this trend in the short term.

The decline of American power also means a lot to NATO, as President of France E. Macron hinted in his now-famous November 2019 interview with *The Economist*<sup>1</sup>. Simply put, without the United States, NATO is clinically dead. What is more, France and Germany – the leading EU powers – are considering measures to make European defence more autonomous from US participation.

## Conclusion

It is thus no surprise that Estonia might feel buoyed by the example provided by the two great powers, and that it is engaging in a kind of legal jettisoning of its own. It would seem that there is little to lose: with NATO troops on Estonian territory, this is the only form of deterrence from the West that Russia has to respect. Meanwhile, whatever policy Estonia may want to adopt to press its claim, the United States has put itself in a very delicate position to object.

The canon of international law exists to provide small states with the predictability they need to manage their relations in a way that outcomes (even if they are perceived to be unjust) may still have commonly held legitimacy. The border dispute between Russia and Estonia could be settled based on the latter's right to secede from the USSR with its 1945 borders as established by the Constitution of the Soviet Union, and on the application of *uti possidetis* as permitted by international law. Instead, Estonia is now emphasizing the Tartu Peace Treaty of 1920. This argument, pushed to its logical conclusion, creates a territorial overlap between Estonia and Russia and is thus a latent source of trouble for NATO. More to the point, it threatens the principle of *uti possidetis* and the validity of the Constitution of the Soviet Union as it stood *when other Union Republics seceded from the USSR*.

The only reason why Estonia has been able to advance its position on the border issue is because international law has been eroding since at least 2008, and larger powers have set a negative example. Ironically, that very position, which is also a symptom of greater independence, may put the country at the mercy of its adversaries, if its Allies decide not to fulfill their guarantees.

1 "Emmanuel Macron Warns Europe: NATO is Becoming Brain-Dead," *The Economist*, November 7, 2019, accessed December 15, 2020, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Duursma, Jorri. *Fragmentation and International Relations of Micro-States*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Fabry, Mikulas. *Recognizing States: International Society and the Establishment of New States Since 1776*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Ghebrewebet, Helen. *Identifying Units of Statehood and Determining International Boundaries: A Revised Look at the Doctrine of Uti Possidetis and the Principle of Self-Determination*. Frankfurt-am-Main: Peter Lang, 2006.
- Hensel, Paul, Michael Allison, and Ahmed Khanani. *Territorial Integrity Treaties, Uti Possidetis, and Armed Conflict over Territory*. Paper presented at the 2006 Shambaugh Conference "Building Synergies: Institutions and Cooperation in World Politics". University of Iowa, 13 October 2006. <https://ir.uiowa.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1028&context=shambaugh>
- Jolicoeur, Pierre, and Frédéric Labarre. "The Kosovo Model: A (Bad) Precedent for Conflict Management in the South Caucasus?" *Connections* 13, no. 3 (2014): 41–58.
- Kennedy, Paul. *The Rise and Fall of Great Powers*. New York: Random House, 1988.
- Lalonde, Suzanne. *Determining Borders in Conflict: The Role of Uti Possidetis*. Kingston: McGill/Queen's University Press, 2002.
- Liivik, Olev. "Formation of the Supreme Soviet of the ESSR: Elections and Principles of Assembling." Institute of Historical Memory, 2010.
- Lutwиковski, Rett R. "Constitution of the Soviet Union: Changes of the Glasnost Era: A Historical Perspective." *New York Law School Journal of International and Comparative Law*, no. 2(10) (1989): 119–150.
- Mätksoo, Lauri. "Which Continuity: The Tartu Peace Treaty of 2 February 1920, the Estonian-Russian Border Treaties of 18 May 2005, and the Legal Debate of Estonia's Status in International Law." *Juridica International*, no. X (2005): 144–149.
- Medijainen, Eero. "Article 5: The Permanent Neutrality in the Tartu Peace Treaty, 1920." *Journal of Baltic Studies*, no. 2(41) (2010): 201–214.
- Mond, Georges H. "Les nouvelles constitutions de l'U.R.S.S. et la Chine comparées aux récentes lois fondamentales de la Pologne et de l'Albanie." *Revue comparative Est-Ouest*, no. 3(9) (1978): 169–194. [in French].
- Rhode, Benjamin. "The US Withdrawal from Syria." In *International Institute for Strategic Studies – Strategic Comments*, 1–3. January 31, 2019.
- Saxer, Urs W. "The Transformation of the Soviet Union from Socialist Federation to a Community of Independent States." *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review*, no. 14 (1992): 581–715.
- Towe, Thomas E. "Fundamental Rights in the Soviet Union: A Comparative Approach." *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 115 (1967): 1251–1274.
- Wolfers, Arnold. *Discord and Collaboration*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press, 1962.
- Baudoin, Marie-Élisabeth. "Droit et révolution dans l'espace post-soviétique: Les lendemains de la révolution par le droit." *Siècles*, no. 27 (2008): 97–116. [in French].

## Authors

*Pierre Jolicoeur,*

PhD, Royal Military College of Canada (Kingston), K7K 7B4,

PO Box 17000, Station Forces.

**e-mail:** pierre.jolicoeur@rmc.ca

*Frederic Labarre,*

PhD candidate, Royal Military College of Canada (Kingston), K7K 7B4,

PO Box 17000, Station Forces.

**e-mail:** frederic.labarre@rmc.ca

## Additional information

Received: October 11, 2020. Accepted: December 16, 2020.

## Acknowledgments

The authors would like to express their gratitude to the anonymous reviewers and editors, whose input greatly helped in focusing the argument and in improving the quality of the text.

## Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the authors.

## For citation

Jolicoeur, Pierre, and Frederic Labarre.

"Risking Border Instability: the Russian-Estonian Case."

*Journal of International Analytics* 11, no 3 (2020): 113–128.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-113-128>

# Риски пограничной нестабильности: российско-эстонский казус

## АННОТАЦИЯ

Международные отношения последние три десятилетия были отмечены тенденциями к национальной и институциональной фрагментации. Судьба Югославии и Советского Союза, а также печальный их исход (особенно в первом случае) может постигнуть и другие федеративные образования. Возникают примеры Канады и Бельгии, а также Испании, которые эффективно функционируют как федерации. Такие образования обычно имеют механизмы урегулирования споров, особенно вопросов отделения, заложенных в их конституциях, однако субконституционные территории часто исключаются из таких концептуальных рамок. Такие территории, как Косово, Санджак, Абхазия, Южная Осетия объединяет то, что они разделяют стремление к независимости от своей материнской страны. Однако достижение независимости будет представлять риски для территориальной целостности других стран (принцип домино), а также риски для устойчивости «гибкого» международного права. Те случаи, о которых мы говорили выше, завершились крымским кризисом. Проблемы между Эстонией и Российской Федерацией проистекают из выбора обоснования прецедента, на котором основываются приграничные территориальные вопросы независимой Эстонии. Хотя Эстония была основана на основе Тартуского мирного договора 1920 г., положившего конец войне за независимость страны, ее опыт как Советской Республики добавил еще один законодательный фильтр в виде Конституции Советского Союза 1977 г. Однако принцип *uti possidetis* эволюционировал и стал применяться не только к случаям колониализма. Таким образом, когда Эстония отделилась от СССР в границах, существовавших с 1945 г., она делала это по принципу *uti possidetis*. Нынешний спор связан с тем, что эстонская политическая элита добивается признания Тартуского мирного договора 1920 г. в качестве основополагающего документа для восстановления независимости страны. Согласно Тартускому договору, эстонский суверенитет распространялся на гораздо большую территорию. Настаивая на том, чтобы любое новое пограничное соглашение с Россией основывалось на этом договоре, Эстония лишает законной силы принцип *uti possidetis* и действительность Конституции Советского Союза как средства достижения независимости. Это несет в себе риск задействования статьи 5 Североатлантического договора в отношениях между Россией и НАТО и угрожает легитимности других случаев сепаратизма на постсоветском пространстве.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*Uti possidetis, Крым, Украина, Эстония, Конституция Советского Союза, Тартуский мирный договор*

### Сведения об авторах

*Пьер Жоликер,*

доктор философии, Королевский военный колледж Канады (Кингстон), K7K 7B4,  
PO Box 17000.

**e-mail:** pierre.jolicoeur@rmc.ca

*Фредерик Лабарр,*

кандидат на получение степени доктора философии,  
Королевский военный колледж Канады (Кингстон), K7K 7B4,  
PO Box 17000.

**e-mail:** frederic.labarre@rmc.ca

**Дополнительная информация**

Поступила в редакцию: 11 октября 2020. Принята к публикации: 16 декабря 2020.

**Благодарности**

Авторы хотели бы выразить свою благодарность анонимным рецензентам и редакторам, чей вклад в значительной степени помог сосредоточить внимание на аргументации и улучшить качество текста.

**Конфликт интересов**

Авторы заявляют об отсутствии потенциального конфликта интересов.

**Цитирование**

*Жоликер, П., Лабарр, Ф.* Риски пограничной нестабильности: российско-эстонский казус // Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 113–128.  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-113-128>

# Multilateralism and Nationalism in an Era of Disruption: the Great Pandemic and International Politics

Richard Sakwa

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-129-150>

## ABSTRACT

The Great Pandemic of 2020 has caused a shock to international politics. But has it forced a radical restructuring of the international system and a change in the way international actors behave? a survey of the effects of the pandemic demonstrates that it has sped up existing trends, but has not brought about any transformation. The three-tier international system established after 1945 survives, but the struggle between two contesting models of global order (the Atlantic power system and the associated liberal international order and the alignment of sovereign internationalist powers) has intensified to consolidate a nascent new bipolarity in international affairs. Multilateralism has long been under threat, but its degradation has accelerated as bodies such as the World Health Organization have been challenged over their handling of the coronavirus pandemic, and the dangers of distant supply chains and the recrudescence of nationalism have accelerated deglobalisation. The legitimacy of state action has been revalidated as the only effective actor in handling the crisis. But this has been accompanied by the intensification of national populist challenges not only to liberal universalism, but also to sovereign internationalism. The return of great power politics entails the accelerated erosion of the dense structures of the international community developed in the post-war years, and signals a return to the period when a previous international system (the Vienna order established in 1815) came to an end in the early years of the 20<sup>th</sup> century. Attacks on the UN and other multilateral institutions of the Yalta era means that the struggle between the rival models of world order will be less constrained by the guardrails of the international system, and thus the Second Cold War may well be more dangerous than the first.

## KEYWORDS

*Great Pandemic, international system, world order, Cold War, Yalta, acceleration*

The disruption afflicting the world in 2020 was a “perfect storm,” combining a deadly and highly infectious virus, a global economic recession, the erosion of global governance and intensified domestic divisions.<sup>1</sup> The United Nation’s World Health Organization (WHO) declared the coronavirus crisis a Public Health Emergency of International Concern on 30 January 2020 and a pandemic on 11 March, calling the new disease COVID-19. This was not a “black swan” event, something that came about unexpectedly but which has had enormous ramifications. Rather, it was a “grey rhino” – something that was both predictable and even anticipated. The 21<sup>st</sup> century has seen a number of these events, with SARS in 2002–2004, H1N1 in 2009–2010, and Ebola in 2013–2016, but preparations for the inevitable new pandemic were inadequate.<sup>2</sup> The devastating effect of SARS-CoV-2 (the official name for the virus that causes COVID-19) was amplified by its specific characteristics, including ease of transfer, delay in the appearance of symptoms, lethality, inadequate testing facilities and the lack of vaccines and personal protective equipment. The crisis turned into a moment of truth in which the presumptions, prejudices and processes of the post-Cold War era were exposed in a harsh light and developments that had long been maturing started to accelerate. But what exactly have the consequences been? What processes have been accelerated? Or has nothing really changed in the grand scheme of things?

### All Change or no Change

The Black Death in Europe in the mid-14<sup>th</sup> century is estimated to have caused between 75 and 200 million deaths, and was the first great pandemic of what was becoming the modern era. It accelerated shifts in social structure and power relations, as labour became scarce and the bargaining power of workers increased. On the other hand, the Spanish flu pandemic of 1918–1919 killed up to 100 million people, but its effects were not as long lasting as those of the Great War, which killed fewer people. The question thus arises: What long-term changes will the COVID-19 pandemic accelerate, and what underlying truths about our societies will it expose? In particular, how will the health crisis and the ensuing economic and social turmoil affect international relations? Will a new global and regional balance of power emerge as a result?

The literature on this issue can be broadly categorised on a spectrum with four key points, ranging from those who argue that the great pandemic has represented a fundamental turning point for humanity to those who argue that there no enduring changes have taken place and that it has essentially been “business as usual.” These views sometimes overlap, depending on the issue in question. At the same time, many see the pandemic as a background condition to patterns that already existed. In other words, the pandemic was not so much a game changer as it was an intensifier and accelerant of existing conditions.

The first view is represented primarily by environmentalists and energy experts, and less by international relations commentators. The argument here is that

1 Dmitri K. Simes, “The Perfect Storm,” *the National Interest*, April 24, 2020, accessed November 17, 2020, <https://nationalinterest.org/feature/perfect-storm-147791?page=0%2C2>.

2 Osterholm, Olshaker 2020.



the pandemic represented a final warning before runaway pathologies associated with human encroachment on nature make the planet increasingly uninhabitable. At its most extreme, this is where apocalyptic views about the collapse of industrial civilisation can be found. Even before the corona crisis, Extinction Rebellion had warned of the exhaustion of natural resources and nature itself in the face of human exploitation. Increasing fires, floods and droughts are symptoms of a planet under siege. Uncontrollable wildfires in Australia and Siberia in 2019 reflected the inexorable rise of greenhouse gases in the atmosphere, accompanied by extensive melting of glaciers and polar ice fields. The pandemic here did lead to an acceleration of the shift away from carbon sources of energy towards renewable sources. The expediency of the use of automobiles was questioned on a global scale, with the forced immobility of lockdowns used to build new cycle paths and close parts of cities to traffic. The phasing out of the internal combustion engine was sped up, and oil companies reprofiled themselves as energy companies and increased their investments in renewable power.

The second view argues that the pandemic has brought about changes, but only to the extent that it has accelerated existing processes. Here the discussion tends to focus on the so-called “liberal international order” and its decline. The issue here is global governance, and the way that in the post-Cold War era “liberal hegemony” claimed to be synonymous with order itself. This model had already been in crisis before the pandemic, but as B. Lo argues, “Faced with the greatest emergency since the Second World War, nations have regressed into narrow self-interest. The concept of a rules-based international order has been stripped of meaning, while liberalism faces its greatest crisis in decades.”<sup>1</sup> B. Lo is right to argue that responsibility for the crisis lies not with the more assertive behaviour of Russia and China, but by the failure of Western governments to live up to their own values accompanied by inept policy-making by Western leaders. This has undermined transatlantic unity (one of the core values of liberal hegemony) and provoked the rise of populist changes from within. This, in his view, has exacerbated the “new world disorder.” One of the fundamental questions debated during the pandemic has been whether authoritarian or democratic states have responded most effectively. Some authoritarian countries coped very well, while others less so as they suppressed information and even denied the potency of the virus. Equally, even though the UK had a developed pandemic strategy in place, it fared worse than most. The record is mixed both for democracies and authoritarian systems, so Carothers and Wong are right to argue that the pandemic will not “bolster authoritarianism globally over the long term.”<sup>2</sup>

The third view argues that the pandemic has had little effect on the continuing deeper processes of change. This in particular affects the issue of sovereignty and the renationalisation of policy that had long been in train. Above all, the normative values of the post-war international system, enshrined above all in the United Nations, its institutions and its Charter, have given way to great power politics of the traditional sort. This means that international institutions such as the UN's World

1 Lo 2020, 1.

2 Thomas Carothers, and David Wong, “Authoritarian Weaknesses and the Pandemic,” Carnegie Endowment for International Peace, August 11, 2020, accessed November 17, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/08/11/authoritarian-weaknesses-and-pandemic-pub-82452>.

Health Organization and the World Trade Organization have continued to lose their arbitrating and developmental roles, and great power interests have started to prevail instead.<sup>1</sup> Multilateral organisations have been unable to temper national rivalries. There have been repeated charges and counter-charges of “pandemic propaganda,” and then a race between states to be the first to devise and market an effective vaccine. Above all, the long-term shift towards the creation of competing *Grossraume* was confirmed. Even when it came to the race for a vaccine, the Trump administration declared its “America First” strategy, while Russia partnered with India, Saudi Arabia, the United Arab Emirates, Brazil and the Philippines for testing and development.<sup>2</sup> Russia thereby declared not only that it no longer considered the US as a partner, but also that it was an alternative to China for middle ranking powers. This is accompanied by continuing processes of deglobalisation, and in particular the decoupling of the US and China. Chinese scholars are right to argue that “Multilateralism as the principle of global governance was much weakened by COVID-19, which changed the way of life and way of production worldwide,” but the suggested solutions, such as reshaping global governance to reflect the new stage of globalisation and balance major power competition and cooperation to avoid confrontation, are worthy aspirations but hardly novel solutions.<sup>3</sup>

The fourth and final perspective is that nothing much has changed. Although the lockdown in 2020 provided a shock, once the virus came under control and economic life was restored, then accustomed patterns of consumerism resumed. Indeed, governments encouraged this attitude in order to restore businesses and the viability of consumer economies, the office as the centre of work, and commuting as a way of life. Some individuals used the pandemic to reflect on their personal lifestyles, and some moved to the countryside or reduced their carbon footprint, but overall life has resumed as normal – at least to the degree that this is possible until a reliable COVID-19 vaccine is introduced on a mass scale. From this perspective, the institutions of international order were continuing to “crumble,” and the pandemic made little difference to this.<sup>4</sup> A. Kortunov notes that “States are on the offensive on two fronts at once,” against non-state actors in the private sector and civil society, as well as against fragile multilateral intergovernmental institutions ranging across the whole spectrum from the UN and the European Union to the WTO. In his view, this is a “mirage of Westphalia,” since, ultimately, states are embedded in corporate and civil society practices and need multilateral bodies to work effectively.<sup>5</sup> This may well be the case, but in the final analysis multilateralism was undermined not only by individual states but also by contrasting the “rules-based” order of the liberal hegemony to the traditional and impartial exercise of international law.

1 As argued, for example, by Kribbe 2020.

2 Nikolas K. Gvosdev, “Sputnik V: The Geopolitics Surrounding Russia’s Coronavirus Vaccine,” *The National Interest*, August 13, 2020, accessed November 17, 2020, <https://nationalinterest.org/feature/sputnik-v-geopolitics-surrounding-russias-coronavirus-vaccine-166805>.

3 Yafei He, “A Look at Post-Pandemic Global Governance,” Valdai Discussion Club, August 10, 2020, accessed November 17, 2020, <https://valdaiclub.com/a/highlights/a-look-at-post-pandemic-global-governance/>.

4 Oleg Barabanov et al., “Living in a Crumbling World,” Valdai Discussion Club Report, October 2018, accessed November 17, 2020, <https://valdaiclub.com/files/20155/>; Oleg Barabanov et al., “Staying Sane in a Crumbling World,” Valdai Discussion Club Report, May 2020, accessed November 17, 2020, <https://valdaiclub.com/files/30052/>.

5 Andrey Kortunov, “The Mirages of Westphalia,” Russian International Affairs Council, August 14, 2020, accessed November 17, 2020, <https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/the-mirages-of-westphalia/>.

Domestic and global effects are deeply interwoven, reflecting the multifaceted character of the COVID-19 crisis. This paper will examine four inter-related processes: internationalism, globalisation, multilateralism and nationalism. The pandemic has exacerbated issues that were already contributing to a crisis of globalisation. Responses appeared to demonstrate that only the nation-state had the legitimacy, authority and capacity to manage the health, economic and social consequences of the spread of the virus. After four decades of neo-liberal state negation in favour of market forces and global integration, state action has been re-legitimised. However, the crisis has also highlighted the importance of international cooperation agencies, above all WHO. At the same time, however, it has exposed the weakness of these agencies, as well as of multilateral formats like the Group of Seven (G7) and the Group of Twenty (G20). The new balance between internationalism, globalisation, multilateralism and nationalism is not clear, and there is no clear point along the spectrum outlined above that these issues can be resolved.

### **Causes and Consequences**

The first signs of a disturbing type of lung infection appeared in December 2019 in Wuhan, the capital of China's Hubei province. On 31 December, WHO announced the emergence of the illness. On 9 January, the Chinese authorities announced the existence of a new coronavirus and two days later made public its genomic sequence. By the first week of January, the Chinese leadership was aware of the outbreak of a new disease, but they hesitated to impose quarantine on an entire city, especially since this was at a time when preparations for the Chinese New Year were taking place. Only on 20 January was a full lockdown imposed. This delay has become the source of controversy, but it was repeated in most other countries, fearing the economic and social costs of a lockdown. In the end, the disease spread on a global scale, provoking a crisis the like of which has never been seen in the modern world. As people were forced to isolate, economies came to a shuddering halt, and societies struggled to cope with the infections and deaths.

The crisis intensified the enduring dialectic between state action and multilateral coordination. On the systemic level, the crisis revalidated the role of the state. Globalisation had previously suggested that certain economic imperatives transcended state policies. However, when urgent action was required, it was the state that acted. The problems may well have been global in scale, but national responses were crucial. The importance of national welfare and health provision was reinforced, which years of austerity since the economic crisis of 2008–2009 followed by the Eurozone crisis of 2011 had reduced to a parlous state in a number of European countries. The effectiveness of responses to the Great Pandemic became a new proxy for measuring the adequacy of government, with the US scoring not only badly, but “very badly,” while China's early mismanagement of the growing health crisis amidst attempts to suppress information was offset by the timely sharing of the genetic structure of the novel virus and resolute action to suppress its spread. In Germany, the combination of effective central policy, strong federal and regional governance, adequate health and welfare investment and high societal trust mitigated the crisis, throwing into stark light the absence in the US of a “robust public health care system and social safety net.” The pandemic challenged

narratives of American exceptionalism and the changing character of its leadership, with the crisis acting “like an accelerator of history, speeding up a decline in influence of both the United States and Europe.”<sup>1</sup>

The crisis accelerated the end to the 40-year cycle of social life, the era of neo-liberal denial of state activism. This had already been apparent during the 2008 global financial crisis, but in the end the banks were bailed out, and life continued as normal. The primacy of sovereign nation states was reaffirmed, but at the same time the crucial role of multilateral agencies and problem sharing was once again demonstrated. The global financial crisis saw the baton of leadership passed from the G7 countries, which are aligned as a group of like-minded democracies, to the G20, a more heterogeneous group. The G7 was created in 1975 as an informal forum for the leaders of the world's capitalist industrialised nations. The absence of representation from developing and emerging economies led to the call in 1999 for the creation of a group of 20 to strengthen the global financial architecture. As one study puts it, “The G20 was born from the conviction that global crises require globalized and inclusive solutions and the belief that there was a need for a permanent forum for informal dialogue between advanced and emerging economies.”<sup>2</sup> The G20 proved its worth, with the first Leaders’ Summit in 2008, and is today considered the leading forum for global economic coordination.

However, this sort of multilateralism was challenged by the corona crisis. The great powers failed to learn the lessons of earlier pandemics and global health challenges. Instead, the US under D. Trump undermined the international rules-based trading system while resorting to an increasingly ramified range of sanctions and trade wars. The long-standing American ambivalence about global governance institutions was taken to a completely new level, with the denigration of the UN, WHO and the World Trade Organization (WTO). At the height of the crisis, the US even withdrew funding and then withdrew entirely from the WHO, reducing its budget by almost a quarter. It soon became clear, however, that no country, even one as powerful as the US, could deal with the crisis and its various economic, health and social ramifications in isolation, and that is why various cooperative solutions were devised for coronavirus research and the production of vaccines. The US donated \$1.2 billion to GAVI, the alliance looking for a vaccine against COVID-19. As always, D. Trump preferred bilateral rather than multilateral solutions. This led to the marginalisation of the G20, and it was unable to repeat the coordinating role that it had assumed at the time of the Great Recession.

Some of the negative consequences were apparent already in the early stages of the pandemic, including the intensification of national egotism, sharpened conflict at the international level, and the struggle to repatriate foreign investment and production. In the European Union, on the 25<sup>th</sup> anniversary of the Schengen Agreement abolishing internal borders almost all movement within the zone was banned. The migrant crisis was renewed earlier in 2020, when Turkey opened its border with Greece, restoring elements of “fortress Europe” in response. The already

1 Katrin Bennhold, “‘Sadness’ and Disbelief from a World Missing American Leadership,” New York Times, April 23, 2020, accessed November 17, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/04/23/world/europe/coronavirus-american-exceptionalism.html>.

2 Hosse Almutairi, “G20, G7 and COVID-19: an Opportunity for Cooperation,” ISPI Online, June 2020, accessed November 17, 2020, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/g20-g7-and-covid-19-opportunity-cooperation-26454>.

visible tendencies towards deglobalisation intensified and were accompanied by a repudiation of some of the universalism of the liberal global order. This was accompanied by the strengthening of anti-democratic trends, isolationism and growth in the appetite for strong hand authoritarianism. There were also counter-trends, with the EU hosting a donors' conference on 4 April to gain funds for vaccine research and dissemination, and in many countries opposing political forces cooperated to provide bipartisan support for public health responses.<sup>1</sup>

It is not clear what features, if any, of international life will become part of the transformed world. Globalisation had earlier suggested that certain economic imperatives transcended state policies, but when urgent action was required, it was the state that acted. The problems may well have been global in scale, but national responses were crucial. The importance of universally accessible national welfare and health provision was reinforced. The crucial role of multilateral agencies and problem sharing was once again demonstrated. However, it is not clear that the pandemic will result in enduring changes, or simply intensify trends already long in play.

### **The International System and World Orders**

The pandemic struck at a time when the balance of forces and ideological commitments was already in flux. The intensifying crisis of world order was marked by the re-emergence of great power conflict and a nascent return to a bipolar structure in international politics, with the US and its allies on the one side, and China and those who aligned with it on the other. As in the original period of the bipolarity in the First Cold War, certain major powers (India, China and some others) retained a degree of foreign policy autonomy, but their behaviour was structured by the power field generated by the Soviet-US confrontation.

To understand the dynamics of change today, we need to understand the character of the international system established after the Second World War and the way that it has evolved in recent years. The international system can be understood in terms of three layers (or three storeys of a building), with multiple links between the three – although they do not all necessarily go through the middle layer or storey.<sup>2</sup> On the top floor of this ternary system can be found the multilateral institutions of global governance, primarily the UN and the five permanent members of the Security Council, but also the various UN agencies (notably in the present context, WHO) as well as the Bretton Woods institutions, the International Monetary Fund and the World Bank, flanked by international legal, environmental and other economic governance institutions. Hard-line offensive realists such as J. Mearsheimer argue that these multilateral institutions have almost no influence on the conduct of international politics, and the great powers like the US scoff at the restrictions that multilateralism imposes on their freedom of action. Also on the top floor are the various trade agreements and the infrastructure of global commerce and services that after 1989 were dubbed “globalisation.” The coronavirus pandemic

1 Ashley Quarcoo, and Rachel Kleinfeld, “Can the Coronavirus Heal Polarization?” Carnegie Endowment for International Peace, May 2020, accessed November 17, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/05/01/can-coronavirus-heal-polarization-pub-81704>.

2 This tripartite model is a modified version of the one presented in Sakwa 2017.

has raised questions about the 40-year cycle of extended global supply chains and interdependent economics. In other words, existing critiques of multilateralism and globalisation have been intensified.

On the middle floor we find competing states and their accompanying “world orders,” such as the US-led liberal international order (LIO) and the Russo-Chinese alignment in defence of sovereign (or conservative) internationalism. This gives rise to what some call a “multi-order world.”<sup>1</sup> Others stress the “multiplex” character of relations between states.<sup>2</sup> Great power relations are accompanied by attempts to advance their hegemony, which takes the form of competing world order agendas. In other words, political and military confrontation is accompanied by an epistemological struggle over how to interpret world order. The Atlantic power system after 1989 rebranded itself as the “liberal international order,” and with the end of bipolarity and other balancing forces, the LIO was free to proclaim itself synonymous with order itself. This meant that the institutions on the top floor of the international system effectively were claimed to be the property of the LIO. A specific order substituted for the system in its entirety. Struggles over the legitimacy of this claim underlie the great power conflicts of our time.

US-managed globalisation transformed China, and for a time China was willing to go along with the substitution.<sup>3</sup> Russia was never quite so supportive, arguing from the outset that the substitution was illicit and part of the hegemonic claims of the LIO. Russia supported the multilateral bodies on the top floor, but resisted their appropriation through the hegemonic claims of the LIO. Russia instead defended the autonomy of international governance institutions. This is the underlying structural reason for the estrangement between Russia and the political West. This alienation was deepened by the advance of the military wing of the LIO, with NATO moving towards Russia's borders. The Atlantic powers argue, with good reason, that there was no sustained attempt to exclude Russia, but still, there was “no place for Russia.”<sup>4</sup> Joining the Atlantic power system would have entailed Moscow accepting Washington's hegemony. There is a constituency in Russia who argues that this would have been the wisest course of action. Russia would have become like France or the UK, part of the most successful joint enterprise in history.

However, one does not have to be a constructivist to understand that questions of identity and strategy, formulated in the ideology of Russia as a great power, pulled in another direction. At the same time, the Great Pandemic has exposed some of the structural weaknesses of the LIO (above all the contradictions of the liberalism at its heart, as well as the long-term hyper-development of the military power of its leading member while allowing its society, governance and infrastructure to decay). At the end of the Cold War, the US did not become “a normal country in a normal time,” and contrary to the advice of J. Kirkpatrick, continued its “unnatural focus” on trying to change the world.<sup>5</sup> Instead, the contradictions accumulated, to be exposed at a time of stress.

1 Flockhart 2016.

2 Acharya 2017

3 Loong 2020.

4 Hill 2018.

5 William S. Smith, “Jeane J. Kirkpatrick: 30 Years Unheeded,” *The National Interest*, June 2020, accessed November 16, 2020, <https://nationalinterest.org/feature/jeane-j-kirkpatrick-30-years-unheeded-162667>.



Russia's stance is sometimes perceived as a reactionary defence of the Yalta system, which gave birth to the UN and endowed the country with a privileged status in the Security Council. However, Moscow's concern is not with recreating the patterns of dominance with which Yalta is associated, but on the more narrow agenda of defending the model of internationalism represented by the Yalta–Potsdam system. The Russian charge of double standards against the LIO arises because of its hegemonic assertions, which include the right to define how and when international law is applied. Paradoxically, as the backlash in the US and some other countries grew against what were perceived to be the excesses of globalisation, including the outsourcing of manufacturing and technological innovation to other countries, internationalism and multilateralism also became subject to critique. This is why defenders of liberal internationalism were so alarmed by Trumpian nationalism, fearing that the baby of liberal hegemony would be thrown out with the bathwater of disadvantageous globalisation.

This epistemological struggle takes place on the ground floor, where civil society groups, think tanks, policy institutes and civil associations try to shape the cultural landscape of politics. Groups trying to push responses to the climate catastrophe up the global agenda are found here, as are movements fighting for racial and historical justice. This is also where grass-roots nationalism is fostered, transnational corporations compete, and some of the “new oligarchs” seek to shape international affairs. G. Soros at the head of the Open Society Institute has long been a major player in this respect, arousing the ire not only of countries such as Hungary and Russia, where he is accused of interfering in domestic matters, but also the US when he challenges some of the country's policies. The pandemic has also brought major health care and epidemiological institutes, notably the Bill & Melinda Gates Foundation, to the fore – again provoking no end of conspiracy theories.

In short, the international system can be seen as the hardware, with competing models of world order working as the operating systems. None has been so powerful and influential since 1945 as the liberal world order created under the sponsorship of the US, but which has gained a certain universal status that in the end proved damaging to its own viability by blurring the distinction between system and order. It is as if a software program tried to assume the characteristics of the system in which it operates, blurring a fundamental distinction that threatened the viability of both.

The LIO changed over the years, and we can observe three phases in its development. The original liberal order was rooted in Wilsonian internationalism and the Atlantic Charter of August 1941. The version that took shape in the Cold War years between 1945 and 1989 drew on these traditions and was initially a relatively modest affair. It was based on the UN Charter and defended the territorial integrity of states (although also committed to anti-colonial national self-determination), multilateral institutions and open markets. Even the Soviet Union could pragmatically accept the basic principles of this order, even though in ideological terms it opposed the system's economic and political foundations. In the later years of this phase, the LIO moved away from the Bretton Woods era of controlled capital markets and towards the financialisation of goods and services, accompanied by more open markets formulated as the “four freedoms” of labour, capital, goods and services. This was accompanied by a prohibition on the use of force except in self-defence.



In the second phase after the Cold War ended in 1989, the liberal world order – as the only surviving system with genuinely universal aspirations – assumed more ambitious characteristics, including a radical version of globalisation, democracy promotion and regime change. The prohibition on the use of force except with the sanction of the UN was weakened, and the adoption of Responsibility to Protect in the mid-2000s represented a move away from sovereign internationalism towards the validation of humanitarian interventionism.<sup>1</sup> Critics argue that this radicalised version of liberal hegemony was “bound to fail,” since its ambitions were so expansive as to make it delusional, and which in the end provoked domestic and external resistance.<sup>2</sup> The “exceptionalist” ideology of the post-Cold War version of the liberal order was accompanied by what was perceived as the aggressive expansion of the Atlantic power system. Rather than the order being undermined by authoritarian challengers, the decline was provoked by the system’s internal contradictions. Above all, the LIO’s utopianism clouded issues of judgment, diplomacy and pragmatism, and instead imposed an inflexible ideological framework in its relations with outside powers and domestic alternatives.<sup>3</sup> While proclaiming pluralism as its fundamental value, the rigidity of the system’s value system meant that it became intolerant at home and aggressive abroad.<sup>4</sup>

The third phase began when the liberal order was at its strongest, reflecting the contradictions of that power, as the system entered a prolonged “interregnum.”<sup>5</sup> This gave rise to the Trumpian rejection of some of the fundamental postulates of the LIO, although there had long been challenges to some of its principles. For example, Trump’s questioning of the utility of NATO and its centrality in US strategic thinking had been prefigured in the debates about “burden-sharing” and B. Obama’s “pivot to the East.” Nevertheless, D. Trump’s transactional and mercantilist approach and his rejection of multilateralism represented the repudiation of the principles on which US foreign policy had been conducted since 1945. Trumpian nationalism represented not a return to the sovereign internationalism of the Yalta system, but to something more visceral and nationalistic that was reminiscent of the pre-1914 era of great power competition and imperialism.

Not surprisingly, his turn to nationalism and the “America first” policy provoked a vigorous reaction of the defenders of liberal internationalism and the Atlantic power system. This was “reactionary” in the full sense of the word, aspiring to return to a state of affairs that had already become anachronistic. D. Trump’s political “genius” was to probe and pick at a decaying system, earning the loyalty of his political base. The tragedy is that the escape from the third phase of the LIO is increasingly perceived to be an exit to the right – towards nationalism, great power conflict, trade wars and social illiberalism. National populism identified genuine issues of concern, but the formulation of responses “from the left” was inchoate and confused at best.

1 Cunliffe 2020a.

2 Mearsheimer 2018; 2019.

3 Cunliffe 2020b.

4 Lieven, Hulsman 2006.

5 Babic 2020.

## The Pandemic, Nationalism and Great Power Politics

While the Great Pandemic has highlighted the need for multilateral cooperation and the strengthening of the international organisations that are dealing with its consequences, the trend in practice appeared to be towards the “renationalisation” of international politics. The pandemic represented a major cooperation challenge, and most multilateral institutions failed to rise to the occasion.<sup>1</sup> At the same time, while there were cooperative initiatives, above all centred on the EU, the crisis exacerbated and deepened existing tensions. The dilemmas facing the four categories mentioned earlier – internationalism, globalisation, multilateralism and nationalism – can be examined through the prism of issues such as changes in US leadership and relations with China, the impact on Russian strategies, challenges to the EU and the impact of the pandemic on multilateralism.

D. Simes stresses that “Reforming American foreign policy requires nothing less than the recognition that the liberal world order – the battle cry of global elites on both sides of the Atlantic – was largely a myth rooted in illusions and double standards.” He notes that since the invention of political communities in ancient Greece there had been a debate over the relative merits of democracy and autocracy “and what combination of the two is the most appropriate for a particular society under particular circumstances.” He echoes J. Mearsheimer in arguing that making “democracy promotion one of America’s defining foreign policy objectives was always bound to create a powerful international backlash. It ensured that China and Russia would combine against American interests and forced the United States and Europe to whitewash misbehaviour by their allies as they proclaim loyalty to the new Atlanticist hegemon.” The policy implications of such an approach are stark. D. Simes questions the “perverse logic” that considers it “a priority for the West to demand Crimea’s return to Ukraine when Crimea was not only historically a part of Russia, but had an overwhelming Russian-speaking majority which repeatedly indicated its preference for association with Moscow, including in elections under Ukrainian control.” Equally, the US alliance system, particularly NATO, “appears increasingly obsolete in their current form.” Many commentators, including G. F. Kennan, warned that NATO enlargement would turn Russia into a dangerous adversary, and in the end this became a self-fulfilling prophecy. In addition, “these alliances serve to entangle the United States in the internecine disputes of European nations.”<sup>2</sup> The alternative for realists is for the US at most to become an “off-shore balancer” in Asia and Europe.

This is the context in which D. Trump’s rejection of the universalism of the liberal order, as well as its hubristic interventions on “humanitarian” grounds or to effect regime change, was welcomed by many as an essential rebalancing of US foreign policy towards greater concern for domestic development. However, this was accompanied by the exacerbation of long-term conflicts. This in particular concerns relations with China. The trade war launched in late 2018 was resolved in early 2020 with the signing of part one of a deal. However, as the US was gripped by the most extensive outbreak of the pandemic, along with a high death toll, D. Trump’s early nonchalance about

1 Patrick 2020.

2 Dmitri K. Simes, “The Perfect Storm.”

the threat the virus posed to America came to haunt him. The crisis magnified and exposed the drawbacks of his governance style and the larger failings of the America health care and crisis management system. Attention turned to China, which the US blamed for its early failings to get the outbreak in Wuhan under control. The US then sought reparations for the enormous damage the crisis caused to the US and global economy. Other countries were enlisted in the nascent new bipolarity, with Australia one of the most active, while in the UK the influential Henry Jackson Society mobilised parliament and society against the putative Chinese threat. As befits a body that prioritises military multilateralism over economic globalisation, one of its reports noted that members of the Five Eyes (the intelligence-sharing alliance comprising the US, UK, Australia, Canada and New Zealand) were dependent on China for 831 separate categories of imports, of which 260 were elements of critical national infrastructure.<sup>1</sup>

Even before that, Russia had been subject to escalating sanctions, with the latest imposed in December 2019 against the completion of the Nord Stream 2 gas pipeline under the Baltic Sea to Germany. Despite D. Trump proclaiming in 2016 that it made sense to “get on” with Russia, the allegations of Russian electoral interference stymied moves towards rapprochement. Trump’s friendly words towards Putin may have been motivated by a grudging respect for his power, but above all by the strategic goal of peeling Russia away from alignment with China. This alignment had been in the making since the 1990s, but was greatly accelerated after 2014 and the onset of the Second Cold War. There is no chance of D. Trump achieving a Kissingerian manoeuvre in reverse and winning Russia (rather than China) over to the US side. As he did with NATO in 2016, D. Trump declared the G7 obsolete in May 2020: “It is a very outdated group of countries.”<sup>2</sup> His attempt to turn an extended G7 meeting in late 2020 in Washington, with the addition of India, South Korea, Australia and Russia, into an anti-China coalition was just one manifestation of the polarising character of US leadership in this period. Even the regular G7 meeting due to be held in September was postponed because of A. Merkel’s refusal to attend in person. She cited health concerns, but such a meeting was intended to prove that the crisis was over and business could resume as usual, boosting D. Trump’s chances of re-election in the November election. D. Trump’s uncoordinated announcement of the withdrawal of 9,500 troops from Germany was considered a reprisal for A. Merkel’s refusal to attend the G7 summit, but it was also in keeping with D. Trump’s long-term condemnation of Germany’s failure to meet the two per cent NATO military spending target.

The pandemic only confirmed the unpredictability and pitfalls of US policy, as well as the entrenched character of the impasse in relations between Russia and the political West. Despite calls for sanctions to be lifted, as well as a moratorium on military exercises, the common challenge did not lead to the easing of European or US sanctions, and the exercises continued. With Russia beset by a triple crisis – the pandemic, a collapse in oil prices and long-term economic stagnation – the China–Russia alignment was deepened. China began a “layered defence for years to come,” with the quasi-alliance with Russia the cornerstone of its strategy, while Russia had nowhere else but China

1 Rogers et al. 2020.

2 Cited by Antonio Villafranca, “Europe: Rising Frictions with Trump’s G7,” ISPI Online, June 2020, accessed November 17, 2020, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/europe-rising-frictions-trumps-g7-26448>.

to look for relief. This meant nothing less than “the split of the world into two opposing poles.” However, T. Bordachev notes that the new version of bipolarity would have little in common with the one that dominated in the period from 1945 to 1990. This time it would be real, because “it arises within the framework of a single international system and the global market economy.” This bipolarity would be superimposed on economic interdependence, thus creating a particularly explosive form, unlike in the earlier period when the two poles lived largely in separate worlds. Earlier, the main arena of bipolarity was in the field of strategic arms, which after the Cuban Missile Crisis in October 1962 became increasingly managed and regulated. Today, China lacks significant natural resources, but the level of interdependence is incomparably higher, creating tensions that could lead one side or another to resolve the contradictions in a forceful manner.<sup>1</sup>

In terms of bilateral relations, there have been few signs that the pandemic will bring nations together. US–China relations have been poisoned by suggestions from the American side that the virus had escaped from a laboratory in Wuhan, which was subsequently covered up by the Chinese authorities. The search for a guilty party led to the politicisation of the pandemic.<sup>2</sup> Claims for compensation were part of a larger strategy designed to put pressure on China. As one commentator noted, “a prolonged period of strategic confrontation with the United States, such as the one China is currently experiencing, will create conditions that are conducive to dramatic changes.” Even though Chinese scholars had studied the collapse of the Soviet Union, China was ostensibly in danger of “repeating some of the most consequential mistakes of the Soviet regime” nevertheless.<sup>3</sup> This is a salutary warning, and it came amidst a new assertiveness from Beijing, called “wolf warrior diplomacy,” in which it abandoned the old D. Xiaoping slogan of “tread softly and bide your time,” and instead pushed back against perceived slights and threats.

This all served to consolidate the long-term strategic partnership between China and Russia. On 29 April 2020, the Kremlin announced that the National Wealth Fund would be allowed to invest in the Chinese Yuan and Chinese state bonds. The crisis accelerated mutual moves to phase out the use of the US dollar in their interactions as part of the larger strategy of insulating themselves from American sanctions and other forms of extra-territorial pressure. There was renewed talk of a second gas pipeline to China, and even ambitious plans for a railway to link Arctic ports with the Indian Ocean. More immediately, China came to Russia’s rescue when oil prices plunged and producers looked to dump surplus output. In March 2020, Chinese imports of Russian crude oil increased by one third year-on-year, throwing a lifeline to Russian companies hit by falling demand in recession-hit Europe. The Great Pandemic demonstrated to both Moscow and Beijing the strategic importance of a common front in the face of shared challenges. This could entail a real shift in investment and production towards Eurasia, something that had long been talked about but had only been implemented with hesitation.

1 Timofey Bordachev, “Threat of a New Bipolarity?” Valdai Discussion Club, April 2020, accessed November 17, 2020, <https://valdaiclub.com/a/highlights/threat-of-a-new-bipolarity/>.

2 Vasily Kashin, “Why Did it Happen? On the Issue of China’s ‘Guilt’ for the Coronavirus Pandemic,” Valdai Discussion Club, May 2020, accessed November 17, 2020, <https://valdaiclub.com/a/highlights/on-the-issue-of-china-s-guilt-for-the-coronavirus-/>.

3 Minxin Pei 2020, 82.

At the same time, military cooperation had steadily deepened creating a “strategic partnership” that in certain respects veered towards a quasi-alliance.<sup>1</sup> Although immeasurably weaker economically, Russia is still a great power in military and diplomatic terms. Above all, the two shared similar perspectives on the international system, stressing sovereign internationalism and non-interference in the internal affairs of others. Both perceived themselves victims of American hegemonic ambitions and the substitution of the autonomy of international governance institutions with the LIO, equally resenting being placed in a subordinate position. There were of course fears that Russia would end up the loser in the intensifying cold war between the US and China, becoming a junior partner to Beijing in that struggle, but at the same time Russia’s status as a necessary partner gave it significant leverage in that relationship. There are undoubtedly “structural uncertainties” in the relationship, but in the immediate-term “Facing an intensifying confrontation with the US, China will need Russia – its only major-power friend – even more. As for Russia, it will hardly be able to recover economically after the pandemic unless China is willing to keep buying its energy and other commodities.”<sup>2</sup>

Despite this, the crisis proved a stress test for the deepening relationship between China and Russia. As the outbreak in Wuhan spiralled into a global pandemic, Russia closed the border with China on 31 January. Later, Russia became one of the main sources of renewed infection as Chinese citizens returned home, with the border in the Russian Far East closed by China, leaving numerous Chinese citizens trapped in the environs of Vladivostok.<sup>3</sup> These actions were not so much manifestations of nationalism as they were attempts to manage a dangerous epidemiological threat in conditions where so much was unknown. Some interpreted these actions as signs of deteriorating relations between Russia and China, especially since Russia delayed closing its borders to Europe. In fact, China’s outrage was directed against the US and some of its Western allies, who scapegoated China “for their own COVID catastrophes.”<sup>4</sup> The global backlash against China did indeed gather pace, with accusations that the virus may have escaped from a virology laboratory in Wuhan and demands that China should pay compensation. China now joined Russia in the pit of Western denunciation, including as a source of “active disinformation threats.” China stood accused of seeking to exploit the crisis for political gain by sending testing equipment and personal protection clothing to European states, some of which proved faulty. In fact, the Chinese response set the pattern for the imposition of harsh, but effective measures, which were repeated and honed elsewhere in Asia.<sup>5</sup>

As efforts to shorten supply chains and repatriate production lines of essential pharmacological and other items from China began (in April, Japan offered financial

1 Dmitry Gorenburg, “An Emerging Strategic Partnership: Trends in Russia-China Military Cooperation,” George C. Marshall European Centre for Security Studies, no. 54, April 2020, accessed November 17, 2020, <https://www.marshallcenter.org/en/publications/security-insights/emerging-strategic-partnership-trends-russia-china-military-cooperation-0>.

2 Artyom Lukin, “Western Media is Wrong, Russia and China are not Going to Clash over COVID-19,” RT.com, May 2020, accessed November 17, 2020, <https://www.rt.com/op-ed/487832-mainstream-media-russia-china-relations/>.

3 Ankur Shah, “Trouble on the China-Russia Border,” The Diplomat, May 2020, accessed November 17, 2020, <https://thediplomat.com/2020/05/COVID-19-trouble-on-the-china-russia-border/>.

4 Artyom Lukin, “Western Media is Wrong, Russia and China are not Going to Clash over COVID-19,” RT, May 5, 2020, accessed December 1, 2020, <https://www.rt.com/op-ed/487832-mainstream-media-russia-china-relations/>.

5 Vladimir Popov, “Learning from Asia: How to Handle Coronavirus Economic Recessions,” Ponars Eurasia, April 2020, accessed November 17, 2020, <http://www.ponarseurasia.org/article/learning-asia-how-handle-coronavirus-economic-recessions>.

incentives for companies to return production lines from China), Russia emerged as one of the few countries which stood firmly with China. Minister of Foreign Affairs S. Lavrov argued that calls for China to pay compensation were “unacceptable and shocking.” In a call with X. Jinping on 16 April, V. Putin condemned the criticisms that China had not acted fast enough to contain the pandemic as “counterproductive.” He praised the “consistent and effective actions” taken by the Chinese authorities and declared that the crisis served as “further evidence of the special nature of the Russian-Chinese comprehensive strategic partnership.”<sup>1</sup>

### Has the Pandemic Changed Anything?

Has anything in international affairs changed substantially as a result of the pandemic? In terms of our spectrum of views outlined above, the answer in part lies in the issue in question, with an accelerated shift to renewables amid a deepened awareness of the fragility of human life on the planet. In social and economic terms, some profound changes have taken on a more accentuated form, with the coronavirus hastening the global shift towards cleaner energy sources while emphasising the role of the state.<sup>2</sup> However, in international affairs, stasis (immobility) has trumped processes of change. In terms of larger structural shifts in international affairs, there has been no hint of any systemic transformations as a result of the corona crisis. What we have seen instead is the acceleration of certain trends that had already appeared. If the pandemic acted as an accelerant, what did it accelerate?

The first question is whether American “exceptionalism” – the view that the US has a special mission in the world and that it has achieved a uniquely successful domestic governance structure – would survive the pandemic. The 2003 war in Iraq, the poor response to Hurricane Katrina and the dangers of the development of financial capitalism exposed by the Great Recession of 2008–2009 suggested that a rethinking of American foreign policy and domestic priorities was in order. Instead, B. Obama’s presidency restored a “semblance of normalcy,” but the underlying tensions were not resolved, which is what paved the way for D. Trump to be elected in 2016. The pandemic exposed the way that the pursuit of “forever wars” in Afghanistan and Iraq squandered billions yet did not make America safer. Greater resources devoted to the health of the population, public services and infrastructure would have been a wiser investment. A. Bacevich, the president of the Quincy Institute for Responsible Statecraft, argues that “the world’s most powerful and most expensive military establishment is not proving terribly relevant to the most lethal national security threat to face the United States since World War Two.” The pandemic was a curse, but it was also an opportunity for Americans to understand that they were “not God’s agents.”<sup>3</sup>

The pandemic has exposed grave shortcomings not only in the provision of health care and social welfare in the US, but also in its governance system. An Indian commentator interpreted this as evidence that the “decline of the US as a global

1 Dimitri A. Simes, “Will Russia Be the Real Loser in the New US–China Cold War?” *The National Interest*, May 2020, accessed November 17, 2020, <https://nationalinterest.org/feature/will-russia-be-real-loser-new-us-china-cold-war-150071>.

2 Fukuyama 2020.

3 Andrew Bacevich, “Will American Exceptionalism Survive the Pandemic?” *Spectator US*, April 22, 2020, accessed November 17, 2020, <https://spectator.us/american-exceptionalism-survive-pandemic/>.



power is accelerating,” rendering it more dangerous and unpredictable as it tries “to perpetuate its domination of the global arena, no matter what it takes.” In this context, “it is in the common interests of Russia and China that in their growing confrontation with the US, they stand by each other and support each other. There is every indication that US imperialism will assume an even more violent and oppressive character in the prevailing world situation.”<sup>1</sup>

F. Zakaria had already voiced similar disquiet about the American overreaction to the Chinese challenge, although couched in more measured tones. He noted that some of the same concerns had been voiced about Japan’s rise in the 1980s, but they proved to be exaggerated. The big difference, of course, was that Japan was part of the American alliance system, whereas China is a resolutely independent power. He noted the consequences of overreaction in the Soviet case, provoking the domestic abuses of the McCarthy era, the Vietnam War, and “countless other military interventions.” He also stressed that US policy towards China had never been one solely of engagement, and its “hedging strategy” was accompanied by various forms of containment and deterrence, including continued arms sales to Taiwan, maintaining and increasing the number of American bases and troops in Asia, developing close relations with Vietnam and other potential adversaries of China, and promoting the planned Trans-Pacific Partnership. He also notes that, although China was not becoming a liberal democracy and was guilty of gross human rights abuses against the Uyghurs and other ethnic groups inside the country, it nevertheless was a remarkably responsible power, notably in supporting UN peacekeeping missions and working towards improvements in economic governance, including greater protection for intellectual property rights. F. Zakaria questions the Pentagon’s designation of China as a “strategic competitor” and notes the high level of economic interdependence between the two countries. He calls on Washington to “keep its cool” and maintain the patient strategy of engagement and deterrence.<sup>2</sup> His argument was important, but the pandemic only intensified the features against which he warned.

As far as relations between Russia and the US are concerned, there is little evidence of a new “reset.” There had been a long-term deterioration in relations, interspersed by periods when a crisis provided an opportunity to reset ties. This had been the case after 9/11, and with D. Trump – a transactional president who favoured great power deals and personal relations – the Great Pandemic provided an opportunity for a new opening. There were more telephone calls between V. Putin and D. Trump in spring 2020 than in the whole previous period of D. Trump’s presidency. A call on 30 March helped pave the way for an OPEC++ deal on oil production cuts to stabilise the precipitous plunge in prices caused by the collapse of the previous deal of December 2016 and the catastrophic decline in demand, accompanied by huge oversupply. In that call, Putin offered Russian assistance with medical equipment, which D. Trump gratefully accepted. However, D. Trump’s room for manoeuvre to strike a “grand bargain” was extremely limited. Not only were the Democrats in Congress resolutely opposed to any concessions, but a large part of the traditional

1 M. K. Bhadrakumar, “Russia-China Entente Deepens in the Shadow of the Pandemic,” Indian Punchline, May 2020, accessed November 17, 2020, <https://indianpunchline.com/russia-china-entente-deepens-in-the-shadow-of-the-pandemic/>.

2 Zakaria 2020.



Republican Party did not share D. Trump's view that Russia was a potential ally in the struggle against China. The sanctions regime was now locked in by Congressional acts, which D. Trump had been forced to sign into law. These included not only on Russian companies and individuals, but also third parties who had purchased Russian military equipment or helped build the Nord Stream 2 gas pipeline.

With Russia beset by the greatest combination of crises since V. Putin came to power in 2000, "proponents of great power competition within the US national security apparatus would argue that it is ludicrous for the United States to throw Moscow a life preserver when the virus, the oil crisis and the economic aftermath has the real possibility of transforming Russia from a near-peer into a non-peer competitor."<sup>1</sup> D. Trump's options were very limited, while the Democratic nominee (the winner of the 2020 presidential election), J. Biden, pledged "to impose real costs on Russia for its violation of international norms and stand with Russian civil society, which has bravely stood time and again against President V. Putin's kleptocratic authoritarian system."<sup>2</sup> There was not much that V. Putin could offer in Ukraine and Syria, or on other divisive policy issues such as NATO enlargement, without losing status and prestige abroad and undermining his position at home. The multitude of problems besetting Russia certainly encouraged the "Putin is doomed" school of thinking, but while he faced the greatest challenge of his presidency, there was no reason to believe that the crisis was terminal. The national vote on the constitutional amendments passed by parliament in March 2020, which would allow V. Putin to run for two more terms after his current period in office ends in 2024, was postponed from 22 April to early July.

This raises the fundamental question of why the stasis prevailed despite the fact that COVID-19 represented a major shock to international and domestic governance. The Black Lives Matter protests against the killing of G. Floyd in Minneapolis on 25 May, just as the US COVID-19 death was hitting 100,000, became a global phenomenon. Along with this came increasing questions regarding history, remorse and reparations for slavery, as well as the issue of enduring injustice. These are crucial topics, but shifting the terrain of debate to questions of identity and even "culture wars" overshadowed many fundamental structural questions of power and purpose. Some in the anti-war movement welcomed D. Trump as a "tactical ally against American imperialism," but "they failed to see that he wanted to wage war at home."<sup>3</sup> The fight for justice at home does have the potential to change the terms of debate over foreign policy, but in the short term the focus on domestic failings only reinforced the stasis in international affairs. The impasse in relations was too deep and the absence of alternative institutional, ideational or policy choices on all sides suggested that the deadlock would endure.

The B. Obama White House staffer B. Rhodes termed the foreign policy establishment "the Blob." This group, mostly located in Washington and its environs, was preoccupied with the apparent decline of American hegemony: "It has been distinguished by its unwillingness, or inability, to reconsider or reprioritize national

1 Nikolas K. Gvosdev, "Don't Bet on Reset: US-Russian Relations in the Wake of the Coronavirus," *Russia Matters*, April 2020, accessed November 17, 2020, <https://www.russiamatters.org/analysis/dont-bet-reset-us-russian-relations-wake-coronavirus>.

2 Biden 2020, 73.

3 Shatz 2020, 5.

interests that were first defined after World War II, and then continued, by and large, on auto-pilot after the end of the Cold War.”<sup>1</sup> M. Glennon argues that the structural development of the American state after 1945 in Cold War conditions created a “deep state.” In foreign and security policy, the country is governed by “Trumanite” entities: the ramified national security structures and associated corporations spawned by the Cold War that survived and proliferated afterwards.<sup>2</sup> The effectiveness of constitutional control has withered because of the inherent complexity of national security issues, as well as the enduring bipartisan ideological consensus on America’s “leadership” (reformulated in the Trump era as “greatness”) in world affairs.<sup>3</sup> The fundamental paradox is that “The deep state, once an object of suspicion among liberal Americans, has turned into an object of longing under Trump.”<sup>4</sup>

Although D. Trump came to power as the great disruptor, he fulfilled his promises to reduce US involvement in the structures of multilateralism. However, when it came to the positive part of his agenda, including “getting on” with Russia, he signally failed. Trump’s foreign policy options were constrained by *Russiagate*, and above all by the national security state. Trump challenged what he considered to be the ossified and anachronistic “Trumanite” multilateral formats of the national security state abroad, notably NATO, which seemed only to confirm the concerns of the military intelligence community. It would take more than the Great Pandemic to undermine the power of the Trumanite state or to change the views of its ideological defenders, with Democrats and Republicans competing to be the most militant.<sup>5</sup> Together, they turned their attention to China, launching a new Cold War that would be more complex than the first, as complex processes of supply chain interdependence fostered in the era of globalisation were painfully dismantled. The Second Cold War would be a full-spectrum conflict as two near-peer competitors struggled for primacy, with few rules on how such a conflict should be fought.

## Conclusion

The impasse is complete, and no viable exit is visible. A return to the liberal internationalism that was already being disrupted by its inherent contradictions does not offer an escape route, while the outlines of an alternative to the disruptive third phase of the LIO remain undeveloped. Russia and China defend a model of sovereign internationalism and guarded multilateralism, and on this basis the outlines of a new bipolarity are emerging. The ghosts of nationalism are once again unleashed, restrained only by the structures of post-war multilateralism.

D. Trump was the great disruptor, and the inadequacies of his leadership were exposed by his management of the pandemic. He also questioned America’s multilateral commitments. When it came to rethinking the established patterns of

1 Hunter DeRensis, “The Blob Strikes Back,” *The National Interest*, October 2019, accessed November 10, 2020, <https://nationalinterest.org/feature/blob-strikes-back-90476>.

2 For a detailed study of the “revolving doors connecting government, conservative think tanks, lobbying firms, law firms and the defense industry,” see Richard Cummings, “US: Lockheed Stock and Two Smoking Barrels,” *Corpwatch*, accessed November 17, 2020, <https://corpwatch.org/article/us-lockheed-stock-and-two-smoking-barrels>.

3 Glennon 2015.

4 Shatz 2020, 7.

5 See, for example, Nuland 2020.

the Cold War, this was welcomed by Russia and international peace movements. However, when it concerned the global (not necessarily liberal) institutionalism developed in the post-war years, his disruptions were less welcome. The EU proved too weak to respond to the positive elements of that disruption, while lamenting its negative features. It was able to mitigate some of the latter, primarily by investing in responses to the global health crisis, and after a shaky start it did invest in some new solidarity mechanisms with the hard-hit southern member states like Italy and Spain. Nevertheless, the pandemic only exacerbated the various political fissures, with right wing nationalists using the crisis to advance national agendas, sometimes in the paradoxical guise of defending civil liberties against lockdown restrictions.<sup>1</sup>

The crisis deepened the Russia–China alignment, and with disruptions expected to continue to emanate from Washington irrespective of the outcome of the 2020 presidential election, there has even been talk of this becoming a formal alliance. Russia, as always, was ready for rapprochement with any Western power that was prepared to return to normal diplomatic engagement, but the institutional and ideological inertia of Cold War structures meant that even a major crisis like the Great Pandemic could do little to change entrenched patterns. However, the crisis has been a trial for all countries. State capacity and competencies have been tested everywhere, revalidating state activism and social welfare. One of the main lessons of the pandemic is that the character of a regime – liberal democratic or authoritarian – is not the main measure of effective governance. Rather, it is the quality of its ruling elite and governance structures. In terms of global governance, the G7 once again proved itself too narrow a body to have a significant impact on managing the crisis, while the G20 group was unable to assume the leadership role that it had taken following the financial collapse in autumn 2008. The ultimate result of the pandemic was to intensify the disruptive elements in national and global affairs while highlighting the weakness of multilateral institutions. The crisis has accelerated moves towards the creation of a diffuse yet probably enduring bipolarity in international affairs. In short, everything changed and nothing changed – at least in the short term.

1 Richard Youngs, "Coronavirus and Europe's New Political Fissures," Carnegie Europe, June 2020, accessed November 17, 2020, <https://carnegieeurope.eu/2020/06/10/coronavirus-and-europe-s-new-political-fissures-pub-82023>.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

- Acharya, Amitav. "After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order." *Ethics & International Affairs* 31, no. 3 (2017): 271–85. doi:10.1017/S089267941700020X.
- Babic, Milan. "Let's Talk about the Interregnum: Gramsci and the Crisis of the Liberal World Order." *International Affairs* 96, no. 3 (2020): 767–86. <https://doi.org/10.1093/ia/iiz254>.
- Biden, Joseph R. Jr. "Why America Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy After Trump." *Foreign Affairs* 99, no. 2 (March/April 2020): 64–76.
- Cunliffe, Philip. *Cosmopolitan Dystopia: International Intervention and the Failure of the West*. Manchester: Manchester University Press, 2020A.
- Cunliffe, Philip. *The New Twenty Years' Crisis: A Critique of International Relations, 1999–2019*. London: McGill-Queen's University Press, 2020B.
- Flockhart, Trine. "The Coming Multi-Order World." *Contemporary Security Policy* 37, no. 1 (2016): 3–30. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1150053>.
- Fukuyama, Francis. "The Pandemic and Political Order. It Takes a State." *Foreign Affairs* 99, no. 4 (July–August 2020): 26–32.
- Glennon, Michael J. *National Security and Double Government*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Hill, William H. *No Place for Russia: European Security Institutions since 1989*. New York: Columbia University Press, 2018.
- Kribbe, Hans. *The Strongmen: European Encounters with Sovereign Power*. Newcastle: Agenda Publishing, 2020.
- Lieven, Anatol, and John Hulsman. *Ethical Realism: A Vision for America's Role in the World*. New York: Pantheon, 2006.
- Lo, Bobo. *Global Order in the Shadow of the Coronavirus: China, Russia, and the West*. Sydney: Lowy Institute Analysis, 2020.
- Mearsheimer, John J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*. London: Yale University Press, 2018.
- Mearsheimer, John J. "Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order." *International Security* 43, no. 4 (2019): 7–50. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/isec_a_00342).
- Minxin, Pei. "China's Coming Upheaval: Competition, the Coronavirus, and the Weakness of Xi Jinping." *Foreign Affairs* 99, no. 3 (May/June 2020): 82–95.
- Nuland, Victoria. "Pinning Down Putin: How a Confident America Should Deal with Russia." *Foreign Affairs* 99, no. 4 (July–August 2020): 93–106.
- Osterholm, Michael T., and Mark Olshaker. "Chronicle of a Pandemic Foretold." *Foreign Affairs* 99, no. 4 (July–August 2020): 10–24.
- Patrick, Stewart. "When the System Fails: COVID-19 and the Costs of Global Dysfunction." *Foreign Affairs* 99, no. 4 (July–August 2020): 40–50.
- Rogers, James, Andrew Foxall, Matthew Henderson, and Sam Armstrong. *Breaking the China Supply Chain: How the 'Five Eyes' Can Decouple from Strategic Dependency*. London: Henry Jackson Society, 2020.
- Sakwa, Richard. *Russia against the Rest: The Post-Cold War Crisis of World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
- Shatz, Adam. "America Explodes." *London Review of Books* 42, no. 12 (18 June 2020): 4–8.
- Zakaria, Fareed. "The New China Scare: Why America Shouldn't Panic about Its Latest Challenger." *Foreign Affairs* 99, no. 1 (January/February 2020): 52–69.

## Author

Richard Sakwa,

Professor of Russian and European Politics, University of Kent,  
Canterbury, Kent, England, CT2 7NZ.

e-mail: r.sakwa@kent.ac.uk

ORCID iD: 0000-0001-6678-8820

ResearcherID: H-3082-2016

Scopus AuthorID: 6506132065

## Additional information

Received: July 10, 2020. Accepted: November 17, 2020.

## Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author.

## For citation

Sakwa, Richard. "Multilateralism and Nationalism in an Era of Disruption:  
the Great Pandemic and International Politics."  
*Journal of International Analytics* 11, no. 3 (2020): 129–150.  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-129-150>

# Многосторонность и национализм в эпоху кризиса: глобальная пандемия и международная политика

## АННОТАЦИЯ

Глобальная пандемия 2020 г. стала источником потрясений для международной системы.

Но стала ли она причиной её перестройки и изменения логики внешнеполитического поведения игроков на международной арене? Анализ последствий пандемии показывает, что она лишь ускорила существующие тенденции, но не привела к каким-либо существенным преобразованиям. Трехуровневая международная система, созданная после 1945 года, сохраняет свою структуру, но борьба между двумя конкурирующими моделями мирового порядка (либеральным международным порядком и группой суверенных незападных держав) усилилась и может закрепить зарождающуюся новую биполярность. Принцип многосторонности в международных делах уже давно находится под угрозой, но его деградация ускорилась по мере того, как такие органы, как ВОЗ, столкнулись с проблемой борьбы с пандемией коронавируса, а возрождение национализма ускорило процесс деглобализации. Легитимность государства как единственного эффективного субъекта, способного преодолеть глобальный кризис, была переоценена. Но это сопровождалось усилением национал-популистских вызовов не только либеральному универсализму, но и суверенному интернационализму. Возвращение великодержавной конкуренции влечет за собой эрозию «плотных» структур международного сообщества, сложившихся в послевоенные годы, и может свидетельствовать о возвращении к похожему на венский периоду, подошедшему к концу в первые годы XX столетия. Критика ООН и других многосторонних институтов Ялтинско-Потсдамской системы означает, что борьба между соперничающими моделями мирового порядка будет сдерживаться ограждениями международной системы в меньшей степени, и поэтому «новая холодная война» вполне может оказаться более опасной, чем противостояние СССР и США.

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

*глобальная пандемия, международная система, мировой порядок, холодная война, Ялтинско-потсдамский порядок, ускорение*

### Сведения об авторе

*Ричард Саква,*

профессор российской и европейской политики Кентского университета,  
Кент, Соединенное Королевство,  
CT2 7NZ.

**e-mail:** r.sakwa@kent.ac.uk

**ORCID iD:** 0000-0001-6678-8820

**ResearcherID:** H-3082-2016

**Scopus AuthorID:** 6506132065

**Дополнительная информация**

Поступила в редакцию: 10 июля 2020. Принята к публикации: 17 ноября 2020.

**Конфликт интересов**

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

**Цитирование**

*Сакеа, Р.* Многосторонность и национализм в эпоху кризиса: глобальная пандемия и международная политика // Международная аналитика. – 2020. – Том 11 (3). – С. 129–150  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-129-150>

# Изучение «политики памяти» – задача научная или политическая?

*Политика памяти в современной России и странах  
Восточной Европы. Акторы, институты, нарративы: коллективная  
монография /под ред. А. И. Миллера, Д. В. Ефременко. — СПб.:  
Издательство Европейского университета  
в Санкт-Петербурге, 2020. — 632 с.*

**Геннадий Аркадьевич Бордюгов**

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-151-158>

Память как самостоятельная сфера общественного бытия на протяжении всей истории человечества являлась самым настоящим полем битвы. Отчасти именно благодаря манипуляциям этой сферой политикам и силам, на которые они опирались, удавалось добиваться своих целей. То же самое происходит и в наше время, в том числе и на «благополучном» Западе. Такое становится возможным вследствие того, что историческая память, как бы преломляясь в бесконечном зеркальном коридоре индивидуальных человеческих воспоминаний и мнений, накапливает колоссальный потенциал для общественных мотиваций и поступков. Отсюда и прикладной характер феномена памяти, с которым надо уметь работать, потому что просчеты в том, как следует чувствовать и понимать прошлое, чреваты самыми непредсказуемыми последствиями для настоящего, а значит – и для будущего.

В академическом дискурсе феномен исторической памяти еще только пытается найти себе место. Причем здесь налицо два противоположно направленных процесса. С одной стороны, еще Р. Барт рассматривал память как субстанцию вполне рациональную и историческую, противопоставляя ее мифу. По его словам, миф появляется по мере «убывания историчности в вещах» и, соответственно, утрачивания ими памяти о себе<sup>1</sup>. С другой стороны, наблюдается определенный смысловой конфликт между исследованиями исторической памяти – точнее, *memory studies* – и историографией как таковой: оба направления до сих пор никак не могут должным образом размежевать предметные области

1 Barthes 1957.



своих изысканий<sup>1</sup>. Поэтому очевидна ценность каждого нового опыта уточнения исследовательского пространства исторической памяти.

Коллективная монография «Политика памяти в современной России и странах Восточной Европы. Акторы, институты, нарративы» как раз претендует на то, чтобы стать путеводителем по непростой проблеме отечественного опыта взаимоотношений реальности как таковой, воспринимаемой в рациональном ключе, с мифологизированными представлениями о том, что и как было вчера. «Политика памяти» становится все более значимым инструментом «мягкой силы». Открывая сборник, А.И. Миллер отмечает, что «политика памяти» «концептуализирована как сфера, напрямую связанная с вопросами безопасности» (с. 12).

Первый раздел монографии – «Концептуальные аспекты политики памяти». Этот раздел задает общую тональность и методологические установки исследования памяти и ее исторических проявлений. О.Ю. Малинова разбирает само понятие «режима памяти» как тех или иных интерпретаций значимого исторического события – интерпретаций, которые описывают «доминирование одних версий памяти и маргинализацию других» (с. 39), и рассматривает различные подходы к изучению такого рода символических войн за память. Я.В. Севастьянова и Д.В. Ефременко анализируют сосуществование национального и наднационального способов конструирования идентичности в проектах памяти Советского Союза на протяжении всего его существования: от решительного перекраивания карты страны в первые годы советской власти через сталинский ««руссоцентристский» поворот» (с. 50) к перестроечному распаду. Авторы делают обоснованный вывод о том, что кризис страны был во многом «радикализован разрушением метанарратива», с помощью которого создавалась советская идентичность (с. 59). Д.В. Ефременко рассматривает западные перипетии «политики памяти» и судьбу умственного «идола панъевропеизма». Россия сохраняет здесь непривычную для себя роль наблюдателя, в то время как силы евробюрократии в условиях неудачных попыток выстроить единый общеевропейский проект памяти, некую международную мифологию, перенаправили усилия на достижение «аккомодации трагического опыта истории XX в. к политическим установкам этих сил» (с. 72). Отсюда же происходит и провалившийся проект превращения Холокоста в стержень исторической памяти европейских народов<sup>2</sup>.

Второй раздел книги – «Институты политики памяти и мнемонические акторы» – посвящен уже более конкретным примерам работы с памятью, в основном в России. В главе В.В. Лапина рассматривается деятельность Российского исторического и Российского военно-исторического обществ, являющихся официальными государственными регуляторами в истолковании и сохранении исторической памяти России. Однако эти общества справляются с возложенными на них задачами ведения «войн памяти» не столько благодаря получаемой ими поддержке от власти, сколько в результате работы небольших групп энтузиастов, на которых они опираются. По справедливому замечанию автора, РИО и РВИО стали «Министерством исторической политики» (с. 95) современной Рос-

1 Ростовцев, Сосницкий 2014, 116.

2 Об этом см., например: Finkelstein 2003.

сии. К.А. Пахалюк оценивает преломления исторической памяти последних лет и рассматривает, как это делалось прежде. Прошное – почти всегда трагедия, поэтому в главе подчеркивается, что «центральный нерв» соприкосновения памяти и актуальной политики – это «проблема ответственности за темные страницы прошлого» (с. 98). Современный мир беден на идеи, поэтому в условиях «ценностного дефицита» (с. 102) политикам приходится обращаться к прошлому. Автор также анализирует дискурсивные практики нынешнего российского внешнеполитического руководства, основанные на работе с прошлым и памятью о нем, и делает вывод, что несмотря на, казалось бы, невысокий интерес политического класса к сфере исторической памяти, ее значение для обоснования морального превосходства России постоянно возрастает.

М. Ларюэль анализирует механизмы доступа Русской православной церкви к ресурсам «символической политики» (с. 123), ради чего, по мнению автора, «РПЦ пришлось позиционировать себя как одного из главных ресурсов государства» (с. 123). В церковной среде автор выделяет несколько «субкультур» (с. 125). Церковь как бы перехватывает повестку памяти о ГУЛАГе, новомучениках, репрессиях у светских властей и оппозиции и использует это для поддержания идеи непрерывности российской государственности. Поэтому «церковный авторитет в вопросах памяти эволюционирует» (с. 142). Е.И. Махотина анализирует близкую тему, только в более прикладном ее изводе, а именно в контексте борьбы Церкви и светских институций (общества «Мемориал», в основном) за память о репрессированных и оценивает их сотрудничество, которое также имеет место. Автор подчеркивает любопытный момент: кресты, устанавливаемые церковью в местах массовых захоронений репрессированных, служат «“защитой” для неудобной с точки зрения государства памяти» (с. 160). Так или иначе, Русская православная церковь является на сегодняшний момент «доминирующим актором в вопросах увековечивания памяти о жертвах репрессий» (с. 160). Д.А. Аникин продолжает тему церковной коммеморации, говоря о феномене «конфессионального музея». Он разбирает различные экспозиции, посвященные истории епархий, монастырей или личностей. То есть все три главы раздела, посвященные исторической памяти и Церкви, позволяют взглянуть на проблему с непривычной стороны: Церковь в качестве актора пространства памяти, оказывается, намного более активна и самостоятельна, чем принято считать.

Три следующие главы раздела – об исторических парках «Россия – моя история» В.П. Казьминой, о движении «Бессмертный полк» А.М. Понамаревой и об одном негосударственном мемориальном проекте Ф.Д. Веселова – затрагивают вопросы практической коммеморации и материального закрепления тех или иных мест и фигур памяти. Во всех трех материалах речь идет о проектах, которые в принципе невозможно воспринимать в отрыве от исключительно политического нарратива. Раздел логически подытоживается главой Е.Ю. Мелешкиной «Мемориальные законы в посткоммунистических странах». Особенностью этих законов, по мнению автора, почти всегда становится «ревностное травматизированное воспоминание» (с. 247). К этому выводу так и напрашивается добавить – и следствие утраты единой коммеморационной вертикали.

В третьем разделе коллективной монографии – «Локальные и групповые исторические нарративы» – собраны работы о «политике памяти» и различных

ее проявлениях в привязке к конкретному месту или сообществу. Так, А.Т. Урушадзе анализирует память о Кавказской войне в республиках Северного Кавказа (в особенности, в Адыгее), делая вывод о том, что историческая память России представляет собой «память различных сообществ», из-за чего невозможно построение единой «вертикали памяти» (с. 278). Однако, стоит отметить, что невозможным оно стало лишь после развала Советского Союза, до этого же такая вертикаль, пусть и с большим количеством оговорок, вполне успешно существовала на протяжении нескольких столетий. Кавказскую тему продолжает Е.Ф. Кринко, рассматривая изменения в мемориальной политике России по отношению к памяти о депортированных народах Кавказа, трансформировавшейся от игнорирования данной темы к признанию ее важности на федеральном уровне. О другом опыте социальной стерилизации XX века – трагедии казачества – и сопутствующих мемориальных практиках рассказывает О.В. Рвачева. Продолжая мысль автора, можно констатировать, что мемориализация рассказывания представляется крайне важной темой, так как «интенсивное обращение к истории и памяти казаков» (с. 321), во-первых, укрепляет российскую государственность, а во-вторых, «перехватывает» образ казака, который все активнее эксплуатируется Украиной в антироссийском и далеком от исторической действительности ключе<sup>1</sup>.

Главы А.В. Михалева и И.О. Пешкова посвящены границе в расширительном смысле этого слова и памяти о ней. В первой из них речь идет о памятниках русским первопроходцам и мемориальных нарративах в Сибири и на Дальнем Востоке. Автор делает важный вывод о наличии «единого символического пространства» (с. 335) приграничья. Стоит добавить к авторскому наблюдению, что это «символическое пространство» сходно с аналогичным «символическим пространством» Юга России, что неудивительно, так как в обоих случаях главным субъектом памяти является казачество. Во второй из глав анализируются механизмы исторической памяти и мифология «фронта» на примере Забайкалья – «приграничные ретрогаллюцинации» (в смысле: мнения о прошлом, не имеющие подтверждений ни в пору своего возникновения, ни в настоящее время, с. 356), как называет их автор. Из приведенных им примеров становится понятно, как память оживляет историю почти физически, актуализируя, например, образы белогвардейских атаманов.

Заключительный материал раздела – глава И.О. Дементьева о символическом ландшафте Калининграда на примере мемориализации личности профессора Николая Арсеньева, русского эмигранта, жившего в Кенигсберге и сотрудничавшего с администрацией Третьего рейха. Вопрос о коммеморации этого исторического персонажа раскрывает мемориальную специфику Калининграда – русского города с немецким прошлым, и в исследовании делается интересный обзор этой малоизученной и практически не артикулированной диалектики.

Четвертый раздел книги, «Медиа и политика памяти», раскрывает роль СМИ как одного из важнейших акторов в работе с памятью различных сообществ. Как и другие разделы книги, он представляет собой целостный смысловой кластер,

1 Одним из многочисленных примеров подобного переписывания истории можно назвать монографию: Горобець 2007.

системно освещающий заявленную проблематику. Сначала глава Ю.А. Сафровой концептуализирует саму тему раздела, намечая возможные пути ответов на актуальные вопросы: что есть так называемая медиапамять, каким образом организована ее структура, каковы механизмы «производства» «культурной памяти» (с. 390)? Затем Ю.А. Павловская рассказывает о специфике «потребления истории» (с. 391), исследуя такие издания, как «Родина», «Дилетант», «Историк». С.И. Белов рассматривает редко упоминаемые в контексте «политики памяти» фигуры: разработчиков видеоигр, авторов комиксов и писателей в жанре фэнтези, блогеров. Эту же тему на более конкретном примере современных украинских комиксов анализируют В.К. Герасимов и А.А. Плеханов, реконструируя мрачную и гротескную картину того, как культурная и историческая память формируются с помощью подобного продукта масскульта в сфере медиа и продуцирует до крайности уродливый и эклектичный национальный псевдомиф – «фантазм о сильном государстве» (с. 434).

Пятый раздел – «Политика памяти в Белоруссии, Украине, Молдове» – посвящен исследованию различных практик памяти в соседних государствах. Г.В. Иоффе рассматривает историю Белоруссии в контексте конструирования различных проектов памяти и анализирует «белорусизацию взгляда на историю» (с. 481). У Г.В. Касьянова представлен детальный разбор политики «„декоммунизации“ символического пространства» (с. 518) на протяжении последних десятилетий украинской истории. В отличие от Белоруссии, Украина не конструирует собственную идентичность самостоятельно, а выстраивает свою «политику памяти» на противостоянии советскому прошлому. А.А. Плеханов продолжает разговор об Украине, а конкретно – об Украинском институте национальной памяти, играющем «роль координатора государственной политики для других акторов» (с. 540), то есть фактически ставшем проводником репрессивного по отношению к альтернативным историческим подходам и практикам памяти нарратива. В главе А.В. Фелькер систематизируются факты истории кишиневских музеев в период независимости Молдовы. Представляется значимым вывод исследовательницы о том, что на сегодняшний момент можно констатировать парадоксальное для постсоветского пространства явление – ситуацию «раздельной памяти» (с. 567), при которой одни, условно прогосударственные, музеи выстраивают дискурс памяти, диаметрально противоположный дискурсу оппозиционных музеев, что приводит к внутринациональному разобщению.

Шестой раздел сборника, «Политика памяти в непризнанных республиках постсоветского пространства», освещает, пожалуй, одну из наименее исследованных тем даже внутри и без того малоизученной области «политики памяти».

Он начинается с главы А.А. Вороновича и А.В. Фелькер о мемориально-символической «политике памяти» первого пророссийского непризнанного государства – Приднестровской Молдавской Республики (ПМР). Эта страна выстраивает свою мемориальную политику, ориентируясь на связь с Россией в любой ее исторической формации. Что особенно интересно, по наблюдению авторов, со стороны ПМР «войн памяти» с Молдовой не наблюдается – скорее, речь идет о «выстраивании параллельных „вселенных“ памяти» (с. 587).

С момента распада СССР ни в одном конфликте на территории постсоветского пространства «войны памяти» не велись с такой интенсивностью, как в

ходе конфликте на Донбассе, чему посвящена глава Е.А. Бабкиной. По словам исследовательницы, масштабный геополитический проект Новороссии актуализирует сразу несколько важных пластов национального самосознания: русскую идею, мысль о новом собирании земель, ирредентизм, активную ностальгию по советскому прошлому, предельно живую память о Великой Отечественной войне. Словом, проект Новороссии призван «идеологически “обновить” Россию» (с. 597). А.А. Воронович разбирает символическую политику элит ПМР и ЛДНР и подчеркивает яркую особенность пророссийского «сепаратизма»: возможность «расширения внутренней и внешней легитимности за счет декларативной репрезентации интересов полиэтничного населения» (с. 626).

Историческая память присутствует в современной политике еще более зримо и плотно, чем непосредственная злободневная повестка, ведь, как известно, политика – это во многом прикладная история. Богатство исторической памяти – в сущности, не менее важный ресурс государства, чем полезные ископаемые. При правильном использовании, при нужном «режиме памяти» она превращается в грозное оружие, надежный фундамент, инструмент национального строительства и обеспечения геополитической субъектности.

Сборник представляется исключительно важным и своевременным. Он убедительно показывает отсутствие у современной России какого-то определенно-го целостного подхода к работе с памятью. Несмотря на то что его авторы не ставят себе целью доказать это утверждение, подобный посыл прочитывается между строк многих материалов сборника. Но почему это делается между строк? По-видимому, академическое сообщество пока не готово перестать быть только лишь сторонним и как бы независимым наблюдателем бытования памяти. Но правомерен и другой вопрос: если ученые займутся не только анализом представлений о прошлом, но и их заинтересованным созданием, не выпадут ли они из академического дискурса? Однозначного ответа на вопрос о допустимой доле субъективности при изучении «политики памяти» нет. Всякий раз приходится двигаться на ощупь. Сборник под редакцией А.И. Миллера и Д.В. Ефременко представляет собой пример подспудной, неявной актуализации изучения памяти для запросов общественно-политического контекста. Подобный опыт, несомненно, имеет полное право на существование. Но однозначно и то, что только им не исчерпываются подходы к постижению «политики памяти».

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

Barthes, Roland. *Mythologies*. Paris: Éditions du Seuil, 1957.

Ростовцев, Е.А., Сосницкий, Д.А. Направления исследований исторической памяти в России // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 2. – 2014. – Вып. 2. – С. 106–126. [Rostovcev, Evgeny A., and Dmitry A. Sosnitskiy "Main Areas of Russian Memorial Researches" [Napravleniya issledovaniy istoricheskoy pamyati v Rossii] *Vestnik of Saint Petersburg University. History* 2, no.2 (2014): 106–126] [In Russian].

Finkelstein, Norman G. *The Holocaust Industry: Reflections on the Exploitation of Jewish Suffering*. London: Verso, 2003.

Горобець, В.М. «Волимо царя східного...» Український Гетьманат та російська династія до і після Переяслава. – Київ: Критика, 2007. – 464 с. [Gorobec, Victor M. "Craving for the Tsar of the East" *Ukrainian Hetmanate and Russian dynasty before and after Pereyaslav* [«Volimo carya skhidnogo...» *Ukrains'kij Get'manat ta rosijs'ka dinastiya do i pislya Pereyaslava*] Kyiv: Critics, 2007] [In Ukrainian].

**Сведения об авторе**

*Бордюгов Геннадий Аркадьевич,*

к.и.н., президент Ассоциации исследователей российского общества (АИРО-XXI).

**e-mail:** borddav@hotmail.com

**Дополнительная информация**

Поступила в редакцию: 20 октября 2020. Принята к публикации: 17 ноября 2020.

**Конфликт интересов**

Автор заявляет об отсутствии потенциального конфликта интересов.

**Цитирование**

*Бордюгов, Г.А.* Изучение «политики памяти» – задача научная или политическая? // *Международная аналитика.* – 2020. – Том 11 (3). – С. 151–158  
<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-151-158>

**Author**

*Gennady A. Bordugov,*

PhD in History, Director of the Association of Researchers of the Russian society

**e-mail:** borddav@hotmail.com

**Additional information**

Received: October 20, 2020. Accepted: November 17, 2020.

**Disclosure statement**

No potential conflict of interest was reported by the author.

**For citation**

Bordugov, Gennady A. "Is the Study of the 'Memory Politics' a Scientific or Political Task?"

*Journal of International Analytics* 11, no. 3 (2020): 151–158.

<https://doi.org/10.46272/2587-8476-2020-11-3-151-158>



# ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Представление рукописей на рассмотрение редакционной коллегией осуществляется через сайт журнала [www.interanalytics.org](http://www.interanalytics.org) в разделе «Отправить статью» или по электронной почте: [submissions@interanalytics.org](mailto: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.

К публикации принимаются статьи объемом от 35 000 до 45 000 знаков с пробелами без метаданных. 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](http://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](http://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.

## 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](http://www.akc.ru)

**Международная аналитика. – 2020. – 11(3). – С. 1-160.**

Подписано к печати: 20.12.20.

Формат: 108х70/16. Печать офсетная. Цена свободная.

Уч.-изд. л. 9,75. Тираж 200 экземпляров. Заказ 813

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии и множительной техники МГИМО МИД России.

119454, Москва, просп. Вернадского, 76.