

Том 12, Номер 3, 2019
Vol 12, No 3, 2019

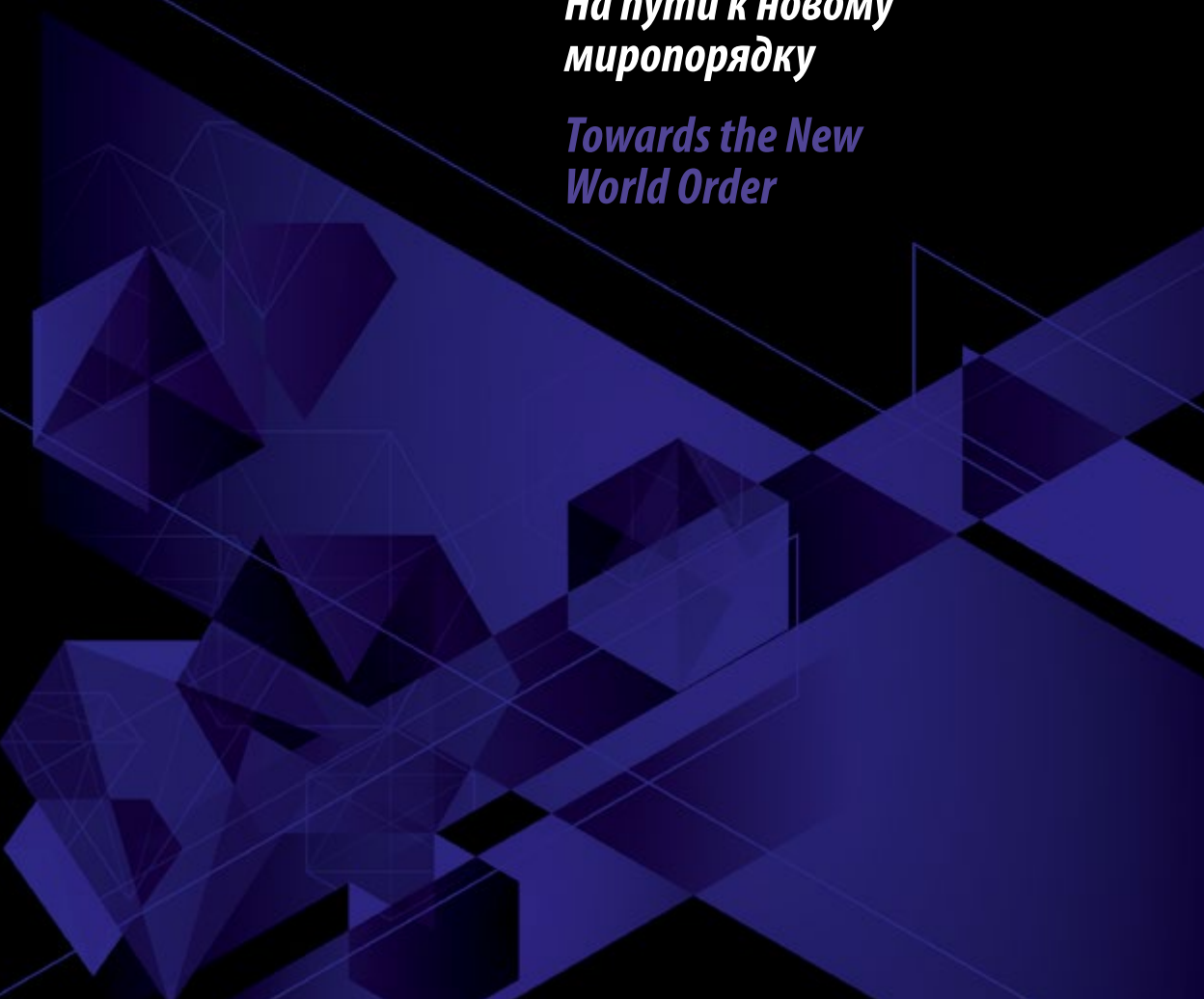
ISSN 2542-0240 (Print)
ISSN 2587-9324 (Online)
ogt-journal.com

КОНТУРЫ ГЛОБАЛЬНЫХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

OUTLINES OF GLOBAL TRANSFORMATIONS

*На пути к новому
миропорядку*

*Towards the New
World Order*



ТОМ 12 • НОМЕР 3 • 2019

Контурь глобальных трансформаций:

ПОЛИТИКА • ЭКОНОМИКА • ПРАВО

VOLUME 12 • NUMBER 3 • 2019

Outlines of Global Transformations:

POLITICS • ECONOMICS • LAW

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2

Контуры глобальных трансформаций

ПОЛИТИКА • ЭКОНОМИКА • ПРАВО

В журнале публикуются материалы, посвященные актуальным проблемам политической науки, мировой политики, международных отношений, экономики и права. Журнал призван объединить представителей российского и зарубежного экспертного и научного сообщества, сторонников различных научных школ и направлений. Главная цель журнала — предоставить читателю глубокий анализ какой-либо проблемы, показать различные подходы к ее решению. Каждый из выпусков журнала посвящен одной определенной теме, что позволяет обеспечить комплексное рассмотрение процессов, явлений или событий.

Редакционная коллегия

Кузнецов А.В., главный редактор, ИНИОН РАН, Москва, РФ
Исаков В.Б., заместитель главного редактора, НИУ ВШЭ, Москва, РФ
Лексин В.Н., заместитель главного редактора, Институт системного анализа РАН, Москва, РФ
Соловьев А.И., заместитель главного редактора, МГУ, Москва, РФ
Багдасарян В.Э., МГУ, Москва, РФ
Вершинин А.А., МГУ, Москва, РФ
Вилисов М.В., Центр изучения кризисного общества, Москва, РФ
Володенков С.В., МГУ, Москва, РФ
Жебит А., Федеральный университет Рио-де-Жанейро, Рио-де-Жанейро, Бразилия
Звягельская И.Д., ИМЭМО РАН, Москва, РФ
Качинс Э., Центр стратегических и международных исследований, Вашингтон, США
Кривопалов А.А., Центр изучения кризисного общества, Москва, РФ
Либман А.М., Мюнхенский университет, Мюнхен, Германия
Лившин А.Я., МГУ, Москва, РФ
Лиухто К., Университет Турку, Турку, Финляндия
Лукин А.В., МГИМО (Университет), Москва, РФ
Мельвиль А.Ю., НИУ ВШЭ, Москва, РФ
Мигранян А.А., Институт экономики РАН, Москва, РФ
Миронюк М.Г., НИУ ВШЭ, Москва, РФ
Орлов И.Б., НИУ ВШЭ, Москва, РФ
Пабст А., Кентский университет, Кентербери, Великобритания
Сибал К., бывший первый заместитель министра иностранных дел Индии, Нью-Дели, Индия
Сильвестров С.Н., Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, РФ
Схолте Я.А., Гётеборгский университет, Гётеборг, Швеция
Телин К.О., МГУ, Москва, РФ

Редакционный совет

Якунин В.И., председатель редакционного совета, МГУ, Москва, РФ
Абрамова И.О., Институт Африки РАН, Москва, РФ
Гаман-Голутвина О.В., МГИМО (Университет), Москва, РФ
Гринберг Р.С., Институт экономики РАН, Москва, РФ
Громыко А.А., Институт Европы РАН, Москва, РФ
Лисицын-Светланов А.Г., юридическая фирма «ЮСТ», Москва, РФ
Макаров В.Л., Центральный экономико-математический институт РАН, Москва, РФ
Никонов В.А., МГУ, Москва, РФ
Порфирьев Б.Н., Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН, Москва, РФ
Садовничий В.А., МГУ, Москва, РФ
Торкунов А.В., МГИМО (Университет), Москва, РФ
Шутов А.Ю., МГУ, Москва, РФ
Молчаков Н.Ю., секретарь, Центр изучения кризисного общества, Москва, РФ

Учредитель и издатель: Ассоциация независимых экспертов «Центр изучения кризисного общества», Москва, РФ

Адрес: 119146, Москва, Комсомольский проспект, д. 32, к. 2.

Сайт: <http://www.oqt-journal.com>

Тел.: +7 (903) 556-34-19

© Контуры глобальных трансформаций, 2019

E-mail: journal@centero.ru

Периодичность: 6 раз в год

Тираж: 1000 экз.

Издается с 2016 г.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2

Содержание

Политические процессы в меняющемся мире

Леонид Леонидович ФИТУНИ. На пути к новой биполярности: геоэкономика и геополитика противостояния в Африке 6–29

Алексей Владимирович КУЗНЕЦОВ. Концепции экономического взаимодействия по линии Юг-Юг 30–46

В рамках дискуссии

Ян Аарт СХОЛТЕ. Источники легитимности в глобальном управлении 47–76

Грег САЙМОНС, Марина Алексеевна КУКАРЦЕВА. Новая холодная война и кризис либерального глобального порядка 77–93

Марк БИСОН. Происхождение нового международного (бес)порядка 94–108

В национальном разрезе

Зоя Сергеевна ПОДОБА, Мария Михайловна СМИРНОВА. Экспортная специализация России в странах Африки 109–128

Сюй ВЭНЬХУН. Координация политики между Китаем и странами Латинской Америки в рамках инициативы «Пояс и путь» 129–150

Проблемы Старого света

Игорь Георгиевич КОВАЛЕВ. Великобритания и Европейский союз: сложный путь к постбрекзиту 151–169

Точка зрения

Паоло МАГРИ. Формирующийся новый глобальный (бес)порядок. 170–188

Раймо ВЯЮРЮНЕН. Модели нового мира: к синтезу 189–206

США: новые реалии

Владимир Игоревич БАТЮК. США и военная безопасность Европы: эволюция подходов 207–220

Сергей Сергеевич ДМИТРИЕВ. Администрация Трампа готова взвалить на себя «бремя лидерства» в ВТО 221–234

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2

Outlines of Global Transformations

POLITICS • ECONOMICS • LAW

Kontury global'nyh transformacij: politika, èkonomika, pravo

The Outlines of Global Transformations Journal publishes papers on the urgent aspects of contemporary politics, world affairs, economics and law. The journal is aimed to unify the representatives of Russian and foreign academic and expert communities, the adherents of different scientific schools. It provides a reader with the profound analysis of a problem and shows different approaches for its solution. Each issue is dedicated to a concrete problem considered in a complex way.

Editorial Board

Alexey V. Kuznetsov – Editor-in-Chief, INION, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Vladimir B. Isakov – Deputy Editor-in-Chief, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation
Vladimir N. Leksin – Deputy Editor-in-Chief, Institute of System Analysis, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Alexander I. Solovyev – Deputy Editor-in-Chief, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Vardan E. Bagdasaryan, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Aleksey A. Krivopalov, Center for Crisis Society Studies, Moscow, Russian Federation
Andrew C. Kuchins, Center for Strategic and International Studies, Washington, USA
Alexander M. Libman, Ludwig Maximilian University of Munich, Munich, Germany
Alexander Ya. Livshin, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Kari Liuhio, University of Turku, Turku, Finland
Alexander V. Lukin, MGIMO University, Moscow, Russian Federation
Andrei Y. Melville, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation
Aza A. Migranyan, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Michail G. Mironyuk, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation
Igor B. Orlov, National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation
Adrian Pabst, University of Kent, Canterbury, Great Britain
Jan A. Scholte, University of Gothenburg, Gothenburg, Sweden
Kanwal Sibal, Former Foreign Secretary of India, New Delhi, India
Sergey N. Silvestrov, Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation
Kirill O. Telin, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Alexander A. Vershinin, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Maksim V. Vilisov, Center for Crisis Society Studies, Moscow, Russian Federation
Sergey V. Volodenkov, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Alexander Zhebit, Federal University of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brazil
Irina D. Zvyagel'skaya, IMEMO, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Editorial Council

Vladimir I. Yakunin – Head of the Editorial Council, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Irina O. Abramova, Institute for African Studies, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Oksana V. Gaman-Golutvina, MGIMO University, Moscow, Russian Federation
Ruslan S. Grinberg, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Alexey A. Gromyko, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Andrey G. Lisitsyn-Svetlanov, Law Firm "YUST", Moscow, Russian Federation
Valeriy L. Makarov, Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Viacheslav A. Nikonov, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Boris N. Porfiryev, Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
Viktor A. Sadovnichiy, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Anatoly V. Torkunov, MGIMO University, Moscow, Russian Federation
Andrei Y. Shutov, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation
Nikita Y. Molchakov – Executive Secretary, Center for Crisis Society Studies, Moscow, Russian Federation

Founder and Publisher: Association for Independent Experts "Center for Crisis Society Studies", Moscow, Russian Federation

Address: 2, 32, Komsomolskij Av., Moscow, 119146,
 Russian Federation
Web-site: <http://www.ogt-journal.com>
Tel.: +7 (903) 556-34-19

E-mail: journal@centero.ru
Frequency: 6 per year
Circulation: 1000 copies
 Published since 2016

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-2

Contents

Political Processes in the Changing World

Leonid L. FITUNI. Towards a Neo-bipolar Model of the World Order:
Scouting Game in Africa 6–29

Alexey V. KUZNETSOV. Concepts of South-South Economic Cooperation 30–46

Under Discussion

Jan A. SCHOLTE. Sources of Legitimacy in Global Governance 47–76

Greg SIMONS, Marina A. KUKARTSEVA. New Cold War and the Crisis
of the Liberal Global Order 77–93

Mark BEESON. Origins of the New International (Dis)order 94–108

National Peculiarities

Zoia S. PODOBA, Maria M. SMIRNOVA. Russia's Export Specialization
in Africa 109–128

Xu WENHONG. Policy Coordination between China and Latin American
Countries under the Framework of the Belt and Road Initiative 129–150

Problems of the Old World

Igor G. KOVALEV. Britain and the European Union: a Difficult Path
to Post-Brexit 151–169

Point of View

Paolo MAGRI. The Emerging New Global (Dis)Order 170–188

Raimo VÄYRYNEN. Models of a New World: towards a Synthesis 189–206

USA: new realities

Vladimir I. BATYUK. USA and Military Security of Europe: Evolution
of Approaches 207–220

Sergei S. DMITRIEV. Trump Administration Is Ready to Carry “The Burden
of Leadership” in the WTO 221–234

Политические процессы в меняющемся мире

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-6-29

На пути к новой биполярности: геоэкономика и геополитика противостояния в Африке

Леонид Леонидович ФИТУНИ

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, заведующий Центром глобальных и стратегических исследований, заместитель директора Институт Африки РАН, 123001, ул. Спиридоновка, д. 30/1, Москва, Российская Федерация

E-mail: africa.institute@yandex.ru

ORCID: 0000-0001-5416-6709

ЦИТИРОВАНИЕ: Фитуни Л.Л. (2019) На пути к новой биполярности: геоэкономика и геополитика противостояния в Африке // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 6–29. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-6-29

Статья поступила в редакцию 10.08.2019.

ФИНАНСИРОВАНИЕ: статья подготовлена в рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН на 2019 год № 22 «Анализ и прогноз новых глобальных вызовов для России», Подпрограмма «Африка в новых глобальных реалиях: вызовы и возможности для России».

АННОТАЦИЯ. *Статья исследует гипотезу о постепенной трансформации мироустройства в состояние в новой биполярности в результате обостряющейся геоэкономической и геополитической конфронтации двух доминирующих в мире полюсов – США и Китая. Необиполярную модель мироустройства еще нельзя рассматривать в качестве утвердившегося мирового порядка, но очевидны признаки движения мировой экономики и международных отношений в этом направлении. В разных регионах мира новая биполярная конфронтация проявляется с различной интенсивностью. Автор считает, что в настоящее время стратегически важные с точки зрения перспектив биполярно-*

го противостояния периферийные регионы становятся тестовой площадкой для относительно безопасной отработки методик и тактик геоэкономического соперничества и взаимного обмена системными ударами. На сегодняшний день в числе театров необиполярной конфронтации, возможно, ведущим является Африка. Статья анализирует причины этого, а также конкретные экономические, военно-стратегические и идейно-политические аспекты соперничества США и КНР на африканском континенте. Под углом геополитического и геоэкономического соперничества дан сравнительный анализ принятых в конце 2018 г. новых африканских стратегий двух сверхдержав. Ав-

тор приходит к выводу, что в контексте нарождающейся глобальной биполярности стратегии США и Китая являются антагонистическими программами, основанными на принципиально разных исходных посылах. В стратегии США это – не допустить распространение влияния конкурента с помощью жестких, в том числе силовых (но не обязательно военно-конфронтационных) действий. У КНР это – в условиях минимального выхода на прямую конфронтацию нейтрализовать противодействие США и их союзников расширению позиций Пекина на континенте и свободе взаимодействия с любыми партнёрами в Африке. Как следствие, несмотря на внешнюю «периферийность» конфронтации на континенте, для окончательного оформления небиполярного миропорядка широковещательное анонсирование новой региональной геополитической стратегии США, во главу угла которой поставлено отбрасывание Китая во имя защиты демократии и независимости, может послужить не только для Африки, но и для всей планеты таким же рубежным сигналом, что и Фултонская речь Черчилля для окончательного оформления биполярности в послевоенном мире.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: новая биполярность, небиполярный миропорядок, мировая экономика, теория международных отношений, политология международных отношений, геостратегическое соперничество, Африка, США, Китай

К концу второго десятилетия XXI в. торная дорога эволюции мироустройства, которая, как казалось, вела гло-

бальную систему от монополярности к полицентричности, неожиданно вышла к точке бифуркации. От нее трансформационные процессы в мировой экономике и политике равновероятно способны продолжить движение как в направлении многополярного мира, так и в сторону новой биполярности¹.

В пользу первой возможности говорит продолжающееся, несмотря на трудности роста, устойчивое возрастание в мировой экономике и политике роли крупных стран с большим населением – Китая, Индии, России, Бразилии, Мексики, Индонезии и др. – на фоне зримого ослабления позиций «золотого миллиарда» – развитых стран условного Запада, главного бенефициара существующего миропорядка во главе с США.

Строение новой биполярности

Суммарная доля развитых стран Северной Америки, Западной Европы, Японии, Австралии и Новой Зеландии в мировом ВВП в настоящее время колеблется, в зависимости от конъюнктуры мировых цен на сырье и активности на мировых финансовых рынках, между 43 и 45%. Доли США и Китая составляют по текущему валютному курсу 24 и 15% соответственно, а по паритету покупательной способности (ППС) – 15 и 18% [IMF WEO 2019]. По оценкам ОЭСР, к 2030 г. доля КНР вырастет до 27% в пересчете к текущему курсу доллара 2010 г. Доля США при сохранении современных тенденций может понизиться до 15–17% и даже больше [Guillemette, Turner 2018, p. 8].

1 Объективности ради следует признать, что потенциальная вероятность сохранения или «возврата» к «обновленной» монополярности в виде американоцентричного мироустройства, поддерживаемого жестким диктатом США в отношении союзников и мощью военной угрозы в отношении других конкурирующих центров, также существует. Однако, на наш взгляд, шансы на длительное и устойчивое сохранение именно такого миропорядка невелики.

Китай, несмотря на объективные и искусственные препятствия, последовательно отвоевывает себе позиции ведущей экономики мира. Страна не только обошла США по объему ВВП по паритету покупательной способности. Доля США и Китая в мировом экспорте примерно одинакова (около 11%), но, по оценкам ЮНКТАД и Всемирного банка, КНР с 2017 г. держится примерно на полпроцента впереди. Китай ныне опережает США в секторе реального производства и в мировом экспорте реального товара. Критический рубеж преодолен в принципиально важной для оценки качества экономического роста области – в сфере инноваций. В 2017 г. 43,6% патентных заявок в мире были поданы в одном только Китае, главным образом китайскими резидентами, за ним с большим отставанием шли США (19,2%), Япония (10,1%), Южная Корея (6,5%) и Европейское патентное ведомство ЕС (5,3%) [WIPO IP 2018, p. 11]. В ряде секторов научно-технологического развития (например, масштабное промышленное производство и международная коммерциализация продуктов для сетей 5g, горношахтные и проходческие технологии, скоростное магистральное локомотивостроение) Китай уже опережает США.

Перераспределение экономического баланса сил в мире ожидаемо привело к росту протекционизма, к тарифным войнам и использованию «отыгрывающейся стороной» санкционных инструментов и эмбарго в конкурентной борьбе. При этом, вопреки прежней практике и установившимся стереотипам, не Вашингтон, а Пекин выступает поборником либеральных подходов в международных экономических отношениях (в чем нередко находит со-

чувствие у некоторых европейских союзников Вашингтона), в то время как реальная политика Белого дома, несмотря на его риторику о защите свободы и справедливости, все более смещается в сторону протекционизма и приступов экономической агрессии. Биполярное расстройство в области идеологии и внешнеэкономической политики налицо.

Экономическая конкуренция между двумя странами перешла в геэкономическое соперничество, ибо она неизбежно требует и получает пространственное выражение. Она транслируется в географическую экспансию и проекцию экономической мощи каждой из держав на периферию. Сообразуясь со своим видением национальных интересов и собственного будущего, каждый из двух полюсов оформляющегося мироустройства стремится получить в распоряжение максимально возможный объем ресурсного потенциала планеты и мировых рынков. Цель – гарантировать укрепление, а еще лучше – рост глобальных позиций в дальнейшем.

Несмотря на разное обоснование своих стратегий (США, как правило, аргументируют свои усилия борьбой за «демократический и либеральный миропорядок, основанный на правилах», а КНР – стремлением к установлению всеобщих «взаимовыигрышных» отношений по принципу *win-win*²). Оба полюса последовательно борются за лидирующие и/или доминирующие экономические и политические позиции в различных регионах и в мире в целом, более значимые, чем позиции прочих держав.

В этих условиях противостояние США – Китай, в которое Белый дом пытается встроить опасливо колеблющу-

2 Концепция win-win предполагает взаимно гарантированный выигрыш для всех участвующих сторон.

юся «единую» Европу, приобретает новое качество. *«Антикитайская линия» все более превращается в организующий принцип американской экономической, политической и военно-стратегической линии не только в двусторонних взаимоотношениях Вашингтона и Пекина, но и во всем мире.* Появляется все больше признаков, что зыбкие пока черты необиполярности будущего могут быть отягощены, помимо экономического и идеологического противостояния, междоцивилизационным конфликтом и даже расовыми предрассудками.

О последних свидетельствует оценка особенностей американо-китайского глобального соперничества директором отдела политического планирования Государственного департамента США Кирон Скиннер³, которая видит в биполярном противоборстве с Пекином «схватку с по-настоящему чуждой цивилизацией и чуждой идеологией, то, с чем США ранее не сталкивались». Она видит новое качество грядущей биполярности в том, что «США впервые приходится иметь в качестве соперника великую державу, которая не принадлежит к белой (Caucasian) расе»⁴.

Подобная постановка вопроса, необычная для последних политкорректных десятилетий, делает актуальным и даже необходимым рассмотрение обозначенного официальным лицом вашингтонской администрации аспекта глобального соперничества двух полюсов потенциальной необиполярности и предполагаемого места, выражаясь словами высокопоставленного представителя вашингтонской администрации, «небелых» стран в новом миропорядке.

Геоэкономическая «игра престолов»

Итак, геоэкономическая «игра престолов» уже началась. В нее, нередко помимо воли, вовлечены не только два мировых экономических лидера – США и КНР, – но и другие государства, которые, возможно, в идеале хотели бы сохранить в этой схватке нейтралитет. Театром военных действий (ТВД) экономической войны является весь мир. При этом отдельные стратегически ценные фланговые регионы, вроде Африки, становятся, с точки зрения перспектив борьбы, важной (а на сегодняшний день едва ли не ведущей) тестовой площадкой для относительно безопасной отработки методик и тактик геоэкономического соперничества и взаимного обмена системными ударами.

Системными мы их считаем потому, что, в отличие от многих других регионов, для их осуществления на Черном континенте обоими полюсами разработаны комплексные стратегии, касающиеся не отдельных секторов или направлений (экономического, политического, идейного, военного, культурного), а всех вместе, в их взаимосвязи и синергетической ценности.

Если формулировать коротко, то Африка для обоих полюсов важна и стала ареной обостренного соперничества по трем причинам:

- а) *из-за своей ресурсной уникальности;*
- б) *из-за новой геостратегической значимости* (она одновременно природный барьер/мост между Евро-Атлантической и Индо-Тихоокеанской зонами стратегических интересов США

3 Financial Times, June 5, 2019, p. 9.

4 Дословно в оригинале: «...the first time that we will have a great power competitor that is not Caucasian» – цит. по: Financial Times. 5 June 2019, p. 9.

и южный портал входа в Европу в рамках проекта «Один пояс – один путь»);

и наконец, в) как *мощный инструмент глобального политического маневрирования и транслирования на мировое сообщество собственных решений* (голоса 55 стран континента – важный фактор, формирующий интернациональную поддержку на дипломатической арене и глобальное общественное мнение).

Кроме того, как для Китая, так и для США «африканское подбрюшье» – мощнейший инструмент влияния на Европу, для которой особые отношения с Африкой – один из последних аргументов в пользу тающего «глобального влияния» Старого света, а парадигмы экономических отношений с бывшими колониями – все еще немало-важный источник благосостояния его среднего класса.

Почему же все-таки именно Африка стала одним из первых геоэкономических ТВД столкновения двух гегемонов надвигающегося мироустройства? Начнем с малоутешительного напоминания о том, что с исторической точки зрения обострение конфронтации в Африке между претендентами на мировое лидерство – рутина последних полутора веков. Обеим мировым войнам и концу холодной войны предшествовали ожесточенные столкновения интересов тогдашних сверхдержав и их прокси-войны в Африке.

Конечно, у сегодняшней ситуации, как и у каждой из предшествующих, есть свои особенности. Нынешние связаны с ростом начиная с конца XX и особенно в XXI в. глобальной геоэкономической значимости африканского региона. О причинах возрастания его важности для мировой экономики и глобального баланса сил автор достаточно подробно писал в ряде предшествующих работ [Fituni 1989; Фитуни 2012; Фитуни 2017; Абрамова, Фитуни 2017; Абрамова, Фитуни 2018; Абрамо-

ва, Фитуни 2016]. В самом сжатом изложении они сводятся к следующему.

1. С начала века фиксируется исторически беспрецедентно длительный период реального экономического роста на континенте. С 2001 г. по сей день, несмотря на порой существенные колебания, среднегодовые темпы прироста ВВП (около 4,5%) превышают среднемировые, что, по крайней мере чисто математически, должно означать, что экономическое отставание континента пусть медленно, но сокращается, а существенная часть населения становится более зажиточной.

2. Африка – один из немногих регионов планеты со все еще относительно слабо изученным и мало освоенным природно-сырьевым потенциалом, который, что особенно важно, остается доступным для внешних игроков. Глобализация и научно-технический прогресс создали необходимые условия для более полного раскрытия этого потенциала и интеграции его в существующие цепочки добавленной стоимости. Для этого необходимы не только технико-экономические условия (в первую очередь инфраструктура), но и соответствующие социально-политические конструкты, обеспечивающие заинтересованность африканских стран и самих африканцев (по крайней мере, элит) в участии в уже начавшихся процессах формирования нового мирового порядка на предлагаемых условиях.

3. Важнейшим фактором роста являются демографические процессы, создающие возможность ускорить развитие континента за счет так называемого демографического дивиденда. В пользу этого будут работать:

а) рост населения Африки и связанное с ним повышение удельного веса африканцев в общей численности населения планеты, по прогнозу ООН – более 40% мирового населения к 2099 г. [World Population Prospects 2019];

б) преобладание в составе населения молодых возрастных когорт;

в) «улучшение качества» трудовых ресурсов (повышение доли образованного населения и квалифицированных кадров различного уровня).

4. Ожидается, что происходящие процессы приведут к изменениям в социальной структуре. В первую очередь это урбанизация и ускоренный по сравнению с другими рост доли слоев, относящихся к среднему классу. В свою очередь, это будет влиять на масштабы и структуру складывающегося платежеспособного спроса и, по мере усиления этих процессов, на мировое производство и торговлю. Согласно подсчетам Гуверовского института (США), к 2050 г. наиболее богатые 10% африканцев (около 250 млн чел.) будут обеспечивать пятикратное увеличение спроса на потребительские товары и услуги по сравнению с сегодняшним днем⁵. Открывающиеся возможности заставят мировой бизнес соответственно адаптировать свои рыночные стратегии, характер производства и маркетинговые линейки.

Рост среднего класса неизбежно окажет определенное и, скорее всего, значимое влияние на идейно-духовное развитие общества, а при нужной корректировке извне – на формирование структуры моральных установок и ценностей, отвечающих замыслам архитекторов (гегемонов) нового миропорядка. *Необиполярность неотделима от активного социального конструктивизма и инжиниринга в зонах доминирования и проекции силы сверхдержав.*

5. Из всего изложенного можно сделать вывод о возрастании сравнительной геоэкономической и геополитической значимости Африки в глобальных масштабах. Как следствие, континент

требует повышенного внимания, что для ответственных политических игроков и держав, претендующих на роль лидеров нового мироустройства, предполагает выработку определенных *стратегий*, включающих системы стимулов и санкций («кнут и пряник») для африканских партнеров – как государств, так и негосударственных акторов, включая физических лиц.

Такие стратегии в отношении Африки у обеих держав – потенциальных лидеров будущего биполярного мироустройства имеются уже сравнительно долгое время. Они регулярно обновляются с учетом изменений в видении национальных интересов. Это свидетельствует о том, что внимание к континенту и понимание его перспективной значимости возникло не сегодня, а имеет долгосрочный, в буквальном смысле «стратегический» характер.

Двусторонняя сырьевая зависимость

Как будет показано ниже, господство в Африке оказалось важным предварительным условием для создания фундамента для будущего доминирования и лидерства в трех компонентах формируемого нового миропорядка: экономическом, военно-стратегическом и идейном (ролевом).

В экономическом плане сегодня обе страны, хотя и в разной степени, зависят от гарантированных поставок африканских сырьевых ресурсов. Доля Африки в китайском валовом импорте сырья, согласно открытой статистике, составляет минимум 15% [China Statistical Yearbook 2018]. Альтернативные подсчеты Центра стратегических

5 Goldstone J.A. (2019) Africa 2050: Demographic Truth and Consequences // Hoover Institution, January 14, 2019 // <https://www.hoover.org/research/africa-2050-demographic-truth-and-consequences>, дата обращения 31.08.2019.

и глобальных исследований Института Африки РАН, учитывающие кросс-проверки по «обратной» статистике экспорта африканских стран и результаты математического моделирования, говорят о том, что фактическая величина, видимо, ближе к 23%⁶. Это несколько выше доступных нам западных оценок (< 20%) (см., в частности, [Gamache, Hammer, Jones 2013; U.S. Geological Surveys 2015–2019; Brown et al. 2019]). При этом по ряду показателей (в основном, руды некоторых металлов и их концентраты) этот показатель в 2–3 раза выше.

У США доля ввоза сырья из стран Африки в общем импорте почти вдвое меньше. Но если учитывать продукцию африканского происхождения более высоких переделов, импортируемую из стран Европы и Азии, то показатель будет существенно выше. Например, в составе масштабного импорта некоторых видов стратегических металлов из Бельгии, Австрии, Франции и Китая в США поставляется не что иное как обработанное сырье, закупаемое/добываемое этими странами в Африке. Основной доход, конечно, оседает в стране, являющейся непосредственным экспортером, но с точки зрения исследуемого нами вопроса зависимости США от минеральной базы Африки это не принципиально.

По некоторым видам минерального сырья и та и другая супердержавы находятся в очень высокой степени зависимости от поставок непосредственно из Африки. Например, судя по открытой печати, в США 70% импорта кобальтового сырья поступает с Черного континента. Семь стран Африки являются для Вашингтона поставщиками «критически важных минералов» (американская

терминология) – минерального нетопливного сырья. Это ЮАР, ДРК, Руанда, Гвинея, Мозамбик, Марокко и Габон. Из этих стран США ввозят более половины своего годового импорта некоторых видов стратегических материалов, как достаточно распространенных, типа алюминиевого, марганцевого и фосфатного сырья, так и менее распространенных платины, алмазов и дефицитных – рублидия, индия, колтана, вольфрама, родия, рутения и др. Важным источником руд редкоземельных металлов является Бурунди, но на эту страну, в отличие от вышеперечисленных, приходится менее половины годовых поставок в США.

Известно, что Нигер находится на 4-м месте в мире по экспорту урановых руд и концентратов, а также экспортирует золото. Страна – значительный по африканским меркам торговый партнер США, но в публикуемой статистике США импорт из Нигера – примерно на сумму 25 млн долл. в год – проходит по специальной нераскрываемой товарной группе (*special other*).

Кроме того, из Африки в менее значительных для США, но важных для стран континента объемах ввозятся тропические породы древесины, какао-бобы, арахис и другая продукция сельского хозяйства⁷.

Торговое соперничество

Экспорт США в Африку в 2018 г. составил 26,1 млрд долларов, а импорт – 38,8 миллиардов. Таким образом дефицит торгового баланса превысил 9 млрд, а товарооборот был чуть менее 65 млрд долларов [Foreign Trade 2019].

6 Расхождения могут объясняться как существующими правилами публикации статистических данных по стратегическим видам сырья, так и особенностями отражения в африканской статистике экспорта в направлении китайских юрисдикций (включая специальные административные районы Гонконг и Макао, через которые осуществляется реэкспорт, и т.д.)

7 2018: U.S. Trade in Goods with Africa // <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0013.html>, дата обращения 31.03.2019.

Этот показатель ниже китайского почти в 2,8 раза. Ведущие партнеры ЮАР (оборот в 2017 г. – 13 млрд долл.), Нигерия – (9,3), Египет (7,5), Марокко, Алжир (по 4,9) и Ангола (3,4 млрд долл.)⁸.

С 2000 г. в отношении 40 стран Африки действует режим беспощадного ввоза их товаров в США в рамках программы AGOA. В 2015 г. ее действие продлено до 2025 г. Список стран, пользующихся привилегиями в рамках программы, пересматривается регулярно. Принципиально важными для получения льгот требованиями являются встречное предоставление благоприятных условий Соединенным Штатам для обеспечения их национальных интересов (прежде всего экономических, но не только), приверженность либеральным подходам в экономике, демократии и нормам надлежащего управления.

У Китая на африканские рынки приходится существенная доля от общемирового сбыта китайских товаров и услуг. Африка обеспечивает КНР необходимым минеральным и сельскохозяйственным сырьем. В Китай из Африки идет пятая часть импорта нефти. Поставляются также руды и концентраты черных, цветных и редких металлов, тропическая древесина и другие товары.

В 2018 г. товарооборот африканско-китайской торговли достиг 204,19 млрд долл. [China-Africa Cooperation in High-gear, Powering Global Growth 2019]. ЮАР поставляет и технологически сложную продукцию современного машиностроения. В 2017 г. товарооборот со странами Африки, согласно официальной статистике внешней торговли КНР, составил 170,6 млрд долл., в том числе экспорт – 94,7 млрд, а им-

порт – 75,9 млрд долл. Ведущими торговыми партнерами на континенте были ЮАР (оборот – 39,2 млрд долл.), Ангола (23), Нигерия (13,8), Египет (10,8), Алжир (9), Марокко (4,7 млрд долл.). На первые четыре страны приходится более половины торгового оборота Китая с континентом. При этом с Египтом и Нигерией у КНР в 2017 г. было положительное сальдо торгового баланса, а с ЮАР и Анголой – отрицательное [China Statistical Yearbook 2018].

Как мы видим, список приоритетных торговых партнеров в Африке у США и Китая совпадает. Довольно схожа и номенклатура импорта. Однако само по себе значение торговли со странами Африки для двух стран разное. У КНР торговля с Африкой – жизненно необходимое условие и составляющая устойчивого экономического роста. Для США торговля с Африкой не имеет такого макроэкономического значения, как для Китая. Однако, как показано выше, у Вашингтона существует «критическая зависимость» от поставок отдельных видов африканского сырья, без которого невозможно материально-техническое обеспечение военного могущества и технологического лидерства в мире. Помимо уже упомянутого кобальта (главные поставщики – ЮАР и ДРК), это руды и концентраты металлов платиновой группы (ЮАР), ниобия, вольфрама, тантала, ванадия (Руанда), тория (Намибия), титана (ЮАР, Мадагаскар, Мозамбик), циркония (ЮАР, Сенегал) и др.

Если ориентироваться на основную массу научных и политических публикаций, то создается впечатление, что из двух супердержав в области экономического взаимодействия с Африкой лидирует КНР. Но здесь крайне важен ряд

8 Africa // The Office of the United States Trade Representative // <https://ustr.gov/countries-regions/africa>, дата обращения 31.08.2019.

нюансов. Китай действительно опережает США и любую другую отдельно взятую страну «золотого миллиарда» по товарообороту со странами континента. Однако суммарно оборот торговли стран Запада и их инвестиции на континенте превышают китайские.

Компоненты стратегий: инвестиции и долг

США остается ведущей страной по накопленным прямым иностранным инвестициям в Африку – 54 млрд долл. на 1 января 2018 г. В одну только ЮАР инвестировали более 600 американских компаний [Schneidman, Wiegert 2018]. Инвестиции в довольно крупных объемах реализуются и в рамках разнообразных программ помощи.

Инвестиционная активность Китая на африканском континенте проявляется прежде всего в финансировании создания более 3000 в основном крупных инфраструктурных проектов и социально-значимых объектов. В период с 2000 по 2014 г. коммерческие кредиты правительствам африканских стран и государственным предприятиям достигли 86 млрд долл. США, что в среднем составляет около 6 млрд долл. в год. В 2018 г. вновь (как и в 2015 г.) заявлено о формировании Китаем \$60-миллиардного фонда сотрудничества, который структурирован следующим образом: 15 млрд долл. – гранты, беспроцентные и льготные кредиты, 20 млрд – кредитные линии, 10 млрд – на нужды Китайско-африканского фонда финансирования развития и 5 млрд на финансовую поддержку импорта африканских товаров [New Measures of the “Big Eight Actions” 2018].

Согласно исследованиям А. Эрреро и Цзяньвэй Сюй [Herrero, Jianwei Xu 2019], реальные инвестиции Китая в Африку намного меньше, чем пото-

ки, генерирующие внешнюю задолженность стран континента. Особенно это относится к проектному финансированию. Что касается китайских ПИИ, то они существенно отстают как от США, так и от ключевых европейских стран, прежде всего бывших колониальных метрополий. Накопленные ПИИ Великобритании и Франции в Африку все еще больше, чем у КНР.

По нашему мнению, распространяемый Западом нарратив, что сотрудничество с Китаем является «долговой ловушкой» для Африки, в большей степени пропагандистская уловка, чем аналитически выявленная специфика именно китайского подхода к инвестированию. Нарастание долговых обязательств – неизбежный спутник больших объемов экономического взаимодействия, основанного на деловых, а не идейных началах, а текущие объемы такого взаимодействия у КНР на порядок выше, чем у абсолютного большинства западных стран и просто существенно выше, чем у США.

О пропагандистской подоплеке обвинений говорит и сама структура африканского долга. Она свидетельствует, что отнюдь не КНР, а страны Запада в первую очередь ответственны за долговые проблемы континента. Из 54 стран континента КНР является главным кредитором только у трех: Республики Конго, Джибути и Замбии – стран с не самыми большими суммарными объемами внешнего долга в Африке. В составе общей задолженности Африки примерно 32% внешнего долга правительств африканских стран приходится на частных кредиторов, в основном из Северной Америки и ЕС, а 35% – на международные многосторонние институты и организации, такие как Всемирный банк, МВФ и только 20% причитается Китаю. Чего нельзя отрицать, так это того, что он является ведущим государственным креди-

тором стран Африки [Africa's Growing Debt Crisis 2018].

Тем не менее Пекин в последние годы активно стремится показать готовность облегчить бремя непогашенной задолженности для отдельных стран. Перед третьим саммитом китайско-африканского форума FOCAC в 2018 г. в апреле была списана часть долгов Зимбабве, в августе – Ботсваны, в сентябре достигнута договоренность о реструктурировании долга Эфиопии.

Оценивая конкуренцию двух сверхдержав на экономическом направлении, можно констатировать, что до недавнего времени экономическое сотрудничество полюсов потенциальной биполярности с государствами Африки шло параллельными или почти не пересекающимися курсами, более или менее в рамках обычной деловой или ресурсной конкуренции с локальными победами и неудачами акторов в отдельных странах.

Назад к геополитике

С приходом к власти в Вашингтоне администрации Трампа геополитическое и геоэкономическое соперничество в Африке не просто усилилось. США демонстративно сделали ставку на противодействие влиянию Пекина на континенте, формально заложив это в свою стратегию на континенте. На рубеже 2018–2019 гг. проявились неоспоримые свидетельства того, что над экономическим соперничеством двух держав на континенте все более тяготеют политические и военно-стратегические соображения.

В недавно изданной книге «Джунгли возвращаются: Америка и наш мир под ударом» один из отцов проекта «Нового американского века» Роберт Каган, характеризуя современную эпоху силовой политики и соперничества

между державами, напоминающую межимпериалистические противоречия прошлого, пишет: «Если еще недавно многие верили в то, что геоэкономика пришла на смену геополитике, то сегодня на наших глазах мир возвращается в геополитику, очень схожую с той, что имела место в конце XIX и в XX веках» [Kagan 2018]. Эта оценка вполне применима к ситуации, складывающейся вокруг Африки.

Казавшиеся спорадическими шагами обеих держав на континенте, имевшие черты перспективного военно-стратегического прогнозирования и обустройства, приобрели системный и регулярный характер. У США к таким шагам можно отнести создание и усиление Африканского военного командования (AFRICOM) и опутывание континента сетью военных и военно-вспомогательных опорных пунктов. У Китая – развертывание военно-морской базы в Джибути, активное участие в миротворческих миссиях. Для той и другой державы это также особое внимание к «приоритетным» партнерам, не столь значимым экономически, но расположенным на ключевых геостратегических направлениях и в важных для национальных интересов каждой из сторон зонах континента. Возможно, именно этот сравнительно новый акцент в противостоянии потребовал от обоих государств подновления их африканских стратегий.

Новые акценты в китайской стратегии развития отношений с Африкой были обозначены во время встречи на высшем уровне Форума китайско-африканского сотрудничества (FOCAC) в Пекине в сентябре 2018 г. На ней были приняты два ключевых документа: «Пекинская декларация о построении более тесного китайско-африканского сообщества единой судьбы» [Beijing Declaration-Toward an Even Stronger China-Africa Community 2018] и «Пекин-

ский план действий Форума по китайско-африканскому сотрудничеству на 2019–2021 гг.» [China-Africa Cooperation Forum 2018]. Во взаимосвязи эти документы можно рассматривать в качестве базисных положений китайской среднесрочной стратегии в Африке. Упор делается на «восемь больших инициатив». Правда, на наш взгляд, их нельзя назвать чем-то абсолютно новым. Они скорее адаптация принципиальной стратегической линии КНР в Африке к условиям замедления глобализации и осложнения отношений с США.

В самом конце декабря 2018 г. помощник президента США по национальной безопасности Дж. Болтон анонсировал запуск «Новой стратегии США в Африке». Как и в описанном выше случае с Китаем, нельзя сказать, что ее появление ознаменовало радикальный разворот в политике США на африканском фланге глобального соперничества сверхдержав. Документ скорее упорядочил назревшие ранее тенденции большей агрессивности Вашингтона на континенте и декларировал некоторые технологические новации в региональной политике Белого дома. Думается, что, как и в случае Пекина, речь идет о среднесрочном программном документе.

В контексте общей направленности усилий администрации на то, чтобы «снова сделать Америку великой», в фундамент отношений с Африкой закладывается защита американских интересов и безопасности в регионе и вокруг него, создание новых возможностей для американского бизнеса, что, по мнению разработчиков стратегии, явится условием для независимого, демократического и процветающего роста государств континента – естественно, в полном соответствии с американским видением этого процесса и «этическими стандартами американских программ развития».

Принципиально новым явилось открытое и широкообещающее отождествление этих задач с противодействием влиянию Китая и России в регионе. Представляя новую стратегию, советник президента США по национальной безопасности Дж. Болтон так обосновал суть и задачи стратегии: «Наши конкуренты среди крупных держав, а именно Китай и Россия, стремительно расширяют свое финансовое и политическое влияние по всей Африке. Они агрессивно и намеренно нацеливают свои инвестиции на континенте так, чтобы добиться конкурентного преимущества над Соединенными Штатами» [Bolton 2018].

«Новый подход» к Африке по сути свелся к новому *походу* против геополитических конкурентов Вашингтона, который декларирует, что «уже видит вызывающие беспокойство последствия стремления Китая заполучить больше политической, экономической и военной власти... Такие хищнические действия являются составными компонентами более широких китайских стратегических инициатив, включая “Один пояс – один путь” – план развития ряда торговых путей, ведущих в Китай и из Китая, с конечной целью установить китайское глобальное доминирование» [Bolton 2018].

Четыре ячейки Болтона

Заложив геостратегические и геоэкономические критерии в основу своей политики на континенте, США выделили четыре приоритетные группы стран, значимых для целей сохранения не только *регионального*, но и *глобального* доминирования США. Первая группа включает полосу государств, лежащих в Северной и Восточной Африке. Они – наиболее ресурсно или инфраструктурно (геостратегически) значимая для

нынешней политики США часть континента. Североафриканская часть этой полосы важна тем, что фактически является южной границей НАТО в Средиземном море, а кроме того и главным на данный период резервуаром углеводородного сырья континента. Восточноафриканская часть, особенно Большой Африканский Рог, приобрела ключевое значение как протяженный стратегический плацдарм для геополитического влияния на успех (и для возможного контроля за реализацией) китайского проекта Нового шелкового пути, южная морская магистраль которого может быть перекрыта на юге и севере Красного моря.

Вторая приоритетная группа включает не зоны, а отдельные ключевые страны. Это африканские государства, выделенные (в зависимости от их влияния) в качестве потенциальных претендентов на роль региональных или субрегиональных «сверхдержав». Последние также иногда именуются субрегиональными «локомотивами развития», а иногда «субрегиональными гегемонами». Лидеры регионального (общафриканского) уровня – Нигерия и ЮАР. «Субрегиональные» – Алжир, ДРК, Сенегал, Эфиопия. Египет также ключевая страна, но традиционно рассматривается США в контексте их ближневосточной, а не африканской стратегии. С перечисленными странами-лидерами в рамках новой американской стратегии связываются задачи субрегионального плана, в основном относящиеся к вопросам безопасности, борьбы с терроризмом и мобилизации поддержки внешнеполитических инициатив США.

Третья группа стран представляет почти исключительно интерес, связанный с их природными ресурсами, значимыми для Вашингтона (не только с точки зрения покрытия внутренних потребностей США, но и в плане обе-

спечения потребностей союзников или манипулирования мировыми рынками стратегически важных видов сырья). Сюда, в частности, включены нефтедобывающие страны Гвинейского залива, упоминавшиеся выше страны, поставляющие «критически важные минералы», и некоторые другие (например, Ботсвана и Намибия).

К четвертой группе относятся все прочие страны Африки, по умолчанию оказывающиеся «неприоритетными».

Следует отметить, что принцип, заложенный в подходах к геополитической и геоэкономической приоритетности стран Африки, предполагает, что хотя сама «четырёхъядерная структура» деления африканских государств остается неизменной, страны в ее рамках могут перемещаться в зависимости от текущих нужд политики США из одной группы в другую.

Интересным технологическим преимуществом такого подхода является определенная автоматизация процесса отделения наиболее значимых стран от остальных. Если страна по определению оказывается в двух или даже трех первых группах одновременно, то ее приоритетность автоматически резко возрастает, при определенных обстоятельствах превышая значение общерегиональных «сверхдержав» ЮАР и Нигерии. Наиболее свежим подобным примером является сильное повышение в 2019 г. внимания США к Алжиру и Эфиопии.

При этом не следует буквально воспринимать четыре категории как некий абсолютный рейтинг стран. Реальная политика США в отношении каждой из них исходит из конкретной ситуации или планов. В этом смысле отношения со страной-лидером в определенных условиях могут оказаться менее важными, чем риск неполучения стратегически важного сырья из страны «третьей группы» и т.п.

«Сдерживание через восприятие»

В основе новой американской стратегии противодействия Китаю в Африке лежит, пользуясь военной терминологией, линия на «сдерживание через восприятие» (*deterrence by denial*). Под этим понимается перекрытие (в терминологии военных – «восприятие») для Китая не только возможностей к дальнейшему относительно «беспроblemному» укреплению позиций на континенте, но и к использованию этого для усиления глобального веса и влияния Пекина, как происходило при прежних администрациях США, не придававших соперничеству в данном регионе должного значения или просто не понимавших его глобальных последствий.

Одним из инструментов достижения этих целей избрана более уверенная милитаризация американской вовлеченности в дела континента. Быстрыми темпами идет «наземное» обустройство американских военных в регионе. Межвидовое Африканское командование вооруженных сил США (AFRICOM) сейчас официально насчитывает 7 тыс. военнослужащих. Кроме того, на территории континента США имеют почти 500 объектов и логистических пунктов военного назначения, или так называемых гражданских объектов, на которых, однако, размещены или заняты военнослужащие США. Наиболее известна военно-морская экспедиционная база США Лемоньер в Джибути, господствующая над южным проходом в Красное море. На ней на постоянной основе размещены, по официальным данным, око-

ло 4 тыс. американских военнослужащих. Формально она считается единственной постоянной военной базой США на африканском континенте (если не считать аннексированный у Маврикия архипелаг Чагос с крупнейшей в Индийском океане авиационной базой на острове Диего-Гарсия, на которой по имеющимся оценкам может находиться 3–4 тыс. военнослужащих и которая играет ключевую роль в проекции контроля США над всеми главными морскими транспортными коммуникациями Китая через Индийский океан в западном направлении).

Отдельного упоминания заслуживает база в Нигере. Утверждается, что в настоящее время это главная база американских дронов в Западной Африке. Ее существование долгое время замалчивалось, но в 2017 г. после понесенных США потерь в живой силе при столкновении с местными боевиками было предано огласке. Выяснилось, что военные спецподразделения США находятся там со времен президента Дж. Кеннеди [Snow 2017]. По официальной версии, «зеленые береты» заняты подготовкой военного персонала для Нигера. В 2018 г. по данным открытой печати в стране находилось 800 американских военнослужащих, часть из которых обслуживает американскую базу беспилотных летательных аппаратов, стоимость которой, как утверждается, превышает 110 млн долл. [Retrifer 2017]. Формально США не называют объект своей базой, поскольку наряду с американским, над ним развивается флаг Нигера⁹.

В целом США осуществляют широкое сотрудничество с африканскими странами в области подготовки во-

9 US Builds Drone Base in Niger, Crossroads of Extremism Fight (2018) // The Military Times, April 23, 2018 // <https://www.military-times.com/unmanned/2018/04/23/us-builds-drone-base-in-niger-crossroads-of-extremism-fight>, дата обращения 31.08.2019.

енных элит и участвуют в миротворческих операциях. США являются ведущим спонсором миротворческих миссий ООН: в закончившемся фискальном году (1 июля 2018 – 30 июня 2019) они обеспечили почти треть их бюджета, составляющего 6,7 млрд долл. Дж. Болтон в декабре 2018 г. заявил, что США больше не будут поддерживать «непродуктивные, безуспешные и не имеющие должной подотчетности миротворческие миссии ООН»¹⁰. Китай же, наоборот, в 2019 г. заявил о намерении более активно участвовать в миротворческих миссиях в Африке.

Об остроте и видении перспектив военного соперничества двух полюсов в Африке ярко свидетельствуют слова Председателя Комитета Сената США по вооруженным силам Дж. Инхофа. На слушаниях 2 апреля 2019 г. в связи с назначением генерала С. Таунсенда командующим AFRICOM он открыто увязал создание Китаем военной морской базы в Джибути в нескольких километрах от аналогичного, но более крупного американского объекта в этой стране, с подготовкой к Третьей мировой войне [Townsend 2019].

Военное и политическое руководство США уже сейчас рассматривает соперничество в Африке как неотъемлемую часть и региональный аспект глобального противостояния биполярного характера. При этом на африканском театре Китай и Россия сливаются в глазах нынешнего американского истеблишмента в объединенный противоположный полюс. Во внутренних дискуссиях, не ориентированных на внешнего слушателя, американские политики и военные признают однотипность базисных целей «двух по-

люсов» в Африке. На упомянутых выше слушаниях в Сенате командующий AFRICOM генерал С. Таунсенд, согласен стенограмме, дословно заявил следующее: «На африканском континенте цели противников – КНР и России – не отличаются от американских. Это обеспечение экономических интересов и влияния. Следовательно, их цели во вред США. ...Россия пытается вернуться на международную сцену, а Китай стремится к возвышению, но мы должны ясно понимать, что эти цели нам во вред». [Townsend 2019, p. 11, lines 1–10].

Китайский ответ

Спустя полгода после анонсирования «Новой стратегии США» на саммите G-20 Пекин дал публичный ответ. Основные пункты обновленной китайской политики в отношении Африки были доведены до сведения мировой общественности в форме устного выступления и явились дальнейшим развитием положений, ранее сформулированных в совместной декларации сентябрьского саммита 2018 г. Форума китайско-африканского сотрудничества (FOCAC).

Прямо не ссылаясь на положения новой стратегии США, Председатель КНР Си Цзиньпин на встрече с африканскими лидерами на саммите G-20 в Осаке (июнь 2019 г.) тем не менее отметил, что «несмотря на вмешательство отдельных держав, заявленное стремление Китая и Африки к сотрудничеству и обоюдному развитию по формуле *win-win* останутся неизменными, а решимость совместно выстраивать более тесное китайско-африканское сооб-

10 Бэбб К. (2018) США пересматривают свою роль в миротворческих миссиях ООН в Африке // Голос Америки. 14 декабря 2018 // <https://www.golos-ameriki.ru/a/us-rethinking-peacekeeping-role-in-africa/4700466.html>, дата обращения 31.08.2019.

щество с единой судьбой будет непоколебимой»¹¹.

Однако основной акцент делается Пекином на сотрудничество в области развития, что представляет собой качественно более высокий уровень взаимодействия, чем простые экономические или дипломатические обмены, инвестиции и даже военное сотрудничество. В этом заключается конкурентное преимущество стратегии Пекина в Африке по сравнению с американской.

В Осаке Си Цзиньпин озвучил в развитие решений сентябрьского саммита FOCAC три предложения африканским лидерам.

Первое – «стать пионерами в области практической реализации стратегии беспроигрышного развития *win-win*» – в практическом плане это предполагает сопряжение проекта «Пояса и пути» с положениями основной общеафриканской долгосрочной стратегии развития, принятой Африканским союзом (АС), – «Повесткой дня до 2063 года» («Agenda 2063»), с Повесткой дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 г. и национальными стратегиями развития африканских стран.

Второе – двигаться по пути большей открытости и сотрудничества, создавая синергетический эффект для поддержки развития Африки. Явно в противоположность американской стратегии, стержнем которой является обеспечение американских интересов, Си Цзиньпин предложил строить сотрудничество с континентом, исходя из приоритетности интересов африканских стран, добавив, что «любые эгоистичные действия тех, кто ставит в центр всего самого себя и собственную выгоду за счет других, приведут к потере позиций и не найдут понимания»

[Xi Puts forward Three-point Proposal on Developing China-Africa Relations 2019]. Китай же готов поощрять международное сообщество к увеличению его вклада в развитие Африки, во взаимодействии с ООН помогать африканским странам справляться с глобальными вызовами. В рамках этого предложения была высказана новая мысль о возможности трех- и многостороннего сотрудничества в Африке, если его поддержат африканские партнеры.

В-третьих, Пекин призвал страны Африки быть хранителями мультилатерализма и вносить больший вклад в защиту международного порядка, строить развитие на культурном многообразии и инклюзивности, придерживаться в международных делах принципа широких консультаций, совместного участия в усилиях и общих выгодах и демократизации международных отношений.

Принципиально новым для китайской стратегии в Африке стало широкое повествовательное однозначное формулирование позиции КНР как противника протекционизма, односторонних действий, запугивания и «менталитета столкновения цивилизаций», сопровождавшееся призывом к лидерам Африки совместно защищать многосторонность и систему свободной торговли, полностью учитывать законные требования, права и интересы развивающихся стран, особенно африканских, и активно защищать международные равенство и справедливость.

Си пообещал, что Китай выступит в поддержку африканских стран в ООН и других многосторонних структурах, с тем чтобы помочь направить более значимые ресурсы в Африку, в том числе для финансирования соб-

11 Xi Puts forward Three-point Proposal on Developing China-Africa Relations (2019) // Forum on China-Africa Cooperation, July 1, 2019 // <https://www.focac.org/eng/tttsxxy/t1677043.htm>, дата обращения 31.08.2019.

ственных африканских миротворческих сил.

Последнее замечание также является пекинским ответом на американскую стратегию «тихого» военного проникновения в Африку под видом обеспечения региональной стабильности и борьбы с терроризмом.

Американской политике «сдерживания через восприятие» Китай противопоставил усиление вовлеченности в решение проблем миротворчества, урегулирования конфликтов. 15 июля 2019 г. в Пекине состоялся Первый китайско-африканский форум мира и безопасности, в работе которого приняли участие представители 50 африканских стран, в том числе 15 министров обороны и начальников генеральных штабов, представители департаментов Африканского союза (АС), занимающиеся вопросами обороны [Opening of the First China-Africa Peace and Security Forum 2019]. Цель форума – обсуждение тематики новых китайско-африканских отношений и китайско-африканского сотрудничества в области мира и инициативы председателя Си Цзиньпина, сформулированной на Пекинской встрече на высшем уровне Форума по китайско-африканскому сотрудничеству в прошлом году.

Хотя военная вовлеченность США и КНР в Африке трудно сравнимы, но в области участия в миротворческих операциях у Пекина наработан значительный опыт. К середине 2019 г. военнослужащие КНР приняли участие в 16 миротворческих миссиях в Африке. В общей сложности 32 000 китайских военнослужащих в разное время пребывали в их составе на территории континента. В настоящее время в Африке в составе таких миссий око-

ло 2000 китайских военных находятся в ДРК, Мали, Судане и Южном Судане. Активно развивается сотрудничество по военной линии с Эфиопией и Кот-д'Ивуаром¹².

Помимо экономической и военно-стратегической составляющих, обе страны борются за умы и души африканцев. Идеологическое соперничество в наши дни приняло форму конкуренции в области «мягкой силы». Этот вопрос получил довольно широкое освещение в отечественной и зарубежной литературе (см., например, [Дейч 2017; Урнов 2019; Bailard 2016; Zhang, Wasser-tan, Mano 2016; Tella 2016] и др., к которым мы и отсылаем читателя).

Выводы

В контексте нарождающейся глобальной биполярности стратегии США и Китая являются антагонистическими программами, основанными на принципиально разных исходных посылах. В стратегии США это противодействие распространению влияния конкурента с помощью жестких, в том числе силовых (при этом не обязательно военно-конфронтационных) действий. У КНР – в условиях минимального выхода на прямую конфронтацию нейтрализовать противодействие США и их союзников расширению позиций Пекина на континенте и свободе взаимодействия с любыми партнерами в Африке.

Открытым остается вопрос о том, является ли идеологическое противостояние необходимым условием для установления полноценной биполярности в мире. Со времен «пингпонговой дипломатии» Киссинджера идеологический антагонизм не только не

12 China Remains committed to Promoting Global Peace, Security: Senior Colonel (2019) // Forum on China-Africa Cooperation, July 29, 2019 // https://www.focac.org/eng/zfgx_4/hpaq/t1684033.htm, дата обращения 31.08.2109.

был препятствием для мирного сосуществования Вашингтона и Пекина, но и мало отражался на их весьма тесном внешнеэкономическом симбиозе.

Теперь, когда глобальный экономический и политический потенциал США и КНР выравнился, эта проблема снова становится актуальной. Немалое число политиков Запада задается вопросами, пусть не решающими, но важными для определения нового мироустройства как необиполярного. Является ли Китай идеологическим противником? Является ли критерием необиполярности то, что возродившаяся Поднебесная бросает вызов западной идеологии посредством распространения в мире своих ценностей и представлений о преимуществах той или иной политической системы или подходов к проблемам социально-экономического развития? Многие политики видят в победном шествии альтернативной Западу политической модели угрозу постулату о бесспорности превосходства западных ценностей, экономической модели, пониманию законности и безопасности.

Все вместе это рассматривается как подрыв существующего миропорядка. Ведь в существующем виде и монополярность и многополярность обеспечивают западным обществам возможность гарантированно получить в глобальных масштабах ряд преимуществ, позволяющих сохранять более высокий уровень жизни населения и социальный мир внутри них. Новая биполярность, скорее всего, еще более сузит для Запада такие возможности по сравнению даже с сегодняшним *status quo*.

Перетекание в течение последних трех десятилетий ощутимой части глобальных ресурсов к «восходящим странам» во главе с Китаем привело к тому, что впервые за послевоенный период нарушилось мироустройство, при котором каждое новое поколение на За-

паде жило лучше, чем предыдущее: дети получали больше возможностей, чем родители. Академик А.А. Дынкин назвал это «разрушением социального контракта». На Западе долгое время существовало убеждение, что рыночные реформы приведут к либерализации политической системы Китая. Этого, очевидно, не произошло, а если и случилось, то не так, как рисовалось на Западе изначально. Известный отечественный ученый-международник считает, что господствовавший до кризиса 2008 г. либеральный универсализм себя исчерпал, и это вылилось в мучительный поиск новой конструкции мирового порядка и нового социального контракта внутри самого Запада [Дынкин 2019].

Китайская модель не только не трансформировалась в ожидаемом направлении. Она оказалась жизнеспособной и конкурентной. Она продолжает собственную независимую эволюцию. Но не с точки зрения привычного Западу механического самокопирования в других государствах, а через реализацию либерального принципа «*live and let live*». Она засасывает и встраивает в себя нужный ей потенциал других стран, не акцентируя внимания на идейных или политических предпочтениях последних. Такая всеядность позволила Пекину не только завоевать крепкие экономические позиции в Африке, но и предложить миру *альтернативную западной модель устройства международных отношений*, которая и может оказаться водоразделом внутри будущей глобальной биполярности.

Текущая африканская стратегия Китая является интегральной частью глобального геоэкономического проекта «Один пояс – один путь». Африканское направление внутри этого мегапроекта одно из ключевых в плане как его философии, так и практической импле-

ментации. Можно сказать, что победное шествие по миру идеи Китая как одного из двух противостоящих полюсов глобальной значимости реально началось именно из Африки. Экономические достижения конца XX в. были чрезвычайно важны и стали базисом для дальнейшего роста влияния страны в мире. Однако геополитически Китай окончательно поднялся в глазах Запада над уровнем региональной восточноазиатской сверхдержавы именно тогда, когда сумел спроецировать экономическую мощь и политическое влияние на сильно удаленный и весьма обширный африканский регион, существенно потеснив и сузив там геополитические и экономические возможности держав-конкурентов.

При этом следует помнить, что в глазах Пекина Африка важна не только своими природными богатствами и возможностями взаимного сотрудничества. Она является южным магистральным направлением создаваемой КНР цепи инфраструктурно-коммуникационных кластеров, создающих единый пояс международного экономического и социально-политического сотрудничества на основе принципа *win-win*, идущий из Азии в Европу по южному коридору. Логично, что лидерство в создаваемом геоэкономическом пространстве Пекин на правах создателя оставляет за собой.

Список литературы

- Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. (ред.) (2016) Африка и национальные интересы России. М.: Институт Африки РАН.
- Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. (2017) Потенциал африканского континента в стратегии развития российской экономики // Мировая экономика и международные отношения. Т. 61. № 9. С. 24–35. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-24-35
- Абрамова И.О., Фитуни Л.Л. (2018) Африканский сегмент многополярного мира: динамика геостратегической значимости // Мировая экономика и международные отношения. Т. 62. № 12. С. 5–14. DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-5-14
- Дейч Т.Л. (2017) «Мягкая сила» как инструмент внешней политики: роль в отношениях России и Китая с Африкой // Ученые записки Института Африки РАН. № 3(40). С. 3–17.
- Дынкин А.А. (2019) Будущее уже здесь // Российская газета. 17 июня 2019 // <https://rg.ru/2019/06/17/akademik-dynkin-rasskazal-o-silnoj-valiute-i-o-novoj-mirovoj-ekonomike.html>, дата обращения 31.08.2019.
- Урнов А.Ю. (2019) США и выборы в Африке 2015–2018 годы // Ученые записки Института Африки РАН. № 1(46). С. 58–98. DOI: 10.31132/2412-5717-2019-46-1-58-98
- Фитуни Л.Л. (2012) Африка: ресурсные войны XXI века. М.: Институт Африки РАН.
- Фитуни Л.Л. (2017) Предиктивный анализ роли демографического дивиденда в преодолении структурных дисбалансов социально-экономического развития Африки (2015–2060 гг.) // Ученые записки Института Африки РАН. № 2(39). С. 3–15.
- Africa's Growing Debt Crisis: Who Is the Debt Owed to? (2018) // Jubilee Debt Campaign, October 7, 2018 // <https://jubileedebt.org.uk/report/africas-growing-debt-crisis-who-is-the-debt-owed-to>, дата обращения 31.08.2019.
- Bailard C.S. (2016) China in Africa: An Analysis of the Effect of Chinese Media Expansion on African Public Opinion // The International Journal of Press/Politics, vol. 21, no 4, pp. 446–471. DOI: 10.1177/1940161216646733
- Beijing Declaration-Toward an Even Stronger China-Africa Community with a Shared Future (2018) // The 2018 Bei-

jing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, September 5, 2018 // <https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1591944.htm>, дата обращения 31.08.2019 (in Chinese).

Bolton J. (2018) Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy // The White House, December 13, 2018 // <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>, дата обращения 31.08.2019.

Brown T.J., Idoine N.E., Raycraft E.R., Hobbs S.F., Shaw R.A., Everett P., Kresse C., Deady E.A., Bide T. (2019) World Mineral Production 2013–17, British Geological Survey, Keyworth, Nottingham.

China-Africa Cooperation Forum – Beijing Action Plan (2019–2021) (2018) // The 2018 Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, September 5, 2018 // <https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1592247.htm>, дата обращения 31.08.2019 (in Chinese).

China-Africa Cooperation in High-gear, Powering Global Growth (2019) // Xinhua, July 4, 2019 // http://www.china.org.cn/world/2019-07/04/content_74953497.htm, дата обращения 31.08.2019.

China Statistical Yearbook 2018 // National Bureau of Statistics // <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/index.htm>, дата обращения 31.08.2019

Fituni L.L. (1989) A New Era: Soviet Policy in Southern Africa // Africa Report, vol. 34, no 4, pp. 63–65.

Foreign Trade. Country and Product Trade Data. Seasonally Adjusted by Selected Countries and Areas (2019) // US Census Bureau // <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/country/index.html>, дата обращения 31.03.2019.

Gamache L., Hammer A., Jones L. (2013) China's Trade and Investment Relationship with Africa // USITC Exec-

utive Briefings on Trade, April 2013 // [https://www.usitc.gov/publications/332/2013-04_China-Africa\(GamacheHammerJones\).pdf](https://www.usitc.gov/publications/332/2013-04_China-Africa(GamacheHammerJones).pdf), дата обращения 31.08.2019.

Guillemette Y., Turner D. (2018) The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060 // OECD Economic Policy Papers, No. 22, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/b4f4e03e-en

Herrero A.G., Jianwei Xu (2019) China's Investments in Africa: What the Data Really Say, and the Implications for Europe // Forbes, July 24, 2019 // <https://www.forbes.com/sites/aliciagarciaherrero/2019/07/24/chinas-investments-in-africa-what-the-data-really-says-and-the-implications-for-europe/#1c42e5de661f>, дата обращения 31.08.2019.

IMF WEO (2019). World Economic Outlook // International Monetary Fund, April 2019 & update July 2019 // www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/07/18/WEOupdateJuly2019, дата обращения 31.08.2019.

Kagan R. (2018) The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World, New York: Knopf.

New Measures of the “Big Eight Actions” Draw a New Blueprint for China-Africa Cooperation (2018) // The 2018 Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation, September 7, 2018 // <https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/zpfh/t1593166.htm>, дата обращения 31.08.2019 (in Chinese).

Opening of the First China-Africa Peace and Security Forum, African Representative Appreciated China's Constructive Role in the Field of Peace and Security (2019) // Forum on China-Africa Cooperation, July 18, 2019 // <https://www.focac.org/chn/zfgx/hpaq/t1681853.htm>, дата обращения 31.08.2019 (in Chinese).

Rempfer K. (2018) In Niger Attack, Risk-taking Culture and Complacency Led to Deadly Ambush // The Military Times, April 26, 2018 // <https://www.mil->

itarytimes.com/flashpoints/2018/04/26/in-niger-attack-risk-taking-culture-and-complacency-led-to-deadly-ambush/, дата обращения 31.08.2019.

Schneidman W., Wiegert J. (2018) Competing in Africa: China, the European Union, and the United States // Brookings Institution, April 16, 2018 // <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/04/16/competing-in-africa-china-the-european-union-and-the-united-states/>, дата обращения 31.08.2019.

Shambaugh D. (2015) China's Soft Power Push: The Search for Respect // Foreign Affairs, vol. 94, no 4, pp. 99–107 // <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-06-16/china-s-soft-power-push>, дата обращения 31.08.2019.

Snow S. (2017) Mission in Niger Is One Special Forces Have Engaged in 'since JFK' // The Military Times, October 25, 2017 // <https://www.militarytimes.com/flashpoints/2017/10/25/mission-in-niger-is-one-special-forces-have-engaged-in-since-jfk/>, дата обращения 31.08.2019.

Tella O. (2016) A Declining or Stable Image? An Assessment of the United States' Soft Power in Africa // South African Journal of International Affairs, vol. 23, no 2, pp. 156–166. DOI: 10.1080/10220461.2016.1190297

Townsend S. (2019) Hearing to Consider the Nominations of General Tod D. Wolters, USAF for Reappointment to the Grade of General and to Be Commander, United States European Command and Supreme Allied Commander Europe; and

General Stephen J. Townsend, USA for Reappointment to the Grade of General and to Be Commander, United States Africa Command // United States Senate, April 2, 2019, Washington DC. Page 22. Line 12 // https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/19-31_04-02-19.pdf, дата обращения 31.08.2019.

U.S. Geological Surveys (2015, 2016, 2017, 2018, 2019). Mineral Commodity Summaries (for the respective year): U.S. Geological Survey // USGS // <https://www.usgs.gov/centers/nmic/mineral-commodity-summaries>, дата обращения 31.08.2019.

WIPO 2018 IP Services: Innovators File Record Number of International Patent Applications, With Asia Now Leading // https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2019/article_0004.html, дата обращения 31.08.2019.

WIPO IP (2018). Facts and Figures 2018.

World Population Prospects 2019: Data Booklet. ST/ESA/SER.A/424 (2019) // United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Xi Puts forward Three-point Proposal on Developing China-Africa Relations (2019) // Xinhua, June 28, 2019 // http://xinhuanet.com/english/2019-06/28/c_138181845.htm, дата обращения 31.08.2019.

Zhang X., Wasserman H., Mano W. (eds.) (2016) China's Media and Soft Power in Africa. Palgrave Series in Asia and Pacific Studies. DOI: 10.1057/9781137539670

Political Processes in the Changing World

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-6-29

Towards a Neo-bipolar Model of the World Order: Scouting Game in Africa

Leonid L. FITUNI

Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences, DSc in Economics, Professor, Director, Centre for Strategic & Global Studies, Vice-Director Institute of African Studies of the Russian Academy of Sciences, 125001, Spiridonovka St., 30/1, Moscow, Russian Federation
E-mail: africa.institute@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-5416-6709

CITATION: Fituni L. (2019) Towards a Neo-bipolar Model of the World Order: Scouting Game in Africa. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 6–29 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-6-29

Received: 11.08.2019.

ABSTRACT. *The article lays out a hypothesis that the global order slides into a new bipolarity in the context of the escalating geo-economic and geopolitical confrontation between the two poles that currently dominate the world - the United States and China. The neo-bipolar construction cannot yet be regarded as an established new world order, but the general movement of the world economy and international relations in this direction is obvious. The neo-bipolar bipolar confrontation manifest itself with varying intensity in different regions of the world. The author argues that at present the peripheral regions which are strategically important for the prospects of competition are becoming an important testing ground for relatively “safe” elaboration of methods and tactics of geo-economic rivalry and mutual exchange of systemic attacks. Today, Africa has become practically the leading theater of the new bipolar confrontation. The article analyzes the economic, military and strategic aspects of the rivalry between the United States and China on the African continent. It provides*

a comparative analysis of the new African strategies of the two superpowers adopted at the end of 2018. The author asserts that in the context of the emerging global bipolarity, the strategies of the USA and China represent antagonistic programs based on fundamentally different initial messages. In the case of the US strategy, this is to deter by denial the spread of the competitor's influence using tough policies, including forceful (while not necessarily military) confrontational actions. While China seeks to neutralize the opposition of the United States and its allies to Beijing's expansion on the continent and to win the freedom of interaction with any partners in Africa causing minimal direct confrontation possible. Therefore, despite the seemingly “peripheral” importance of the confrontation on the continent, for the establishment of a neo-bipolar world order, the proclamation of the new US regional geopolitical strategy, which focuses on the containment of China in the name of protecting democracy and independence, can serve not only for Africa, but for the whole planet the same mile-

stone signal as Churchill's Fulton speech for the final advent of bipolarity in the post-war world.

KEY WORDS: *new bipolarity, neo-bipolar World Order, world economy, theory of international relations, international political science, geostrategic rivalry, Africa, USA, China*

References

- Abramova I.O., Fituni L.L. (eds.) (2016) *Africa and the National Interests of Russia*, Moscow: Institute of Africa RAS (in Russian).
- Abramova I.O., Fituni L.L. (2017) The Potential of the African Continent in the Development Strategy of the Russian Economy. *World Economy and International Relations*, vol. 61, no 9, pp. 24–35 (in Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-24-35
- Abramova I.O., Fituni L.L. (2018) The African Segment of Multipolar World: Dynamics of Geostrategic Significance. *World Economy and International Relations*, vol. 62, no 12, pp. 5–14 (in Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2018-62-12-5-14
- Africa's Growing Debt Crisis: Who Is the Debt Owed to? (2018). *Jubilee Debt Campaign*, October 7, 2018. Available at: <https://jubileedebt.org.uk/report/africa-growing-debt-crisis-who-is-the-debt-owed-to>, accessed 31.08.2019.
- Bailard C.S. (2016) China in Africa: An Analysis of the Effect of Chinese Media Expansion on African Public Opinion. *The International Journal of Press/Politics*, vol. 21, no 4, pp. 446–471. DOI: 10.1177/1940161216646733
- Beijing Declaration-Toward an Even Stronger China-Africa Community with a Shared Future (2018). *The 2018 Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation*, September 5, 2018. Available at: <https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1591944.htm>, accessed 31.08.2019 (in Chinese).
- Bolton J. (2018) Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Trump Administration's New Africa Strategy. *The White House*, December 13, 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-trump-administrations-new-africa-strategy/>, accessed 31.08.2019.
- Brown T.J., Idoine N.E., Raycraft E.R., Hobbs S.F., Shaw R.A., Everett P., Kresse C., Deady E.A., Bide T. (2019) *World Mineral Production 2013–17*, British Geological Survey, Keyworth, Nottingham.
- China-Africa Cooperation Forum – Beijing Action Plan (2019–2021) (2018). *The 2018 Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation*, September 5, 2018. Available at: <https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/hyqk/t1592247.htm>, accessed 31.08.2019 (in Chinese).
- China-Africa Cooperation in High-gear, Powering Global Growth (2019). *Xinhua*, July 4, 2019. Available at: http://www.china.org.cn/world/2019-07/04/content_74953497.htm, accessed 31.08.2019.
- China Statistical Yearbook 2018. *National Bureau of Statistics*. Available at: <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2018/index.htm>, accessed 31.08.2019
- Deych T.L. (2017) “Soft Power” as an Instrument of Foreign Policy: The Role in the Relations of Russia and China with Africa. *Journal of the Institute for African Studies*, no 3(40), pp. 3–17 (in Russian).
- Dynkin A.A. (2019) The Future is Already here. *Rossiyskaya gazeta*, June 17, 2019. Available at: <https://rg.ru/2019/06/17/akademik-dynkin-rasskazal-o-silnoj-valiute-i-o-novoj-mirovoj-ekonomike.html>, accessed 31.08.2019 (in Russian).
- Fituni L.L. (1989) A New Era: Soviet Policy in Southern Africa. *Africa Report*, vol. 34, no 4, pp. 63–65.
- Fituni L.L. (2012) *Africa: Resource Wars of the XXI Century*, Moscow: Institute of Africa RAS (in Russian).

Fituni L.L. (2017) A Predictive Analysis of the Role of the Demographic Dividend in Overcoming Structural Imbalances of the Socioeconomic Development in Africa (2015–2060). *Journal of the Institute for African Studies*, no 2(39), pp. 3–15 (in Russian).

Foreign Trade. Country and Product Trade Data. Seasonally Adjusted by Selected Countries and Areas (2019). *US Census Bureau*. Available at: <https://www.census.gov/foreign-trade/statistics/country/index.html>, accessed 31.03.2019.

Gamache L., Hammer A., Jones L. (2013) China's Trade and Investment Relationship with Africa. *USITC Executive Briefings on Trade*, April 2013. Available at: [https://www.usitc.gov/publications/332/2013-04_China-Africa\(Gamache-HammerJones\).pdf](https://www.usitc.gov/publications/332/2013-04_China-Africa(Gamache-HammerJones).pdf), accessed 31.08.2019.

Guillemette Y., Turner D. (2018) The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060. *OECD Economic Policy Papers*, No. 22, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/b4f4e03e-en

Herrero A.G., Jianwei Xu (2019) China's Investments in Africa: What the Data Really Say, and the Implications for Europe. *Forbes*, July 24, 2019. Available at: <https://www.forbes.com/sites/aliciagarciaherrero/2019/07/24/chinas-investments-in-africa-what-the-data-really-says-and-the-implications-for-europe/#1c42e5de661f>, accessed 31.08.2019.

IMF WEO (2019). World Economic Outlook. *International Monetary Fund*, April 2019 & update July 2019. Available at: www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/07/18/WEOupdateJuly2019, accessed 31.08.2019.

Kagan R. (2018) *The Jungle Grows Back: America and Our Imperiled World*, New York: Knopf.

New Measures of the “Big Eight Actions” Draw a New Blueprint for China-Africa Cooperation (2018). *The 2018 Beijing Summit of the Forum on China-Africa Cooperation*, September 7, 2018. Available at:

<https://focacsummit.mfa.gov.cn/chn/zp-fh/t1593166.htm>, accessed 31.08.2019 (in Chinese).

Opening of the First China-Africa Peace and Security Forum, African Representative Appreciated China's Constructive Role in the Field of Peace and Security (2019). *Forum on China-Africa Cooperation*, July 18, 2019. Available at: <https://www.focac.org/chn/zfgx/hpaq/t1681853.htm>, accessed 31.08.2019 (in Chinese).

Rempfer K. (2018) In Niger Attack, Risk-taking Culture and Complacency Led to Deadly Ambush. *The Military Times*, April 26, 2018. Available at: <https://www.militarytimes.com/flashpoints/2018/04/26/in-niger-attack-risk-taking-culture-and-complacency-led-to-deadly-ambush/>, accessed 31.08.2019.

Schneidman W., Wiegert J. (2018) Competing in Africa: China, the European Union, and the United States. *Brookings Institution*, April 16, 2018. Available at: <https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2018/04/16/competing-in-africa-china-the-european-union-and-the-united-states/>, accessed 31.08.2019.

Shambaugh D. (2015) China's Soft-Power Push: The Search for Respect. *Foreign Affairs*, vol. 94, no 4, pp. 99–107. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2015-06-16/china-s-soft-power-push>, accessed 31.08.2019.

Snow S. (2017) Mission in Niger Is One Special Forces Have Engaged in ‘since JFK’. *The Military Times*, October 25, 2017. Available at: <https://www.militarytimes.com/flashpoints/2017/10/25/mission-in-niger-is-one-special-forces-have-engaged-in-since-jfk/>, accessed 31.08.2019.

Tella O. (2016) A Declining or Stable Image? An Assessment of the United States' Soft Power in Africa. *South African Journal of International Affairs*, vol. 23, no 2, pp. 156–166. DOI: 10.1080/10220461.2016.1190297

Townsend S. (2019) Hearing to Consider the Nominations of General Tod D. Wolters, USAF for Reappointment to the Grade of General and to Be Commander, United States European Command and Supreme Allied Commander Europe; and General Stephen J. Townsend, USA for Reappointment to the Grade of General and to Be Commander, United States Africa Command. *United States Senate*, April 2, 2019, Washington DC. Page 22. Line 12. Available at: https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/19-31_04-02-19.pdf, accessed 31.08.2019.

Urnov A.Yu. (2019) The United States and Elections in Africa (2015–2018). *Journal of the Institute for African Studies*, no 1(46), pp. 58–98 (in Russian). DOI: 10.31132/2412-5717-2019-46-1-58-98

U.S. Geological Surveys (2015, 2016, 2017, 2018, 2019). Mineral Commodity Summaries (for the respective year): U.S. Geological Survey. USGS. Available at: <https://www.usgs.gov/centers/nmic/>

mineral-commodity-summaries, accessed 31.08.2019.

WIPO 2018 IP Services: Innovators File Record Number of International Patent Applications, With Asia Now Leading. Available at: https://www.wipo.int/pressroom/en/articles/2019/article_0004.html, accessed 31.08.2019.

WIPO IP (2018). Facts and Figures 2018.

World Population Prospects 2019: Data Booklet. ST/ESA/SER.A/424 (2019). United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Xi Puts forward Three-point Proposal on Developing China-Africa Relations (2019). *Xinhua*, June 28, 2019. Available at: http://xinhuanet.com/english/2019-06/28/c_138181845.htm, accessed 31.08.2019.

Zhang X., Wasserman H., Mano W. (eds.) (2016) *China's Media and Soft Power in Africa. Palgrave Series in Asia and Pacific Studies*. DOI: 10.1057/9781137539670

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-30-46

Концепции экономического взаимодействия по линии Юг – Юг

Алексей Владимирович КУЗНЕЦОВ

член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, врио директора
Институт научной информации по общественным наукам РАН (ИНИОН РАН),
117997, Нахимовский пр-т, д. 51/21, Москва, Российская Федерация

E-mail: kuznetsov_alexei@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5172-9924

ЦИТИРОВАНИЕ: Кузнецов А.В. (2019) Концепции экономического взаимодействия по линии Юг – Юг // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 30–46. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-30-46

Статья поступила в редакцию 31.07.2019.

ФИНАНСИРОВАНИЕ: Статья подготовлена за счет гранта Российского научного фонда №17-78-20216 «Обострение конкуренции российских и китайских компаний на Африканском континенте: предпосылки, современное состояние и перспективы», реализуемого в ИМЭМО РАН.

АННОТАЦИЯ. В работе прослеживается эволюция концептуальных подходов к экономическому взаимодействию по линии Юг – Юг. Показано, что с распадом биполярной системы и нарастанием процессов глобализации интерес к сотрудничеству стран глобального Юга вновь возрос, причем по сравнению с 1950–1970-ми годами больше внимания уделяется именно мирохозяйственным связям развивающихся государств. Вместе с тем в статье показывается, что углубление дифференциации стран глобального Юга не позволяет рассматривать диалог по линии Юг – Юг как однозначно трактуемый процесс. По мнению автора, это набор очень разных по уровню взаимодействия отношений развивающихся стран, являющихся частью более фундаментального процесса трансформации существующего «западоцентричного» миропорядка. В работе выделено четыре таких уровня, характери-

зующихся весьма разными возможностями для участвующих в экономических связях стран: отношения крупнейших стран друг с другом (прежде всего в рамках БРИКС, а также группы IBSA); взаимодействие крупнейших стран с остальными развивающимися государствами (наиболее известно сотрудничество в рамках китайской инициативы «Один пояс, один путь»); интенсивные контакты стран глобального Юга благодаря объективно существующему эффекту соседства (самые известные интеграционные группировки – АСЕАН в Юго-Восточной Азии и Меркосур в Латинской Америке); трансграничные связи небольших развивающихся государств, территориально удаленных друг от друга. В работе сделан вывод, что взаимодействие по линии Юг – Юг не может быть полноценной альтернативой другим мирохозяйственным связям, так как страны глобального Севера доминируют во многих сферах и ча-

и все-таки предлагают взаимовыгодное сотрудничество развивающимся государствам, так что отгораживание от глобального Севера сродни автаркии. Контакты по линии Юг – Юг следует рассматривать прежде всего как способ развития дополнительных форматов взаимодействия, отличных от доминирующих в современном миропорядке, установленном главным образом с учетом мнения нескольких ведущих экономических держав, поэтому корректнее говорить о сотрудничестве по линии Юг – не-Запад, относя к последнему среднеразвитые страны, не способные выстроить союзнические отношения с США или ключевыми странами ЕС (например, Россию).

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *международные экономические отношения, взаимодействие по линии Юг – Юг, система мирового хозяйства, освободившиеся страны, незападный мир, БРИКС*

Интенсификация экономического взаимодействия по линии Юг – Юг с целью трансформации всей системы мирового хозяйства с доминированием в ней стран Севера («золотого миллиарда») в последние годы стала очень популярной темой. Ей посвящены многочисленные статьи ученых, в том числе ряд обзорно-концептуальных работ [Jules, de sa e Silva 2008; Renzio, Seifert 2014; Chaturvdi 2016; Gray, Gills 2016; Muhr 2016]. Однако нельзя забывать, что дискуссиям о способности освободившихся стран занять достойное место в международных экономических отношениях с помощью развития контактов не столько с бывшими метрополиями, сколько друг с другом, уже более полувека.

Безусловно, в нынешних условиях тема пересмотра сложившегося миропорядка благодаря ускоренному усилению связей стран глобального Юга

друг с другом (по сравнению с их контактами по линии Север – Юг) приобретает новые оттенки. Например, среди самых развитых стран исчезло противостояние капиталистических государств Запада социалистическому лагерю, а крупнейшая страна последнего – Россия – нередко готова себя позиционировать как особого участника контактов по линии Юг – Юг, нежели по линии Север – Юг (в частности, в формате БРИКС). Сами развивающиеся страны показали сильную дифференциацию в темпах роста ВВП в долгосрочном периоде и общем характере социально-экономического развития [Эльянов 2012]. Лишь несколькими получившим независимость после Второй мировой войны государствам удалось успешно реализовать модель «догоняющего развития» (прежде всего Республике Корея и Сингапуру). Вместе с тем большинство стран Третьего мира так и не смогли преодолеть значительную часть проблем, связанных с незавершенной модернизацией экономики и общества в целом. Не говоря о том, что у ученых возникает все больше вопросов, какими путями можно в принципе успешно реализовать проекты модернизации [Володин 2003]. При этом экономические связи по линии Юг – Юг приобретают новые черты в связи с резким возрастанием хозяйственного и политического веса самых крупных развивающихся государств, прежде всего Китая.

Иначе говоря, моделей взаимодействия по линии Юг – Юг становится много. В частности, контакты участников «Группы 20» (G20) из числа развивающихся стран, БРИКС или ИБСА (IBSA, Индия – Бразилия – ЮАР) действительно могут хотя бы отчасти считаться успешным средством трансформации мировой экономики по линии Юг – Юг (см., например [Vieira, Alden 2011; Галищева 2011]). Напротив, свя-

зи небольших азиатских, африканских или латиноамериканских стран с Китаем в рамках его инициативы «Один пояс, один путь» нередко создают «младшим партнерам» сложностей даже больше, чем традиционные контакты по линии Север – Юг (см., например, [Костюнина, Баронов 2019]). Своей спецификой характеризуются связи по линии Юг – Юг и у таких гигантов, как Индия (например, [Брагина 2017]) или Бразилия (в частности, [Павлова 2017]).

Эволюция подходов к взаимодействию по линии Юг – Юг

Идея важности опоры на сотрудничество по линии Юг – Юг на официальном уровне была впервые обозначена в 1955 г. на Бандунгской конференции. В дальнейшем немалую роль названная тема играла в дискуссиях в Движении неприсоединения (хотя политические аспекты часто преобладали над экономическими). В рамках ООН диалог по линии Юг – Юг активно поддерживался в «Группе 77», а ЮНКТАД стала, по сути, ключевой международной организацией, обеспечивающей аналитическое сопровождение этой темы (самый свежий большой доклад выпущен в 2018 г. [Forging a Path Beyond Borders 2018]). Тем не менее идея нового международного экономического порядка, часто лежащая в основе обсуждения взаимодействия по линии Юг – Юг, претерпела за более чем полвека серьезные трансформации. Более того, после краха социалистического лагеря и распада СССР интерес к теме сотрудничества внутри глобального Юга в 1990-е гг. сильно падал, возродившись лишь в XXI в. на фоне кризиса попыток построить устраивающий большинство стран однополюсный миропо-

рядок с доминированием США или даже в целом так называемого коллективного Запада. Примечательно, что одной из немногих стран Севера, которая в последние годы демонстративно не ассоциирует себя со странами Запада, является Россия, выступающая правопреемницей СССР.

Параллельно анализ взаимодействия по линии Юг – Юг постепенно смещался от политики к экономике, что было обусловлено пусть и неравномерным, но быстрым разрастанием процессов глобализации. Не случайно в 1990-е гг. ЮНКТАД перестала быть организацией, выступающей в системе ООН своеобразным оппонентом МВФ и Всемирного банка, переключившись на аналитическое сопровождение достижения долгосрочных целей развития человечества (так называемых Целей в области устойчивого развития, заменивших собой Цели развития тысячелетия).

Тем не менее политологических исследований взаимодействия по линии Юг – Юг по-прежнему больше, чем работ, содержащих сколько-нибудь серьезный экономический анализ. Более того, некоторые экономические публикации, сфокусированные на развитии и модернизации стран глобального Юга, столь подвержены марксистской и неомарксистской идеологии, что их тоже разумнее относить к политологическим исследованиям. Хотя нельзя не признать, что иногда соответствующие подходы имеют и конкретный практический выход, наглядно иллюстрирующий специфику взаимодействия по линии Юг – Юг. Примером служат помощь в развитии в рамках «деколониализации образовательных систем» современных национальных учебных программ и отправка педагогических кадров с Кубы или из Бразилии в экономически отсталые страны [Jules, de sá e Silva 2008].

Необходимо также подчеркнуть, что само по себе частое обращение экспертов и политиков к теме взаимодействия по линии Юг – Юг объективно преследует цель добиться модификации нового миропорядка за счет трансформации сложившейся системы «глобального управления», т.е. господства Запада над «остальными», в более сложную конструкцию, учитывающую интересы основной части человечества.

Трансформация внешнеэкономических связей глобального Юга

Хотя нередко в развивающихся странах глобализацию обвиняли во многих бедах, считая ее чуть ли не средством неокOLONиализма через господство в экономике отсталых государств иностранных ТНК, именно на рубеже веков развитые страны потеряли монополию в процессах экспорта прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Наиболее успешные развивающиеся страны стали центрами локализации головных штаб-квартир собственных ТНК, которые наращивали экспорт капитала опережающими темпами по сравнению с ТНК из стран глобального Севера. Если в течение 1990 г., по данным ЮНКТАД, 94,6% экспортированных ПИИ (из общего объема 0,24 трлн долл.) происходили из развитых стран, а в 2000 г. 92,1% (из 1,16 трлн долл.), то в 2008 г. показатель снизился уже до 80,3% (из 1,7 трлн долл.), а в 2018 г. составил лишь 55,1% (из 1,01 трлн долл.)¹. В целом в накопленных на конец года экспортирован-

ных ПИИ доля развитых стран (к которым ЮНКТАД относит 28 членов ЕС и еще 10 стран Европы и Северной Америки, а также Австралию, Новую Зеландию, Японию и Израиль) сократилась с 93,8% в конце 1990 г. до 74,4% в конце 2018 г.² По итогам 2018 г. среди ведущих нефинансовых ТНК мира по величине зарубежных активов был десяток ТНК из стран глобального Юга, в том числе гонконгская «CK Hutchison Holding» занимала 13-е место, тайваньская «Hon Hai Precision Industries» – 31-е, южнокорейская «Samsung Electronics» – 39-е, а китайская «China COSCO Shipping Corp.» – 40-е³.

При этом многие формирующиеся ТНК из развивающихся стран, испытывая сложности в прямой конкурентной борьбе с мировыми бизнес-грандами, предпочитали наращивать инвестиционную экспансию в других странах глобального Юга, о специфике ведения бизнеса в которых они нередко очень хорошо осведомлены, а их относительно дешевая и простая в использовании продукция более востребована. Один из показательных примеров демонстрирует Таиланд, в экономике которого к началу 2018 г., по данным МВФ, было накоплено почти 224 млрд долл. Из 20 ведущих стран – источников капиталовложений в этой стране Юго-Восточной Азии к глобальному Югу относились 9 государств, на которые пришлось 37,2% ПИИ (прежде всего на Сингапур и Гонконг, но выделялись также материковый Китай, Республика Корея и остров Тайвань). Подобные иллюстрации есть не только в Азии, но и в Латинской Америке и Аф-

1 Annex Table 2. FDI Outflows, by Region and Economy, 1990–2018 // UNCTAD // https://unctad.org/Sections/dite_dir/docs/WIR2019/WIR19_tab02.xlsx, дата обращения 30.06.2019.

2 Annex table 4. FDI Outward Stock, by Region and Economy, 1990–2018 // UNCTAD // https://unctad.org/Sections/dite_dir/docs/WIR2019/WIR19_tab04.xlsx, дата обращения 30.06.2019.

3 Annex Table 19. The World's top 100 Non-financial MNEs, Ranked by Foreign Assets, 2018 // UNCTAD // https://unctad.org/Sections/dite_dir/docs/WIR2019/WIR19_tab19.xlsx, дата обращения 30.06.2019.

рике. Так, в Аргентине к началу 2018 г. было накоплено свыше 80 млрд долл. ПИИ; из 20 ведущих стран – источников капиталовложений к глобальному Югу относились 7 государств, на которые пришлось 21,6% (прежде всего на Бразилию, Чили, Уругвай и Мексику). В Нигерии, где было накоплено более 78 млрд долл. ПИИ, вообще из 20 ведущих стран – источников капиталовложений к глобальному Югу относились 13 государств, на которые пришлось 45,3%⁴.

Помимо прямых инвестиций резко интенсифицировались в последние пару десятилетий и другие формы трансграничного движения капитала между странами глобального Юга. Наиболее известны китайские кредиты многим развивающимся странам, однако ими этот процесс не ограничивается. При этом движение капитала тесно сопряжено с внешней торговлей, а взаимным торговым связям развивающихся стран способствует в современных условиях развитие многочисленных интеграционных группировок. В немалой степени замыканию ряда торговых связей в пределах глобального Юга способствует тот факт, что ТНК из ведущих стран перенесли значительную часть промышленных предприятий в развивающиеся государства (т.е. внешняя торговля по линии Юг – Юг может представлять собой поставки с заводов, принадлежащих ТНК и базирующихся в странах глобального Севера).

Усиление взаимных торговых связей стран глобального Юга, по-видимому, будет продолжаться, что приведет к новым трансформациям в мировом хозяйстве в ближайшие десятилетия. Так,

по данным ВТО, если в 1993 г. на развитые страны приходилось около 75% товарного экспорта, то к 2018 г. уже меньше 60%⁵, что вполне может привести к доминированию развивающихся стран в товарной торговле уже через 10–15 лет. При этом ведущий экспортер товаров – Китай (его доля в мировом экспорте в 2018 г. составила 12,8%) – не ориентирован лишь на Запад. Так, в двадцатку импортеров китайской продукции входят 12 стран глобального Юга и Россия, на которые приходится 39% экспорта, тогда как на США, Японию, три наиболее значимые страны ЕС, Австралию и Канаду – только 37%. У шестого по значению в мире экспортера товаров – Южной Кореи – в первой десятке импортеров кроме США и Японии только представители глобального Юга, причем на эти 8 стран приходится 54%, тогда как на две крупнейшие страны Запада – 17%. Постепенно усиливаются взаимные торговые связи не только внутри Азии, но и между Азией и Латинской Америкой⁶. Похожие процессы, хотя пока не столь впечатляющие, идут и в мировой торговле услугами, где в десятку стран-лидеров по экспорту уже входят Китай, Индия и Сингапур.

На фоне изменений в мировой экономике драматизм в отношениях по линии Юг – Юг никуда не исчез. Элиты многих развивающихся стран и раньше, и сейчас не способны предложить адекватные программы модернизации собственных государств, но их представители успешно обогащаются на неравноправных трансграничных экономических связях, а потом встраиваются в западный социум (вплоть до эмигра-

4 Table 6-i: Inward Direct Investment Positions by All Reporting Economies Cross-classified by Counterpart Economies, as of end-2017 // IMF // <http://data.imf.org/regular.aspx?key=61227426>, дата обращения 30.06.2019.

5 World Trade Statistical Review (2019) // WTO // https://www.wto.org/english/res_e/estat/e/wts2019_e/wts2019_e.pdf, дата обращения 30.06.2019, p. 98.

6 См. базу данных ИТС (<https://www.trademap.org/tradestat/>), дата обращения 30.06.2019).

ции потомков в страны ЕС и США). Однако если полвека назад речь шла прежде всего о консервации сырьевой специализации в отношениях с бывшими метрополиями, то сейчас более актуальными являются проблемы так называемого социального и экологического демпинга, когда формально высокие темпы экономического роста многих стран Юга идут в ущерб благополучию будущих поколений. При этом эксперты отмечают оживленные дискуссии о самой природе интенсификации взаимодействия по линии Юг – Юг [Gray, Gills 2016]. Является ли это первыми шагами по пересмотру глобального миропорядка, приведет ли это лишь к косметическим изменениям регулирования международных экономических отношений или вообще ничего не изменится, кроме места нескольких наиболее успешных развивающихся стран в иерархической структуре глобальной экономики и мировой политики?

Современная специфика экономических связей по линии Юг – Юг

В последнее время к диалогу по линии Юг – Юг вновь приковано пристальное внимание в мире. Эксперты не только из развитых, но и из развивающихся стран выпускают серьезные исследования (для примера назовем хотя бы [Modi 2011]). Создаются самые разные институциональные форматы для углубления экономического сотрудничества развивающихся стран. Достаточно сказать, что с 2012 г. действует специальное Управление ООН по сотрудничеству Юг – Юг (United Nations Office for South-South Cooperation).

Правда, идея создания такого органа была обозначена еще в 1972 г. для действия технической кооперации развивающихся стран. В 1974 г. соответствующее подразделение было создано в рамках Программы развития ООН, где просуществовало до 2012 г., будучи переименованным в 2004 г. в Специальную группу по сотрудничеству Юг – Юг (Special Unit for South-South Cooperation). С 2004 г. ООН даже отмечает ежегодно День сотрудничества Юг – Юг. Весной 2019 г. прошла Вторая конференция ООН на высоком уровне по сотрудничеству Юг – Юг, приуроченная к 40-летию принятия (в 1978 г.) в Буэнос-Айресе Плана действий по развитию и осуществлению технического сотрудничества между развивающимися странами (ВАРА+40)⁷.

Вместе с тем следует признать, что за несколько десятилетий массив развивающихся стран стал еще более диверсифицированным. Более того, как показал известный индийский экономист Д. Найяр, современный этап глобализации ведет к экономической дивергенции таким же образом, как предыдущий масштабный период интернационализации на рубеже XIX–XX вв. привел к обострению разрывов в уровне экономического развития отдельных стран. Оттеснение целых групп менее развитых стран на периферию мирового хозяйства, по-видимому, становится фундаментальной исторической закономерностью, характерной для периодов ускорения интернационализации экономики. Среди государств глобального Юга в числе выигравших оказывается меньше двадцати стран, в основном в Латинской Америке и Азии. Растущая либерализация внешнеэкономических связей ведет к росту эко-

7 United Nations Office for South-South Cooperation // <https://www.unsouthsouth.org/about/about-unossc/>, дата обращения 30.06.2019.

номической взаимозависимости стран, но она в большинстве случаев является асимметричной по характеру [Nayyar 2006], в чем при желании можно даже усмотреть расцвет неокOLONиализма.

Правда, следует особо подчеркнуть, что далеко не все ученые разделяют пессимистичный взгляд на возрождение колониализма в новых формах. Показательна статья известного ученого Ф. Черу про успешность стратегии Эфиопии в выстраивании, насколько это возможно, политически равноправных отношений с Китаем и Индией при очевидной опоре на их хозяйственный потенциал в своем экономическом развитии [Cheru 2016]. Попутно заметим, что официальная позиция Китая относительно сотрудничества по линии Юг – Юг как раз исходит из стремления к полному равноправию партнеров. Можно привести высказывание Председателя КНР Си Цзиньпина на одном из круглых столов, посвященных взаимодействию стран глобального Юга, о позиции Китая: «Мы придерживаемся позиции “дружба превыше выгоды”, рассматриваем развитие других стран как свой шанс, не гонимся за максимальной выгодой и избегаем игры с нулевой суммой. Мы намерены добиваться взаимодополняемости с другими странами, совместно осваивать международные рынки, полностью влиться в международную индустриальную цепочку и занять выгодные позиции в новой научно-технической революции и модернизации промышленности»⁸.

В результате в экономических отношениях по линии Юг – Юг, на наш взгляд, можно выделить по меньшей мере четыре разных уровня взаимодействия, характеризующихся различны-

ми возможностями для участвующих в экономических связях стран:

1. отношения крупнейших стран друг с другом (прежде всего в рамках БРИКС, а также созданной Индией, Бразилией и ЮАР группы IBSA, но к этому уровню можно отнести и связи других развивающихся стран из числа «Группы двадцати», G20) – хотя, по многим оценкам, речь идет скорее о соперничестве, нежели о кооперации гигантов развивающегося мира;
2. взаимодействие крупнейших стран с остальными развивающимися государствами (наиболее известно сотрудничество в рамках китайской инициативы «Один пояс, один путь», однако Бразилия и ряд других наиболее успешных развивающихся стран также реализуют стратегические программы внешнеэкономической экспансии);
3. интенсивные контакты стран глобального Юга благодаря объективно существующему эффекту соседства (самые известные интеграционные группировки – АСЕАН в Юго-Восточной Азии и Меркосур в Латинской Америке, однако количество региональных инициатив весьма велико, причем успех даже в ограниченных областях можно считать проявлением диалога по линии Юг – Юг: так, иллюстрациями служат валютные союзы стран Карибского бассейна, Западной и Центральной Африки);
4. трансграничные связи небольших развивающихся государств, территориально удаленных друг от

8 Си Цзиньпин подчеркнул важность сотрудничества Юг – Юг // Синьхуа. 26 сентября 2015 // http://russian.news.cn/2015-09/27/c_134664523.htm, дата обращения 30.06.2019.

друга (эти контакты в наибольшей степени могли бы не только свидетельствовать о развитии альтернативных доминированию глобального Севера экономических связей, но и позволить находить действительно подходящих экономических партнеров с учетом всей специфики, присущей странам Юга).

Отдельного внимания заслуживает сотрудничество Индии, Бразилии и ЮАР (группа IBSA), которое, в отличие от БРИКС и «Группы двадцати», в чистом виде является форматом взаимодействия крупных стран глобального Юга. При этом, как полагают некоторые эксперты, претензии этой тройки стран на особое место в диалоге по линии Юг – Юг зависят от успеха их попыток развивать региональную интеграцию вокруг себя соответственно в Южной Азии, Южной Америке и Южной Африке [Vieira, Alden 2011]. Иначе говоря, имеет место сочетание первого и третьего выделенных нами уровней.

При этом основными направлениями взаимодействия по линии Юг – Юг, которые должны, в конечном счете, обеспечить ускоренное развитие стран Юга по сравнению с моделями международных экономических отношений, диктуемых странами Севера, являются внешняя торговля, трансграничные потоки капитала, включая прямые иностранные инвестиции, и трансфер технологий. Вместе с тем взаимодействие развивающихся стран не может, как это показали все последние десятилетия, подменить их экономические связи с развитыми странами: диалог по

линии Юг – Юг может использоваться лишь как дополнение в тех нишах, где он более эффективен по сравнению с контактами, которые выстраиваются по линии Север – Юг [Forging a Path Beyond Borders 2018].

С точки зрения развития внешней торговли наиболее масштабным проявлением связей по линии Юг – Юг является рост спроса на сырье из многих африканских и других богатых ресурсами государств со стороны Китая и иных динамично развивающихся стран Тихоокеанской Азии. При этом большие колебания мировых цен на сырьевые товары по-прежнему оказывают сильное негативное воздействие на развитие многих стран глобального Юга (причем на положение как экспортеров, так и импортеров – это со всей наглядностью показала ситуация с ценами на продовольствие в канун событий Арабской весны⁹). Интенсификация внешнеторговых сырьевых потоков без участия высокоразвитых стран пока мало влияет на нестабильность цен. Другое дело, что правительства развивающихся государств имеют возможность перенимать лучшие практики адаптации сильно зависящих от экспортно-импортных сырьевых поставок стран к колебаниям мировой конъюнктуры (в частности, это делается при поддержке ЮНКТАД).

Куда важнее оказываются экономические связи по линии Юг – Юг в области внешнего долгового финансирования и прямых капиталовложений. Ведь в последние десятилетия усилилось политическое давление на ряд развивающихся стран со стороны ведущих кредиторов и прямых инвесторов из го-

9 Связь между засухой 2011 г. на востоке Китая, последовавшим ростом спроса на пшеницу на мировых рынках и резким скачком внутренних цен на хлеб в Египте (крупном импортере зерна) накануне «Арабской весны» наглядно показана в [Sternberg 2012]. При этом социальный взрыв был обусловлен многими факторами, но продовольственные цены стали спусковым механизмом.

сударств глобального Севера. В таких условиях надежной заменой в области внешнего финансирования становятся ресурсы из Китая и некоторых других развивающихся стран (см., например: [Amanor 2013]). Правда, сугубо прагматичный подход китайских или бразильских инвесторов и кредиторов к экономическим контактам с политически нестабильными, к тому же нередко сильно коррумпированными странами не всегда обеспечивает благоприятную картину. Иногда инвесторов из развивающихся стран обвиняют в пренебрежении экологическими, социальными и иными стандартами, что в долгосрочном плане негативно сказывается на развитии реципиентов капитала по линии Юг – Юг.

Важным инструментом привлечения столь необходимых для развития внешних капиталовложений в страны, мало привлекательные для ТНК из развитых государств, становятся региональные банки развития. Нередко в качестве участников-доноров там присутствуют и представители глобального Севера, хотя все больше активизируются арабские нефтяные монархии и Китай. Однако, например, наименее развитые страны в Африке (а их в списке ООН 33 из 47 государств) заинтересованы в ПИИ из Китая не только из-за возможности привлечь иностранный капитал в условиях плохого инвестиционного климата, но и из-за иных моделей инвестиционной экспансии, практикуемых китайскими компаниями по сравнению с западными ТНК. В частности, китайские инвесторы могут обеспечивать строительные объекты своей собственной рабочей силой (тогда как местные обученные кадры просто отсутствуют), могут поставлять более простое, пригодное для неразвитой инфраструктуры и понятное для африканских рабочих оборудование (это всегда было конкурентным преимуществом, естественно, и большинства других ТНК из развивающихся стран [Березной 1986]).

Прямые инвестиции по линии Юг – Юг оказываются важным средством интеграции даже самых проблемных в экономическом плане стран в глобальные цепочки создания стоимости. В частности, наиболее трудоемкие стадии производства переносятся сейчас не столько из высокоразвитых регионов глобального Севера в новые индустриальные страны, сколько уже из последних в наименее развитые государства.

В то же время не стоит ожидать, что взаимодействие по линии Юг – Юг способно создать реальную альтернативу мирохозяйственным связям с участием стран глобального Севера, особенно в части иных идеологических подходов. Например, обвинение высокоразвитых стран в чрезмерном потреблении ресурсов (на уровне, не доступном даже теоретически всему населению Земли без наступления глобальной экологической катастрофы) не мешает наиболее успешным развивающимся государствам наращивать индустриальный потенциал в условиях сильно возрастающей антропогенной нагрузки на окружающую среду. Тогда как экологические новации в производстве идут в основном из стран глобального Севера (пусть и не так быстро, как хотелось бы).

В то же время не стоит ожидать, что взаимодействие по линии Юг – Юг способно создать реальную альтернативу мирохозяйственным связям с участием стран глобального Севера, особенно в части иных идеологических подходов. Например, обвинение высокоразвитых стран в чрезмерном потреблении ресурсов (на уровне, не доступном даже теоретически всему населению Земли без наступления глобальной экологической катастрофы) не мешает наиболее успешным развивающимся государствам наращивать индустриальный потенциал в условиях сильно возрастающей антропогенной нагрузки на окружающую среду. Тогда как экологические новации в производстве идут в основном из стран глобального Севера (пусть и не так быстро, как хотелось бы).

Возможные пути углубления сотрудничества по линии Юг – Юг

Резюмируя, можно говорить о том, что сотрудничество по линии Юг – Юг обычно далеко от идеалистических представлений о возможности развития кооперации нового типа, основанной на солидарности экономи-

чески менее развитых, поздно получивших политическую независимость стран. В лучшем случае, новые форматы взаимодействия по линии ЮГ – ЮГ основываются на применении наиболее успешных практик, выработанных в рамках существующих форматов сотрудничества по линии Север – Юг. Иногда удается также использовать какие-то уникальные возможности для торгового, инвестиционного и технологического взаимодействия, имеющиеся именно в странах глобального Юга. Однако нередко речь идет лишь о новом разделе рынков отсталых стран, к которому подключились наряду с ведущими странами самые успешные государства глобального Юга. Вместе с тем нельзя не согласиться и с той точкой зрения, что повышение значимости сотрудничества по линии ЮГ – ЮГ является лишь одним из важных элементов более фундаментального процесса смены существующего «западоцентричного» миропорядка [Stuenkel 2016].

В таких условиях, на наш взгляд, можно выделить несколько базовых подходов к пониманию перспективного сотрудничества по линии ЮГ – ЮГ:

1. взаимодействие по линии ЮГ – ЮГ не может быть полноценной альтернативой другим мирохозяйственным связям, так как страны глобального Севера доминируют во многих сферах и чаще все-таки предлагают взаимовыгодное сотрудничество развивающимся государствам, так что отгораживание от глобального Севера сродни автаркии;
2. контакты по линии ЮГ – ЮГ следует рассматривать прежде всего как способ развития форматов взаимодействия, отличных от доминирующих в современном миропорядке, установленном главным образом с учетом мнения не-

скольких ведущих экономических держав, поэтому корректнее, на наш взгляд, говорить о сотрудничестве по линии ЮГ – не-Запад, относя к последнему среднеразвитые страны, не способные выстроить союзнические отношения с США или ключевыми странами ЕС (например, Россию);

3. сотрудничество по линии ЮГ – ЮГ в силу нарастающей дифференциации развивающихся стран, по-разному преодолевающих с середины XX в. путь социально-экономической и общественно-политической модернизации, представлено множеством форматов, причем далеко не все из них благоприятны для большинства развивающихся стран (в том числе в сравнении с экономическими контактами по линии Север – ЮГ);
4. углубление сотрудничества по линии ЮГ – ЮГ идет благодаря реализации целей определенных групп интересов в соответствующих развивающихся странах, поэтому рекомендации по развитию перспективных внешнеэкономических контактов должны учитывать прежде всего внутривнутриполитические и социально-экономические реалии соответствующих государств.

Следует понимать, что иногда популярность диалога по линии ЮГ – ЮГ может быть вообще связана лишь с нежеланием местных режимов подвергаться давлению со стороны ведущих западных держав в части соблюдения прав человека и т.п. Показательна история интеграционных проектов в Латинской Америке, ставших заложниками политических и экономических экспериментов в отдельных странах-участниках [Яковлев 2017].

Высказанные соображения можно проиллюстрировать двумя примерами – развитием региональных интеграционных проектов с участием только стран глобального Юга и транснационализацией бизнеса развивающихся государств.

В случае интеграционных проектов с участием стран глобального Юга довольно бесперспективным оказывается полное копирование европейской модели, которая привела к построению Европейского союза (весьма успешного проекта даже при всех его нынешних проблемах). Уже не раз ученые показывали, что модель Б. Балаша [Balassa 1961] по движению от зоны свободной торговли через таможенный союз к общему рынку, экономическому и валютному союзу и, наконец, полной экономической интеграции не работает в развивающихся странах [Шишков 2001]. Это вызвано прежде всего тем, что сырьевая специализация большинства бывших колоний (а в случае успешного развития обрабатывающих отраслей – их ориентация на ведущие страны, где базируются ТНК, вынесшие производство в страны глобального Юга) обуславливает большую ориентацию развивающихся государств на торговлю с высокоразвитыми странами, а не с соседями. Модифицированные модели европейской интеграции, предполагающие менее жесткие форматы взаимодействия стран – участниц интеграционного проекта (подробнее см. [Зуев 2014]), также не подходят большинству развивающихся стран, так как в принципе структура их экономики редко является взаимодополняющей, способствующей созданию предпосылок для межотраслевой, а еще лучше – внутриотраслевой специализации.

Однако все это не означает, что путь к свободному движению товаров, услуг, трудовых ресурсов и капи-

тала закрыт для соседних стран глобального Юга. Ведь никто не доказал, что свобода передвижения людей, а не товаров не может быть базовой предпосылкой интеграционных проектов. Для бывших колониальных стран с изначально условными политическими границами, разделяющими множество этнических общностей, свобода трудовых миграций, на наш взгляд, может оказаться хорошей стартовой стадией региональной интеграции. Тем более что примеры успешного движения от единого трудового пространства к единому таможенному союзу в мире есть (достаточно вспомнить Союзное государство России и Белоруссии). Последовательность стадий региональной интеграции не предопределена европейским примером. Хорошо известно, что в странах глобального Юга многие десятилетия успешно функционируют упомянутые выше региональные валютные союзы, отчасти ставшие наследством колониального прошлого, где эффект от свободы торговли не столь впечатляющий – в Карибском бассейне, Западной и Центральной Африке. Например, в Организации восточнокарибских государств с 1982 г. функционирует единая валюта восточнокарибский доллар, при том что объем взаимной торговли стран-участниц составляет в текущем десятилетии меньше 15% их совокупного экспорта. Аналогичный показатель (12–13%) – в Западноафриканском экономическом и валютном союзе (до 1994 г. – валютном союзе), при том что франк КФА ВСЕСАО (западноафриканский франк) существует с 1945 г. (в колониальный период назывался франк КФА). Показатель торговой интеграции для стран Центральной Африки, десятилетиями использующих единую валюту франк КФА ВЕАС (центральноафриканский франк), еще ниже. Для сравнения: в

ЕС взаимная торговля составляет свыше 60% экспорта стран-участниц¹⁰.

Второй характерной иллюстрацией является развитие ТНК, базирующихся в развивающихся странах, особенно небольших. В отличие от появления китайских, бразильских или южноафриканских ТНК, процессы транснационализации в менее развитых странах глобального Юга с относительно узким внутренним рынком не могут идти по классическим моделям поэтапной интернационализации. Более того, возникающие в странах с невысоким уровнем экономического развития ТНК сразу оказываются под чрезмерным конкурентным давлением со стороны как западных ТНК, так и инвестирующих за рубежом компаний из других, ранее начавших транснационализацию бизнеса развивающихся государств.

Показательны примеры появления африканских ТНК, которые через несколько лет опять «сходят со сцены», замыкаясь на внутреннем рынке. Например, на рубеже первых двух десятилетий XXI в. зимбабвийская компания «Africa Sun» вошла в десятку крупнейших гостиничных сетей в Африке по величине прямых инвестиций за рубежом в строительство новых отелей [Bezuidenhout 2016]. Однако, обзаведясь в 2008 г. активами в ЮАР и Гане, а в 2010 г. в Нигерии, к 2015 г. зимбабвийская компания распродала все отели за рубежом (по-видимому, еще и по причине глубокого политико-экономического кризиса на родине). Немало примеров компаний, начинающих транснационализацию бизнеса из развивающихся стран, но впоследствии превращающихся в ТНК-мигранты, когда штаб-квартиры переносятся на территорию более комфортных государств

глобального Севера. Наглядным примером служит основанная в Южной Африке «Anglo-American», базирующаяся ныне в Великобритании.

В этой связи, на наш взгляд, наиболее продуктивным способом транснационализации местного бизнеса (а без появления собственных ТНК развивающиеся страны обречены на развитие «филиальной» экономики, всегда отстающей от экономики государств глобального Севера) является вступление в те или иные формы международных альянсов с ТНК других стран без потери независимости. Показательна история подъема машиностроительных ТНК из Китая или Бразилии – изначально в этих странах не было никаких предпосылок для возникновения собственных компаний-инвесторов за рубежом, но появление совместных предприятий с ведущими западными ТНК в сочетании с грамотной государственной политикой создало предпосылки для развития собственного мощного машиностроительного комплекса.

Возможно создание и межрегиональных ТНК в странах глобального Юга. Например, в Африке собственных значимых ТНК за пределами ЮАР и арабских государств почти нет. Среди немногих исключений – базирующаяся свой бизнес на добыче на родине богатых запасов углеводородов ангольская компания «Sonangol» и ведущий банк крупнейшей по численности населения африканской страны «First Bank of Nigeria», а также два тоголезских банка, возникших исключительно благодаря развитию региональной интеграции – «Ecobank» (ETI) и «Groupe Banque Atlantique».

Таким образом, перспективы углубления сотрудничества по линии

10 UNCTAD Handbook of Statistics (2016) // UNCTAD // https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdstat41_en.pdf, дата обращения 30.06.2019, pp. 22–23.

Юг – Юг, на наш взгляд, будут наиболее продуктивными, если развивающиеся страны будут искать нестандартные формы взаимодействия, отличные от основных моделей взаимодействия со странами глобального Севера (но не исключаяющими, а дополняющими такого рода контакты). В рамках такой политики возможно установление взаимовыгодных связей многих развивающихся стран с наиболее развитыми странами глобального Юга (причем не только с Китаем), равно как и «незападными» государствами, относимыми скорее к глобальному Северу. Особое значение, бесспорно будут играть столь важные для ускорения развития наименее успешных в экономическом плане государств инфраструктурные проекты, а также транспортные и телекоммуникационные связи (хорошо известно, что в немалой степени по этой причине многие страны глобального Юга по-прежнему лучше связаны не со своими соседями, а со странами глобального Севера). Тут нельзя игнорировать особую роль России, хотя для этого, бесспорно, требуется изменение характера внешнеэкономической политики в самой Российской Федерации.

Список литературы

Березной А.В. (1986) Международные компании развивающихся стран: внешняя экспансия национально-го предпринимательского капитала. М.: Наука.

Брагина Е.А. (2017) Индия в контексте взаимоотношений Юг – Юг // Мировая экономика и международные отношения. Т. 61. № 2. С. 113–118 // https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://imemo.ru/files/File/magazines/meimo/02_2017/113-118Bragina.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Володин А.Г. (2003) Современные теории модернизации: кризис парадигмы // Политическая наука. № 2. С. 8–29 // <https://cyberleninka.ru/article/v/sovremennnye-teorii-modernizatsii-krizis-paradigmy>, дата обращения 30.06.2019.

Галищева Н.В. (2011) Современная внешнеэкономическая стратегия Индии: сотрудничество «Юг – Юг» // Вестник МГИМО Университета. № 5. С. 96–106 // <https://cyberleninka.ru/article/v/sovremennaya-vneshneekonomicheskaya-strategiya-indii-sotrudnichestvo-yug-yug>, дата обращения 30.06.2019.

Зуев В.Н. (2014) Методология классификации и оценки форм региональной интеграции // Евразийская экономическая интеграция. № 3. С. 25–43 // <https://cyberleninka.ru/article/v/metodologiya-klassifikatsii-i-otsenki-form-regionalnoy-integratsii>, дата обращения 30.06.2019.

Костюнина Г.М., Баронов В.И. (2018) Особенности региональных интеграционных соглашений с участием Китая в рамках модели Юг – Юг // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. Т. 18. № 3. С. 612–627 // <https://cyberleninka.ru/article/v/osobennosti-regionalnyh-integratsionnyh-soglasheniy-s-uchastiem-kitaya-v-ramkah-modeli-yug-yug>, дата обращения 30.06.2019.

Павлова Е.Б. (2017) Колониальное наследие как проблема и ресурс сотрудничества Юг – Юг: случай Бразилии // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. Т. 17. № 1. С. 48–58 // <https://cyberleninka.ru/article/v/kolonialnoe-nasledie-kak-problema-i-resurs-sotrudnichestva-yug-yug-sluchay-brazilii>, дата обращения 30.06.2019.

Шишков Ю.В. (2001) Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М.: III тысячелетие.

- Эльянов А.Я. (2012) Глобализация и развитие // *Мировая экономика и международные отношения*. № 11. С. 3–15 // https://elibrary.ru/download/elibrary_18084983_36807687.pdf, дата обращения 30.06.2019.
- Яковлев П.П. (2017) Интеграция в Латинской Америке: центристские и центробежные тренды // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. № 4. С. 86–100. DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-4-86-100
- Amanor K.S. (2013) South-South Cooperation in Africa: Historical, Geopolitical and Political Economy Dimensions of International Development // *IDS Bulletin*, vol. 44, no 4, pp. 20–30. DOI: 10.1111/1759-5436.12039
- Balassa B. (1961) Towards a Theory of Economic Integration // *Kyklos*, vol. 14, no 1, pp. 1–17. DOI: 10.1111/j.1467-6435-1961.tb02365.x
- Bezuidenhout H. (2016) The Dimensions of FDI in the Tourism Sector in Africa // *The Journal of Applied Business Research*, vol. 32, no 4, pp. 1115–1136. DOI: 10.19030/jabr.v32i4.9724
- Chaturvedi S. (2016) The Development Compact: A Theoretical Construct for South-South Cooperation // *International Studies*, vol. 53, no 1, pp. 15–43. DOI: 10.1177/0020881717705927
- Cheru F. (2016) Emerging Southern Powers and New Forms of South-South Cooperation: Ethiopia's Strategic Engagement with China and India // *Third World Quarterly*, vol. 37, no 4, pp. 592–610. DOI: 10.1080/01436597.2015.1116368
- Forging a Path Beyond Borders: The Global South (2018) // UNCTAD, Geneva: United Nations.
- Gray K., Gills B.K. (2016) South-South Cooperation and the Rise of the Global South // *Third World Quarterly*, vol. 37, no 4, pp. 557–574. DOI: 10.1080/01436597.2015.1128817
- Jules T.D., de Sá e Silva M.M. (2008) How Different Disciplines Have Approached South-South Cooperation and Transfer // *Society for International Education Journal*, vol. 5, no 1, pp. 45–64 // http://ecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1109&context=education_facpubs, дата обращения 30.06.2019.
- Modi R. (ed.) (2011) South-South Cooperation: Africa on the Central Stage, London: Palgrave MacMillan.
- Muhr T. (2016) Beyond 'BRICS': Ten Theses on South-South Cooperation in the Twenty-first Century // *Third World Quarterly*, vol. 37, no 4, pp. 630–648. DOI: 10.1080/01436597.2015.1108161
- Nayyar D. (2006) Globalisation, History and Development: A Tale of Two Centuries // *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, no 1, pp. 137–159. DOI: 10.1093/cje/bei090
- Renzio P. de, Seifert J. (2014) South-South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options // *Third World Quarterly*, vol. 35, no 10, pp. 1860–1875. DOI: 10.1080/01436597.2014.971603
- Sternberg T. (2012) Chinese Drought, Bread and the Arab Spring // *Applied Geography*, vol. 34, pp. 519–524. DOI: 10.1016/j.apgeog.2012.02.004
- Stuenkel O. (2016) Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order, Cambridge: Polity Press.
- Vieira M.A., Alden Ch. (2011) India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership // *Global Governance*, vol. 17, no 4, pp. 507–528 // <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/glogo17&div=42&id=&page=>, дата обращения 30.06.2019.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-30-46

Concepts of South-South Economic Cooperation

Alexey V. KUZNETSOV

Corresponding member RAS, DSc in Economy, Acting Director

Institute of Scientific Information for Social Sciences RAS (INION RAN), 117997,

Nachimovskiy Av., 51/21, Moscow, Russian Federation

E-mail: kuznetsov_alexei@mail.ru

ORCID: 0000-0001-5172-9924

CITATION: Kuznetsov A.V. (2019) Concepts of South-South Economic Cooperation. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 30–46 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-30-46

Received: 31.07.2019.

ACKNOWLEDGEMENTS: The article is prepared at Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations under the grant of the Russian Science Foundation 17-78-20216 «The aggravation of competition between Russian and Chinese companies in Africa: preconditions, current status and prospects».

ABSTRACT. *The paper traces the evolution of conceptual approaches to South-South economic cooperation. It is shown that with the collapse of the bipolar system and the rise of globalization the interest in South-South cooperation have risen again, and compared to the 1950–1970-ies focuses more on economic relations of developing countries. At the same time, the article shows that the deepening differentiation of the countries of the global South allows us to consider the South-South dialogue as ambiguous process. According to the author, this is a set of relations of very different level of interaction between developing countries, which are part of a more fundamental process of transformation of the existing “West-centric” world order. The paper identifies four such levels, characterized by very different opportunities for participating in economic ties between developing countries: relations of major countries of the South with each other (especially in BRICS and IBSA groups); the interaction of the largest coun-*

tries with other developing countries (most known for the cooperation in the framework of “One belt, one road” Chinese initiative); intensive contacts of countries of the global South due to the objectively existing neighborhood effect (the most famous integration groupings are ASEAN in Southeast Asia and MERCOSUR in Latin America); and cross-border ties of small developing countries geographically distant from each other. The paper concludes that South-South cooperation cannot be a full-fledged alternative to other global economic ties. Indeed, countries of the global North dominate in many areas and more often still offer mutually beneficial cooperation to developing countries, so that isolation from the global North is akin to autarky. South-South cooperation should be viewed primarily as a way to develop additional forms of interaction different from that dominant in the contemporary world, prescribed mainly taking into account the views of several leading economic powers. Thus, it is correct to speak of

South- non-West cooperation, referring to rather developed countries that are not able to build relations with the US and key EU countries (e.g. Russia).

KEY WORDS: *international economic relations, South-South cooperation, system of world economy, newly liberated countries, non-Western world, BRICS*

References

- Amanor K.S. (2013) South-South Cooperation in Africa: Historical, Geopolitical and Political Economy Dimensions of International Development. *IDS Bulletin*, vol. 44, no 4, pp. 20–30. DOI: 10.1111/1759-5436.12039
- Balassa B. (1961) Towards a Theory of Economic Integration. *Kyklos*, vol. 14, no 1, pp. 1–17. DOI: 10.1111/j.1467-6435-1961.tb02365.x
- Bereznoy A.V. (1986) *International Companies from Developing Countries: Foreign Expansion of National Entrepreneurial Capital*, Moscow: Nauka (in Russian).
- Bezuidenhout H. (2016) The Dimensions of FDI in the Tourism Sector in Africa. *The Journal of Applied Business Research*, vol. 32, no 4, pp. 1115–1136. DOI: 10.19030/jabr.v32i4.9724
- Bragina E.A. (2017) India in the Context of South-South Interrelations. *World Economy and International Relations*, vol. 61, no 2, pp. 113–118. Available at: https://www.imemo.ru/jour/meimo/index.php?page_id=1248&file=https://imemo.ru/files/File/magazines/meimo/02_2017/113-118Bragina.pdf, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Chaturvedi S (2016) The Development Compact: A Theoretical Construct for South-South Cooperation. *International Studies*, vol. 53, no 1, pp. 15–43. DOI: 10.1177/0020881717705927
- Cheru F. (2016) Emerging Southern Powers and New Forms of South-South Cooperation: Ethiopia's Strategic Engagement with China and India. *Third World Quarterly*, vol. 37, no 4, pp. 592–610. DOI: 10.1080/01436597.2015.1116368
- Elyanov A.Ya. (2012) Globalization and Development. *World Economy and International Relations*, no 11, pp. 3–15. Available at: https://elibrary.ru/download/elibrary_18084983_36807687.pdf, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Forging a Path Beyond Borders: The Global South (2018). UNCTAD, Geneva: United Nations.
- Galishcheva N.V. (2011) Contemporary Foreign Economic Strategy of India: South-South Cooperation. *MGIMO Review of International Relations*, no 5, pp. 96–106. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/sovremennaya-vneshneekonomicheskaya-strategiya-indii-sotrudnichestvo-yug-yug>, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Gray K., Gills B.K. (2016) South-South Cooperation and the Rise of the Global South. *Third World Quarterly*, vol. 37, no 4, pp. 557–574. DOI: 10.1080/01436597.2015.1128817
- Jules T.D., de Sá e Silva M.M. (2008) How Different Disciplines Have Approached South-South Cooperation and Transfer. *Society for International Education Journal*, vol. 5, no 1, pp. 45–64. Available at: http://ecommons.luc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1109&context=education_facpubs, accessed 30.06.2019.
- Kostyunina G.M., Baronov V.I. (2018) Specifics of Regional Integration Agreements with Participation of China within the South-South Model. *Vestnik RUDN: International Relations*, vol. 18, no 3, pp. 612–627. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/osobennosti-regionalnyh-integratsionnyh-soglasheniy-s-uchastiem-kitaya-v-ramkah-modeli-yug-yug>, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Modi R. (ed.) (2011) *South-South Cooperation: Africa on the Central Stage*, London: Palgrave MacMillan.

Muhr T. (2016) Beyond 'BRICS': Ten Theses on South-South Cooperation in the Twenty-first Century. *Third World Quarterly*, vol. 37, no 4, pp. 630–648. DOI: 10.1080/01436597.2015.1108161

Nayyar D. (2006) Globalisation, History and Development: A Tale of Two Centuries. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 30, no 1, pp. 137–159. DOI: 10.1093/cje/bei090

Pavlova E.B. (2017) Colonial Heritage as Problem and Resource for South-South Cooperation: A Case of Brazil. *Vestnik RUDN: International Relations*, vol. 17, no 1, pp. 48–58. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/kolonialnoe-nasledie-kak-problema-i-resurs-sotrudnichestva-yug-yug-sluchay-brazilii>, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Renzio P. de, Seifert J. (2014) South-South Cooperation and the Future of Development Assistance: Mapping Actors and Options. *Third World Quarterly*, vol. 35, no 10, pp. 1860–1875. DOI: 10.1080/01436597.2014.971603

Shishkov Yu.V. (2001) *Integration Processes on the Eve of the 21st Century. Why are CIS Countries Not Integrating*, Moscow: 3rd tisyacheletie (in Russian).

Sternberg T. (2012) Chinese Drought, Bread and the Arab Spring. *Applied Geography*, vol. 34, pp. 519–524. DOI: 10.1016/j.apgeog.2012.02.004

Stuenkel O. (2016) *Post-Western World: How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Cambridge: Polity Press.

Vieira M.A., Alden Ch. (2011) India, Brazil, and South Africa (IBSA): South-South Cooperation and the Paradox of Regional Leadership. *Global Governance*, vol. 17, no 4, pp. 507–528. Available at: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/glogo17&div=42&id=&page=>, accessed 30.06.2019.

Volodin A.G. (2003) Contemporary Theories of Modernization: Crisis of the Paradigm. *Political Science*, no 2, pp. 8–29. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/sovremennye-teorii-modernizatsii-krizis-paradigmy>, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Yakovlev P.P. (2017) Integration in Latin America: Centripetal and Centrifugal Trends. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, no 4, pp. 86–100 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2017-10-4-86-100

Zuev V.N. (2014) Methodology of Classification and Estimates of Regional Integration Forms. *Eurasian Economic Integration*, no 3, pp. 25–43. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/metodologiya-klassifikatsii-i-otsenki-form-regionalnoy-integratsii>, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Under Discussion

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-47-76

Sources of Legitimacy in Global Governance

Jan Aart SCHOLTE

DPhil, University of Sussex, Brighton BN1 9RH, United Kingdom;
 Professor of Peace and Development, School of Global Studies
 University of Gothenburg, Box 700, 405 30 Gothenburg, Sweden;
 Co-Director, Centre for Global Cooperation Research
 University of Duisburg-Essen, Schifferstraße 44, 47059 Duisburg, Germany
 E-mail: jan.scholte@globalstudies.gu.se
 ORCID: 0000-0001-8434-588X

CITATION: Scholte J.A. (2019) Sources of Legitimacy in Global Governance. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 47–76.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-47-76

Received: 21.04.2019.

ACKNOWLEDGEMENTS: The ideas in this article have developed largely through my participation since 2016 in the Legitimacy in Global Governance (LegGov) programme, with generous funding from the Riksbankens Jubileumsfond (Grant M15-0048:1). The arguments presented here draw upon (although also extend and in some respects deviate from) earlier collective LegGov work, particularly in Jonas Tallberg, Karin Bäckstrand and Jan Aart Scholte (eds), *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (Oxford: Oxford University Press, 2018). My thanks to LegGov colleagues and two anonymous reviewers for their very helpful feedback on earlier drafts of the article.

ABSTRACT. *This article explores how, in the quest for new global order, global governance might acquire greater sociological legitimacy. What are the sources of legitimacy in global governance? In other words, what conditions generate confidence and trust in global-scale authorities? To explore this question, the article first elaborates on the general concept of legitimacy as it relates to global regulation. Thereafter the discussion considers, under three main headings, a broad range of possible drivers of legitimacy beliefs vis-à-vis global governance. First, some of these sources are institutional, relating to features of the global regulatory organisations, such as their proce-*

dural inputs and their performance outputs. Second, other sources of legitimacy are individual, relating to the characteristics of the subjects of global governance, such as their identity orientations and their levels of social trust. Third, further sources of legitimacy in global governance are societal, relating to the general ordering patterns of world politics, such as prevailing norms, capitalism, and a hegemonic state. The article concludes by urging that researchers break from past habits of treating institutional, individual and societal sources of legitimacy separately and in isolation from each other. Instead, legitimacy in global governance can be more fully understood – and more effec-

tively promoted in practice – if one examines these various forces together, and in terms of their mutual constitution.

KEY WORDS: *legitimacy, global governance, global policy, institutions, individuals, social structures, complexity, international organisation*

Introduction

A major difficulty for global order today is building effective global governance arrangements [Hale *et al.* 2013]. Contemporary society has experienced a great expansion of transplanetary connections and related policy challenges [Scholte 2005]. However, the supply of global-scale rules and regulatory institutions generally remains inadequate to tackle these problems. Consider, for instance, that the Secretariat of the United Nations (UN), the largest current global governance organisation, has less staff than the New York Fire Department and a budget smaller than the City of Stockholm. Not surprisingly, then, many global policy matters are woefully under-addressed. Think only of shortfalls in global cooperation regarding arms control, climate change, cultural heritage, cybersecurity, financial stability, health promotion, migration (mis)management, and so on.

Three major circumstances exacerbate these challenges for global governance. First, the world is seeing significant geopolitical shifts. Greater multipolarity and the rise of so-called ‘emergent powers’ (particularly China) are calling into question the normative underpinnings of post-1945 West-centric liberal internationalism. No longer is there clear primacy for world-order principles such as open international markets, universal human rights, representative multi-party democracy, and neo-colonial international law and multilateral institutions [Zakaria 2011; Wang 2017; Nederveen Pieterse 2018].

Second, widespread anti-globalist populism makes many people across the planet resistant to governance beyond the state. Indeed, a significant opinion gap on matters of globalisation divides more sceptical citizens from their more persuaded ruling elites [Norris, Inglehart 2019; Dellmuth *et al.* n.d.]. To be sure, it is important not to exaggerate this populist opposition, as public opinion data also shows continuing – even growing – support for multilateralism [Smeltz *et al.* 2018; Schulmeister 2018]. Still, the world is witnessing popular challenges to global cooperation at the very moment when planetary problems have become more pressing than ever.

Third, the institutional designs of global governance are rapidly diversifying beyond traditional intergovernmental organisations. Today much if not most new global regulation is occurring through informal transgovernmental networks, private mechanisms, and multistakeholder initiatives [Djelic, Sahlin-Andersson 2006; Büthe, Mattli 2011; Hällström, Boström 2010; Raymond, DeNardis 2015]. These new institutional forms are often poorly understood, and coordination among the various types of global governance designs is frequently wanting.

What to do in the face of such normative, political and institutional instability and uncertainty? One key response could be greater legitimacy for global governance. If people (elites as well as citizens at large) held strong legitimacy beliefs toward global-scale rules and regulatory processes, then perhaps more – and more effective – cooperation on planetary problems could follow.

As understood here, legitimacy is a condition where people regard a regime to exercise its authority in an appropriate manner [Weber 1922; Suchman 1995]. A legitimate governing arrangement attracts underlying confidence, trust and approval. With such foundational endorsement, a regulatory body does not need to trick

and coerce its subjects: the governed willingly follow their governors. Legitimacy can make it easier for a regime to attract resources, to reach decisions, to obtain compliance, and generally to advance on policy problems [Sommerer, Agné 2018].

This is not to suggest that greater legitimacy would offer a panacea for successful global policy. Belief in the appropriateness of a regulatory framework is not enough by itself to handle planetary challenges. One also needs competent and visionary policymakers, effective design and operation of institutions, and a number of social changes (e.g. away from destructive ecological behaviour). Moreover, too much legitimacy could perhaps encourage global authorities to become complacent and thereby actually less effective [Agné, Söderbaum 2019]. Hence the argument here is not that legitimacy is the only and total solution for shortfalls in global governance.

However, larger levels of legitimacy could provide a great boost to the development of adequate global governance. Indeed, concerns about possible excessive legitimacy are today distantly hypothetical. The actual situation is one of repeated crises of global authority over the past several decades: the New International Economic Order programme in the 1970s; the Anti-Globalisation Movement in the 1990s; Occupy demonstrations in 2011–12; and anti-globalist populism today [O'Brien *et al.* 2000; Reus-Smit 2007; Morse, Keohane 2014; Hooghe *et al.* 2018]. The persistent problem is too little legitimacy – and accompanying major deficits of global governance capacity.

Considering this worrying underachievement, the present article explores how, in the quest for new global order, global governance might acquire greater legitimacy. What conditions would need to prevail in order for people to have more confidence and trust in global-scale authorities: i.e. what are the

sources of legitimacy in global governance? Answers to this question could inform strategies to raise such legitimacy in practice, in the process also addressing the abovementioned challenges around power shifts, populism, and new institutional designs.

To develop such answers, this article first elaborates on the general concept of legitimacy as it relates to global regulation. Thereafter the discussion considers, under three main headings, a broad range of possible drivers of legitimacy beliefs vis-à-vis global governance. First, some of these sources are institutional: i.e. they relate to features of the global regulatory organisations, such as their procedural inputs and their performance outputs. Second, other sources of legitimacy are individual: i.e. they relate to characteristics of the subjects of global governance, such as their identity orientations and their levels of social trust. Third, further sources of legitimacy in global governance are societal: i.e. they relate to the general ordering patterns of world politics, such as prevailing norms, a hegemonic state, and capitalism. The article concludes by urging that researchers break from past habits of treating institutional, individual and societal sources of legitimacy separately and in isolation from each other. Instead, legitimacy in global governance can be more fully understood – and more effectively promoted in practice – if research examines institutional, individual and societal sources together, and in terms of their mutual constitution.

Legitimacy

Developing an analytical framework to study the sources of legitimacy in global governance first requires some preliminary elaboration of the concept of legitimacy. To that end the following discussion addresses, in order: (a) a general definition

of legitimacy; (b) a distinction between normative and sociological legitimacy; (c) the objects of legitimacy beliefs (conventionally the state, but now also global governance); and (d) the political subjects (or audiences) who accord or withhold legitimacy toward one or the other global regime.

GENERAL DEFINITION

As already mentioned, legitimacy is understood here as the belief and perception that governors exercise their authority (i.e. their power to rule) appropriately. When people regard a regime to be legitimate, they see it as rightful. They have an underlying confidence in and enduring approval of the regulatory arrangement in question. As such, legitimacy entails more than mere contingent and ephemeral backing for a governing apparatus, where support is limited to and dependent upon particular rulers or certain policies [Easton 1975]. Indeed, legitimacy means that people can acquiesce to political decisions that they oppose, since they have a foundational faith in the regime that produces those decisions [Gibson *et al.* 2005]. Legitimacy as a core ‘confidence’ and ‘trust’ thereby runs deeper than conditional ‘support’.

Hence, for example, supporting Christine Lagarde as Managing Director of the International Monetary Fund (IMF) or backing the IMF’s guidelines for fiscal policy are not the same thing as, with legitimacy, endorsing the IMF’s authority as such. Conversely, belief in the legitimacy of the Fund could allow people to accept IMF leaders whom they might dislike, to tolerate IMF decisions that they might oppose, and to forgive certain IMF policy failures. For example, most observers would say that the Fund has poorly handled several global financial crises; however, influential elites have, with legitimacy beliefs, nevertheless generally continued to uphold the IMF as a regime.

NORMATIVE AND SOCIOLOGICAL LEGITIMACY

Legitimacy can be understood in normative and in sociological terms. Normative legitimacy exists when a governance arrangement meets certain philosophically developed moral standards [Buchanan, Keohane 2006]. In a normative vein, social and political theorists have rooted the legitimacy (or illegitimacy) of global order in arguments about democratic, distributive, cognitive, ecological and other forms of justice (e.g. [Archibugi *et al.* 2012; Scholte *et al.* 2016; De Sousa Santos 2007; Shiva 2005]). In contrast, sociological legitimacy prevails when the subjects of a given authority through their attitudes and behaviours demonstrate an underlying confidence in and approval of that power.

Understanding this distinction between sociological-empirical legitimacy and normative-philosophical legitimacy is vital. It is one thing to determine through empirical research that a regime is sociologically legitimate. It is a different exercise to argue through political theory that an authority is normatively legitimate. Indeed, sociological and normative legitimacy can sometimes radically collide. To give a stark example, the Nuremberg Rallies evidenced considerable sociological legitimacy for the Nazi state in the 1930s: the assembled crowds deeply embraced the regime. However, it of course does not follow that Hitler’s power was normatively right by standards of moral philosophy.

Taking a less extreme illustration from today’s global governance, empirical research might show that the World Bank attracts substantial sociological legitimacy. In this case, many people who are affected by the Bank would believe that it exerts its power appropriately. Nevertheless, a political philosopher could still maintain that the World Bank was normatively illegitimate, say, for failing to meet certain standards of social and ecological justice.

Fully rounded knowledge of legitimacy requires both sociological and normative analysis. The present article is concerned with sociological legitimacy of global governance. The objective here is to understand the concrete dynamics of legitimacy around global regimes: how actual people regard actual authorities. In other work I have developed my own personal-political positions concerning the normative-philosophical grounds of legitimate global governance [Scholte 2014; Scholte 2015; Scholte 2016; Scholte forthcoming]. It is important to build both types of theory.

Indeed, the two approaches to legitimacy – sociological and normative – suitably inform and support each other. Normative analysis can guide sociological enquiry in terms of selecting the issues and contexts that are most important for empirical research. Normative theory can also provide criteria with which to assess empirical findings about sociological legitimacy: i.e., should we support or oppose actually existing patterns of legitimacy? Conversely, sociological analysis can alert normative theory to the live issues of the day and the kinds of popular arguments that philosophers need to address in order for their ideas to be politically influential. In addition, sociological analysis can tell normative thinkers how far their philosophical criteria are actually alive in wider society – and what kinds of concrete political changes would be necessary in order to make society ripe to implement certain normative visions.

OBJECTS OF LEGITIMACY

Modern political theory has explored legitimacy mainly in relation to the state [Weber 1922; Arendt 1956; Lipset 1960; Parsons 1960; Easton 1965; Habermas 1973; Barker 1990; Beetham 2013]. The premise for this work has been that societal regulation occurs mostly, or even exclusively, through the territorial nation-

state. Hence, until recent decades, to study political legitimacy was to study the state.

However, contemporary governance has come to involve much more than the state, including substantial elements of global regulation [Rosenau, Czempiel 1992; Barnett, Finnemore 2004; Weiss, Wilkinson 2018]. Since the middle of the twentieth century, the world has seen unprecedented proliferation and growth of various kinds of regional and global governance institutions. As noted earlier, these agencies now include not only formal treaty-based intergovernmental organisations (e.g. the International Telecommunication Union, ITU), but also countless transgovernmental networks (e.g. the Nuclear Suppliers Group, NSG), private mechanisms (e.g. the International Federation of Association Football, FIFA), and multistakeholder arrangements (e.g. the Forest Stewardship Council, FSC).

Not surprisingly, then, scholarship of recent decades has increasingly enquired into sociological legitimacy vis-à-vis governance beyond the state. The earliest such research examined public opinion toward the European Union (EU) [Inglehart 1970; Lindberg, Scheingold 1970; Hewstone 1986; Hobolt 2012]. Since the 1990s, studies of sociological legitimacy have broadened to consider global-scale governance as well [Bodansky 1999; Hurd 1999; Hurrelmann et al. 2007; Brassett, Tsingou 2011; Tallberg et al. 2018]. Most of this research has examined perceptions of appropriate authority vis-à-vis intergovernmental organisations [Clark 2003; Reus-Smit 2007; Zaum 2013; Zürn 2018; Dingwerth et al. 2019; Tallberg, Zürn 2019]. However, certain works have also considered legitimacy in respect of nongovernmental global governance [Cashore 2002; Bernstein, Cashore 2007; Dingwerth 2007; Bernstein 2011; Curtin, Senden 2011].

A key question in the backdrop is of course whether and how sociological legitimacy towards global authorities oper-

ates similarly or differently from sociological legitimacy towards the state. Are perceptions of rightful rule higher or lower for global governance institutions as compared with the state? Does legitimacy in global governance have similar or contrasting sources relative to the state? So far we lack sufficient theory and evidence to draw firm conclusions on these questions, but it is an important matter for future research.

SUBJECTS OF LEGITIMACY

Sociological legitimacy is conferred by subjects: it is a relationship of affected people to that which affects them. The subjects of a governance apparatus can be grouped into its 'audiences' or 'constituencies' [Bexell, Jönsson 2018]. Early thinking tended to limit the subjects of global governance to states [Franck 1990; Hurd 1999; Clark 2005]. In other words, theorists supposed that a global regime would be legitimate if it had an underlying confidence and approval of its member governments. Nowadays researchers increasingly appreciate that the audiences who can legitimate (and delegitimize) global authorities include nonstate actors as well. So studies of legitimacy in global governance need also to examine the views of business, civil society, media, political parties, research institutes, staff of the global governance agencies, and publics at large [O'Brien *et al.* 2000; Della Porta, Tarow 2005; Clark 2007; Symons 2011; Bernauer, Gampfer 2013; Voeten 2013; Gronau, Schmidtke 2016].

The different subjects of a global governance arrangement often attribute different degrees of legitimacy toward the regime. For example, such variation might occur on geopolitical lines, with subjects holding higher or lower levels of confidence in a given global authority depending on their country or regional affiliation. Other variation in legitimacy perceptions vis-à-vis global governance may correspond to social groupings, for instance,

in relation to age, class, gender, language, or race. Further variation can be ideological, depending on political persuasion, religious faith, or other knowledge orientation. Still other variation may be temporal in character, as legitimacy for a given global regulatory arrangement can shift over the years, decades or longer periods. In short, it is important to consider not only the overall legitimacy for a given global authority, but also to break down the variations in extents of legitimacy perceptions across that regime's different constituencies and over time.

Turning to the sources of legitimacy, the question is where sociological legitimacy comes from vis-à-vis global authorities. What circumstances make subjects extend (or withhold) an underlying confidence and approval toward a given global regime? Past research on legitimacy in global governance has suggested many possible grounds, which the present analysis classifies under the headings of institutional, individual, and societal sources. The next three sections of this article examine each of these categories in turn.

To underline from the start: this successive treatment does not imply that we should regard institutional, individual and societal forces as separate drivers of legitimacy that operate in isolation from each other. It is a major shortcoming of existing literature on legitimacy in global governance (as reviewed below) that it has generally emphasised either one or the other of these three types of sources. Thus, earlier research has tended to consider *either* institutional, *or* individual, *or* societal factors. In contrast, the argument developed here suggests that legitimacy vis-à-vis global governance (or indeed any other regulatory authority) arises from the combination and interrelation of all three dimensions – institutional, individual and societal. The present analysis therefore urges a more holistic perspective.

Institutional sources

Institutional sources of legitimacy relate to features of the governing organisation itself [Scholte, Tallberg 2018]. Various theorists have highlighted different institutional qualities as drivers of legitimacy perceptions toward global governance. Often research on institutional sources of legitimacy has, following Fritz Scharpf, distinguished between ‘input’ and ‘output’ qualities of a governance organisation’s operations [Scharpf 1999; Hurd 2007; Ecker-Ehrhardt, Wessels 2013; Binder, Heupel 2015; Bernauer et al. 2017; Dellmuth et al. 2019]. The present article addresses a broader range of potential institutional sources of legitimacy by considering not only procedure (‘inputs’) and performance (‘outputs’), but also purpose and personality. Thus, we arrive at a fourfold scheme of potential institutional drivers of legitimacy in global governance.

With regard to procedure (or ‘input’ sources of legitimacy), underlying confidence in a global regulatory agency can derive from its organisational structure and processes [Johnson 2011; Bernauer, Gampfer 2013; Helfer, Showalter 2017; Anderson et al. 2018; Dellmuth et al. 2019; Tyler 1990; Esaiasson et al. 2019]. In a procedural vein, subjects confer legitimacy owing to the way that a regulatory body operates, possibly even regardless of the results of its decisions and policies. For example, audiences might find the World Bank legitimate because they view its policymaking processes to be transparent, efficient and/or non-discriminatory. Conversely, constituents might withhold legitimacy on input grounds if they feel that a global governance organisation follows undemocratic, incompetent and/or unfair procedures.

With regard to performance (or ‘output’ sources of legitimacy), confidence in a global governance apparatus can come from satisfaction with its results [Dell-

muth, Tallberg 2015; Tallberg et al. 2016]. On performance lines, subjects trust a regulatory institution due to its impacts, possibly even regardless of how it formulates and executes the policies that generate those impacts. Hence, actors might find the International Labour Organisation (ILO) legitimate because they perceive it to improve working conditions around the world. Conversely, failure to deliver such outcomes could be an institutional performance reason for actors to withhold legitimacy from the ILO.

With regard to purpose, subjects may accord legitimacy to a regulatory institution because they believe in the function or mission that the organisation serves [Scott 1991; Lenz, Viola 2017]. For example, people may view the UN to be legitimate because of its aim to advance peace, even if in practice the regime may often struggle to realise that goal. Similarly, audiences may have faith in the World Health Organisation (WHO) because it fights disease. Or constituencies might have confidence in the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) because it champions a single global digital communications infrastructure. In these cases, legitimacy arises from the rationale of the global institution, rather than its actual operations (procedure and performance).

With regard to personality, here the character and charisma of global governance leaders fuels legitimacy beliefs [Scholte 2011]. Audiences may trust a given regime because they find certain individuals, or perhaps a larger collective of the organisation’s staff, to induce confidence. For example, Kofi Annan as an in many eyes inspirational and visionary UN Secretary-General arguably enhanced the legitimacy of that organisation during his period of office in 1997–2006 [Meisler 2008]. In contrast, dull management by faceless bureaucrats could discourage legitimacy beliefs in other global governance settings.

In practice, the various institutional sources of legitimacy – procedure, performance, purpose and personality – operate concurrently and in any number of combinations. Indeed, in interviews for my own empirical research, people often explain their legitimacy beliefs vis-à-vis global governance with reference to a blend of different organisational features, sometimes even mixing them together in the same sentence. Thus while the conceptual framework presented here distinguishes four categories of institutional sources for analytical convenience, in actual legitimacy perceptions these various qualities tend to interrelate.

Individual sources

Whereas institutionalist explanations locate the drivers of legitimacy in qualities of the governing organisation in question, individualist accounts suggest that beliefs in rightful rule result (also) from circumstances of the person [Tyler 2006; Dellmuth 2018]. From this perspective, legitimacy perceptions derive from the perceiver (the individual), as distinct from the perceived (the institution). Possible individual sources of legitimacy include *inter alia* subjects' sense of social identity, their calculation of self-interests, their emotions, their levels of social trust, and their political knowledge.

In respect of social identity, an individual's perceptions of legitimacy in global governance may substantially reflect the degree to which that person connects their sense of being and belonging with spheres beyond the nation-state [Norris 2000; Norris 2009; Furia 2005; Torgler 2008; Ecker-Ehrhardt 2011; Ecker-Ehrhardt 2016; Dellmuth, Tallberg 2015]. On this proposition, individuals with more cosmopolitan dispositions would be more ready to give legitimacy to global authorities, perhaps in the process even forgiving failures in insti-

tutional workings. So a person who identifies with transnational networks and/or a world community (e.g. proclaiming 'I am a global citizen') could more readily trust governance from a global level. Conversely, individuals who focus their social identity only around localities and countries would be less likely to accord legitimacy to global governance, regardless of how well the supranational regime might operate institutionally. Thus, on this logic we might expect the legitimators of global regulation generally to espouse more cosmopolitan identities, while the delegitimizers would usually hold more communitarian bonds.

In respect of interest calculation, legitimacy perceptions toward global governance would reflect the degree to which individuals estimate that they – either themselves personally or their collective affiliation(s) – gain or lose from the regime in question [Anderson, Reichert 1995; Scheve, Slaughter 2001; Lake 2009; Mansfield, Mutz 2009]. These benefits and costs from global governance could be economic (e.g. in terms of employment and income), biological (e.g. in terms of health and environment), political (e.g. in terms of status and influence) or psychological (e.g. in terms of learning and friendships). For example, based on interest calculation, some subjects might approve of global governance in the belief that it raises their well-being. In contrast, other subjects might distrust authority beyond the state in the perception that it endangers their security. The explanatory logic of interest calculation says that it is not institutional performance per se that determines legitimacy beliefs, but subjects' utilitarian cost-benefit assessments vis-à-vis those outcomes. So some people might believe in the World Trade Organisation (WTO) because they calculate that this global regime improves their lives, while others might reject the WTO because they gauge that it undermines their well-being.

In respect of emotions, affect theories suggest that legitimacy beliefs (like other social attitudes) flow from subjective experiential feelings [Deleuze, Guattari 1991; Tomkins 2008; Ahmed 2014]. From this perspective, it is not so much a person's construction of identity or calculation of interest that matters for legitimacy in global governance, but rather their emotional reaction in terms of anger, calm, confusion, disgust, distress, empathy, excitement, fear, joy, love, pain, pride or shame [Hutchison, Bleiker 2014; Hall, Ross 2015; Brassett 2018]. Indeed, it is striking how often, in my research interviews about legitimacy in global governance, respondents express agitation, exuberance, and sometimes even tears. On affective lines, anti-globalist populism often seems to be driven as much (if not more) by emotional discontent than by reasoned argument. To date no research on legitimacy in global governance has specifically and systematically explored its affective aspects, which seems an unfortunate omission.

In respect of social trust, this fourth type of individual explanation suggests that legitimacy beliefs are a function of a person's general faith in the other side of their relationships [De Cremer, Tyler 2007]. On this logic, people who have an overall high trust towards the individuals and institutions in their lives would be more ready to have confidence in ruling authorities, including global regimes. Conversely, people with a generally suspicious disposition towards others in society would be less likely to lend legitimacy to (global) regulatory apparatuses. In this vein, a number of studies have investigated the relationship between trust in national government and trust in governance beyond the state. This research finds that people with confidence in (or scepticism about) domestic institutions are inclined to project that trust (or distrust) onto global and regional institutions as

well [Kritzinger 2003; Muñoz *et al.* 2011; Voeten 2013; Armingeon, Ceka 2014; Dellmuth, Tallberg 2015; Dellmuth, Tallberg 2018; Schlipphak 2015].

In respect of political knowledge, this proposition holds that legitimacy perceptions are shaped by the amounts and qualities of political awareness that an individual holds [Dellmuth 2016]. For example, having information and understanding about global governance could make a person more ready to give these regimes legitimacy. On this reasoning, subjects who lack awareness of global authorities (like ICANN or the WHO) are unable to form opinions about, or construct bonds of legitimacy with, such regulatory bodies. Knowledge deficits regarding global governance can also more readily fuel feelings of alienation and perceptions of threat that encourage illegitimacy perceptions vis-à-vis these regimes. People might fear an IMF or an EU that they do not understand. From another angle, the way that political leaders and the mass media communicate information about global governance could also affect popular legitimacy beliefs, although the empirical evidence for this proposition is mixed [Schuck, DeVreese 2006; Gabel, Scheve 2007; Loveless, Rohrschneider 2011; Dellmuth, Tallberg 2016].

As with the institutional drivers discussed earlier, individual sources of legitimacy beliefs vis-à-vis global governance do not operate in isolation from each other. Thus, for example, levels of political knowledge can influence levels of social trust. Meanwhile most people's psychology does not operate with *either* identity logics, *or* interest logics, *or* emotional logics, but rather with some combination of the three. Research on legitimacy in global governance needs therefore to consider the concurrent – and often interconnected – workings of several forces related to the individual.

Societal sources

Whereas institutional explanations locate the drivers of legitimacy beliefs in organisational features, and individual accounts root the sources of legitimacy perceptions in the subject, societal perspectives focus attention on forces related to the social order [Scholte 2018]. On this third broad line of explanation, legitimacy derives not (only) from institutions and individuals, but (also) from the social structures in which these actors are embedded [Merton 1949]. Possible structural forces that could shape beliefs in rightful global rule include *inter alia* prevailing social norms, modernity, capitalism, reigning discourses, a hegemonic state, and social stratifications. We now consider these six types of potential societal sources of legitimacy in turn.

Social norms are conventions, principles, standards and values that set the terms of acceptable behaviour and living conditions in a given socio-historical context. On this line of argument, subjects tend to regard global governance as legitimate to the extent that it conforms to the prevailing norms of the day – and illegitimate to the extent that it deviates from those standards [Clark 2007]. Prominent legitimating norms in contemporary global governance include gender equality, human rights, humanitarian assistance, market efficiency, sovereignty, sustainable development, and transparency [Keck, Sikkink 1998; Bernstein 2001; Barnett, Finnemore 2004]. Showing acute awareness that norms matter for legitimacy, global regulatory bodies such as the UN go to considerable lengths to align themselves with these principles: e.g. by creating a Human Rights Council (UNHRC) and by pursuing Sustainable Development Goals (SDGs). Equally, global governance agencies know that declaring opposition to key contemporary world-order norms such as gender equality or sovereignty could

hugely undermine confidence in their authority. In these ways norms exert considerable structural power on legitimacy beliefs vis-à-vis global regimes.

Yet there is a further question to ask: namely, why do dominant norms have the particular character that they do in a given socio-historical context? After all, principles such as social equality, humanitarianism, transparency, and sustainable development have not prevailed in all times and places. Arguably these legitimating norms of global governance relate to certain other qualities of the social order. What then are the further social structures which determine that certain norms are dominant in contemporary society while others are not?

One possible such social structure is modernity. After all, norms such as human rights, state sovereignty, and sustainable development were not dominant before the modern era. Sociologists do not agree on the main characteristics of modernity, but conceptions usually highlight features such as capitalism, industrialism, militarism, nationalism, rationalism, and statism [Weber 1922; Parsons 1960; Giddens 1985; Mann 1986]. The proposition, then, is that legitimating norms such as democratic accountability, fair distribution, and market efficiency are embedded in, and a product of, modern society.

Importantly for global governance, modernity is a social structure not only of countries, but also of contemporary world society [Robertson 1992; Krücken, Drori 2009]. In this perspective, global governance institutions are expressions of – and a means to reinforce and spread – modern social structures on a planetary scale. Global regimes such as the UN and the WTO would then be regarded as legitimate when they conform to the main social norms of modernity (such as liberal democracy, technical effectiveness, and human rights) and as illegitimate when they violate modern principles of a good

society. Owing to the structural power of modernity, the contemporary world is unlikely to see legitimacy in global governance that is based on the non-modern norms of certain indigenous cultures and religious movements.

Some theories about societal sources link legitimacy in global governance to a specific quality of modernity, such as capitalism. Marxists and some other materialists argue that surplus accumulation is the primary ordering pattern of modern society. These approaches regard other social structures such as industrialism and nationalism as subordinate to – and a function of – capitalism. In this perspective, governance is mainly about making rules to enable surplus accumulation, and legitimacy is about creating trust in such regulation, even if it might underpin large material inequalities in society.

For historical materialists global governance – especially in areas of production, trade, investment, money and finance – serves to facilitate surplus accumulation on a world scale [Cox 1987; Gill 1992; Rupert 1995; Bieler *et al.* 2006; Mittelman 2011; Slaughter 2015]. Legitimacy is then in the first place a question of rendering global capitalism appropriate by, for example, nurturing confidence in corporate business and the profit motive [Paterson 2010]. Such is the explicit objective of actors like the World Economic Forum (WEF) and the World Business Council for Sustainable Development (WBCSD). Neo-Gramscian critical theory highlights the role of ‘hegemonic ideology’ (e.g. around discourses of ‘free markets’ and ‘corporate social responsibility’) in creating legitimacy for exploitative relations of global capitalism [Cox 1983; Worth 2015]. Meanwhile social movements such as the World Social Forum (WSF) and the Occupy protests have targeted capitalism and associated inequalities in their efforts to delegitimise existing global economic governance [Gill 2008; Chomsky 2012; Smith *et al.* 2014].

Like neo-Gramscian notions of ideology, discourse theories maintain that ideational aspects of modernity are especially important societal sources of legitimacy beliefs. A discourse is an ordered arrangement of verbal consciousness: i.e. a pattern of language and communication that forms a framework for knowing the world. The social-structural power of discourse entails that certain forms of meaning are embedded as the ‘conventional wisdom’ in a given societal context. This dominant knowledge at the same time marginalizes or excludes alternative understandings of the world [Larner, Walters 2004; Bonditti *et al.* 2017].

Discursive structures become sources of legitimacy in global governance when they set the linguistic terms and knowledge frames for assessments of appropriate authority [Bell 2002; Edkins 2008; Van Leeuwen 2008]. For example, market discourses and technical discourses are pervasive and powerful around today’s global economic governance. In other words, merely hearing global authorities talk about market efficiency and technical expertise can have a legitimating effect on audiences. Other prominent legitimating discourses in contemporary global regulation include ‘peace’, ‘security’, ‘accountability’, ‘multistakeholder participation’, and ‘resilience’ [Williams 2003; Ebrahim, Weisband 2007; Chandler 2014; Gleckman 2018]. Such linguistic cues can encourage legitimacy perceptions toward global governance, even when subjects struggle to articulate what these words actually mean. Meanwhile resistance movements often mount discursive attacks on ‘neoliberalism’ in their efforts to delegitimize contemporary global governance [Bandy, Smith 2005]. Opponents often invoke discourses around ‘injustice’, ‘unaccountability’, and ‘imperialism’ in their campaigns to delegitimise existing global regimes.

Moving to another possible societal source of legitimacy, the concept of a

hegemonic state proposes that confidence in global governance arises when a dominant government constructs and upholds rules and regulatory institutions of world order – and exercises this leadership in a way that substantial audiences in the international system trust. Thus a hegemonic state sustains global governance not only with a preponderance of resources (economic, administrative, military, and ideological), but also with widespread audience approval of its role in underwriting world order. Hegemonic global governance is thereby not coercive, but viewed as legitimate [Agnew 2005].

Notions about hegemonic states figure especially in realist and liberal schools of international relations theory. These arguments have usually proposed that the United States Government acted as a hegemonic state in global governance during the second half of the twentieth century – and perhaps beyond to the present day [Keohane 1984; Gilpin 1988; Ikenberry 2011]. On a similar logic, such authors have argued that the absence of a hegemonic state in the early twentieth century largely accounts for the weakness of trusted global governance at that time [Kindleberger 1973]. Other scholars have speculated that China or perhaps a collective of states like the Group of Twenty (G20) could fulfil a hegemonic role in global governance for the twenty-first century [Kirton *et al.* 2001; Postel-Vinay 2011; Robinson 2011]. Some might read recent global governance interventions from China (such as the Belt and Road Initiative and the Wuzhen World Internet Conference) as prospective moves towards hegemony.

A further possible structural source of (il)legitimacy in global governance lies with social stratifications: i.e. entrenched inequalities between group categories. Such hierarchies in (world) society can relate to age, caste, class, (dis)ability, faith, gender, geography, language, national-

ity, race, sexual orientation, and species (i.e. *homo sapiens* over other forms of life) [Sklair 2001; Runyan, Peterson 2014; Picq, Thiel 2015; Cudworth, Hobden 2018]. In each case, the dominant side of the axis (e.g. men, global north, or white persons) has structural advantages of power and resources over the corresponding subordinate side (e.g. women, global south, or people of colour). Inasmuch as subjects regard such social stratifications to be fair or unfair, these structural inequalities can become implicated in legitimacy beliefs. Thus, people could perceive a global governance arrangement as illegitimate to the extent that they see it to embody and produce arbitrary social hierarchies. Conversely, a global regulatory institution could attract greater legitimacy insofar as subjects see it to resist and reduce imposed social stratifications. For example, critics have often attacked the IMF for allegedly increasing gaps between rich and poor countries and people, while the UN has won much applause for its efforts to advance gender equity.

Much as the various possible institutional and individual sources of legitimacy in global governance may interconnect with and affect each other, so the different potential societal sources may also interrelate. Thus, for example, a hegemonic state can help to uphold a global capitalist order, and vice versa. Capitalism through its uneven distribution of surplus can fuel social stratifications, and concurrently those hierarchies can help advantaged categories of people to pursue accumulation. One and the other discourse can both reflect and reinforce the position of a hegemonic state, capitalism, or social stratifications. Given this potential multiplicity of social structures, and their complex interconnections, researchers arguably should not in advance affirm the primacy of one particular societal source of legitimacy, but rather explore the possible relevance of several such forces in combination.

Conclusion

This article has highlighted the importance of legitimacy in global governance as a force for (re)creating global order. The core premise is that, when people have underlying confidence, trust and approval vis-à-vis global authorities, those regimes are generally better able to take action on planetary problems. Conversely, deficits of such legitimacy substantially weaken global governance and leave society with less direction over pressing planetary challenges (e.g. of digital economy, ecological change, transcultural understanding, and so on). It is therefore vital to comprehend what circumstances can give rise to legitimacy in global governance, as well as what conditions can undermine confidence in global regimes.

To this end, the article has presented a threefold overview of possible sources of legitimacy in global governance, in terms of institutional, individual, and societal drivers. The analysis has further distinguished several types of more particular sources under each of these three headings. So institutional sources could relate to procedure, performance, purpose, and personality. Individual sources could relate to identity, interest, emotion, social trust, and political knowledge. Societal sources could relate to prevailing norms, modernity, capitalism, discourse, a hegemonic state, and social stratification. We thereby have many possible and plausible bases of legitimacy in global governance.

It seems highly unlikely that the drivers of beliefs in appropriate global authority reduce to just one or two of these many potential sources. We have already noted above that the various institutional sources can overlap and have combined effects, as can the various individual sources and the various societal sources. Thus it is not procedure or performance that count, but both. It is not identity or interest, but both. It is not capitalism or discourse, but both.

In addition, political sociology teaches that one cannot ontologically separate individual, institutional and structural power in society (cf. [Lukes 2005]). This maxim would suggest that legitimacy in global governance lies not in actor forces by themselves (individuals and institutions) or in structural forces by themselves, but in a co-constitution of agents and ordering patterns. Anthony Giddens has dubbed this mutual determination of actor and structure as ‘structuration’ [Giddens 1984].

How does structuration unfold in respect of legitimacy in global governance? Such an approach would expect institutional sources to matter, but societal sources would largely determine which purposes, what kinds of procedures, what sorts of outputs, and what types of personality attract legitimacy beliefs. Likewise, a structuration explanation would expect individual drivers to matter for legitimacy in global governance, but societal drivers would largely frame how persons construct their identities, calculate their interests, feel their emotions, and formulate their knowledge. Conversely, and simultaneously, societal sources have no force if individuals and organisations are not continually reproducing structures through their perceptions, decisions and behaviours. Neither agency nor structure can exist without the other, and a holistic explanation of legitimacy in global governance would focus on this co-constitution rather than just one side or the other.

Yet to date no empirical research on legitimacy in global governance has fully followed through on this seemingly rather straightforward premise. Empirical investigations on this subject are multiplying, as the literature cited in this article amply indicates. However, the studies almost invariably examine *either* institutional, *or* individual, *or* societal sources – i.e. in isolation from each other. Indeed, many existing empirical analyses of legitimacy in global governance consider only one or two more specific ‘fac-

tors' within one of the three broad categories. For example, a study might assess the significance of a hegemonic state or a particular discourse, while leaving out all other possible 'independent variables'. An occasional work has compared the significance of certain individual sources (such as identity orientation and interest calculation) with that of certain institutional sources (such as procedure and performance) [Dellmuth, Tallberg 2015; Verhaegen et al. n.d.]. But these pieces, too, have measured the impacts on legitimacy as discrete factors rather than as combined forces. Meanwhile no study at all of legitimacy in global governance has yet systematically crossed the agent-structure divide. We therefore wait for empirical work that considers all three types of sources – institutional, individual, and societal – and in particular examines their interrelations and mutual determination in the production of legitimacy for global governance.

To be sure, investigations that build on the structuration principle will be methodologically challenging. Existing quantitative research on legitimacy in global governance (e.g. using surveys, experiments and content analysis) has only examined actor-based sources, without attempting to operationalise societal sources. Moreover, this work has only measured discrete factors and at best considers 'interaction effects', rather than the merged effects of combinations and interrelations. To get at mutual constitution probably requires more ambitious methods, for example, connected with complexity thinking and systems models.

Given such challenges for quantitative analysis, more holistic research of legitimacy in global governance might, for now, be better pursued through qualitative case studies. Indeed, it seems highly improbable that each instance of legitimacy in global governance would involve the same combination of institutional, individual and societal sources. Thus, for instance, the drivers

of legitimacy vis-à-vis the Shanghai Cooperation Organisation (SCO) are unlikely to be the same as the forces that propel legitimacy around the Organisation of Islamic Cooperation (OIC). The dynamics may also shift over time: for example, the sources of (il)legitimacy for the WTO that prevailed in 1995 may well be different from the drivers that exist in 2019. Combinations of sources of legitimacy in global governance may also vary by country or region (e.g. the formula is different in Canada and China), as well as by social sector (e.g. the dynamics unfold differently for businesspeople and for civil society activists).

Given this complexity of multiple interconnected sources, whose combinations may vary across several dimensions, it hardly seems possible to offer a single specific and fixed formula for explaining legitimacy in global governance. What we can do – as this article has done – is construct a framework of analysis that encompasses a full range of possible sources of people's confidence in and approval of authority beyond the state. After that, working out which particular combination of forces operates in which particular setting of global governance is a matter for empirical investigation.

References

- Agné H., Söderbaum F. (2019) *Costs of Legitimacy*. Paper presented at the Workshop 'Legitimacy in Global Governance', University of Toronto, 26 March.
- Agnew J. (2005) *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia: Temple University Press.
- Ahmed S. (2014) *The Cultural Politics of Emotion*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Anderson B., Bernauer T., Kachi A. (2018) Does International Pooling of Authority Affect the Perceived Legitimacy of Global Governance? *Review of International*

- al Organizations*, pp. 1–23. DOI: 10.1007/s11558-018-9341-4
- Anderson C.J., Reichert M.S. (1995) Economic Benefits and Support for Membership in the EU: A Cross-National Analysis. *Journal of Public Policy*, vol. 15, no 3, pp. 231–249. DOI: 10.1017/S0143814X00010035
- Archibugi D., Koenig-Archibugi M., Marchetti R. (eds.) (2012) *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arendt H. (1956) Authority in the Twentieth Century. *Review of Politics*, vol. 18, no 4, pp. 403–417. DOI: 10.1017/S0034670500009773
- Armingeon K., Ceka B. (2014) The Loss of Trust in the European Union during the Great Recession since 2007: The Role of Heuristics from the National Political System. *European Union Politics*, vol. 15, no 1, pp. 82–107. DOI: 10.1177/1465116513495595
- Bandy J., Smith J. (eds.) (2005) *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Barker R. (1990) *Political Legitimacy and the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Barnett M. (2013) Humanitarian Governance. *Annual Review of Political Science*, vol. 16, pp. 379–398. DOI: 10.1146/annurev-polisci-012512-083711
- Barnett M., Finnemore M. (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Beetham D. (2013) *The Legitimation of Power*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bell D.S.A. (2002) Language, Legitimacy, and the Project of Critique. *Alternatives*, vol. 27, no 3, pp. 327–350. DOI: 10.1177/030437540202700303
- Bernauer T., Gampfer R. (2013) Effects of Civil Society Involvement on Popular Legitimacy of Global Environmental Governance. *Global Environmental Change*, vol. 23, no 2, pp. 439–449. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2013.01.001
- Bernauer T., Mohrenberg S., Koubi V. (2016) *How Relevant Are Input and Output Performance in International Environmental Governance?* Zurich: National Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century, Working Paper No. 94.
- Bernstein S. (2001) *The Compromise of Liberal Environmentalism*, New York: Columbia University Press.
- Bernstein S. (2011) Legitimacy in Intergovernmental and Non-State Global Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 17–51. DOI: 10.1080/09692290903173087
- Bernstein S., Cashore B. (2007) Can Non-State Global Governance Be Legitimate? An Analytical Framework. *Regulation and Governance*, vol. 1, no 4, pp. 347–371. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2007.00021.x
- Bexell M., Jönsson K. (2018) Audiences of (De)Legitimation in Global Governance. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 119–133.
- Bieler A., Bonefeld W., Burnham P., Morton A.D. (2006) *Global Restructuring, State, Capital and Labour: Contesting Neo-Gramscian Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Binder M., Heupel M. (2015) The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates. *International Studies Quarterly*, vol. 59, no 2, pp. 238–250. DOI: 10.1111/isqu.12134
- Bodansky D.M. (1999) The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *American Journal of International Law*, vol. 93, no 3, pp. 596–624. DOI: 10.2307/2555262
- Bonditti P., Bigo D., Gros F. (eds.) (2017) *Foucault and the Modern International: Silences and Legacies for the Study*

of *World Politics*, New York: Palgrave Macmillan.

Brassett J. (2018) *Affective Politics of the Global Event: Trauma and the Resilient Market Subject*, Abingdon: Routledge.

Brassett J., Tsingou E. (2011) The Politics of Legitimate Global Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 1–16. DOI: 10.1080/09692290.2010.495297

Buchanan A., Keohane R.O. (2006) The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, no 4, pp. 405–437. DOI: 10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x

Büthe T., Mattli W. (2011) *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.

Cashore B. (2002) Legitimacy and Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. *Governance*, vol. 15, no 4, pp. 503–530. DOI: 10.1111/1468-0491.00199

Chandler D. (2014) *Resilience: The Governance of Complexity*, Abingdon: Routledge.

Chomsky N. (2012) *Occupy*, New York: Penguin.

Clark I. (2003) Legitimacy in a Global Order. *Review of International Studies*, vol. 29, no 1, pp. 75–95. DOI: 10.1017/S0260210503005904

Clark I. (2005) *Legitimacy in International Society*, Oxford: Oxford University Press.

Clark I. (2007) *International Legitimacy and World Society*, Oxford: Oxford University Press.

Cox R.W. (1983) Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Relations*, vol. 12, no 2, pp. 162–175. DOI: 10.1177/03058298830120020701

Cox R.W. (1987) *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Mak-*

ing of History, New York: Columbia University Press.

Cudworth E., Hobden S. (2018) *The Emancipatory Project of Posthumanism*, Abingdon: Routledge.

Curtin D., Senden L. (2011) Public Accountability of Transnational Private Regulation: Chimera or Reality? *Journal of Law and Society*, vol. 38, no 1, pp. 163–188. DOI: 10.1111/j.1467-6478.2011.00539.x

De Cremer D., Tyler T. (2007) The Effects of Trust and Procedural Fairness on Cooperation. *Journal of Applied Psychology*, vol. 92, pp. 639–649. DOI: 10.1037/0021-9010.92.3.639

De Sousa Santos B. (ed.) (2007) *Cognitive Justice in a Global World: Prudent Knowledges for a Decent Life*, Lexington.

Deleuze G., Guattari F. (1991) Percept, Affect, and Concept. *What Is Philosophy?* (trans. Tomlinson H., Burchell G.), New York: Columbia University Press, pp. 163–199.

Della Porta D., Tarrow S.J. (eds.) (2005) *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Dellmuth L.M. (2016) The Knowledge Gap in World Politics: Assessing the Sources of Citizen Awareness of the United Nations Security Council. *Review of International Studies*, vol. 42, no 2, pp. 673–700. DOI: 10.1017/S0260210515000467

Dellmuth L.M. (2018) Individual Sources of Legitimacy Beliefs: Theory and Data. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 37–55.

Dellmuth L.M., Scholte J.A., Tallberg J. (2019) Institutional Sources of Legitimacy for International Organizations: Beyond Procedure versus Performance. *Review of International Studies*. DOI:10.1017/S26021051900007X

Dellmuth L.M., Scholte J.A., Tallberg J., Verhaegen S. (n.d.) *The Elite-Citizen Gap in International Organization Legitimacy*, unpublished paper.

- Dellmuth L.M., Tallberg J. (2015) The Social Legitimacy of International Organisations: Interest Representation, Institutional Performance, and Confidence Extrapolation in the United Nations. *Review of International Studies*, vol. 41, no 3, pp. 451–475. DOI: 10.1017/S0260210514000230
- Dellmuth L.M., Tallberg J. (2016) *Elite Communication and Popular Legitimacy in Global Governance*, unpublished paper.
- Dellmuth L.M., Tallberg J. (2018) Why National and International Legitimacy Beliefs Are Linked: Social Trust as an Antecedent Factor. *Review of International Organizations*, pp. 1–27. DOI: 10.1007/s11558-018-9339-y
- Dingwerth K. (2007) *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dingwerth K., Witt A., Lehmann I., Reichel E., Weise T. (2019) *International Organizations under Pressure: Legitimizing Global Governance in Challenging Times*, Oxford: Oxford University Press.
- Easton D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Easton D. (1975) A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, vol. 5, no 4, pp. 435–457. DOI: 10.1017/S0007123400008309
- Ebrahim A., Weisband E. (eds.) (2007) *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ecker-Ehrhardt M. (2011) Cosmopolitan Politicization: How Perceptions of Interdependence Foster Citizens' Expectations in International Institutions. *European Journal of International Relations*, vol. 18, no 3, pp. 481–508. DOI: 10.1177/1354066110391823
- Ecker-Ehrhardt M. (2016) Why Do Citizens Want the UN to Decide? Cosmopolitan Ideas, Particularism and Global Authority. *International Political Science Review*, vol. 37, no 1, pp. 99–114. DOI: 10.1177/0192512114540189
- Ecker-Ehrhardt M., Wessels B. (2013) Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und Leistung. *Die Politisierung der Weltpolitik* (eds. Zürn M., Ecker-Ehrhardt M.), Berlin: Suhrkamp Verlag, pp. 36–60.
- Edkins J. (2008) Biopolitics, Communication and Global Governance. *Review of International Studies*, vol. 34, no 1, pp. 211–232. DOI: 10.1017/S0260210508007870
- Esaiasson P., Persson M., Gilljam M., Lindholm T. (2019) Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance. *British Journal of Political Science*, vol. 49, no 1, pp. 291–314. DOI: 10.1017/S0007123416000508
- Franck T.M. (1990) *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford: Oxford University Press.
- Furia P. (2005) Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion. *Global Society*, vol. 19, no 4, pp. 331–359. DOI: 10.1080/13600820500242415
- Gabel M., Scheve. K. (2007) Estimating the Effect of Elite Communications on Public Opinion Using Instrumental Variables. *American Journal of Political Science*, vol. 51, no 4, pp. 1013–1028. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2007.00294.x
- Gibson J., Caldeira G.A., Kenyatta Spence L. (2005) Why Do People Accept Public Policies They Oppose? Testing Legitimacy Theory with a Survey-Based Experiment. *Political Research Quarterly*, vol. 58, no 2, pp. 187–201. DOI: 10.1177/106591290505800201
- Giddens A. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley: University of California Press.
- Giddens A. (1985) *The Nation-State and Violence*, Cambridge: Polity.
- Gill S. (1992) *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gill S. (2008) *Power and Resistance in the New World Order*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gilpin R. (1988) The Theory of Hegemonic War. *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no 4, pp. 591–613. DOI: 10.2307/204816

Gleckman H. (2018) *Multistakeholder Governance and Democracy. A Global Challenge*, Abingdon: Routledge.

Gronau J., Schmidtke H. (2016) The Quest for Legitimacy in World Politics: International Institutions' Legitimation Strategies. *Review of International Studies*, vol. 42, no 3, pp. 535–557. DOI: 10.1017/S0260210515000492

Habermas J. (1973) *Legitimation Crisis*, London: Heinemann.

Hale T., Held, D., Young K. (2013) *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*, Cambridge: Polity Press.

Hall T.H., Ross A.A.G. (2015) Affective Politics after 9/11. *International Organization*, vol. 69, no 4, pp. 847–879. DOI: 10.1017/S0020818315000144

Helfer L., Schowalter A.E. (2017) *Opposing International Justice: Kenya's Integrated Backlash Strategy against the ICC*. iCourts Working Paper Series, No. 83.

Hewstone M. (1986) *Understanding Attitudes to the European Community: A Social-Psychological Study in Four Member-States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hobolt S.B. (2012) Citizens Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, no 1, pp. 88–105. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2011.02229.x

Hooghe L., Lenz T., Marks G. (2018) Contested World Order: The Delegitimation of International Governance. *Review of International Organizations*, pp. 1–13. DOI: 10.1007/s11558-018-9334-3

Hurd I. (1999) Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, vol. 53, no 2, pp. 379–408. DOI: 10.1162/002081899550913

Hurd I. (2007) *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hurrelmann A., Schneider S., Steffek J. (eds.) (2007) *Legitimacy in an Age of Globalization*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Hutchison E., Bleiker R. (2014) Theorizing Emotions in World Politics. *International Theory*, vol. 6, no 3, pp. 491–514. DOI: 10.1017/S1752971914000232

Inglehart R. (1970) Cognitive Mobilization and European Identity. *Comparative Politics*, vol. 3, no 1, pp. 45–70. DOI: 10.2307/421501

Johnson T. (2011) Guilt by Association: The Link between States' Influence and the Legitimacy of Intergovernmental Organizations. *Review of International Organizations*, vol. 6, no 1, pp. 57–84. DOI: 10.1007/s11558-010-9088-z

Keck M.E., Sikkink K. (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Keohane R.O. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kindleberger C.P. (1973) *The World in Depression 1929–1939*, London: Penguin Press.

Kirton J.J., Daniels J.P., Freytag A. (eds.) (2001) *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot: Ashgate.

Kritzinger S. (2003) The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union. *European Union Politics*, vol. 4, no 2, pp. 219–241. DOI: 10.1177/1465116503004002004

Krücken G., Drori G.S. (eds.) (2009) *World Society: The Writings of John W. Meyer*, Oxford: Oxford University Press.

Lake D.A. (2009) Open Economy Politics: A Critical Review. *Review of International Organizations*, vol. 4, no 3, pp. 219–244. DOI: 10.1007/s11558-009-9060-y

Larner W., Walters W. (eds.) (2004) *Global Governmentality: Governing International Spaces*, Abingdon: Routledge.

Lenz T., Viola L.A. (2017) Legitimacy and Institutional Change in International Organisations: A Cognitive Approach. *Review of International Studies*, vol. 43, no 5, pp. 939–961. DOI: 10.1017/S0260210517000201

Lindberg L.N., Scheingold S.A. (1970) *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Lipset S.M. (1960) *Political Man: The Social Basis of Politics*, New York: Doubleday & Company.

Loveless M., Rohrschneider R. (2011) Public Perceptions of the EU as a System of Governance. *Living Reviews in European Governance*, vol. 6, no 2, pp. 1–37. DOI: 10.12942/lreg-2011-2

Lukes S. (2005) *Power: A Radical View*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mann M. (1986) *The Sources of Social Power, Volume I: A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mansfield E.D., Mutz D. (2009) Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety. *International Organization*, vol. 63, no 3, pp. 425–457. DOI: 10.1017/S0020818309090158

Meisler S. (2008) *Kofi Annan: A Man of Peace in a World of War*, Hoboken: Wiley.

Merton R.K. (1949) *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.

Mittelman J.H. (2011) *Contesting Global Order: Development, Global Governance, and Globalization*, Abingdon: Routledge.

Morse J.C., Keohane R.O. (2014) Contested Multilateralism. *Review of International Organizations*, vol. 9, no 1, pp. 385–412. DOI: 10.1017/S0020818309090158

Muñoz J., Torcal M., Bonet E. (2011) Institutional Trust and Multilevel Government in the European Union: Congruence or Compensation? *European Un-*

ion Politics, vol. 12, no 4, pp. 551–574. DOI: 10.1177/1465116511419250

Nederveen Pieterse J. (2018) *Multipolar Globalizations: Emerging Economies and Development*, Abingdon: Routledge.

Norris P. (2000) Global Governance & Cosmopolitan Citizens. *Governance in a Globalizing World* (eds. Nye J.S., Donahue J.D.), Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 155–177.

Norris P. (2009) Confidence in the United Nations: Cosmopolitan and Nationalistic Attitudes. *The International System, Democracy, and Values* (eds. Esmer Y., Pettersson T.), Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, pp. 17–48.

Norris P., Inglehart R. (2019) *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge: Cambridge University Press.

O'Brien R.O., Goetz A.-M., Scholte J.A., Williams M.A. (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.

Parsons T. (1960) *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, IL: Free Press.

Paterson M. (2010) Legitimation and Accumulation in Climate Change Governance. *New Political Economy*, vol. 15, no 3, pp. 345–368. DOI: 10.1080/13563460903288247

Picq M.L., Thiel M. (eds.) (2015) *Sexualities in World Politics: How LGBTQ Claims Shape International Relations*, Abingdon: Routledge.

Postel-Vinay K. (2011) *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris: Presses de Sciences Po.

Raymond M., DeNardis L. (2015) Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution. *International Theory*, vol. 7, no 3, pp. 572–616. DOI: 10.1017/S1752971915000081

Reus-Smit C. (2007) International Crises of Legitimacy. *International Politics*, vol. 44, no 2, pp. 157–174. DOI: 10.1057/palgrave.ip.8800182

Robertson R. (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage.

Robinson W.I. (2011) Giovanni Arrighi: Systemic Cycles of Accumulation, Hegemonic Transitions, and the Rise of China. *New Political Economy*, vol. 16, no 2, pp. 267–280. DOI: 10.1080/13563467.2010.512657

Rosenau J.N., Czempiel E.-O. (eds.) (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Runyan A.S., Peterson V.S. (2014) *Global Gender Issues in the New Millennium*, Boulder: Westview.

Rupert M. (1995) *Producing Hegemony: The Politics of Mass Production and American Global Power*, Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf F.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Scheve K.F., Slaughter M.J. (2001) What Determines Individual Trade-Policy Preferences? *Journal of International Economics*, vol. 54, no 2, pp. 267–292. DOI: 10.1016/S0022-1996(00)00094-5

Schlipphak B. (2015) Measuring Attitudes toward Regional Organizations outside Europe. *Review of International Organizations*, vol. 10, no 3, pp. 351–375. DOI: 10.1007/s11558-014-9205-5

Scholte J.A. (2005) *Globalization: A Critical Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Scholte J.A. (2011) Towards Greater Legitimacy in Global Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 110–120. DOI: 10.1080/09692290.2011.545215

Scholte J.A. (2014) Reinventing Global Democracy. *European Journal of International Relations*, vol. 20, no 1, pp. 3–28. DOI: 10.1177/1354066111436237

Scholte J.A. (ed.) (2015) *Global Cooperation through Cultural Diversity: Remaking Democracy?* Duisburg: Centre for

Global Cooperation Research (Global Dialogues 8).

Scholte J.A. (2018) Social Structure and Global Governance Legitimacy. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 75–97.

Scholte J.A., Fioramonti L., Nhema A.G. (eds.) (2016) *New Rules for Global Justice: Structural Redistribution in the Global Economy*, London: Rowman & Littlefield International.

Scholte J.A., Tallberg J. (2018) Theorizing the Institutional Sources of Global Governance Legitimacy. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 56–74.

Scholte J.A. (forthcoming) Post-Liberal Global Democracy: New Methodology for New Praxis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. DOI: 10.1007/s40647-019-00265-3

Schuck A.R.T., De Vreese C.H. (2006) Between Risk and Opportunity: News Framing and Its Effects on Public Support for EU Enlargement. *European Journal of Communication*, vol. 21, no 1, pp. 5–32. DOI: 10.1177/0267323106060987

Schulmeister P. (ed.) *Democracy on the Move: European Elections – One Year To Go*, Brussels: European Union.

Scott R. (1991) Unpacking Institutional Arguments. *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (eds. Powell W.W., DiMaggio P.), Chicago, IL: Chicago University Press, pp. 164–182.

Shiva V. (2005) *Earth Democracy*, Boston, MA: South End.

Sklair L. (2001) *The Transnational Capitalist Class*, Oxford: Blackwell.

Slaughter S. (2015) The G20's Role in Legitimizing Global Capitalism: Beyond Crisis Diplomacy? *Contemporary Politics*, vol. 21, no 4, pp. 384–398. DOI: 10.1080/13569775.2015.1013292

Smeltz D., Daalder I., Friedhoff K., Kafura C., Wojtowicz L. (2018) *America Engaged: American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago: Chicago Council on Global Affairs.

Smith J., Karides M., Becker M., Brunelle D., Chase-Dunn Ch., Della Porta D. (2014) *Global Democracy and the World Social Forums*, Abingdon: Routledge.

Sommerer T., Agné H. (2018) Consequences of Legitimacy in Global Governance. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 153–168.

Suchman M.C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, vol. 20, no 3, pp. 571–610. DOI: 10.5465/amr.1995.9508080331

Symons J. (2011) The Legitimation of International Organisations: Examining the Identity of the Communities that Grant Legitimacy. *Review of International Studies*, vol. 37, no 5, pp. 2557–2583. DOI: 10.1017/S026021051000166X

Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A. (eds.) (2018) *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences*, Oxford: Oxford University Press.

Tallberg J., Sommerer, T., Squarito T., Lundgren M. (2016) The Performance of International Organizations: An Output-Based Approach. *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no 7, pp. 1077–1096. DOI: 10.1080/13501763.2016.1162834

Tallberg J., Zürn M. (2019) The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework. *Review of International Organizations*, pp. 1–26. DOI: 10.1007/s11558-018-9330-7

Tomkins S.S. (2008) *Affect Imagery Consciousness: The Complete Edition*, New York: Springer.

Torgler B. (2008) Trust in International Organizations: An Empirical Investigation Focusing on the United Nations. *Review of International-*

al Organizations, vol. 3, no 1, pp. 65–93. DOI: 10.1007/s11558-007-9022-1

Tyler T.R. (1990) *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*, New Haven, CT: Yale University Press.

Tyler T.R. (2006) Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, vol. 57, pp. 375–400. DOI: 10.1146/annurev.psych.57.102904.190038

Van Leeuwen T. (2008) *Discourse and Practice: New Tools for Critical Discourse Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Verhaegen S., Tallberg J., Scholte J.A. (n.d.) *Explaining Elite Perceptions of Legitimacy in Global Governance*, unpublished paper.

Voeten E. (2013) Public Opinion and the Legitimacy of International Courts. *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 14, no 2, pp. 411–436. DOI: 10.1515/til-2013-021

Wang F.-L. (2017) *The China Order: Centralia, World Empire, and the Nature of Chinese Power*, Albany: SUNY Press.

Weber M. (1922) *Economy and Society*, Berkeley, CA: University of California Press.

Weiss T.G., Wilkinson R. (eds.) (2018) *International Organization and Global Governance*, Abingdon: Routledge.

Williams M.C. (2003) Words, Images, Enemies, Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, vol. 47, no 4, pp. 511–531. DOI: 10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x

Worth O. (2015) *Rethinking Hegemony*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Zakaria F. (2011) *The Post-American World*, New York: Norton.

Zaum D. (ed.) (2013) *Legitimizing International Organizations*, Oxford: Oxford University Press.

Zürn M. (2018) *A Theory of Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.

В рамках дискуссии

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-47-76

Источники легитимности в глобальном управлении

Ян Аарт СХОЛТЕ

доктор философии, University of Sussex, Брайтон BN1 9RH, Великобритания;
профессор, Peace and Development, School of Global Studies
University of Gothenburg, Box 700, 405 30 Гётеборг, Швеция;
содиректор, Centre for Global Cooperation Research
University of Duisburg-Essen, Schifferstraße 44, 47059 Дуйсбург, Германия
E-mail: jan.scholte@globalstudies.gu.se
ORCID: 0000-0001-8434-588X

ЦИТИРОВАНИЕ: Scholte J.A. (2019) Sources of Legitimacy in Global Governance. Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law, vol. 12, no 3, pp. 47–76. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-47-76

Статья поступила в редакцию 21.04.2019.

БЛАГОДАРНОСТЬ: Идеи в этой статье развились во многом благодаря моему участию с 2016 года в программе «Легитимность в глобальном управлении» (LegGov) при щедром финансировании со стороны Riksbankens Jubileumsfond (Грант M15-0048:1). Аргументы, представленные здесь, основаны на (хотя в некотором отношении и выходят за пределы) более ранней коллективной работе LegGov, особенно Jonas Tallberg, Karin Bäckstrand and Jan Aart Scholte (eds), Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences (Oxford: Oxford University Press, 2018). Я благодарю своих коллег по LegGov, а также двух анонимных рецензентов за их очень полезные отзывы о предыдущих проектах статьи.

АННОТАЦИЯ. В статье исследуется, как в поисках нового глобального порядка глобальное управление может приобрести большую социологическую легитимность. Каковы источники легитимности глобального управления? Иными словами, какие условия порождают доверие и уверенность в авторитетах мирового масштаба? Для изучения этого вопроса в статье сначала рассматривается общая концепция легитимности применительно к глобальному регулированию. После этого в рамках обсуждения по трем основ-

ным направлениям рассматривается широкий круг возможных движущих сил легитимности глобального управления. Во-первых, некоторые из этих источников носят институциональный характер и связаны с особенностями глобальных регулирующих организаций, такими как их процедурные вклады и результаты их деятельности. Во-вторых, другие источники легитимности являются индивидуальными, связанными с характеристиками субъектов глобального управления, такими как их ориентация на иден-

тичность и уровень социального доверия. В-третьих, дополнительные источники легитимности в глобальном управлении – социальные, связанные с общими упорядочивающими моделями мировой политики, такими как господствующие нормы, капитализм и гегемонистское государство. Статья завершается призывом к исследователям отказаться от прежних привычек рассматривать институциональные, индивидуальные и социальные источники легитимности отдельно и изолированно друг от друга. Вместо этого легитимность глобального управления может быть более полно понята и более эффективно воплощена на практике, если рассматривать эти разнородные силы вместе и с точки зрения их взаимного устройства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: легитимность, глобальное управление, глобальная политика, институты, индивидуумы, социальная структура, сложность, международная организация

Список литературы

- Agné H., Söderbaum F. (2019) *Costs of Legitimacy*. Paper presented at the Workshop 'Legitimacy in Global Governance', University of Toronto, 26 March.
- Agnew J. (2005) *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia: Temple University Press.
- Ahmed S. (2014) *The Cultural Politics of Emotion*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Anderson B., Bernauer T., Kachi A. (2018) Does International Pooling of Authority Affect the Perceived Legitimacy of Global Governance? *Review of International Organizations*, pp. 1–23. DOI: 10.1007/s11558-018-9341-4
- Anderson C.J., Reichert M.S. (1995) Economic Benefits and Support for Membership in the EU: A Cross-National Analysis. *Journal of Public Policy*, vol. 15, no 3, pp. 231–249. DOI: 10.1017/S0143814X00010035
- Archibugi D., Koenig-Archibugi M., Marchetti R. (eds.) (2012) *Global Democracy: Normative and Empirical Perspectives*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Arendt H. (1956) Authority in the Twentieth Century. *Review of Politics*, vol. 18, no 4, pp. 403–417. DOI: 10.1017/S0034670500009773
- Armington K., Ceka B. (2014) The Loss of Trust in the European Union during the Great Recession since 2007: The Role of Heuristics from the National Political System. *European Union Politics*, vol. 15, no 1, pp. 82–107. DOI: 10.1177/1465116513495595
- Bandy J., Smith J. (eds.) (2005) *Coalitions across Borders: Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Barker R. (1990) *Political Legitimacy and the State*, Oxford: Oxford University Press.
- Barnett M. (2013) Humanitarian Governance. *Annual Review of Political Science*, vol. 16, pp. 379–398. DOI: 10.1146/annurev-polisci-012512-083711
- Barnett M., Finnemore M. (2004) *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Beetham D. (2013) *The Legitimation of Power*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bell D.S.A. (2002) Language, Legitimacy, and the Project of Critique. *Alternatives*, vol. 27, no 3, pp. 327–350. DOI: 10.1177/030437540202700303
- Bernauer T., Gampfer R. (2013) Effects of Civil Society Involvement on Popular Legitimacy of Global Environmental Governance. *Global Environmental Change*, vol. 23, no 2, pp. 439–449. DOI: 10.1016/j.gloenvcha.2013.01.001
- Bernauer T., Mohrenberg S., Koubi V. (2016) *How Relevant Are Input and Output*

Performance in International Environmental Governance? Zurich: National Centre of Competence in Research (NCCR) Challenges to Democracy in the 21st Century, Working Paper No. 94.

Bernstein S. (2001) *The Compromise of Liberal Environmentalism*, New York: Columbia University Press.

Bernstein S. (2011) Legitimacy in Intergovernmental and Non-State Global Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 17–51. DOI: 10.1080/09692290903173087

Bernstein S., Cashore B. (2007) Can Non-State Global Governance Be Legitimate? An Analytical Framework. *Regulation and Governance*, vol. 1, no 4, pp. 347–371. DOI: 10.1111/j.1748-5991.2007.00021.x

Bexell M., Jönsson K. (2018) Audiences of (De)Legitimation in Global Governance. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 119–133.

Bieler A., Bonefeld W., Burnham P., Morton A.D. (2006) *Global Restructuring, State, Capital and Labour: Contesting Neo-Gramscian Perspectives*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Binder M., Heupel M. (2015) The Legitimacy of the UN Security Council: Evidence from Recent General Assembly Debates. *International Studies Quarterly*, vol. 59, no 2, pp. 238–250. DOI: 10.1111/isqu.12134

Bodansky D.M. (1999) The Legitimacy of International Governance: A Coming Challenge for International Environmental Law? *American Journal of International Law*, vol. 93, no 3, pp. 596–624. DOI: 10.2307/2555262

Bonditti P., Bigo D., Gros F. (eds.) (2017) *Foucault and the Modern International: Silences and Legacies for the Study of World Politics*, New York: Palgrave Macmillan.

Brassett J. (2018) *Affective Politics of the Global Event: Trauma and the Resilient Market Subject*, Abingdon: Routledge.

Brassett J., Tsingou E. (2011) The Politics of Legitimate Global Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 1–16. DOI: 10.1080/09692290.2010.495297

Buchanan A., Keohane R.O. (2006) The Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics & International Affairs*, vol. 20, no 4, pp. 405–437. DOI: 10.1111/j.1747-7093.2006.00043.x

Büthe T., Mattli W. (2011) *The New Global Rulers: The Privatization of Regulation in the World Economy*, Princeton: Princeton University Press.

Cashore B. (2002) Legitimacy and Privatization of Environmental Governance: How Non-State Market-Driven (NSMD) Governance Systems Gain Rule-Making Authority. *Governance*, vol. 15, no 4, pp. 503–530. DOI: 10.1111/1468-0491.00199

Chandler D. (2014) *Resilience: The Governance of Complexity*, Abingdon: Routledge.

Chomsky N. (2012) *Occupy*, New York: Penguin.

Clark I. (2003) Legitimacy in a Global Order. *Review of International Studies*, vol. 29, no 1, pp. 75–95. DOI: 10.1017/S0260210503005904

Clark I. (2005) *Legitimacy in International Society*, Oxford: Oxford University Press.

Clark I. (2007) *International Legitimacy and World Society*, Oxford: Oxford University Press.

Cox R.W. (1983) Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method. *Millennium: Journal of International Relations*, vol. 12, no 2, pp. 162–175. DOI: 10.1177/03058298830120020701

Cox R.W. (1987) *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History*, New York: Columbia University Press.

Cudworth E., Hobden S. (2018) *The Emancipatory Project of Posthumanism*, Abingdon: Routledge.

- Curtin D., Senden L. (2011) Public Accountability of Transnational Private Regulation: Chimera or Reality? *Journal of Law and Society*, vol. 38, no 1, pp. 163–188. DOI: 10.1111/j.1467-6478.2011.00539.x
- De Cremer D., Tyler T. (2007) The Effects of Trust and Procedural Fairness on Cooperation. *Journal of Applied Psychology*, vol. 92, pp. 639–649. DOI: 10.1037/0021-9010.92.3.639
- De Sousa Santos B. (ed.) (2007) *Cognitive Justice in a Global World: Prudent Knowledges for a Decent Life*, Lexington.
- Deleuze G., Guattari F. (1991) Percept, Affect, and Concept. *What Is Philosophy?* (trans. Tomlinson H., Burchell G.), New York: Columbia University Press, pp. 163–199.
- Della Porta D., Tarrow S.J. (eds.) (2005) *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Dellmuth L.M. (2016) The Knowledge Gap in World Politics: Assessing the Sources of Citizen Awareness of the United Nations Security Council. *Review of International Studies*, vol. 42, no 2, pp. 673–700. DOI: 10.1017/S0260210515000467
- Dellmuth L.M. (2018) Individual Sources of Legitimacy Beliefs: Theory and Data. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 37–55.
- Dellmuth L.M., Scholte J.A., Tallberg J. (2019) Institutional Sources of Legitimacy for International Organizations: Beyond Procedure versus Performance. *Review of International Studies*. DOI:10.1017/S26021051900007X
- Dellmuth L.M., Scholte J.A., Tallberg J., Verhaegen S. (n.d.) *The Elite-Citizen Gap in International Organization Legitimacy*, unpublished paper.
- Dellmuth L.M., Tallberg J. (2015) The Social Legitimacy of International Organizations: Interest Representation, Institutional Performance, and Confidence Extrapolation in the United Nations. *Review of International Studies*, vol. 41, no 3, pp. 451–475. DOI: 10.1017/S0260210514000230
- Dellmuth L.M., Tallberg J. (2016) *Elite Communication and Popular Legitimacy in Global Governance*, unpublished paper.
- Dellmuth L.M., Tallberg J. (2018) Why National and International Legitimacy Beliefs Are Linked: Social Trust as an Antecedent Factor. *Review of International Organizations*, pp. 1–27. DOI: 10.1007/s11558-018-9339-y
- Dingwerth K. (2007) *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dingwerth K., Witt A., Lehmann I., Reichel E., Weise T. (2019) *International Organizations under Pressure: Legitimizing Global Governance in Challenging Times*, Oxford: Oxford University Press.
- Easton D. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Easton D. (1975) A Re-Assessment of the Concept of Political Support. *British Journal of Political Science*, vol. 5, no 4, pp. 435–457. DOI: 10.1017/S0007123400008309
- Ebrahim A., Weisband E. (eds.) (2007) *Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ecker-Ehrhardt M. (2011) Cosmopolitan Politicization: How Perceptions of Interdependence Foster Citizens' Expectations in International Institutions. *European Journal of International Relations*, vol. 18, no 3, pp. 481–508. DOI: 10.1177/1354066110391823
- Ecker-Ehrhardt M. (2016) Why Do Citizens Want the UN to Decide? Cosmopolitan Ideas, Particularism and Global Authority. *International Political Science Review*, vol. 37, no 1, pp. 99–114. DOI: 10.1177/0192512114540189
- Ecker-Ehrhardt M., Wessels B. (2013) Input- oder Output-Politisierung internationaler Organisationen? Der kritische Blick der Bürger auf Demokratie und Leis-

tung. *Die Politisierung der Weltpolitik* (eds. Zürn M., Ecker-Ehrhardt M.), Berlin: Suhrkamp Verlag, pp. 36–60.

Edkins J. (2008) Biopolitics, Communication and Global Governance. *Review of International Studies*, vol. 34, no 1, pp. 211–232. DOI: 10.1017/S0260210508007870

Esaïasson P., Persson M., Gilljam M., Lindholm T. (2019) Reconsidering the Role of Procedures for Decision Acceptance. *British Journal of Political Science*, vol. 49, no 1, pp. 291–314. DOI: 10.1017/S0007123416000508

Franck T.M. (1990) *The Power of Legitimacy among Nations*, Oxford: Oxford University Press.

Furia P. (2005) Global Citizenship, Anyone? Cosmopolitanism, Privilege and Public Opinion. *Global Society*, vol. 19, no 4, pp. 331–359. DOI: 10.1080/13600820500242415

Gabel M., Scheve. K. (2007) Estimating the Effect of Elite Communications on Public Opinion Using Instrumental Variables. *American Journal of Political Science*, vol. 51, no 4, pp. 1013–1028. DOI: 10.1111/j.1540-5907.2007.00294.x

Gibson J., Caldeira G.A., Kenyatta Spence L. (2005) Why Do People Accept Public Policies They Oppose? Testing Legitimacy Theory with a Survey-Based Experiment. *Political Research Quarterly*, vol. 58, no 2, pp. 187–201. DOI: 10.1177/106591290505800201

Giddens A. (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley: University of California Press.

Giddens A. (1985) *The Nation-State and Violence*, Cambridge: Polity.

Gill S. (1992) *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gill S. (2008) *Power and Resistance in the New World Order*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gilpin R. (1988) The Theory of Hegemonic War. *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 18, no 4, pp. 591–613. DOI: 10.2307/204816

Gleckman H. (2018) *Multistakeholder Governance and Democracy. A Global Challenge*, Abingdon: Routledge.

Gronau J., Schmidtke H. (2016) The Quest for Legitimacy in World Politics: International Institutions' Legitimation Strategies. *Review of International Studies*, vol. 42, no 3, pp. 535–557. DOI: 10.1017/S0260210515000492

Habermas J. (1973) *Legitimation Crisis*, London: Heinemann.

Hale T., Held, D., Young K. (2013) *Gridlock: Why Global Cooperation Is Failing When We Need It Most*, Cambridge: Polity Press.

Hall T.H., Ross A.A.G. (2015) Affective Politics after 9/11. *International Organization*, vol. 69, no 4, pp. 847–879. DOI: 10.1017/S0020818315000144

Helfer L., Schowalter A.E. (2017) *Opposing International Justice: Kenya's Integrated Backlash Strategy against the ICC*. iCourts Working Paper Series, No. 83.

Hewstone M. (1986) *Understanding Attitudes to the European Community: A Social-Psychological Study in Four Member-States*, Cambridge: Cambridge University Press.

Hobolt S.B. (2012) Citizens Satisfaction with Democracy in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, no 1, pp. 88–105. DOI: 10.1111/j.1468-5965.2011.02229.x

Hooghe L., Lenz T., Marks G. (2018) Contested World Order: The Delegation of International Governance. *Review of International Organizations*, pp. 1–13. DOI: 10.1007/s11558-018-9334-3

Hurd I. (1999) Legitimacy and Authority in International Politics. *International Organization*, vol. 53, no 2, pp. 379–408. DOI: 10.1162/002081899550913

Hurd I. (2007) *After Anarchy: Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Hurrelmann A., Schneider S., Steffek J. (eds.) (2007) *Legitimacy in an Age*

of *Globalization*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Hutchison E., Bleiker R. (2014) Theorizing Emotions in World Politics. *International Theory*, vol. 6, no 3, pp. 491–514. DOI: 10.1017/S1752971914000232

Inglehart R. (1970) Cognitive Mobilization and European Identity. *Comparative Politics*, vol. 3, no 1, pp. 45–70. DOI: 10.2307/421501

Johnson T. (2011) Guilt by Association: The Link between States' Influence and the Legitimacy of Intergovernmental Organizations. *Review of International Organizations*, vol. 6, no 1, pp. 57–84. DOI: 10.1007/s11558-010-9088-z

Keck M.E., Sikkink K. (1998) *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Keohane R.O. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Kindleberger C.P. (1973) *The World in Depression 1929–1939*, London: Penguin Press.

Kirton J.J., Daniels J.P., Freytag A. (eds.) (2001) *Guiding Global Order: G8 Governance in the Twenty-First Century*, Aldershot: Ashgate.

Kritzinger S. (2003) The Influence of the Nation-State on Individual Support for the European Union. *European Union Politics*, vol. 4, no 2, pp. 219–241. DOI: 10.1177/1465116503004002004

Krücken G., Drori G.S. (eds.) (2009) *World Society: The Writings of John W. Meyer*, Oxford: Oxford University Press.

Lake D.A. (2009) Open Economy Politics: A Critical Review. *Review of International Organizations*, vol. 4, no 3, pp. 219–244. DOI: 10.1007/s11558-009-9060-y

Larner W., Walters W. (eds.) (2004) *Global Governmentality: Governing International Spaces*, Abingdon: Routledge.

Lenz T., Viola L.A. (2017) Legitimacy and Institutional Change in International Organisations: A Cognitive

Approach. *Review of International Studies*, vol. 43, no 5, pp. 939–961. DOI: 10.1017/S0260210517000201

Lindberg L.N., Scheingold S.A. (1970) *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Lipset S.M. (1960) *Political Man: The Social Basis of Politics*, New York: Doubleday & Company.

Loveless M., Rohrschneider R. (2011) Public Perceptions of the EU as a System of Governance. *Living Reviews in European Governance*, vol. 6, no 2, pp. 1–37. DOI: 10.12942/lreg-2011-2

Lukes S. (2005) *Power: A Radical View*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Mann M. (1986) *The Sources of Social Power, Volume I: A History of Power from the Beginning to AD 1760*, Cambridge: Cambridge University Press.

Mansfield E.D., Mutz D. (2009) Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety. *International Organization*, vol. 63, no 3, pp. 425–457. DOI: 10.1017/S0020818309090158

Meisler S. (2008) *Kofi Annan: A Man of Peace in a World of War*, Hoboken: Wiley.

Merton R.K. (1949) *Social Theory and Social Structure*, New York: Free Press.

Mittelman J.H. (2011) *Contesting Global Order: Development, Global Governance, and Globalization*, Abingdon: Routledge.

Morse J.C., Keohane R.O. (2014) Contested Multilateralism. *Review of International Organizations*, vol. 9, no 1, pp. 385–412. DOI: 10.1017/S0020818309090158

Muñoz J., Torcal M., Bonet E. (2011) Institutional Trust and Multilevel Government in the European Union: Congruence or Compensation? *European Union Politics*, vol. 12, no 4, pp. 551–574. DOI: 10.1177/1465116511419250

Nederveen Pieterse J. (2018) *Multipolar Globalizations: Emerging Economies and Development*, Abingdon: Routledge.

Norris P. (2000) Global Governance & Cosmopolitan Citizens. *Governance in a*

Globalizing World (eds. Nye J.S., Donahue J.D.), Washington, DC: Brookings Institution Press, pp. 155–177.

Norris P. (2009) Confidence in the United Nations: Cosmopolitan and Nationalistic Attitudes. *The International System, Democracy, and Values* (eds. Esmer Y., Pettersson T.), Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, pp. 17–48.

Norris P., Inglehart R. (2019) *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge: Cambridge University Press.

O'Brien R.O., Goetz A.-M., Scholte J.A., Williams M.A. (2000) *Contesting Global Governance: Multilateral Economic Institutions and Global Social Movements*, Cambridge: Cambridge University Press.

Parsons T. (1960) *Structure and Process in Modern Societies*, Glencoe, IL: Free Press.

Paterson M. (2010) Legitimation and Accumulation in Climate Change Governance. *New Political Economy*, vol. 15, no 3, pp. 345–368. DOI: 10.1080/13563460903288247

Picq M.L., Thiel M. (eds.) (2015) *Sexualities in World Politics: How LGBTQ Claims Shape International Relations*, Abingdon: Routledge.

Postel-Vinay K. (2011) *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris: Presses de Sciences Po.

Raymond M., DeNardis L. (2015) Multistakeholderism: Anatomy of an Inchoate Global Institution. *International Theory*, vol. 7, no 3, pp. 572–616. DOI: 10.1017/S1752971915000081

Reus-Smit C. (2007) International Crises of Legitimacy. *International Politics*, vol. 44, no 2, pp. 157–174. DOI: 10.1057/palgrave.ip.8800182

Robertson R. (1992) *Globalization: Social Theory and Global Culture*, London: Sage.

Robinson W.I. (2011) Giovanni Arrighi: Systemic Cycles of Accumulation, Hegemonic Transitions, and the Rise of China. *New Political Economy*, vol. 16, no 2, pp. 267–280. DOI: 10.1080/13563467.2010.512657

Rosenau J.N., Czempiel E.-O. (eds.) (1992) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Runyan A.S., Peterson V.S. (2014) *Global Gender Issues in the New Millennium*, Boulder: Westview.

Rupert M. (1995) *Producing Hegemony: The Politics of Mass Production and American Global Power*, Cambridge: Cambridge University Press.

Scharpf F.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.

Scheve K.F., Slaughter M.J. (2001) What Determines Individual Trade-Policy Preferences? *Journal of International Economics*, vol. 54, no 2, pp. 267–292. DOI: 10.1016/S0022-1996(00)00094-5

Schlipphak B. (2015) Measuring Attitudes toward Regional Organizations outside Europe. *Review of International Organizations*, vol. 10, no 3, pp. 351–375. DOI: 10.1007/s11558-014-9205-5

Scholte J.A. (2005) *Globalization: A Critical Introduction*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Scholte J.A. (2011) Towards Greater Legitimacy in Global Governance. *Review of International Political Economy*, vol. 18, no 1, pp. 110–120. DOI: 10.1080/09692290.2011.545215

Scholte J.A. (2014) Reinventing Global Democracy. *European Journal of International Relations*, vol. 20, no 1, pp. 3–28. DOI: 10.1177/1354066111436237

Scholte J.A. (ed.) (2015) *Global Cooperation through Cultural Diversity: Remaking Democracy?* Duisburg: Centre for Global Cooperation Research (Global Dialogues 8).

Scholte J.A. (2018) Social Structure and Global Governance Legitimacy. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 75–97.

Scholte J.A., Fioramonti L., Nhema A.G. (eds.) (2016) *New Rules for Glob-*

al Justice: Structural Redistribution in the Global Economy, London: Rowman & Littlefield International.

Scholte J.A., Tallberg J. (2018) Theorizing the Institutional Sources of Global Governance Legitimacy. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 56–74.

Scholte J.A. (forthcoming) Post-Liberal Global Democracy: New Methodology for New Praxis. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. DOI: 10.1007/s40647-019-00265-3

Schuck A.R.T., De Vreese C.H. (2006) Between Risk and Opportunity: News Framing and Its Effects on Public Support for EU Enlargement. *European Journal of Communication*, vol. 21, no 1, pp. 5–32. DOI: 10.1177/0267323106060987

Schulmeister P. (ed.) *Democracy on the Move: European Elections – One Year To Go*, Brussels: European Union.

Scott R. (1991) Unpacking Institutional Arguments. *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (eds. Powell W.W., DiMaggio P.), Chicago, IL: Chicago University Press, pp. 164–182.

Shiva V. (2005) *Earth Democracy*, Boston, MA: South End.

Sklair L. (2001) *The Transnational Capitalist Class*, Oxford: Blackwell.

Slaughter S. (2015) The G20's Role in Legitimizing Global Capitalism: Beyond Crisis Diplomacy? *Contemporary Politics*, vol. 21, no 4, pp. 384–398. DOI: 10.1080/13569775.2015.1013292

Smeltz D., Daalder I., Friedhoff K., Kafura C., Wojtowicz L. (2018) *America Engaged: American Public Opinion and US Foreign Policy*, Chicago: Chicago Council on Global Affairs.

Smith J., Karides M., Becker M., Brunelle D., Chase-Dunn Ch., Della Porta D. (2014) *Global Democracy and the World Social Forums*, Abingdon: Routledge.

Sommerer T., Agné H. (2018) Consequences of Legitimacy in Global Governance. *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences* (eds. Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A.), Oxford: Oxford University Press, pp. 153–168.

Suchman M.C. (1995) Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, vol. 20, no 3, pp. 571–610. DOI: 10.5465/amr.1995.9508080331

Symons J. (2011) The Legitimation of International Organisations: Examining the Identity of the Communities that Grant Legitimacy. *Review of International Studies*, vol. 37, no 5, pp. 2557–2583. DOI: 10.1017/S026021051000166X

Tallberg J., Bäckstrand K., Scholte J.A. (eds.) (2018) *Legitimacy in Global Governance: Sources, Processes, and Consequences*, Oxford: Oxford University Press.

Tallberg J., Sommerer, T., Squarito T., Lundgren M. (2016) The Performance of International Organizations: An Output-Based Approach. *Journal of European Public Policy*, vol. 23, no 7, pp. 1077–1096. DOI: 10.1080/13501763.2016.1162834

Tallberg J., Zürn M. (2019) The Legitimacy and Legitimation of International Organizations: Introduction and Framework. *Review of International Organizations*, pp. 1–26. DOI: 10.1007/s11558-018-9330-7

Tomkins S.S. (2008) *Affect Imagery Consciousness: The Complete Edition*, New York: Springer.

Torgler B. (2008) Trust in International Organizations: An Empirical Investigation Focusing on the United Nations. *Review of International Organizations*, vol. 3, no 1, pp. 65–93. DOI: 10.1007/s11558-007-9022-1

Tyler T.R. (1990) *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*, New Haven, CT: Yale University Press.

Tyler T.R. (2006) Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation. *Annual Review of Psychology*, vol. 57,

pp. 375–400. DOI: 10.1146/annurev.psych.57.102904.190038

Van Leeuwen T. (2008) *Discourse and Practice: New Tools for Critical Discourse Analysis*, Oxford: Oxford University Press.

Verhaegen S., Tallberg J., Scholte J.A. (n.d.) *Explaining Elite Perceptions of Legitimacy in Global Governance*, unpublished paper.

Voeten E. (2013) Public Opinion and the Legitimacy of International Courts. *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 14, no 2, pp. 411–436. DOI: 10.1515/til-2013-021

Wang F.-L. (2017) *The China Order: Centralia, World Empire, and the Nature of Chinese Power*, Albany: SUNY Press.

Weber M. (1922) *Economy and Society*, Berkeley, CA: University of California Press.

Weiss T.G., Wilkinson R. (eds.) (2018) *International Organization and Global Governance*, Abingdon: Routledge.

Williams M.C. (2003) Words, Images, Enemies, Securitization and International Politics. *International Studies Quarterly*, vol. 47, no 4, pp. 511–531. DOI: 10.1046/j.0020-8833.2003.00277.x

Worth O. (2015) *Rethinking Hegemony*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Zakaria F. (2011) *The Post-American World*, New York: Norton.

Zaum D. (ed.) (2013) *Legitimizing International Organizations*, Oxford: Oxford University Press.

Zürn M. (2018) *A Theory of Global Governance*, Oxford: Oxford University Press.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-77-93

New Cold War and the Crisis of the Liberal Global Order

Greg SIMONS

PhD, University of Canterbury, New Zealand

Associated Researcher at the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation; Associate Professor in Political Science

Uppsala, University in Sweden, IRES, Box 514, SE-751 20 Uppsala, Sweden

E-mail: gregmons@yahoo.com

ORCID: 0000-0002-6111-5325

Marina A. KUKARTSEVA

Marina Glaser (Kukartseva)

Doctor of Political Philosophy, Professor

Faculty of World Economy and World Politics, Department of International Relations

National Research University Higher School of Economics, 101000, Myasnitskaya St.,

20, Moscow, Russian Federation

E-mail: mkukartseva@gmail.com

ORCID: 0000-0002-7069-4779

CITATION: Simons G., Kukartseva M.A. (2019) New Cold War and the Crisis of the Liberal Global Order. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 77–93. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-77-93

Received: 22.01.2019.

ABSTRACT. *Currently, international relations and the global order are in turmoil and disorder. The bases of the international order and the means by which it was regulated are in the process of being dismantled, such as the central considerations of the Treaty of Westphalia that guided international politics and diplomacy for centuries. As the world becomes increasingly polarised into different opposing and competing geopolitical camps, the question needs to be asked, why is this happening? The answer seems to lie, at least in part, in a rapidly evolving and changing system of global political hegemony, where liberal democracy is on the wane. This is also further influenced by the declining economic and military power of the West, where the US is still the unipolar hegemony, but*

is declining in its hard power and ability to manage/control international affairs as it was able to do in the 1990s (such as the First Gulf War in 1990–91 and Kosovo in 1999). This paper analyses the rise and decline of the West, and the international consequences and results. A conclusion of this paper, although the West is significantly weakened in terms of its political, military and economic power, it is trying to stave off its decline. Therefore, the 'New Cold War' is an important element in this strategy as a means to try and unite a divided and wary domestic audience by attempting to invoke the spectre of a foreign 'threat' and to do this through the concept of a crisis. A crisis represents an extraordinary situation, which if accepted, becomes the basis for applying extraordinary mea-

tures to 'rescue' the public from the hazard. It is a means to try and bargain the public's freedom for their sense of security.

KEY WORDS: *New Cold War, international relations, Russia, United States, diplomacy, geopolitics, global liberalism, hegemony*

Introduction

The global liberal order has been guided by sets of norms and values (individual freedoms, multi-culturalism and globalisation), messianic and expansionist (seeking to 'convert' non-liberal democracies by force or attraction), and financially and militarily upheld by the United States. The end of the Cold War in the early 1990s, which was brought about by the collapse of the Soviet Union in 1991, saw the end of the decades long bipolar global order that influenced international relations through two very different ideological and cultural visions of the organisation of society. This was greeted with enthusiasm and a moment of great potential for a new human future, such as Francis Fukuyama's declaration of the 'end of history.' However, simultaneously others saw this crucial point in human history in another light and one of victory and defeat. That of the victory of capitalism and liberal democracy, which had 'defeated' communism ... and to the victors go the spoils. After almost three decades as the unipolar hegemony, the United States and liberal democracy are facing a crisis and a struggle for not only their global hegemony,¹ but also for their continued existence. This change of fortunes is reflected over time in how inter-

national relations are managed by significant actors.

Not so long ago in recent history, perhaps not more than 10 years ago, there was no talk of a New Cold War. But in the last five years, especially, there has been a greater level of consensus on the existence of a New Cold War. The various underlying reasons, and who is to blame for the situation, have been disputed. But in order to understand the current situation, there is a need to go back in history to a point in time when international relations were very different, where the world witnessed the emergence of a bipolar world order – the Soviet Union and the United States. There were two very different systems and visions of an ideal vision of society, and the collapse of this system in 1991, which saw the rise of a unipolar world international order.

This paper seeks to understand the current crisis in international relations, the tensions between the West and Russia, through understanding and analysing the massive changes taking place in terms of the crisis of liberal democracy and the emergence of a New Cold War. Of particular interest is the role and significance of the concept of a "crisis" and how it can be operationalised in the context of international relations, especially the potential to constrain and restrain the foreign policy options of an opponent/competitor. There is a clear role and use of an emotional logic, which employs the use of values and norms in international relations, which has replaced the system of rational logic and an understanding of national interest. As such, the international system is much more volatile and unpredictable, creating an environment of increased risks and hazard.

1 For the purposes of this paper, hegemony is understood as a specific form of domination of international affairs by a state that uses its advantages possessed in resources and power to set the rules for the world order and to influence other states, by attraction or coercion, to conform to those rules and interests of the dominant state.

Background: Creation of the Liberal Global Order

The global liberal order was founded upon notions of values and norms in an understanding of the way the international order was managed, and not upon sets of national interests and realist priorities. *Pax Britannica* of the 19th century can be considered as embodying the notions of free trade and creating sets of rules to promote national interest, the creation of the League of Nations in the wake of World War One can be considered an attempt to further systematise and codify the global order in favour of Western hegemony. The global liberal order was re-established at the end of the Second World War with Bretton Woods Agreement, and initially it did deliver economic prosperity and political freedoms. However, from the 1970s it has been shaken by oil shocks and economic crises, which has led to increasing calls for change.² Until relatively recently, it was assumed and taken on faith that there was no alternative to the global liberal order, and there was a convergence of countries such as China and Russia into this system.³ Before the current times of trouble, the origins of the concept and practice were based upon a common humanitarian vision.

The basic tenants of liberalism revolved around the idea of global individual and economic freedoms, and a world that was guided by cooperative values and norms.

[...] all humans share some core experiences, values and interests, and that no human group is inherently superior to all others. Cooperation is therefore more sensible than conflict. All humans should work together to protect their common values and advance their common interests. And the best way to foster such cooperation is to ease the movement of ideas, goods, money and people across the globe.⁴

On a superficial level of taking these eloquent words and desires at face value, there is a somewhat utopian world vision. There are those that defend liberalism as being neither a myth nor an accident, but as a conscious and deliberate desire to reshape world politics during the emergence of the Cold War between the US-led world and the Soviet-led world.⁵ Those who support liberalism claim that it is responsible for the long period of relative peace in the Western world, and that it is the primary driving factor for the US engagement in global affairs. However, a realist interpretation of the 70 years of relative peace is not owed to the presence of a political ideology, but rather the calculations and risks of a very dangerous nuclear balance of power between the US and Soviet Union.⁶ Therefore, the perception and actions were not based on value and norm based assertions and projections of justice, but rather prudent action that is required to ensure the interests and survival of mankind.

2 Guillén M. (2019) The Demise of the Global Liberal Order. IISS, January 17, 2019. Available at: <https://www.iiss.org/blogs/survival-blog/2019/01/demise-of-the-global-liberal-order>; Tocci N. (2018) The Demise of the International Liberal Order and the Future of the European Project. *Istituto Affari Internazionali*, November 19, 2018. Available at: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/demise-international-liberal-order-and-future-european-project>, accessed 30.06.2019.

3 Wright T. (2018) The Return to Great-Power Rivalry Was Inevitable. *The Atlantic*, September 12, 2018. Available at: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/09/liberal-international-order-free-world-trump-authoritarianism/569881/>, accessed 30.06.2019.

4 Harari Y.N. (2018) We Need a Post-Liberal Order Now. *The Economist*, November 26, 2018. Available at: <https://www.economist.com/open-future/2018/09/26/we-need-a-post-liberal-order-now>, accessed 30.06.2019.

5 Mazarr M.J. (2018) The Real History of the Liberal Order: Neither Myth Nor Accident. *Foreign Affairs*, August 7, 2018. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-08-07/real-history-liberal-order>, accessed 30.06.2019.

6 Allison G. (2018) The Truth About the Liberal Order: Why it Didn't Make the Modern World. *Foreign Affairs*, August 28, 2018. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2018-08-28/truth-about-liberal-order>, accessed 30.06.2019.

As global trends and processes saw the eventual collapse of the bipolar world of the old Cold War, and the United States and global liberalism emerge as the new global hegemony, liberalism embarked upon a much more expansionist and messianic path in international relations. One concrete example and illustration of this is the creation of the notion of 'liberal peace.' This is the value based assumption that liberal democracies do not go to war against one another, but the threatening aspect was that this was used as a justification for using pre-emptive military force against what are labelled as non-democracies. This was characterised as an inevitable process in a truly Orwellian understanding (war as peace) of fostering democracy with the use of hard military force against the 'opponents of democracy'.

This was accompanied by the dropping of long standing means of regulating the use of military force through the use of Just War theory, which requires weighing and balancing interests and outcomes of the application of military force. It simply took too long to articulate reasonable and logical arguments for the coming "humanitarian" wars. Instead, the expedient justification was found in vague emotional and value-based mechanisms as the Responsibility to Protect (R2P). In 2011, the first application of the R2P concept against Libya amply demonstrated the superiority of using more realist forms of logic and argumentation. This is the problem at the international level, domestic problems also follow a similar pattern of lack of transparency and accountability, and a demand for faith in the system.

Liberal democracy is also being undermined by a tendency to emphasize "liberal" at the expense of "democracy." In this kind of politics, rulers are insulated from democratic accountability by a panoply of restraints that limit the range of policies they can deliver. Bureaucratic bodies, autonomous regulators, and independent courts set policies, or they are imposed from outside by the rules of the global economy.

In his new and important book *The People vs. Democracy*, the political theorist Yascha Mounk calls this type of regime – in apt symmetry with illiberal democracy – "undemocratic liberalism". He notes that our political regimes have long stopped functioning like liberal democracies and increasingly look like undemocratic liberalism.⁷

Liberal democracy began as a movement based on the notion of individual freedoms and rights, where liberal democracy as a number of individual nation states creates a network of states around a powerful hegemonic state that forms the concept of global liberal democracy. However, it has gradually evolved into a brand label, but something that it was established in opposition to where group consensus is enforced, and it is neither liberal nor democratic in nature. An individual that deviates from the official and mainstream liberal narrative runs the risk of being ostracized, being subjected to character assassination, including being asserted as agent of the named other. It is very much on the defensive and facing an increasingly assertive challenge by so-called populist forces, which occurs at the very same time as a discernible shift in power and influence in international relations.

7 Rodrik D. (2018) The Double Threat to Liberal Democracy. *Project Syndicate*, February 13, 2018. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/double-threat-to-liberal-democracy-by-dani-rodrik-2018-02?barrier=accesspaylog>, accessed 30.06.2019.

A Crisis and its Significance in International Relations

The crisis in international relations is owed in large part to the decline of the Western and liberal global hegemony. There has been a steadily increasing amount of commentary on the prospects and a Western decline and what this may mean for the system of international relations. In a 2012 article in *The Atlantic*, that there is a steady decline in the economic and military might of the West, the US in particular. It also noted, there is the influence of self-inflicted harm that has been born from strategic complacency and significant foreign policy errors of judgement (for example, Iraq in 2003 and Libya in 2011).⁸ The global hegemony of the West has rested for decades upon the soft power of liberalism and the hard power of US military might. Both of these aspects have been weakened significantly following the end of the old Cold War to the point where more commentators are invoking the use of the concept of crisis.

This requires further inquiry with two interrelated questions, what is a crisis, and why is it significant to invoke one at this moment in time? A crisis is generally considered as being an extra-ordinary event, a situation and condition that breaks the normal routine and functioning of society [Boin, t'Hart, Stern, Sundelius 2005]. The term "crisis" is often invoked in the public sphere, often it is not clearly defined what exactly is meant and what is entailed. From a theoretical perspective, a crisis can be defined as being present when three simultaneously present aspects can be found. 1) A *threat to values*, which can involve a threat to hu-

man life, property, the economy, state integrity and many other examples. 2) The element of *uncertainty* is present, the shortage of reliable information and the often rapid pace of events make the ability to predict what is going to happen next very difficult, which can raise the perceived levels of risk and threat being faced. 3) *Time constraint* is the final part of the puzzle, which is in connection to the simple calculation that the longer a crisis event continues the more damage is done, which necessitates a rapid resolution in order to ensure a speedier and effective recovery process in the road back to 'normality' [Boin, t'Hart, Stern, Sundelius 2005, pp. 2–4]. It is important to distinguish between the tangible (physical) elements of a crisis and the intangible elements (psychological, including perception and opinion).

A crisis is not only a period of a heightened sense of risk and threat, but it is also a highly symbolic and politically charged event. When it comes to understanding what societal values are at stake, these become readily apparent in the communication around a crisis. "These values tend to be broadly defined societal values such as security, safety, economic development, democratic legitimacy, environmental protection, and so on" [Nohstedt 2011, p. 201]. Value expectations are based upon notions and understandings of socially imposed rules or norms, interpretations of law and regulations, national and international mandates, and public expectations/opinion.

One of the important implications and effects of a crisis, when the concept is evoked, it signals a period of an extraordinary situation and this permit the invoker to introduce extraordinary mea-

8 Kupchan C.A. (2012) The Decline of the West: Why America Must Prepare for the End of Dominance. *The Atlantic*, March 20, 2012. Available at: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2012/03/the-decline-of-the-west-why-america-must-prepare-for-the-end-of-dominance/254779/>, accessed 30.06.2019.

tures that may otherwise be unacceptable to an affected society. Crises can be selectively used to shape instruments to enable greater leeway for an actor in the event of a crisis. “Crisis evaluations might contribute to institutionalise moral standards into formal rules or codes of conduct” [Nohstedt 2011, p. 201]. This owes, at least in part, to a crisis event precipitates a political call for action that is nominally and rhetorically meant to resolve the crisis at hand. This is intended to offer a specific situational logic, sometimes a false one, which is intended to prime and mobilise the intended audience to consent to the suggestion in order to alleviate the psychological discomfort that may be experienced by the audience within the communicated framework of humanitarian dilemmas. How does this relate to the system of international relations?

Contemporary tensions and strains in international relations were not always present. Some two to three decades ago was a period of optimism, and the continued expansion of global liberalism’s influence. In the 1990s and early 2000s, the Western and international communities became practically synonymous. The United States and their closest partners have quite confidently controlled the agenda of the leading international institutions. Due to the fact that this control has recently failed the community could act and completely bypass these institutions. At the same time, the story began with the attempts to include Russia in the Western international community. Cooperation with it was considered to be a strategic partnership. From the point of view of the West, Russia must be westernized, which means its political culture has to be reformed according to the Western normative vision of politics as “the highest guiding moral power”. The most important part of Western project was the further spreading of the western liberal norms of political and social life. Without it, the West was not ready to see Russia as

an equal partner [Lukin 2016, pp. 93–97]. The process of “Westernisation” of Russia was stopped after Vladimir Putin came to power after 2000, even though he initially followed a Western global liberal course via Russia’s integration in to the World Trade Organisation and the G7. However, the continued one-sided power relationship caused a reconsideration of the value and consideration of Russia’s national interests being replaced by vague value and norm based sets of rules and conduct that in effect rendered Russia to be an object of international relations rather than a subject of it.

From the perspective of the official Russian understanding and perspective of the current state of international relations, and more specifically the relations between Russia and the West, a number of important points are emerging. These issues were raised in 2007 with the presentation of President Putin’s well-known speech at a conference on international security in Munich. A further event – the Georgia-Ossetia conflict of 2008 have consistently worsened relations. The issue of Crimea reintegration with Russia in 2014 forced Russia to make a choice between conflict and capitulation. As soon as the choice was made in favor of the conflict, the discussion about Russia’s integration into the West became completely meaningless. Russia and the West are facing this reality with a growing gap between them.

Russia is not interested in dialogue from the standpoint of absolute non-alternative neo-liberal ideas. In terms of the national character, Russia traditionally is patriarchal, masculine conservative military state, where the army is considered as being one of the most important parts of this political body. That’s why the position of the West is nowadays regarded by the Russian elite as being unacceptable. Russian representation of politics is in almost complete contradiction with the ambitions of

the West to transform the world according to liberal ideas

In security matters, there is movement from the issues of local conflicts resolution, international terrorism, proliferation of nuclear weapon and disarmament, illicit drug trafficking and other types of trans-border crime to scenarios of an armed conflict between Russia and NATO. It is one again become the political reality, the parties started strengthening military capabilities along the NATO-Russian confrontation lines and engaged in the regular demonstration of power (including the flights of strategic bombers and missile launchers).⁹

The formal position of the West differs considerably from the Russian perspective. Many Western countries have undertaken a principally critical stance on Russian politics. Sometimes the statements coming from the West are not bordering on the theatrical, for example, the many calls for the people to prepare to resist in case of Russia's invasion.¹⁰ Given the history of a number of states, if they really feared an attack from Russia, their statements would be more conciliatory. For two generations, the Cold War has played a systemic role for Western political elites and ideological propaganda.

From one side, this is understandable: the rejection of military intervention in Europe and especially the annexation of territories forms part of the international political identity of the EU after World War II. The leading political forces in the European Union clearly follow a pro-Atlantic orientation. Some of them, however, attempt to maintain balance in their foreign policy stance such as Berlin, which is ready to maintain a dialogue with Moscow, but not deviating from the principles

and relying on the solidarity of the EU and NATO countries. However, the West needs to understand that the more it demonizes Russia with arguments about annexation, aggression, occupation, the further on it will move away from Russia.

By severely criticizing Moscow's actions, whilst being perceived as not acting in accordance with its words (such as the illegal presence of US troops in Syria), it is important not to burn the bridges in the end and not to give up the dialogue with it at all. The 'war' is going on because Russia rejects the very idea of being dominated and requires being treated as an equal with other global actors. Russia does not favor making concessions under pressure – both external and internal. The institutional matrix of Russian nation-building is foreign policy sovereignty and the ability to be self-protected on its own – Putin-Russia either will be sovereign or it will not exist at all. Other players on a world political arena do not want to admit it and try to force Russia compromise its integrity.

It seems from a Russian perspective that the West wants Russia to repeat the fate of the late Soviet Union and to commit what is in effect suicide. However, the various risks: local, regional and global, associated with the regime change in Moscow, are huge. Today's political elites in Russia are not the same as they were some 15 years ago, just like the Russian siloviki and they are unlikely to voluntarily agree to collective political suicide. However, while severely criticizing Moscow's actions, it is important not to burn the bridges in the end and not to give up dialogue completely. If now we still admit that the glass is still half full, we need to

9 Arbatov A. *Nuclear Arms Control: Ways To Overcome A Comprehensive Crises* // Russia : Arms Control, Disarmament and International Security . Moscow, IMEMO RAN, 2016. pp. 18, 22

10 Peck M. (2018) Russia Could Invade the Baltics with 845,000 Troops (But What Happens Next?). *National Interest*, January 2, 2018. Available at: <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/russia-could-invade-the-baltics-845000-troops-what-happens-23894>, accessed 30.06.2019.

look for ways to move forward, and then we need to understand major contemporary security issues:

1. There are certain things that need to be done together. For instance, fight against terrorism
2. To restore the atmosphere of mutual trust in the military cooperation.

The intensification of confrontation between Russia and the West can lead to the remilitarization of Europe, the spillover of the conflict to new regions (such as the Arctic) and even “nuclear chaos.” The expansion of NATO and the approach of the alliance to the Russian borders is a factor that doesn’t have only military consequences. It violates the principle of indivisibility of security and aggravates misunderstanding between Russia and Europe.

The Russian government positions its country as an autonomous Eurasian pole of power in a multi-centred world, possessing a special geopolitical orientation – both European and Asian. The main factor determining Russia’s behavior is that it now feels less like the periphery of Europe and more like the independent center of Eurasia. In this situation, the idea of absence of alternative in the cooperation between the EU and Russia is not imperative anymore.

Russia is suggesting the concept of ‘Great Eurasia.’ Russia is open to constructive cooperation with all partners. And Russia is ready to cooperate in the volume to which her partners agree. From the West these volumes are small, and from the other countries of the UN they are huge. The unity of the Western community is no longer an axiom, although it is unlikely to see the erosion of the community of the West and its institutions. Most likely, there will be a readjustment of relations within this community. The current global context of the debate on the challenge to US global hegemony predicts a possible transition from unipolarity to multipolarity.

The basis for hegemony is economic strength that translates into a dominant influence in global trade and finance. Maintenance of the capitalist world-economy in a form that benefits the hegemonic power requires, at times, military force [Flint 2017, p. 220].

Flint’s understanding of hegemony is based mostly upon the notion of hard power, which is easier to measure, and tends to neglect the soft power effect that is also important. It is important as this enables opportunities to be accomplished on the basis of positive relationship dynamics and therefore the absence of sufficient means to coerce an actor. Hard power is more easily understood and seen owing to its tangible and rational form and presence, and soft power can be overlooked owing to its intangible and often more emotionally inclined form. The above takes the form of creating alternative and competing institutions of hegemony, such as G20, BRICS, SCO, One Belt One Road and the Eurasian Economic Union that challenge the US and Western dominated institutions. This forms the basis of a number of geopolitical and geo-economic tensions between the US-led West with China and Russia.

Right now, the transatlantic allies have come close to the line, after which their relationship will never be the same. At the same time, the United States still remains the dominant partner in this connection. The US engages with the minimum of duties and responsibilities, but insistently demands absolute commitment from its partners. The economies of countries that are seen to trade and cooperate with opponents of the United States may be impacted through economic sanctions. In the case of Russia, it is first of all, actively implementing joint projects with energy and manufacturing countries of the European Union, for example Germany and the Gazprom pipelines. The situation of growing tensions in international relations has re-

sulted in some observers referring to and invoking the notion of the global affairs entering an era of a New Cold War.

Emergence of a New Cold War

At this stage, it should be duly noted that Russia and the West or even the United States should not be understood as being monolithic entities with an absolute lack of diversity of thought, opinion and interests. For example, recent elections and referendums held in the United Kingdom, Netherlands, Italy and the United States have revealed cracks in the liberal 'consensus' through the emergence of a block of anti-political establishment forces. This has increased the internal dimensions of the conflict that is now being openly fought, such as the Mueller Report or the conflict within the Trump administration on the question of the future of NATO or the maintaining troops illegally in Syria or not. This adds an additional layer to the already complex and strained system of international relations.

Origins of what has come to be known as the New Cold War have their origins at the end of the old Cold War, which saw the US enter the system of international relations as the unipolar power. Such an abrupt end of a stable, but risky era of a bipolar world order, created a brief window of opportunity that was greeted with enthusiasm. However, the United States treated the end of the Cold War more as a victory, rather than an opportunity.

But the Cold War as an ideological struggle disappeared only in part, despite Communism's implosion. On the American side, not so much had changed on that day (dissolution of the Soviet Union in December

1991). The Cold War was over, and the United States had won it. But most Americans still believed that they could only be safe if the world looked more like their own country and of the world's governments abided by the will of the United States.¹¹

According to the author of the New York Times opinion piece, the United States sought to capitalise on its advantage offered by the Soviet collapse and impose its will upon other countries in a manner that stressed power projection, territorial control and regime change. Fast forward until the end of the first decade of the 21st century, when Western hard power is visibly on the wane, and the attraction of liberal democracy is rapidly being eroded and a completely new global hierarchy seemed to be in the making [*Flockhart* 2016]. As a consequence, a lively debate has been gradually developing in academia as to whether a New Cold War exists or not. This is of course a matter of perspective and opinion, although there are dangers inherent in applying a brand association from a historical geopolitical event to the present day. Having given this caveat, there is growing consensus that a New Cold War does in fact exist.

A significant problem in an objective definition is derived from the very highly politicised nature of the current global crisis, where narratives and knowledge production are used by the competing sides to bestow legitimacy upon their causes and to erode the perceived legitimacy of their opponents. Research on the 'old' Cold War has created a solid research basis from which to start the inquiry. Some tentative research has been noted from earlier than the earlier stated spring 2014, concerning the prospects of a 'new' Cold War has been published. In 2008, Richard Sakwa pub-

11 Westad O.A. (2017) The Cold War and America's Delusion of Victory, Opinion. *The New York Times*, August 28, 2017. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/08/28/opinion/cold-war-american-soviet-victory.html?ref=opinion&r=0>, accessed 30.06.2019.

lished a paper on the debate concerning the dynamics of Russian foreign policy and the 'regime question' (concerning Vladimir Putin's rule). Sakwa contends that Cold War patterns of thinking began to emerge in connection to the discussion of Russia and its role in the world. For example, Richard Shirreff and Maciej Olex-Szczytowski's report *Arming for Deterrence: How Poland and NATO Should Counter a Resurgent Russia* from 2015 that assumes Russia's hostile military intent against the West based upon notions of opposing sets of norms and values. The report goes as far as to categorically state that "Russia has thus become the most serious geopolitical and military threat to NATO" (page 1). This characterisation very much fits the characterisation of a possible 'new' Cold War based on the premises of the 'old' Cold War. The end of the 'old' Cold War saw the US military as being put in an awkward position in terms of its assumed opponent, which was understood as a mass army based on the Warsaw Pact. However, it soon found itself on unfamiliar grounds in getting caught in various insurgencies, which it has not proved particularly well suited for in either doctrine or tactics. The possible emergence of a 'new' Cold War would place it on much more familiar grounds with a conventional state-based opponent. There are many subjective assumptions and assessments involved among those that advocate a 'new' Cold War has begun.

Russia's annexation of Crimea, invasion of Donbas, and continued threats to Ukraine and other European countries not only menace the stability of the post-Cold War order in Europe, but also pose a fundamental challenge to the assumptions about the strategic environment that have undergirded the

NATO alliance for the past quarter of a century [Kroenig 2015, p. 49].

It is evident in this text, the use of fear,¹² which is being used as a means to shape public opinion and perception to this new crisis. The logic used to reach such conclusions, by many concerned, is a path of understanding one's own security and interests objectives. However this is often done without understanding the other actor's sets of security and interest objectives, the information and knowledge available to them in reaching the policy and strategy decisions that are made. Therefore, it is critical to understand not only what drives the 'us' side, but also the equivalent factors that influence the 'other.' The main case study used in the 'new' Cold War research involves the scenario of Russia against the West (NATO and the European Union in particular). However, other Cold War scenarios do exist, such as in the Middle East [Gause 2014], as a result of Obama's 'Asia Pivot' [Ross 2012], Latin America and other geopolitical hotspots.

Even though the West characterises itself as offering a better quality of life, economic opportunity and military might, the means of communication implies a certain level of weakness in their position. There is an attempt to mask this through trying to project a binary world of ethical stance and legitimacy, rather than more concrete and tangible as well as measureable facets. The quantity and quality of mainstream framing of the 'crisis' of the New Cold War is important for being able to judge the cues and likely 'remedies' that are to be offered by liberal democracy in order to 'protect' themselves from the project threat. This is where the notion and use of moral panic is critical to understand.

12 Fear can be effective when two simultaneous psychological elements are present and resonate in the target audience: 1) the belief something bad can happen, in this case implied military threats from Russia; and 2) those Russian military threats can be experienced by them, hence the threat is on an unspecified wider level of "other European countries".

The idea of a moral panic is that it is a mechanism of creating change through manipulating perception and opinion. Its origin as “a concept was first used by Stanley Cohen in 1973 to describe orchestrated and mass mediated public campaigns aimed at generating fear of visibly identified ‘folk devils’” [Franklin, Hamer, Hanna, Kinsey, Richardson 2011, p. 152]. This is not to say that a moral panic is necessarily something that is tangible, but rather the promise of a risk or threat. Moral panics are intended to serve as a means to enable a change in law, policy or current practices, which is justified as being necessary to “protect” the public and the common good [Franklin, Hamer, Hanna, Kinsey, Richardson 2011, p. 152; Krinsky 2013, pp. 1–2]. As noted by Simons and Sumska-ya (2018), moral panics may also be used as a catalyst for other tasks, such as political regulation. This is to be understood as creating an environment of fear and caution in which the inhabitants are compliant to the will and the needs of the hegemonic political power.

Moral panic’s operationalisation connects to the political dimensions of the crisis that is encapsulated within the idea of the New Cold War, which is precipitated by the decline of Western power¹³ and global hegemony and the attempts to stave off this scenario. The tit-for-tat sanctions between the US and EU versus Russia have

caused both sides to become increasingly fatigued with each other at a time when the channels of communication between them are becoming increasingly restricted and political calls for a tougher stance on the other are gaining pace.

If there is one thing that the overwhelming majority of policymakers and experts in Moscow and Washington now agree on is that the current crisis is that the current crisis in US-Russia relations is spiralling in its character, systemic in its nature and lingering in its resolution prospects. The rest of the discourse is ripped between narratives of who’s to blame for what and interpretations on just how reasonable the US sanctions are or asymmetric Russia’s response is.¹⁴

There are an increasing number of stories appearing in the media that are documenting the gradually increasing tensions in Europe, which emphasize a narrative of the Cold War. The New York Times ran a headline in August 2017 – *US Troops Train in Eastern Europe to Echoes of the Cold War*¹⁵ or in Reuters a headline *Russia: Pence Balkans Comments Expose Washington’s Cold War Ideology*.¹⁶ Warnings have begun to appear in mainstream media headlines, such as the Washington Post’s *We’re on the Road to a New Cold War*.¹⁷ Others have resisted referring to the situation of the confrontation (in particu-

13 This decline has even been more recently openly admitted in high level government reports from leading Western countries, such as the United Kingdom’s parliamentary report on Libya (Libya: Examination of Intervention and Collapse and the UK’s Future Policy Options: Government Response to the Committee’s Third Report of Session 2016–17 (2016). *House of Commons. Foreign Affairs Committee*. Available at: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201617/cmselect/cmfa/834/834.pdf>, accessed 30.06.2019).

14 Suchkov M.A. (2017) What the Sanctions Really Mean for Russia. *National Interest*, August 6, 2017. Available at: <http://nationalinterest.org/feature/what-the-sanctions-really-mean-russia-21804>, accessed 30.06.2019.

15 Schmitt E. (2017) US Troops Train in Eastern Europe to Echoes of the Cold War. *The New York Times*, August 6, 2017. Available at: <https://www.nytimes.com/2017/08/06/world/europe/russia-america-military-exercise-trump-putin.html?mcubz=1>, accessed 30.06.2019.

16 Vasiljevic S. (2017) Russia: Pence Balkans Comments Expose Washington’s Cold War Ideology. *Reuters*, August 3, 2017. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-russia-usa-pence-idUSKBN1AJ2L1>, accessed 30.06.2019.

17 We’re on the Road to a New Cold War (2017). *The Washington Post*, July 31, 2017. Available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/were-on-the-road-to-a-new-cold-war/2017/07/31/213af6be-7617-11e7-8839-ec48ec4cae25_story.html?utm_term=.8574e2962235, accessed 30.06.2019.

lar originating in the wake of Euromaidan and Crimea) between the West and Russia as a 'new' Cold War, yet still categorising Russia and the West as adversaries [Legvold 2014]. There are other voices that say there is no doubt that a 'new' Cold War is under way.

Henry Kissinger one of the most prominent geopolitical thinkers from the United States for the last decades states that there is a 'new' Cold War and that part of the blame rests with the West and its lack of willingness to take non-western actors security and national interests into account. The result he claims has been an imbalance in international relations, which is exacerbated by the West not being "honest" with itself.¹⁸ Zbigniew Brzezinski another prominent geopolitical thinker also assessed that a 'new' Cold War had begun, referencing the point in time in line with the events in Ukraine and Crimea in particular. Although he did not see the situation as a threat as Kissinger did, but rather a positive sign that the world was 'standing up to' Russia.¹⁹ However, what has been described here is only one relatively small part of a much larger and more complex series of events and processes in the global crisis.

The New Cold War is much more complex and risky than the old Cold War. In part this is owing to the growing influence of multipolarity in international affairs as opposed to the more stable and predictable bipolarity of the old Cold War. There is still one superpower, rising international powers (such as China and Russia), and regional powers (such as Iran, Saudi Arabia and India), in addition to the multitude of lesser powers. Furthermore, the West is operationalising value and normative based projections, rather than concrete in-

terests and certainties. Therefore, the situation arises when one side uses emotion as logic and the other uses a rational approach. Furthermore, even though the West is in decline, it is still for now the hegemonic power and this produces an environment of asymmetry in the military and economic power balance in relation to the rising global powers. Even though there are visible signs of decline, it is a gradual process that may take some time before the unipolar hegemonic global order evolves tangibly into something else. The US dollar still continues to be the global currency, US military spending is massive and greater than all other countries in alliance and opposition, and US financial markets are still dominant. Therefore, some aspects of US global hegemony are more robust and resilient than others. From a Russian perspective, the US is currently entrenched in are harming its strategic interests and capacities.

Finally, the US has adopted a new ideology of global polarisation and division, presenting Russia and China in the most recent National Security Strategy and other influential documents as a kind of united authoritarian bloc of revisionist powers committed to undermining the existing international order and opposing the free world. This aims to unite allies and partners under US leadership and win a global confrontation for the second time [Karaganov, Suslov 2018].

This is seen in the on again and off-again trade war with China, the economic sanctions against Russia and a continual cycle of armed conflict. In the wake of the Arab Spring there has been a lot of turmoil in the Middle East and North Africa,

18 von Mittelstaedt J., Follath E. (2014) "Do We Achieve World Order Through Chaos or Insight?". Spiegel Online, November 13, 2014. Available at: <http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-henry-kissinger-on-state-of-global-politics-a-1002073.html>, accessed 30.06.2019.

19 Fischer S., Stark H. (2015) "We Are Already in a Cold War". Spiegel Online, July 2, 2015. Available at: <http://www.spiegel.de/international/world/interview-with-zbigniew-brzezinski-on-russia-and-ukraine-a-1041795.html>, accessed 30.06.2019.

which has become even more complicated lately with the dispute between Saudi Arabia and Qatar. This is in addition to the US-led Global War On Terrorism (GWOT) that has been ongoing since 2001, with no end in sight. The Asia Pivot initiated by President Obama has led to an increase in tensions between the US and China, which is very evident in the South China Sea currently. There has also been an increase in tensions and competition between different actors in South America, where although the Monroe Doctrine predominates the GWOT distracted US attention that permitted other actors to take hold. The recent threat of the possible use of military force by the US on Venezuela may signal a return. The border clashes between India and China, the changing geopolitical alliances among India, Pakistan, Russia and the United States, plus the prospects of war with North Korea, all signal an increasing unpredictable and volatile world of increasing risks and threats. Any one of the above mentioned tensions and conflicts can potentially transform from cold to hot at a moment's notice. How these different processes and events are narrated and perceived by the different sides needs to be understood, not from a single perspective, but multiple perspectives, which is something that is greatly lacking today.

Conclusion

It is evident that the world is on the way towards a new global order, the decline of US military and economic power and the erosion of liberal democracy's appeal as it is unable to meet the demands and expectations of its own civil human security and

interests (for example, falling living standards and increasing crime). This decline has enabled and encouraged other regional and global powers to emerge and begin to challenge the assumptions and premises of the 'old' post-Cold War international order. These challenges have been greatly aided and assisted by the various strategic and operational mistakes that have been made by the West, which has decimated its soft power, and is continuing to significantly weaken its military and economic power. The *Global War On Terrorism* has cost over US\$5 trillion and the incidence of terrorism has increased 6500%!²⁰ Ultimately, the operational results of waging foreign policy by values and norms are a highly costly pursuit that ignores concrete interests, which result in working against self-interest and security. The current period of moral panic that surrounds the crises of the New Cold War and the 'populist' challenge to liberal democracy is an emotional and politically symbolic reaction to this decline. It leaves no room for genuine dialogue or possibility of arriving at a compromise in this zero sum game, which is based on a defensive information war stance, and not an offensive one. The moral panic phase of the New Cold War signals not only a distraction for the Western publics, but also a last ditch attempt to retain the initiative in international relations, which seems to be all but lost.

What will prevail, the logic of confrontation or the logic of cooperation? Actually, it is the question of political will of the opposing sides. Despite the fact that Moscow is ready for possible cooperation, a sober calculation shows that one cannot expect to improve relations with the West, at least not in the short to medium term.

20 Costs of War (n/y). *Watson Institute of International and Public Affairs, Brown University*. Available at: <https://watson.brown.edu/costsofwar/figures>; The US War On Terror Has Cost \$5 Trillion And Increased Terrorism by 6,500% (2016). CS Globe the World Online, September 19, 2016. Available at: <http://csglobe.com/the-us-war-on-terror-has-cost-5-trillion-and-increased-terrorism-by-6500/>, accessed 30.06.2019.

Russia suggests introducing a new paradigm of relations with the West, the paradigm of rational partnership and not of unilateral submission to Western dictates that demand change and concessions from only one party. What will prevail, the logic of confrontation or the logic of cooperation? The logic of rationality and interests in international relations is currently replaced with emotion and values.

The current global liberal order is under great strain and pressure from a number of crises and weaknesses. Although the decline is noticeable in some aspects, the evolution from a unipolar world order may take many years or even decades before it happens. This is dependent not only on the actions of the opponents, but also the efficacy of the response by the US and the West to the internal and external challenges that they face. There seems to be a growing consensus that the world is witnessing a gradual evolution from a unipolar world order of the United States to a much more complex multi-polar non-Western world order of different sized and strength powers.

References

- Boin A., t'Hart P., Stern E., Sundelius B. (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, New York: Cambridge University Press.
- Coombs W.T. (2014) *Applied Crisis Communication and Crisis Management: Cases and Exercises*, Thousand Oaks (CA): Sage.
- Flint C. (2017) *Introduction to Geopolitics*, 3rd Edition, London: Routledge.
- Flockhart T. (2016) The Coming Multi-Order World. *Contemporary Security Policy*, vol. 37, no 1, pp. 3–30. DOI: 10.1080/13523260.2016.1150053
- Franklin B., Hamer M., Hanna M., Kinsey M., Richardson J.E. (2011) *Key Concepts in Journalism Studies*, London: Sage.
- Gause III, F.G. (2014) Beyond Sectarianism: The New Middle East Cold War. *Brookings Doha Centre Analysis Paper*. No. 11, July 2014. Available at: https://oaktrust.library.tamu.edu/bitstream/handle/1969.1/166935/New_MiddleEast_ColdWar.pdf?sequence=1&isAllowed=y, accessed 30.06.2019.
- Karaganov S., Suslov D. (2018) A New World Order: A View From Russia. *Russia in Global Affairs*, October 4, 2018. Available at: <https://eng.globalaffairs.ru/pubcol/A-new-world-order-A-view-from-Russia--19782>, accessed 30.06.2019.
- Krinsky C. (2013) *The Ashgate Research Companion to Moral Panics*, Farnham: Ashgate.
- Kroenig M. (2015) Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War. *Survival*, vol. 57, no 1, pp. 49–70. DOI: 10.1080/00396338.2015.1008295
- Legvold R. (2014) Managing the New Cold War: What Moscow and Washington Can Learn From the Last One. *Foreign Affairs*, vol. 93, no 4, pp. 74–84. Available at: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora93&div=88&id=&page=&t=1560665273>, accessed 30.06.2019.
- Lukin A. (2016) Russia in a Post-Bipolar World. *Survival*, vol. 58, no 1, pp. 91–112. DOI: 10.1080/00396338.2016.1142141
- Nohrstedt D. (2011) Uncertainty, Accountability, and the Conduct of Post-Crisis Inquiries. *Ethics and Crisis Management* (ed. Svedin L.), Charlotte (NC): Information Age Publishing, pp. 199–216.
- Ross R.S. (2012) The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive. *Foreign Affairs*, vol. 91, no 6, pp. 70–82. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2012-11-01/problem-pivot>, accessed 30.06.2019.
- Sakwa R. (2008) 'New Cold War' or Twenty Years' Crisis? Russia and International Politics. *International Affairs*, vol. 84, no 2, pp. 241–267. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2008.00702.x

Shirreff R., Olex-Szczytowski M. (2015) *Arming for Deterrence: How Poland and NATO Should Counter a Resurgent Russia*, Washington DC: Atlantic Council.

Simons G. Sumskeya A. (2018) The Concept of “Moral Panic” in the Present Medi-

areality of Russia and West: Experience of Perception from the Position of Communicative Cultural Memory. *Znak*, vol. 29, no 3, pp. 184–196. Available at: <http://journals.csu.ru/index.php/znak/article/view/62/26>, accessed 30.06.2019 (in Russian).

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-77-93

Новая холодная война и кризис либерального глобального порядка

Грег САЙМОНС

PhD, Университет Кентербери, Новая Зеландия

научный сотрудник, Дипломатическая академия Министерства иностранных дел Российской Федерации

доцент по политическим наукам, Уппсала, University in Sweden, IRES, Box 514, SE-751 20 Uppsala, Швеция

E-mail: gregmons@yahoo.com

ORCID: 0000-0002-6111-5325

Марина Алексеевна КУКАРЦЕВА

Марина Гласер (Кукарцева)

доктор философских наук, профессор, факультет мировой экономики и мировой политики, Департамент международных отношений

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, ул. Мясницкая, д. 20, Москва, Российская Федерация

E-mail: mkukartseva@gmail.com

ORCID:

ЦИТИРОВАНИЕ: Simons G., Kukartseva M.A. (2019) New Cold War and the Crisis of the Liberal Global Order. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 77–93. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-77-93

Статья поступила в редакцию 22.01.2019.

АННОТАЦИЯ. В настоящее время международные отношения и мировой порядок находятся в смятении и беспорядке. Происходит демонтаж основ международного порядка и средств, с помощью которых он регулировался, например, основных положений Вестфальского договора, который веками направлял международную политику и дипломатию. По мере того как

мир все больше распадается на различные противостоящие и конкурирующие геополитические лагеря, возникает вопрос: почему это происходит? Ответ, по-видимому, лежит, по крайней мере частично, в быстро развивающейся и меняющейся системе глобальной политической гегемонии, где либеральная демократия развивается по нисходящей траектории. На

это оказывает влияние и сокращение экономической и военной мощи Запада, где США по-прежнему сохраняют однополярную гегемонию, однако их способность, как это было в 1990-х гг., управлять ходом международных дел и контролировать его снижается. В данной статье анализируются подъем и упадок Запада, а также международные последствия и результаты этого процесса. Авторы статьи приходят к выводу, что, хотя политическая, военная и экономическая мощь Запада значительно ослаблена, он пытается приостановить ее дальнейший упадок. Поэтому «новая холодная война» является важным элементом этой стратегии как попытка объединить разделенное и встревоженное общественное мнение с помощью призрака иностранной «угрозы» и з концепции кризиса. Кризис представляет собой чрезвычайную ситуацию, которая, если ее принять, становится основой для применения чрезвычайных мер по «спасению» населения от опасности. Это попытка обменять свободу на чувство безопасности.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *новая холодная война, международные отношения, Россия, Соединенные Штаты, дипломатия, геополитика, глобальный либерализм, гегемония*

Список литературы

- Сумская А.С., Саймонс Г.Д. (2018) Концепция «моральной паники» в современной медиареальности России и Запада: опыт восприятия с позиции коммуникативно-культурной памяти // Знак. Т. 29. № 3. С. 184–196 // <http://journals.csu.ru/index.php/znak/article/view/62/26>, дата обращения 30.06.2019.
- Boin A., t'Hart P., Stern E., Sundelius B. (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, New York: Cambridge University Press.
- Coombs W.T. (2014) *Applied Crisis Communication and Crisis Management: Cases and Exercises*, Thousand Oaks (CA): Sage.
- Flint C. (2017) *Introduction to Geopolitics*, 3rd Edition, London: Routledge.
- Flockhart T. (2016) The Coming Multi-Order World // *Contemporary Security Policy*, vol. 37, no 1, pp. 3–30. DOI: 10.1080/13523260.2016.1150053
- Franklin B., Hamer M., Hanna M., Kinsey M., Richardson J.E. (2011) *Key Concepts in Journalism Studies*, London: Sage.
- Gause III, F.G. (2014) *Beyond Sec-tarianism: The New Middle East Cold War* // Brookings Doha Centre Analysis Paper. No. 11, July 2014 // https://oak-trust.library.tamu.edu/bitstream/handle/1969.1/166935/New_MiddleEast_ColdWar.pdf?sequence=1&isAllowed=y, дата обращения 30.06.2019.
- Karaganov S., Suslov D. (2018) *A New World Order: A View From Russia* // *Russia in Global Affairs*, October 4, 2018 // <https://eng.globalaffairs.ru/pubcol/A-new-world-order-A-view-from-Russia--19782>, дата обращения 30.06.2019.
- Krinsky C. (2013) *The Ashgate Research Companion to Moral Panics*, Farnham: Ashgate.
- Kroenig M. (2015) Facing Reality: Getting NATO Ready for a New Cold War // *Survival*, vol. 57, no 1, pp. 49–70. DOI: 10.1080/00396338.2015.1008295
- Legvold R. (2014) *Managing the New Cold War: What Moscow and Washington Can Learn From the Last One* // *Foreign Affairs*, vol. 93, no 4, pp. 74–84 // <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/fora93&div=88&id=&page=&t=1560665273>, дата обращения 30.06.2019.

Lukin A. (2016) Russia in a Post-Bipolar World // *Survival*, vol. 58, no 1, pp. 91–112. DOI:10.1080/00396338.2016.1142141

Nohrstedt D. (2011) Uncertainty, Accountability, and the Conduct of Post-Crisis Inquiries // *Ethics and Crisis Management* (ed. Svedin L.), Charlotte (NC): Information Age Publishing, pp. 199–216.

Ross R.S. (2012) The Problem with the Pivot: Obama's New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive // *Foreign Affairs*, vol. 91, no 6, pp. 70–82 //

<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2012-11-01/problem-pivot>, дата обращения 30.06.2019.

Sakwa R. (2008) 'New Cold War' or 'Twenty Years' Crisis? Russia and International Politics // *International Affairs*, vol. 84, no 2, pp. 241–267. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2008.00702.x

Shirreff R., Olex-Szczytowski M. (2015) *Arming for Deterrence: How Poland and NATO Should Counter a Resurgent Russia*, Washington DC: Atlantic Council.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-94-108

Origins of the New International (Dis)order

Mark BEESON

Professor, International Politics in the School of Social Science
University of Western Australia, WA 6009, 35, Stirling Highway,
Perth, Australia

E-mail: mark.beeson@uwa.edu.au

ORCID: 0000-0002-8659-262X

CITATION: Beeson M. (2019) Origins of the New International (Dis)order. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 94–108.
DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-94-108

Received: 19.04.2019.

ACKNOWLEDGEMENTS: I would like to thank OGT's editor and anonymous reviewers for helpful comments and suggestions.

ABSTRACT. *The old international order created under the auspices of American hegemony in the aftermath of World War 2 appears to be unravelling. In part, this is a consequence of a redistribution of material power in the international system as other powers - especially China - seek to play a more prominent role. In part, however, it is a consequence of the actions of the Trump administration and its privileging of 'America first'. Consequently, urgent challenges such as dealing with climate change, which seem to necessitate international cooperation, are likely to get worse and even more difficult to address. This paper details and analyses the range of 'structural' and agential forces that have collectively shaped the contemporary international order, but which are under increasing stress. Some of these factors—the relative decline of the US, 'the rise of the rest', the persistence of authoritarianism—are familiar features of long-run historical change. What makes them significant in our time, I argue, is their potential to impede much needed international cooperation to address unambiguously collective challenges. Consequently, the new international disorder, threatens nothing less than*

the end of order of any sort—or any sort one might want to live under, at least.

KEY WORDS: *Trump administration, rise of China, BRICS, international order, climate change, politics*

Introduction

No doubt every generation thinks its moment in history is special. To be sure, there are some periods in history that really do seem far more consequential than others. Revolutions, especially those that unfold rapidly and leave significant, unexpected change in their wake illustrate such possibilities. The French, American and Russian revolutions are important examples of this possibility. We might also add the industrial revolution to this list, of course. Likewise, major wars that overturn the existing order and culminate in a large-scale redistribution of power might also lead those involved to think they were living through something uniquely momentous. Possible historical examples of such conflicts are depressingly numerous,

but this does not make them any the less significant, especially for their architects and—even more importantly, perhaps—their victims. In such a comparative context are we in danger of taking ourselves, and our collective problems rather too seriously?

Perhaps not. There are a number of factors that distinguish our time and might justifiably lead us to suppose that we really are living through an unprecedentedly momentous time in human history. I shall detail some of the possible specifics of this claim in what follows, but there is one contemporary issue above all others that gives credibility and directly contributes to the growing sense of disorder and un-governability that pervades international politics at the present juncture: climate change [Steffen *et al.* 2019]. True, environmental crises have been a feature of human development for thousands of years from the Romans to the Aztecs [Ponting 1991], but what sets our own time apart is the global nature of the crisis. No doubt some readers will roll their eyes, but the evidence about the impact of global warming in particular is overwhelming, increasingly incontrovertible, and will continue to get worse in the absence of effective action. The emergence of the politics of the ‘Anthropocene’ make our age one like no other [Dryzeck, Pickering 2019].

I am personally very skeptical about our collective capacity to actually address the challenge of climate change, which means I think that this unprecedented problem is likely to exacerbate all of the others that distinguish our times. Before trying to say what this might mean, it is important to spell out the range of ‘structural’ and agential forces that collectively brought us to this point. Some of these factors—the relative decline of the US, ‘the rise of the rest’, the persistence of authoritarianism—are familiar features of long-run historical change. What makes them significant in our time, I shall ar-

gue, is their potential to impede much needed international cooperation to address unambiguously collective challenges. At the risk of unforgivable but unavoidable hyperbole, the new international disorder, threatens nothing less than the end of order of any sort—or any sort one might want to live under, at least. As Randall Schweller [Schweller 2014, p. 10] observes, ‘There are many ways in which a system can become disordered, messed up, chaotic, and unpredictable. There are very few ways that a system can exhibit order, especially complex arrangements, structures, and patterns designed to perform tasks.’

The end of the old order

In the context of conventional geopolitical analysis one factor stands out above all others in explaining why so many think we live in especially troubling times. For half a century or so, the United States exercised a hegemonic influence over much of the world, either directly or through strategies of containment, subterfuge and influence at a distance [Agnew 2005]. For many observers, especially in the US itself, American power and influence was a good thing, both from a geopolitical and a geoeconomic perspective, and its decline is unambiguously bad [Kagan 2018]. On the one hand, enlightened US foreign and economic policy led to the resurrection of the capitalist economies of Western Europe and (parts of) East Asia at a time when their futures were far from assured. On the other hand, American military power sought to ‘contain’ the very real challenge of the Soviet Union, which emerged as the other, seemingly permanent, element of a bipolar international order [Gaddis 1982]. Understandably enough, perhaps, the merits and impact of American primacy were seen very differently in Russia itself [Sakwa 2008].

As we now know, of course, this apparently immovable bipolar structure was anything but, and disappeared virtually overnight without a shot being fired. Those involved might have been forgiven for thinking that they, too, were in the midst of an unprecedented historical turning point—and perhaps they were. At the very least, the abrupt ending of the Cold War provided a telling indictment of the dominant international relations paradigms that struggled to account for, much less foresee, this remarkable turn of events [Lebow 1994]. It is no coincidence that new concepts have emerged to try and capture the very distinctive, unpredictable, contingent and fluid nature of change in the contemporary era [Seybert, Katzenstein 2018]. The Cold War's demise also provides a salutary reminder of the dangers of reading too much into apparently unparalleled events. Indeed, one of the most significant consequences of the 1980s and early 1990s was that it did not mark the 'end of history', as had been famously predicted [Fukuyama 1992]. On the contrary, we have subsequently had more history that we know what to do with.

Yet even critics of the 'world that America made' [Kagan 2012] would have to concede that, if nothing else, the foreign policies of the United States imparted a degree of predictability to world affairs. The American proclivity for interfering in the domestic affairs of friend and (especially) foe alike seemed to have a certain inevitability to it, and one that was judged necessary and valuable by some observers, especially in the aftermath of the disappearance of the Soviet Union [Krauthammer 1990–1991]. But even apologists for American foreign policy would have to concede that such policies could be taken too far and produce all too predictable 'blowback' [Johnson 2000]. The quintessential example of this possibility, of course, was George W. Bush's disastrously ill-judged decision to impose regime

change in Iraq. Although many of the current criticisms of American policy are understandably directed at Donald Trump, it is important to remember that Bush arguably did more to undermine US primacy than anyone else in history [Packer 2005].

Both America's material and ideational power were diminished as a consequence of the invasion of Iraq. It is also important to remember that the much-criticized presidency of Barak Obama was hamstrung from the outset by the need avert a global economic crisis (a consequence of Bush's equally misjudged deregulation of the financial sector), and the perceived need to 'do something' about the Middle East. Little wonder that a cerebral figure such as Obama would think twice about getting the US bogged down in yet another Middle Eastern quagmire after the Bush years [Dueck 2015]. Whatever one thinks about the presidencies of Bush or Obama, however, there is little doubt that they undercut any enthusiasm on the part of the American people for the sorts of 'foreign entanglements' that have always been viewed with caution in the US [Lake 1999]. This confluence of events set the stage for the even more disruptive and unpredicted presidency of Donald Trump.

The Trump era

Perhaps the most striking aspect of the Trump era is that, all the rhetoric about 'America first' notwithstanding, Trump's administration has a remarkably narrow conception of the 'national interest'. At one level this provides a useful reminder that the so-called national interest is always a contested, socially constructed idea that reflects the spirit and the leadership of the times in any country [Finnemore 1996; Layne 2017]. At another level, however, Trump's repudiation of America's traditional international leadership role and position as the notional foundation of the

‘rules based international order’ (R BIO) is a striking departure from US foreign policy practice in the period since the Second World War. Even George Bush can be seen as subscribing to a view of the US as playing a distinctive historical role that was simply unavailable to less powerful states; for all the hubris and overreach that accompanied the US’s short-lived ‘unipolar moment’, in many ways it was entirely in keeping with the behavior of other American administrations of the last half century or so [Bacevich 2002]. It is not necessary to think that American leadership has been an unambiguously good thing or driven by anything other than a perception of the US’s national interest to recognize that the Trump administration represents a radical departure from postwar geopolitical policy [Beeson forthcoming].

Indeed, Trump’s foreign policy is in some ways reminiscent of the isolationism of the period between the two World Wars. What is different about the Trumpian approach, is that he is using international economic leverage to pursue national goals. The question is whether such policies will contribute to similar strategic and economic disorder, as the international system has to cope with the fact that ‘under Donald Trump, the US has become a rogue superpower, hostile, among many other things, to the fundamental norms of a trading system based on multilateral agreement and binding rules’ [Wolf 2019]. There are two consequences of the Trump period that consequently merit particular emphasis. First, the doubts that emerged about the US’s ability and willingness to play what was widely seen by many American commentators as an essential role as systemic stabilizer and provider of vital collective goods are more evident than ever [Rachman 2018]. Whether the system actually needs one state to single-handedly provide such goods is another question, but many American policymakers have acted as if it did, and many analysts in

the US have assumed that it delivered key benefits to the dominant power [Daalder, Kagan 2016]. Plainly there is something in such claims: the dollar’s role as the world’s de facto reserve currency confers privileges of seignorage that no other state enjoys [Kirshner 2013]. Even more importantly, perhaps, the absence of rival ideological competitors ought to reduce the transaction costs associated with hegemony. As we shall see, such benefits are less clear in an era of so-called rising powers.

This points to a second major consequence of the Trump period: American retrenchment and ambivalence about its accustomed global role has encouraged other states to challenge American authority. This is an especially significant development in an era distinguished by a number of other ambitious and assertive powers, which invariably have radically different views about the way the world should be governed, and very different ideas about their own place and status in such an order [Beeson, Zeng 2018]. At the very least, these competing, potentially incompatible perspectives are adding to the sense of uncertainty about the basic norms and principles that many believe are necessary for the conduct of effective commercial and even strategic relations. Indeed, the underlying redistribution of material power reflects, and is actually reinforcing a process of ideational contestation [Kupchan 2014].

This might be a problem at any time, but during the Trump presidency it is a major source of uncertainty and instability. Trump’s ‘transactional’ approach to foreign and strategic policy is causing consternation around the world, and not just among putative foes such as China and Russia [Beeson forthcoming]. On the contrary, former stalwart allies such as Canada, Japan Australia and the states that comprise the North Atlantic Treaty Organization (NATO), have all been unsettled by Trump’s approach to international relations. As a result, the structures that

provide the bedrock of the postwar international order are being eroded by American policy.

The rise of the rest

If the relative decline of the US as the systemic stabilizer and hegemonic power is the principal cause of international transformation, it has been amplified and accelerated by the rise of competing powers that would like to play a larger part in determining the shape and operation of the future world order. The People's Republic of China (PRC) is the most consequential of these and the following discussion focuses primarily on the re-emergence of China as a great power as a consequence. At the outset, however, it is important to recognize that China is not alone, even if it is by far the most influential of the new great powers. On the contrary, other major regional powers are jostling for influence and even attempting to coordinate their actions. The most important and widely noted example of the possibility has been the emergence of the BRICS – Brazil, Russia, India, China and South Africa. Before considering their impact in any detail, however, it is important to say something about China as that has had by far the biggest impact on the extant order thus far.

The challenge of China

The re-emergence of China at the center of regional relations is a remarkable development, although not entirely surprising given its historical importance to East and Southeast Asia [Kang 2010]. What is more surprising is the speed with which China has become a *global* influence of a sort that was simply impossible in earlier periods. After all, China's dynastic decline and descent into civil war was a symptom of European colonial ex-

pansion, itself an important expression of nascent 'globalization'. It is not necessary to get bogged down in an exhaustive and possibly inconclusive debates about the nature of globalization to recognize that the nineteenth century was also a time of epochal change, but one which was nothing like as 'global' or integrated as today's is, or perhaps was. It is, after all, the taken-for-granted nature of global integration of a sort that was encouraged by US hegemony in the period after the Second World War that is under stress and threatening to unravel today [Haas 2018].

Paradoxically enough, China is an expression of both the durability and pervasive influence of the old-US-centric order, and the divisive, destabilizing potential of the new one that seems to be taking its place. On the one hand, the fact that China's incorporation into the global economic order that was essentially 'made in America' is conformation of just how all-encompassing US influence actually was; China's accession to the World Trade Organization and its incorporation into a global capitalist order dominated by the US and its allies was, perhaps, the quintessential expression of this possibility [Fewsmith 2001]. In yet another paradox, however, the US effectively helped accelerate China's material transformation and rise, undercutting American preeminence and setting the scene for today's trade wars [Navarro 2018].

Equally importantly, the current hegemonic challenge and/or transition—if, indeed, that is what it is [Beeson 2009]—is unlikely to replace like with like, as it did when the US replaced Britain as the dominant power. On the contrary, not only does China represent a very different vision of economic and political order, but it is far from clear whether it has the ability *or* the desire to replace the US as the anchor of the system and provider of supposedly essential collective goods. To be sure, China's leaders occasionally complain about the

dominance of the American dollar, for example, and suggest that the renminbi ought to play a more prominent role in the international system [Johnson 2018], but there are important domestic constraints that make any rapid transition in the international monetary order unlikely [Vermeiren 2013]. The current trade dispute with the US has also highlights the continuing constraining impact of China's structural dependence on the US and the difficulty the PRC faces in exercising its growing geoeconomic leverage against what is still the world's largest economy [Bradsher, Myers 2018]. In other words, while China is undoubtedly a much more consequential economic actor than it once was, its leaders are still struggling to know quite what to do with it or how to exercise it most effectively.

Xi Jinping's grandiose ambitions for expanding China's economic influence are an important illustration of these contradictions. While there is no doubt that the Belt and Road Initiative (BRI) is the biggest and most geopolitically consequential economic development project since the US's post-war Marshall Plan [Beeson (1) 2018], it is proving difficult to reap the potential benefits its architects hoped to achieve; or it is at this stage, at least. If realized, the BRI has the potential to entrench China as the regional, if not a global, center of economic development: infrastructure expansion that revolves around China and production networks in which China is the focus will consolidate the PRC's place as an economic hub and reinforce its growing geoeconomic leverage. And yet the rollout of the BRI is generating a surprising degree of resistance and ill feeling toward China by those concerned about being locked into a form of Chinese debt diplomacy that threatens the freedom of action of client states [Anderlini 2018].

If exercising economic influence is proving difficult for the PRC, efforts to achieve strategic dominance are proving

even more fraught and contradictory. To be sure, China has become more assertive and has an ability to pursue improbable-looking territorial claims that its weaker neighbors find hard to resist, especially when they are reinforced by economic inducements or threats. The most striking example of this possibility has been the manner in which China has employed a divide and rule strategy in Southeast Asia, buying the support of the likes of Cambodia and Laos, making the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) essentially ineffective [Beeson 2015]. Skeptics might argue ASEAN isn't terribly effective at the best of times, but it is noteworthy that another important and supposedly stabilizing piece of regional institutional architecture has been undermined, contributing to the general shift to disorder and flux. There are few signs that other rising powers are likely to halt this trend.

Alternative institutional orders

China is part of BRICS grouping which many see as an exemplar of the evolving international order and an important expression of the potential of new, non-Western groupings to bring about useful systemic change. While this may be true in principle, in practice it is proving more difficult to realize useful change. Indeed, in many ways the BRICS highlight the problems challenger states face in trying to develop alternative institutions and durable patterns of international cooperation, especially when one of their number exercises an outsize influence over their internal and external relations. The reality is that China is rather more than first among equals: it single-handedly accounts for significantly more economic output than all the other members put together. Likewise, it is by far the largest contributor to the BRICS bank, and a major diplomatic influence over BRIC activities. The

fact that China has troubled historical relations with Russia and India in particular also makes agreement on common goals and agendas inherently difficult [Bremmer 2017], although there are signs that Russia and China are becoming closer as a consequence of American belligerence [Grove, Kantchev 2019].

Despite the fact that Russia appears to have made a decisive turn eastwards [Lukin 2018], it is not clear that China is interested in sharing influence and power with other states in an equal manner. It is revealing that the PRC has sought to establish its own institutional order alongside the BRICS [Beeson (1) 2019]. In other words, it is not necessarily just the Americans that China seeks to institutionally outflank. Despite all of the positive rhetoric, therefore, China's policies are having ambivalent impacts. Much the same might be said about China's impact in Europe.

In Europe's case, of course, it was already suffering from its own troubles before China added a further divisive force [Peel *et al.* 2019]. Much has been written about the rise of populism in Europe, especially as a manifestation of growing unhappiness about the effectiveness of European cooperation [Judis 2016]. Brexit is the most dramatic manifestation of this possibility, but there is no doubt the European project has a number of unresolved problems that do not bode well for either the European Union in particular or for the prospects of long-term institutionalized cooperation more generally. Important as these problems are for Europeans themselves, the long-term position and prospects of the EU has a significance that goes far beyond Europe and tells us something about both the origins and the possible persistence of the new disorder [Rittberger, Blauberger 2018].

Whatever one may think about the EU, its institutions, and the elites that determine its actions it represents the most

enduring, powerful and effective example of institutionalized cooperation that transcends national borders that we have ever seen. This is not to overlook its manifold shortcomings of accountability, legitimacy and effectiveness at times; yet the most remarkable fact about the EU is that it exists at all. Moreover, there is little doubt that it has contributed to the pacification of most of Europe, not to mention dramatic improvements in the living standards of some of its lesser lights. These are no small achievements. At a time when the world has precious few examples of effective, much less 'good' governance at the international level, the sub-optimal performance—possibly even the demise—of the EU is unfortunate to say the least. Analysts of a realist persuasion may claim that it was ever thus [Mearsheimer 2018], but even if they are proved to be correct, we can take little pleasure in the empirical confirmation of such a pessimistic prediction. On the contrary, the demise or decline of the EU will only contribute to the perception that cooperation is increasingly difficult, that our collective prospects are bleak, and that increasing disorder is the new normal [Luce 2017].

The climate imperative

Such an outcome would be especially unfortunate, not to say potentially catastrophic, at a moment when we collectively confront what is perhaps the greatest collective challenge humanity has collectively faced. Even some of the more modest and measured predictions about the impact of climate change are becoming increasingly apocalyptic [National Security and the Accelerating Risks of Climate Change 2014; Kendra 2019]. Unfortunately, they are also becoming increasingly credible. Our capacity to act or even take such warnings seriously in many cases does not match the scale of the problems, however. In such

circumstances, it is not fanciful or alarmist to suggest that climate change is likely to contribute to all of the other problems we collectively confront and further undermine people's confidence political action, whether it is democratic or autocratic [Beeson (2) 2019].

I shall not try the reader's patience by exhaustively detailing all of the possible well known impacts of climate from deteriorating agricultural productivity, 'weather events', (fresh) water shortages, rising sea levels, environmental refugees and much else. Suffice to say it is difficult to think of an area of human (and animal) activity that *won't* be adversely impacted by a rapidly changing climate. While there is understandably some doubt about the precise extent and timing of some of the impacts, there is less doubt about the underlying science and its likely impacts [Cook *et al.* 2016]. The only real question is whether human beings have the capacity to mitigate some of the effects, or whether the destabilizing impacts of climate change will accumulate and combine to undermine international order. The fact that many of the world's strategic thinkers and military establishments are actively work-shopping the sort of worst case scenarios that have long been understood to potentially flow from climate change should tell us all we need to know about the seriousness of the problems [Mazo 2010].

And yet the leader of what is still the most powerful nation on the planet is a well-known climate change skeptic who has appointed former coal industry lobbyists to head the Environmental Protection Agency and who has withdrawn from the latest attempt to encourage cooperative international responses to global warming [Plummer, Friedman 2018]. While the EU has made an important contribution to climate change mitigation, it is currently so preoccupied with its own survival that it looks incapable of acting effectively, much less providing much needed internation-

al leadership. Paradoxically enough, China may provide an alternative model and even source of leadership, but its own developmental imperatives mean its actions are always likely to be constrained by the need to keep economic expansion going at all costs [Beeson (2) 2019]. Under such circumstances, it is difficult to be optimistic about the prospects for effective cooperation and a durable international order.

Concluding remarks

The new international order presents us with something of a truism: in the absence of successful attempts to encourage international cooperation, disorder is likely to increase and may generate a self-sustaining momentum. While there may be distinctive features of the current international disorder, history provides all too many examples of the consequences of destabilization. In the current period, it is not just the risk of catastrophic conflict between nuclear powers that makes the dangers of disorder especially acute. Even if the world manages to avoid old-fashioned and increasingly rare forms of inter-state war, the material context in which international relations actually occurs is likely to continue getting worse. The inescapable reality is that climate change will continue to undermine the very conditions in which cooperation may actually be possible.

Perhaps the only optimistic reading that is possible of the new international disorder is that because of climate change in particular, cooperation is an essential precondition for human survival, or survival in something approaching a civilized condition, at least. In other words, there is a compelling reason to actually encourage international cooperation of a sort that possibly hasn't existed before. Unfortunately, that may not be enough to galvanize political leaders into necessary action. Politics of any sort invariably re-

volves around national priorities and very circumscribed visions of what is feasible and appropriate in policy terms. Such an approach may have been viable in less interdependent times when forms of isolation may have been feasible. Now such attitudes are not even theoretically possible. Unless or until such attitudes change, nationalism, populism and parochialism are like to make growing disorder an unsustainable reality.

References

- Agnew J. (2005) *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia: Temple University Press.
- Anderlini J. (2018) China Is at Risk of Becoming a Colonialist Power. *Financial Times*, September 19, 2018. Available at: <https://www.ft.com/content/186743b8-bb25-11e8-94b2-17176bf93f5>, accessed 30.06.2019.
- Bacevich A.J. (2002) *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Beeson M. (2009) Hegemonic Transition in East Asia? The Dynamics of Chinese and American Power. *Review of International Studies*, vol. 35, no 1 pp. 95–112. DOI: 10.1017/S0260210509008341
- Beeson M. (2015) Can ASEAN Cope with China? *Journal of Current South-east Asian Affairs*, vol. 35, no 1, pp. 5–28. DOI: 10.1177/186810341603500101
- Beeson M. (1) (2018) Geoeconomics with Chinese Characteristics: The BRI and China's Evolving Grand Strategy. *Economic and Political Studies*, vol. 6, no 3, pp. 240–256. DOI: 10.1080/20954816.2018.1498988
- Beeson M. (2) (2018) Coming to Terms with the Authoritarian Alternative: The Implications and Motivations of China's Environmental Policies. *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 5, no 1, pp. 34–46. DOI: 10.1002/app5.217
- Beeson M. (1) (2019) *Rethinking Global Governance*, Basingstoke: Palgrave.
- Beeson M. (2) (2019) *Environmental Populism: The Politics of Survival in the Anthropocene*, Basingstoke: Palgrave.
- Beeson M. (forthcoming) Donald Trump and post-Pivot Asia: The Implications of a 'Transactional' Approach to Foreign Policy. *Asian Studies Review*.
- Beeson M., Zeng J. (2018) The BRICS and Global Governance: China's Contradictory Role. *Third World Quarterly*, vol. 39, no 10, pp. 1962–1978. DOI: 10.1080/01436597.2018.1438186
- Bradsher K., Myers S.L. (2018) Trump's Trade War is Rattling China's Leaders. *The New York Times*, August 14, 2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/08/14/world/asia/china-trade-war-trump-xi-jinping-.html>, accessed 30.06.2019.
- Bremmer I. (2017) The Mixed Fortunes of the BRICS Countries, in 5 Facts. *Time*, September 1, 2017. Available at: <https://time.com/4923837/brics-summit-xiamen-mixed-fortunes/>, accessed 30.06.2019.
- Cook J., Oreskes N., Doran P.T., Anderegg W.R., Verheggen B., Maibach E.W., Carlton J.S., Lewandowsky S., Skuce A.G., Green S.A. (2016) Consensus on Consensus: a Synthesis of Consensus Estimates on Human-caused Global Warming. *Environmental Research Letters*, vol. 11, no 4, pp. 1–7. Available at: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/4/048002/meta>, accessed 30.06.2019.
- Daalder I., Kagan R. (2016) The U.S. Can't Afford to End Its Global Leadership Role. *The Washington Post*, April 22, 2016. Available at: <https://www.washingtonpost.com/>, accessed 30.06.2019.
- Dryzek J.S., Pickering J. (2019) *The Politics of the Anthropocene*, Oxford: Oxford University Press.
- Dueck C. (2015) *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, Oxford: Oxford University Press.

Fewsmith J. (2001) The Political and Social Implications of China's Accession to the WTO. *China Quarterly*, vol. 167, pp. 573–591. DOI: 10.1017/S0009443901000328

Finnemore M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.

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

Gaddis J.L. (1982) *Strategies of Containment: a Critical Appraisal of Postwar American Security Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Grove T., Kantchev G. (2019) Russia Rolls out Red Carpet for Xi Amid Tensions with the West. *Wall Street Journal*, June 5, 2019. Available at: <https://www.wsj.com/articles/russia-rolls-out-red-carpet-for-xi-amid-tensions-with-the-west-11559739869>, accessed 30.06.2019.

Haas R.N. (2018) Liberal World Order, R.I.P. *Project Syndicate*, March 21, 2018. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n--haass-2018-03?barrier=accesspaylog>, accessed 30.06.2019.

Johnson K. (2018) Is the Trade War About to Become a Currency War? *Foreign Policy*, October 3, 2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/10/03/us-china-trade-war-about-to-become-currency-war-yuan-renminbi/>, accessed 30.06.2019.

Judis J.B. (2016) *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York: Columbia Global Reports.

Kagan R. (2012) *The World America Made*, New York: Alfred A. Knopf.

Kagan R. (2018) *The Jungle Grows Back: American and Our Imperiled World*, New York: Knopf.

Kang D.C. (2010) *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*, New York: Columbia University Press.

Kendra P. (2019) Ocean Warming Is Accelerating Faster Than Thought, New

Research Finds. *The New York Times*, January 10, 2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/01/10/climate/ocean-warming-climate-change.html>, accessed 30.06.2019.

Kirshner J. (2013) Bringing Them All Back Home? Dollar Diminution and U.S. Power. *The Washington Quarterly*, vol. 36, no 3, pp. 27–45. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/TWQ_13Summer_Kirshner.pdf, accessed 30.06.2019.

Krauthammer C. (1990–1991) The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, vol. 70, no 1, pp. 23–33. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>, accessed 30.06.2019.

Kupchan C.A. (2014) The Normative Foundations of Hegemony and the Coming Challenge to Pax Americana. *Security Studies*, vol. 23, no 4, pp. 219–257. DOI: 10.1080/09636412.2014.874205

Lake D.A. (1999) *Entangling Relations: America's Foreign Policy and Its Century*, Princeton: Princeton University Press.

Layne C. (2017) The US Foreign Policy Establishment and Grand Strategy: How American Elites Obstruct Strategic Adjustment. *International Politics*, vol. 54, no 3, pp. 260–275. DOI: 10.1057/s41311-017-0033-0

Lebow R.N. (1994) The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism. *International Organization*, vol. 48, no 2, pp. 249–277. DOI: 10.1017/S0020818300028186

Luce E. (2017) *The Retreat of Western Liberalism*, New York: Atlantic Monthly Press.

Lukin A. (2018) *China and Russia: The New Rapprochement*, Cambridge: Polity.

Mazo J. (2010) *Climate Conflict: How Global Warming Threatens Security and What To Do About It*, London: IISS.

Mearsheimer J.J. (2018) *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven: Yale University Press.

National Security and the Accelerating Risks of Climate Change (2014). CNA Military Advisory Board, Alexandria, VA: CNA Corporation. Available at: https://www.cna.org/CNA_files/pdf/MAB_5-8-14.pdf, accessed 30.06.2019.

Navarro P. (2018) Donald Trump Is Standing up for American Interests. *Financial Times*, April 9, 2018.

Packer G. (2005) *The Assassin's Gate: America in Iraq*, New York: Farrar, Strauss and Giroux.

Peel M., Hornby L., Sanderson R. (2019) European Foreign Policy: a New Realism on China. *Financial Times*, March 20, 2019.

Ponting C. (1991) *A Green History of the World: The Environment and the Collapse of Great Civilizations*, New York: Penguin.

Rachman G. (2018) America Rejects the World It Made. *Financial Times*, January 29, 2018.

Rittberger B., Blauberger M. (2018) Introducing the Debate Section: The EU in Crisis: EU Studies in Crisis? *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no 3, pp. 436–439. DOI: 10.1080/13501763.2017.1411384

Sakwa R. (2008) 'New Cold War' or 'Twenty years' Crisis? Russia and

International Politics. *International Affairs*, vol. 84, no 2, pp. 241–267. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2008.00702.x

Schweller R.L. (2014) *Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium*, Baltimore: JHU Press.

Seybert L.A., Katzenstein P.J. (2018) Protean Power and Control Power: Conceptual Analysis. *Protean Power: Exploring the Uncertain and Unexpected in World Politics* (eds. Seybert L.A., Katzenstein P.J.), Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3–26.

Steffen W., Rockström J., Richardson K., Lenton T.M., Folke C., Liverman D., Schellnhuber H. (2018) Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115, no 33, pp. 8252–8259. DOI: 10.1073/pnas.1810141115

Vermeiren M. (2013) Foreign Exchange Accumulation and the Entrapment of Chinese Monetary Power: Towards a Balanced Growth Regime? *New Political Economy*, vol. 18, no 5, pp. 680–714. DOI: 10.1080/13563467.2013.736958

Wolf M. (2019) The US-China Conflict Challenges the World. *Financial Times*, May 21, 2019.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-94-108

Происхождение нового международного (бес)порядка

Марк БИСОН

профессор, International Politics in the School of Social Science
University of Western Australia, WA 6009, 35, Stirling Highway, Перт, Австралия
E-mail: mark.beeson@uwa.edu.au
ORCID: 0000-0002-8659-262X

ЦИТИРОВАНИЕ: Beeson M. (2019) Origins of the New International (Dis)order. Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law, vol. 12, no 3, pp. 94–108. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-94-108

Статья поступила в редакцию 19.04.2019.

БЛАГОДАРНОСТЬ: Я хотел бы поблагодарить главного редактора журнала «Контурсы глобальных трансформаций» и рецензентов за их ценные замечания и предложения.

АННОТАЦИЯ. Старый международный порядок, созданный под эгидой американской гегемонии после Второй мировой войны, похоже, распадается. Отчасти это является следствием перераспределения материальных сил в международной системе, но также связано и со стремлением других держав, в особенности Китая, играть более значимую роль. Отчасти в этом повинны действия администрации Д. Трампа, провозгласившей принцип «America First». Следовательно, неотложные проблемы, такие как борьба с изменением климата, которые, как представляется, требуют международного сотрудничества, вероятно, будут усугубляться и станут еще более трудными для решения. В данной статье подробно описывается и анализируется набор структурных элементов, которые в совокупности сформировали современный международный порядок, но которые испытывают возрастающее напряжение. Некоторые из этих факторов, такие как относительный упадок США, «подъем осталь-

ных», сохранение авторитаризма, являются знакомыми чертами долгосрочных исторических изменений. Как представляется автору, значимыми в наше время их делает скрытый в них потенциал сопротивления столь необходимому международному сотрудничеству, необходимому для решительного преодоления коллективных проблем. Новый международный беспорядок несет в себе риск приостановки действия любого порядка как такового – или по крайней мере того порядка, в котором можно было бы жить.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: администрация Д. Трампа, возвышение Китая, БРИКС, международный порядок, изменение климата, политика

Список литературы

Agnew J. (2005) *Hegemony: The New Shape of Global Power*, Philadelphia: Temple University Press.

Anderlini J. (2018) China Is at Risk of Becoming a Colonialist Power. *Financial Times*, September 19, 2018. Available at: <https://www.ft.com/content/186743b8-bb25-11e8-94b2-17176fbf93f5>, accessed 30.06.2019.

Bacevich A.J. (2002) *American Empire: The Realities and Consequences of US Diplomacy*, Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Beeson M. (2009) Hegemonic Transition in East Asia? The Dynamics of Chinese and American Power. *Review of International Studies*, vol. 35, no 1 pp. 95–112. DOI: 10.1017/S0260210509008341

Beeson M. (2015) Can ASEAN Cope with China? *Journal of Current South-east Asian Affairs*, vol. 35, no 1, pp. 5–28. DOI: 10.1177/186810341603500101

Beeson M. (1) (2018) Geoeconomics with Chinese Characteristics: The BRI and China's Evolving Grand Strategy. *Economic and Political Studies*, vol. 6, no 3, pp. 240–256. DOI: 10.1080/20954816.2018.1498988

Beeson M. (2) (2018) Coming to Terms with the Authoritarian Alternative: The Implications and Motivations of China's Environmental Policies. *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 5, no 1, pp. 34–46. DOI: 10.1002/app5.217

Beeson M. (1) (2019) *Rethinking Global Governance*, Basingstoke: Palgrave.

Beeson M. (2) (2019) *Environmental Populism: The Politics of Survival in the Anthropocene*, Basingstoke: Palgrave.

Beeson M. (forthcoming) Donald Trump and post-Pivot Asia: The Implications of a 'Transactional' Approach to Foreign Policy. *Asian Studies Review*.

Beeson M., Zeng J. (2018) The BRICS and Global Governance: China's Contradictory Role. *Third World Quarterly*, vol. 39, no 10, pp. 1962–1978. DOI: 10.1080/01436597.2018.1438186

Bradsher K., Myers S.L. (2018) Trump's Trade War is Rattling China's Leaders. *The New York Times*, August 14, 2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/08/14/>

[world/asia/china-trade-war-trump-xi-jin-ping-.html](https://www.nytimes.com/2018/08/14/world/asia/china-trade-war-trump-xi-jin-ping-.html), accessed 30.06.2019.

Bremmer I. (2017) The Mixed Fortunes of the BRICS Countries, in 5 Facts. *Time*, September 1, 2017. Available at: <https://time.com/4923837/brics-summit-xiamen-mixed-fortunes/>, accessed 30.06.2019.

Cook J., Oreskes N., Doran P.T., Anderegg W.R., Verheggen B., Maibach E.W., Carlton J.S., Lewandowsky S., Skuce A.G., Green S.A. (2016) Consensus on Consensus: a Synthesis of Consensus Estimates on Human-caused Global Warming. *Environmental Research Letters*, vol. 11, no 4, pp. 1–7. Available at: <https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/4/048002/meta>, accessed 30.06.2019.

Daalder I., Kagan R. (2016) The U.S. Can't Afford to End Its Global Leadership Role. *The Washington Post*, April 22, 2016. Available at: <https://www.washingtonpost.com/>, accessed 30.06.2019.

Dryzek J.S., Pickering J. (2019) *The Politics of the Anthropocene*, Oxford: Oxford University Press.

Dueck C. (2015) *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, Oxford: Oxford University Press.

Fewsmith J. (2001) The Political and Social Implications of China's Accession to the WTO. *China Quarterly*, vol. 167, pp. 573–591. DOI: 10.1017/S0009443901000328

Finnemore M. (1996) *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press.

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

Gaddis J.L. (1982) *Strategies of Containment: a Critical Appraisal of Postwar American Security Policy*, Oxford: Oxford University Press.

Grove T., Kantchev G. (2019) Russia Rolls out Red Carpet for Xi Amid Tensions with the West. *Wall Street Journal*, June 5, 2019. Available at: <https://www.wsj.com/articles/russia-rolls-out-red-carpet-for-xi>

amid-tensions-with-the-west-11559739869, accessed 30.06.2019.

Haas R.N. (2018) *Liberal World Order*, R.I.P. *Project Syndicate*, March 21, 2018. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/end-of-liberal-world-order-by-richard-n--haass-2018-03?barrier=accesspaylog>, accessed 30.06.2019.

Johnson K. (2018) Is the Trade War About to Become a Currency War? *Foreign Policy*, October 3, 2018. Available at: <https://foreignpolicy.com/2018/10/03/us-china-trade-war-about-to-become-currency-war-yuan-renminbi/>, accessed 30.06.2019.

Judis J.B. (2016) *The Populist Explosion: How the Great Recession Transformed American and European Politics*, New York: Columbia Global Reports.

Kagan R. (2012) *The World America Made*, New York: Alfred A. Knopf.

Kagan R. (2018) *The Jungle Grows Back: American and Our Imperiled World*, New York: Knopf.

Kang D.C. (2010) *East Asia before the West: Five Centuries of Trade and Tribute*, New York: Columbia University Press.

Kendra P. (2019) Ocean Warming Is Accelerating Faster Than Thought, New Research Finds. *The New York Times*, January 10, 2019. Available at: <https://www.nytimes.com/2019/01/10/climate/ocean-warming-climate-change.html>, accessed 30.06.2019.

Kirshner J. (2013) Bringing Them All Back Home? Dollar Diminution and U.S. Power. *The Washington Quarterly*, vol. 36, no 3, pp. 27–45. Available at: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/TWQ_13Summer_Kirshner.pdf, accessed 30.06.2019.

Krauthammer C. (1990–1991) The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, vol. 70, no 1, pp. 23–33. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>, accessed 30.06.2019.

Kupchan C.A. (2014) *The Normative Foundations of Hegemony and the Com-*

ing Challenge to Pax Americana. *Security Studies*, vol. 23, no 4, pp. 219–257. DOI: 10.1080/09636412.2014.874205

Lake D.A. (1999) *Entangling Relations: America's Foreign Policy and Its Century*, Princeton: Princeton University Press.

Laune C. (2017) The US Foreign Policy Establishment and Grand Strategy: How American Elites Obstruct Strategic Adjustment. *International Politics*, vol. 54, no 3, pp. 260–275. DOI: 10.1057/s41311-017-0033-0

Lebow R.N. (1994) The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism. *International Organization*, vol. 48, no 2, pp. 249–277. DOI: 10.1017/S0020818300028186

Luce E. (2017) *The Retreat of Western Liberalism*, New York: Atlantic Monthly Press.

Lukin A. (2018) *China and Russia: The New Rapprochement*, Cambridge: Polity.

Mazo J. (2010) *Climate Conflict: How Global Warming Threatens Security and What To Do About It*, London: IISS.

Mearsheimer J.J. (2018) *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities*, New Haven: Yale University Press.

National Security and the Accelerating Risks of Climate Change (2014). *CNA Military Advisory Board*, Alexandria, VA: CNA Corporation. Available at: https://www.cna.org/CNA_files/pdf/MAB_5-8-14.pdf, accessed 30.06.2019.

Navarro P. (2018) Donald Trump Is Standing up for American Interests. *Financial Times*, April 9, 2018.

Packer G. (2005) *The Assassin's Gate: America in Iraq*, New York: Farrar, Strauss and Giroux.

Peel M., Hornby L., Sanderson R. (2019) European Foreign Policy: a New Realism on China. *Financial Times*, March 20, 2019.

Ponting C. (1991) *A Green History of the World: The Environment and the Collapse of Great Civilizations*, New York: Penguin.

Rachman G. (2018) America Rejects the World It Made. *Financial Times*, January 29, 2018.

Rittberger B., Blauberger M. (2018) Introducing the Debate Section: The EU in Crisis: EU Studies in Crisis? *Journal of European Public Policy*, vol. 25, no 3, pp. 436–439. DOI: 10.1080/13501763.2017.1411384

Sakwa R. (2008) 'New Cold War' or Twenty years' Crisis? Russia and International Politics. *International Affairs*, vol. 84, no 2, pp. 241–267. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2008.00702.x

Schweller R.L. (2014) *Maxwell's Demon and the Golden Apple: Global Discord in the New Millennium*, Baltimore: JHU Press.

Seybert L.A., Katzenstein P.J. (2018) Protean Power and Control Power: Conceptual Analysis. *Protean Power: Explor-*

ing the Uncertain and Unexpected in World Politics (eds. Seybert L.A., Katzenstein P.J.), Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3–26.

Steffen W., Rockström J., Richardson K., Lenton T.M., Folke C., Liverman D., Schellnhuber H. (2018) Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 115, no 33, pp. 8252–8259. DOI: 10.1073/pnas.1810141115

Vermeiren M. (2013) Foreign Exchange Accumulation and the Entrapment of Chinese Monetary Power: Towards a Balanced Growth Regime? *New Political Economy*, vol. 18, no 5, pp. 680–714. DOI: 10.1080/13563467.2013.736958

Wolf M. (2019) The US-China Conflict Challenges the World. *Financial Times*, May 21, 2019.

В национальном разрезе

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-109-128

Экспортная специализация России в странах Африки

Зоя Сергеевна ПОДОБА

кандидат экономических наук, доцент, кафедра мировой экономики, старший научный сотрудник Лаборатории азиатских экономических исследований Санкт-Петербургский государственный университет, 199034, Университетская наб., д. 7–9, Санкт-Петербург, Российская Федерация
E-mail: z.podoba@spbu.ru
ORCID: 0000-0003-1729-903X

Мария Михайловна СМИРНОВА

студентка, Экономический факультет Санкт-Петербургский государственный университет, 199034, Университетская наб., д. 7–9, Санкт-Петербург, Российская Федерация
E-mail: st049830@student.spbu.ru

ЦИТИРОВАНИЕ: Подоба З.С., Смирнова М.М. (2019) Экспортная специализация России в странах Африки // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 109–128. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-109-128

Статья поступила в редакцию 01.04.2019.

АННОТАЦИЯ. *Статья посвящена исследованию экспортной специализации России в странах Африки в период с 2001 по 2017 гг. Проведен комплексный анализ динамики, товарной и географической структуры российского экспорта в страны Африканского континента. Для выявления изменений в специализации России в странах региона произведен расчет двустороннего индекса выявленных сравнительных преимуществ на основе статистических данных о товарной структуре экспорта на уровне двух знаков Гармонизированной системы описания и кодирования товаров. Результаты расчетов позволили выделить страны – партнеры России в Африканском регионе, характеризующиеся наличием наибольшего количества групп специализации:*

Алжир, Ангола, Гвинея, Египет, ЮАР. Сравнительный анализ российской экспортной специализации в торговле со странами Африки и ведущими партнерами по товарообороту показал, что Россия имеет более разнообразные сравнительные преимущества в торговле с некоторыми африканскими государствами (13–17 товарных групп), чем с европейскими странами, такими как Германия (9 товарных групп) и Нидерланды (8 групп). К основным товарным группам, в которых Россия имеет специализацию в странах Африки, относятся: HS 84 «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства...»; HS 85 «Электрические машины и оборудование, их части...»; HS 87 «Средства наземного транспорта...»; HS 48 «Бумага и кар-

тон...» и HS 10 «Злаки». Расчеты показали, что по мере возрастания технической сложности продукции интенсивность экспортной специализации России в странах Африки возрастает. Это свидетельствует о том, что российская промышленная продукция обладает конкурентными преимуществами на африканском рынке. В заключение представлен обзор перспективных направлений развития российско-африканского торгово-экономического сотрудничества.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: Россия, Африка, экспортная специализация, сравнительные преимущества, коэффициент относительной экспортной специализации, двусторонний индекс выявленных сравнительных преимуществ

Введение

Африка – один из наиболее динамично развивающихся регионов мира, экономическая значимость которого имеет тенденцию к росту. Среднегодовые темпы прироста ВВП стран Африки, несмотря на кризисные явления, за период 2000–2018 гг. составили 4,7%, в то время как среднемировой показатель не превысил 3% (по итогам 2018 г. темпы прироста ВВП Африки составили 4,1% [AFDB 2019], превышая среднемировой показатель в 3,7% [World Economic Outlook Update 2019]).

Африканский континент характеризуется самыми высокими показателями прироста численности населения в мире (2,6% по итогам 2017 г.), опережая крупнейший по численности регион мира – Азию. Согласно прогнозам Отдела народонаселения ООН, Африка продолжит удерживать звание самого быстрорастущего континента до конца текущего столетия, в результате чего доли Азии и Африки в общеми-

ровой численности населения практически сравняются и будут составлять 43% и 40% соответственно к 2100 г. Для сравнения, по итогам 2017 г. аналогичные показатели для этих двух регионов были равны 60% и 17% соответственно [World Population Prospects 2017].

Неудивительно, что этот богатый природным и человеческим потенциалом континент вызывает интерес со стороны важнейших игроков мирового хозяйства, прежде всего США, стран ЕС, Китая, Японии, Индии. Вслед за ростом экономики и численности населения происходит постепенное расширение емкости внутреннего рынка стран Африки, которые при сохранении имеющихся тенденций в скором будущем превратятся из мировой периферии в один из важнейших центров роста мировой экономики. Сотрудничество с Африкой становится все более привлекательным не только ввиду обилия сырьевых ресурсов, но и поскольку этот регион превращается в один из самых перспективных рынков сбыта продукции.

В условиях меняющейся геополитической обстановки и наступления новой фазы глобализации, характеризующейся ростом протекционизма и подъемом государственного капитализма, а также процессом цифровизации, мировая экономика становится фрагментированной и многополярной. Происходящие изменения подталкивают Россию к поиску нового баланса между национальными интересами и глобальной экономической ситуацией. Одним из вариантов выбора в такой ситуации является рационализация географической структуры внешней торговли и активизация экономического взаимодействия России со странами Восточной Азии и БРИКС, а также с перспективными рынками Африканского континента.

Исследованию экспортной специализации России с использованием индек-

са выявленных сравнительных преимуществ посвящен ряд работ. Однако в основном анализ специализации сводился к определению конкурентных позиций России на мировых рынках [Гнидченко, Сальников 2013] либо ограничивался рамками определенной отрасли [Ishchukova, Smutka 2013] или отдельной страны-партнера [Güneş, Tan 2017]. Экспортная специализация России в странах Африки на данный момент остается недостаточно изученной. Позиции России на континенте были утрачены в 1990-е гг. Их восстановление сопряжено с рядом трудностей (растущей конкуренцией, сменой африканских элит, снизившимися финансовыми возможностями РФ) [Абрамова 2018]. В связи с этим особый интерес для российских исследователей представляет анализ экспортной специализации России в странах Африки для определения товарных групп, в поставках которых на африканский рынок у нашей страны уже имеются сравнительные преимущества, а также развития новых направлений для экспорта российской продукции и выявления наиболее перспективных стран для экономического сотрудничества.

Методология исследования

Концепция сравнительных преимуществ, разработанная Д. Рикардо, относится к числу ключевых теорий международной торговли. Одной из первых попыток определения сравнительных преимуществ на практике был индекс выявленных сравнительных преимуществ (Revealed comparative advantage, RCA), разработанный Б. Балаша (Баласса) [Balassa 1965], также часто называемый коэффициентом относительной экспортной специализации (КОЭС).

Стандартный индекс Б. Балаша рассчитывается по следующей формуле:

$$RCA_{ij} = \frac{\left(\frac{X_{is}}{X_{it}} \right)}{\left(\frac{X_{ws}}{X_{wt}} \right)},$$

где X_{is} – экспорт товара s из страны i , X_{it} – совокупный экспорт из страны i , X_{ws} – мировой экспорт товара s , X_{wt} – совокупный мировой экспорт.

Считается, что страна имеет экспортную специализацию в определенной отрасли, если значение данного коэффициента больше 1. Чем выше коэффициент, тем сильнее сравнительное преимущество в данной товарной группе.

Описанный выше индекс часто подвергается критике. Во-первых, на значения индекса Б. Балаша значительное влияние оказывает общее количество экспортируемых товаров (чем их меньше, тем выше становится индекс). Во-вторых, этот индекс асимметричен, так как принимает значения от 0 до $+\infty$. Кроме того, ряд авторов в качестве недостатка индекса выявленных сравнительных преимуществ, разработанного Б. Балаша, отмечают отсутствие влияния импортной составляющей. Многие ученые предлагали свои альтернативные индексы, среди них Ю. Донгес и Д. Ридл [Donges, Riedel 1977], Т. Волрас [Vollrath 1991], Д. Праудман и С. Реддинг [Proudman, Redding 2000], А. Хoen и Я. Остерхафен [Hoen, Oosterhaven 2006], А. Гнидченко и В. Сальников [Gnidchenko, Salnikov 2015] и др. Тем не менее классический индекс Б. Балаша до сих пор наиболее широко используется при анализе сравнительных преимуществ, так как он достаточно легок в исчислении и интерпретации.

Несколько модификаций индекса RCA было разработано с момента его создания. Среди них – двусторонний коэффициент выявленных сравнитель-

ных преимуществ, который используется для определения сравнительных преимуществ страны в торговле с конкретным партнером.

Двусторонний коэффициент выявленных сравнительных преимуществ рассчитывается по формуле:

$$RCA_{ijs} = \frac{\left(\frac{X_{ijs}}{X_{ij}} \right)}{\left(\frac{X_{iws}}{X_{iw}} \right)},$$

где X_{ijs} – экспорт товара s из страны i в страну j ; X_{ij} – совокупный экспорт из страны i в страну j ; X_{iws} – экспорт товара s из страны i ; X_{iw} – совокупный экспорт из страны i .

Значение индекса RCA_{ijs} более 1 указывает на наличие сравнительного преимущества страны в двусторонней торговле с партнером.

Период исследования охватывает 2001–2017 гг. и включает в себя 54 независимых африканских государства – членов ООН, что позволяет показать изменения в торговле между странами Африки и Россией в начале XXI в.

Расчеты проводились на основе статистических данных Международного торгового центра [Trade Statistics for International Business Development 2018] о товарной структуре экспорта России в страны Африки на уровне двух знаков классификации Гармонизированной системы описания и кодирования товаров [HS Classification Handbook 2013].

Динамика российского экспорта в страны Африки в начале XXI в.

Несмотря на то что в целом экономическое присутствие России в Африке выглядит довольно скромно, экспорт российской продукции в страны континента на протяжении начала XXI в. имеет тенденцию к росту. Так, в 2017 г. объем поставок превысил 9 млрд долларов, что в 8 раз больше аналогичного показателя 2001 г. Однако после финансово-экономического кризиса 2008 г. динамика стоимостных объемов экспорта характеризуется крайней неравномерностью. Удельный вес Африки в

Рисунок 1. Динамика экспорта России в страны Африки, 2001–2017 гг., долл. США



Источник: рассчитано авторами по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018].

российских поставках за рубеж невелик, в среднем за рассматриваемый период составил всего 1,6% и достиг своего максимума в 2016 г. – 3,9%, однако по итогам 2017 г. снизился до 2,5%. (См. рис. 1.) При этом доля России в совокупном импорте стран Африки составила 1,9%.

Основными конкурентами России на рынках африканских государств являются Китай с экспортом около 94 млрд долл. по итогам 2017 г. (доля в совокупном импорте стран Африки – 15,5%), Германия и Франция – по 29 млрд долл. (5,47 и 5,11% соответственно), США – 22 млрд долл. (5%). Стоит отметить, что за 17 лет все перечисленные страны значительно увеличили объемы экспорта в Африку, лишь для США этот показатель начиная с 2014 г. имеет тенденцию к снижению.

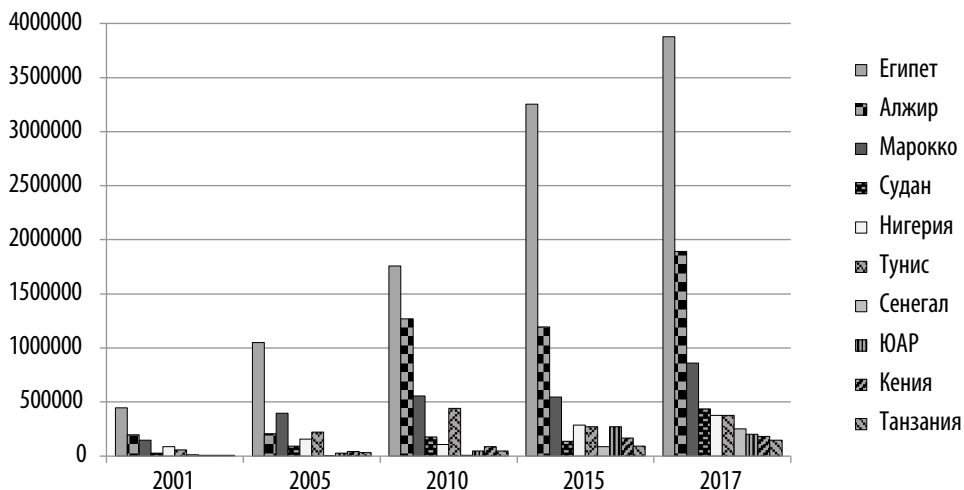
В региональном разрезе экспортные потоки из России в страны континента смещены в сторону государств Север-

ной Африки, на которые приходится почти 77% российских поставок, в том числе Египет – 42%, Алжир – 21%, Марокко – 9%, Тунис – 4% (2017 г.). В пятерку крупнейших стран, закупающих продукцию из России, также входит Нигерия. С начала второго десятилетия XXI в. повысилось значение ЮАР, упрочившей позиции в десятке важнейших партнеров. (См. рис. 2.)

В товарной структуре поставок российской продукции произошли существенные изменения: если в начале века около 30% экспорта приходилось на группу «Черные металлы», то к 2017 г. почти такую же долю занимают «Злаки». Увеличилась и доля традиционной категории российского экспорта «Минеральное топливо».

Для анализа изменений в экспортной специализации России в странах Африки обратимся к результатам расчетов двустороннего индекса сравнительных преимуществ.

Рисунок 2. Ведущие партнеры России по экспорту в Африке, 2001–2017 гг., тыс. долл. США



Источник: [Trade Statistics for International Business Development 2018].

Сравнительные преимущества России в торговле со странами Африки

Среди ключевых африканских стран для экспорта России по состоянию на 2017 г. можно выделить следующие: Ангола, в которой Россия имеет сравнительные преимущества в 23 товарных группах; ЮАР – в 16 товарных группах; Гвинея – в 17 товарных группах, а также ЦАР и Египет – по 13 товарных групп специализации. Подробно группы специализации России в первых трех странах представлены в таблице 1.

Примечательно, что сравнительный анализ российской экспортной специализации в торговле с африканскими странами и ведущими европейскими партнерами по товарообороту показал, что Россия имеет более разнообразные сравнительные преимущества в торговле с некоторыми странами Африки (13–17 товарных групп), чем с европейскими странами, такими как Германия (9 товарных групп) и Нидерланды (8 групп).

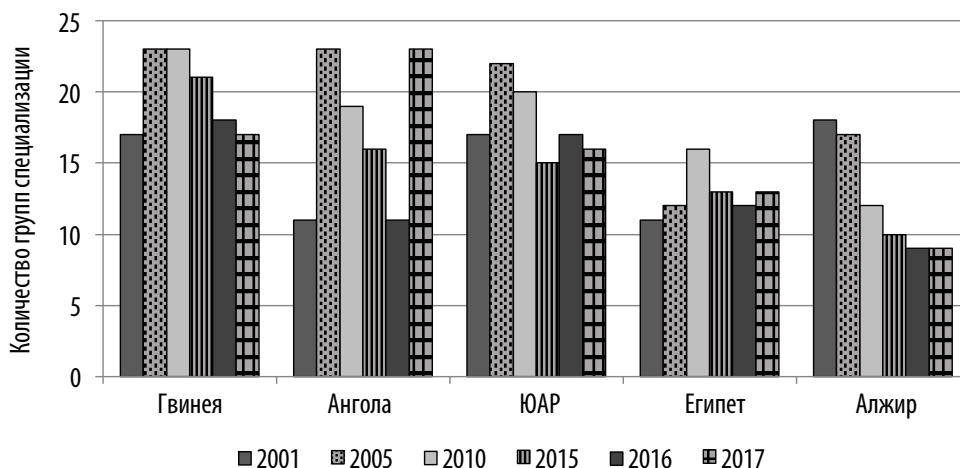
В целом за весь анализируемый период 2001–2017 гг. можно выде-

лить группу стран, характеризующуюся наибольшим количеством товарных категорий, в которых Россия имела сравнительные преимущества. В эту группу входят следующие страны: Алжир, Ангола, Гвинея, Египет, ЮАР. Так, в Гвинее Россия имела специализацию в среднем в 20 товарных группах в год; в Анголе – в 18 товарных группах в год; в ЮАР – в 17; в Египте – в 14; в Алжире – в 13 (см. рис. 3).

Однако экспортная специализация России почти не прослеживается в поставках в такие страны, как Свазиленд (Эсватини), Коморские о-ва, Гвинея-Бисау, Малави, Сан-Томе и Принсипи – в них за все рассматриваемые 17 лет показатель коэффициента экспортной специализации чаще всего не поднимался выше единицы ни в одной группе, либо sporadически проявлялся в 1–5 группах. Так, Россия за весь рассматриваемый период имела специализацию в Свазиленде в среднем в 0,12 группах в год; на Коморских островах – 0,5; в Гвинее-Бисау – 0,9; в Малави, Сан-Томе и Принсипи – в 1,1.

Таким образом, разрыв между максимальным и минимальным количе-

Рисунок 3. Количество товарных групп специализации России в топ-5 африканских стран, 2001–2017 гг.



Источник: расчеты авторов по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018; UN Comtrade Database].

Таблица 1. Коэффициенты экспортной специализации России в топ-3 странах Африки с наибольшим числом групп специализации, 2017 г.

HS 2	Наименование товарной группы	КОЭС Ангола	HS 2	Наименование товарной группы	КОЭС Гвинея	HS 2	Наименование товарной группы	КОЭС ЮАР
38	Прочие химические продукты	2.78	38	Прочие химические продукты	1.99	38	Прочие химические продукты	5.03
40	Каучук, резина и изделия из них	1.51	40	Каучук, резина и изделия из них	1.04	40	Каучук, резина и изделия из них	5.06
82	Инструменты, приспособления, ножевые изделия...	6.20	82	Инструменты, приспособления, ножевые изделия...	23.52	82	Инструменты, приспособления, ножевые изделия...	10.96
85	Электрические машины и оборудование, их части...	7.31	85	Электрические машины и оборудование, их части...	4.67	85	Электрические машины и оборудование, их части...	1.82
90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические...	13.11	90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические...	6.18	90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические...	2.59
30	Фармацевтическая продукция	15.24	30	Фармацевтическая продукция	23.18	9	Кофе, чай, мате...	2.36
39	Пластмассы и изделия из них	1.16	39	Пластмассы и изделия из них	1.25	10	Злаки	21.00
84	Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства...	7.33	84	Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства...	6.42	21	Разные пищевые продукты	2.08
87	Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного...	17.03	87	Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного...	23.34	25	Соль; сера; земли и камень...	1.66
94	Мебель; постельные принадлежности, матрацы...	5.35	94	Мебель; постельные принадлежности, матрацы...	14.37	28	Продукты неорганической химии...	3.72
63	Прочие готовые текстильные изделия...	30.52	63	Прочие готовые текстильные изделия...	2.85	47	Масса из древесины или из других волокнистых целлюлозных материалов...	14.55
73	Изделия из черных металлов	2.29	73	Изделия из черных металлов	8.52	54	Химические нити	3.41
56	Вата, войлок или фетр...	1.30	68	Изделия из камня, гипса, цемента...	1.08	56	Вата, войлок или фетр...	1.25
2	Мясо и пищевые мясные субпродукты	3.82	31	Удобрения	9.51	31	Удобрения	6.47
5	Продукты животного происхождения...	6.41	48	Бумага и картон; изделия из бумажной массы...	2.17	48	Бумага и картон; изделия из бумажной массы...	8.72
42	Изделия из кожи; шорно-седельные изделия и упряжь...	35.02	69	Керамические изделия	8.76	93	Оружие и боеприпасы; их части и принадлежности	4.67
49	Печатные книги, газеты, репродукции...	175.99	86	Железнодорожные locomotives или моторные вагоны трамвая, подвижной состав и их части...	68.63			
59	Текстильные материалы, пропитанные, с покрытием или дублированные...	7.03						
62	Предметы одежды и принадлежности к одежде...	13.91						
65	Головные уборы и их части	86.50						
83	Прочие изделия из драгоценных металлов	1.86						
89	Суда, лодки и плавучие конструкции	1.34						
92	Инструменты музыкальные; их части и принадлежности	6.18						
ВСЕГО ГРУПП СПЕЦИАЛИЗАЦИИ		23			17			16

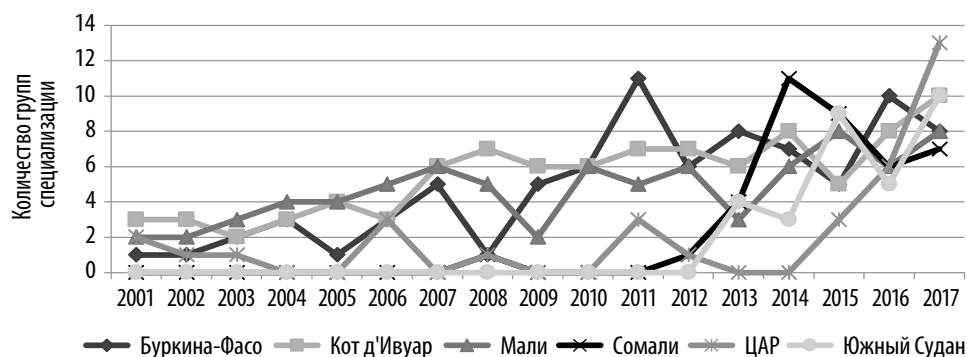
Примечание: Жирным шрифтом в таблице обозначены номера товарных групп, специализация в которых прослеживается во всех трех странах, курсивом – как минимум в двух.

Источник: расчеты авторов по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018].

ством товарных групп, в которых у России имеются сравнительные преимущества в африканских странах, весьма велик – от 23 товарных категорий в Анголе до 0 в Свазиленде, Лесото и на Коморских островах в 2017 г. Однако за рассматриваемый период торговые отношения с рядом стран отличаются положительной тенденцией к увеличению числа товарных позиций, характеризующихся наличием у России экспортной

специализации. К таким странам относятся, например, Буркина-Фасо (последовательное увеличение количества групп с 1 в 2001 г. до 8 в 2017 г.), Габон (с 3 в 2001 г. до 7 в 2017 г.), Кот д'Ивуар (с 3 групп в 2001 г. до 10 в 2017 г.), Мали (с 2 в 2001 г. до 8 в 2017 г.), ЦАР (с 2 в 2001 г. до 13 в 2017 г.), Сомали (с 1 в 2012 г. до 7 в 2017 г.) и Южный Судан (с 4 в 2013 до 10 в 2017). Наглядно эти изменения представлены на рисунке 4.

Рисунок 4. Страны Африки с тенденцией к увеличению количества товарных групп экспортной специализации России

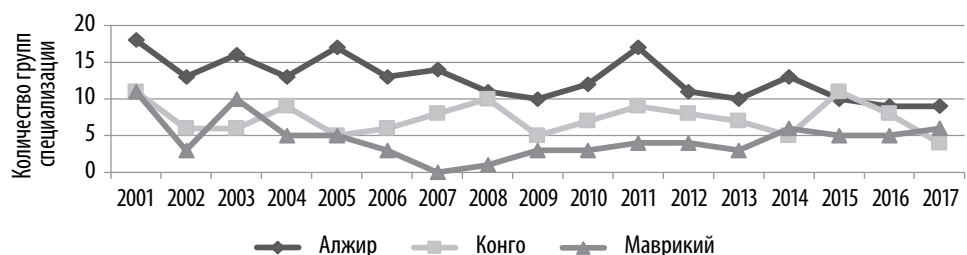


Источник: расчеты авторов по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018; UN Comtrade Database].

В ряде стран, напротив, разнообразие экспортной специализации России снижается. Например, в Алжире

(с 18 групп в 2001 г. до 9 в 2017 г.), Конго (с 11 в 2001 г. до 4 в 2017 г.) и Маврикий (с 11 в 2001 г. до 6 в 2017 г.) (См. рис. 5).

Рисунок 5. Страны Африки с тенденцией к сокращению количества товарных групп экспортной специализации России



Источник: расчеты авторов по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018; UN Comtrade Database].

Основные товарные группы экспортной специализации России в странах Африки

В 2017 г. чаще всего в африканских странах Россия имела экспортную специализацию в таких группах, как HS 10 «Злаки» (в 32 из 54 стран двусторонний коэффициент относительной экспортной специализации России ока-

зался выше 1), в 25 странах Россия специализируется на поставках фармацевтической продукции, в 22-х – удобрений. Россия также имеет сравнительные преимущества в 19 странах в таких товарных группах, как HS 85 «Электрические машины и оборудование, их части...» и HS 48 «Бумага и картон; изделия из бумажной массы, бумаги или картона». Причем если сравнить значе-

Таблица 2. Топ-10 товарных групп, в которых специализация России в странах Африки прослеживалась чаще всего в 2017 и 2001 гг.

HS 2	Наименование товарной группы	Количество стран, в которых прослеживается специализация
Топ-10 товарных групп, в которых специализация России в странах Африки прослеживается чаще всего в 2017 г.		
31	Удобрения	22
48	Бумага и картон...	19
84	Реакторы ядерные, котлы...	16
85	Электрические машины и оборудование, их части...	19
87	Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного...	14
90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические...	14
10	Злаки	32
15	Жиры и масла животного или растительного происхождения и продукты их расщепления...	10
30	Фармацевтическая продукция	25
82	Инструменты, приспособления, ножевые изделия...	13
Топ-10 товарных групп, в которых специализация России в странах Африки прослеживается чаще всего в 2001 г.		
31	Удобрения	11
48	Бумага и картон...	14
84	Реакторы ядерные, котлы...	16
85	Электрические машины и оборудование, их части...	12
87	Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного...	10
90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические...	10
88	Летательные аппараты, космические аппараты, и их части	12
72	Черные металлы	21
73	Изделия из черных металлов	12
40	Каучук, резина и изделия из них	14

Источник: расчеты авторов по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018; UN Comtrade Database].

ние этих показателей с 2001 г., то можно заметить, что произошли лишь небольшие структурные изменения, в основном же большая часть групп специализации осталась прежней. Более подробно данные представлены в таблице 2.

Интересно заметить, что одни из самых высоких значений коэффициентов экспортной специализации на протяжении последних двух лет наблюдаются в товарной группе HS 30 «Фармацевтическая продукция». Так, в 2017 г. КОЭС по данной группе составил в Гвинее-Бисау 493,26, в Сан-Томе и Принсипи – 493,26, в Нигере – 333,64, в ЦАР – 166,92, в Гамбии – 135,09 и в Демократической Республике Конго – 102,23.

Столь высокие значения индекса связаны прежде всего с тем, что он весьма чувствителен к количеству экспортируемых товаров. Экспортная специализация объясняется главным образом тем, что доля указанных товарных групп в общем экспорте России намного меньше, чем доля этих же товаров в экспорте России в некоторые страны Африки. Так, например, в Нигер в 2017 г. экспортировалось лишь

8 товарных групп общей стоимостью 1542 тыс. долл., из них на группу HS 30 «Фармацевтическая продукция» (в данном случае вакцины) приходилось 1043 тыс. долл., т.е. более 67% поставок, в то время как в общем объеме экспорта России эта продукция занимает менее 0,5%.

Мы выделили группу товаров, в которых специализация России регулярно прослеживается в большинстве африканских государств. В нее входят: HS 84 «Реакторы ядерные, котлы, оборудование и механические устройства...» – в среднем каждый год Россия имела сравнительные преимущества в 19 странах; HS 85 «Электрические машины и оборудование, их части...», HS 87 «Средства наземного транспорта...» и HS 48 «Бумага и картон...» – в 17 странах; HS 10 «Злаки» – в 16 странах; HS 90 «Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические, измерительные...» и HS 31 «Удобрения» – в 15 странах (см. табл. 3).

Примечательно, что в большей части африканских стран из года в год Россия имеет сравнительные преимуще-

Таблица 3. Количество стран, в которых прослеживается специализация по ведущим товарным группам, 2001–2017 гг..

HS 2	Наименование товарной группы	Количество стран, в которых прослеживается специализация					
		2001	2005	2010	2015	2016	2017
10	Злаки	5	10	12	25	30	32
31	Удобрения	11	10	18	21	20	22
48	Бумага и картон...	14	15	17	19	20	19
84	Реакторы ядерные, котлы...	16	19	26	13	13	16
85	Электрические машины и оборудование, их части...	12	18	22	18	15	19
87	Средства наземного транспорта, кроме железнодорожного...	10	20	19	19	13	14
90	Инструменты и аппараты оптические, фотографические...	10	17	14	18	15	14

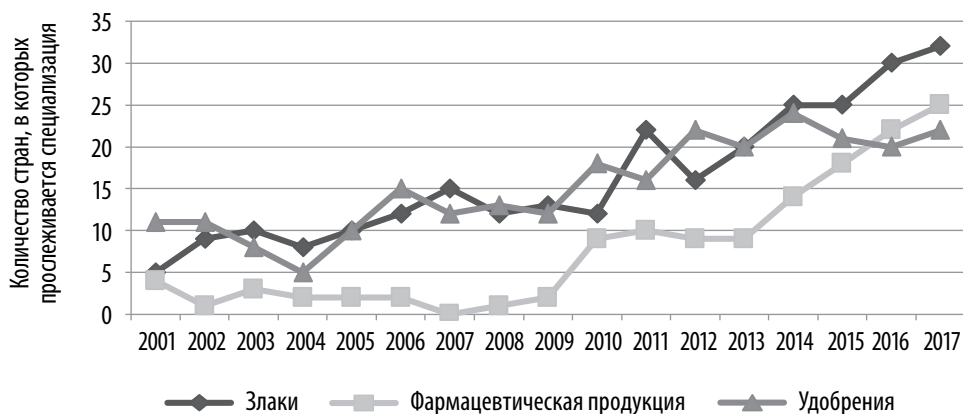
Источник: расчеты авторов по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018; UN Comtrade Database].

щества в группах, входящих в раздел 16 Гармонизированной системы описания и кодирования товаров «Машины, оборудование и механизмы...». Мы выявили четкую тенденцию к увеличению устойчивых групп специализации по мере возрастания порядкового номера раздела. Например, в разделе 1 «Живые животные; продукты животного происхождения» групп специализации практически нет (с 2013 г. в немногих африканских странах экспортная специализация России наблюдается в группе «Мясо и пищевые мясные субпродукты»); в разделе 2 «Продукты растительного происхождения» выделяется лишь группа HS 10 «Злаки», в которой Россия каждый год специализируется в среднем в 16 странах, а также тесно связанная с ней HS 11 «Продукция мукомольно-крупяной промышленности...», в остальных 7 группах, входящих в этот раздел, экспортная специализация почти ни в одной стране за рассматриваемый период не выявлена. Разделами, в которых экспортная специализация России в странах Африки проявляется интенсивнее всего, явля-

ются HS 16 «Машины, оборудование и механизмы...», HS 17 «Средства наземного транспорта, летательные аппараты, плавучие средства и относящиеся к транспорту устройства и оборудование» и HS 18 «Инструменты и аппараты оптические, фотографические, кинематографические, измерительные, контрольные, прецизионные, медицинские или хирургические...». В Гармонизированной системе товары структурированы в порядке увеличения степени обработки и технической сложности [HS Classification Handbook 2013]. Таким образом, по мере возрастания технической сложности производимой продукции интенсивность экспортной специализации России в странах Африки возрастает.

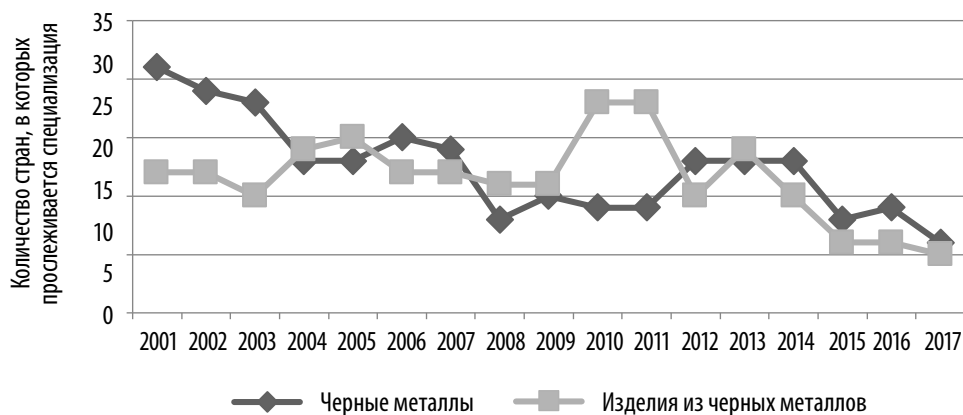
Анализ полученных результатов позволил выделить несколько товарных групп, в которых экспортная специализация России расширяется и охватывает все большее число африканских стран. В первую очередь к таким группам относится HS 10 «Злаки» – в 2001 г. Россия имела сравнительные преимущества в этой категории лишь в 5 странах,

Рисунок 6. Экспортная специализация России в некоторых товарных группах, имеющих тенденцию к расширению числа стран, 2001–2017 гг.



Источник: рассчитано авторами по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018; UN Comtrade Database].

Рисунок 7. Экспортная специализации России в некоторых товарных группах, имеющих тенденцию к сокращению числа стран, 2001–2017 гг.



Источник: рассчитано авторами по данным [Trade Statistics for International Business Development 2018; UN Comtrade Database].

а к 2017 г. постепенно добралась до отметки в 32 страны, что составляет 60% от общего количества исследуемых государств. Неплохие результаты достигнуты и в поставках HS 30 «Фармацевтическая продукция» – если в 2001 г. Россия имела сравнительные преимущества в этой товарной категории лишь в 4 странах, то к 2017 г. увеличила этот показатель до 25 стран (46% от общего числа обследуемых стран); в группе HS 31 «Удобрения» также происходили значительные перемены в лучшую сторону – увеличение с 11 стран в 2001 г. до 22 в 2017 г. (см. рис. 6).

К сожалению, можно отметить и такие товарные позиции, в которых год за годом специализация России сужается и проявляется все в меньшем количестве стран Африки. К таким товарным группам можно отнести HS 72 «Черные металлы», а также связанную с ней группу HS 73 «Изделия из черных металлов» – если в 2001 г. специализация в этих группах прослеживалась в 21 и 12 странах Африки, то к 2017 г. их количество снизилось до 6 и 5 соответственно (см. рис. 7).

Перспективные направления российского экспорта в Африку

Как показали расчеты, рынок Африки обладает большим потенциалом для увеличения российских поставок и, прежде всего, несырьевого неэнергетического экспорта (ННЭ), поскольку качественные и количественные характеристики экспортной специализации России в этом регионе превосходят аналогичные показатели традиционных европейских партнеров. Африка может внести весомый вклад в диверсификацию российского экспорта за счет формирования рынков сбыта для российской продукции с высокой добавленной стоимостью.

Совокупный несырьевой экспорт в страны Африки в 2017 г. составил 9,6% несырьевого экспорта России. По итогам 2016–2017 гг. Египет и Алжир вошли в десятку стран с наибольшим приростом поставок ННЭ. Наиболее высокими темпами роста экспорта в эти страны характеризовалась продукция машиностроения, стальной прокат, зерно, растительные масла [Развитие

общего и несырьевого экспорта России 2017]. Российская Федерация заинтересована в сотрудничестве и с египетской, и с алжирской стороной по широкому кругу вопросов, начиная от поставок высокотехнологичной продукции и заканчивая строительством крупномасштабных капиталоемких проектов «под ключ» [Алешин 2018].

Импульс поставкам промышленной продукции в Египет должно дать создание Российской промышленной зоны на территории Экономической зоны Суэцкого канала. Соответствующее соглашение подписано в мае 2018 г. Следует отметить, что с этой страной ЕАЭС обсуждает создание Зоны свободной торговли, что подразумевает снятие ограничений во взаимной торговле партнеров по подавляющему числу товаров. Безусловно, когда такое соглашение будет достигнуто, можно ожидать увеличения объемов торговли, как это произошло после вступления в силу аналогичного договора с Вьетнамом.

Среди перспективных направлений сотрудничества на Африканском континенте одним из самых больших потенциалов роста обладает Южно-Африканская Республика. Именно с этой страной намечено весомое расширение партнерства как по линии БРИКС, так и в двустороннем формате. В ряде отраслей наши страны являются конкурентами на мировом рынке. Как Россия, так и ЮАР имеют выявленные сравнительные преимущества в таких группах, как минеральное топливо, черные металлы, удобрения и др. Однако отрасли, в которых наши страны конкурируют на мировом рынке, можно рассматривать и как потенциальное поле для сотрудничества. Например, интерес для российского бизнеса помимо таких южноафриканских секторов, как химическая индустрия (особенно изделия из пластмасс, резины), сель-

ское хозяйство и пищевкусовая промышленность, изделия из драгоценных металлов, могут представлять технологии разработки месторождений золота и платины, а также технологии получения черных металлов, нержавеющей стали, алюминиевых заготовок и железорудного концентрата. Стратегическая перспектива – сотрудничество в области энергетики [Подоба, Смирнова 2017].

В последние годы Россия стремится постепенно наращивать свое влияние в Африке, используя инструменты мягкой силы, военно-техническое, инвестиционное и внешнеторговое сотрудничество. Важнейшей сферой приложения российского капитала в Африке являются энергетика и добыча полезных ископаемых. На Африканском континенте работают такие компании из России, как «Газпром», «ЛУКОЙЛ», «АЛРОСА», «Росатом». Наибольшую активность они проявляют в Алжире, Анголе, Египте, Зимбабве, Нигерии, Намибии и Уганде.

Помимо перечисленных российских гигантов, в Африке представлены такие компании, как «Nordgold» (дочерняя структура «Северсталь»), владеющая золоторудными рудниками в Буркина-Фасо и Гвинее; «Ви Холдинг», который занимается разработкой платинового месторождения в Зимбабве; ГК «ФЛЭШ», инвестировавшая в рыбоперерабатывающий завод Atlantic в Сенегале; «Лисма», создавшая совместное предприятие в Бурунди по производству ламп и уличных светильников. Учитывая наличие доказанной взаимосвязи международной торговли и прямых иностранных инвестиций, очевидно, что вложения российского капитала являются одним из факторов, способствующих усилению конкурентных позиций России в поставках машинно-технической продукции в страны региона.

По имеющимся данным, около 600 млн чел., проживающих в Африке, не имеют доступа к электроэнергии, что представляет большой интерес для российской энергетики [Sustainable Development Goal 7 2019]. Этот факт объясняет высокие значения двустороннего коэффициента выявленных сравнительных преимуществ в поставках ядерных реакторов и электрооборудования из России в страны Африки.

Ряд принятых и разрабатываемых российских государственных программ и стратегий развития различных отраслей промышленности отмечает перспективность африканского рынка, в том числе и с точки зрения наращивания объемов экспорта (Стратегия развития экспорта в отрасли сельскохозяйственного машиностроения на период до 2025 г., проект Стратегии развития машиностроения для пищевой и перерабатывающей промышленности Российской Федерации на период до 2030 г. и др.). Так, например, Африка выделена как перспективное направление для экспорта товаров сельскохозяйственного, пищевого и железнодорожного машиностроения. Упоминается также, что значительным экспортным потенциалом в регионе обладают нефтепродукты, удобрения, пищевые продукты, продукция машиностроения и др. В связи с ожидаемым увеличением темпов экономического роста африканских государств и дефицита отдельных групп товаров, таких как продовольствие, металлы и др., а также в силу природных и социально-экономических причин прогнозируется рост объемов экспорта в страны региона. В дальнейшем планируется расширение и диверсификация торгово-экономического сотрудничества со странами Африки.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

отмечается, что страны Африки представляют собой исторически адаптированные к российской продукции емкие рынки для российского машинотехнического экспорта, в том числе для продукции оборонного комплекса. Основными мерами по интенсификации сотрудничества с государствами региона названы следующие:

- улучшение условий для продвижения российской продукции и инвестиций на рынки африканских государств как в рамках государственных контрактов, так и на основе сотрудничества частных компаний;
- расширение финансовой поддержки государством экспорта товаров и инвестиций, которая для большинства российских партнеров на Африканском континенте является обязательным условием экономического сотрудничества;
- создание сборочных производств российской машиностроительной продукции, в том числе с использованием российских кредитных ресурсов;
- дальнейшее приобретение активов в горнодобывающей промышленности, в том числе путем кооперации с крупнейшими компаниями третьих стран;
- активное использование системы преференций в торговле, а также финансовой и технической помощи (содействие международному развитию) для продвижения российской продукции и инвестиций в регионе;
- расширение экспорта образовательных услуг и техническое содействие в подготовке кадров;
- сотрудничество в кредитно-финансовой сфере с основными финансовыми центрами региона;
- налаживание тесных контактов с региональными организациями

Африки, в том числе с Африканским союзом, Сообществом развития Юга Африки, Экономическим сообществом западноафриканских государств и другими организациями¹.

Перспективы роста экспорта России в страны континента сдерживают традиционные ограничители, связанные с невысоким уровнем экономического развития большинства африканских стран, удаленностью рынка, превосходством Китая во многих подходах для России товарных нишах [Абрамова, Фитунни 2017]. Сложности работы в Африке заключаются в высоких барьерах для входа на рынок. Как показывает опыт, выйти на африканский рынок можно, если располагать мощной государственной поддержкой и масштабными финансовыми возможностями. Малый и средний бизнес такими возможностями, как правило, не обладает, поэтому в начальный период налаживания связей особая роль принадлежит крупным госкомпаниям и мощным частным корпорациям. Огромное значение при определении основных направлений взаимодействия с африканскими странами имеет политический фактор [Бакланов 2018].

Еще одной проблемой эксперты называют дефицит знаний об африканской политической, социальной и экономической специфике. Исправить положение призвана некоммерческая организация «Союз предпринимателей в сфере представления их интересов в Африке “Африканская Деловая Инициатива” (АДИ)», созданная в 2017 г. при участии МИД РФ.

Заключение

Исследование показало, что африканский регион обладает существенным потенциалом для российского экспорта. В результате анализа сравнительных преимуществ, лежащих, по мнению одного из основоположников классических теорий международной торговли Д. Рикардо, в основе экспортной специализации стран, было выявлено, что с начала XXI в. количество товарных групп как и число африканских стран, в которых у России имеются сравнительные преимущества, увеличивается.

Среди основных стран – партнеров России в Африке, исходя из числа товарных категорий, в которых у России отмечена экспортная специализация на протяжении рассматриваемого периода, выделяются следующие лидеры: Алжир, Ангола, Гвинея, Египет, ЮАР. В таких странах, как Буркина-Фасо, Габон, Кот-д’Ивуар, Мали, Сомали, ЦАР и Южный Судан, наблюдается постепенное увеличение многообразия групп специализации. Сокращение видов продукции, в которых Россия имеет сравнительные преимущества, произошло в небольшом количестве стран (Алжир, Конго и Маврикий).

К основным товарным группам, в которых Россия имеет устойчивую экспортную специализацию в странах Африки, относятся ядерные реакторы, электрические машины и оборудование, средства наземного транспорта, бумага и картон, злаки.

Проведенные нами расчеты показали, что Россия имеет более разнообразные сравнительные преимущества в торговле с некоторыми страна-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Consultant.ru // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/, дата обращения 30.06.2019.

ми Африки, по сравнению с ведущими европейскими партнерами. Кроме того, результаты исследования доказывают, что по мере возрастания технической сложности производимой продукции интенсивность экспортной специализации России в странах Африки возрастает. Это свидетельствует о том, что российская промышленная продукция обладает определенными конкурентными преимуществами на африканском рынке, несмотря на пока достаточно скромные физические и стоимостные объемы экспорта. Большим потенциалом сотрудничества России с африканскими странами обладают такие сферы, как машиностроение, электроэнергетика (в первую очередь, атомная и гидроэнергетика), химическое производство, включая удобрения, фармацевтику, современные информационные технологии.

Для увеличения товарооборота между Россией и государствами Африки необходимо выстраивать прочный институциональный фундамент многостороннего сотрудничества.

Расширение емкости внутреннего рынка африканских стран превращает этот регион в один из самых перспективных рынков сбыта для российской продукции. Развитие и укрепление экономического сотрудничества с Африкой является важнейшим направлением увеличения несырьевого неэнергетического экспорта и географической диверсификации российских поставок за рубеж.

Список литературы

- Абрамова И.О. (2018) Африка в современной модели мироустройства: весомый игрок или аутсайдер? // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. № 5. С. 6–21. DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-5-6-21
- Абрамова И., Фитуни Л. (2017) Потенциал африканского континента в стратегии развития российской экономики // *Мировая экономика и международные отношения*. № 9. С. 24–35. DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-24-35
- Алешин К.А. (2018) Место и роль Египта и Алжира во внешнеэкономической политике России // *Восток (Oriens)*. № 4. С. 131–143. DOI: 10.31857/S086919080000423-2
- Бакланов А. (2018) Россия-Африка: среднесрочный план действий // *Россия в глобальной политике*. 10 августа 2018 // <https://globalaffairs.ru/global-processes/Rossiia--Afrika-srednesrochnyi-plan-deistvii-19702>, дата обращения 30.06.2019.
- Гнидченко А.А., Сальников В.А. (2013) Динамика конкурентных позиций России на внешних рынках // *Проблемы прогнозирования*. № 6. С. 82–97 // <https://cyberleninka.ru/article/n/dinamika-konkurentnyh-pozitsiy-rossii-na-vneshnih-rynках>, дата обращения 30.06.2019.
- Подоба З.С., Смирнова М.М. (2017) Тенденции экспортной специализации Южно-Африканской Республики в начале XXI века // *Российский внешнеэкономический вестник*. № 11. С. 76–92 // <https://cyberleninka.ru/article/v/tendentsii-eksportnoy-spetsializatsii-yuzhno-afrikanskoy-respubliki-v-nachale-hhiveka>, дата обращения 30.06.2019.
- Развитие общего и несырьевого экспорта России в 2017 году (2017) // Российский экспортный центр // [https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/934/%D0%AD%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8%202017%20\(%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F\).pdf](https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/934/%D0%AD%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8%202017%20(%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F).pdf), дата обращения 30.06.2019.
- AFDB Socio Economic Database, 1960–2019 (2019) // *African Development*

Bank // <http://dataportal.opendataforafrica.org/bbkawjf/afdb-socio-economic-database-1960-2019>, дата обращения 30.06.2019.

Balassa B. (1965) Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage // *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 33, no 2, pp. 99–123. DOI: 10.1111/j.1467-9957.1965.tb00050.x

Donges J., Riedel J. (1977) The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues // *Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv)*, vol. 113, no 1, pp. 58–87 // <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02696566>, дата обращения 30.06.2019.

Gnidchenko A.A., Salnikov V.A. (2015) Net Comparative Advantage Index: Overcoming the Drawbacks of the Existing Indices. Working Paper WP BRP 119/EC/2015, Moscow: HSE // <https://www.hse.ru/data/2015/12/29/1136287015/119EC2015.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

Güneş S., Tan M. (2017) Static and Dynamic Revealed Comparative Advantage: A Comparative Analysis of Turkey and Russia // *İktisadi Yenilik Dergisi*, vol. 4, no 3, pp. 22–38 // <https://dergipark.org.tr/iy/issue/30465/329113>, дата обращения 30.06.2019.

Hoën A., Oosterhaven J. (2006) On the Measurement of Comparative Advantage // *The Annals of Regional Science*, vol. 40, no 3, pp. 677–691 // <https://link.springer.com/article/10.1007/s00168-006-0076-4>, дата обращения 30.06.2019.

HS Classification Handbook (2013) // *World Customs Organization* // http://harmonizedsystem.wcoomdpublications.org/pdfs/WCOOMD_MSH_EN.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Ishchukova N., Smutka L. (2013) Revealed Comparative Advantage of Russian Agricultural Exports // *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, vol. 61, no 4, pp. 941–952. DOI: 10.11118/actaun201361040941

Proudman J., Redding S. (2000) Evolving Patterns of International Trade // *Review of International Economics*, vol. 8, no 3, pp. 373–396 // <http://www.princeton.edu/~reddings/pubpapers/RCAEvolveR-IE2000.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

Sustainable Development Goal 7 (2019) // *International Energy Agency* // <https://www.iea.org/sdg/electricity/>, дата обращения 30.06.2019.

Trade Statistics for International Business Development (2018) // *International Trade Centre* // <http://www.trademap.org/Index.aspx>, дата обращения 30.06.2019.

UN Comtrade Database // *United Nations* // <https://comtrade.un.org/data/>, дата обращения 30.06.2019.

Vollrath T. (1991) A Theoretical Evaluation of Alternative Trade Intensity Measures of Revealed Comparative Advantage // *Review of World Economics*, vol. 127, no 2, pp. 265–280 // <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02707986>, дата обращения 30.06.2019.

World Economic Outlook Update (2019) // *International Monetary Fund*, January 2019 // <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>, дата обращения 30.06.2019.

World Population Prospects (2017) // *United Nations Population Division* // <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>, дата обращения 30.06.2019.

National Peculiarities

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-109-128

Russia's Export Specialization in Africa

Zoia S. PODOBA

PhD in Economics, Associate Professor, World Economy Department, Senior Research Fellow, Laboratory of Asian Economic Studies

Saint Petersburg State University, 199034, Universitetskaya Emb., 7/9, Saint Petersburg, Russian Federation

E-mail: z.podoba@spbu.ru

ORCID: 0000-0003-1729-903X

Maria M. SMIRNOVA

student, Faculty of Economics

Saint Petersburg State University, 199034, Universitetskaya Emb., 7/9, Saint Petersburg, Russian Federation

E-mail: st049830@student.spbu.ru

CITATION: Podoba Z.S., Smirnova M.M. (2019) Russia's Export Specialization in Africa. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 109–128 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-109-128

Received: 01.04.2019.

ABSTRACT. *The paper is devoted to the study of Russia's export specialization in the countries of Africa in the period from 2001 to 2017. A comprehensive analysis of the dynamics, the commodity and geographical structure of Russian exports to the African continent has been carried out. Using bilateral trade data for product groups at the level of two digits of the Harmonized Commodity Description and Coding System (HS), this study examines the main patterns of comparative advantage in Russia's trade with the countries of the region in the early 21st century. Based on the calculation results of the bilateral revealed comparative advantage index (RCA), authors identified a group of Russia's trade partners in Africa, characterized by the largest number of export specialization product groups: Algeria, Angola, Guinea, Egypt, South Africa. Comparative analysis of Russia's export spe-*

cialization in Africa with the main partners in terms of trade turnover indicates, that Russia has more diverse comparative advantages in trade with some African countries (17 product groups), than with European ones, such as Germany (9 product groups) and Netherlands (8 groups). The study shows that Russia has export specialization in the following main product groups in African countries: HS 84 'Nuclear reactors, boilers, machinery and mechanical appliances; parts thereof', HS 85 'Electrical machinery and equipment and parts thereof', HS 87 'Vehicles other than railway or tramway rolling-stock, and parts and accessories thereof', HS 48 'Paper and paper-board' and HS 10 'Cereals'. The authors revealed, that the intensity of Russia's export specialization in African countries increases with the augmentation of the technical complexity of products exported. It proves that

Russian industrial products have competitive advantages in the African market. The development and strengthening of economic cooperation with Africa is one of the most important direction of non-commodity and non-energy exports expansion and geographical diversification of Russian trade. The paper concludes by discussing the promising avenues for the future Russian-African export partnership.

KEY WORDS: *Russia, Africa, trade, export specialization, comparative advantages, bilateral revealed comparative advantage index*

References

- Abramova I., Fituni L. (2017) The Potential of the African Continent in the Development Strategy of the Russian Economy. *World Economy and International Relations*, no 9, pp. 24–35 (in Russian). DOI: 10.20542/0131-2227-2017-61-9-24-35
- Abramova I.O. (2018) Africa in the Modern Model of the World Order: a Powerful Player or an Outsider? *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, no 5, pp. 6–21 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2018-11-5-6-21
- AFDB Socio Economic Database, 1960–2019 (2019). *African Development Bank*. Available at: <http://dataportal.open-dataforafrica.org/bbkawjf/afdb-socio-economic-database-1960-2019>, accessed 30.06.2019.
- Aleshin K.A. (2018) Place and Role of Egypt and Algeria in Russia's Foreign Economic Policy. *Vostok (Oriens)*, no 4, pp. 131–143 (in Russian). DOI: 10.31857/S086919080000423-2
- Baklanov A. (2018) Russia-Africa: Medium Term Action Plan. *Russia in Global Affairs*, 10 August. Available at: <https://globalaffairs.ru/global-processes/Rossiya--Afrika-srednesrochnyi-plan-deistvii-19702>, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Balassa B. (1965) Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage. *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 33, no 2, pp. 99–123. DOI: 10.1111/j.1467-9957.1965.tb00050.x
- Development of Russia's Total and non-Primary Export in 2017. *Russian Export Center*. Available at: [https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/934/%D0%A%D0%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8%202017%20\(%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F\).pdf](https://www.exportcenter.ru/upload/iblock/934/%D0%A%D0%D0%BA%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%20%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8%202017%20(%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82-%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F).pdf), accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Donges J., Riedel J. (1977) The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues. *Review of World Economics (Weltwirtschaftliches Archiv)*, vol. 113, no 1, pp. 58–87. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02696566>, accessed 30.06.2019.
- Gnidchenko A.A., Salnikov V.A. (2013) Dynamics of Russia's Competitive Position in Foreign Markets. *Studies on Russian Economic Development*, no 6, pp. 82–97. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/dinamika-konkurentnyh-pozitsiy-rossii-na-vneshnih-rynkah>, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Gnidchenko A.A., Salnikov V.A. (2015) *Net Comparative Advantage Index: Overcoming the Drawbacks of the Existing Indices*. Working Paper WP BRP 119/EC/2015, Moscow: HSE. Available at: <https://www.hse.ru/data/2015/12/29/1136287015/119EC2015.pdf>, accessed 30.06.2019.
- Güneş S., Tan M. (2017) Static and Dynamic Revealed Comparative Advantage: A Comparative Analysis of Turkey and Russia. *İktisadi Yenilik Dergisi*, vol. 4, no 3, pp. 22–38. Available at: <https://dergipark.org.tr/iy/issue/30465/329113>, accessed 30.06.2019.
- Hoen A., Oosterhaven J. (2006) On the Measurement of Comparative Advan-

tage. *The Annals of Regional Science*, vol. 40, no 3, pp. 677–691. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s00168-006-0076-4>, accessed 30.06.2019.

HS Classification Handbook (2013). *World Customs Organization*. Available at: http://harmonizedsystem.wcoomdpublications.org/pdfs/WCOOMD_MSH_EN.pdf, accessed 30.06.2019.

Ishchukova N., Smutka L. (2013) Revealed Comparative Advantage of Russian Agricultural Exports. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, vol. 61, no 4, pp. 941–952. DOI: 10.11118/actaun201361040941

Podoba Z.S., Smirnova M.M. (2017) Trends in Export Specialization of the Republic of South Africa at the Beginning of the XXI Century. *Russian Foreign Economic Journal*, no 11, pp. 76–92. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/v/tendentsii-eksportnoy-spetsializatsii-yuzhno-afrikanskoy-respubliki-v-nachale-hhi-veka>, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Proudman J., Redding S. (2000) Evolving Patterns of International Trade. *Review of International Economics*, vol. 8, no 3, pp. 373–396. Available at: <http://www.princeton.edu/~reddings/pubpapers/RCAEvolveRIE2000.pdf>, accessed 30.06.2019.

Sustainable Development Goal 7 (2019). *International Energy Agency*. Available at: <https://www.iea.org/sdg/electricity/>, accessed 30.06.2019.

Trade Statistics for International Business Development (2018). *International Trade Centre*. Available at: <http://www.trademap.org/Index.aspx>, accessed 30.06.2019.

UN Comtrade Database. *United Nations*. Available at: <https://comtrade.un.org/data/>, accessed 30.06.2019.

Vollrath T. (1991) A Theoretical Evaluation of Alternative Trade Intensity Measures of Revealed Comparative Advantage. *Review of World Economics*, vol. 127, no 2, pp. 265–280. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02707986>, accessed 30.06.2019.

World Economic Outlook Update (2019). *International Monetary Fund*, January 2019. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/01/11/weo-update-january-2019>, accessed 30.06.2019.

World Population Prospects (2017). *United Nations Population Division*. Available at: <https://population.un.org/wpp/DataQuery/>, accessed 30.06.2019.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-129-150

Policy Coordination between China and Latin American Countries under the Framework of the Belt and Road Initiative

Xu WENHONG

PhD in Law, Vice Secretary General of the Belt and Road Research Center;

Associate Researcher

Institute of Russian, Eastern European & Central Asian Studies China Academy of Social Sciences, 100007, 3, Zhangzizhong street, Dongcheng District, Beijing, P.R. China.

E-mail: whxu@cass.org.cn

ORCID: 0000-0003-3845-8335

CITATION: Wenhong Xu (2019) Policy Coordination between China and Latin American Countries under the Framework of the Belt and Road Initiative. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 129–150.
DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-129-150

Received: 26.06.2019.

ABSTRACT. Latin American countries were not a part of the earlier draft of the route map of China's Belt and Road initiative. Through efforts of both sides, starting from the Belt and Road Forum for International Cooperation in May 2017, Latin America has become an indispensable and important participant of the 'Belt and Road' initiative. In view of the differences in history and objective circumstances between China and Latin America in terms of histories, cultures, current economic states and development needs etc., policy coordination plays a fundamental role in the China-Latin America cooperation under the framework of the Belt and Road initiative. This article explores the four aspects of policy coordination in the BRI context, namely historical background, philosophy, principle and objective. The article notes that the weight of the US, EU and Japan in the global economy is decreasing, and the number of contradictions in the national economies of these countries, on the contrary, is growing. At the same time, the

aggregate economic weight of developing countries is increasing. This new paradigm of development of the world economy gives a chance to developing countries, namely China and Latin America, to deepen economic cooperation. China has already become the second largest trading partner and the third largest source of investment for Latin American countries. China also proposes a solution based on its own Chinese experience, which will allow countries from Latin America to further accelerate their economic growth through infrastructure cooperation within the framework of the Belt and Road Initiative. The basic principles of such cooperation are win-win cooperation, shared growth through discussion and collaboration and the essence of policy coordination, etc. It is believed that, on the premise of a high degree of consensus achieved through policy coordination, both China and Latin America will achieve sustainable and efficient cooperation and development under the framework of the Belt and Road initiative.

KEY WORDS: *international relations, world economy, policy coordination, China, Latin America, Belt and Road initiative, infrastructure, investment*

Introduction

Between China and the Latin American countries are the vast seas of the Pacific. In fact, the Latin American countries were not a part of the earlier draft of the route map of China's Belt and Road initiative [Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt 2015]. However, in view of the foundation of cooperation built through the history of China-Latin America relations, realistic needs of both sides and the benefit for promoting globalization, as well as the openness and inclusiveness characteristic of the Belt and Road initiative itself, it is inevitable that Latin America would become a necessary and active participant of the initiative. Both presidents of Argentina and Chile along with close to 20 ministerial officials from other Latin American and Caribbean countries attended with enthusiasm the Belt and Road Forum for International Cooperation held in May 2017 upon invitation. On May 17, 2017, at the meeting with the Argentina president Mauricio Macri, Chinese president Xi Jinping noted that "the Latin America is a natural extension of the maritime Silk Road of the 21st century" ["China Ship" to the "New Maritime Silk Road" 2017]. Further, in November, 2017, at the meeting with the Panama president Juan Carlos Varela Rodríguez, Xi again emphasized that "China regards Latin America as an indispensable and important participant of the 'Belt and Road' initiative" [Xi Jinping Meets with President Varela of Panama 2017]. These meetings marked the beginning of a joining path of China and Latin America as they are writing a new chapter of cooperation in history under the framework of the Belt and Road initiative.

China's Belt and Road initiative centers on five aspects of connectivity, namely, policy coordination, facilities connectivity, unimpeded trade, financial integration and people-to-people communication. Considering the differences in history, culture, economic realities and development needs between China and Latin American countries, policy coordination is the premise for practical China-Latin America cooperation and plays a fundamental and supporting role.

Historical Background of China – Latin America Policy coordination under the Framework of the Belt and Road Initiative

Since the global economic and financial crisis from 2007 to 2009, new changes have been brought to the global economic structure and a new stage of economic and political restructuring has started. The change and uncertainty of politics and economies of the U.S. and Europe, the new concept of striving away from low growth promoted in the Belt and Road initiative, the common efforts of China and Latin American countries in building new international political orders, compounded with many other factors constitute the historical background for strengthened China-Latin America policy coordination under the Belt and Road framework.

1. POLITICAL AND ECONOMIC DEVELOPMENTS IN THE U.S. AND EUROPE PRESENT STRATEGIC POTENTIAL AND OPPORTUNITIES FOR CHINA – LATIN AMERICA COOPERATION

A new paradigm of world economies has gradually emerged since the global economic and financial crisis that spanned from 2007 to 2009. The U.S., Europe and Japan have shown slow and weak economic recovery and GDP of the seven major western countries has been weighing

less in the global GDP. The European debt crisis is yet to see a thorough resolution even to date, while Brexit in 2016 and Europe's refugee problems are compounding the instability. On the other hand, emerging economies (including China and Latin American countries) are gaining increasing importance in the world economy as their total economies are weighing high. Additionally, as waves of trade protectionism rise and anti-globalization movements surge, the international investment and trade environment and multilateral investment and trade patterns are undergoing adjustments to unprecedented depth.

The U.S. and Europe are receding in their global leadership and influence, manifested not only in the economic arena, but also in terms of political splits and factions. This has reached a peak as Mr. Donald Trump took office as the U.S. president in 2017. The series of propositions advocated by the Trump administration highlight some substantial changes in the current international relations. Trump's "America as the top priority" or "America first" mark the further retreat of America from its global leadership. In March 2018, the U.S. announced the imposition of tariffs on steel and aluminum imports in the name of protecting its own manufacturing bases. The affected countries are forced to take countermeasures against the U.S. On May 8, 2018, Trump administration further announced that it'd pull the U.S. out of the Iran nuclear deal and reimpose sanctions on the Iranian regime [Gearan, DeYoung 2018], a decision that directly harms the interests of E.U. countries. The U.S. we see today is taking a series of unilateral actions in the global scope, not to address the pressing problems, but to create even more problems.

The U.S. has also taken a number of unfriendly policies towards the Latin American countries, such as unilateral withdrawal from the Trans-Pacific Partnership (TPP), restarting the negotiation on North American Free Trade Agreement (NAF-

TA), building the "impenetrable" wall at the U.S.-Mexico border, deporting illegal immigrants from Latin American countries, and threatening with restrictions on immigrant remittance, among others. These moves pose serious impact on the economies of Latin American countries that are highly reliant on the U.S. market. As a result, Latin American countries are forced to search for reliable markets and financing outside the American continent.

Just as the U.S. president Donald Trump was talking about building the wall on the U.S.-Mexico border and closing the door to free trade [Serrano 2018], China put forward its Belt and Road initiative to the global community, working to build a bridge for China-Latin America economic cooperation. The political and economic uncertainties and increasingly dooming tendency for isolation in Europe and the U.S. offer strategic potential and strategic opportunities for the China-Latin America relations. The intentions of China and Latin American countries to strengthen economic cooperation have gradually strengthened. In contrast to the U.S. anti-globalization and trade protectionism, China's Belt and Road initiative is offering continued support for globalization and multilateral free trade system. The Latin American countries will no doubt make their rational choice on whether to take the opportunities presented by the BRI as opposed to self-closure and trade protectionism in the region.

2. BELT AND ROAD INITIATIVE PRESENTS NEW IDEAS AND PHILOSOPHIES FOR RESOLVING THE DILEMMA OF SLOW GROWTH

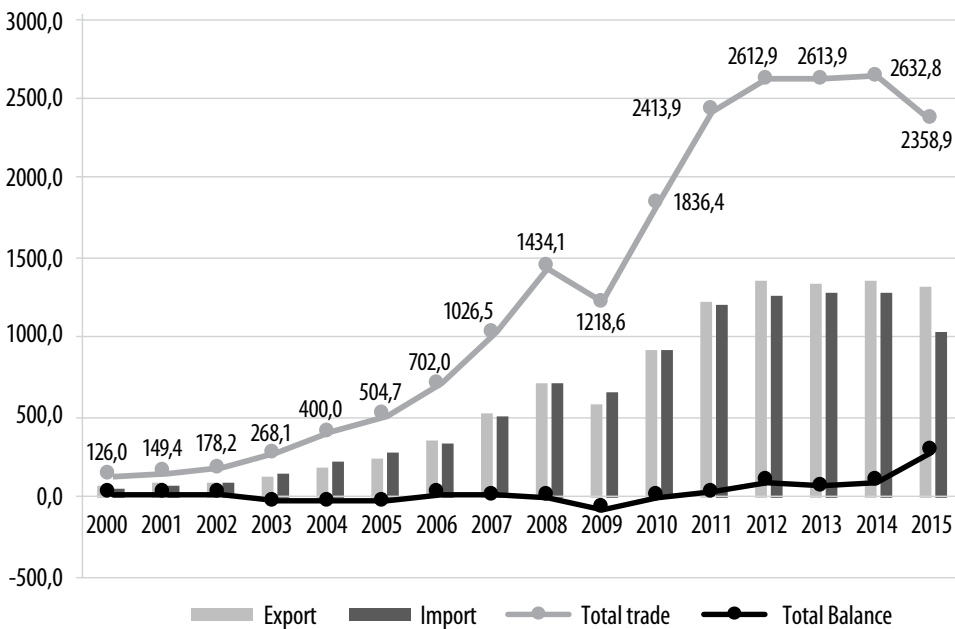
In the face of new changes and new problems in the global politics and economy, new ideas and principles are needed to respond to the new challenges. Through opening up in all dimensions and the sustaining growth of economic strength over the recent four decades, China is playing an increasingly important role in the

world. As the world's largest consumer market and growth market, China is the second largest trade partner and the third largest investment source for Latin American countries. China's own development presents excellent opportunities and strong momentum for the economic growth of Latin American countries. China's Belt and Road initiative since September 2013 advocates for continued promotion of globalization, free trade, strengthening economic cooperation and joint effort in overcoming the global phenomenon of slow economic growth. It presents the new ideas and principles for economic development and solving the dilemma of slow growth for countries around the world, which are based on China's traditional philosophy, its belief in common development and experience of success over the four decades of reform and opening up.

Since the establishment of normal foreign relations between China and Latin American countries in the 1970s, China-Latin America trade has seen remarkable achievements. Latin America is one of the most important origins of raw materials and commodities in the world, while China is the largest importer of raw materials. Trade structure between the two sides shows strong mutual complementary features. To date, China has become the second largest trade partner of Latin America, and the largest trade partner of many Latin American countries [Economic Watch: China's Development Offers "Unprecedented Opportunities" for World 2018]. Most notably, since 2000, China -Latin America trade has registered a 22-fold increase in volume.

In recent years, many Latin American countries have suffered from weak eco-

Trend in China-Latin America Trade from 2000 to 2015 (in 100 million USD)



Data source: CEIC database. Import, Export, Total volume of trade, Trade gap

conomic growth, social instability, rising debts, insufficient financing and lack of investment in infrastructures. These countries are under various constraints, slowing down their economic growth. China's Belt and Road initiative further facilitates the China-Latin America trade, strengthen financial integration and people-to-people communication by promoting infrastructural cooperation. Latin American countries have witnessed the rapid development of China's economy, and are able to correctly understand the new development principles and cooperation approaches advocated in the Belt and Road initiative. They have actively engaged in friendly exchanges with China and taken a positive stance in China's Belt and Road initiative based on the rapid development of economic and trade exchanges between China and Latin America. Latin American countries regard the Belt and Road initiative as an important opportunity to revitalize their own national economies and promote infrastructure development, and are taking a positive stance on joining the Belt and Road initiative.

3. ADVOCATING TOGETHER FOR A NEW RATIONAL AND FAIR INTERNATIONAL ECONOMIC ORDER

Entering the 21st century, along with the rise of China, Latin America and other emerging economies, it's largely impossible for one or several countries to decide on world affairs. As a representative of the emerging force for global prosperity and growth, the Latin American region is casting crucial influence on global politics, and playing an ever more important role in the many international organizations and international coordination mechanisms. As the representative of emerging economies, China and Latin America shoulder common missions in jointly advocating for the construction of fair and reasonable new order of international economies. From breaking through trade and investment

protectionism, to joining efforts to achieve the 2030 agenda for sustainable development, eliminating poverty and responding to crises, climate change and other global issues, China and Latin America are enhancing strategic integration, which will make important contributions not only to the improvement of global economic governance and enhancing the influence and power of emerging markets in international political and economic affairs, but also, ultimately, to promoting the development of the global governance systems in a reasonable and fair manner.

Since the global financial crisis in 2008, the G20, encompassing the main developed countries and emerging economies, is gradually replacing the G7 as a key platform for global economic governance. This is a landmark event in the evolution of global governance system. Among the G20, Latin America has become a force that cannot be neglected. Both Argentina and Brazil are members of the G20, and Mexico hosted the 7th Leaders' Summit in 2012. The 13th Leaders' Summit will also be held in Argentina in 2018. The Meetings of Finance Ministers and Central Bank Governors under the G20 dialogue framework were also held in Mexico and Brazil in 2003 and 2008 respectively.

The BRIC is the latest attempt of emerging economies' participation in the global economic governance and increasing their voice in the global governance system. Latin America is an indispensable region in improving the global economic governance. As the representative of the Latin American countries, Brazil works hand in hand with the other four countries to promote explorations in and development of global economic governance. At the same time, along with the establishment of the New Development Bank of BRIC, regional monetary agreement and aid mechanism created by emerging economies have come into effect, aiming mainly at serving the developing economies. Along with the

development of the BRIC mechanism, the Latin America represented by Brazil will play an increasingly important role.

The important role of Latin America in the global economic governance is also manifested in the crucial status of Latin American countries in multinational cartels. A typical case is the Organization of Petroleum Exporting Countries, which currently has 13 members, of whom two are from Latin America, namely Venezuela, a founding member country and Ecuador which joined the organization in 1973 and 2007. Since its establishment, the OPEC has been exerting crucial influence on the world's oil prices and international relations, during which course, the Latin American force has always been a significant one.

In many international organizations and international coordination mechanisms, China and Latin American countries actively cooperate, jointly respond to the global economic disorder in face of global crises, and together advocate for the fair and reasonable new global political order, as manifested in the important consensus and joint actions achieved by the two sides. In this grand context, China and Latin America have reached extensive consensus and achieved effective communication on development-related issues.

Principles and Essence of China-Latin America's Policy coordination under the Framework of the Belt and Road Initiative

Any initiative and new political propositions put forward to the international community would instinctively invite certain doubts and questions. Advocator of a concept needs to elaborate and interpret the principles and essence of the proposition for the international community to have better understanding and communication. This is

the underlying intention of the “policy coordination” in the Belt and Road initiative. Policy coordination plays a significant role in inter-state cooperation and is the prerequisite to and important support for inter-state cooperation. One must be aware that many developing countries including those in Latin America have engraved memories of the history of colonialist exploitation and imperialist invasions. Their perceptions of the current state of international relations are also rational and realistic. In the wake of China's Belt and Road initiative, it is only natural that many countries have doubts and questions. Meanwhile, western media deliberately spread the “China threat” conspiracies. Some are concerned that with Latin America joining the Belt and Road initiative, China will only speed up its commodity dumping to the Latin American countries along with capital, workforce and even ideologies, and will eventually influence or even threaten the development of national industries, industrialization progress and values of Latin America. For these reasons, certain countries remain doubtful on China's BRI. Additionally, these countries also have considerations for their positioning in the globalization progress, their own gains and losses, and direction of development. Without reaching consensus through in-depth and extensive policy coordination, the two sides will not have sufficient mutual trust, and China-Latin America cooperation under the BRI framework will no doubt be impaired. Therefore, in the early stage of China-Latin America cooperation under the BRI framework, policy coordination is of exceptional importance.

1. BUILDING A NEW MODEL OF INTERNATIONAL RELATIONS OF WIN-WIN COOPERATION IS AN IMPORTANT GUIDING PRINCIPLE OF CHINA'S FOREIGN RELATIONS IN THE NEW ERA

Inclusiveness and co-existence are the concepts underlying the ancient Chinese philosophies. China's emphasis on mutual

benefits in inter-state cooperation and exchanges is deeply rooted in the traditional Chinese philosophies. As early as in 1953, the newly established Chinese government proposed to the international community the “Five Principles of Peaceful Co-Existence” [Wenhong Xu 2017], which won extensive acknowledgement in the international community and have served as the fundamental principles of inter-state relations.

In March 2013, during his visit to Russia, General Secretary Xi Jinping raised the proposition of building a new model of international relations of win-win cooperation for the first time [President Xi Jinping’s Speech at the Moscow Institute of International Relations 2013]. In November 2014, General Secretary Xi Jinping highlighted in his speech at the Central Government Foreign Affairs Working Meeting the importance of keeping up with the pace of the time, discarding the Cold War mentality, promoting the new model of international relations of win-win cooperation, adhering to the strategy of openness for mutual benefits and win-win results, and embodying the principle of win-win cooperation in political, economic, security, cultural and other foreign cooperation [Jinping Attends the Central Government Foreign Affairs Work Meeting and Delivers Important Speech 2014]. This was followed by General Secretary Xi Jinping’s speeches at the Bo’ao Forum for Asia in 2015 and the General Discussions of the 70th United Nations Conference, which comprehensively and systematically interpreted the principle of the new model of international relations of win-win cooperation. Today, the construction of the new model of international relations of win-win cooperation has become a principle generally acknowledged by countries around the world.

2. THE UNDERLYING PRINCIPLES OF POLICY COORDINATION ARE “TO ACHIEVE SHARED GROWTH THROUGH DISCUSSION AND COLLABORATION”

The underlying principles of policy coordination are “to achieve shared growth through discussion and collaboration”.

“Discussion” means the joint consultation and planning for development direction and goals through discussing strategies related to their own development by peoples of associated countries. When the development goals and plans are reached by agreement through discussions with all stakeholders, consensus of stakeholders is the natural result, constituting the basis for synergy in striving for the jointly established goals. The principle of “discussion” is a breakthrough from the “game rules” whereby the powerful sets the development goals, which dominated the world’s economic development over the past centuries. China’s Belt and Road initiative calls for peoples of the related countries to join together in charting the blueprint for future development. In this process, regardless of size or economic power, countries as stakeholders negotiate and consult with each other on equal basis to seek strategy for development. This is an approach that will guarantee the positive support and enthusiasm from all sides.

“Coordination” means that under the Belt and Road initiative, China calls for development, and provides practical and operable plans, structures and necessary financial support on the basis of discussion with all related countries (e.g. by establishing the Belt and Road Development Fund and taking the lead in the establishment of the Asia Infrastructure Development Bank and Silk Road Fund etc.). Related parties are able to take up active roles in ways they deem appropriate to promote development of relevant projects.

“Shared growth” means that all participants get access to the benefits of accomplished projects. With more and more Belt and Road projects flourishing, the participants will be able to enjoy and use the outcomes together, which will no doubt maximize the synergy and potential for mutual help and economic development in the region.

3. ESSENCE OF POLICY COORDINATION

In essence, policy coordinations under the framework of the Belt and Road initiative is China’s proposal for economic cooperation to countries around the world. Those countries that accept the proposal are able to join the journey with China, seek development goals through infrastructure interconnectivity, unimpeded trade, financial integration and people-to-people bonds, thereby sharing the prosperity and stability. Those that do not accept China’s proposal may continue to observe and communicate. In the five years since the initiative was proposed, the concept advocated by China has turned into practical international cooperation, and won response and support from an increasing number of countries. We believe that with the joint efforts of relevant countries, greater opportunities and outcomes will be contributed to the world.

The Four Levels of China-Latin America Policy coordination under the BRI Framework

From the perspective of man years’ practice of international cooperation, in inter-state economic cooperation, it is the technical problems that are easier to be solved. More strenuous obstacles lie in the communication on development strategies, alignment of development plans, linkage of mechanisms and platforms and cooperation in specific projects.

1. COMMUNICATION ON THE LEVEL OF DEVELOPMENT STRATEGIES

Each country has its own judgment on the development of international environment and its own contemplation for the relatively long-term development in the future, and will formulate its own development strategies thereon based. Therefore, communication on development strategy involves communication and coordination on the highest level among the states aimed at finding the greatest common ground for both sides on the macroscopic level and the common direction for actions to achieve collaboration and common development. Specifically, countries that respond to or participate in BRI need to have similar or contiguous understanding of the background of the time China is under, and similar general perception of the current trend of international economies and policies. They need to have similar understanding with China as to the historical missions faced.

The global economic and financial crisis in 2009 brought about new adjustments to international politics and economies. Some countries chose to move against the globalization tide, upholding their own interests, high tariffs and barriers and segregation from neighboring countries. China, on the other hand, believes that the momentum of globalization is unstoppable, and that trade protectionism will only hurt all sides. Certain countries accuse other countries for “taking a free ride” [Landler 2016] and request the “free riders” to pay a price for it [Swerdlick 2016]. Contrary to that, China openly welcomes all countries around the world to take the ride on China’s fast train of development. On the issue of global trade, most Latin American countries support globalization and free trade, and stand against trade protectionism. They support and commit to “a multilateral trade system based on norms that is nondiscriminatory, transparent, open and inclusive within the framework of

the World Trade Organization” [Xi Jinping: Welcome Onboard China’s Development Train 2014]. Under this context, China and Latin America are capable of reaching consensus on the strategic level, and the Latin American countries have actively responded to China’s BRI. The signing of the Declaration of Santiago by China and CELAC serves as the political endorsement of the strategic consensus between China and Latin America through BRI policy coordination.

China has always held the view that economic development, improvement of people’s livelihoods, and “continuously striving for meeting the increasing material and cultural needs of the people” are the responsibilities and historical missions of a government. After the GDP per capita in Latin American countries reached USD 1,000, the governments neglected the coordinated development in the society over the years, which caused drastic social unrest, a unique course of history termed as the “Latin America phenomenon”. Under the context of slowing economic growth of the U.S. and European economies, Latin American governments are adapting their governance principles to strengthening economic cooperation with China, playing out the resource and labor advantages of Latin American countries, thereby strengthening the “coordinated economic and social development”. China and Latin America share many similarities in terms of medium to short-term development goals.

In addition, Latin America is an active participant in the global economic governance. However, due to many factors, the region does not have a powerful voice on the international stage [Gao 2018]. China is strengthening dialogues and communication with Latin America as the two sides share common interests in the improvement of global economic governance, implementation of the 2030 agenda for sustainable development and response to cli-

mate change, Internet security and various crises (financial crisis, oil crisis and food crisis). This strengthened communication is also represented in the coordination and cooperation in G20, APEC, IMF and other international economic and financial organizations, the development of multilateral trade system centering around the WTO, the governance reform at IMF and World Bank to increase presence of emerging markets and developing countries, and the construction of global financial security network to enhance the world’s resilience against systematic impacts.

On top of the cooperation between China and Latin American countries in international affairs, China also needs to gain acknowledgement of its core foreign relations principles with Chinese characteristics, such as the “community with a shared future for mankind” and “development of a new model of international relations of win-win cooperation” based on global partnerships of common interests and political understanding, so as to gain support for “China Plan” and “China Wisdom” in global governance. Also, with China’s rise at the center of the world stage as a competitor and change maker, its commitment to promoting reform of the existing international systems will inevitably arouse accusations and obstruction from US, the leader of the existing international systems. The U.S. has sent out threats to China in trade, monetary and Taiwan Strait issues through its “Asia Pivot” strategy, and may potentially cause enormous strategic pressure and direct harm on China. In maintaining world peace, open trade and rules of international systems, China needs support from Latin America.

On July 17, 2014, at the meeting with leaders of Brazil and other Latin American countries, President Xi Jinping announced the plan to “build hand in hand a community of shared future” with Latin America, and promoting the development of “com-

prehensive strategic partnership” between China and Latin America. In January 2015, the first China-CELAC Ministerial Forum was held in Beijing, marking the start of a new era of bilateral relations driven by security and economic cooperation between China and Latin America. On November 24, 2016, China released the second policy document on Latin America, following the one in 2008. Through top-level design of policies towards Latin America, Chinese leaders proposed new goals for the development of China-Latin America relation to new energy and build new cooperation platforms. China-Latin America relation has since entered a new stage of comprehensive development, and China factors are incorporated in the regional development of Latin America.

China and Latin America do not have many obstacles in building a Community of Shared Future for joint development. However, due to ideological differences and the evolving sense of national identity of some Latin American countries, certain difficulties still present in accomplishing

the goal of building comprehensive strategic partnerships between China and Latin American countries.

Through continuously deepening integration of interests, China and Latin America are promoting political mutual trust and new consensus through cooperation. China and Latin America actively construct the exchange mechanisms for macroscopic policy coordination among governments over economic development strategies and actions, jointly formulate plans and measures to promote regional cooperation, together provide policy support for practical cooperation and implementation of major projects, thereby formulating more aligned strategies, decisions, policies and rules and building a consolidated community of share future.

2. ALIGNMENT OF DEVELOPMENT PLANS

On the basis of consensus in development principles and strategies, the two sides are able to further clarify their priorities and cooperation sectors, further detail

Table 1. Comprehensive Strategic Partnerships between China and the Main Latin American Countries

Country	Relationship positioning	Year acceded	Relationship positioning	Year acceded
Argentina	Strategic partnership	2004	Comprehensive strategic partnership	2014
Brazil	Strategic partnership	1993	Comprehensive strategic partnership	2012
Chile	Strategic partnership	2012	Comprehensive strategic partnership	2016
Ecuador	Strategic partnership	2015	Comprehensive strategic partnership	2016
Mexico	Strategic partnership	2003	Comprehensive strategic partnership	2013
Peru	Strategic partnership	2008	Comprehensive strategic partnership	2013
Venezuela	Strategic partner for joint development	2001	Comprehensive strategic partnership	2014
Uruguay	Strategic partnership	2016		
Costa Rica	Strategic partnership	2015		

As of May 2018

and quantify development ideas and strategies, and determine the timetable and route map for cooperation, i.e. aligning their development plans. These will serve as the blueprint and basic framework for cooperation of the two sides for a certain period into the future.

China and the Latin American and Caribbean countries have achieved abundant outcomes in the alignment of development planning. At the first ministerial meeting of the China-CELAC Forum held in 2015, the Cooperation Plan for China and Latin American and Caribbean Countries (2015 – 2019) and China-Latin America Forum Mechanisms and Operating Plan were adopted. These include detailed cooperation plans covering 13 sectors such as politics and security, international affairs, trade, investment, finance, infrastructure and transport, energy and resources, agriculture, industry, technology, astronautic and aerospace, education and human resource training, culture and sports, news, media, publication, tourism, environmental protection, disaster risk management and disaster relief, poverty alleviation, health, and people's friendship in implementing the initiative [*Avendano, Melguizo, Miner* 2017].

On the basis of success of the Cooperation Plan for China and Latin American and Caribbean Countries (2015 – 2019) and China – Latin America Forum Mechanisms and Operating Plan, on January 22, 2018, the Joint Action Plan of China and Latin American and Caribbean Countries (Priority Sectors) (2019–2021) [Joint Action Plan of China and Latin American and Caribbean Countries] was adopted in Santiago of Chile. The plan identifies the eight priority sectors for cooperation in the coming three years, including politics and security, infrastructure and transport, trade investment and finance, agriculture, industry and technology, environmental protection cooperation, cultural exchange and cooperation in other sectors etc., and

makes detailed plans for the joint actions in the coming three years.

Notably, Latin America's infrastructures are poorly connected, resulting in excessively high transportation costs and difficulty for the flow of productive elements in a larger scope, greatly restraining the export competitiveness and economic development potentials of the Latin American countries. In January 2018, at the 2nd ministerial meeting of the China-CELAC Forum, China proposed to place the "construction of greater connectivity integrating land and sea" as the priority area for the next stage of deepened China-Latin America cooperation. With support and cooperation of the Latin American countries, China will actively engage in the interconnectivity-oriented construction of transport, infrastructure, energy and other hardware in Latin America, and open more maritime channels and direct navigation routes.

The adoption of the Joint Action Plan (2019–2021) indicates the high level of consensus and alignment between China and Latin America in development planning.

3. CONNECTION OF MECHANISMS, FACILITIES AND PLATFORMS

Mechanisms and platforms are the key aspects that determine the success of bilateral and multilateral cooperation plans. The connection facilitated by mechanisms and platforms will effectively connect the executing agencies in all countries, build unimpeded communication, exchange and consultation channels, and more effectively connect relevant resources that will help promptly resolve the problems and difficulties in implementation of the plans.

Currently China and Latin American countries have made considerable progress in terms of the success of the China-CELAC Forum attended by 33 countries and hosting eight sub-forums, the China-Latin America inter-governmental di-

dialogue and consultation mechanisms encompass the bilateral high-level coordination and cooperation committee, high-level cooperation committee, standing inter-government committees, strategic dialogues, economic and trade committee and political consultation mechanisms will further perfect the dialogue and consultation mechanisms between Chinese and Latin American governments. The free trade agreements entered between China and Chile, Peru and Costa Rica are being successfully implemented, and feasibility studies on free trade zone are being actively carried out jointly with Panama and Columbia [Second Ministerial Meeting of China-CELAC Forum 2018]. Besides, investment law, investment and trade treaty, agreement on facilities, taxation, transport, logistics, technical standards and communication language etc. will also be the important contents of policy coordination under the BRI framework. These pose higher demands for the mechanisms, platforms and facilities that work to connect for cooperation and will require consultation and resolution through cooperation.

The China-Latin America Entrepreneurs Summit is held annually and host-

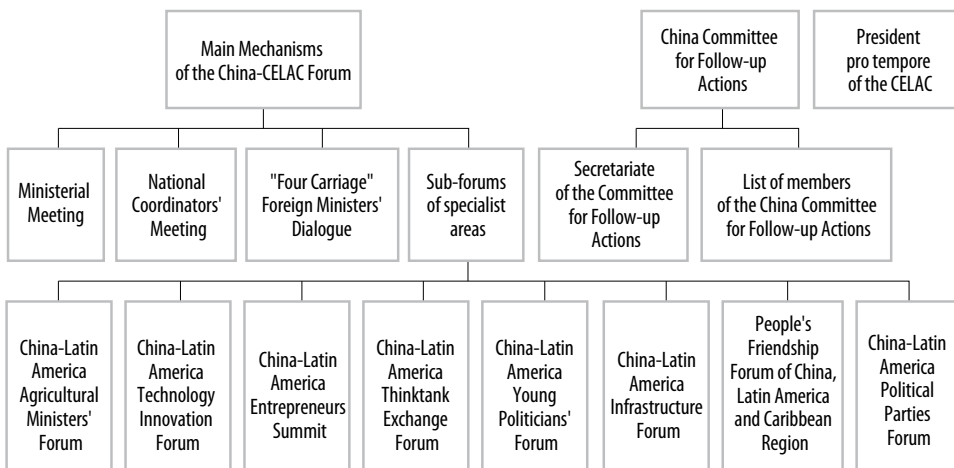
ed by China and Latin American countries in turn. During the summit, the Organization for Promoting China-Latin America Trade and chambers of commerce round-table meetings, project negotiation meetings, topical seminars, China-Latin America Trade Expo, training for Latin American and Caribbean industry and commerce professionals and a series of other events are also held.

In addition, many platforms and cooperation mechanisms have been developed in the financial sector to facilitate practical cooperation between China and Latin America.

1. CHINA -LATIN AMERICA COOPERATION FUND

In July 2014, when attending the China-Latin American and Caribbean State Leaders' Summit, Xi Jinping announced the launch of the China-Latin American Cooperation Fund, jointly initiated and established by China's Export-Import Bank and the State Administration of Foreign Exchange, with a total scale of US\$10 billion. The China-Latin America Cooperation Fund invests in Latin American energy resources, infrastructure construc-

Main Mechanisms of the China-CELAC Forum



tion, agriculture, manufacturing, scientific and technological innovation, information technology, and production capacity cooperation through equity and debt investments, and supports cooperation projects between China and Latin American countries. Its missions are aligned with the vision of Latin America for social, economic and environmental development as well as sustainable development, and serve to build a comprehensive partnership between China and Latin America. On May 11, 2016, the first project of the China-Latin America Cooperation Fund was implemented by an enterprise from Hunan province---Broad Homes Industrial International Co., Ltd., which signed a strategic cooperation and investment agreement with the China-Latin America Cooperation Fund officially. On February 21, 2017, Jamaica used financing provided by the China-Latin America Cooperation Fund to build a government bidding and procurement system. These progresses show that the cooperation between China and Latin America has developed rapidly, and China-Latin America Cooperation Fund has made considerable breakthroughs in its business.

2. CHINA -LATIN AMERICA PRODUCTION CAPACITY COOPERATION FUND

The China-Latin America Production Capacity Cooperation Fund was established in May 2015 during Premier Li Keqiang's visit to Brazil and was announced at the China-Brazil Business Summit as part of the exploration in establishing a new "3x3" production capacity cooperation model. In September 2015, the China People's Bank of China, State Administration of Foreign Exchange, and China Development Bank jointly initiated the establishment of a China-Latin America Production Capacity Cooperation Fund with a first-phase scale of USD10 billion. China-Latin America Production Capacity Cooperation Fund upholds the concept of

commercial operation, mutual benefit and win-win cooperation, openness and inclusiveness. It aims to serve China and Latin America's comprehensive cooperative partnership, and helps promote capacity cooperation between China and Latin America, focusing on investments in manufacturing, high-tech, agriculture, and energy resources in Latin America and other important infrastructure projects for long-term production cooperation between China and Latin America.

3. CHINA-BRAZIL PRODUCTION CAPACITY COOPERATION FUND: USD 20 BILLION

In June 2015, Vice Premier of the State Council Wang Yang announced the decision to establish the China -Brazil Production Capacity Cooperation Fund at the 4th Meeting of the China-Brazil High-level Coordination and Cooperation Committee. The fund has a scale of USD 20 billion, of which USD 15 billion will be contributed by China. The priorities will be on supporting bilateral production capacity cooperation projects.

4. CHINA-LATIN AMERICA SPECIAL LOAN FOR INFRASTRUCTURE DEVELOPMENTS

In July 2014, at the state leaders' meeting of China and Latin American and Caribbean countries, President Xi Jinping announced that China will officially implement the China -Latin America special loan for infrastructure development undertaken by the China Development Bank, and will on that basis increase the special loan facility to USD 20 billion. The loan will be used to support Chinese enterprises in their engagement in highway, communications, port, power, mining, agricultural and other infrastructure projects in the CELAC counties.

The world economy is recovering at a slow rate. Impacted by drastic decrease of bulk commodity prices and reduction of external financing, Latin American coun-

tries are suffering from slow and impeded economic recovery. In this context, the complete and sound cooperation mechanisms developed between China and Latin America as well as the financial cooperation mechanisms will no doubt deepen and strengthen China-Latin America cooperation in various sectors, and make positive contributions to increasing employment in Latin American countries, enhancing export competitiveness of Latin America and new growth of the world economy.

Cooperation in Specific Projects

Specific projects are the underlying units and carriers for implementing strategies and plans. Project cooperation is the result of policy coordination on the most microscopic level. Ultimately, the Belt and Road initiative will require implementation through specific projects in infrastructure, economic and trade, investment, finance and culture sectors. Currently, remarkable achievements have been witnessed in many project cooperation between China and Latin America. These include the Coca Codo Sinclair hydroelectric project in Ecuador, the Atlantic and Pacific railway project prepared by China, Brazil and Peru, and the “Digital Silk Road” by China and Chile.

1. COCA CODO SINCLAIR HYDROELECTRIC PROJECT

The Coca Codo Sinclair hydroelectric project is located between the provinces of Napo and Sucumbios, with a total installed capacity of 1,500MW [Coca Codo Sinclair Hydroelectric Project]. It is the largest hydropower station in the history of Ecuador, known as the “Three Gauges” of the country. Through tender and negotiation procedures, China’s Synohydro Corporation officially entered the Memorandum of Understanding on Contract Award and the

EPC Total Price Contract with the project owner in 2009. Engineering construction officially commenced in July 2010. In November 18, 2016, President Xi Jinping and Ecuador President Correa together witnessed the commissioning ceremony of the hydropower station. The completion of the project drastically changed Ecuador’s history of power shortage, greatly improved the people’s lives, and brought revolutionary changes to Ecuador, transforming the country from a power importer to a power exporter. From April 2016, Ecuador started exporting electricity power to Columbia, and in the same year made revenue of nearly USD 40 million from power export. The figure is expected to reach USD 200 million in the future. The mission for the power transmission lines connecting Ecuador and Columbia has changed from importing electricity power to exporting electricity power. Running at full capacity, the Sinclair hydroelectric project will be able to save energy expenditures of around USD 600 million for Ecuador each year. The completion and commissioning of the Sinclair hydroelectric project raised the percentage of clean energy power to 85% of total national demand of Ecuador, making the country one of those of the highest percentage of clean energy usage in the world. Additionally, the power station has cumulatively created nearly 8,000 jobs for the local areas.

2. THE “BI-OCEANIC RAILWAY” PROJECT

The railway refers to the one through Brazil and Peru connecting the Atlantic and Pacific oceans, proposed for the first time by President Xi Jinping during his visit to Brazil in July 2014. The proposal received active response from Brazil and Peru. In turn, China entered the memorandum of understanding on feasibility studies of the railway project with Brazil and Peru in July and November of 2014 respectively. In May, 2015, during Premier Li Keqiang’s visits to the two countries, the

three parties signed the cooperation document on feasibility studies for the railway project, upon which the feasibility study work commenced officially. The construction of the railway project will lead to a super-long rail line of 5,000 kilometers connecting Brazil and Peru across the Atlantic and Pacific oceans, which will break down the monopoly of Panama Canal on international logistics which is now under the U.S. control. Additionally, the railway infrastructure development will bring about significant contributions to the economic development of Latin America.

3. JOINT DEVELOPMENT OF THE “DIGITAL SILK ROAD” OR “AIR SILK ROAD”

On top of the interconnectivity and communication in land, sea and air transport infrastructures, China and Latin America have also started cooperation in digital connectivity, keeping up with the time. Chile proposed for the joint development of a “Digital Silk Road” and “Air Silk Road” between China and Latin America, to facilitate interconnectivity in digital areas with support of modern technologies. Chile and China are planning to build a submarine optical cable across the Pacific Ocean, for which the preliminary feasibility study has been completed to date. If the plan is successful, Chile will become a bridge and hub for connecting South America and China through the Internet.

Additionally, in 2015, China and Brazil entered 35 detailed cooperation agreements, covering bilateral production capacity, infrastructure, finance, aviation and agricultural sectors, with a total amount in excess of USD 27 billion. China and Colombia entered 12 bilateral cooperation agreements covering infrastructure development, production capacity, aids, cultural and education sectors. China and Chile also entered cooperation documents in finance, production capacity, equipment manufacturing and other sectors, provid-

ing sound system and environment guarantees for China-Latin America cooperation in production capacity. China is willing to actively participate in the construction of rail transport projects in relevant Latin American countries, increase technology transfers in equipment cooperation and aid the interconnectivity of the South American continent.

In project cooperation under the Belt and Road initiative, businesses are the key players and market operation mechanisms are the rules. Project processes need to follow the market patterns. Meanwhile, the government also needs to play its guiding role to foster a sound environment and offer the necessary help businesses to have project cooperation.

Strategic communication, planning alignment, platform connection and project cooperation are the four levels for policy coordination under the framework of Belt and Road initiative. The Chinese way is to start with the macroscopic to the microscopic, namely to start with strategic communication and gradually move to specific project implementation. However, in reality, due to the difference in the thinking models of parties involved, certain countries prefer to start with specific projects and gradually reach to the macroscopic strategies. In practical operations, both sides need to apply flexibility and engage in a large amount of communication and exchanges based on reality.

In sum, China will adhere to the fundamental principles of achieving shared growth with discussion and coordination and further promote the infrastructure connectivity, unimpeded trade, financial integration and people-to-people bonds with Latin American countries with policy coordination as the basis and guarantee for China-Latin America cooperation, and work alongside relevant Latin American countries to jointly promote practical cooperation and development under the Belt and Road initiative.

Goals of China-Latin America Policy coordination under the BRI Framework

The goals of policy coordination under the BRI framework are to elaborate and interpret the principles of economic cooperation and development advocated in the Belt and Road initiative, actively promote practical cooperation in infrastructure, trade, finance and people's communication between China and Latin American countries, and drive common efforts of Latin American countries and China towards building a Community of Shared Interests, a Community of Shared Responsibilities and a Community of shared future.

Each of the three "communities" embodies different meanings and missions. The Community of Shared Interests and Community of Shared Responsibilities emphasize on "sharing of interests and shouldering responsibilities" in developing the win-win principle of "mutual collaboration and win-win cooperation" among the member states. The failure to cooperate or to collaborate with any one member will have impact on the shared interests of all other member states in the bloc. On the other hand, Community of Shared Future emphasizes on "shared prosperity and stability, and mutual help in face of crises and disasters", the joint efforts in pursuing regional prosperity and stability and facing potential crises and disasters. The Community of Shared Future exemplifies closer interconnection on a higher level than Community of Shared Interests and Community of Shared Responsibilities. The Community of Shared Interests has "interests" at its core and represents a connection that "exists only when there is interest" and "dissolves when there is not", while the Community of Shared Future highlights the close connection of members in "both good and bad times". Community of Shared Interests, Community of Shared Responsibilities or Communi-

ty of Shared Future has a common ground in terms of significance in that members need to seek "mutual benefit and win-win cooperation", i.e. taking into account the reasonable concerns of other countries while pursuing the maximization of their own interests, and advocating the joint development of relevant countries and the whole region in the course of the country's own development. This is indeed the core implication and essence shared among the Community of Shared Interests, Community of Shared Responsibilities and Community of Shared Future.

The new foreign relations principles of Community of Shared Interests, Community of Shared Responsibilities and Community of Shared Future proposed by China are significant as new breakthrough and development of the conventional principles of international relations, which hold that the "world is itself anarchic, and state interest is supreme, as states are the individual actors in international politics and are themselves tools for competing resources and safeguarding sovereignty using all means (including the use of force), to ensure mutual security by power balance and power dominance". The Community of Shared Interests, Community of Shared Responsibilities and Community of Shared Future are brand-new foreign relation principles proposed by China in the new historical context and are featured in the following aspects:

First, the aim is to build a community rather than military alliance. A community is a mechanism for close economic cooperation covering infrastructure development, trade, finance, economic, political and cultural sectors, but not a supra-state organization that demands participants to give in on state sovereignty or an inter-state alliance. Member countries in the community build the community only in economic and social development relations, but not as military allies. In the context of increasing globalization, in the

time of globalization and faced with global issues such as environment problem, resource problem, Internet security, hegemony, terrorism and localized instability, as well as cross-border crimes and drug trafficking etc., there is not a single country that's able to survive in isolation. China proposes for the Community of Shared Interests, Community of Shared Responsibilities and Community of Shared Future that are based on common interests and co-survival and advocates for joined efforts in responding to these problems. This is aligned with the trend of development in history and supported extensively by relevant countries. China's proposition is that "the humankind has only one planet and all countries co-exist in one world. The 'law of the jungle' does not encourage co-existence of the human kind, and military power will not bring about a wonderful world". China calls for all relevant countries to establish the view of Community of Shared Interests and Future, to join hands and work together to build a wonderful home for all humankind.

Second, these principles serve as extension and improvement from the "diplomatic principle of non-alliance. Non-alliance doesn't mean non-cooperation; non-confrontation doesn't rule out fights for just cause, and non-conflict doesn't equal to non-competition. Today's world is not a peaceful one as conflicts and fights among states are ubiquitous. As the international political and economic paradigms are still changing, certain countries persist on the "Cold War thinking" and "zero-sum thinking", trying to bully the weak and suppress the small, not allowing any different opinions. The harsh reality has forced many non-ally countries to seek joint development, strength and competition. The principles of Community of Shared Interests and Community of Shared Responsibilities call for those countries that refuse to join the major power allies or military allies to join efforts to "share pros-

perity and stability and help each other through crises and disasters". In the principles of non-alliance and non-exclusivity, these countries are able to pursue together regional prosperity and stability while facing potential crises and disasters shoulder by shoulder.

Third, the idea of Community of Shared Interests, Community of Shared Responsibilities and Community of Shared Future is closely aligned with the theme of our time, i.e. "peace and development". The mission is to focus on economic development without involving military confrontations. Collective military confrontation or hegemony do not have a place herein. This is China's fundamental principle in foreign relations, and also the core vitality of the foreign relations principle.

Fourth, equality, openness, transparency and inclusiveness. The cohesion of Community of Shared Interests, Community of Shared Responsibilities and Community of Shared Future stems from the potential of the organization's own development, under which lies the fundamental principles of openness, transparency, equality and mutual benefits. Meanwhile, the principle is also highly inclusive, as it does not exclude other regions and countries from playing a constructive role for the prosperity and stability of the region.

Conclusions

The Belt and Road initiative put forward by China takes policy coordination as its prerequisite and guarantee. It takes infrastructure improvement as a starting point, and promotes capacity cooperation, unimpeded trade and financial integration among countries, and aims to ultimately foster friendship and connectivity of people's hearts and minds in all countries. The new thinking for the global economy to emerge from low growth is the development of new ideas and new coop-

eration models. It has now been endorsed and supported by more than 100 countries around the world and has been included in the documents of relevant UN organizations on many occasions. The Belt and Road initiative originates from China but will benefit the whole world.

Although China and Latin American countries are separated by the world's vastest seas of the Pacific Ocean, as a natural extension of the "21st Century Maritime Silk Road", Latin America and China have in history and reality close relationship as described in the prose "the world is closer" and in the conceptual measures in the first China-Latin America Cooperation Forum which are fully in line with the spirit of the Belt and Road initiative and "five connectivities" advocated by China. The cooperation between China and Latin America and the Belt and Road initiative share the same heritage and connotation. To date, China has established strategic partnerships with nine countries in the Latin American region. The China-Latin America Forum also marks the beginning of a new phase of parallel development and mutual promotion of bilateral relations and overall cooperation. At the International Cooperation Summit in May 2017, the presidents of Argentina and Chile and ministerial officials from nearly 20 Latin American and Caribbean countries commented that China and Latin America can use the Belt and Road initiative as their starting point and give full play to the China-Latin America Cooperation Forum, and that they'd engage in active and equal dialogues with China and strengthen the cooperation in economy, trade, science and technology, finance, culture and humanities and other sectors. This will also drive economic ties between the Asian region and the Latin American region, bringing the peoples closer together, promoting mutual exchanges and injecting new vitality into globalization development. At the same time, it also contributes to the peace and development of

the world. Mexico, Brazil, Argentina, and other emerging economies in Latin America can seek cooperation and mutual support with China in the establishment of a new international political and economic order in multilateral organizations such as the BRIC and the G20 so as to promote a more rational and fair international order.

In the lasting cooperation between China and Latin America, policy coordination will play an important role as cornerstone for future development. China and Latin America will set their goal to build the "China-Latin America Community of Common Destiny", seek high degree of consensus on the strategic level on the premise and support of policy coordination, interact with each other in development planning, connect on mechanisms and platforms, and engage in practical cooperation in specific projects. The "five connectivities" will become the lever that greatly drives practical cooperation between China and Latin America based on the fundamental principles of "achieving shared growth with discussion and coordination" for win-win cooperation [Ferchen 2018].

References

Avendano R., Melguizo A., Miner S. (2017) Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications. *Atlantic Council*. Available at: <https://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-lat-in-america/>, accessed 15.07.2019.

"China Ship" to the "New Maritime Silk Road" – Latin American Countries Embrace the Belt and Road Initiative (2017). *Xinhuanet.com*, May 24, 2017. Available at: http://www.xinhuanet.com/2017-05/24/c_1121030198.htm, accessed 15.07.2019 (in Chinese).

Coca Codo Sinclair Hydroelectric Project. *Power Technology*. Available at: <https://www.power-technology.com/projects/co>

ca-codo-sinclair-hydroelectric-project/, accessed 15.07.2019.

Economic Watch: China's Development Offers "Unprecedented Opportunities" for World (2018). *Xinhuanet.com*, April 14, 2018. Available at: http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/14/c_137110799.htm, accessed 15.07.2019.

Ferchen M. (2018) China-Latin America Relations: Beyond "Win-Win". *The Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy*, June 26, 2018. Available at: <https://carnegietsinghua.org/2018/06/26/china-latin-america-relations-beyond-win-win-pub-76859>, accessed 15.07.2019.

Gao Ch. (2018) China Invites Latin American and Caribbean States to Join the Belt and Road Initiative. *The Diplomat*, January 1, 2018. Available at: <https://the-diplomat.com/2018/01/china-says-latin-america-eager-to-join-belt-and-road/>, accessed 15.07.2019.

Gearan A., DeYoung K. (2018) Trump Pulls United States out of Iran Nuclear Deal, Calling the Pact 'an Embarrassment'. *The Washington Post*, May 8, 2018. Available at: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-will-announce-plans-to-pull-out-of-iran-nuclear-deal-despite-pleas-from-european-leaders/2018/05/08/4c148252-52ca-11e8-9c91-7dab596e8252_story.html?noredirect=on&utm_term=.40a1d0a81322, accessed 15.07.2019.

Jinping Attends the Central Government Foreign Affairs Work Meeting and Delivers Important Speech (2014). *Xinhuanet.com*, November 11, 2014. Available at: http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, accessed 15.07.2019 (in Chinese).

Joint Action Plan of China and Latin American and Caribbean Countries (Priority Sectors) (2019-2021) (full text) (2019). *Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China*. Available at: <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1531472.shtml>, accessed 15.07.2019.

Landler M. (2016) Obama Criticizes the 'Free Riders' among America's Allies. *The New York Times*, March 10, 2016. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/03/10/world/middleeast/obama-criticizes-the-free-riders-among-americas-allies.html>, accessed 15.07.2019.

President Xi Jinping's Speech at the Moscow Institute of International Relations (full text) (2013). *The Central People's Government of the People's Republic of China*, March 24, 2013. Available at: http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/24/content_2360829.htm, accessed 15.07.2019 (in Chinese).

Second Ministerial Meeting of China-CELAC Forum (2018). *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*. Available at: <https://www.cepal.org/en/speeches/second-ministerial-meeting-china-celac-forum>, accessed 15.07.2019.

Serrano A. (2018) China Fills Trump's Empty Seat at Latin America Summit. *The New York Times*, April 13, 2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/04/13/opinion/china-trump-pence-summit-lima-latin-america.html>, accessed 15.07.2019.

Swerdlick D. (2016) Trump Says our Allies Have to Pay up. Obama Has Been Saying that for Years. *The Washington Post*, April 28, 2016. Available at: <https://www.washingtonpost.com/posteverything/wp/2016/04/28/trump-says-our-allies-have-to-pay-up-obamas-been-saying-the-same-thing-for-years>, accessed 15.07.2019.

Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road (2015). *National Development and Reform Commission (NDRC)*, March 28, 2015. Available at: http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html, accessed 15.07.2019.

Wenhong Xu (2017) Policy Coordination at the Belt and Road Forum. *China Pictorial*, May 16, 2017. Available at:

http://www.chinapictorial.com.cn/en/features/txt/2017-05/16/content_741125.htm, accessed 15.07.2019.

Xi Jinping Meets with President Varela of Panama, the Two Leaders Agree to Join Efforts in Planning the Development Blueprint for China-Panama Relations (2017). *Politics.people.com.cn*, November 17, 2017. Available at: <http://politics.people.com.cn/>

n1/2017/1117/c1024-29653604.html, accessed 15.07.2019 (in Chinese).

Xi Jinping: Welcome Onboard China's Development Train (2014). *Xinhua-net.com*, August 22, 2014. Available at: http://www.xinhuanet.com/world/2014-08/22/c_126905369.htm, accessed 15.07.2019 (in Chinese).

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-129-150

Координация политики между Китаем и странами Латинской Америки в рамках инициативы «Пояс и путь»

Сюй ВЭНХУН

кандидат юридических наук, заместитель генерального секретаря Центра исследований Пояса и Пути; научный сотрудник Институт России, Восточной Европы и Центральной Азии Китайской академии общественных наук, 100007, 3, Zhangzizhong street, Dongcheng District, Пекин, КНР.

E-mail: whxu@cass.org.cn

ORCID: 0000-0003-3845-8335

ЦИТИРОВАНИЕ: Wenhong Xu (2019) Policy Coordination between China and Latin American Countries under the Framework of the Belt and Road Initiative. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 129–150.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-129-150

Статья поступила в редакцию 26.06.2019.

АННОТАЦИЯ. Латиноамериканские страны не участвовали в более раннем проекте маршрутной карты китайской инициативы «Пояс и путь». Благодаря усилиям обеих сторон, начиная с форума международного сотрудничества «Пояс и путь» в мае 2017 года, Латинская Америка стала незаменимым и важным участником данной инициативы. Учитывая историко-культурные различия между Китаем и Латинской Америкой и ряд иных объективных обстоятельств, координация полити-

ки играет основополагающую роль в китайско-латиноамериканском сотрудничестве. В данной статье рассматриваются четыре аспекта координации политики в контексте провозглашенной инициативы, а именно исторический фон, философия, принципы и цели. В статье отмечается, что удельный вес США, ЕС и Японии в мировой экономике снижается, а количество противоречий в национальных экономиках этих стран, напротив, растет. В то же время растет совокупный эко-

номический вес развивающихся стран. Эта новая парадигма развития мировой экономики дает шанс развивающимся странам, а именно Китаю и Латинской Америке, углубить экономическое сотрудничество. Китай уже стал вторым по величине торговым партнером и третьим по величине источником инвестиций для стран Латинской Америки. Китай также предлагает решение, основанное на собственном китайском опыте, которое позволит странам Латинской Америки еще больше ускорить свой экономический рост за счет инфраструктурного сотрудничества. Автор полагает, что на основе прочного консенсуса, достигнутого в результате координации политики, Китай и Латинская Америка добьются устойчивого и эффективного сотрудничества и развития в рамках инициативы «Пояс и путь».

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *международные отношения, мировая экономика, координация политики, Китай, Латинская Америка, инициатива «Пояс и путь», инфраструктура, инвестиции*

Список литературы

Avendano R., Melguizo A., Miner S. (2017) Chinese FDI in Latin America: New Trends with Global Implications // Atlantic Council // <https://publications.atlanticcouncil.org/china-fdi-latin-america/>, дата обращения 15.07.2019.

“China Ship” to the “New Maritime Silk Road” – Latin American Countries Embrace the Belt and Road Initiative (2017) // Xinhuanet.com, May 24, 2017 // http://www.xinhuanet.com/2017-05/24/c_1121030198.htm, дата обращения 15.07.2019 (на китайском).

Coca Codo Sinclair Hydroelectric Project // Power Technology // <https://www.power-technology.com/projects/coca-codo-sinclair-hydroelectric-project/>, дата обращения 15.07.2019.

ects/coca-codo-sinclair-hydroelectric-project/, дата обращения 15.07.2019.

Economic Watch: China's Development Offers “Unprecedented Opportunities” for World (2018) // Xinhuanet.com, April 14, 2018 // http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/14/c_137110799.htm, дата обращения 15.07.2019.

Ferchen M. (2018) China-Latin America Relations: Beyond “Win-Win” // The Carnegie-Tsinghua Center for Global Policy, June 26, 2018 // <https://carnegietsinghua.org/2018/06/26/china-latin-america-relations-beyond-win-win-pub-76859>, дата обращения 15.07.2019.

Gao Ch. (2018) China Invites Latin American and Caribbean States to Join the Belt and Road Initiative // The Diplomat, January 1, 2018 // <https://thediplomat.com/2018/01/china-says-latin-america-eager-to-join-belt-and-road/>, дата обращения 15.07.2019.

Gearan A., DeYoung K. (2018) Trump Pulls United States out of Iran Nuclear Deal, Calling the Pact ‘an Embarrassment’ // The Washington Post, May 8, 2018 // https://www.washingtonpost.com/politics/trump-will-announce-plans-to-pull-out-of-iran-nuclear-deal-despite-pleas-from-european-leaders/2018/05/08/4c148252-52ca-11e8-9c91-7dab596e8252_story.html?noredirect=on&utm_term=.40a1d0a81322, дата обращения 15.07.2019.

Jinping Attends the Central Government Foreign Affairs Work Meeting and Delivers Important Speech (2014) // Xinhuanet.com, November 11, 2014 // http://www.xinhuanet.com/politics/2014-11/29/c_1113457723.htm, дата обращения 15.07.2019 (на китайском).

Joint Action Plan of China and Latin American and Caribbean Countries (Priority Sectors) (2019–2021) (full text) (2019) // Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China // <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1531472.shtml>, дата обращения 15.07.2019.

Landler M. (2016) Obama Criticizes the 'Free Riders' among America's Allies // The New York Times, March 10, 2016 // <https://www.nytimes.com/2016/03/10/world/middleeast/obama-criticizes-the-free-riders-among-americas-allies.html>, дата обращения 15.07.2019.

President Xi Jinping's Speech at the Moscow Institute of International Relations (full text) (2013) // The Central People's Government of the People's Republic of China, March 24, 2013 // http://www.gov.cn/ldhd/2013-03/24/content_2360829.htm, дата обращения 15.07.2019 (на китайском).

Second Ministerial Meeting of China-CELAC Forum (2018) // Economic Commission for Latin America and the Caribbean // <https://www.cepal.org/en/speeches/second-ministerial-meeting-china-celac-forum>, дата обращения 15.07.2019.

Serrano A. (2018) China Fills Trump's Empty Seat at Latin America Summit // The New York Times, April 13, 2018 // <https://www.nytimes.com/2018/04/13/opinion/china-trump-pence-summit-lima-latin-america.html>, дата обращения 15.07.2019.

Swerdlick D. (2016) Trump Says our Allies Have to Pay up. Obama Has Been Saying that for Years // The Washington Post, April 28, 2016 // <https://www.washington->

[post.com/posteverything/wp/2016/04/28/trump-says-our-allies-have-to-pay-up-obamas-been-saying-the-same-thing-for-years](https://www.washington-post.com/posteverything/wp/2016/04/28/trump-says-our-allies-have-to-pay-up-obamas-been-saying-the-same-thing-for-years), дата обращения 15.07.2019.

Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road (2015) // National Development and Reform Commission (NDRC), March 28, 2015 // http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html, дата обращения 15.07.2019.

Wenhong Xu (2017) Policy Coordination at the Belt and Road Forum // China Pictorial, May 16, 2017 // http://www.chinapictorial.com.cn/en/features/txt/2017-05/16/content_741125.htm, дата обращения 15.07.2019.

Xi Jinping Meets with President Varela of Panama, the Two Leaders Agree to Join Efforts in Planning the Development Blueprint for China-Panama Relations (2017) // Politics.people.com.cn, November 17, 2017 // <http://politics.people.com.cn/n1/2017/1117/c1024-29653604.html>, дата обращения 15.07.2019 (на китайском).

Xi Jinping: Welcome Onboard China's Development Train (2014) // Xinhuanet.com, August 22, 2014 // http://www.xinhuanet.com/world/2014-08/22/c_126905369.htm, дата обращения 15.07.2019 (на китайском).

Проблемы Старого света

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Великобритания и Европейский союз: сложный путь к постбрекзиту

Игорь Георгиевич КОВАЛЕВ

доктор исторических наук, профессор, Департамент международных отношений
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
101000, ул. Мясницкая, д. 20, Москва, Российская Федерация
E-mail: ikovalev@hse.ru
ORCID: 0000-0001-6848-8389

ЦИТИРОВАНИЕ: Ковалев И.Г. (2019) Великобритания и Европейский союз: сложный путь к постбрекзиту // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 151–169. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Статья поступила в редакцию 07.02.2019.

АННОТАЦИЯ. *Статья посвящена анализу последствий референдума о членстве Великобритании в Европейском союзе. Выявляются причины, способствовавшие радикальной трансформации политических процессов и возникновению кризисных явлений в рамках европейского интеграционного проекта. Отмечается, как кризис образцовой британской модели демократии и подъем «мониторинговой демократии», а также не доведенные до логического завершения конституционные реформы в Великобритании повлияли на эффективность политических институтов. Определяется круг новых сложных вопросов конституционно-правового, финансово-экономического и социально-гуманитарного характера, которые необходимо решить в контексте брексита.*

Рассматриваются особенности разработки и реализации стратегий Соединенного Королевства и Европейского союза по переговорному процессу. Исследуются важнейшие этапы переговоров по проблеме выработки соглашения, опре-

деляющего условия и принципы взаимоотношений сторон в период постбрексита. Особое внимание уделяется ключевым спорным вопросам – выполнению финансовых обязательств Соединенного Королевства по отношению к ЕС, гарантиям соблюдения права граждан Евросоюза и членов их семей, проживающих в Великобритании, а также сохранению свободного перемещения людей, товаров, услуг и капиталов между Северной Ирландией и Республикой Ирландия.

Анализируются внутренние и внешние факторы, оказывавшие непосредственное влияние на ход диалога, аргументы и контраргументы сторон, причины изменения позиций политиков Соединенного Королевства и лидеров ЕС по ключевым вопросам сотрудничества в новых исторических условиях. Констатируется глубокий раскол британского общества и основных политических сил страны по вопросу о выходе из ЕС. Рассматриваются факторы, приведшие Великобританию к серьезному политическому кризису и неспособности

выработать адекватную и эффективную стратегию брежита.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *брежит, Соединенное Королевство, Европейский союз, Тереза Мэй, переговоры, Консервативная партия*

Состоявшийся 23 июня 2016 г. референдум о членстве Соединенного Королевства в Европейском союзе стал не только одним из ключевых моментов в новейшей истории, но и ярким свидетельством того, насколько труднопредсказуемыми становятся международные отношения в стремительно меняющемся современном мире. Европейский интеграционный проект, который несколько десятилетий считался образцовым, впервые столкнулся с ситуацией, когда страна не стремится пополнить число участников привилегированного клуба, а намерена покинуть, казалось бы, нерушимый и чрезвычайно привлекательный союз европейских государств. Но проблема заключалась не только в колоссальном имиджевом ущербе для ЕС. Результат волеизъявления британцев стал еще одним свидетельством современных серьезных трансформаций, бесконечной череды новых вызовов, на которые действующие политики реагируют с очевидным опозданием и явными ошибками [Менон 2017].

Сенсационные итоги плебисцита, как известно, были в значительной степени обеспечены голосами прежде не отличавшихся политической активностью жителей небольших и средних городов в возрастной категории свыше 30 лет. Они воспринимали глобализацию и интеграцию как процессы, несущие угрозу их привычному образу жизни,

отнимающие у местных жителей рабочие места, стимулирующие приток мигрантов из более бедных стран Центральной и Восточной Европы. Свою роль сыграли возмущение ростом неэффективной бюрократии и разочарование чередой политиков, не способных защитить избирателей от разного рода кризисов и прочих неурядиц. Примечательно, что всего через несколько месяцев после этого референдума, в ноябре 2016 г., по этим же причинам избиратели из американской глубинки отдадут предпочтение «нестандартному» Д. Трампу, а не Х. Клинтон, являвшейся «образцовым» воплощением политического истеблишмента США начала нынешнего века.

Результат волеизъявления британцев заставил серьезно задуматься о пределах интеграции и необходимости серьезных институциональных реформ в ЕС. Активизировались споры о том, стоит ли стремиться к увеличению гибкости внутри союза или же сделать ставку на максимальную консолидацию государств-членов. Вновь вспомнили и о росте в последние годы евро-скептических настроений. На выборах в Европарламент в 2014 г. партии, выступающие под этими лозунгами, одержали победу во Франции, Соединенном Королевстве и Дании, а в таких странах, как ФРГ, Австрия, Швеция, заметно увеличили свое представительство¹. В этой связи опасения насчет возможной цепной реакции, эффекте домино и новых возможных ощутимых потерях для европейского интеграционного проекта приобрели вполне реальные очертания.

Референдум о членстве Соединенного Королевства в ЕС придал новый импульс дискуссии о том, насколько

1 На выборах в Европарламент победили евроскептики (2014) // BBC News. 26 мая 2014 // https://www.bbc.com/russian/international/2014/05/140526_eu_elections_parliament, дата обращения 30.06.2019.

инструменты прямой демократии применимы в стране, исторически развивавшейся, как классический образец представительного правления [Saunders 2019]. Особую актуальность приобрели идеи о кризисе традиционной «вестминстерской» модели государственного управления и распространении в новых исторических условиях так называемой «мониторной демократии», выдвинутые еще в 2009 г. основателем Центра по изучению демократии британским профессором Джоном Кином [Keane 2008]. Активное использование в последних политических и агитационных кампаниях новейших цифровых технологий, интернета, электронных средств массовой информации, социальных сетей не только трансформировало их содержание, но и стало важнейшими факторами, определяющими итоговый результат. Постоянное расширение и усложнение инструментов и механизмов влияния развивающейся «мониторинговой демократии» на традиционные правящие элиты, вне всякого сомнения, требует серьезной модернизации существующих государственных институтов и политических практик.

Следует также напомнить, что решение Великобритании покинуть ЕС было принято в условиях пробуксовки и даже заморозки важных и давно назревших конституционных реформ, инициированных в конце прошлого века «новыми лейбористами» [Dorey 2008]. Попытка изменения избирательной системы провалилась. Реформирование Палаты лордов, после исключения из ее состава в 1999 г. наследственных пэров, не продвинулось ни на шаг [Russell, Cornes 2001, pp. 82–99]. Расширение полномочий властей в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии не привело к снижению националистических настроений в провинциях и устранению опасности их выхода из состава

Соединенного Королевства. Не случайно на референдуме о членстве в ЕС жители Шотландии и Северной Ирландии высказались за то, чтобы остаться в составе союза, рассчитывая на поддержку с его стороны в деле отстаивания их региональных интересов.

Помимо вышеуказанных проблем, решение о брекзите означало включение в повестку дня целого комплекса новых сложных вопросов конституционно-правового, финансово-экономического и социально-гуманитарного характера. Властям в Лондоне и Брюсселе предстояло обсудить и решить, как они будут взаимодействовать в новых исторических условиях, что, в свою очередь, должно было повлиять как на дальнейшее развитие европейского интеграционного проекта, так и на то, каким образом Соединенное Королевство сумеет перестроить свою внутреннюю и внешнюю политику. В рамках предстоящего переговорного процесса стороны должны были не только определить свои стратегические цели, но и найти сбалансированные, эффективные пути, средства и механизмы их достижения, сформировать достойные команды переговорщиков, способные выработать взаимоприемлемые условия итогового соглашения.

Рекогносцировка

Разработка принципиальных подходов по предстоящему брекзиту началась в непростых условиях. Лидерам ЕС важно было минимизировать репутационные потери, вызванные итогами британского референдума, продемонстрировать единство остающихся в составе союза государств, купировать потенциально возможные центробежные тенденции, показать, насколько существенными будут потери для тех, кто решит покинуть европейский инте-

грационный проект. Определенные сомнения в том, достижимы ли эти задачи, были связаны с хроническими проблемами ЕС – ростом популизма и евроскептицизма в условиях волн кризисов (экономического, долгового, миграционного и т.д.) и роста террористической угрозы; неспособностью европейской элиты в полной мере донести до граждан ключевые идеи и цели интеграции, а также принципы их реализации; сложными отношениями между старыми и новыми членами союза; необходимостью проведения институциональной реформы; сомнениями в эффективности и компетентности европейской бюрократии [Романова 2016].

Ситуация в Соединенном Королевстве была еще более сложной. Основные политические силы страны и общество, как показали итоги референдума, были расколоты. Премьер-министр Д. Кэмерон, выступавший за сохранение членства своей страны в ЕС, подал в отставку, но, несмотря на это, консерваторы смогли избежать масштабного политического кризиса, сохранили власть в своих руках и не допустили прихода к руководству партией радикальных евроскептиков. Лидером тори и новым премьер-министром стала имевшая большой опыт работы в Кабинете и, занимавшая центристские позиции, Тереза Мэй. В ходе агитационной кампании перед референдумом она дисциплинированно, но крайне осторожно высказывалась вслед за Д. Кэмероном в пользу сохранения членства в ЕС. Однако уже в качестве главы правительства первым делом решительно заявила: «Брекзит означает брекзит, и мы добьемся успеха»². Таким образом, избирателям и европейским партнерам

был послан четкий сигнал, что никакого пересмотра итогов плебисцита не будет.

Роль своеобразного штаба по разработке стратегии брекзита в новом Кабинете отводилась двум новым департаментам – Министерству по выходу из Евросоюза, которое возглавил Дэвид Дэвис и Министерству международной торговли под руководством Лиамы Фокса. Важную роль в этом процессе играл недавний соперник Т. Мэй в борьбе за лидерство и один из лидеров группы евроскептиков в Консервативной партии – Борис Джонсон, который стал министром по иностранным делам и делам Содружества [James, MacLellan 2016]. Очевидно, что премьер-министр стремилась при назначении министров не только соблюсти баланс интересов различных фракций тори и укрепить единство своей партии, но и дать понять Брюсселю, в каком направлении будет разрабатываться британская стратегия по брекзиту.

Одновременно с этим, Т. Мэй не спешила инициировать реализацию 50-й статьи Лиссабонского договора, написанной, как известно, по иронии судьбы, британским дипломатом лордом Кинлохардским. Во время своего первого зарубежного визита в Берлин и переговоров с Ангелой Меркель она объяснила это стремлением выработать «разумные и упорядоченные условия выхода из ЕС»³. Единственное, что пообещала премьер-министр, это подать соответствующее уведомление до конца марта 2017 г. Представляется, что существовал и ряд других причин, оправдывавших такую осторожную позицию. В частности, премьер-министр не могла не учитывать тот факт,

2 Theresa May Vows to Put Conservatives 'at Service' of Working People (2016) // BBC News, July 11, 2016 // <https://www.bbc.com/news/uk-36760953>, дата обращения 30.06.2019.

3 Brexit: Theresa May Says Talks Won't Start in 2016 (2016) // BBC News, July 20, 2016 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-36841066>, дата обращения 30.06.2019.

что в Палате общин большинство депутатов были сторонниками дальнейшего участия в европейской интеграции. Накануне проведения референдума 479 народных избранников заявили о том, что выступают против выхода из ЕС, в то время как последовательными сторонниками брексита оказались всего 158 депутатов⁴. Следовательно, Кабинету необходимо было подготовить такую стратегию, которая не вызвала бы решительного неприятия со стороны парламентариев.

Кроме того, как уже упоминалось, избиратели в Шотландии и Северной Ирландии на референдуме проголосовали за то, чтобы остаться в Евросоюзе, поэтому в первой провинции националисты заявили о стремлении провести повторный референдум о независимости, а во второй серьезную озабоченность вызывала перспектива закрытия границы с Республикой Ирландия. Наконец, задержка была вызвана и необходимостью преодолевать неожиданную преграду. В начале 2017 г. в Верховном суде группа британских граждан смогла добиться вердикта, в соответствии с которым Правительству необходимо получить согласие Парламента на направление в Брюссель уведомления о выходе из Евросоюза⁵. Кабинету в спешном порядке пришлось готовить соответствующий законопроект, который с большим трудом, преодолевая жесткое сопротивление обеих палат, удалось провести лишь к середи-

не марта 2017 г.⁶ Несмотря на все вышесказанное, действия лидеров консерваторов в тот период представлялись в целом вполне разумными и обоснованными. Они не торопили события, осознавая всю сложность проблемы выработки сбалансированного плана дальнейших действий в условиях очевидного раскола по всем направлениям – в обществе, регионального, межпартийного и интрапартийного.

Жесткий старт

Первый вариант британской стратегии по брекситу появился 2 февраля 2017 г., т.е. спустя семь месяцев после референдума. В подготовленной правительством белой книге «Выход Соединенного Королевства из ЕС и новое партнерство с ним» определялись 12 приоритетов, ключевыми из которых были: выход из единого рынка и таможенного союза, введение новой системы миграционного контроля, а также отказ от признания юрисдикции Европейского суда⁷. Вслед за этим 29 марта 2017 г. в Брюссель отправлено официальное письмо, в котором говорилось о запуске 50-й статьи Лиссабонского договора и отмечалось, что, если не будет заключено новое соглашение о торговле между Великобританией и Евросоюзом, она будет вестись по правилам Всемирной торговой организации⁸. Таким образом, в этот период времени ка-

4 EU Vote: Where the Cabinet and Other MPs Stand (2016) // BBC News, June 22, 2016 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35616946>, дата обращения 30.06.2019.

5 Judgment of the UK Supreme Court of 24 January 2017, R (on the application of Miller and another) (Respondents) v Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) (2017) // Supreme Court, January 24, 2017 // <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

6 European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (2017) // The National Archives, March 16, 2017 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/pdfs/ukpga_20170009_en.pdf, дата обращения 30.06.2019.

7 The United Kingdom's Exit from and New Partnership with the European Union (2017) // HM Government, February 2, 2017 // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589189/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Print.pdf, дата обращения 30.06.2019.

8 Letter from the Prime Minister to President Tusk (2017) // UK Government, March 29, 2017 // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf, дата обращения 30.06.2019.

бинет Т. Мэй сделал ставку на жесткий вариант брекзита. Вместе с тем, если внимательно изучить содержание этого документа, то станет очевидно, что все его положения были крайне расплывчатыми и лишены какой-либо конкретики. Кроме того, в нем не определялась очередность заключения новых соглашений, а также не было ни слова о том, при помощи каких инструментов и механизмов они будут реализовываться. Консервативное Правительство явно надеялось, что переговоры по условиям выхода из европейского интеграционного проекта и по принципам новых взаимоотношений с ЕС будут проходить параллельно.

Ответ Брюсселя на британский план был одобрен на саммите 29 апреля 2017 г., причем лидерам стран-членов потребовалось всего 15 минут для его утверждения. Стратегия ЕС также оказалась максимально жесткой. Во-первых, в ней были четко определены стадии и порядок рассмотрения вопросов в рамках переговорного процесса, что лишало Лондон возможности маневра, в том числе надежды добиваться заключения нового торгового соглашения между сторонами до окончания брекзита. Отдельно подчеркивалась недопустимость ведения сепаратных переговоров. Во-вторых, в качестве ключевых вопросов, предлагавшихся к обсуждению на первой стадии, были зафиксированы: выплата 60 млрд евро в счет выполнения финансовых обязательств Соединенного Королевства по отношению к ЕС, гарантии соблюдения права граждан Евросоюза и членов их семей, проживающих в Великобритании, а также сохранение свободного

перемещения людей, товаров, услуг и капиталов между Северной Ирландией и Республикой Ирландия⁹.

Взаимная ставка на предельно жесткие стратегии в начальной стадии предстоящих почти двухлетних переговоров, на первый взгляд, была вполне логичным шагом. Такой подход открывал возможности для маневрирования, поиска потенциальных точек соприкосновения интересов сторон, выявления принципиальных и менее значимых вопросов, попыток выработки компромиссных решений. Не следует забывать и то обстоятельство, что для Соединенного Королевства в новых исторических условиях важно было продемонстрировать своим гражданам и всему миру перспективы роста своего влияния. Ведь не случайно один из самых принципиальных и последовательных сторонников выхода страны из ЕС в рядах консерваторов Б. Джонсон уже на следующий день после референдума заявил: «Великобритания останется великой европейской державой»¹⁰. В свою очередь, Брюссель также стремился показать, что солидарность и сплоченность оставшихся в союзе стран не подлежат сомнению, права и свободы граждан будут надежно защищены, а неизбежные имиджевые, экономические и финансовые потери минимизированы.

Существенное влияние на переговоры о выходе Соединенного Королевства из европейского интеграционного проекта в этот период оказала динамика политических процессов внутри страны. Прежде всего, на протяжении первой трети 2017 г. опросы общественного мнения демонстрировали

9 European Council (Art. 50) Guidelines Following the United Kingdom's Notification under Article 50 TEU (2017) // European Council, April 29, 2017 // <https://www.consilium.europa.eu/media/21763/29-euco-art50-guidelinesen.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

10 Boris Johnson Reacts to Brexit Vote (2016) // YouTube, June 24, 2016 // <https://www.youtube.com/watch?v=nbdOsMeVrLw>, дата обращения 30.06.2019.

устойчивый рост рейтинга консерваторов по сравнению с лейбористами¹¹. Во-вторых, все более очевидной становилась тенденция повышения электоральной привлекательности двух ведущих политических партий и снижения поддержки гражданами третьих и малых партий. В-третьих, нельзя было сбрасывать со счетов и важную для британской системы государственного управления проблему максимальной легитимности принимаемых решений. Т. Мэй стала премьер-министром не в результате победы своей партии на всеобщих парламентских выборах, а в результате отставки Д. Кэмерона. Следовательно, она не имела так называемого народного мандата на проведение столь существенных преобразований. В этих условиях лидер консерваторов, рассчитывая на увеличение парламентского большинства своей партии, крайне важное для обеспечения беспрепятственного принятия законодательных инициатив Кабинета в рамках стратегии жесткого брексита, сумела добиться принятия решения о проведении досрочных всеобщих выборов 8 июня 2017 г.

Однако итоги очередного волеизъявления британских избирателей не оправдали ожиданий тори. Их фракция потеряла абсолютное большинство в Палате общин. Соединенное Королевство второй раз с начала нынешнего века оказалось в ситуации «подвешенного» Парламента. Из 650 мандатов в Палате общин консерваторы получили 318, а их основные конкуренты – лейбористы – 262 места. Фракции шот-

ландских националистов и либеральных демократов сократились соответственно до 35 и 12 депутатов¹². Отсутствие абсолютного большинства у тори и новое соотношение сил в нижней палате существенно осложняло перспективы реализации изначального плана жесткого брексита.

В обновленной Палате общин в первые дни ее работы прежнюю переговорную стратегию кабинета Т. Мэй поддерживало всего 297 депутатов (292 консерватора и 5 членов лейбористской фракции), в то время как сторонниками ее смены на более мягкий вариант были 342 парламентария, в том числе к ней склонялись и все 10 представителей Демократической юнионистской партии, благодаря поддержке которой премьер-министр сохранила свой пост [Lilico 2017]. Специфика альянса консерваторов с этой региональной североирландской партией также заключалась в том, что последняя, с одной стороны, в целом выступала за выход из ЕС, но, с другой стороны, была против жесткого пограничного контроля с Республикой Ирландия и за сохранение свободы передвижения граждан и доступа к общему рынку¹³. Это обстоятельство существенно осложняло переговорную позицию британской стороны, поскольку новые союзники кабинета Т. Мэй хотели одновременно и покинуть ЕС, и сохранить преимущества, которые предоставляли «четыре свободы» интеграционного проекта, поскольку их ограничения не только подрывали основы британо-ирландского Белфастского соглашения от 10 апре-

11 Sunday Times Survey Results (2017) // YouGov, May 12, 2017 // https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/1b8yww4g1l/SundayTimesResults_170512_VI_W.pdf, дата обращения 04.12.2018; Ipsos MORI Political Monitor (2017) // Ipsos MORI, May 12, 2017 // <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-05/pm-may-2017-tables.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

12 UK Results in Full (2017) // The Sunday Times, June 8, 2017 // <https://www.thetimes.co.uk/article/general-election-2017-live-uk-results-in-full-x2sfdc9vp>, дата обращения 30.06.2019.

13 Standing Strong for Northern Ireland (2017) // The DUP Manifesto for the 2017 Westminster Election // https://web.archive.org/web/20170609125713/http://dev.mydup.com/images/uploads/publications/DUP_Wminster_Manifesto_2017_v5.pdf, дата обращения 30.06.2019.

ля 1998 г., но и вполне могли привести к новой эскалации противостояния между католиками и протестантами в Северной Ирландии.

Кроме того, итоги всеобщих парламентских выборов 2017 г. стали поводом для активизации противников выхода Соединенного Королевства из ЕС. В частности, с призывом провести повторный референдум по этому вопросу выступили бывший лидер «новых лейбористов» Тони Блэр и вице-премьер в кабинете Д. Кэмерона – Ник Клегг [Drake 2018]. Эти инициативы получили полную поддержку в Брюсселе. Руководители ЕС неоднократно заявляли, что если Великобритания передумает и решит не покидать интеграционный проект, то это будет правильным разрешением кризисной ситуации. Таким образом, новый расклад сил в Парламенте, общественное мнение, а также позиция партнеров по переговорному процессу уже на этой стадии вызвали серьезные сомнения в том, что стратегия жесткого брексита будет успешно реализована.

Еще одним важным фактором, подтверждающим этот тезис, стали нарастающие разногласия внутри правящей партии. В частности, канцлер Казначейства Филип Хэммонд подверг критике решение о проведении Великобританией полностью независимой от ЕС торговой политики в связи со сложившейся за последние десятилетия глубокой взаимозависимостью сторон, как в экспорте, так и в импорте¹⁴. Наконец, даже один из наиболее последовательных евроскептиков в рядах тори – Майкл Гоув

в июне 2017 г. неожиданно заявил, что Правительство «должно искать максимально возможный консенсус по брекситу»¹⁵. Тем не менее на первой встрече официальных представителей Великобритании и ЕС 19 июня 2017 г. Д. Дэвис заявил, что его страна будет осуществлять жесткий вариант переговорной стратегии, предусматривающей выход из единого рынка и «возврат контроля над законодательством и границами»¹⁶. Очевидный раскол в рядах британских представителей существенно усиливал позиции переговорщиков со стороны Брюсселя, которые под руководством опытного французского дипломата Мишеля Барнье опирались на согласованную единогласно лидерами 27 стран стратегию, нацеленную на максимальную защиту основополагающих принципов европейской интеграции.

Столкновение стратегий

Первые раунды переговоров, начавшиеся в июне 2017 г., продемонстрировали, что представители Великобритании отказываются давать какие-либо гарантии, избегают четких обязательств, предлагают преимущественно декларативные и абсолютно размытые формулировки. Переговорщики со стороны ЕС неизменно стояли на своем, обвиняли противоположную сторону в неготовности вести конструктивный диалог, констатировали «отсутствие значительного прогресса» и заявляли о невозможности перехода к следующей стадии переговоров, в рамках которой

14 Bulman M. (2017) Brexit: Philip Hammond 'Wants UK to Stay in Customs Union' // Independent, June 14, 2017 // <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-philip-hammond-customs-union-eu-uk-stay-theresa-may-tories-chancellor-a7788786.html>, дата обращения 30.06.2019.

15 Michael Gove: Brexit 'Consensus' Needed after General Election (2017) // BBC News, June 13, 2017 // <https://www.bbc.com/news/election-2017-40259111>, дата обращения 30.06.2019.

16 Start of Brexit Discussions: Michel Barnier vs David Davis (2017) // YouTube, June 19, 2017 // <https://www.youtube.com/watch?v=si5ib1GMCxg>, дата обращения 30.06.2019.

Соединенному Королевству и ЕС предстояло выработать новые принципы взаимоотношений друг с другом¹⁷. Такое развитие событий стало еще одним фактором, ставившим перед кабинетом Т. Мэй вопрос о целесообразности следования стратегии жесткого брекзита.

В октябре 2017 г. министр финансов Ф. Хэммонд не исключил возможности того, что Великобритании вовсе не удастся заключить сделку с ЕС¹⁸. Это заявление стало сигналом для перехода в наступление оппозиции. «Тори, бесспорно, проваливают переговоры, – заявил лидер Лейбористской партии Дж. Корбин, – они устраивают вокруг брекзита шокирующую неразбериху. Они расколоты надвое и ведут переговоры друг с другом, вместо того, чтобы вести их с Европейским союзом. С каждым днем они приближают нас к тому, что выход из ЕС состоится без соглашения»¹⁹. Активизировались и противники Т. Мэй внутри Консервативной партии. Депутаты-заднескамеечники фракции тори в октябре и ноябре дважды предпринимали попытку инициировать ее смещение с поста лидера тори, причем во втором случае им не хватило всего восьми голосов, чтобы запустить соответствующую процедуру²⁰. Не в пользу Кабинета играло и то обстоятельство, что в Парламенте уже обсуждался законопроект о брекзите, в котором, помимо всего прочего, уста-

навливалась точная дата выхода Соединенного Королевства из ЕС – 29 марта 2019 г.²¹ Это означало, что дальнейшее затягивание переговорного процесса может привести к наихудшему и самому затратному варианту – выходу из ЕС без соглашения и четкого понимания того, на какой основе будет строиться последующее взаимодействие.

В этих непростых условиях Т. Мэй решила на радикальную смену стратегии. Первым свидетельством возможного отказа правительства от варианта жесткого брекзита стала ее программная речь 22 сентября 2017 г. во Флоренции. В ней глава кабинета предложила двухлетний переходный период после выхода Соединенного Королевства из ЕС, на протяжении которого будут соблюдаться все, прежде взятые, обязательства, а также постепенно выработаются новые принципы взаимоотношений²². Последняя отчаянная попытка сохранить первоначальный план была предпринята в декабре 2017 г. на встрече премьер министра с главой Европейской комиссии. Однако Брюссель по-прежнему не собирался уступать. «Тереза Мэй энергично и настойчиво защищала английские интересы, – заявил по итогам встречи Ж.-К. Юнкер, – я делал то же в отношении общеевропейских»²³. В итоге, для того, чтобы перейти ко второй стадии переговорного процесса, британская сторона в де-

17 Merrick R. (217) EU Set to Halt Brexit Talks 'because the UK Is not Ready' // Independent, July 18, 2017 // <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-halt-brexit-talks-michel-barnier-brussels-david-davis-a7847641.html>, дата обращения 30.06.2019.

18 Brexit: UK to Wait until 'Last Moment' to Spend on 'no Deal' Plan (2017) // BBC News, October 11, 2017 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-41577065>, дата обращения 30.06.2019.

19 Jeremy Corbyn Speech to Cooperative Party Conference (2017) // Labour, October 14, 2017 // <https://labour.org.uk/press/jeremy-corbyn-speech-to-cooperative-party/>, дата обращения 30.06.2019.

20 Pressure Mounting on Theresa May from Tory MPs (2018) // BBC News, December 12, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46532747>, дата обращения 30.06.2019.

21 European Union (Withdrawal) Act 2018 (2018) // UK Government, June 26, 2018 // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga_20180016_en.pdf, дата обращения 30.06.2019.

22 PM's Florence Speech: a New Era of Cooperation and Partnership between the UK and the EU (2017) // UK Government, September 22, 2017 // <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>, дата обращения 30.06.2019.

23 Jean Claude-Juncker Statement at Brexit News Conference (2017) // BBC News, December 4, 2017 // <https://www.bbc.com/news/av/uk-politics-42223403/jean-claude-juncker-statement-at-brexit-news-conference>, дата обращения 30.06.2019.

кабре 2017 г. приняла все требования Брюсселя, выдвинутые на первом этапе. Великобритания согласилась выполнить в полном объеме финансовые обязательства перед ЕС, гарантировать соблюдение прав его граждан на своей территории, а также сохранить прежний пограничный режим с Ирландией²⁴. Первые семь месяцев напряженного диалога закончились триумфом команды М. Барнье, однако теперь предстояло не менее напряженный этап, в рамках которого стороны должны были согласовать новые принципы взаимоотношений в сфере торговли, безопасности, обороны, внешней политики и, самое главное, подготовить проект соглашения для последующего его утверждения Европарламентом и британскими законодателями.

Крутой поворот

Помимо плачевных для Великобритании итогов первой стадии переговоров с ЕС, в начале 2018 г. возникло еще несколько факторов, заставлявших кабинет Т. Мэй задуматься о смене стратегии. Во-первых, проводившиеся в феврале-марте многочисленные опросы общественного мнения продемонстрировали устойчивый рост количества британских граждан, которые выражали сомнение в способности правительства отстоять национальные интересы в процессе переговоров²⁵. Динамика рейтинга доверия премьер-ми-

нистру также не внушала оптимизма²⁶. Отвлечь внимание граждан страны от проблемы брекзита в этот период не смогли даже свадьба принца Гарри или громкое дело Скрипалей. Во-вторых, Кабинет в условиях фактически «подвешенного парламента» вынужден был учитывать настроения депутатов, которые также демонстрировали растущее недовольство курсом на радикальный разрыв всех отношений с ЕС. Так, например, во время дебатов по Биллю о выходе из Европейского союза в Палате общин в правительственный вариант документа было внесено несколько существенных поправок. В частности, депутаты настояли на том, что именно они должны будут принимать окончательное решение по Соглашению о выходе Великобритании из ЕС²⁷. В Палате лордов, где, как известно, невыборные пэры не связаны жесткой партийной дисциплиной, Кабинет и вовсе потерпел 14 поражений при голосовании по поправкам в этот законопроект²⁸. Нельзя было не учитывать и то обстоятельство, что суть большинства этих поправок, предложенных членами верхней палаты Парламента, была созвучна требованиям переговорщиков со стороны Европейского союза.

Важным предвестником готовящейся смены стратегии по брекзиту стали перестановки в рядах исполнительной власти Великобритании. Согласно подсчетам лондонского Института исследований правительства, после всеобщих парламентских выборов 2017 г.

24 Joint Report from the Negotiators of the European Union and the United Kingdom Government (2017) // European Commission, December 8, 2017 // https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf, дата обращения 30.06.2019.

25 YouGov Polling of Labour Members (2018) // UK Polling Report, March 3, 2018 // <http://ukpollingreport.co.uk/blog/archives/date/2018/03>, дата обращения 30.06.2019.

26 YouGov Polling of Labour Members (2018) // UK Polling Report, March 3, 2018 // <http://ukpollingreport.co.uk/blog/archives/date/2018/03>, дата обращения 30.06.2019.

27 European Union (Withdrawal) Act 2018 (2018) // UK Parliament // http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga_20180016_en.pdf, дата обращения 30.06.2019.

28 Lords Examines EU (Withdrawal) Bill (2018) // UK Parliament, June 26, 2018 // <https://www.parliament.uk/business/news/2018/january/lords-debates-eu-withdrawal-bill/>, дата обращения 30.06.2019.

и до 9 января 2018 г. на 71% обновился состав министров и их заместителей²⁹. При этом обращало на себя внимание то, что Т. Мэй последовательно и планомерно меняла сторонников жесткого брексита на преданных лично ей партийных функционеров и представителей так называемого «нового поколения талантов», многие из которых впервые получили высокие должности в Правительстве. Однако даже после такой подготовки премьер-министру потребовалось 12 часов для того, чтобы на специальном заседании Кабинета в загородной резиденции в Чеккерсе убедить соратников в необходимости радикальной смены первоначальной стратегии³⁰.

Итогом всех этих драматичных событий стала публикация 12 июля 2018 г. новой белой книги – «Будущие взаимоотношения между Соединенным Королевством и Европейским союзом». Ключевым пунктом модернизированного плана стало намерение правительства Т. Мэй сохранить после выхода из ЕС свое участие в зоне свободной торговли сельскохозяйственными и промышленными товарами³¹. Фактически это означало признание британскими властями невозможности найти после брексита адекватную замену европейским партнерам как в экспортных, так и в импортных операциях. Вместе с тем

в данном документе подтверждалось, что Великобритания выйдет из-под юрисдикции Европейского суда, а также, что она будет проводить независимую оборонную и внешнюю политику в тесной координации с ЕС и другими союзниками³². Смена стратегии на существенно более мягкий вариант, как представляется, имела своей целью не только снизить остроту критики Правительства внутри страны, но и обеспечить заключение соглашения с Брюсселем, не допустить самого нежелательного и затратного сценария – выхода из ЕС без сделки.

Вместе с тем отказ от жесткого брексита вызвал крайне негативную реакцию евроскептиков внутри партии тори. Противниками «плана Чеккерс» оказались не менее 80 из 315 депутатов консервативной фракции в Палате общин³³. Более того, сразу после его одобрения два члена Кабинета – Б. Джонсон и Д. Дэвис в знак протеста подали в отставку. В адрес премьер-министра посыпались обвинения в игнорировании воли избирателей, высказанной на референдуме. Сторонники решительного разрыва с ЕС по всем направлениям стали обвинять Т. Мэй в том, что ее новая политика это не что иное, как «брекзит только по названию» (это привело к появлению нового термина – брино [от англ. Brexit in name

29 Whitehall Monitor 2018. The General Election, Brexit and beyond (2018) // Institute for Government // <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/5890%20IFG%20-%20Whitehall%20Monitor%202018%20web.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

30 Brexit: Cabinet Agrees 'Collective' Stance on Future EU Deal (2018) // BBC News, July 7, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44747444>, дата обращения 30.06.2019.

31 The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union (2018) // Department for Exiting the European Union, July 2018 // <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union-html-version>, дата обращения 30.06.2019.

32 The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union (2018) // Department for Exiting the European Union, July 2018 // <https://www.gov.uk/government/publications/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union/the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union-html-version>, дата обращения 30.06.2019.

33 Brexit Plan: 80 MPs Will Reject Chequers Deal, Says ex-Minister (2018) // BBC News, September 10, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-45468544>, дата обращения 30.06.2019.

only]. – И.К.), который в итоге превратит Соединенное Королевство в «колонию ЕС»³⁴. Все чаще стали появляться сообщения о том, что тори-евроскептики готовятся инициировать процедуру оспаривания лидерства Т. Мэй в партии с целью смещения с занимаемой должности. Признаки полномасштабного политического кризиса становились все более очевидными.

Смена стратегии по брекзиту не привела к смягчению противостояния и на других уровнях. Оппозиция в лице Лейбористской партии не просто обрушилась с критикой на новый план консерваторов, но и открыто стала претендовать на то, чтобы сменить тори у руля государственного управления. «В настоящее время лейбористы будут голосовать против “Плана Чекерса”, – заявил Дж. Корбин, выступая в Ливерпуле, – ...если правительство вообще не сможет достичь какой-либо сделки, мы будем настаивать на всеобщих выборах» [Piper, MacLellan 2018]. Не сократилось и число граждан Соединенного Королевства, негативно оценивавших работу Правительства по подготовке соглашения с ЕС. По данным Sky News, их количество составило 78% из всех опрошенных; кроме того, работу премьер-министра посчитало неудовлетворительной 74% респондентов³⁵. Никуда не исчезло и противостояние между Лондоном и историческими провинциями страны.

Но самым тревожным на этом фоне стало то, что, несмотря на радикальную смену британской стратегии, не наблю-

далось никакого прогресса в переговорном процессе. В Брюсселе весьма скептически отнеслись к идее участия Великобритании только в одной из четырех основ ЕС – свободе передвижения товаров при отказе от признания свободы передвижения капиталов, услуг и рабочей силы. Выступая в Европарламенте, Ж.-К. Юнкер заявил: «Мы просим британское правительство понять, что когда кто-либо покидает союз, он не может сохранять то же привилегированное положение, что и страна – член ЕС. Если вы покидаете союз, вы, конечно, более не являетесь участником нашего единого рынка и, тем более, не остаетесь в отдельных его частях, которые вы сами выбираете»³⁶. В конце июля 2018 г. о своих сомнениях в том, что новая британская стратегия позволит быстро разрешить имеющиеся противоречия и заключить соглашение, сообщил и М. Барнье³⁷.

Возобновившиеся 19 июля 2018 г. переговоры сопровождались дежурными заявлениями о достигнутом «достаточном прогрессе», но в действительности демонстрировали нарастание противоречий. Помимо вопроса о будущем свободной торговли, серьезные споры возникли в связи с тем, что стороны по-разному понимали содержащееся в новом британском плане обещание установить «мягкий пограничный режим» между Северной Ирландией и Республикой Ирландия. Пытаясь активизировать затянувшийся процесс, Т. Мэй даже заявила о том, что она лично будет вести переговоры, а новый

34 Sabbagh D. (2018) May's Plan 'Sticks in the Throat', Says Boris Johnson as He Resigns over Brexit (2018) // Guardian, July 9, 2018 // <https://www.theguardian.com/politics/2018/jul/09/boris-johnson-resigns-as-foreign-secretary-brexit>, дата обращения 30.06.2019.

35 Sky Data Poll: 78% Think the Government Is Doing a Bad Job on Brexit (2018) // Sky News, July 30, 2018 // <https://news.sky.com/story/public-opinion-is-shifting-sharply-against-brexit-sky-data-poll-reveals-11453220>, дата обращения 30.06.2019.

36 UK Will 'Regret' Leaving EU after Brexit, Warns Jean-Claude Juncker (2018) // Sky News, March 13, 2018 // <https://news.sky.com/story/uk-will-regret-leaving-eu-after-brexit-warns-jean-claude-junker-11288118>, дата обращения 30.06.2019.

37 Carroll M. (2018) EU's Chief Negotiator: There Are 'Major Issues' to Deal with in Brexit Negotiations // The Telegraph, July 26, 2018 // <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/07/26/eus-chief-negotiator-major-issues-deal-brexit-negotiations/>, дата обращения 30.06.2019.

министр по вопросам брекзита Д. Рааб будет только ее заместителем³⁸. В августе 2018 г. из-за отсутствия прогресса и с очевидным стремлением оказать давление на партнеров по диалогу в Брюсселе британский Кабинет начал подготовку плана выхода из ЕС без соглашения³⁹. По мере приближения октябрьского саммита лидеров ЕС переговоры активизировались, стороны пошли на ряд взаимных уступок, но так и не смогли подготовить согласованный проект договора.

Вместе с тем нарастающая угроза брекзита без четко прописанных правил дальнейших взаимоотношений (а подобный вариант, по единодушному мнению большинства специалистов и экспертов, не только является наиболее затратным с точки зрения экономического развития, но и чреват обострением противоречий по широкому кругу проблем) заставляла обе стороны все-таки достичь согласия. Несмотря на то, что в рамках продолжавшихся раундов переговоров возникали новые проблемы, например очередное обострение спора по вопросу о Гибралтаре, сторонам все же удалось подготовить текст 585-страничного соглашения, которое было одобрено лидерами стран ЕС на специальном экстренном саммите 25 ноября 2018 г в Брюсселе⁴⁰. Таким образом, позади остался еще один этап сложного процесса выхода Соединенного Королевства из европейского интеграционного проекта.

Однако можно ли говорить о том, что контуры постбрекзита стали более четкими и понятными?

На круги своя

На момент написания этой статьи (март 2018 г. – *И.К.*) очевидно, что поводов для оптимизма практически нет. Прежде всего, сам проект, согласованный лидерами стран ЕС в Брюсселе, свидетельствовал о том, что противоречия сторон и разное понимание сути будущих отношений никуда не исчезли. К примеру, наиболее дискуссионный вопрос о режиме ирландской границы переговорщики ради подписания всего документа фактически просто отложили. В тексте соглашения лишь отмечалось, что Лондон и Брюссель до 1 июля 2020 г. должны найти решение, обеспечивающее прозрачность границы на острове. Это фактически означает, что действие таможенных правил и правил общего рынка, по сути, продолжится, не только в Северной Ирландии, но и на всей территории Соединенного Королевства⁴¹. Еще одним доказательством сохраняющейся неопределенности стало появление в итоговом тексте статьи, позволяющей продлить переходный период после брекзита на срок от одного до двух лет, иными словами – до конца 2022 г.⁴² Таким образом, формат будущих отношений Соединенного Королевства и ЕС в этом соглашении в

38 Theresa May Takes Personal Charge of Brexit Talks (2018) // BBC News, July 24, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44941792>, дата обращения 30.06.2019.

39 UK's 'no-Deal' Brexit Plans Warn of Credit Card Fees // BBC News, August 23, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-45274972>, дата обращения 30.06.2019.

40 EU Leaders Agree UK's Brexit Deal at Brussels Summit (2018) // BBC News, November 25, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-46334649>, дата обращения 30.06.2019.

41 Brexit: Protocol on Ireland and Northern Ireland (2018) // European Commission // https://ec.europa.eu/ireland/news/brexit-protocol-on-ireland-and-northern-ireland_en, дата обращения 30.06.2019.

42 Draft Agreement on the Withdrawal of the UK from the EU as Agreed at Negotiators' Level on 14 November 2018, including text of Article 132. This Text Is Subject to Final Legal Revision in the Coming Days (2018) // Council of the European Union (2018) // https://www.consilium.europa.eu/media/37095/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf, дата обращения 30.06.2019.

полной мере и четко не зафиксирован. Следовательно, предстоят еще длительные и сложные переговоры по широкому спектру чувствительных проблем.

Во-вторых, достигнутые договоренности не устранили раскол по всем направлениям и политический кризис в Соединенном Королевстве. Скорее наоборот, противостояние между силами, по-разному трактующими их значение для страны, только обострилось [Matthijs 2018]. За десять дней до подписания проекта соглашения в отставку подал второй по счету министр по вопросам брекзита – Д. Рааб, а общее количество членов кабинета, покинувших пост в знак несогласия с планом Т. Мэй, к концу ноября 2018 г. составило 9 человек⁴³. Помимо этого новую волну критики обрушила на правительство оппозиция. Выступая в Палате общин 26 ноября 2018 г., лидер лейбористов Дж. Корбин заявил: «Премьер-министр, возможно, попытается представить итоги вчерашнего саммита как большой успех, но реальность такова, что ничего не изменилось... Это провалившаяся сделка, плохая сделка для этой страны, и все, что вчера было сделано, стало итогом неудачных и жалких переговоров этого правительства»⁴⁴. В условиях предстоящей ратификации соглашения в парламенте подобное развитие событий не сулило ничего хорошего.

Затянувшийся политический кризис стал приобретать все более угрожающие очертания. Убедившись в том,

что как сторонники жесткого брекзита, так и бримейнеры не поддержат в парламенте заключенное с ЕС предварительное соглашение, Т. Мэй отменила намеченное на 11 декабря 2018 г. голосование в Палате общин по этому вопросу⁴⁵. После этого премьер-министр отправилась убеждать европейских партнеров в необходимости внести в предварительное соглашение коррективы, которые сняли бы опасения части британских депутатов и позволили бы добиться положительного итога при голосовании. Однако лидеры ЕС заняли непримиримую позицию и наотрез отказались пересматривать или дополнять договоренности, заключенные 25 ноября⁴⁶. Перспективы Т. Мэй после этого европейского вояжа стали в полной мере соответствовать знаменитому лозунгу «Спасение утопающих – дело рук самих утопающих», который висел в зале клуба «Картонажник» в городе Васюки.

Впрочем, назвать ситуацию, в которой оказалась Т. Мэй, абсолютно безнадёжной тоже нельзя. Одним из немногих позитивных моментов для премьер-министра стало то, что 12 декабря 2018 г. ей удалось сохранить лидерство в Консервативной партии после того, как ее противникам из числа сторонников жесткого брекзита все же удалось собрать необходимые 48 заявлений членов фракции, чтобы запустить процедуру вынесения вотума недоверия. По итогам тайного голосования премьер-министра поддержало

43 Brexit: Dominic Raab and Esther McVey among Ministers to Quit over EU Agreement (2018) // BBC News, November 15, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46219495>, дата обращения 30.06.2019.

44 Great Britain. Parliamentary Debates (2018) // House of Commons, November 26, 2018 // <https://www.parliament.uk/business/news/2018/november/prime-minister-makes-statement-to-mps-following-brexit-agreement-with-eu/>, дата обращения 30.06.2019.

45 Theresa May Calls off MPs' Vote on Her Brexit Deal (2018) // BBC News, December 10, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46509288>, дата обращения 30.06.2019.

46 Brexit: EU Says no to May on Renegotiating Deal (2018) // BBC News, December 14, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46560807>, дата обращения 30.06.2019.

63% парламентариев⁴⁷. Как следствие – в течение ближайшего года Т. Мэй защищена от любых попыток оспаривать ее лидерство в партии, следовательно, именно она и будет завершать процедуру брекзита.

В начале нынешнего года в условиях неумолимо приближающейся даты выхода из ЕС премьер-министр, несмотря на сохраняющийся глубочайший раскол политической элиты по вопросу о брекзите, дважды выносила согласованный в ноябре 2018 г. вариант сделки с Брюсселем на суд Палаты общин и дважды потерпела сокрушительное поражение. 15 января депутаты отклонили проект соглашения с ЕС большинством в 230, а 12 марта – большинством в 149 голосов⁴⁸. Вместе с тем выдвинутое 16 января оппозицией предложение о вотуме недоверия правительству Т. Мэй также было отвергнуто большинством в 19 голосов⁴⁹. В итоге политический кризис обострился до предела, ситуация вышла из-под контроля и превратилась в патовую.

Фактически вместо конструктивного и профессионального подхода к раз решению углубляющегося кризиса по обе стороны Ламанша развернулись дискуссии, в рамках которых обсуждались заведомо нереалистичные сценарии дальнейшего развития событий. Так, например, Европейский суд, рассмотрев запрос группы шотландских политиков и депутатов Европейского парламента, дал разъяснение по статье

50 Лиссабонского договора. Судьи постановили, что Соединенное Королевство имеет право в одностороннем порядке отозвать уведомление о выходе из ЕС в том случае, если стороны официально не ратифицировали соответствующее соглашение⁵⁰. Однако трудно предположить, что в Великобритании найдется политик, который рискнет воспользоваться этим решением и, проигнорировав волю избирателей, высказанную на референдуме, повернет уже запущенный процесс выхода из ЕС вспять.

Абсолютно утопичными, по крайней мере в обозримой перспективе, можно считать и призывы провести повторный референдум. Во-первых, категорически против еще одного плебисцита неоднократно выступала не только Т. Мэй, но и лидер лейбористов. Недавний опыт использования механизмов прямой демократии заставил британских политиков задуматься над вопросом о том, насколько они допустимы при решении сложнейших вопросов конституционного характера⁵¹. Могут ли рядовые избиратели, зачастую не обладающие необходимыми знаниями, принимать столь важные исторические решения? Кроме того, новый референдум технически невозможно провести до 29 марта 2019 г., поскольку для этого требуется принять соответствующий закон и провести агитационную кампанию.

47 Theresa May Survives Confidence Vote of Tory MPs (2018) // BBC News, December 12, 2018 // https://www.bbc.com/news/uk-politics-46547246?intlink_from_url=https://www.bbc.com/news/topics/c7zw58695llt/confidence-vote-in-theresa-may&link_location=live-reporting-story, дата обращения 30.06.2019.

48 Great Britain. Parliamentary Debates. House of Commons. 15 January 2019. - Vol. 652. - Col. 1122-1125; Great Britain. Parliamentary Debates. House of Commons. 12 March 2019. - Vol. 656. - Col. 295.

49 Great Britain. Parliamentary Debates. House of Commons. 16 January 2019. - Vol. 652. - Col. 1273.

50 Case C-621/18 Wightman (2018) // Court of Justice of the European Union, December 10, 2018 // <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=208636&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&occ=first&part=1&cid=1085843>, дата обращения 30.06.2019.

51 Saunders R. (2019) How Britain Embraced Referendums, the Tool of Dictators and Demagogues // The Economist, January 17, 2019 // <https://www.economist.com/open-future/2019/01/17/how-britain-embraced-referendums-the-tool-of-dictators-and-demagogues>, дата обращения 30.06.2019.

Непонятно и как будет развиваться ситуация, если Палата общин все же откажется поддержать предварительное соглашение с ЕС. Последует ли отставка правительства Т. Мэй? Будет ли получено необходимое количество голосов членов Палаты общин для проведения еще одних досрочных всеобщих парламентских выборов? Станет ли новым премьер-министром лидер лейбористов Дж. Корбин? Как нам представляется, наиболее вероятный вариант на сегодняшний день – выход Соединенного Королевства из ЕС без соглашения, что повлечет за собой самые тяжелые экономические последствия для обеих сторон. В частности, согласно расчетам британского правительства, при таком развитии событий падение британской экономики в течение следующих 15 лет составит 9,3%, в то время как при реализации «Плана Чекерс» – всего 3,9% за этот же период⁵².

История переговоров между Соединенным Королевством и ЕС о принципах и условиях взаимодействия после брексита является примером неудачного стратегического мышления. В результате длительных дискуссий стороны фактически вернулись не просто к варианту жесткого противостояния, но и к выходу без всяких договоренностей. От того, как обе стороны будут выстраивать взаимоотношения после 29 марта 2019 г., зависит многое. Надежды на то, что Великобритания в новых исторических реалиях сможет обрести роль не только региональной, но и глобальной державы, представляются малообоснованными. Скорее всего, и для Европейского союза выход одного из ключевых членов и важных доноров его бюджета также не пройдет безболезненно. В очередной раз как бри-

танская, так и европейская политические элиты продемонстрировали свою неспособность адекватно и эффективно реагировать на реалии современного экономического и политического развития, предлагать взвешенные и конструктивные решения злободневных проблем, отстаивать интересы своих граждан.

Список литературы

Романова Т.А. (2016) Кризисы Европейского союза и его будущее // Россия в глобальной политике // <https://globalaffairs.ru/valday/Krizisy-Evropeiskogo-soyuza-i-ego-buduschee-18320>, дата обращения 30.06.2019.

Dorey P. (2008) *The Labour Party and Constitutional Reform*, London: Palgrave Macmillan.

Drake M. (2018) Remoaners Blair, Clegg and Heseltine INSULT 17.4M 'naïve' Brexit Voters in Angry Letter // Express, October 17, 2018 // <https://www.express.co.uk/news/politics/1032646/brexit-news-tony-blair-nick-clegg-michael-heseltine-referendum-people-s-vote-eu>, дата обращения 30.06.2019.

James W., MacLellan K. (2016) May Builds new-Look Brexit Cabinet to Steer EU Divorce // Reuters, July 14, 2016 // <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-wrapup-idUSKCN0ZU1HE>, дата обращения 30.06.2019.

Keane J. (2009) *The Life and Death of Democracy*, New York: W.W. Norton & Company Inc.

Lilico A. (2017) What Could Labour Push for on a "Softer Brexit" and Would Conservative MPs Support It? // Reaction, June 13, 2017 // <https://reaction>.

52 Brexit Will Make UK Worse off, Government Forecasts Warn (2018) // BBC News, November 28, 2018 // <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46366162>, дата обращения 30.06.2019.

life/labour-push-softer-brexite-conservative-mps-support/, дата обращения 30.06.2019.

Matthijs M. (2018) The Worst Brexit Option, Except for All the Others // Foreign Affairs, December 20, 2018 // <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2018-12-20/worst-brexit-option-except-all-others>, дата обращения 30.06.2019.

Menon A. (2017) Why the British Chose Brexit // Foreign Affairs. November/December Issue // <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2017-10-16/why-british-chose-brexit>, дата обращения 30.06.2019.

Piper E., MacLellan K. (2018) Labour Will Vote against PM May's Chequers Brexit Plan, Says Corbyn // Reuters, September 26, 2018 // <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-labour/labour-will-vote-against-pm-mays-chequers-brexit-plan-says-corbyn-idUSKC-N1M52Y0>, дата обращения 30.06.2019.

uters.com/article/us-britain-eu-labour/labour-will-vote-against-pm-mays-chequers-brexit-plan-says-corbyn-idUSKC-N1M52Y0, дата обращения 30.06.2019.

Russell M., Cornes R. (2001) The Royal Commission on Reform of the House of Lords: A House for the Future? // The Modern Law Review, vol. 64, no 1, pp. 82–99 // <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/modlr64&div=14&id=&page=&t=1560239451>, дата обращения 30.06.2019.

Saunders R. (2019) How Britain Embraced Referendums, the Tool of Dictators and Demagogues // The Economist, January 17, 2019 // <https://www.economist.com/open-future/2019/01/17/how-britain-embraced-referendums-the-tool-of-dictators-and-demagogues>, дата обращения 30.06.2019.

Problems of the Old World

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Britain and the European Union: a Difficult Path to Post-Brexit

Igor G. KOVALEV

DSc in History, Professor, School of International Affairs

National Research University Higher School of Economics, 101000, Myasnitskaya St., 20, Moscow, Russian Federation

E-mail: E-mail: ikovalev@hse.ru

ORCID: 0000-0001-6848-8389

CITATION: Kovalev I.G. (2019) Britain and the European Union: a Difficult Path to Post-Brexit. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 151–169 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-151-169

Received: 07.02.2019.

ABSTRACT. *The article is devoted to the analysis of the consequences of the referendum on the UK's membership in the European Union. The causes that contributed to the radical transformation of political processes and crisis phenomena in the framework of European integration processes are revealed. It is noted that the crisis of the British model of democracy and the rise of "monitoring democracy", as well as the constitutional reforms in the UK, which were not brought to a logical conclusion, influenced the effectiveness of political institutions. The range of new complex issues of constitutional, legal, financial, economic, social and humanitarian nature that need to be addressed in the context of brexit is determined.*

The features of the development and implementation of the strategies of the United Kingdom and the European Union on the negotiation process are considered. The most important stages of negotiations on the problem of developing an agreement defining the conditions and principles of relations between the parties in the post-brexit period are studied. Particular attention is paid

to the key controversial issues - the implementation of the financial obligations of the United Kingdom to the EU, guarantees the rights of EU citizens and their families living in the UK, as well as the preservation of the free movement of people, goods, services and capital between Northern Ireland and the Republic of Ireland.

The author analyzes internal and external factors that have a direct impact on the course of the dialogue, arguments and counter-arguments of the parties, the reasons for the change in the positions of the United Kingdom and EU leaders on key issues of cooperation in the new historical conditions. There is a deep split between British society and the main political forces of the country on the issue of withdrawal from the EU. The factors that led the UK to a serious political crisis and the inability to develop an adequate and effective brexit strategy are considered.

KEY WORDS: *Brexit, United Kingdom, European Union, Theresa May, negotiations, Conservative party*

References

- Dorey P. (2008) *The Labour Party and Constitutional Reform*, London: Palgrave Macmillan.
- Drake M. (2018) Remoaners Blair, Clegg and Heseltine INSULT 17.4M 'naïve' Brexit Voters in Angry Letter. *Express*, October 17, 2018. Available at: <https://www.express.co.uk/news/politics/1032646/brexit-news-tony-blair-nick-clegg-michael-heseltine-referendum-people-s-vote-eu>, accessed 30.06.2019.
- James W., MacLellan K. (2016) May Builds new-Look Brexit Cabinet to Steer EU Divorce. *Reuters*, July 14, 2016. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-wrapup-idUSKCN0ZU1HE>, accessed 30.06.2019.
- Keane J. (2009) *The Life and Death of Democracy*, New York: W.W. Norton & Company Inc.
- Lilico A. (2017) What Could Labour Push for on a "Softer Brexit" and Would Conservative MPs Support It? *Reaction*, June 13, 2017. Available at: <https://reaction.life/labour-push-soft-er-brexit-conservative-mps-support/>, accessed 30.06.2019.
- Matthijs M. (2018) The Worst Brexit Option, Except for All the Others. *Foreign Affairs*, December 20, 2018. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-kingdom/2018-12-20/worst-brexit-option-except-all-others>, accessed 30.06.2019.
- Menon A. (2017) Why the British Chose Brexit. *Foreign Affairs*. November/December Issue. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/2017-10-16/why-british-chose-brexit>, accessed 30.06.2019.
- Piper E., MacLellan K. (2018) Labour Will Vote against PM May's Chequers Brexit Plan, Says Corbyn. *Reuters*, September 26, 2018. Available at: <https://www.reuters.com/article/us-britain-eu-labour/labour-will-vote-against-pm-mays-chequers-brexit-plan-says-corbyn-idUSKC-N1M52Y0>, accessed 30.06.2019.
- Romanova T. (2016) The Crises of the European Union and Its Future. *Russia in Global Affairs*. Available at: <https://globalaffairs.ru/valday/Krizisy-Evropeiskogo-soyuz-a-i-ego-buduschee-18320>, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Russell M., Cornes R. (2001) The Royal Commission on Reform of the House of Lords: A House for the Future? *The Modern Law Review*, vol. 64, no 1, pp. 82–99. Available at: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/modlr64&div=14&id=&page=&t=1560239451>, accessed 30.06.2019.
- Saunders R. (2019) How Britain Embraced Referendums, the Tool of Dictators and Demagogues. *The Economist*, January 17, 2019. Available at: <https://www.economist.com/open-future/2019/01/17/how-britain-embraced-referendums-the-tool-of-dictators-and-demagogues>, accessed 30.06.2019.

Point of View

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-170-188

The Emerging New Global (Dis)Order

Paolo MAGRI

Executive Vice President and Director

Italian Institute of International Political Studies (ISPI), 20121, Via Clerici, 5,
Milano, Italy

E-mail: paolo.magri@ispionline.it

ORCID: 0000-0003-3198-0593

CITATION: Magri P. (2019) The Emerging New Global (Dis)Order. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 170–188.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-170-188

Received: 18.04.2019.

ABSTRACT. *In this paper, we first attempt to track post-WWII shifts in the balance of power between a number of big powers in the international system. By relying on a number of possible proxies for power in the international arena, we argue that what the international system is going through today is not a relatively indiscriminate diffusion of power from the centre towards the periphery, but a marked rise of China that seems to have left the rest of the “emerging world” behind. We then delve deeper into the foreign policies of the US and China, the two main powers in this seemingly neo-bipolar system. We find that risks of confrontation are rising. On the one hand, this is related to the US’s continued preference for a strategy bent on “primacy”, rather than on strategic restraint. On the other hand, Beijing’s foreign policy is growing increasingly assertive, and does not hide anymore within the rhetoric of the “peaceful rise”. We conclude by showing that this shift in international power, coupled by the grand strategies preferred by China and the US, are imperiling the fragile scaffolding of global governance. The risk is that, rather than leading us towards a new but sustainable global or-*

der, the transition will only lead us backwards: to a world in which rules are less confidently upheld, and where the logic of the balance of power and of arms races further gains momentum.

KEY WORDS: *International politics, Future trends, Power politics, Global governance, Big-power competition, US foreign policy, Chinese foreign policy*

In the international system, the “unipolar moment” has come to an end, and change is upon us. The current period marks a momentous shift for international politics; a shift that is already putting to the test the fragile tools for global governance that have emerged and consolidated over the last seven decades since the end of the Second World War (WWII). This paper aims to assess the past and present of the international system, in the hope that this can help shed some light on what is to come in the near future.

There has been considerable debate on whether the United States, the only superpower left after the end of the Cold War [Krauthammer 1990], has ever enjoyed a period of total supremacy in the first place

[Huntington 1999, Schweller, Pu 2011]. But there was no question that the 1990s, and for the large part even the 2000s, marked a moment in time when Washington had more control over the global commons (the high seas, air, and space) and more capacity to project power beyond its borders than any other country in the history of humankind. What is more, after the collapse of the Soviet Union, this power was unrivalled. While this did not entail that no other country or non-state actor could pose a threat to the US, such a threat could only be limited, not existential. On the opposite: much more than external threats, during the “unipolar moment” the two main risks for the US were hubris and overreach – as shown by the American decision to intervene militarily in Afghanistan and Iraq in the early 2000s, initiating two conflicts that, in different forms, drag on to this day.

The paper sets out to answer three questions, which we deal with through its three sections. First, if the international system is undergoing a transition, where is this leading us? To answer this question, in the first section we look at how power is shifting among some of the big international powers in the world, relative to each other. We assess the evolution of power in the international system after WWII by tracking the evolution of three headline indicators of material power accumulation (GDP, GDP per capita, and defence expenditures) in a selected number of big powers. While not original *per se*, we believe that using three different proxies for power in the international system can help to show its nuances. Our findings suggest that, while there is no question that the current international reality is starkly different from that of just a few years ago, one should be cautious in assuming that change has in fact accelerated.

Second, as we slowly move towards a neo-bipolar system, with China replacing the Soviet Union as the main strategic ri-

val to the US, are the two powers headed towards conflict? In the second section, we try to provide a more fine-grained view of the decision making processes and preferences of the two big powers in the foreign policy domain. Both the US and China are looking for ways to redefine their grand strategy vis-à-vis the international context. On the one hand, the US's preference for “primacy” over isolationism is proving more resilient than expected. On the other hand, China is growing both in size and ambition, and it appears to be signalling a shift from a “peaceful rise” to a more assertive stance, in which the military component is no more secondary to the development of economic relations. Our aim is to assess whether conflict is inevitable, and to what extent there is room for cooperation. We find that misperceptions are frequent, but that there is room for the US and China to coexist peacefully. This will be especially the case if the US resorts less to a grand strategy bent on primacy and chooses offshore balancing instead, and if China is able to moderate its revisionist stances in the South China Sea, East China Sea, and inland.

Finally, the third question has to do with the concept of order: as the US's relative power shrinks and new actors emerge, will the US-led order that established a broad set of principles and rules in the post-WWII era make room for chaos, or are alternatives on the horizon? Structural shifts and the decisions of the two main powers in the current international system risk to compromise the fragile scaffolding of global governance. However, we attempt to show that the post-WWII order supported by neoliberal institutions is not crumbling, but is being renegotiated by other prominent big powers, especially China and Russia. Beijing and Moscow have a stake in reshaping the “old order”, revising it in order to make it more coherent with their interests, but have no actual desire for it to end abruptly.

The “balance” of power: tracking the evolution of power in the international system since WWII

In this first section, we aim to assess how power in the international context has been shifting between 1946 and today. To this aim, it is key to start from a few facts. While there is no wide consensus on how to precisely gauge power in the international context [Guzzini 2009], definitions of *potential power* (i.e. power as a possibility to act or react) include some combination of economic strength and military capabilities. Potential power is different from actual power in a number of ways: capabilities should make it easier to reach feasible goals/outcomes, but this does not mean that an insurgency could not keep a superpower in check for decades. Examples abound: think of Vietnam, Afghanistan, and Iraq for the United States, or of Afghanistan in the 1980s for the Soviet Union.

Regardless of this important caveat, economic strength and military capabilities are key to gauge potential power, and can, therefore, help us describe the state of the international system, especially in terms of *polarity* [Waltz 1979]: do we find ourselves in a multipolar, bipolar, or unipolar international system? For our attempt here, we look at a few measurable variables and a subset of major powers. The three variables are a nation's gross domestic product (GDP), its GDP per capita, and its military expenditures.¹ We track the trends of these variables between 1946 and 2016 for four powers: the US, China, the USSR (1946-1991)/Russia (1993-2016), and Japan. We include the US, China, and the USSR/Russia as three clear ma-

major powers in the international system between 1946 and today. We use Japan as a reference point, being an Asian country with an advanced economy, a US ally, and a member of the G7.

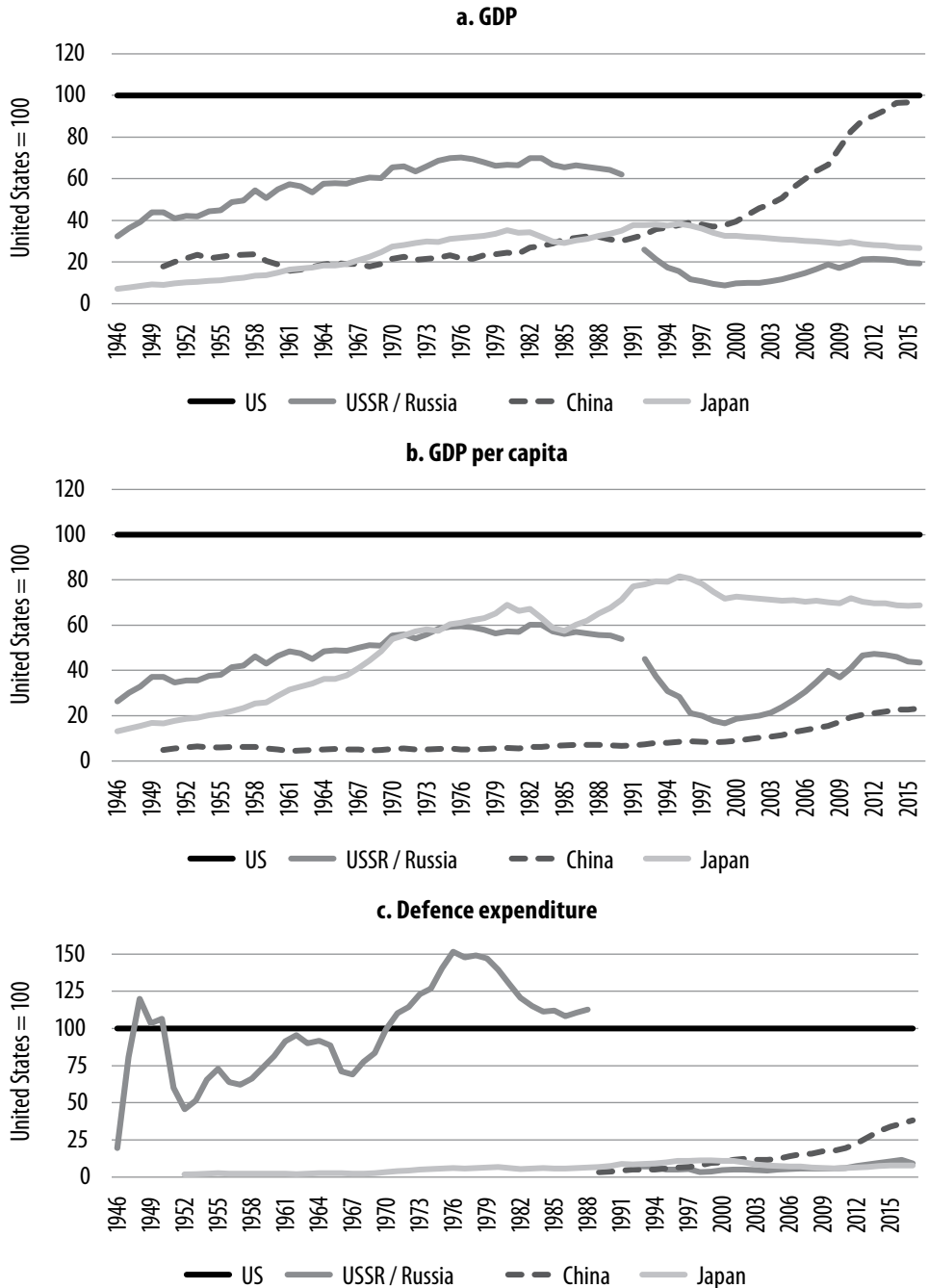
Crucially, what matters when assessing the “balance of power” of an international system is not absolute measures of power, but *relative* power, i.e. how one country fares compared to others. This is why, in Figure 1 below, we normalise the US to 100 and look at how other powers compare to the US over time.

Starting with GDP (fig. 1.a), three developments are self-evident. The first two concern the USSR/Russia. First, as shown in the figure, the USSR's economic size relative to the US increased from about 40% in the 1940s to 70% in 1976. It then plateaued for about a decade, before starting to slowly decline. The second trend started with the dissolution of the Soviet Union: this event left Russia, as only one of 15 new countries, in a much weaker structural position (at about 25% of the US size). The economic recession that accompanied the transition towards a market economy contributed to shrink Russia's economy even further, to a minimum of 9%, before the recovery and a period of rapid economic growth in the 2000s brought it back to around 20% relative to the US by the 2010s.

The third trend concerns Beijing. China's steady rise changed tack exponentially at the turn of the 21st century. Before, it had taken three decades for China's relative economic size to double in importance, from 20% to 40% (between 1967 and 1997). After 2000, the same 20 points relative increase was achieved in less than ten years, and by another few years, in

1 For comparison purposes, we rely on GDP per capita at purchasing power parity (PPP) as reported by the Maddison Project Database [Bolt 2018]. To calculate GDP, we multiply GDP per capita PPP by a country's population, as again reported by the MPD. To estimate military capabilities, we use SIPRI's Military Expenditure Database. Given that the SIPRI database lacks an estimate of the USSR's military expenditures, we rely on estimates by the Correlates of War Project.

Figure 1. Evolution of GDP, GDP per capita, and defence expenditure in selected “big powers”



Data. GDP and GDP per capita: Maddison Project. Military spending: Correlates of war (US – USSR comparison); SIPRI (all others).

2014 China's and the US's economies had become roughly comparable ².

To translate a country's sheer economic size into international power requires caution. To a minimum, such an evaluation should be tempered by looking at GDP per capita (Fig. 1.b). The average income per capita (relative to the US) can give a rough sense of the state of advancement of an economy in terms of the wellbeing of its citizens, and can also help gauge how advanced an economy is – and, indirectly, its power in a military confrontation [Beckley 2010]. At the same time, even GDP per capita can be an improper measure: for one, a lower GDP per capita does not necessarily translate into a lower willingness to use force to pursue national interest. Moreover, in a globalised world military hardware can be imported, and (legal or illegal) technology transfers can help countries with lower technological advancement to close the gap with their more advanced competitors. Despite these limitations, we believe GDP per capita to be a crucial measure for a more nuanced and fine-grained view of the current state in the balance of power.

By relying on GDP per capita, a different picture emerges. While in terms of economic size one could say that the international context is growing even more “bipolar” than during the cold war, with China already near or at US levels (while, as discussed, the USSR never exceeded 70%), the situation depicted by trends in GDP per capita is starkly different. The picture that emerges is one in which the USSR during the Cold War, being at roughly half the income per capita of the US, was in a much better position than China is today. In fact, in 2016, China's real GDP per capita was only about a fifth of the US's, which

puts the country way below Russia (44%) and Japan (69%).

Finally, looking at the more proximate measure of international power in terms of military capabilities, by relying on a proxy (yearly defence expenditures, see Fig. 1.c) the picture is once again different. The first thing to note is that the USSR's military effort between the 1950s and the 1980s was huge: while its economy remained at a much lower size compared to the US during the whole Cold War period, the Soviet Union's command economy diverted much of its energy into maintaining “military parity” with the US. During the 1970s and the 1980s, in fact, the Soviet Union's absolute military expenditure at times even exceeded the US's, and for a few years (the late 1970s) it did so by as much as 50%. This defence “overstretch” pushed the country's military budget to around 15% of GDP, an effort that is not equalled by any country in the world today (according to SIPRI 2018, in 2017, Oman had military expenditures equivalent to 12% of its GDP, while Saudi Arabia spent an amount equivalent to 10%; the US, by comparison, spent 3.1% of its GDP in defence).

On the opposite, China's military expenditure is on the rise relative to the US, but from a lower base, and it is still below 50% of the US's, year by year. Moreover, military expenditures measure a yearly *flow*, while to compare military capabilities one must have a sense of the *stock* of military power accumulated over time. Even assuming that the speed of technological change makes the value of today's expenditures decline at a much faster rate compared to the recent past, the US would be even more “powerful” than China, i.e. more capable of projecting power in the international context.

2 If we used nominal GDP instead of GDP at PPP, China's economy would still be about 35% smaller than the US's. The trend, however, would be identical, and China would be set to overtake the US by 2025.

Overall, the picture that emerges is one in which the rise of China continues but is in many respects different than just a decade ago. In ten years, China has continued to grow so much that it has caught up with the United States. Its average citizen has now entered the global middle class, despite the fact that there is still a long road to prosperity and that income inequality remains exceptionally high. Finally, China's military capabilities might not make it a global competitor with the US yet, but they may be more than enough to project power at least in the regional context – especially on the East and South China Sea.

In sum, there is no doubt that the unipolar moment – if it ever existed – has ended. But it still hard to say whether we are moving towards a properly multipolar context or something quite different. A likely scenario could be one in which the US retains its predominance on the global commons, but big/emerging powers have increasingly more say, both in their own regional context and when it comes to discuss the future of global public goods (such as international financial stability, nuclear disarmament, climate change, etc.). A more fragmented world, under the eyes of a still-powerful United States.

China and the US: in pursuit of two “grand strategies”

While structural shifts in economic and military power drive changes in the international context, the progressive diffusion of international power to a small number of emerging big powers calls for a shift in the level of analysis. In other words, as global power politics may be drifting towards a neo-bipolar environment, foreign policy decisions from Washington and Beijing acquire new and deeper meaning seen in the light of a potential big-power confrontation. In this section, we attempt to assess the extent to which these deci-

sions could shape the future evolution of global politics itself.

After the collapse of the Soviet Union, the US remained the undisputed superpower. The absence of its most likely direct competitor removed the underlying need to preserve high military expenditures. Indeed, since the early 1990s, US policy makers at the federal level have faced considerable pressures to bring down the nation's military expenditure in the face of a much less threatening international environment – at least for matters pertaining to the very survival of the United States [Kirkpatrick 1990]. At the same time, US public opinion has often shown isolationist tendencies. For instance, a survey by the Pew Research Center [Public Uncertain, Divided over America's Place in the World 2016] showed that a clear majority of respondents (57%) said that the US should “deal with its own problems/let others deal with theirs as best they can”, and only over a third (37%) said that the US should “help other countries deal with their problems”. In the same survey, 41% of respondents said that the US did “too much” in terms of solving world problems, while only 27% said it was doing “too little”.

Yet, the United States foreign policy establishment (including many of its Presidents) has continued to pursue a grand strategy that puts “primacy” as the best and sometimes only option, trying to demote any other strategic option as un-American. In simple terms, US primacy involves three key elements: (1) to preserve military preponderance; (2) to reassure allies about the US's commitment to their own defence; (3) to integrate countries into US-led international institutions [Porter 2018]. After the demise of the Soviet Union, the Clinton administration did draw down defence spending: by 1999, US spending for its defence was 20% lower than it was in 1990 [Boys 2015]. However, this entailed that in 1999 the US spent the same amount as the 13 next big spend-

ers did cumulatively, 11 of which were allies (such as the UK, France, Germany, Italy, and Japan) or non-competitors (such as India and Brazil) [Military Expenditure Database 2018].

In other words, at the height of the “unipolar moment”, the US continued to be a preponderantly big military spender. After 2001, with the US intervening militarily in Afghanistan and Iraq, defence spending grew even more, with the intent to preserve the famous “two-war standard”, i.e. the ability to prevail in two major, concurrent regional wars – even in distant theatres [Betts 2005].

This focus on primacy has persisted despite a number of scholars arguing in the past decades that the US should have revised its grand strategy to adapt it to a changed international context. In fact, scholars and policy makers have proposed numerous alternative grand strategies that the US could choose from. Here, we list a number of such strategies, ranking them in order of how much they envisage the US to be active on the world stage, moving from highest to lowest [Posen, Ross 1996]: (a) selective engagement (intervening only in wars between major regional powers – for instance, between Iran and Saudi Arabia) [Art 1998]; (b) offshore balancing (pulling back from costly defence commitments, and acting only as a balancer of last resort) [Walt 2018]; (c) a return to “normality”, i.e. to a more classical balance of power (implying a retrenchment in the Western hemisphere and a relinquishment to command the global commons); (d) isolationism.

Trump’s arrival at the helm of the US presidency has brought some to consider that “primacy”, as a grand strategy, may soon make way to its ideal extreme: isolationism [Sanger, Habermas 2016]. Indeed, Trump was elected on a platform promising to put “America First”. During his electoral campaign, Trump threatened to upend longstanding alliances, accommo-

date challengers (most prominently, Russia), and to bring down American commitments while asking allies (especially NATO countries) to do more for their own security [Schake 2016; Patrick 2017].

However, despite much fanfare, in Trump’s first two years in office there has been much more continuity than change, at least when it comes to the first component of primacy, i.e. military preponderance, and partially even to the second component, i.e. reassuring allies. On military preponderance, in 2017 Trump increased the US defence budget by almost 10%, or 54 billion dollars even before excluding military operations abroad, leaving the US spending higher than during the Vietnam war in the 1970s or the “Reagan buildup” of the 1980s. And in 2018, the Senate approved another 82 billion dollars hike [Stein 2018]. When it comes to relationships with US allies, it is true that Trump has come to office by calling NATO “obsolete”. Trump also enacted a much more transactional strategy, asking allies to do more for their own security, or trying to extract benefits by linking US security commitments with non-security related concessions, particularly on trade.

But within months from the start of his term, Trump changed both rhetoric and substance of his stance. In April 2017, while continuing to insist that its members contribute more to the alliance, he said that NATO was “no longer obsolete” [Johnson 2017]. In the Middle East, Trump’s first trip abroad touched upon classic US allies, such as Saudi Arabia and Israel, in order to reassure of the US’s unwavering commitment to their security. On Russia, Trump did not remove American sanctions imposed in 2014. And when, in December 2018, he announced that the US would be pulling out its 2,000 troops from Syria, this decision was met with bipartisan opposition from the US Congress, showing how deep the idea of maintaining international commitments

runs in the US foreign policy establishment [Borger, Chulov 2018].

In a US grand strategy still based on primacy, the only component that is being effectively undermined by Trump is the third one, i.e., the traditional attempt by the US to bolster the international institutions that have constituted the framework of international relations for decades, and have been consolidated after the end of the Cold war. Most notable have been Trump's actions to undermine the effective functioning of the World Trade Organization, by not appointing the judges in the WTO's Appellate Body, and risking to bring the organisation's jurisdictional functions to a halt in 2019 [Brewster 2018]. In undermining the so-called "Washington consensus", Trump is surely deviating from the recent past in which US presidents constantly swung between a formal commitment to multilateral institutions and the US Congress's notorious reluctance to undertake international commitments. However, one might also argue that this is the "softest" component of primacy, the one that hinges most on the belief that international institutions can foster international cooperation and limit big-power competition. The two other classic, "harder" components, seem to have endured almost unharmed from Trump's assault.

The bottom line is that US foreign policy continues to show a stark preference for policy continuity, even in the face of a US president that promised to be the most unconventional and "revolutionary" in decades. Put it in other terms, the US may be expected to give up on its international commitments, and will continue to pursue a grand strategy that puts primacy above not just isolationism, but even the other milder options that we listed above.

Moving to China, the picture changes dramatically. In place of the American continuity, Beijing is in fact in the process of reshaping its foreign policy stance, not simply with its actions, but also by signal-

ling it explicitly with words – something unthinkable just a few years ago. In contexts in which an incumbent big power has shaped the order according to its own interests, a rising contender is likely to adopt "revisionist" stances [Gilpin 1981]. In other words, rising powers do not take the status quo for granted, instead seeking to expand their influence regionally and globally, and questioning longstanding international norms and regimes [Ikenberry 2001].

Differently from what could have been expected, for many years during its time of rapid economic expansion and parallel rise on the world stage, China adopted an official foreign policy strategy known as "peaceful rise" or "peaceful development" (*Zhongguo heping fazhan*). The term, formally introduced by President Hu Jintao in 2004, emphasised that on the global stage China would concentrate more on fostering economic relations than jump in to big-power politics. While being officially declared only in 2014, Hu's slogan actually formalised what had been China's grand strategy at least since the end of the Cold War. Already in 1991, after the facts of Tiananmen Square and amidst the dissolution of the USSR, China's leadership had decided that the lesson to be learnt was that the country should avoid getting bogged down in a destructive confrontation with the US. In 1991, Deng Xiaoping formalised this choice into the "24-character strategy", which included the famous line "hide your capacities and bide your time" [Friedberg 2011].

It is true that China never hid its ambition to use its rising power close to home, even during the period in which its "peaceful rise" doctrine seemed to be unassailable. Indeed, Beijing has frequently clashed with Japan over sovereignty rights on islands in the East China Sea, sparred with India over territorial control of Kashmir and Arunachal Pradesh, and entered several arguments with the countries fac-

ing the South China Sea (especially Vietnam and the Philippines) for yet another set of disputed islands. And China has certainly never given up on its claims for sovereignty over Taiwan under its “one-China policy”. However, while sometimes overflowing into open confrontation and harsh words, these disputes were considered minor compared to the strategic imperative of economic development. In turn, economic development required to preserve good trade relations with all, and benefited from the principle of freedom of navigation in the high seas – especially to secure much-needed commodities that pass through the Strait of Malacca.

Since at least 2012, however, China’s strategy appears to be growing more and more assertive. Three examples include: (1) the militarisation of the South China Sea, corresponding to China’s use of geopolitical rather than legal means to preserve its interests in the area [Zhao 2017]; (2) the shifting narrative on the Belt and Road Initiative (OBOR / BRI), from purely economic purposes to geopolitical considerations [Sidaway, Woon 2017; Flint, Zhu 2018]; and (3) the creation of new regional institutions to compete with those created under US aegis [Cai 2018]. While we will expand more on the latter initiative in section 3, here we look briefly at the first two developments, which fall more clearly under the “hard power” label.

With regards to the South China Sea, China has decided that it is not bound by principles enshrined in the UN Convention on the Law of the Sea, which establish the limits of sovereignty over the high seas, claiming instead sovereignty over a huge stretch of water delimited by the “nine-dash line” [Riegl *et al.* 2014]. In 2012, China seized the Scarborough Shoal from the Philippines, officially occupying it. It then went on to develop the rocky formation into a larger island, through land reclamation, between 2013 and 2015. And, in 2018, China has for the first time land-

ed bombers on Woody Island, the largest of the Paracel Islands in the South China Sea, among drills that aimed to show that China is able to “reach all [of its] territory” [South China Sea Dispute 2018].

As regards the BRI, China’s government has branded the initiative as one of the game changers of this century: being a \$1 trillion dollar chain of infrastructure development projects stretching across over 70 countries, this may well be the case [Amighini 2017]. The BRI involves large infrastructural projects that should serve to boost economic growth in many regions of the globe. On paper, while also being strategic to support its own domestic growth, Beijing’s purpose is strictly geo-economic: on the one hand, boosting growth in partner countries means stimulating demand for Chinese exports. On the other hand, being one of the lead financiers of infrastructural projects entails having a say on which projects get the go ahead, allowing to “reorient” trade and other physical flows in ways that may serve China more than other big powers (including the US). However, as recently as December 2018, the BRI itself has taken a military turn: leaked papers show that China is using money from the BRI to expand Pakistan’s building of Chinese military jets, weaponry and other hardware [Abi-Habib 2018]. This is another crucial development, showing that Beijing does not seem bent any more to picture its rise as simply “peaceful”, i.e. exclusively bent on economic growth, but rather is more and more outspoken as to its own ambitions and preferences in terms of national security.

To summarize, while on the one hand the United States do not seem likely to significantly overhaul its grand strategy on the world stage, Beijing is growing more and more assertive. This increases the risks for big power conflict, even as the two countries appear to have no interest on a direct confrontation. As in the past, tensions may rise simply through miscalcu-

lations, misperception, or errors of judgment [Jervis 1976; Johnston, Shen 2015]. For instance, the US' increasing practice to undertake dangerous "freedom of navigation" operations in the South and East China Sea, by moving naval military assets in the area in order to reassert the right of innocent passage not far from China's territory or occupied islands, may be met with a more forceful response from Beijing. In that case, the US foreign policy community would be faced with the decision on whether to let the conflict subside, or respond in kind, and things may easily escalate from there [Gagliano 2018]. However, there is ample space for the US and China to coexist pacifically, and for the world to be able to avoid renewed big-power conflict. This is especially the case if the US resorts less to a grand strategy bent on primacy and chooses offshore balancing instead [Mearsheimer, Walt 2016], and if China is able to moderate its revisionist stances in the South China Sea, East China Sea, and inland [Ferguson 2018].

Towards a new order? The erosion of global governance

While the previous section focussed on the specific foreign policies of the US and China, seeing things through the prism of big-power relations, in this section we try to take a more encompassing look at developments in global governance.

Here, policy continuity in the United States comes with a Trump twist, in which the international institutions that uphold the Washington Consensus (first of the World Bank, the IMF, and the UN as a whole) are being criticised by Washington itself. For its part, the newfound assertiveness by Beijing is also contributing to undermining institutions with which China has been unhappy in the first place. And other crucial actors, such as Russia, also have an interest in renegotiating current

international norms, as well as their own role and weight in key global governance institutions [Yu 2018].

It is as if the unipolar moment, with the absence of any serious contenders to Washington's supremacy, was also a period of illusion that global governance could be achieved, and that this, in turn, would have ushered in a long period of cooperation between big powers, with wars and instability confined to the fringes of the system. In fact, even during that period, criticism of utopianism abounded. Policymakers, experts and scholars doubted that international cooperation could endure in the face of diverging interests and the persisting anarchy of the international system [Grieco 1988; Mearsheimer 1994]. After all, no state acting on the international stage could be trusted to keep its international commitments unless they matched its own national interests [Magri 2017]. However, the 1990s and early 2000s were also the time in which the literature on international cooperation regimes and global governance burgeoned, and in which some scholars dared to dream big [Held 1995; Rosenau 1995; Our Global Neighborhood 1995].

As the UN showed all its limits in its inability to intervene in most contexts (most famously, in order to prevent genocide in Rwanda in 1994), and as other institutions arising from the Washington Consensus, such as the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB) were increasingly criticised for their inability to prevent deep recessions in countries transitioning to full market economies, by the early 2000s the dream of global governance was already starting to wane. A second, short-lived optimistic stint in favour of international cooperation came in the wake of the great financial crisis in 2007-2009. Faced with the necessity to look for collective answers to a problem that affected the whole world, and acknowledging that the world was no longer repre-

sented by the few industrialised countries grouped within the G7, big powers decided to upgrade the G20 summit to the level of Heads of State and Government. Successful action by the G20 in avoiding the worst consequences of the global recession – mainly by committing to and enacting monetary and fiscal stimulus policies – was hailed by policymaking circles as the symbol of the rise of a more inclusive, more effective mechanism for global governance.

However, as time passed and the economic crisis subsided, such a flexible approach appears to have reached its limits, essentially for three reasons. These reasons are worth mentioning, because they expose the weaknesses of most mechanisms for global governance devised by the international community so far. First, as the G20 group moved from crisis fighting to the management of global problems in ordinary situations, a large number of issues crept on its agenda. As a consequence, the overall efficiency and effectiveness of the Summit seems to be declining [Smith 2011]. Second, as crises receded, differences between big powers started to resurface. This led to the G20 experiencing increasing difficulties in coordinating action, pointing to common solutions, or at times even in singling out specific global public goods to be safeguarded [Henning, Walter 2016].

Third, and most importantly, advanced economies, first and foremost the US, were slow to respond to the shift in the world's economic centre of gravity by reforming existing multilateral institutions, especially economic ones. For instance, shareholder quotas in the IMF, which translate into voting power, have been reformed three times since 2008 (even in the face of US Congress hostility), but still do not reflect the current economic power of emerging economies such as China and India, while as a whole European Union countries remain the most overrepresented

group [Villafranca 2016]. This has reignited attempts by emerging economies to coordinate through alternative fora, such as the BRICS summits between Brazil, Russia, India, China and South Africa, and to launch new multilateral institutions. In 2014, BRICS countries launched the New Development Bank, while at end-2015 China spearheaded the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB). The AIIB itself is also undergoing a transformation, which could lead to so-far unforeseeable consequences: while initially meant to be an exclusively Asian initiative, in explicit opposition to the US- and Japan-dominated Asian Development Bank (ADB), the Beijing-led AIIB has soon morphed into a much more global body in terms of membership, with currently 87 member countries. This is all the more significant when one considers the fact that this “domino effect” of increasing AIIB membership started with an announcement by the government of the United Kingdom that, irrespective of US calls for caution, it would join the Bank. This kicked off successive announcements by other member states of the European Union, leading up to the current state of play, in which 24 out of 28 EU member states are also member of the AIIB.

It remains to be seen whether these new institutions, and the AIIB in particular, will act as complements to, or substitutes for the current system [Qin 2011]. Were they to act as complements, for instance by providing additional finance to IMF- or WB-funded infrastructural projects, this may even benefit the region and beyond. On the opposite, if ambitious emerging countries chose to rely on new institutions to launch an open challenge to the current system, the breakdown of global governance institutions could be even more rapid than expected today [Kahler 2017].

In the case of the AIIB, at the moment it appears that, after an initial period of “strategic repositioning”, the Bank has

chosen to brand itself as a necessary tool to boost much-needed investment in Asia, and is closely cooperating with “old-order” institutions such as the World Bank and the ADB. In 2017, the AIIB and the World Bank signed a memorandum of understanding “to strengthen cooperation and knowledge sharing” [World Bank 2017], and currently a number of projects selected by the AIIB are being co-financed by the World Bank and the ADB. Meanwhile, there is an argument to be made that, even if the AIIB worked hand in hand with existing institutions, it could undermine the liberal order by promoting abroad its own non-liberal, state-led model of political economy [Stephen, Skidmore 2019].

To conclude, the decisions of the two main powers in the current international system may either strengthen or undermine the fragile scaffolding of global governance. However, the post-WWII order supported by neoliberal institutions may not be crumbling, but be renegotiated by prominent and rising big powers, especially China and Russia. Beijing and Moscow have a stake in reshaping the “old order”, revising it in order to make it more coherent with their own interests, but have no actual desire for it to end abruptly.

Conclusion

We are entering an era in which the old international order is cracking at the seams. Given that China’s rise is not being coupled by an actual emergence of other “big powers” elsewhere in the world, this strengthens the view that we may be moving towards a neo-bipolar system, with China replacing the Soviet Union. At the same time, a few other regional powers – Russia included – have grown more assertive, although it is still unclear whether they are punching above their weight.

At the level of the national grand strategies, we can expect that the US will con-

tinue to strive to retain its military and political preponderance, in spite of rising isolationist urges. Even a more modest revision of the grand strategy of primacy, towards less activist US policies, appears quite unlikely – albeit not impossible – in the near future. As for China, a rising Beijing can increasingly claim to be able to interdict the US from acting freely in the East and South China Sea. While far from being a superpower in the strict sense, then, Beijing’s ability to project power beyond its borders has reached unprecedented levels, although it needs to be assessed carefully in light of potential risks for China’s economic stability. Regardless of this, what is already evident is that China’s newfound assertiveness is raising the risks of a confrontation between the two big powers.

Nonetheless, the shift from a China that was embarking in a “peaceful rise” to one in which the country is more outspoken in its military might does not necessarily bode ill for peace prospects. Indeed, the choice does not need to be black and white, between peaceful coexistence and adversarial polarisation. On the contrary, the face-off between China and the US may give rise to competitive coexistence: a mid-way world in which competition remains at a non-violent level. Ultimately, this might even prove beneficial to some countries, as increased competition between US and China could give more leverage to middle powers to balance their interests between the two actors. But this will require that all parties involved act with extreme caution, especially given the fact that – just like during the Cold War – misperceptions abound, and both powers hold a large nuclear arsenal.

Amid all this, what emerges as the most evident trend is that the US-led international order and its institutions, which have been with us for over seven decades, have no viable alternatives. Recent attempts to create institutions that might

one day replace the current order, such as the AIIB, are still in their infancy. What is more, they appear to be more one-off attempts at chipping away at US influence, rather than be part of a larger scheme to reform the rules that continue to underpin the “old order”. The risk, here, is that rather than leading us towards a new but sustainable global order, the transition will only lead us backwards: to a world in which rules are less and less confidently applied, and where the logic of the balance of power and of arms races further gains momentum.

References

- Abi-Habib M. (2018) China's 'Belt and Road' Plan in Pakistan Takes a Military Turn. *The New York Times*, December 19, 2018. Available at: <https://www.nytimes.com/2018/12/19/world/asia/pakistan-china-belt-road-military.html>, accessed 30.06.2019.
- Amighini A. (2017) *China's Belt and Road: A Game Changer?* ISPI, Milano: Edizioni Epoké.
- Art R.J. (1998) Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement. *International Security*, vol. 23, no 3, pp. 79–113. DOI: 10.2307/2539339
- Beckley M. (2010) Economic Development and Military Effectiveness. *Journal of Strategic Studies*, vol. 33, no 1, pp. 43–79. DOI: 10.1515/peps-2015-0016
- Betts R.K. (2005) *US National Security Strategy: Lenses and Landmarks*, Princeton, NJ: Princeton University.
- Bolt J., Inklaar R., de Jong H., van Zanden J.L. (2018) *Rebasing 'Maddison': New Income Comparisons and the Shape of Long-run Economic Development*, Maddison Project Working paper 10.
- Borger J., Chulov M. (2018) Trump Shocks Allies and Advisers with Plan to Pull US Troops out of Syria. *The Guardian*, December 20, 2018. Available at: <https://www.theguardian.com/us-news/2018/dec/19/us-troops-syria-withdrawal-trump>, accessed 30.06.2019.
- Boys J.D. (2015) *Clinton's Grand Strategy: US Foreign Policy in a Pot-Cold War World*, New York: Bloomsbury.
- Brewster R. (2018) The Trump Administration and the Future of the WTO. *Yale Journal of International Law Online*, no 44. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3328929, accessed 30.06.2019.
- Cai K.G. (2018) The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics. *Journal of Contemporary China*, vol. 27, no 114, pp. 831–847. DOI: 10.1080/10670564.2018.1488101
- Ferguson R.J. (2018) *China's Eurasian Dilemmas: Roads and Risks for a Sustainable Global Power*, Cheltenham: Edwar Elgar Publishing.
- Flint C., Zhu C. (2018) The Geopolitics of Connectivity, Cooperation, and Hegemonic Competition: The Belt and Road Initiative. *Geoforum*, vol. 99, pp. 95–101. DOI: 10.1016/j.geoforum.2018.12.008
- Friedberg A.L. (2011) *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*, New York: W.W. Norton & Company.
- Gagliano A. (2018) Blurred Lines: Twenty-First Century Maritime Security in the South China Sea. *Eurasia's Maritime Rise and Global Security* (ed. Gresh G.F.), Berlin: Springer, pp. 113–127.
- Gilpin R. (1981) *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press.
- Goldgeier J., Chollet D. (2008) *America between the Wars: From 11/9 to 9/11*, New York: Public Affairs.
- Grieco J.M. (1988) Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 485–507. DOI: 10.1017/S0020818300027715

Guzzini S. (2009) *On the Measure of Power and the Power of Measure in International Relations*. DIIS Working Paper. No. 28.

Held D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.

Henning C.R., Walter A. (eds.) (2016) *Global Financial Governance Confronts the Rising Powers: Emerging Perspectives of the New G20*, Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

Huntington S. (1999) The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, vol. 78, no 2, pp. 35–49. DOI: 10.2307/20049207

Ikenberry G.J. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press.

Jervis R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.

Johnston A.I., Shen M. (eds.) (2015) *Perception and Misperception in American and Chinese Views of the Other*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Johnson J. (2017) Trump on NATO: I Said It Was Obsolete. It's No Longer Obsolete. *Washington Post*, April 12, 2017. Available at: https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/04/12/trump-on-nato-i-said-it-was-obsolete-its-no-longer-obsolete/?utm_term=.962ea4d575f9, accessed 30.06.2019.

Kahler M. (2017) Regional Challenges to Global Governance. *Global Policy*, vol. 8, no 1, pp. 97–100. Available at: <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/global-governance/regional-challenges-global-governance>, accessed 30.06.2019.

Kirkpatrick J. (1990) A Normal Country in a Normal Time. *National Interest*, no 21, pp. 40–45.

Krauthammer C. (1990) The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, *Foreign Af-*

fairs, vol. 70, no 1, pp. 23–33. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>, accessed 30.06.2019.

Magri P. (2017) Governance and International Regimes. *Global Encyclopaedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (ed. Farazmand A.), pp. 1–6. DOI: 10.1007/978-3-319-31816-5_1781-1

Mearsheimer J.J. (1994) The False Promise of International Institutions. *International Security*, vol. 19, no 3, pp. 5–49. DOI: 10.2307/2539078

Mearsheimer J.J., Walt S.M. (2016) The Case for Offshore Balancing: A Superior Grand Strategy. *Foreign Affairs*, vol. 95, no 4, pp. 70–83. Available at: <http://managinghistory.com/wp-content/uploads/2018/08/The-Case-for-Offshore-Balancing.pdf>, accessed 30.06.2019.

Military Expenditure Database (2018). SIPRI. Available at: <https://www.sipri.org/databases/milex>, accessed 30.06.2019.

Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance (1995). *The Global Development Research Center*, Oxford: Oxford University Press. Available at: <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>, accessed 30.06.2019.

Patrick S. M. (2017) Trump and World Order: the Return of Self Help. *Foreign Affairs*, vol. 96, no 2, pp. 52–57. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-13/trump-and-world-order>, accessed 30.06.2019.

Porter P. (2018) Why America's Grand Strategy Has not Changed. *International Security*, vol. 42, no 4, pp. 9–46. DOI: 10.1162/isec_a_00311

Posen B.R., Ross A.L. (1996) Competing Visions for US Grand Strategy. *International Security*, vol. 21, no 3, pp. 5–53. DOI: 10.1162/isec.21.3.5

Public Uncertain, Divided over America's Place in the World (2016). *Pew Research Center*, May 5, 2016. Available at: <https://www.people-press.org/2016/05/05/public->

uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/, accessed 30.06.2019.

Qin Y. (2011) Rule, Rules, and Relations: Towards a Synthetic Approach to Governance. *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 4, no 2, pp. 117–145. DOI: 10.1093/cjip/por008

Riegl M., Landosky J., Valko I. (eds.) (2014) *Strategic Regions in 21st Century Power Politics*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, vol. 1, no 1, pp. 13–43.

Sanger D.E., Haberman M. (2016) 50 G.O.P. Officials Warn Donald Trump Would Put Nation's Security at Risk. *The New York Times*, August 8, 2016. Available at: <https://www.nytimes.com/2016/08/09/us/politics/national-security-gop-donald-trump.html>, accessed 30.06.2019.

Schake K. (2016) Will Washington Abandon the Order? The False Logic of Retreat. *Foreign Affairs*, vol. 96, no 1, pp. 41–46. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/will-washington-abandon-order>, accessed 30.06.2019.

Schweller R.L., Pu X. (2011) After Unipolarity: China's Vision of International Order in an Era of US Decline. *International Security*, vol. 36, no 1, pp. 41–72. DOI: 10.1162/ISEC_a_00044

Sidaway J.D., Woon C.Y. (2017) Chinese Narratives on “One Belt, One Road” in Geopolitical and Imperial Contexts. *The Professional Geographer*, vol. 69, no 4, pp. 591–603 (in Chinese). DOI: 10.1080/00330124.2017.1288576

Smith J. (2011) G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance. *CIGI G20 Papers*, No. 6. Available at: <https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20no6.pdf>, accessed 30.06.2019.

South China Sea Dispute: China Lands Bombers on Island (2018). *BBC*, May 19, 2018. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-44180773>, accessed 30.06.2019.

Stein J. (2018) US Military Budget Inches Closer to \$1 Trillion Mark, as Concerns over Federal Deficit Grow. *Washington Post*, June 19, 2018. Available at: https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/06/19/u-s-military-budget-inches-closer-to-1-trillion-mark-as-concerns-over-federal-deficit-grow/?utm_term=.71f2cab75207, accessed 30.06.2019.

Stephen M.D., Skidmore D. (2019) The AIIB in the Liberal International Order. *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 12, no 1, pp. 61–91. DOI: 10.1093/cjip/poy021

Villafranca A. (2016) At the Crossroads of New Global Governance: China's AIIB and the Western World. *ISPI Analysis*, No. 304, September 2016. Available at: https://www.ispionline.it/sites/default/files/publicazioni/analisi304_villafranca_02-09-2016.pdf, accessed 30.06.2019.

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

Waltz K.N. (1979) *Theory of International Politics*, McGraw-Hill.

World Bank and AIIB Sign Cooperation Framework, Press Release (2017). *World Bank*, April 23, 2017. Available at: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/04/23/world-bank-and-aiib-sign-cooperation-framework>, accessed 30.06.2019.

Zhao S. (2017) China and the South China Sea Arbitration: Geopolitics versus International Law. *Journal of Contemporary China*, vol. 27, no 109, pp. 1–15. DOI: 10.1080/10670564.2017.1363012

Yu B. (2018) From Global Governance to Global Disorder? Implications for Russia and China. *Sino-Russian Relations in the 21st Century* (eds. Bekkevolg J.I., Lo B.), Berlin: Springer, pp. 191–214.

Точка зрения

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-170-188

Формирующийся новый глобальный (бес)порядок

Паоло МАГРИ

Вице-президент и директор

Italian Institute of International Political Studies (ISPI), 20121, Via Clerici, 5, Милан, Италия

E-mail: paolo.magri@ispionline.it

ORCID: 0000-0003-3198-0593

ЦИТИРОВАНИЕ: Magri P. (2019) The Emerging New Global (Dis)Order. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 170–188.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-170-188

Статья поступила в редакцию 18.04.2019.

АННОТАЦИЯ. В этой статье мы впервые попытаемся проследить послевоенные сдвиги в балансе сил между рядом крупных держав в международной системе. Опираясь на ряд возможных претендентов в борьбе за власть на международной арене, мы утверждаем, что сегодня международная система переживает не относительно беспорядочное распространение власти из центра на периферию, а заметный подъем Китая, который, похоже, оставил позади остальной «развивающийся мир». Затем мы углубимся во внешнюю политику США и Китая, двух основных держав в этой, казалось бы, небиполярной системе. Мы видим, что риски конфронтации растут. С одной стороны, это связано с продолжающейся приверженностью США стратегии, ориентированной на «первенство», а не на стратегическую сдержанность. С другой стороны, внешняя политика Пекина становится все более напористой и уже не скрывается за риторикой «мирного подъема». В заключение мы покажем, что сдвиг в распределе-

нии международного влияния в сочетании со стратегическим курсом, избранным Китаем и США, ставит под угрозу хрупкие основы глобального управления. Риск состоит в том, что, вместо того чтобы вести нас к новому, но устойчивому глобальному порядку, переход приведет нас только назад: к миру, в котором правила игры соблюдаются менее строго, и где логика баланса сил и гонки вооружений еще больше набирает обороты.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: международная политика, будущие тенденции, политика силы, глобальное управление, соревнование великих держав, внешняя политика США, внешняя политика Китая

Список литературы

Abi-Habib M. (2018) China's 'Belt and Road' Plan in Pakistan Takes a Military Turn // *The New York Times*, December 19, 2018 // <https://www.nytimes.com>

com/2018/12/19/world/asia/pakistan-china-belt-road-military.html, дата обращения 30.06.2019.

Amighini A. (2017) *China's Belt and Road: A Game Changer?* ISPI, Milano: Edizioni Epoké.

Art R.J. (1998) *Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement* // *International Security*, vol. 23, no 3, pp. 79–113. DOI: 10.2307/2539339

Beckley M. (2010) *Economic Development and Military Effectiveness* // *Journal of Strategic Studies*, vol. 33, no 1, pp. 43–79. DOI: 10.1515/peps-2015-0016

Betts R.K. (2005) *US National Security Strategy: Lenses and Landmarks*, Princeton, NJ: Princeton University.

Bolt J., Inklaar R., de Jong H., van Zanden J.L. (2018) *Rebasing 'Maddison': New Income Comparisons and the Shape of Long-run Economic Development*, Maddison Project Working paper 10.

Borger J., Chulov M. (2018) *Trump Shocks Allies and Advisers with Plan to Pull US Troops out of Syria* // *The Guardian*, December 20, 2018 // <https://www.theguardian.com/us-news/2018/dec/19/us-troops-syria-withdrawal-trump>, дата обращения 30.06.2019.

Boys J.D. (2015) *Clinton's Grand Strategy: US Foreign Policy in a Pot-Cold War World*, New York: Bloomsbury.

Brewster R. (2018) *The Trump Administration and the Future of the WTO* // *Yale Journal of International Law Online*, no 44 // https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3328929, дата обращения 30.06.2019.

Cai K.G. (2018) *The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank: Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics* // *Journal of Contemporary China*, vol. 27, no 114, pp. 831–847. DOI: 10.1080/10670564.2018.1488101

Ferguson R.J. (2018) *China's Eurasian Dilemmas: Roads and Risks for a Sustainable Global Power*, Cheltenham: Edgar Publishing.

Flint C., Zhu C. (2018) *The Geopolitics of Connectivity, Cooperation, and Hegemonic Competition: The Belt and Road Initiative* // *Geoforum*, vol. 99, pp. 95–101. DOI: 10.1016/j.geoforum.2018.12.008

Friedberg A.L. (2011) *A Contest for Supremacy: China, America and the Struggle for Mastery in Asia*, New York: W.W. Norton & Company.

Gagliano A. (2018) *Blurred Lines: Twenty-First Century Maritime Security in the South China Sea* // *Eurasia's Maritime Rise and Global Security* (ed. Gresh G.F.), Berlin: Springer, pp. 113–127.

Gilpin R. (1981) *War and Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press.

Goldgeier J., Chollet D. (2008) *America between the Wars: From 11/9 to 9/11*, New York: Public Affairs.

Grieco J.M. (1988) *Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism* // *International Organization*, vol. 42, no 3, pp. 485–507. DOI: 10.1017/S0020818300027715

Guzzini S. (2009) *On the Measure of Power and the Power of Measure in International Relations*. DIIS Working Paper. No. 28.

Held D. (1995) *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge: Polity Press.

Henning C.R., Walter A. (eds.) (2016) *Global Financial Governance Confronts the Rising Powers: Emerging Perspectives of the New G20*, Waterloo: Centre for International Governance Innovation.

Huntington S. (1999) *The Lonely Superpower* // *Foreign Affairs*, vol. 78, no 2, pp. 35–49. DOI: 10.2307/20049207

Ikenberry G.J. (2001) *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton: Princeton University Press.

Jervis R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press.

Johnston A.I., Shen M. (eds.) (2015) *Perception and Misperception in American and Chinese Views of the Other*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Johnson J. (2017) Trump on NATO: I Said It Was Obsolete. It's No Longer Obsolete // *Washington Post*, April 12, 2017 // https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2017/04/12/trump-on-nato-i-said-it-was-obsolete-its-no-longer-obsolete/?utm_term=.962ea4d575f9, дата обращения 30.06.2019.

Kahler M. (2017) Regional Challenges to Global Governance // *Global Policy*, vol. 8, no 1, pp. 97–100 // <https://www.globalpolicyjournal.com/articles/global-governance/regional-challenges-global-governance>, дата обращения 30.06.2019.

Kirkpatrick J. (1990) A Normal Country in a Normal Time // *National Interest*, no 21, pp. 40–45.

Krauthammer C. (1990) The Unipolar Moment // *Foreign Affairs*, vol. 70, no 1, pp. 23–33 // <https://www.foreignaffairs.com/articles/1991-02-01/unipolar-moment>, дата обращения 30.06.2019.

Magri P. (2017) Governance and International Regimes // *Global Encyclopaedia of Public Administration, Public Policy, and Governance* (ed. Farazmand A.), pp. 1–6. DOI: 10.1007/978-3-319-31816-5_1781-1

Mearsheimer J.J. (1994) The False Promise of International Institutions // *International Security*, vol. 19, no 3, pp. 5–49. DOI: 10.2307/2539078

Mearsheimer J.J., Walt S.M. (2016) The Case for Offshore Balancing: A Superior Grand Strategy // *Foreign Affairs*, vol. 95, no 4, pp. 70–83 // <http://managinghistory.com/wp-content/uploads/2018/08/The-Case-for-Offshore-Balancing.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

Military Expenditure Database (2018) // SIPRI // <https://www.sipri.org/databases/milex>, дата обращения 30.06.2019.

Our Global Neighborhood: The Report of the Commission on Global Governance (1995) // The Global Development Research Center, Oxford: Oxford University Press // <http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>, дата обращения 30.06.2019.

Patrick S. M. (2017) Trump and World Order: the Return of Self Help // *Foreign Affairs*, vol. 96, no 2, pp. 52–57 // <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-02-13/trump-and-world-order>, дата обращения 30.06.2019.

Porter P. (2018) Why America's Grand Strategy Has not Changed // *International Security*, vol. 42, no 4, pp. 9–46. DOI: 10.1162/isec_a_00311

Posen B.R., Ross A.L. (1996) Competing Visions for US Grand Strategy // *International Security*, vol. 21, no 3, pp. 5–53. DOI: 10.1162/isec.21.3.5

Public Uncertain, Divided over America's Place in the World (2016) // Pew Research Center, May 5, 2016 // <https://www.people-press.org/2016/05/05/public-uncertain-divided-over-americas-place-in-the-world/>, дата обращения 30.06.2019.

Qin Y. (2011) Rule, Rules, and Relations: Towards a Synthetic Approach to Governance // *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 4, no 2, pp. 117–145. DOI: 10.1093/cjip/por008

Riegl M., Landosky J., Valko I. (eds.) (2014) *Strategic Regions in 21st Century Power Politics*, Cambridge: Cambridge Scholars Publishing.

Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-First Century // *Global Governance*, vol. 1, no 1, pp. 13–43.

Sanger D.E., Haberman M. (2016) 50 G.O.P. Officials Warn Donald Trump Would Put Nation's Security at Risk // *The New York Times*, August 8, 2016 // <https://www.nytimes.com/2016/08/09/us/politics/national-security-gop-donald-trump.html>, дата обращения 30.06.2019.

Schake K. (2016) Will Washington Abandon the Order? The False Logic of Retreat // *Foreign Affairs*, vol. 96, no 1, pp. 41–46 // <https://www.foreignaffairs.com/reviews/review-essay/will-washington-abandon-order>, дата обращения 30.06.2019.

Schweller R.L., Pu X. (2011) After Unipolarity: China's Vision of International Order in an Era of US Decline // *International Security*, vol. 36, no 1, pp. 41–72. DOI: 10.1162/ISEC_a_00044

Sidaway J.D., Woon C.Y. (2017) Chinese Narratives on “One Belt, One Road” in Geopolitical and Imperial Contexts // *The Professional Geographer*, vol. 69, no 4, pp. 591–603 (in Chinese). DOI: 10.1080/00330124.2017.1288576

Smith J. (2011) G7 to G8 to G20: Evolution in Global Governance // *CIGI G20 Papers*, No. 6 // <https://www.cigionline.org/sites/default/files/g20no6.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

South China Sea Dispute: China Lands Bombers on Island (2018) // *BBC*, May 19, 2018 // <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-44180773>, дата обращения 30.06.2019.

Stein J. (2018) US Military Budget Inches Closer to \$1 Trillion Mark, as Concerns over Federal Deficit Grow // *Washington Post*, June 19, 2018 // https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2018/06/19/u-s-military-budget-inches-closer-to-1-trillion-mark-as-concerns-over-federal-deficit-grow/?utm_term=.71f2cab75207, дата обращения 30.06.2019.

Stephen M.D., Skidmore D. (2019) The AIIB in the Liberal International Order // *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 12, no 1, pp. 61–91. DOI: 10.1093/cjip/poy021

Villafranca A. (2016) At the Crossroads of New Global Governance: China's AIIB and the Western World // *ISPI Analysis*, No. 304, September 2016 // https://www.ispionline.it/sites/default/files/pubblicazioni/analisi304_villafranca_02-09-2016.pdf, дата обращения 30.06.2019.

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

Waltz K.N. (1979) *Theory of International Politics*, McGraw-Hill.

World Bank and AIIB Sign Cooperation Framework, Press Release (2017) // *World Bank*, April 23, 2017 // <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2017/04/23/world-bank-and-aiib-sign-cooperation-framework>, дата обращения 30.06.2019.

Zhao S. (2017) China and the South China Sea Arbitration: Geopolitics versus International Law // *Journal of Contemporary China*, vol. 27, no 109, pp. 1–15. DOI: 10.1080/10670564.2017.1363012

Yu B. (2018) From Global Governance to Global Disorder? Implications for Russia and China // *Sino-Russian Relations in the 21st Century* (eds. Bekkevolg J.I., Lo B.), Berlin: Springer, pp. 191–214.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-189-206

Models of a New World: towards a Synthesis

Raimo VÄYRYNEN

Professor Emeritus of International Relations

University of Helsinki and the University of Notre Dame (USA);

President Emeritus

Academy of Finland;

Director Emeritus

Finnish Institutes of International Affairs, 00100, Tempelikaatu 15, Helsinki, Finland

E-mail: Raimo.Vayrynen@kolumbus.fi

ORCID: 0000-0002-9193-9667

CITATION: Väyrynen R. (2019) Models of a New World: towards a Synthesis. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 189–206.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-189-206

Received: 03.03.2019.

ABSTRACT. *Three alternative world orders can be imagined in the post-World War II international relations. During most of the Cold War a bipolar order, centered on the possession of nuclear weapons, existed. This world order was incomplete, however. The United States and the Soviet Union faced each other with equal capacity to destroy each other, but in terms of economic and global influence the United States was superior. The strengthening of economic and technological dynamics increased further the U.S. influence, but also sparked the power of non-states actors, including transnational corporations and banks, independent of states. Simultaneously with the globalization of the world, one could witness the rise of non-state actors in the military and political fields. The emergence of the world order of the third type has sometimes been called the neomedieval world in which some central tenets of feudalism has re-emerged. None of these world order models can be said to dominate in today's world and none of them is likely to emerge victorious any time soon. In recent times., globalization has suffered from various setbacks and state-centric relations have re-*

emerged. Their focus is not, however, any more on the military competition between the United States and Russia, although some of its elements remain in the arms competition between them. Globalization has brought in new ingredients in the rivalries between states and it has appeared most visibly in the U.S.-Chinese rivalry for economic and technological dominance of the globalized world economy. In other words, a new type of economic bipolarity is winning ground and is only secondarily manifesting itself in military relations. Patterns of warfare has in recent decades been colored by fighting of non-state military forces and the rise of new feudal patterns of behavior, but they have not been pronounced enough to justify the labeling of the entire world order by the name.

KEY WORDS: world order, bipolarity, economic globalization, patterns of warfare, state structures, foreign policy, strategy, diplomacy

The future world order can be assessed at least by three different models. The old postwar bilateral order, centered on Rus-

sia and the United States, is gone forever, although there are remnants of it left, especially focusing on nuclear weapons. In a state-centric world, the most likely alternative is a multipolar order in which the rise of China, and to lesser extent the European Union and India, are transforming the international order. Of course, we can think in terms of different bipolar order that is based on the confrontation between China and the United States. There is a growing speculation whether this new bilateral competition, which is increasingly evidenced by a military confrontation in the Western Pacific, will erupt in the future in a hegemonic war or whether it will be limited to a peaceful competition for power [Allison 2017].

Bilateral competition – whether it will take place between the Soviet Union and the United States or between China and the US – is conditioned by differences in socio-political and cultural systems. This competition occurs usually between the leading democratic power and its autocratic challenger, and is at the same time ideological and power political in nature. There is always a chance of war in such a confrontation, but in particular in the present-day world the open use of force between major powers is unlikely both in bipolar and multipolar systems. It is primarily due to nuclear weapons that are major deterrent against their use by any major power possessing them. Even the use of conventional military force by nuclear-weapon powers is unlikely because of the fear that it might escalate into full-scale devastation [Väyrynen 2006].

The models of polarity are, however, too state-centric and concentrate on simplified measures of power resources. It is argued, for example, that traditional theories of the outbreak of war and power transitions can be disastrously wrong as they use various gross measures of national power. Instead, they should be using measures of net power resources in which the

costs of producing power should be subtracted from the gross resources. Such an exercise would lead to better understanding of why China lost the Opium War with Great Britain in the 19th century or why the United States was able to defeat the Soviet Union in the Cold War. In other words, the net power is a better predictor in the ability to start a war and prevail in it [Beckley (1) 2018; Beckley (2) 2018].

However, such calculations of power resources, even if they take its cost into account, are often too simplified as they do not consider, for example, the role of nuclear weapons. They are, after all, a great equalizer in relations between nuclear-weapon powers. A neat distinction between unipolarity, bipolarity, and multipolarity is often unwarranted and, for instance, various bipolar systems may differ significantly from each other. Both US-Soviet relations during the Cold War and the US-Chinese relations today can be considered loosely as bipolar systems, but they are very different in many regards. In the former system, bipolarity was primarily of military nature, while in the latter bipolarity is manifested increasingly in the economic sphere. Also the degree of economic interdependence and the contestation over global governance differ significantly in two systems [Maher 2018, pp. 497–502].

Power calculations do not either consider the intensive interdependence that ties most nations together. In an interdependent world, states are still dominant actors, but they are constrained by financial forces and industrial innovation. Leading states have different capacity to innovate and grow, and these forces have created entirely new structures for international relations. These structures are both relatively independent of state-based relations (such as SWIFT and ICANN) and cut across the interstate relations (e.g. transnational investment and capital flows). In such world, economic sanctions by major states and corporations play an increas-

ingly important role. Economic sanctions are still most often executed by states, but their impact reverberates beyond the traditional politico-military power resources.

The third model predicts the dissolution of the inter-state model as we know it. The state-centric framework, whether it is dominated by political or economic forces, is too narrow to check the coming rise of primarily internal actors. They may be political or economic insurgents and militias, actors of malevolent globalization such as smugglers or human traffickers, and leading transnational industrial and financial corporations. This augurs the rise of a new “mediaeval order” which states can be only partial direct. There are no commanding centers in this order and hence no centralised coordination capacity. The inter-state structures of governance have ceased to exist and societies are not organized by states but are structured along the “feudal” lines.

It is possible to imagine also other types of international orders, such as those directed by a world state which governs the anarchy of interstate relations or domestic unruliness. The global order has a long pedigree of intellectual thinking, including the preponderance of ideas of international brotherhood or international law, but it has never been converted into effective global order. There are cases in which humanitarian concerns or ideas of the rule of law have briefly captured the political mind, but they never lasted for long and became a durable international order of peace and cooperation [Mazover 2012; Sands 2016].

Looking into the next thirty years or so, hardly any of these models will dominate. Military and political factors are increasingly complemented by transnational economic forces, and the role of states to govern them are growing weaker. For instance, the stress on military competition between China and the United States do not take into account extensive inter-

dependence which exist between the two economies. Deterrence situation between them is muted by the US dependence on Chinese purchases of American federal bonds. They are the real nuclear option in their mutual relations

The rise of authoritarian tendencies, with accompanying protectionist bend, may serve as an antidote to trends towards anti-state forces. An illustrative example can be obtained from the fact that before the global financial crisis in 2008 over 50 per cent of the worldwide product was derived from international trade. In 2017, this share had declined to 35 per cent. For some, this suggests that the world economy is turning to a more autarkic direction. Yet, there are many scholars who argue that trend towards globalization is an inevitable tendency which ultimately leads to a great convergence of individual cultures and societies [Chanda 2007]. The recent slowdown in the process of globalization is only a temporary aberration.

On the other hand, the centralization of economic and security power within states necessarily calls for countervailing opposition and hence fragmentation. World politics is essentially dialectical by its nature: structures call for counter structures, forces give rise to counterforces, and ideas elicit counter ideas. International relations have never reached a stationary phase, not at least over a longer period of time. Domestic changes regularly feed into relations between states which, in turn, constrain the internal politics, in particular in the smaller nations. That is why world politics is in constant flux and it can never attain a stable, permanent solution.

The demise of old bipolar world

The end of the WW II saw the creation of a bipolar world. Most of the world powers have been devastated by the war and even seemingly victorious powers, such as

France and Great Britain, had lost much of their interwar influence. They tried to stick to their previous imperial domains, but the course of history in the 1950s and the 1960s showed that their time as dominant powers were past the pole. They were unable to retain their empires and lost them gradually as a result of anticolonial revolts and warfare. Imperial Japanese system was unable to survive and its condition of existence was to rely on the dominant power in the Pacific, the United States. Japan was able, however, to compensate its political and military decline by its economic success in the postwar world. In a way, the rise of Japan and Germany from the ashes of the world war was a result of the war itself. They rose like a Phoenix because they were able rebuilt their devastated economies from the ground up under the aegis of the state power (ordoliberalism in the German case).

China was plagued by tumultuous power struggles and the civil war which the Communists won in 1949. The new China was unable to develop during the unruly years of Mao and dependence on the Soviet Union, and it suffered several setbacks in its quest for a classless society. Then, in 1979, Deng Tsiao-ping proclaimed a new era of openness in China when the economic expansion and the profit motive became the leitmotifs of its politics: however, without the Communist Party relinquishing its grip on political power. The Chinese success has been, in part, due to the link established between the past civilization and the imperatives of modernization by Deng and his successors.

The continued dominance of the Communist Party was hardly the priority of Western powers, but they were even more fearful of its political instability in China of which there was ample evidence from earlier periods of history. Moreover, major transnational companies were attracted by the growing size of huge Chinese market believing, together with their national po-

litical elites, that its economic integration will bring with itself the rise of the middle class and the spread of the market power to change the domestic system. China has been indeed growing by leaps, but the promise of democracy and human rights is nowhere to be seen.

The Soviet Union emerged from the WW II as a victorious power, albeit it had also suffered immensely from the war. It was dominant Eurasian power, whose tentacles reached deep in Central Europe through its new allies conquered in the aftermath of the world war. The territory in-between Hitler's and Stalin's empires suffered also grievous humanitarian and material costs [Snyder 2010; Applebaum 2012]. Because of the huge investment in hard military power, and underinvestment in the material wellbeing of its citizens, it was able to acquire destructive military power on par with the United States. These two were the dominant powers of the post-war era, albeit with the distinction that the United States had a worldwide commercial empire and the global military power unequalled by any other actor. The Soviet empire was, however, unique in its degree of power concentration and geographical spread. It was "the most singular geopolitical innovation in the twentieth century; no communist states existed at the beginning of the century and none of significance remained by the start of the twenty-first" in Europe [Mason 2018, p. 54].

The Soviet Union was primarily a continental power which only in the 1970s started to obtain an active maritime dimension. Up and until the same period, the United States was also the leader in the nuclear arms race, but then approximate equality was achieved in the 1970s by the Soviet Union. The numerical equality mattered little, however, because both great powers had an overkill capacity and they were able to destroy each other, and the world many times over. The world politics was colored by great-power bilateralism

and militarized tensions between them, but short of open war. The Cuban crisis in 1962 and the Euromissile crisis in the beginning of the 1980s were particularly critical periods in great-power relations and the expectations of nuclear war were real.

The contest between the Soviet Union and the United States was in one sense between equals. Both had adequate military power to contain each other and in the 1950s the doctrine of nuclear deterrence started to characterize their mutual relationship. At the same time deterrence acted as a constraint on their expansive policies and was accompanied by peaceful co-existence which propagated the view that a military confrontation between the two great powers was not historically inevitable. These powers had, on the other hand, incompatible ideologies, capitalism and communism, which both claimed universal validity as paths of socio-economic development. Thus, the relationship between the Soviet Union and the United States was characterized not only by nuclear deterrence, but also by a systemic competition of two incompatible ideologies and socio-economic systems (for encompassing surveys of the Cold War, see [Westad 2007; Westad 2017; Stöver 2007]. The final phase of the Cold War is well told by [Service 2015]).

The international system of bipolarity was not, however, on firm structural foundations. The Soviet system was economically much smaller and its capacity to innovate, in particularly from the 1970s on, was much weaker than that of the West. These strains on the Soviet system started to gradually show themselves, with the political stagnation strengthening these tendencies. Even though there was much talk in the 1970s of the United States as a declining great power, the systemic contest became much more unequal and resulted in the moral victory of the West in the turn of the 1990s. The Soviet Union had turned out to be an “incomplete superpower”, to

quote an expression by the Australian political scientist, Paul Dibb [Dibb 1986]. There was a brief period of unipolarity in the 1990s, when the United States was the sole significant pole of power in the world, but its dominance was short-lived and was overshadowed by the relentless rise of China.

Compared with the historical record, Western Europe emerged from WWII as a weak and devastated continent. In 1957, the core of the European Union was formed, but the Western half of Europe failed to develop into an independent center of world politics, though single internal market gradually emerged and expanded. The European Union was thus an economic superpower, but not a strategic and military one. Despite efforts no single strategic rationale for its foreign policy was created, but the external orientation was divided between independent nation states. Neither its military capability was no match for the Soviet Union or the United States, but the security policy of its nation states was heavily dependent on transatlantic ties through NATO. In fact, the military power of Western Europe remained limited with the exception of the British and French armies. The European Union can be primarily characterized as the civilian union with its leading state, Germany, being especially reluctant to use force in its external policy [Sheehan 2008].

Toward an interdependent world

Nations are sovereign power containers which are differentiated by boundaries controlled by the states. You still have to prove your identity at the border upon demand and often need a visa when travelling across them. Human mobility is not entirely new thing in the world, however. To the contrary, large-scale migration of human beings and other living organisms is a constant factor in human histo-

ry. In the turn of the 20th century, masses of people moved from underdeveloped parts of Europe to North America, but also to Australia and Latin America. People were on the move and there were fewer restrictions to such a mobility.

The rise of transnational corporations reflected the emergence of new centers of wealth, often of robber baron variety, and they also forged entirely new linkages across the borders. Giant factories were erected both in socialist and capitalist countries, but difference between them was that companies of capitalist variety developed transnational networks and adopted new technologies and management models. Technological innovation occurred still primarily in the West, but a labor-intensive production started to move to Asia in the 1970s, where, for instance, electronics industry, like Foxconn, established huge plants for subcontracting and assembly. The industrial companies were not any more self-standing production units, but parts of huge global exchange of products and technologies across political boundaries (for historical development of industrial corporations, see [Freeman 2018]).

Companies in Eastern Central Europe, which were earlier parts of socialist central planning, became integrated with the Western, in particular German, production networks. German companies, especially automotive industry, carved their own industrial spheres of interests in, for example, Hungary, the Czech Republic and Croatia. The unification of Germany was the final seal of its rise to a dominant material position in Western Europe. Yet, at the same time she continued to pursue cautious foreign policy and was reluctant to develop military power commensurate with its political standing.

New means of communication revolutionized both physical transportation and telecommunication permitting much of the world to function as a single entity.

Rapid development of technology also facilitated building up by major powers formidable fighting machines both on land, air, and sea. Thus developed a bifurcated international system. On the one hand, there was a state-centric world in which major powers dominated and the degree of polarity was one of its main characteristics. In this world, the dominance of the United States, Russia's efforts to stick to its great-power status, and China's relentless rise to compete with the United States were prevalent features. Yet, it would be misleading to describe world solely in terms of military power and state structures.

New era augured in the late 19th century in international integration and interdependence. This period was characterized, however, by primitive interdependence in comparison of the postwar development. Interdependence was high if measured by the national dependence on trade flows and, to some extent, of direct investments. The primitive nature of interdependence was reflected in the extent by which the protectionist ideologies, fascism and communism, were able to take hold of much of the European continent. Under the impact of the Great Depression, they formed autarkic national or regional economies which raised, practically in every country, tariff barriers around themselves. Japanese and German efforts to establish spheres of interests in their regional surroundings are typical of these efforts.

The result was a relative decline in international economic and human interdependence and the growth of political chauvinism. The difference between interwar and postwar periods is manifested, for example, in the nature of warfare. The interwar period and the two world wars were featured by interstate wars between major powers, while the postwar world was more peaceful in this regard and the international dynamics was fueled more by anticolonial and civil wars. The WW I has been characterized as the chemists' war, as a re-

sult of chemical attacks at Somme and elsewhere, while the WWII has been dubbed as the physicists' war because of the invention and the use of atomic bomb. The massive killing power of nuclear weapons was soon complemented by increasing technological sophistication of means of destruction [Gat 2006; Ferguson 2006; Friedman 2017].

The end of the WW II resulted in major transformation of the world economy. Socialist countries formed their own economic bloc which was large enough to operate initially on its own, assisting the Soviet Union materially in the recovery from the ravages of the war. The postwar economic history is one of the victory of global capitalism which was steered from its undisputable center, the United States. Its predominance created some resistance, in particular in France, but the rest of the Western world had only one possibility, to adjust. The new transnational concentrations of capital – corporations, bank and a plethora of other financial entities such as pools of eurocapital – were in the driver's seat. Their operations were steered from London and New York, the financial centers of the world. Some two-thirds of all international exchanges were dollar-based. Globalization and the introduction of new technologies were unstable elements in the new economic order [Frieden 2006, pp. 392–412, 432–472].

The nature of capitalism started also to change. It has always been international, but now it was transformed into genuine transnational phenomenon with growing cross-border linkages. It did not create a genuine borderless world, as some authors claimed, but it was built on transnational production and commodity chains in which corporations established economic activities on the basis of their profitability, access to labor force and markets, and size of the surrounding purchasing power. The result was a production behemoth in which the end products were put togeth-

er from components prepared in dozens of different countries. Although the countries aimed to limit to spread of autonomous transnational capitalism, for instance by the rules of origin, but most of them gladly abided by its requirements and even competed with each other. Some of them, for example Ireland and Luxembourg, made themselves shelters of low taxation from which in particular US leading tech companies were able to benefit handsomely.

Productive activities became transnational and of international trade some one-half was conducted within multinational companies. Trade was increasingly derived from international investments with their transnational character. The world industrial system became detached in the capitalist countries from their national moorings and it assumed a global nature which individual states could barely regulate. In particular the European Union was engaged in the development of a single internal market in which the free flow of factors of production was expected to take place without national restraints. The primary motivation of this move was to increase the competitive capacity of individual nations and companies which were too small to survive in a cut-throat competition from major centers of capitalism. Nations had basically two options: either their leading companies became truly transnational in their activities or they were purchased in their early stages by transnational industrial giants. Only in a few countries state-owned national champions were able to prosper.

Even more transnational than international production was the international financial business which not only developed cosmopolitan connections between national banks, but also created, from the early 1970s on, shadow banking operations and derivative securities. They opened up new speculative possibilities for financial institutions. There are ample examples of billions of dollars of illegally ac-

quired wealth which was criminally laundered by these institutions and sheltered in tax havens.

The postwar world can be divided into two periods, viz. regulated capitalism and neoliberal capitalism, dividing line between them being timed to the late 1970s. In the Western world, the first era was characterized by Keynesian demand management when state intervention and co-operative labor market policies stabilized the economy, although in Europe the existence of national currencies and fiscal policies resulted in competitive devaluations and other nationalist moves. The regulated regime of capital accumulation prevented a steep increase in social inequality and restrained the occurrence of deep financial crises as money supply was controlled.

The neoliberal regime was ushered in the late 1970s when the international flows of capital were liberalized. The role of central banks was reduced, political control of international transfer of financial resources was eased, and assumptions of efficient markets prevailed. Money markets were supposed to be self-regulating and public intervention into its operations were thought to lead to suboptimal results. The regulatory power was transferred from political realm to markets which were regarded by business people as an optimal way to steer economic processes (and at the same time privatize profits). The neoliberal model of capitalism hit its limits in 2008 by internally generated crisis which called for the state to save the capitalism from itself. Thus, the costs of private profit generation had to be borne by public authorities and the search of a new model of accumulation was started [Kotz 2018, pp. 29–55].

The crisis of neoliberalism was visible in the decline of economic growth in Europe and the North America in which also the level of income in the lower strata of population stagnated. The rapid rise of China and other emerging nations narrowed down the income differences be-

tween nations, but in practically all of them the Gini index in domestic income, measuring inequality, increased. This was the case independently of whether the trend towards deeper economic inequality was caused by globalization, technological development, institutional designs, or all of them together.

These tendencies have exacerbated by the freedom in world trade, has produced economic rents in the form of breakthrough technologies and reduced the tax burden in upper income brackets. All these changes have contributed to higher degrees of inequality within the economies. A well-known fact, revealed by Oxfam studies, is that twenty richest persons in the world control as much wealth as the poorest one-half. In particular, the reduction of the tax rates in 1 per cent and 0.1 per cent of topmost income brackets have increased in the industrialized countries the degree of income and capital equality. Historically, the shift towards capital, with higher productivity, at the expense of personal income, have caused the tendency toward inequality and, as a consequence, its growing dominance in the national economies [Scheidel 2017, pp. 405–423; Piketty 2013].

On the other hand, the leading powers of semi-periphery, especially China, have witnessed decades of strong economic growth. The redistribution of economic resources away from the North to the East and South has been the result. It is manifested in the considerable number of billionaires in China, but also the fading away of poverty and the rise of new middle class. The role of state-owned companies has significantly diminished and in the 2010s state controlled only some 10 per cent of companies in the country. On the other hand, the distribution of budget funds to these loss-producing companies have significantly contributed to growing domestic debt. The accumulation of funds in China – its holdings of foreign curren-

cies amount to some 3000 trillion dollars -have permitted it to become engaged in huge shopping spree and major infrastructures projects across the world economy [Mason 2018, pp. 126–133].

As a result, the global economy became more open and dominant, and the era of bipolarity was over as the United State was in decline and the Soviet Union was dissolved. It was replaced by a new constellation of powers which has been called either multipolarity or non-polarity depending on whether leading powers are regarded as being in charge or not. Those who consider that no major power is able to steer the course of international affairs speak of non-polarity or zero-polarity. Gone are the days of hegemony and hegemonic stability which has become even more obvious during the Trump presidency in the United States. In geopolitical terms, one can speak of “off-shore military strategy”, in which the United States has significant military power which it increasingly projects from home base rather than deploys it internationally.

In any case, the steering capacity of major states has been thinning out and global dynamics is more and more a result of the activities of non-state actors, especially the economic ones. The state structures have not withered away, however, but they still affect substantial parts of international relations. In particular, the world is increasingly divided between autocratic and democratic spheres in which state interests play a more central role in autocratic systems. Yet, these political dynamics increasingly interact with underlying economic changes. Autocratic governance spearheads accumulation of economic resources rather than controls it.

To be able to capture the nature of the present international system, one cannot treat it as a totality, but one has to discern its fragmented character. In other words, the United States is not any more capable of reigning over the entire world, except

perhaps in the margins, but its influence is geographically more limited. At a minimum, one has to distinguish between East Asian and European subsystems where the influence patterns diverge from each other (for early analyses of the differences between these subsystems, see [Väyrynen 2001; Hurrell 2007]). In the East Asia and Western Pacific, there is an increasing bifurcation or duality of power structures to be seen. China, as an economically rapidly developing and as a demographic giant, controls the economic hierarchy. It stands in the center of organized capitalism that is characteristic of the entire region of Northeast Asia

Countries like Australia, Philippines, South Korea, and Vietnam increasingly bandwagon China and its huge appetite for markets and natural resources. It is concluding lucrative bilateral economic agreements with neighboring countries and even if there is some resistance towards its “debt trap” strategy, China’s expanding economic heft assures that countries in the region become increasingly dependent on it. The “belt and road” strategy, and the establishment of such multilateral financial institutions as the AIIB (Asia Infrastructure Investment Bank) aims to expand China’s influence even beyond the borders of East Asia, to Europe and Africa. These efforts have become increasingly obvious during the presidency of Xi Jinping, from 2012 from on, when he has consolidated his power and his thought has become to emulate Mao’s thinking of China’s future.

On the other hand, the United States is still in the apex of security hierarchy of Indian and Pacific oceans. There are, of course, challenges to its role as a security provider, including China’s determination to develop a full-fledged triad of nuclear weapons by investing also in aircraft carriers capable of carrying and launching such weapons. The United States has military expenditures that are many times great-

er than any other country which does prevent China from challenging the American security order especially in South China Sea. China aims adamantly to stick to its control of coastal seas within so-called “nine dash line”. The United States will stay, however, at the top of security hierarchy as long as it can keep Japan and South Korea as its loyal allies, and Australia, India, Singapore and Vietnam friendly disposed to its presence in Western Pacific and Indian Ocean. In the mind of one observer, “there is a growing mixture of hegemony and balance within the region”, but in the opinion of the same author the duality of power structures now prevails in East Asia. The smaller powers in the region benefit from this duality as it permits them to negotiate and balance between the competing great-power interests [Ikenberry 2016].

In Europe, a new situation has emerged. While it was possible for a few years ago to speak of a European security order, this is hardly the case any more. Domestic dynamics prevail in all parts of a wider European system and direct international developments. We have entered in the era of *Primat der Innenpolitik*. In the United States domestic inequality has increased as a result of economic globalization and technological change. Domestic elites have become increasingly greedy and the growing amounts of domestic and transnational capital wash around in society. Most recently many of the elite members have turned their gaze towards lucrative political appointments, including the Presidency, and if not the top political positions, then major charitable operations.

The growing cap between wealthy liberal metropolitan areas in the eastern and western coasts and populist areas in the Midwest and the South, that have failed to keep abreast of economic dynamics, is growing. This economic polarization has been accompanied with political division in the predominantly Democratic and Republican regions which, in part, ex-

plains the rise of Donald Trump. The political polarization of the United States, and the offshore strategy in foreign relations, is accentuated by the electoral system which gives undue emphasis on small conservative states in the election of the Senate and the President. Traditional political institutions, which have ensured long-term stability, has grown in the United States weaker at the expense of populist movements. These movements are integrated with Evangelical Christianity and outright racist forces.

In Western Europe, the common political system is in turmoil. The European Union, and NATO, have expanded to former socialist countries, but the expansion has not added to the strength of the Union; to the contrary. Many new member states in Eastern Central Europe have gone in their own ways and are challenging in multiple fronts the leading powers of the Western Europe. The rise of nationalism, even its nastier forms, is typical of French, German, and Italian politics, making them actively oppose common EU policy or transforming them, in practical terms, ungovernable. It seems to be impossible to agree within European Union on various political issues such as common immigration policy, joint border control, or relations with Russia. Although common internal market and the common currency, the euro, also face uphill struggle, the strong capitalist underpinning of the Union seems to be inexplorably driving the economic integration forward. The decision of the United Kingdom to leave the European Union, though the issue remains at this writing unclear, is bound to add to the political disintegration of the EU.

The United States, and most members of the European Union, are turning inwards and the all-European ties are fraying. This tendency is also visible in Russia during the last ten years or so which is growingly isolated from her European partners. Russia is a minor version of the old Sovi-

et Union, but she maintains also a considerable fleet of nuclear weapons. In terms of weapons of mass destruction, it is second great power on par with the United States. It has maintained nationalism and religion as mainstays of social and political order and is extending its power in Ukraine and Syria to prove its great-power ambitions. Otherwise also Russia is turning inside and shows little practical interest in integrating with the West. To the contrary, it considers NATO, which has, true, approached east in its expansionary quest, to be its primary political and military threat. In the same way, the European Union is regarded as inimical to its efforts to dominate Eastern Central Europe. The biggest problem of Russia is its failure to modernize with technological innovations its economy and converge its system into a “competition state”.

New medievalism

The concept of medievalism departs from the assumption that international relations are returning again to the Middle Ages when feudalism was the dominant mode of production. Institutionally, the key characteristics of feudalism was the dispersal of power manifested in the existence of multiple, competing sovereigns. The feudal society was vertically segmented; each king had personal ties with nobles who, in turn, extracted rent from the peasants. Another key feature was that the land was by the far the most important resource. Due to the barriers to the growth of productivity of land, the feudal society was economically stagnant which tended to push it to periodic crises when the environmental conditions deteriorated. Therefore, the only means of expansion in the feudal system was either to intensify rents-seizing from the subordinated peasants or engage in the colonization of new lands. The latter could happen either by peaceful reclamation of land or the conquest by

force. The nobles faced the risk of peasant revolts which were more likely the more intense the exploitation became.

The colonization of land was possible only if the king was commanding a military force that was effective enough to defeat his peers in war. In sum, the expansion and appropriation of land was in the core of feudalism which helps to explain why feuding was recurrent in the mediaeval and early modern times. Over time, the growing autonomy of peasants permitted their political mobilization, fueled by shrinking margin of subsistence due to the population growth and the scarcity of land. This forced the nobility to resort to increasing coercion to extract enough rent from the peasants. The result was the growing separation of production and appropriation which called, in turn, for more violent measures to continue to redistribute resources in the old manner [*Teschke* 1998; *Epstein* 2000; *Kriedte* 1980].

The question is, of course, to what extent the European societies in the medieval era resembles of today's global world. Obviously, state structures in international relations are now more robust than they were in medieval times. On the other hand, the globalisation is creating a growing range of challenges to the autonomous policy-making capacity, authority and legitimacy of nation-states. A new security dilemma, a term coined by Philip Cerny, is challenging the ability of states to provide both international and domestic security for their citizens. The world is not organized only by the state boundaries, but aside the basic functions, there are cross-cutting and overlapping levels of governance and fragmentation of economic and political spaces. At the same time, there are inadequate centripetal forces to form effective systems of global and regional governance; the governance gaps are visible and real. Civil wars, either with or without international participation, are a frequent occurrence, in particular in developing countries. The re-

sult “will be not mere chaos, however, but something resembling the ‘durable disorder’ of the Middle Ages” [Cerny 1998].

To check the validity of the (neo)medieval thesis, one should divide the world into two: zones of instability and of stability. The former would include much of *tiers monde* in Latin and Central America, Africa, and parts of Asia. In them there are no systems of centralized governance, but the maintenance of peace and security is primarily dependent on the successful coordination of policies between the states. However, there are always the forces of economic, political and religious movements of opposition, often cutting across the state lines, which challenge the prerogatives of states to the control of people and resources. It is not farfetched to compare the life in such zones of instability with that of the late feudal periods when the role of lords and nobility were challenged by popular uprisings. These revolts have also been led by non-democratically elected leaders which were had been able to raise resources outside the state framework to strengthen their position.

The opposition movements in zones of instability are financed in non-conventional ways both by state and non-state actors. Many a state does not conform with the Weberian notion in which central authority is the sole source of violence and military power. People are left to political whims and patrimonial rules of rent-seeking individual leaders. They are often, however, minor “celebrities” rather than leaders of larger domains.

Recent statistics of warfare indicate that civil wars are on the rise again. Pure interstate wars have become a rarity in international relations of today, while civil wars have gained in urgency. The number of civil wars declined somewhat in the 2000s giving credence to the thesis that the world has become more peaceful, that a new age of enlightenment is in the offing. However, the number of civil wars has increased in

recent years, especially in the unstable arc of crisis stretching from Africa to the Middle East and parts of Asia. Latin American countries have suffering from high crime rates and other forms of violent domestic instability short of war. There is a mixture of causes for these violent conflicts ranging from ethnic cleansing in Myanmar and Syria through violence fueled oil and minerals in Africa to warfare between drug cartels in Latin America.

Statistics indicate that in 2014–2016 a little over 100,000 people died of warfare. After 2005, both the internal conflicts have increased and the number of refugees has been growing. In 2016, there were in all 60 violent domestic conflicts, increasing from 30 in 2005, and 40 million refugees. The number of people died in violent conflicts had grown five-fold since 2005 [Bewaffnete Konflikte 2018, pp. 45–49; Armed Conflict Survey 2018]. There figures clearly indicate that an increasing share of armed conflicts occur within national borders in which external powers tend to become key players.

A central feature of these new types of war – which have existed since the 1970s – is that the parties to them are seldom states, but various types of militias and other informal groups [Joas 2000]. In some cases, these militias may be organized by private warlords who are rent-seeking private entrepreneurs searching by violent means loot for themselves and their supporters. In other cases, they are emulated by political, ethnic or religious grievances which gain increasing autonomy for their groups. In any case, the militia groups differ considerably from each other and it may be difficult to find for them of common denominators. To some extent they are coordinated by transnational terrorist groups, such as ISIS or al-Shahab, but they still form a patchwork of disparate groups rather a unified organization.

A common denominator of militias is that they are nonstate armed groups with

some degree of organization. They may be united by national, ethnic or religious identity and may occasionally have extensive political ambitions. All of them challenge traditional notions of nation-state sovereignty and sacrosanct conceptions of defense of that sovereignty. Some of the militias may take care of social welfare of populations under their rule and collect taxes or trade in valuable commodities to collect funds for this purpose. Again, local conditions rather than any grand designs determine the nature and outcomes of militia operations (for a study of various outcomes of militia operations, see [Biberman, Turnbull 2018, pp. 695–727]).

Concluding remarks

There is any number of analyses which operate in state-centric framework and built their conclusions on the distribution of power among the leading states. In a similar fashion, there is a plethora of studies which sees the movement towards a borderless world in which major economic forces, such as capitalism or technology, define the direction of movement. There is also examples of studies which considers the world to be on the verge of collapse back into a “medieval chaos” which both state structures or patterns of interdependence cease to exist.

It would be too simplified to assert that any of these models are a true description of reality. Obviously, all them contain a kernel of truth, but to what degree and what is their mutual relationship are open questions. At one level, in particular nuclear weapons, bipolarity still holds true. Both Russia and United States have committed themselves to qualitatively upgrade their arsenals and the future of arms control, including the INF Treaty and the future of START agreement, looks unpromising. The European security order will return to the beginning of the 1980s when

the Russian intermediate nuclear weapons will be targeted again on Western Europe. In such a situation, the United States must decide whether she will supply corresponding weapons to her NATO allies and they must decide whether they will accept them on their territory. In all likelihood, this will turn out to be very a divisive process within NATO.

Of course, the degree of bipolarity is decreasing even in the nuclear field as new powers are acquiring nuclear weapons. Yet, Russia and the United States will retain for foreseeable future their primogeniture in nuclear-weapons development as they are prepared to take new steps in this field. Moreover, there are several powers which have decided to give up their nuclear weapons and their development (e.g. Brazil, Libya, South Africa and Ukraine). They seem to regard nuclear weapons as much as a liability as the source of strength and authority. On the other, there are new powers that may be contemplating the acquisition of nuclear-weapons capability (e.g. Saudi Arabia and Turkey).

The argument that the significance of polarity is disappearing in international relations can be sustained by decreasing influence of sovereignty and hard military power. Nuclear weapons are unusable and economic resources are only partially controlled by the nation states. The financial, industrial, and economic forces have developed their own independent dynamics. Transnational banks and corporations create their financial and production networks which cut across borders. Huge material and symbolic resources are at their disposal and impose limits on national political decisions, especially on smaller powers. This tendency towards globalization has been resisted by larger powers, such as China and Russia, which make efforts to emphasize their sovereignty and national power. The world is at the crossroads of these competing tendencies; the future is a seesaw pattern between auto-

cratic nationalism and freewheeling globalization. The third factor, opposing globalization, is burgeoning populism which calls for strong leadership to protect national employment and fight the growing inequality within nations.

In these two models national sovereignty retains at least some influence, although it is undermined in a world characterized by globalization and interdependence. In a unipolar world, globalization of sorts prevails; it is of hegemonic character dominated by the leading state. National sovereignty does not disappear in a unipolar system, but it assumes a global form; sovereignty of the dominant hegemonic power becomes a global mantle. In a bipolar and multipolar system, sovereignty becomes a national feature or it may be undermined by alliance politics. Most often world politics is the contest between national sovereignties.

Today's world is characterized at one level by two types of bipolarity. In the US-Russian system it lives on by the existence of nuclear weapons and the determination to use national power to promote specific ends. In this relationship, one can hardly speak of complete bipolarity as it happens increasingly complex economic and technological world in which Russia is unable to compete. The other type of emerging bipolarity is to be seen in the US-Chinese relationship which is, in economic terms, increasingly balanced, especially in the Asian domain. Power struggle in the economic field continues and even extends to the global institutions. In the military field, the United States continues to dominate for the foreseeable future, but overall its power position is in decline [Maher 2018].

The United States is in critical turning point in its relations with China which is, slowly but surely, expanding its international role. China does not want an open, and even less a violent conflict with the United States which is in the throes of deciding which sort of policy it prefers to

pursue. The alternatives are accommodation or containment, or a combination of them. The dominant view today is forceful containment both in economic and military fields which also the Trump administration favors (for arguments of this kind of policy, see [Friedberg 2018]). The sad state of both the US-Chinese and the US-Russian relations, which are complemented by a precarious Russian-Chinese alliance, augurs the years of turmoil to come in international relations. This is the dominant model of the international system of the near future which is complicated by the partially ungovernable non-state actors and the economic system which has its own dynamics and actors.

References

Allison G. (2017) *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap*, Cambridge: Harvard University Press.

Appelbaum A. (2012) *The Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe 1944–1956*, New York: Penguin Books.

Armed Conflict Survey (2018), London: International Institute for Strategic Studies.

Beckley M. (1) (2018) The Power of Nations. Measuring of What Matters. *International Security*, vol. 43, no 2, pp. 7–44. DOI: 10.1162/isec_a_00328

Beckley M. (2) (2018) *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Bewaffnete Konflikte. Friedensgutachten (2018), Berlin: LIT Verlag.

Biberman Y., Turnbull M. (2018) When Militias Provide Welfare. Lessons from Pakistan and Nigeria. *Political Science Quarterly*, vol. 133, no 4, pp. 695–727. Available at: <https://www.psqonline.org/article.cfm?IDArticle=19849>, accessed 30.06.2019.

Cerny Ph. (1998) Neomedievalism, Civil War and the Security Dilemma. Globalization as a Durable Disorder. *Civil Wars*, vol. 1, no 1, pp. 36–64. DOI: 10.1080/13698249808402366

Chanda N. (2007) *Bound Together. How Traders, Preachers, Adventurers, and Warriors Shaped Globalization*, New Haven, CT: Yale University Press.

Dibb P. (1986) *The Soviet Union: The Incomplete Superpower*, Chicago: University of Illinois Press.

Epstein S.B. (2000) *Freedom and Growth. The Rise of States and Markets in Europe, 1300–1750*, London: Routledge.

Ferguson N. (2006) *The War of the World. Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West*, New York: Penguin

Freedman L. (2017) *The Future of War. A History*, London: Allen Lane.

Freeman J.B. (2018) *Behemoth: A History of the Factory and the Making of the Modern World*, New York: W.W. Norton.

Friedberg A.L. (2018) Competing with China. *Survival*, vol. 60, no 3, pp. 7–64. DOI: 10.1080/00396338.2018.1470755

Frieden J. (2006) *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York: W.W. Norton.

Gat A. (2006) *War in Human Civilization*, Oxford: Oxford University Press.

Hurrell A. (2007) One World? Many Models? The Place of Regions in the Study of International Society. *International Affairs*, vol. 83, no 1, pp. 127–146. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x

Ikenberry J.G. (2016) Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia. *Political Science Quarterly*, vol. 131, no 3, pp. 9–43. DOI: 10.1002/polq.12430

Joas H. (2000) *Kriege und Werte: Studien zur Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts*, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Kotz D. (2018) End of the Neoliberal Era? Crisis and Restructuring in American Capitalism. *New Left Review*, no 113, pp. 29–55. Available at: [\[review.org/issues/III113/articles/david-kotz-end-of-the-neoliberal-era\]\(https://newleft-review.org/issues/III113/articles/david-kotz-end-of-the-neoliberal-era\), accessed 30.06.2019.](https://newleft-</p>
</div>
<div data-bbox=)

Kriedte P. (1980) *Spätféudalismus und Handelskapital: Grundlinien der europäischen Wirtschaftsgeschichte vom 16. bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Maher R. (2018) Bipolarity and the Future of U.S. – Chinese Relations. *Political Science Quarterly*, vol. 133, no 3, pp. 497–525. Available at: https://www.researchgate.net/profile/Richard_Maher2/publication/327757395_Bipolarity_and_the_Future_of_US-China_Relations_US-CHINA_BIPOLARITY/links/5ba6172a299bf13e6043c412/Bipolarity-and-the-Future-of-US-China-Relations-US-CHINA-BIPOLARITY.pdf, accessed 30.06.2019.

Mason M. (2018) *Turbulent Empires. A History of Global Capitalism since 1945*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Mazover M. (2012) *Governing the World. The History of an Idea*, London: Allen Lane.

Piketty Th. (2013) *Le capital au XXI^e siècle*, Paris: Éditions du Seuil.

Sands Ph. (2016) *East West Street. On the Origins of Genocide and Crimes against Humanity*, London: Weidenfeld & Nicolson.

Scheidel W. (2017) *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stoner Age to the Twenty-first Century*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Service R. (2015) *The End of the Cold War 1985–1991*, London: Macmillan.

Sheehan J.J. (2008) *Where Have All the Soldiers Gone? The Transformation of Modern Europe*, Boston: Houghton Mifflin Company.

Snyder T. (2010) *Bloodlands Europe between Hitler and Stalin*, London: The Bodley Head.

Stöver B. (2007) *Der kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947–1991*, Munich: C.H. Beck Verlag.

Teschke B. (1998) Geopolitical Relations in the European Middle Ag-

es: History and Theory. *International Organization*, vol. 52, no 2, pp. 325–358. DOI: 10.1162/002081898753162848

Väyrynen R. (2001) Post-Hegemonic and Post-Socialist Regionalisms: A Comparison of East Asia and Central Europe. *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development* (eds. Hettne B., Inotai A., Sunkel O.), London: Palgrave, pp. 132–185.

Väyrynen R. (ed.) (2006) *The Waning of Major War. Theories and Debates*, London: Routledge.

Westad O.A. (2007) *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge: Cambridge University Press.

Westad O.A. (2017) *The Cold War. A World History*, London: Allen Lane.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-189-206

Модели нового мира: к синтезу

Раймо ВЯЮРЮНЕН

почетный профессор, International Relations

University of Helsinki and the University of Notre Dame (USA);

почетный президент

Academy of Finland;

почетный директор

Finnish Institutes of International Affairs, 00100, Temppelikatu 15, Хельсинки, Финляндия

E-mail: Raimo.Vayrynen@kolumbus.fi

ORCID: 0000-0002-9193-9667

ЦИТИРОВАНИЕ: Väyrynen R. (2019) Models of a New World: towards a Synthesis.

Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law, vol. 12, no 3, pp. 189–206.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-189-206

Статья поступила в редакцию 03.03.2019.

АННОТАЦИЯ. В послевоенных международных отношениях можно представить себе три альтернативных мировых порядка. На протяжении большей части холодной войны существовал биполярный принцип, построенный вокруг фактора обладания ядерным оружием. Однако этот мировой порядок был неполным. Соединенные Штаты и Советский Союз противостояли друг другу с одинаковой способностью взаимного уничтожения, но с точки зрения экономического и глобального влияния Соединенные Штаты были могущественнее. Нарастание экономической и технологической динамики еще более усилило американское влия-

ние, но и спровоцировало рост негосударственных субъектов, в том числе транснациональных корпораций и банков, независимых от государств. Одновременно с глобализацией мира можно наблюдать рост негосударственных субъектов в военно-политической сфере. Возникновение миропорядка третьего типа иногда называют неомедиевским миром, в котором возродились некоторые центральные принципы феодализма. Ни одна из этих моделей мирового порядка не может доминировать в современном мире, и ни одна из них, вероятно, не победит в ближайшее время. В последнее время, когда глобализация страдает от различных не-

удач, вновь преобладают отношения, ориентированные на взаимодействие государств. Однако их центр тяжести более не лежит в области военного соперничества между Соединенными Штатами и Россией, хотя некоторые из его элементов остаются. Глобализация внесла новые составляющие в соперничество между государствами и наиболее ярко проявилась в американо-китайском противостоянии в борьбе за экономическое и технологическое доминирование в глобализированной мировой экономике. Иными словами, новый тип экономической биполярности завоевывает позиции и лишь вторично проявляется в военных отношениях. Принципы ведения войны в последние десятилетия были дополнены боевыми действиями негосударственных вооруженных сил и возникновением новых феодальных моделей поведения, но они не были достаточно выражены, чтобы оправдать переименование всего мирового порядка в соответствии с этим определением.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: мировой порядок, биполярность, экономическая глобализация, принципы ведения войны, государственные структуры, внешняя политика, стратегия, дипломатия

Список литературы

- Allison G. (2017) *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap*, Cambridge: Harvard University Press.
- Appelbaum A. (2012) *The Iron Curtain. The Crushing of Eastern Europe 1944–1956*, New York: Penguin Books.
- Armed Conflict Survey (2018), London: International Institute for Strategic Studies.
- Beckley M. (1) (2018) *The Power of Nations. Measuring of What Matters* // *International Security*, vol. 43, no 2, pp. 7–44. DOI: 10.1162/isec_a_00328
- Beckley M. (2) (2018) *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bewaffnete Konflikte. Friedensgutachten (2018), Berlin: LIT Verlag.
- Biberman Y., Turnbull M. (2018) *When Militias Provide Welfare. Lessons from Pakistan and Nigeria* // *Political Science Quarterly*, vol. 133, no 4, pp. 695–727 // <https://www.psqonline.org/article.cfm?IDArticle=19849>, дата обращения 30.06.2019.
- Cerny Ph. (1998) *Neomedievalism, Civil War and the Security Dilemma. Globalization as a Durable Disorder* // *Civil Wars*, vol. 1, no 1, pp. 36–64. DOI: 10.1080/13698249808402366
- Chanda N. (2007) *Bound Together. How Traders, Preachers, Adventurers, and Warriors Shaped Globalization*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Dibb P. (1986) *The Soviet Union: The Incomplete Superpower*, Chicago: University of Illinois Press.
- Epstein S.B. (2000) *Freedom and Growth. The Rise of States and Markets in Europe, 1300–1750*, London: Routledge.
- Ferguson N. (2006) *The War of the World. Twentieth-Century Conflict and the Descent of the West*, New York: Penguin
- Freedman L. (2017) *The Future of War. A History*, London: Allen Lane.
- Freeman J.B. (2018) *Behemoth: A History of the Factory and the Making of the Modern World*, New York: W.W. Norton.
- Friedberg A.L. (2018) *Competing with China* // *Survival*, vol. 60, no 3, pp. 7–64. DOI: 10.1080/00396338.2018.1470755
- Frieden J. (2006) *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York: W.W. Norton.
- Gat A. (2006) *War in Human Civilization*, Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell A. (2007) *One World? Many Models? The Place of Regions in the*

Study of International Society // *International Affairs*, vol. 83, no 1, pp. 127–146. DOI: 10.1111/j.1468-2346.2007.00606.x

Ikenberry J.G. (2016) *Between the Eagle and the Dragon: America, China, and Middle State Strategies in East Asia* // *Political Science Quarterly*, vol. 131, no 3, pp. 9–43. DOI: 10.1002/polq.12430

Joas H. (2000) *Kriege und Werte: Studien zur Gewaltgeschichte des 20. Jahrhunderts, Weiterswist: Velbrück Wissenschaft.*

Kotz D. (2018) End of the Neoliberal Era? Crisis and Restructuring in American Capitalism // *New Left Review*, no 113, pp. 29–55 // <https://newleftreview.org/issues/II113/articles/david-kotz-end-of-the-neoliberal-era>, дата обращения 30.06.2019.

Kriedte P. (1980) *Spätfeudalismus und Handelskapital: Grundlinien der europäischen Wirtschaftsgeschichte vom 16. bis zum Ausgang des 18. Jahrhunderts*, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Maher R. (2018) Bipolarity and the Future of U.S. – Chinese Relations // *Political Science Quarterly*, vol. 133, no 3, pp. 497–525 // https://www.researchgate.net/profile/Richard_Maher2/publication/327757395_Bipolarity_and_the_Future_of_US-China_Relations_US-CHINA_BIPOLARITY/links/5ba6172a299bf13e6043c412/Bipolarity-and-the-Future-of-US-China-Relations-US-CHINA-BIPOLARITY.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Mason M. (2018) *Turbulent Empires. A History of Global Capitalism since 1945*, Montreal: McGill-Queen's University Press.

Mazover M. (2012) *Governing the World. The History of an Idea*, London: Allen Lane.

Piketty Th. (2013) *Le capital au XX^e siècle*, Paris: Éditions du Seuil.

Sands Ph. (2016) *East West Street. On the Origins of Genocide and Crimes against Humanity*, London: Weidenfeld & Nicolson.

Scheidel W. (2017) *The Great Leveler. Violence and the History of Inequality from the Stoner Age to the Twenty-first Century*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Service R. (2015) *The End of the Cold War 1985–1991*, London: Macmillan.

Sheehan J.J. (2008) *Where Have All the Soldiers Gone? The Transformation of Modern Europe*, Boston: Houghton Mifflin Company.

Snyder T. (2010) *Bloodlands Europe between Hitler and Stalin*, London: The Bodley Head.

Stöver B. (2007) *Der kalte Krieg. Geschichte eines radikalen Zeitalters 1947–1991*, Munich: C.H. Beck Verlag.

Teschke B. (1998) Geopolitical Relations in the European Middle Ages: History and Theory // *International Organization*, vol. 52, no 2, pp. 325–358. DOI: 10.1162/002081898753162848

Väyrynen R. (2001) Post-Hegemonic and Post-Socialist Regionalisms: A Comparison of East Asia and Central Europe // *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development* (eds. Hettne B., Inotai A., Sunkel O.), London: Palgrave, pp. 132–185.

Väyrynen R. (ed.) (2006) *The Waning of Major War. Theories and Debates*, London: Routledge.

Westad O.A. (2007) *The Global Cold War. Third World Interventions and the Making of Our Times*, Cambridge: Cambridge University Press.

Westad O.A. (2017) *The Cold War. A World History*, London: Allen Lane.

США: новые реалии

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-207-220

США и военная безопасность Европы: Эволюция подходов

Владимир Игоревич БАТЮК

доктор исторических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

ведущий научный сотрудник, руководитель Центра военно-политических исследований

Институт США и Канады РАН, 121069, Хлебный пер., д. 2/3, Москва, Российская Федерация

E-mail: ctas@inbox.ru

ORCID: 0000-0003-1838-8616

ЦИТИРОВАНИЕ: Батюк В.И. (2019) США и военная безопасность Европы: эволюция подходов // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 207–220. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-207-220

Статья поступила в редакцию 23.12.2018.

АННОТАЦИЯ. За последние несколько лет американская военная политика в Европе качественно изменилась. Официальный Вашингтон был вынужден признать факт укрепления российской военной мощи и необходимость пересмотреть роль Европейского командования как тылового, призванного обеспечивать действия Центрального и Африканского командования. Особую озабоченность у Пентагона вызывает российский потенциал в таких сферах, как ПВО, дальнобойная артиллерия, противотанковые боеприпасы и средства радиоэлектронной борьбы. В Соединенных Штатах полагают, что за последнее десятилетие произошло заметное повышение качества российских войск, их боеготовности и оснащения. В этих условиях американские вооруженные силы утрачивают свое некогда неоспоримое и абсолютное превосходство на Востоке Европы. Амери-

канцам пришлось вновь увеличивать численность своих вооруженных сил на Европейском континенте (правда, на основе ротации), увеличивать ассигнования на «сдерживание России» и настойчиво требовать от европейских союзников по НАТО увеличить оборонные бюджеты. Официальный Вашингтон не исключает возможности широкомасштабного военного конфликта с Россией в Европе. Так, в новом американском обзоре ядерной политики 2018 г. утверждается, будто Российская Федерация готова первой применить тактическое ядерное оружие в Европе.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: военная стратегия, ядерная стратегия, ротация, Европейское командование, ограничение доступа / воспреещение присутствия, международные отношения

Военная политика Соединенных Штатов на Европейском континенте после окончания холодной войны

После распада биполярного мира и исчезновения так называемой советской угрозы американские правящие круги придерживались той точки зрения, что основные угрозы национальной безопасности США сконцентрированы не в Европе, а в других регионах планеты. Отсюда – неуклонное снижение численности американских вооруженных сил на Европейском континенте. Размещенный в Европе V корпус сухопутных войск США, куда на завершающем этапе холодной войны входили 1-я пехотная и 1-я танковая дивизии, 12-я авиационная бригада, 18-я бригада военной полиции, 22-я бригада связи, 69-я бригада ПВО, 130-я саперная бригада, 205-я бригада военной разведки и корпусная артиллерия, был распущен. В настоящее время в подчинении Европейского командования находятся две бригады постоянного базирования – ударная боевая группа бригадного состава (Stryker Brigade Combat Team; Вильчек, ФРГ) и воздушно-десантная бригада (173rd Airborne Brigade; Виченца, Италия).

Кроме того, в Вашингтоне не сомневались в том, что у Америки достаточно сил, чтобы в одиночку сокрушить всех своих врагов, и поэтому ей просто не нужны союзники, в том числе и в Европе. В результате к исходу пребывания у власти администрации Дж. Буша-младшего отношения с европейскими союзниками и партнерами явно зашли в тупик, что не могло не сказываться и на военно-политических позициях Соединенных Штатов в Европе. Между тем к концу второго срока Буша-младшего стало ясно, что Америке нужны сильные и надежные союзники, поскольку американская военная

мощь не в состоянии решить все внешнеполитические проблемы, с которыми сталкивается Вашингтон на мировой арене.

Вот почему администрация Б. Обамы рассматривала нормализацию отношений между евроатлантическими партнерами в качестве одного из важнейших внешнеполитических приоритетов. Как было отмечено в «Стратегии национальной безопасности», утвержденной президентом Б. Обамой в мае 2010 г. (СНБ–2010), «наши отношения с европейскими союзниками по-прежнему лежат в основе американской вовлеченности в мире, а также являются катализатором международной активности... Организация Североатлантического договора (НАТО) является важнейшим союзом по поддержанию безопасности в современном мире. Совместно с 27 союзниками по НАТО и со многими партнерами, с которыми НАТО сотрудничает, мы укрепим наш коллективный потенциал по обеспечению безопасности, нейтрализации основных угроз и защите нашего народа» [National Security Strategy 2010, p. 41].

Проблема, однако, состояла в том, что, столкнувшись с серьезными внешнеполитическими вызовами за пределами Европейского континента, Соединенные Штаты не могли иметь столько же войск в Европе, сколько в годы холодной войны. И хотя в соответствии с «Четырехлетним военным обзором» 2010 г. в Европе должны были быть развернуты четыре бригады сухопутных войск США [Quadrennial Defense Review Report 2010, p. 66], Пентагону пришлось направить две из этих бригад в Ирак и Афганистан на основе ротации.

Несмотря на широко распространяющуюся после 2008 г. в Европе «обамоманию», военная политика Соединенных Штатов в отношении союзников по НАТО осталась и при Обаме в

принципе такой же, что и при Буше: максимально сократить численность американских войск в Европе, способных принимать участие в военных действиях на сухопутных ТВД (сухопутные войска, морская пехота, тактическая авиация), заменив их американскими подразделениями, размещенными в США и прибывающими в Европу на условиях ротации, на время проведения учений и иных мероприятий. Сокращая военное присутствие в Европе, американская сторона одновременно продолжала расширять свои военно-политические обязательства на континенте (так, вступив в Североатлантический Альянс в 2009 г., Албания и Хорватия стали военными союзниками Соединенных Штатов; это же касается и вступившей в 2017 г. в НАТО Черногории). Сам факт проведения такой военной политики в Европе означал, что в американских правящих кругах не воспринимали всерьез перспективы широкомасштабного военного конфликта в Европе, полагая, что американские вооруженные силы должны сосредоточиться на урегулировании локальных конфликтов за пределами континента.

Возрождение российской военной мощи

Как указывается в докладе Разведывательного управления министерства обороны США «Российская военная мощь», «российский военный потенциал сегодня находится на подъеме. Это уже не та зависящая от крупных подразделений с тяжелой техникой советская военная мощь, которая противостояла Западу в холодной войне, а более компактная, более мобильная, сбалансированная сила, быстро становящаяся способной вести весь спектр современной войны. Это военные, которые могут вмешиваться в странах, рас-

положенных вдоль периферии России или так далеко, как на Ближнем Востоке. Новая российская армия является инструментом, который может быть использован для поддержки заявленных Москвой амбиций быть ведущей силой в многополярном мире» [Russia Military Power 2017, p. 13].

Американское военно-политическое руководство опасается, что в случае широкомасштабного вооруженного конфликта на востоке Европы российская сторона может воспрепятствовать подходу американских подкреплений, реализовав в данном субрегионе стратегию Anti-Access/Area Denial (ограничение доступа/воспреещение присутствия) [Boston, Johnson, Beauchamp-Mustafaga, Crane 2018, p. 8].

Утрата же столь привычного для США превосходства в воздухе может иметь, как опасаются в Пентагоне, крайне негативные последствия для боеготовности американских сухопутных войск и ВМС.

Как отмечается в докладе корпорации РЭНД, посвященном балансу обычных сил в Европе, в то время как вооруженные силы стран – членов НАТО сосредоточились на трансформации своих силовых структур, целью которой было противостояние негосударственным акторам в таких странах, как Афганистан, Россия сохранила общевойсковые силы с их мобильностью и огневой мощью. В случае конфликта с вооруженными силами стран Североатлантического Альянса вблизи российских границ преимущество, как полагают в РЭНД, будет на стороне российских войск в таких сферах, как ПВО, дальнобойная артиллерия, противотанковые боеприпасы и средства РЭБ.

Во-вторых, как полагают в РЭНД, за последнее десятилетие произошло заметное повышение качества российских войск. Это проявилось в увеличе-

нии доли контрактников и сокращения призывников, развертывании новых систем вооружения, повышении боеготовности, получении опыта участия в масштабных учениях и боевых действиях на Украине и в Сирии.

В-третьих, несмотря на общее превосходство вооруженных сил стран – членов НАТО над российскими ВС, в прибалтийской зоне российский Западный округ имеет огромное превосходство над вооруженными силами Эстонии, Латвии и Литвы.

Наконец, опыт в организации переброски крупных сил на значительные расстояния позволит России в случае вооруженного конфликта сохранить внушительное превосходство и в первые недели и даже месяцы кризиса в Прибалтике [Boston, Johnson, Beauchamp-Mustafaga, Crane 2018, pp. 5–6].

В общем, в последние годы американским военным пришлось пересмотреть свое снисходительное отношение к конвенциональному военному потенциалу России. Что же предпринял официальный Вашингтон для решения этой внезапно возникшей проблемы?

Администрация Трампа и военная политика США в Европе

После прихода к власти Д. Трампа его администрация предприняла решительный пересмотр как ключевых положений стратегии национальной безопасности и оборонной стратегии США, так и характера своих отношений с европейскими союзниками. Так, о Европе в Стратегии национальной безопасности, утвержденной президентом Трампом в декабре 2017 г., говорится буквально следующее: «Россия использует подрывные меры по ослаблению доверия к Америке и ее приверженности Европе, подрывает трансатланти-

ческое единство и стремится ослабить европейские институты и правительства. Своим вторжением в Грузию и на Украину Россия продемонстрировала готовность нарушать суверенитет государств региона. Россия продолжает запугивать соседей посредством угрожающего развертывания ядерного оружия и сил передового базирования, обладающих существенным наступательным потенциалом. На восточном фланге НАТО мы будем укреплять сдерживание и оборону и активизировать усилия прифронтовых союзников и партнеров, чтобы они могли лучше себя защитить» [Boston, Johnson, Beauchamp-Mustafaga, Crane 2018, pp. 47–48].

Соответственно, национальная оборонная стратегия США 2018 г. следующим образом определяет характер ВОЕННЫХ угроз Соединенным Штатам: «Центральным вызовом американскому процветанию и безопасности является *восстановление долгосрочного стратегического соперничества* со стороны тех, кого стратегия национальной безопасности классифицирует как ревизионистские державы. Становится все более ясно, что Китай и Россия хотят изменить мир в соответствии со своей авторитарной моделью» [Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States 2018, p. 2].

Составители документа не скрывают тревоги по поводу того, что американские вооруженные силы утрачивают свое некогда неоспоримое и абсолютное превосходство. «На протяжении нескольких десятилетий Соединенные Штаты обладали неоспоримым или внушительным превосходством в любом операционном пространстве, – указывается в национальной оборонной стратегии. – Мы могли размещать наши войска там, где хотим, собирать их там, где хотим, и действовать так, как мы хотим. Сегодня же в любой сфере мы сталкиваемся с

противоборством – в воздухе, на земле, на море, в космическом и киберпространстве» [Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States 2018, p. 3].

Чтобы противостоять этим вызовам, американское военно-политическое руководство считает необходимым осуществить широкомасштабные инвестиции в национальную оборону, с тем чтобы «восстановить боеготовность и обеспечить боевую мощь... Страна должна обладать достаточными и боеготовыми силами для нанесения поражения врагам и достижения таких результатов, которые обеспечат надежную безопасность американскому народу и защиту нашим жизненно важным интересам» [Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States 2018, p. 5].

Эти директивные документы были конкретизированы и уточнены в заявлении командующего Европейским командованием США К. Скапаротти в сенатском комитете по делам вооруженных сил: «Россия продолжает дестабилизировать региональную безопасность и пренебрегать международными нормами, которые сохраняют мир в Европе с 1945 г. Россия стремится изменить международный порядок, разрушить НАТО и подорвать руководство США, чтобы защитить свой режим, вновь утвердить господство над соседями и добиться большего влияния по всему миру... В Балтийском и Черноморском регионах, а также в восточной части Средиземного моря Россия расширяет свои возможности по ограничению доступа/воспрещению присутствия (A2/AD), угрожая свободе передвижения наших сухопутных сил, наших кораблей и нашей авиации... Кроме того, Россия продолжает перехватывать наши регулярные разведывательные полеты над Балтийским и Черным морями,

пролетая опасно близко к нашим самолетам и иногда создавая небезопасные условия для наших пилотов, работающих в международном воздушном пространстве».

Помимо российской военной угрозы, командующий Еврокомом указывает и на политические вызовы с российской стороны: «По всей Европе Россия оказывает пагубное влияние, пытаясь разрушить НАТО, подорвать трансатлантическое единство и демократические основы. Россия вмешивается в избирательный процесс во многих государствах... Используя косвенные действия, особенно против стран, расположенных вдоль ее периферии, Россия стремится использовать информационные операции и операции в киберпространстве для манипулирования и влияния на информационную область и формирования нарратива по ее выбору. Стратегия пагубного влияния России также включает в себя продление неурегулированных конфликтов по всей Европе и Евразии. На Украине Россия продолжает обучать и вооружать сепаратистские войска на востоке и отказывается выполнять обязательства по Минским соглашениям... Россия сохраняет свое присутствие в Молдове, препятствуя урегулированию конфликта в Приднестровье. Россия размещает около 5000 военнослужащих в Армении и продает оружие как Армении, так и Азербайджану, несмотря на сохраняющуюся напряженность вокруг Нагорно-Карабахского конфликта. В Грузии Россия имеет 7000 военнослужащих в Южной Осетии и Абхазии и признала оба региона независимыми государствами, имеющими военные, экономические и социальные связи с Российской Федерацией, несмотря на то что Грузия при поддержке международного сообщества выступила против этого признания. В Боснии и Герцеговине Россия

использует отношения с руководством Республики Сербской для подрыва государственных институтов, созданных в соответствии с Дейтонскими соглашениями».

Российская угроза, как полагает генерал Скапаротти, не ограничивается европейским театром, а распространяется и на Арктику: «Россия возрождает свой Северный флот и строит или обновляет военные базы вдоль Арктической береговой линии в ожидании активизации военной и коммерческой деятельности. Россия также намерена отстаивать суверенитет над Северным морским путем в нарушение положений Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву... Хотя шансы военного конфликта в Арктике в ближайшей перспективе невелики, Россия наращивает качественное преимущество в арктических операциях, а ее военные базы послужат укреплению позиций России угрозой применения силы».

В этих условиях, по мнению генерала Скапаротти, «наша главная стратегическая задача как командования комбатантами – удержать Россию от дальнейшей агрессии и пагубного влияния на наших союзников и партнеров... Мы обновляем наши оперативные планы, предлагаем варианты военного реагирования для защиты наших европейских союзников от российской агрессии. Наконец, мы наращиваем усилия по противодействию пагубному влиянию России на Европу... Это включает в себя поддержку российской информационной группы (RIG), межведомственных усилий по противодействию российским пропагандистским и дезинформационным кампаниям» [Statement of General Curtis M. Scaparrotti 2018, pp. 2–4].

Информационной войной «сдерживание России» дело не ограничивается. Американские военные вынужде-

ны обратить внимание на дисбаланс в ракетно-артиллерийских системах поля боя, который, по их мнению, существует между российскими и натовскими вооруженными силами (не в пользу Альянса). Так, по данным американского журнала «Нэшнл Интерест», в настоящее время американская компания «Рэтеон» разрабатывает мобильную высокоточную ракетную систему наземного базирования большой дальности Long-Range Precision Fires (LR-PF), которая должна начать поступать на вооружение сухопутных войск США с 2027 г. [Osborn 2018].

Особое внимание в настоящее время Европейское командование уделяет и решению логистических проблем, препятствующих быстрой переброске войск Североатлантического Альянса на восточный фланг НАТО [Statement of General Curtis M. Scaparrotti 2018, p. 9].

Таким образом, официальный Вашингтон не исключает возможности широкомасштабного военного конфликта с Россией в Европе. Для реализации этих целей в 2018 г. развернута на ротационной основе авиационная бригада сухопутных войск США, а также укреплена авиационная группировка американских войск в Европе за счет постоянного базирования самолетов-разведчиков ВМС США типа «Посейдон-8», и наконец, в балтийско-черноморском регионе развернута тактическая группа американской морской пехоты [Marmeï, White 2017, pp. 15–16].

Американцам пришлось пойти на встречу некоторым пожеланиям своих натовских союзников, прежде всего относительно усиления американских сухопутных войск на территории Восточной Европы. Так, в соответствии с Декларацией саммита Североатлантического Альянса, принятой в сентябре 2014 г. в Уэльсе, созданы межвидовые силы очень высокой готовности (Very

High Readiness Joint Task Force). Эти силы, состоящие из сухопутного компонента с соответствующими воздушными и морскими силами и силами спецназначения, должны быть развернуты в течение нескольких дней, чтобы дать ответ на вызовы Североатлантического Альянсу, в том числе и на периферии зоны ответственности НАТО.

На саммите НАТО в Варшаве в июле 2016 г. принято решение о развертывании четырех боевых групп батальонного состава на ротационной основе. Основой этих боевых групп стали воинские контингенты из Великобритании, Канады, США и ФРГ. Кроме того, на территории Польши развернута штаб-квартира для многонациональной дивизии, а в Румынии создан центр боевой подготовки на базе уже имеющейся штаб-квартиры многонациональной дивизии «Юго-Восток» [Warsaw Summit Communiqué 2016].

Наконец, в ходе саммита Альянса в Брюсселе (июль 2018 г.) было принято решение, что в течение 30 дней после поступления соответствующего приказа союзники по Североатлантическому Альянсу должны быть готовы дополнительно развернуть 30 боевых кораблей, 30 тяжелых или средних батальонов и 30 авиаэскадрилий. Они будут организованы и обучены в качестве элементов более крупных боевых формирований в поддержку общего потенциала сдерживания и обороны НАТО. Цель – обеспечить способность вооруженных сил Альянса вести боевые действия высокой интенсивности, в том числе быстрое вмешательство, в случае необходимости, в военный кризис.

Кроме того, в Брюсселе было решено укреплять транспортную инфраструктуру стран – членов Альянса и сократить сроки выдачи дипломатических разрешений для перебросок войск. «Мы не согласны с тем, чтобы нас сдерживал какой-либо потенциальный

противник в том, что касается свободы передвижения союзных войск по суше, воздуху или морю в любую часть территории Североатлантического Альянса» – говорится в брюссельской декларации НАТО, и эта формулировка в точности совпадает с американскими намерениями противодействовать стратегии A2/AD [Brussels Summit Declaration 2018].

В дополнение к решениям саммитов НАТО, США разместили в Польше бронетанковую бригаду из 4500 военных, плюс элементы батальона армейской авиации и 70 военных и гражданских сотрудников, управляющих беспилотными самолетами-разведчиками с базы в польском городе Мирославец.

Вряд ли эти меры, однако, смогут изменить неблагоприятный для Североатлантического Альянса баланс сил на востоке Европы. Ведь за последние годы сухопутные войска США сократили количество развернутых тяжелых бригад и бронетанковых кавалерийских полков с 19 в 2000 г. до 9 в настоящее время. Количество американских танков в Европе сократилось с 5000 в 1990 г. до 0 к 2014 г. [Boston, Johnson, Beauchamp-Mustafaga, Crane 2018, p. 6], и американские основные боевые танки вернулись в последние годы на Европейский континент исключительно, как уже было сказано выше, на ротационной основе.

Не менее впечатляющим было сокращение германского танкового парка после окончания холодной войны. Если в 1990 г. на вооружении бундсвера имелось до 7000 (!) танков [Храмчихин 2014], то в 2017 г. от этой колоссальной мощи осталось лишь 244 машины. Из них менее 100 были готовы к бою.

А вот в прибалтийских государствах – Эстонии, Латвии и Литве – имеется лишь несколько легких бронированных машин, но отсутствуют основные боевые танки.

Танковый парк Польши сократился с примерно 1700 единиц на момент вступления в НАТО в 1999 г. до чуть менее 1000 единиц к 2016 г., из которых около трех четвертей составляют устаревшие варианты Т-72М. Правда, в последние годы бронетанковые силы Войска Польского начали оснащаться более современными танками «Леопард-2», но до сих пор этот процесс шел достаточно медленно.

А вот российская сторона, напротив, по американским данным в последние годы укрепила свои танковые войска в Западном ВО. Мимо внимания американской разведки не прошло преобразование Таманской и Кантемировской бригад в дивизии и формирование первой гвардейской танковой армии. Американская сторона обратила внимание и на дооснащение российских воздушно-десантных войск тяжелой бронетехникой [Boston, Johnson, Beauchamp-Mustafaga, Crane 2018, p. 6].

В этих условиях нынешняя американская администрация не готова согласиться с тем, что европейцы и в дальнейшем будут, так сказать, «потребителями безопасности» за американский счет. Так, выступая на совместной пресс-конференции с генеральным секретарем НАТО Й. Столтенбергом, Д. Трамп сказал: «...Мы защищаем Германию. Мы защищаем Францию. Мы защищаем все эти страны. И затем многие страны выходят и заключают трубопроводную сделку с Россией, где они платят миллиарды долларов в казну России... Кроме того, Германия просто платит чуть больше 1 процента, в то время как Соединенные Штаты, в реальных цифрах, платят 4,2 процента от гораздо большего ВВП. Поэтому я думаю, что это тоже неуместно... Но я должен поднять этот вопрос, потому что считаю, что это очень несправедливо по отношению к нашей стране. Это очень несправедливо по отно-

шению к нашим налогоплательщикам. И я думаю, что эти страны должны наращивать оборонные расходы не в течение 10 лет, а немедленно. Германия – богатая страна. Они говорят о том, что собираются увеличить их немного к 2030 г. Ну, они могли бы увеличить их сразу завтра и не иметь никаких проблем. Я не думаю, что это справедливо для США» [Remarks by President Trump and NATO Secretary General Jens Stoltenberg 2018].

Ядерная стратегия США в Европе

Изменение соотношения сил в Европе не могло не сказаться и на ядерной стратегии США. Так, в Обзоре ядерной политики 2010 г. (ОЯП–2010) говорилось, что «укрепление неядерных элементов региональных структур безопасности имеет жизненно важное значение для продвижения к миру, свободному от ядерного оружия», а «риск ядерного нападения на членов Организации Североатлантического договора (НАТО) находится на историческом низком уровне», и поэтому в ОЯП–2010 предлагалось укреплять ядерную безопасность американских союзников в Европе за счет укрепления систем ПРО и быстрого глобального неядерного удара [Nuclear Posture Review Report 2010, pp. 32–34], но не за счет укрепления ядерного потенциала США в Европе.

А вот в одобренном министром обороны США в феврале 2018 г. Обзоре ядерной политики (ОЯП–2018) утверждается, что Соединенные Штаты будут и впредь укреплять свои нестратегические ядерные силы, включая бомбы свободного падения B61, которыми оснащены истребители-бомбардировщики F-15E и самолеты двойного назначения американских союзников в

Европе. Пентагон планирует оснастить свои нестратегические ядерные силы в Европе многоцелевыми истребителями F-35 передового базирования, способными нести ядерное оружие.

По поводу возможного ядерного конфликта в Европе в ОЯП–2018 сказано буквально следующее: «Уверенность России в том, что, используя первыми ядерное оружие, в том числе оружие малой мощности, можно получить такое преимущество, отчасти основана на представлении Москвы о том, что обладание большим количеством и разнообразием нестратегических ядерных средств обеспечивает превосходство в кризисной ситуации или в условиях более ограниченного конфликта. Недавние заявления России относительно этой формирующейся доктрины применения ядерного оружия можно расценить как снижение Москвой “ядерного порога”, переступив который, можно первыми применить ядерное оружие. О том, что Россия имеет именно такое представление о преимуществах этих систем, свидетельствуют многочисленные учения и заявления на этот счет. Заставить Россию отказаться от таких иллюзий – стратегическая задача первостепенной важности... Кроме того, в краткосрочной перспективе Соединенные Штаты планируют модифицировать небольшое число существующих баллистических ракет подводного базирования (БРМБ), с тем чтобы иметь возможность использовать ядерные боеголовки малой мощности, а в более долгосрочной перспективе перейти к использованию крылатых ракет морского базирования» [Nuclear Posture Review 2018, pp. 54–55]. Таким образом, в новом американском обзоре ядерной политики 2018 г. утверждается ни много ни мало, будто Российская Федерация готова первой применить тактическое ядерное оружие в Европе.

Следует подчеркнуть, что нет никаких фактов, подтверждающих американские утверждения о том, будто Россия готовится к первому ядерному удару с применением ядерного оружия малой мощности. Как заявил президент РФ В.В. Путин, «существует тенденция понижения порога применения. Есть идеи создать ядерные заряды малой мощности, и это уже не глобальное, а тактическое применение. Такие идеи звучат от некоторых аналитиков на Западе, что ничего страшного, можно и применить. Но снижение порога может привести к глобальной ядерной катастрофе» [Большая пресс-конференция Владимира Путина 2018].

Заключение

За последние несколько лет американская военная политика в Европе качественно изменилась. Впервые после окончания холодной войны в Вашингтоне вынуждены исходить из возможности большой войны с великой военной державой – Российской Федерацией.

Официальный Вашингтон был вынужден признать факт укрепления российской военной мощи. В этих условиях американскому военно-политическому руководству пришлось отказаться от планов укрепить другие региональные военные командования, прежде всего Центральное и Тихоокеанское, за счет Европейского командования. Вместо этого американцам пришлось вновь увеличивать численность своих вооруженных сил на Европейском континенте (правда, на основе ротации), увеличивать ассигнования на «сдерживание России» и настойчиво требовать от европейских союзников по НАТО увеличить оборонные бюджеты.

Список литературы

Батюк В.И. (2018) Европейское командование вооруженных сил США после саммитов Североатлантического Альянса в Уэльсе (2014 г.) и в Варшаве (2016 г.) // США и Канада: экономика, политика, культура. № 5(581). С. 20–34. DOI: 10.7868/S0321206818050027

Большая пресс-конференция Владимира Путина (2018) // Президент России. 20 декабря 2018 // <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59455>, дата обращения 30.06.2019.

Храмчихин А. (2014) Мощь бундесвера осталась в прошлом // Военное обозрение. 13 мая 2014 // <https://topwar.ru/47066-mosch-bundesvera-ostalas-v-proshlom.html>, дата обращения 30.06.2019.

Boston S., Johnson M., Beauchamp-Mustafaga N., Crane Y. (2018) Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe Implications for Countering Russian Local Superiority // RAND Corporation Research Report // https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2400/RR2402/RAND_RR2402.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11–12 July 2018 (2018) // NATO, August 30, 2018 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en, дата обращения 30.06.2019.

Marmei E., White G. (2017) European Deterrence Initiative. Bolstering the Defence of the Baltic States // International Centre for Defence and Security, December 2017 // https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/ICDS_Policy_Paper_European_Deterrence_Initiative_Eerik_Marmei-Gabriel_White_December_2017.pdf, дата обращения 30.06.2019.

National Security Strategy. May 2010 (2010) // <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

National Security Strategy. February 2015 (2015) // <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

National Security Strategy of the United States of America. December 2017 (2017) // <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

Nuclear Posture Review Report. April 2010 (2010) // https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Nuclear Posture Review 2018 (2018) // <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, дата обращения 30.06.2019.

Osborn K. (2018) The Army Has a New Plan to Fight a War against Russia // The National Interest, June 8, 2018 // <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-army-has-new-plan-fight-war-against-russia-26176?page=show>, дата обращения 30.06.2019.

Quadrennial Defense Review Report, February 2010 // The Commonwealth Institute // <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

Remarks by President Trump and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at Bilateral Breakfast (2018) // White House, July 11, 2018 // <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-bilateral-breakfast/>, дата обращения 30.06.2019.

Russia Military Power. Building a Military to Support Great Power Aspirations (2017) // Defence Intelligence Agency // <https://info.publicintelligence.net/DIA->

RussiaMilitaryPower2017.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Shlapak D., Johnson M. (n/y) Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics // RAND Corporation Research Report // http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf, дата обращения 30.06.2019.

Statement of General Curtis M. Scaparrotti. Commander. United States European Command (2018) // United States Senate Committee on Armed Services, March 8, 2018 // <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20170328/105780/HHRG-115-AS00-Wstate-ScaparrottiC-20170328.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States. Sharpening the American Military's Competitive Edge (2018) // National Defense Strategy // <https://dod.defense.gov/portals/1/documents/pubs/2018-national-defense->

[strategy-summary.pdf](#), дата обращения 30.06.2019.

Thompson L. (2015) War in Europe: Why the Army Is Worried // Forbes, December 11, 2015 // <http://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2015/12/11/war-in-europe-why-the-army-is-worried/#74b3ec673857>, дата обращения 30.06.2019.

Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales (2014) // NATO, September 5, 2014 // https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, дата обращения 30.06.2019.

Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016 (2016) // NATO, July 9, 2016 // http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selected-Locale=en, дата обращения 30.06.2019.

USA: New Realities

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-207-220

USA and Military Security of Europe: Evolution of Approaches

Vladimir I. BATYUK

DSc in History, Professor, National Research University Higher School of Economics
Leading Researcher, Director, Center for the Military-Political Studies
Institute for the US and Canadian Studies; 121069 Khlebyny Lane, 2/3, Moscow,
Russian Federation
E-mail: ctas@inbox.ru
ORCID: 0000-0003-1838-8616

CITATION: Batyuk V.I. (2019) USA and Military Security of Europe: Evolution of Approaches. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 207–220 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-207-220

Received: 23.12.2018.

ABSTRACT. Over the past few years, American military policy in Europe has changed qualitatively. Official Washington was forced to recognize the strengthening of Russian military power and the need to reconsider the role of the European command as a rear, designed to ensure the actions of the Central and African command. Of particular concern to the Pentagon is the Russian potential in areas such as air defense, long-range artillery, anti-tank ammunition and electronic warfare. The United States believes that over the past decade there has been a marked improvement in the quality of Russian troops, their combat readiness and equipment. Under these conditions, the American armed forces are losing their once undeniable and absolute superiority in Eastern Europe. The Americans had to once again increase the number of their armed forces on the European continent (though on the basis of rotation), increase allocations for “detering Russia” and persistently demand from their European allies to increase defense budgets. Official

Washington does not exclude the possibility of a large-scale military conflict with Russia in Europe. The new US Nuclear Policy Review of 2018 states that the Russian Federation is ready for the first use of tactical nuclear weapons in Europe.

KEY WORDS: military strategy, nuclear strategy, rotation, European command, anti-access/area denial, international relations

References

Batyuk V. (2018) U.S. European Command after the NATO Summits in Wales (2014) and Warsaw (2016). *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, no 5(581), pp. 20–34 (in Russian). DOI: 10.7868/S0321206818050027

Boston S., Johnson M., Beauchamp-Mustafaga N., Crane Y. (2018) Assessing the Conventional Force Imbalance in Europe Implications for Countering Russian Local Superiority. *RAND Corporation Re-*

search Report. Available at: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2400/RR2402/RAND_RR2402.pdf, accessed 30.06.2019.

Brussels Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Brussels 11–12 July 2018 (2018). NATO, August 30, 2018. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?selectedLocale=en, accessed 30.06.2019.

Khramchihin A. (2014) Bundeswehr's Power is in Past. *Military Review*, May 13, 2014. Available at: <https://topwar.ru/47066-mosch-bundesvera-ostalas-v-proshlom.html>, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Marmei E., White G. (2017) European Deterrence Initiative. Bolstering the Defence of the Baltic States. *International Centre for Defence and Security, December 2017*. Available at: https://icds.ee/wp-content/uploads/2018/05/ICDS_Policy_Paper_European_Deterrence_Initiative_Eerik_Marmei-Gabriel_White_December_2017.pdf, accessed 30.06.2019.

National Security Strategy. May 2010 (2010). Available at: <http://nssarchive.us/NSSR/2010.pdf>, accessed 30.06.2019.

National Security Strategy. February 2015 (2015). Available at: <http://nssarchive.us/wp-content/uploads/2015/02/2015.pdf>, accessed 30.06.2019.

National Security Strategy of the United States of America. December 2017 (2017). Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, accessed 30.06.2019.

Nuclear Posture Review Report. April 2010 (2010). Available at: https://dod.defense.gov/Portals/1/features/defenseReviews/NPR/2010_Nuclear_Posture_Review_Report.pdf, accessed 30.06.2019.

Nuclear Posture Review 2018 (2018). Available at: <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>, accessed 30.06.2019.

Osborn K. (2018) The Army Has a New Plan to Fight a War against Russia. *The National Interest*, June 8, 2018. Available at: <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-army-has-new-plan-fight-war-against-russia-26176?page=show>, accessed 30.06.2019.

Quadrennial Defense Review Report, February 2010. *The Commonwealth Institute*. Available at: <http://www.comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>, accessed 30.06.2019.

Remarks by President Trump and NATO Secretary General Jens Stoltenberg at Bilateral Breakfast (2018). *White House*, July 11, 2018. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-nato-secretary-general-jens-stoltenberg-bilateral-breakfast/>, accessed 30.06.2019.

Russia Military Power. Building a Military to Support Great Power Aspirations (2017). *Defence Intelligence Agency*. Available at: <https://info.publicintelligence.net/DIA-RussiaMilitaryPower2017.pdf>, accessed 30.06.2019.

Shlapak D., Johnson M. (n/y) Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics. *RAND Corporation Research Report*. Available at: http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf, accessed 30.06.2019.

Statement of General Curtis M. Scaparrotti. Commander. United States European Command (2018). *United States Senate Committee on Armed Services*, March 8, 2018. Available at: <https://docs.house.gov/meetings/AS/AS00/20170328/105780/HHRG-115-AS00-Wstate-ScaparrottiC-20170328.pdf>, accessed 30.06.2019.

Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States. Sharp-

ening the American Military's Competitive Edge (2018). *National Defense Strategy*. Available at: <https://dod.defense.gov/portals/1/documents/pubs/2018-national-defense-strategy-summary.pdf>, accessed 30.06.2019.

Thompson L. (2015) War in Europe: Why the Army Is Worried. *Forbes*, December 11, 2015. Available at: <http://www.forbes.com/sites/lorenthompson/2015/12/11/war-in-europe-why-the-army-is-worried/#74b3ec673857>, accessed 30.06.2019.

Vladimir Putin's Big Press Conference (2018). *President of Russia*, December 20, 2018. Available at: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59455>, accessed 30.06.2019 (in Russian).

Wales Summit Declaration. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales (2014). *NATO*, September 5, 2014. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm, accessed 30.06.2019.

Warsaw Summit Communiqué. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8–9 July 2016 (2016). *NATO*, July 9, 2016. Available at: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?selectedLocale=en, accessed 30.06.2019.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Администрация Трампа готова взвалить на себя «бремя лидерства» в ВТО

Сергей Сергеевич ДМИТРИЕВ

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра североамериканских исследований

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, 117997, Профсоюзная ул., д. 23, Москва, Российская Федерация

E-mail: america@imemo.ru

ORCID: 0000-0003-2538-8219

ЦИТИРОВАНИЕ: Дмитриев С.С. (2019) Администрация Трампа готова взвалить на себя «бремя лидерства» в ВТО // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 12. № 3. С. 221–234. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Статья поступила в редакцию 26.02.2018.

АННОТАЦИЯ. Администрация Трампа настроена критически в отношении Всемирной торговой организации (ВТО), которая, по ее мнению, работает неэффективно и используется некоторыми торговыми партнерами США для достижения торгово-политических целей, противоречащих американским интересам. Претензии к ВТО имеются и у других членов организации. Процесс совершенствования правил международной торговли явно не поспевает за темпами перемен в мире. Признаками эрозии ВТО выступают участвовавшие случаи использования торгово-политических инструментов за рамками организации, введение новых торговых санкций и других ограничительных мер, а также кризис системы урегулирования торговых споров. Отсутствие согласованных на многосторонней основе договоренностей по вопросам реформирования ВТО поощряет администрацию Трампа к односторонним действиям. Американцы заявляют о своем праве применять против членов ВТО тарифные меры под предлогом защи-

ты национальной безопасности. США также настаивают на принципе избирательного подхода к решениям, выносимым не в их пользу, зондируют возможность покончить с неудобным для них режимом наибольшего благоприятствования в торговле (РНБ) и акцентируют недостатки многостороннего подхода в торговых переговорах. На этом фоне администрация Трампа объявила о готовности «возглавить международные усилия» по реформированию ВТО с целью восстановления единоличного политического лидерства США в организации. Агрессивные, недуманные и не согласованные с партнерами действия развязывают руки другим странам для защиты их собственных интересов, как в правовом поле ВТО, так и за его рамками, вносят риски возвращения к приоритету силового фактора – по принципу «каждый за себя». Будущее многосторонней торговой системы, масштабы и глубина реформы ВТО во многом будут определяться согласованностью либо разнонаправленностью действий ключевых

игроков – США, Китая и ЕС. При этом вклад других стран, включая Россию, также может оказаться существенным. Приоритетными задачами будут оставаться предотвращение дальнейшей эскалации торговых конфликтов и подготовка условий для проведения нового раунда торговых переговоров.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: ВТО, США, Китай, глобализм, протекционизм, международная торговля, торговая политика, лидерство, национальная безопасность

Сначала повышаем пошлины, потом соглашаемся на переговоры

За истекший с момента инаугурации срок администрация Трампа так и не смогла сформировать внятную позицию в отношении Всемирной торговой организации (ВТО). На первом этапе действующий президент объявил ВТО «катастрофой» и утверждал, что его возможности действовать в национальных интересах подрываются тем обстоятельством, что организация «не работает так, как это было задумано договаривающимися сторонами». Трамп даже угрожал выходом из ВТО в случае, если она не «исправится» и «не станет относиться к США лучше». Однако в дальнейшем в результате переоценки правовых, политических и эко-

номических последствий столь радикального шага президент и ключевые сотрудники его администрации, по видимому, отказались от первоначального замысла «утилизировать» ВТО и переключились на подготовку «разумной и справедливой» реформы организации¹. В Белом доме рассчитывают, что переформатирование в конечном счете позволит преодолеть накопленную с годами инертность ВТО, затрудняющую адаптацию организации к «вызовам XXI века»².

Нельзя не признать, что некоторые из американских претензий имеют под собой объективные основания. Расширение состава участников до 164 членов привело к частичному параличу переговорного процесса. Поставленная на 11-й министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе цель – подготовить согласованную программу дальнейшей либерализации торговых рынков – так и не была достигнута. Идея о необходимости возобновить переговорный процесс по вопросу будущего организации была одобрена на представительных международных форумах, включая G20, ВЭФ и БРИКС. Однако согласованные подходы для реализации этого проекта пока не выработаны³.

Отсутствие консенсуса в вопросе реформирования ВТО развязывает руки администрации Трампа, подталкивая ее к односторонним акциям, включая применение тактики жесткого давления на торговых партне-

1 «ВТО знает, что некоторые реформы необходимы», – считает министр торговли США Росс. «Я думаю, что действительно существует необходимость обновить и синхронизировать ее деятельность, и мы посмотрим, куда это приведет» (Trump Threatens Action on WTO after Reports He Wants to Withdraw (2018) // Reuters, July 2, 2018 // <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-wto-ross-idUSKBN1JS194>, дата обращения 30.06.2019).

2 «ВТО представляет форум для обеспечения соблюдения прав США в рамках различных соглашений организации, с тем чтобы гарантировать, что Соединенные Штаты получают преимущества от членства в ВТО в полном объеме» [2019 Trade Policy Agenda 2019, p. 101].

3 По словам генерального директора ВТО Р. Азеведу, глобальные лидеры, такие как Франция, Канада, Китай и Япония, «выстраиваются в очередь, чтобы согласиться, что Всемирная торговая организация нуждается в реформе, но остается далеко не ясно, как сделать ее реальностью» (DG Azevedo in Brazil: Open Trade Policies Are Vital to Boost Competitiveness (2019) // WTO, March 21, 2019 // https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/dgra_21mar19_e.htm, дата обращения 30.06.2019). Подробнее об этом см.: [Портанский (1) 2018].

ров для получения тарифных уступок. В качестве оправдания таких действий используются утверждения, что вклад США в либерализацию международной торговли сейчас наибольший в сравнении с другими странами, уровень тарифной защиты американской экономики ниже, чем у их конкурентов, а баланс торговли товарами с главными партнерами складывается с огромным дефицитом⁴.

Для подкрепления своей аргументации, а фактически для того, чтобы пренебрегать обязательствами США, вытекающими из членства в ВТО, американская сторона ссылается на приоритетность защиты национального суверенитета⁵. Юридическим обоснованием для этого выступает статья 232 Закона о расширении торговли 1962 г., позволяющая ограничивать импорт, если он представляет угрозу национальной безопасности США. В тех же целях используются ссылки на статью XXI ГАТТ, которая защищает право членов соглашения предпринимать любые действия, которые они считают необходимыми, для защиты существенных интересов национальной безопасности. Вопрос, однако, в том, что американский закон допускает расширительное толкование данной правовой нормы, тогда как указанное

правило ГАТТ распространяется лишь на случаи, связанные с расщепляющимися материалами, оборотом оружия, боеприпасов и военной техники, перемещениями других товаров и материалов для военных учреждений, а также на действия, предпринимаемые во время войн или других чрезвычайных ситуаций в международных отношениях⁶.

В подготовленном при участии администрации Трампа законопроекте, известном как «Взаимовыгодный тарифный закон» (United States Fair and Reciprocal Tariff Act), зондируется возможность покончить с одним из главных постулатов ВТО – режимом наиболее благоприятствуемой нации (РНБ). В основе этого проекта, по-видимому, лежит популярная в США доктрина эффективной взаимности, согласно которой уступки в торговой сфере должны быть эквивалентными. В случае одобрения этого законопроекта администрация Трампа получит право применять тактику индивидуального подхода в торговых переговорах. Создастся возможность повышать в одностороннем порядке тарифные ставки в случаях, если пошлины на данный товар в таможенном тарифе торгового партнера являются более высокими, чем американские⁷.

4 Около 70% импорта в США осуществляется беспошлинно, по большинству остальных тарифных позиций ставки пошлин не превышают 5%. Превышение импорта товаров над экспортом в 2018 г. достигло 880,7 млрд долл. При этом, несмотря на тарифы, введенные против Китая, торговый дефицит с этой страной не сократился, но существенно увеличился до 416,7 млрд долл. [Trade Policy Review: United States of America 2018, p. 12].

5 В интерпретации администрации Д. Трампа, любое решение ВТО, «ставящее под сомнение» действия США в интересах национальной безопасности, «создает угрозу всей многосторонней торговой системе». «Соединенные Штаты остаются независимым государством, и наша торговая политика будет делаться здесь, а не в Женеве. <...> США намереваются жестко противостоять любым попыткам посягательства на национальный суверенитет» [2019 Trade Policy Agenda 2019, pp. 27–28].

6 «Правовая неопределенность вокруг положений ВТО о национальной безопасности становится взрывоопасной. Эта причина не должна использоваться с целью нарушения обязательств по доступу к рынкам и усилению защиты торговли», – считает министр экономического развития РФ Орешкин (Максим Орешкин: Восстановление эффективного функционирования ВТО должно быть нашей главной целью (2019) // Министерство экономического развития РФ. 25 января 2019 // <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depTorg/2019250103>, дата обращения 30.06.2019).

7 Конгресс готовится разработать законодательство, которое ослабит полномочия президента в вопросах регулирования внешнеэкономических связей и потребует от администрации Белого дома установить более четкие критерии применения законов США для введения тарифов против импорта из других стран под предлогом защиты интересов национальной безопасности [Дмитриев 2019].

Отличительной особенностью предложений США по реформированию ВТО является их антикитайская направленность. Официальная позиция администрации Трампа состоит в том, что ВТО «не приспособлена» для противодействия Китаю. По утверждению американцев, пользуясь прорехами в законодательстве, главный торговый конкурент США придерживается буквы, а не духа закона, и злонамеренно подрывает принцип открытости рынков.

В частности, по мнению американской стороны, организация оказалась неспособной выработать эффективные инструменты для защиты наукоемких отраслей промышленности США от посягательств со стороны китайских компаний. Это обстоятельство, по утверждению американцев, представляет «беспрецедентную угрозу» не только для США, но и для «глобальной инновационной системы в целом». Привлекается также внимание к фактам нелегитимного копирования китайскими компаниями передовых технологий, приобретения инновационных стартапов и оказания давления на американских контрагентов, с целью вынудить их «делиться» результатами НИОКР в обмен на облегчение условий доступа на китайский рынок.

Достижения китайской нации в части либерализации торговли, режима для иностранных инвестиций и защиты интеллектуальной собственности (ИС) официальный Вашингтон продолжает считать «бумажными», что вызывает недоумение даже у части американского экспертного сообщества⁸. Не принимается во внимание даже тот очевид-

ный факт, что с момента вступления в ВТО средний уровень таможенного тарифа Китая в торговле с США понизился весьма существенно – с 17,1 до 6,3%⁹. А выдающиеся достижения китайских компаний в сфере суперкомпьютеров, искусственного интеллекта, информационных технологий, электромобилей, роботизации, 3D-печати и на других направлениях, как правило, объясняется стимулирующим эффектом государственных субсидий, особенно в рамках госпрограммы «Сделано в Китае 2025».

На основании вышеизложенного делается вывод, что США ранее допустили ошибку, поддержав присоединение к ВТО Китая, которая в конечном счете якобы обошлась американской экономике потерей «миллионов» рабочих мест. Утверждается также, что правовые нормы ВТО не обязывают американцев автоматически распространять статус рыночной экономики на Китай и использовать внутренние цены на рынке КНР для установления факта демпинга.

Такая аргументация призвана оправдать эскалацию агрессивных действий Соединенных Штатов в отношении Китая в сфере внешнеэкономических связей. США являются рекордсменом по числу исков по антидемпинговым спорам с КНР. Помимо этого, только за 2018 г. под предлогом необходимости выравнивания торгового баланса и защиты прав ИС были введены тарифы в связи с импортом китайских товаров на общую сумму 250 млрд долл. [Trade Policy Review: United States of America 2018, p. 13]. О низкой результативности такой тактики свидетельствует, в частности, тот факт, что дефицит

8 «Существует тенденция в эти дни демонизировать Китай за все, что он делает, даже тогда, когда его практика аналогична действиям других стран. <...> Объективность имеет решающее значение и необоснованные претензии могут подрывать легитимные усилия по продвижению реформ в Китае» [Bachcus, Lester, Zhu 2018, pp. 9–10].

9 Cimino-Isaacs C. (2018) The World Trade Organization (WTO): U.S. Participation at Risk? // Federation of American Scientists, July 31, 2018 // <https://fas.org/sgp/crs/row/IN10945.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

США в торговле с Китаем высокотехнологичными товарами так и не понизился в 2018 г., и все еще составляет внушительные 135 млрд долл.¹⁰

Антикитайская риторика США в ВТО дополняется антироссийской. Администрация Трампа настаивает на том, что Россия «системно нарушает» международные правовые нормы, отходит от правила открытости рынков, препятствует экспорту американских товаров и услуг. Исходя из этого делается необоснованный вывод о допустимости применения всего арсенала торгово-политических мер, как предусмотренных правилами ВТО, так и за их рамками, для того, чтобы «сохранить рынки России, прежде всего сельскохозяйственного»¹¹.

Впрочем, Соединенные Штаты не намерены не намерена делать исключения из общего правила даже в отношении своих главных союзников, вынужденных признать, что истинная цель администрации Трампа состоит «в возобновлении торговых барьеров, а не в их снижении». Только в 2018 г. были введены новые пошлины, распространяющиеся на 12% совокупного импорта товаров в США [The Budget and Economic Outlook 2019, p. 26].

Важно также, что при этом американцами превышались предельные размеры тарифных ставок, которые разрешается вводить согласно правилам ВТО. О нарушении американской стороной принципа открытости рынков говорит и селективный характер практики предоставления исключений при введении или отмене торговых ограничений. Так, в обмен на уступки в пользу американской стороны, Канада, Мек-

сика и Евросоюз получили заверения о невведении новых тарифов на автомобили. Под угрозой применения пошлин Южной Корее, Бразилии и Аргентине были навязаны квоты, ограничивающие экспорт стали в США.

Применяемая американцами тактика силового давления вынуждает целый ряд стран, напрямую зависящих от американского рынка, идти на уступки. Вместе с тем, карательные меры, применяемые американской стороной, нарушают сложившиеся глобальные цепочки поставок, повышают инвестиционные риски, отрезают не только их конкурентам, но и национальным фирмам доступ к внешним рынкам. Помимо этого, они подрывают авторитет ВТО и развязывают руки другим странам для защиты их собственной экономики, в том числе с помощью инструментов регулирования торговли за рамками правового поля организации. Многие торговые партнеры США оказываются не готовыми «заметать под ковер» имеющиеся разногласия и воспринимать национальные интересы страны-лидера как руководство к действию. Об этом свидетельствует, в частности, то обстоятельство, что в течение 2018 г. члены ВТО предприняли ответные меры в отношении 9% их совокупного импорта из США [The Budget and Economic Outlook 2019, p. 26].

В процессе обсуждения ежегодного доклада по вопросам торговой политики Соединенных Штатов представители Евросоюза обращали внимание на недопустимость использования американской стороной голословных обвинений в адрес ВТО («слишком долго правила глобальной торговли были

10 Highlights of This Month's Edition (2019) // The U.S.-China Economic and Security Review Commission. Economics and Trade Bulletin, March 6, 2019 // https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/March%202019%20Trade%20Bulletin_0.pdf, дата обращения 30.06.2019.

11 США обвинили Москву в нарушении норм ВТО (2019) // РИА Новости. 5 февраля 2019 // <https://ria.ru/20190205/1550387234.html>, дата обращения 30.06.2019.

направлены против американских трудящихся и предприятий»), а также «неподходящих для словаря члена ВТО» терминов – «агрессия», «обман», «оборона», «угроза» и т.д. «Акцент в докладе правительства на двусторонних торговых балансах, политике “покупай национальное”, акцент на односторонность и обращение к исключениям под предлогом национальной безопасности для реализации узких целей промышленной политики также нас поразили»¹².

Растет понимание того факта, что дальнейшая эскалация торговых противоречий до стадии торговых войн может иметь существенные негативные последствия не только для мирового сообщества, но и для самих американцев. По одной из экспертных оценок, если взаимные угрозы только США и Китая в части повышения тарифов будут реализованы в полном объеме, американцы недосчитаются 460 тыс. рабочих мест, а ВВП страны начнет сокращаться в долгосрочном плане на 0,59% в год¹³.

Некоторые особенности проекта реформы ВТО по Трампу

Администрация Трампа выступает за придание большей динамичности ВТО и повышение эффективности работы ее органов, что в целом совпадает с интересами большинства их торговых партнеров. В концентрированном виде предложения американской сто-

роны по переформатированию организации состоят в следующем:

- ВТО должна противостоять непредвиденным вызовам со стороны нерыночных экономик;
- урегулирование споров в ВТО должно в полной мере уважать выбор государств-членов в пользу их суверенной политики;
- члены ВТО должны быть обязаны придерживаться обязательств по транспарентности;
- подход ВТО к проблеме развивающихся стран должен быть изменен с учетом нынешних реалий глобальной торговли [2019 Trade Policy Agenda 2019, pp. 101–102].

В переговорном процессе по вопросам либерализации торговли в качестве предпочтительных США рассматривают двусторонние преференциальные соглашения, а по ряду направлений – плюлатеральные договоренности с ограниченным числом участников¹⁴. Их преимущества американцы видят в том, что «сильным лидерам» проще найти общие точки соприкосновения. Кроме того, такого рода договоренности могут содержать обязательства «ВТО плюс», не регулируемые нормами организации.

Вследствие широкого разброса мнений в ВТО процесс принятия решений на основе принципа «единого пакета обязательств» сейчас затруднен, так что рациональное зерно в такой аргументации по-видимому присутствует. Преимущества плюлатерального подхода при выработке кол-

12 EU Statement at the Trade Policy Review of the United States (2018) // European External Action Service, December 17, 2018 // https://eeas.europa.eu/delegations/united-states-america/55579/eu-statement-trade-policy-review-united-states-17-december-2018_en, дата обращения 30.06.2019.

13 Эксперты университета г. Цюрих подсчитали, что наихудший сценарий торговой войны обойдется миру в 17% глобального ВВП [Wolff 2018, pp. 8, 13].

14 «Путь, который выбрали значительное число членов, представляющих три четверти мирового ВВП, это работа в плюлатеральном формате, но это путь, который открыт для всех» [Wolff 2018, p. 10].

лестивных решений не являются универсальными, но в некоторых случаях такого рода соглашения могут оказаться приемлемым компромиссом для выхода из тупика.

На практике администрации Трампа удалось к настоящему времени завершить работу лишь над одним «соглашением XXI века» – с Мексикой и Канадой (USMCA). Однако этот договор, призванный заменить NAFTA, пока не ратифицирован конгрессом. Медленно продвигаются переговоры по ключевому торговому соглашению с Китаем. На стадии деклараций о намерениях застряла работа над соглашением с Японией, в тексте которого команда Трампа собиралась тиражировать выгодные для США условия USMCA. То же самое можно сказать и в отношении двустороннего соглашения с Великобританией, зависшего в ожидании Брексита. Перспективы заключения «большого» договора с Евросоюзом являются еще менее определенными. Заявленное сторонами намерение «добиваться нулевых тарифов, нулевых нетарифных барьеров и нулевых субсидий для промышленных товаров за исключением автомобилей», не распространяемое на третьи страны, по-видимому противоречит принципам ВТО и не находит поддержки даже в самих США.

Другой отличительной особенностью подхода американской стороны является стремление перенести акцент на консультациях на достижение тактических договоренностей по некоторым принципиальным вопросам международных экономических отношений.

Предложение по совершенствованию механизма транспарентности касается необходимости добиваться своевременного и полного информирования организации о вводимых членами ВТО торгово-политических мерах, таких как субсидии, технические, са-

нитарные и фитосанитарные барьеры, и поддерживается рядом других государств. Жесткая позиция в отношении нерыночных экономик является отражением антикитайского вектора внешнеэкономической политики США. Вместе с тем американцы настаивают на необходимости принятия более внятных критериев для определения статуса развивающейся страны в организации. Это требование касается уже целого ряда стран, которые по экономической мощи превосходят многие развитые государства, но при этом пользуются преимуществами статуса развивающихся. В качестве компенсации предлагается, чтобы им были обеспечены экономические стимулы для добровольного отказа от преференций – по примеру Тайваня.

В то же время бескомпромиссно жесткой и далеко не всегда мотивированной является критика в адрес Органа по разрешению споров (ОРС) и Апелляционного органа (АО) ВТО, якобы действующих в ущерб интересам США. В интерпретации американской стороны, судебные разбирательства слишком часто служили альтернативой переговорам, а Китай активно использовал механизм разрешения споров в качестве «ширмы для широкого круга искажающих торговлю политик и практик, не подпадающих под нормы» ВТО.

Американские переговорщики настаивают на том, что АО систематически превышал полномочия организации, используя свои решения в качестве прецедентов, создающих новые правовые нормы, которые члены ВТО никогда не утверждали. Исходя из этого, США предлагают лишить АО права «законодательной инициативы» и обязать его строго придерживаться установленного срока рассмотрения апелляций (90 дней, если иное не согласовано сторонами). Министр торговли Росс

подчеркивал в этой связи, что ВТО «должна защищать свободную и справедливую торговлю между странами, а не нападать на те защитные торговые меры, которые необходимы для выравнивания игрового поля»¹⁵.

В процессе переговоров с Мексикой и Канадой по USMCA американская сторона настаивала на своем праве избирательного подхода к решениям по торговым спорам, выносимым не в пользу США. Другими словами, был послан сигнал, что если ВТО «не будет отвечать американским озабоченностям, они, не колеблясь, будут игнорировать» ее правила, угрожая в противном случае тем, что неудобные для них решения обернутся «катаклизмом» для организации [*de Mars* 2019, p. 20].

Необходимо отметить, что при всех недостатках, приписываемых действующей системе разрешения споров, именно американцы являются наиболее активными ее пользователями. В качестве истца США выступали в ВТО в 123-х случаях, в качестве ответчика – в 153-х¹⁶. Главными ответчиками по жалобам, инициированным американцами, являлись Китай и Евросоюз – более трети поданных исков. В свою очередь другие члены ВТО основные претензии предъявляли в основном к США – намного больше, чем к ЕС или Китаю.

Утверждение, что американцы якобы проигрывают иски в ВТО в непропорционально большом количестве случаев, скорее всего не соответствует

истине. Подсчитано, что США выиграли 46 «ключевых» исков в ВТО, а проиграли лишь в четырех случаях. И, что не менее важно, – американцы вышли победителями по 19 искам против Китая, не проиграв при этом ни одного. Напротив, Китай смог добиться успеха лишь в отношении трети поданных этой страной исков против США¹⁷. Тот факт, что американцы, как правило, одерживали верх по тяжбам, которые они инициировали, а проиграли лишь часть дел, возбужденных против них, на наш взгляд, не поддерживает претензии американцев на необъективность работы АО.

Шантаж США в отношении организации уже проявляется в возобновлении начатой при Обаме практики «захвата заложников» – блокировании назначений судей в АО. Учитывая, что продолжение таких действий может привести к временному параличу деятельности ОРС, члены ВТО ищут обходные пути для выхода из тупика, позволяющие сохранить жизнеспособность организации¹⁸.

Стремление к гегемонизму сохраняется

Заявляя о приверженности идее реформирования ВТО, администрация Трампа не преминула также объявить о готовности «возглавить международные усилия» на этом направле-

15 Williams R. (2017) Wilbur Ross: China, Europe, WTO Are Free-Trade Hypocrites // NewsMax. Finance, August 1, 2017 // <https://www.newsmax.com/finance/streettalk/wilbur-ross-china-europe-wto/2017/08/01/id/805078/>, дата обращения 30.06.2019.

16 Disputes by Member // WTO // https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm, дата обращения 30.06.2019.

17 Schott J.J., Euijin Jung (2019) In US-China Trade Disputes, the WTO Usually Sides with the United States // Peterson Institute for International Economics, March 12, 2019 // <https://piie.com/blogs/trade-investment-policy-watch/us-china-trade-disputes-wto-usually-sides-united-states>, дата обращения 30.06.2019.

18 Изучается, в числе прочего, возможность использования статьи 25 Договоренности о правилах и процедурах ГАТТ, регулирующей порядок применения процедуры ускоренного арбитража (Lawrence R.Z. (2018) 18-17 How the United States Should Confront China Without Threatening the Global Trading System // Peterson Institute for International Economics, August 2018 // <https://piie.com/system/files/documents/pb18-17.pdf>, дата обращения 30.06.2019).

нии¹⁹. Американцы, в частности, уже примеряли на себя роль лидера при обсуждении на уровне G20 совместных инициатив по электронной торговле, содействию инвестициям, внутреннему регулированию услуг и поддержке малого и среднего бизнеса.

Вместе с тем, понимая, что в современную эпоху реформирование ВТО под себя и попытка сконцентрировать в одних руках политический контроль над организацией могут восприниматься неоднозначно и даже привести к конфронтации с союзниками, США взяли курс на раскол ВТО путем формирования альянсов из числа «единомышленников».

Предпринята, в частности, попытка согласовать в трехстороннем формате (США, Евросоюз и Япония) некоторые принципы реформы ВТО (роль государственных предприятий, субсидии промышленным предприятиям и формирование избыточных производственных мощностей, вопросы охраны прав ИС). К числу достижений американской дипломатии можно отнести, в частности, осуждение в Буэнос-Айресе упомянутой трехсторонней коалицией китайских программ по поддержке государством отечественной промышленности. Участники альянса договорились о необходимости «обновить и создать новые правила ВТО на международном уровне, чтобы покончить с несправедливыми торговыми практиками, в первую очередь китайскими»²⁰.

Такая тактика временно укрепляет позиции США в конкурентной борьбе с Китаем. Вместе с тем, поскольку ущерб от некоторых американских инициатив

является чувствительным и для третьих стран, заметной тенденцией становится блокирование “по интересам” без американского участия. Так, на совещание на уровне министров в Канаде в октябре 2018 г. не были приглашены ни США, ни Китай.

Евросоюз, Китай, Канада и некоторые другие страны готовы принять на себя больше ответственности, но вместе с тем рассчитывают получить больше полномочий в ВТО. Более того, ЕС попытался примерить на себя даже лидерскую роль в реформировании организации. Подготовленные Еврокомиссией предложения лишь частично коррелируют с американскими, а некоторые из них были восприняты администрацией Трампа крайне негативно – как недостаточно радикальные, особенно в части реформы АО.

«Если международная торговля не регулируется правилами, грубая сила диктует, что такое право»²¹

За минувшую четверть века ВТО, несмотря на присущие ей недостатки, зарекомендовала себя в качестве «фундамента глобальной торговой системы» – ключевого мегарегулятора, авторитетного форума для установления и обновления правовых норм международной торговли, борца с протекционизмом, гаранта обеспечения справедливых условий конкуренции, инициатора снижения барьеров в торговле товарами и услугами, сыграла важную роль в предотвращении торговых кон-

19 «В определенном смысле Соединенные Штаты Америки находятся в эпицентре кризиса – мы еще раз принимаем на себя бремя лидерства, чтобы на него ответить» (Ambassador Shea's Statement at the WTO Trade Policy Review of the United States – Day 2 (2018) // U.S. Mission to International Organizations in Geneva, December 19, 2018 // <https://geneva.usmission.gov/2018/12/19/ambassador-sheas-statement-at-the-wto-trade-policy-review-of-the-united-states-day-2/>, дата обращения 30.06.2019).

20 США обсудили с союзниками реформу ВТО (2019) // Regnum. 11 января 2019 // <https://regnum.ru/news/2550353.html>, дата обращения 30.06.2019.

21 [Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization 2018, p. 4].

фликтов. Во многом благодаря деятельности организации, средний уровень таможенных тарифов в мире понизился с 25 до менее 10%, и сейчас 98% оборота мировой торговли осуществляются по согласованным правилам²².

Ослабленная ВТО, лишенная значительной части своих полномочий, вряд ли сможет продолжать действовать достаточно эффективно²³. Многостороннее торговое сотрудничество создает возможности, которые не могут быть полностью воспроизведены на двустороннем или плюлатеральном уровнях. Среди членов ВТО сохраняется консенсус в отношении того, что нарастающий хаос в торговой сфере, дальнейшее усиление тенденций к национализму и регионализации могут активировать возвращение высоких торговых барьеров, нарастание центробежных тенденций, размывание многосторонних принципов торговли на годы, если не на десятилетия. Так что ВТО должна сохраняться хотя бы по той причине, что «в отсутствие полицейского велик соблазн нарушить закон»²⁴.

Несмотря на имеющиеся разногласия, органам ВТО к настоящему времени удалось достичь взаимопонимания о целесообразности обсуждения трех главных направлений будущей реформы: переговорный процесс (формирование правового механизма торговли, принятие новых обязательств по либерализации и улучшению доступа на рынки); механизм разрешения споров; технические и административные барьеры (транспарентность и обмен ин-

формацией). В качестве приоритетных целей рассматриваются: восстановление первоначальной роли ВТО в качестве «форума для постоянного обсуждения», повышение авторитета организации в целях предотвращения дальнейшей эскалации торговых конфликтов и подготовка условий для проведения нового раунда торговых переговоров.

Масштабы и глубина преобразований будут во многом определяться согласованностью либо разнонаправленностью действий ключевых игроков – США, Евросоюза и Китая. Развитые страны будут стремиться включить в повестку дня такие вопросы, как цифровая торговля (трансграничные потоки данных, кибербезопасность и торговые секреты), государственные предприятия, новые нетарифные барьеры, глобальные цепочки поставок, а также правила охраны окружающей среды, создающие проблемы для торговой системы. Вместе с тем для ряда развивающихся стран значительно больший интерес представляют вопросы торговли сельскохозяйственными товарами и продукцией рыболовства и/или проблема субсидирования промышленности и экспорта.

США по-прежнему проявляют слабый интерес к торговым переговорам на основе взаимности и, опираясь на свой стратегический технологический перевес, по-видимому готовы еще в течение некоторого времени продолжать шантажировать своих партнеров, действуя по принципу «все или ничего»²⁵. На международной арене такая тактика используется американцами для ока-

22 Cimino-Isaacs C. (2018) The World Trade Organization (WTO): U.S. Participation at Risk? // Federation of American Scientists, July 31, 2018 // <https://fas.org/sgp/crs/row/IN10945.pdf>, дата обращения 30.06.2019.

23 «Система, включающая слишком много неизвестных, не подходит для регулирования международной торговли и является главной проблемой для многосторонней торговли» [Wolff 2018, p. 13].

24 «Торговые войны последнего времени, наносящие ущерб как непосредственно вовлеченным странам, так и мировой торговле в целом, возможно, будут иметь один позитивный эффект – начало реформирования Всемирной торговой организации» [Портанский (2) 2018].

25 По мнению журнала «Экономист», американцам, вместо того чтобы пинать «рабочую ногу хромого учреждения», лучше изучить компромиссные решения [Payosova, Hufbauer, Schott 2018, p. 11].

зания давления с целью получения неэквивалентных уступок в свою пользу, а также формирования новых правил глобальной торговли, направленных в первую очередь на противодействие конкуренции Китая и Евросоюза.

Однако имеются некоторые основания полагать, что по крайней мере на данном этапе агрессивная «антиВТОшная» риторика администрации Трампа предназначена главным образом для внутреннего политического потребления. Так что в долгосрочном плане сохраняются ожидания, что американцы вернутся к соблюдению правовых норм реформированной организации²⁶.

Российская делегация на G20 выступала с инициативой создания рабочей группы по вопросам реформы ВТО. Однако пока что договоренность о совместной работе на этом направлении достигнута лишь на двустороннем уровне – с Францией. Восстановление эффективного функционирования ВТО указано в качестве главной цели российской делегации в неоправданно затянувшемся переговорном процессе. По словам министра экономического развития РФ Орешкина, чтобы справиться с растущим протекционизмом, «нужны прочные, основанные на правилах многосторонние рамки вместе с надежной системой разрешения споров»²⁷.

Для нашей страны наиболее актуальными представляются необходимость усиления влияния в организа-

ции других стран, помимо США, определение правовых границ между национальной безопасностью и протекционизмом, а также обязательность исполнения ответчиками решений арбитров. В качестве приоритетных направлений для адаптации ВТО к реалиям XXI века российской стороной заявлены: активное противодействие политике принятия односторонних ограничительных мер в торговле, соблюдение контроля за неукоснительным исполнением членами организации своих обязательств, восстановление эффективной работы ОРС, выработка новых многосторонних правил в таких сферах, как электронная коммерция, микро-, малые и средние предприятия, инвестиции и услуги, государственная поддержка сельского хозяйства и рыболовства.

Членство в ВТО пока приносит дивиденды относительно узкому кругу экспортно ориентированных отраслей РФ. Уровень защиты внутреннего рынка после присоединения к ВТО понизился, но в целом остается адекватным – среднеарифметическая ставка импортной пошлины на промышленные товары составляет сейчас 7,1%, на сельскохозяйственные товары – 11. Из шести споров с членами организации, по которым уже вынесены решения, благоприятно завершились два – с Украиной²⁸. Россия также впервые подала иски к США (в отношении стали и алюминия).

В будущем, с учетом намечающегося изменения структуры экспорта в

26 По заверению зам. гендиректора ВТО А. Вольфа, основания для оптимизма сохраняются – «надлежащим образом управляемый кризис» ВТО имеет шансы завершиться на позитивной ноте (DDG Wolff: A Crisis Properly Managed Can Lead to a Positive Outcome (2019) // WTO, March 20, 2019 // https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/ddgaw_20mar19_e.htm, дата обращения 30.06.2019).

27 «Мы должны сделать так, чтобы переговоры были целенаправленными, эффективными и ориентированными на достижение конкретных результатов с тем, чтобы не повторить печальную судьбу Дохийского раунда» (Максим Орешкин: Восстановление эффективного функционирования ВТО должно быть нашей главной целью (2019) // Министерство экономического развития РФ, 25 января 2019 // <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depTorg/2019250103>, дата обращения 30.06.2019).

28 Максим Медведков: в ВТО есть негласное понимание, что политические санкции на рассмотрение не выносятся (2018) // Министерство экономического развития РФ, 22 августа 2018 // <http://economy.gov.ru/minrec/press/interview/201822081>, дата обращения 30.06.2019.

пользу высокотехнологичных производств, значение организации для отечественной экономики может возрасти. Так что, исходя из того факта, что равноценной альтернативы для регулирования мирохозяйственных связей пока не создано, представляется оправданным продолжать поддерживать позитивные усилия по оптимизации деятельности ВТО, исходя при этом из принципа – меньше идеологии, больше прагматизма. Важно только, чтобы процесс подготовки реформы многосторонней торговой системы не задержался на стадии взаимных претензий и осуществлялся путем скоординированных действий представительной группы стран.

Список литературы

- Дмитриев С.С. (2019) Администрация Трампа вступила в конфронтацию с Конгрессом по вопросам торговой политики // ИМЭМО РАН. 11 марта 2019 // https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4846, дата обращения 30.06.2019.
- Портанский А.П. (1) (2018) Реформирование ВТО – процесс долгий и сложный // Российский совет по международным делам. 13 декабря 2018 // <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-vto-protsess-dolgiy-i-slozhnyy/>, дата обращения 30.06.2019.
- Портанский А.П. (2) (2018) Торговые войны ускорят начало реформирования ВТО // ИМЭМО РАН. 14 декабря 2018 // https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4383&p=3, дата обращения 30.06.2019.
- 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (2019) // The Office of the U.S. Trade Representative, March 1, 2019 // https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf, дата обращения 30.06.2019.
- Bacchus J., Lester S., Zhu H. (2018) Disciplining China's Trade Practices at the WTO // CATO Institute, November 15, 2018 // <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/disciplining-chinas-trade-practices-wto-how-wto-complaints-can-help>, дата обращения 30.06.2019.
- de Mars S. (2019) World Trade in 2018: the US and the WTO // House of Commons, June 4, 2019 // <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8465/CBP-8465.pdf>, дата обращения 30.06.2019.
- Payosova T., Hufbauer G., Schott J. (2018) The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures // Peterson Institute for International Economics, March 2018 // <https://piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>, дата обращения 30.06.2019.
- Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization (n/y) // Global Economic Dynamics. Bertelsmann Stiftung // https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf, дата обращения 30.06.2019.
- The Budget and Economic Outlook 2019 to 2020 (2019) // CBO, January 2019 // <https://www.cbo.gov/system/files?file=2019-03/54918-Outlook-3.pdf>, дата обращения 30.06.2019.
- Trade Policy Review: United States of America (2018) // WTO, November 12, 2018 // https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s382_e.pdf, дата обращения 30.06.2019.
- Wolff A. (2018) The Future of the WTO and the Multilateral Trading System // Peterson Institute for International Economics, December 17, 2018 // https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ddgra_18dec18_e.htm, дата обращения 30.06.2019.

DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Trump Administration Is Ready to Carry “The Burden of Leadership” in the WTO

Sergei S. DMITRIEV

PhD in Economics, Leading Researcher, Center for North American Studies
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences, 117997, Profsoyuznaya St., 23, Moscow, Russian
Federation

E-mail: america@imemo.ru

ORCID: 0000-0003-2538-8219

CITATION: Dmitriev S.S. (2019) Trump Administration Is Ready to Carry “The Burden of Leadership” in the WTO. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 3, pp. 221–234 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-3-221-234

Received: 26.02.2018.

ABSTRACT. *Trump’s administration is configured negatively to the World Trade Organization (WTO), which it considered ineffective and is allegedly used by some United States trading partners to achieve trade and political objectives contrary to American interests. Some American claims to the WTO, at least partially, are shared by other members of the organization. The process of improving international trade rules is clearly not keeping up with the pace of change in the world. Signs of the WTO erosion are evident in advocating increased use of trade policy instruments outside the organization under the pretext of protecting national interests and national security, the introduction of new trade sanctions and other restrictive measures, the crisis of the system for the settlement of trade disputes. The absence of multilaterally agreed arrangements on the reform of the WTO encourages the Trump Administration to act unilaterally. The United States stated their right to apply the restrictive measures against the WTO members under the pretext of protecting national security, insisting on the need for a selective approach to decisions taken not*

in their favor, probe to eradicate undesirable for this country most favored nation trade regime (MFN), and accentuate the flaws of multilateralism in trade negotiations. Against this backdrop, the Trump Administration announced its willingness “to lead the international efforts” for the reformatting of the WTO with a view to restoring its sole political leadership in the organization. However, aggressive, reckless and uncoordinated with the partners of the United States actions untie hands to other countries to protect their own interests, both within the legal framework of the WTO and beyond, making the risks of returning to the priority of force factor on the principle of “everyone for himself”. The future of the multilateral trading system, the scope and depth of these reforms will largely be determined by the coherence or uncoordinated actions of key players - the United States, China and the EU. While the contribution of other countries, including Russia, could also be significant. The priorities will be the prevention of further escalation of trade conflicts and preparation of the conditions for a new round of trade negotiations.

KEY WORDS: *WTO, USA, China, globalism, protectionism, international trade, trade policy, leadership, national security*

References

- 2019 Trade Policy Agenda and 2018 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program (2019). *The Office of the U.S. Trade Representative*, March 1, 2019. Available at: https://ustr.gov/sites/default/files/2019_Trade_Policy_Agenda_and_2018_Annual_Report.pdf, accessed 30.06.2019.
- Bacchus J., Lester S., Zhu H. (2018) Disciplining China's Trade Practices at the WTO. *CATO Institute*, November 15, 2018. Available at: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/disciplining-chinas-trade-practices-wto-how-wto-complaints-can-help>, accessed 30.06.2019.
- de Mars S. (2019) World Trade in 2018: the US and the WTO. *House of Commons*, June 4, 2019. Available at: <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8465/CBP-8465.pdf>, accessed 30.06.2019.
- Dmitriev S.S. (2019) Trump's Administration Entered into a Confrontation with Congress on Trade Policy. *IMEMO of the RAS*, March 11, 2019. Available at: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4846, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Payosova T., Hufbauer G., Schott J. (2018) The Dispute Settlement Crisis in the World Trade Organization: Causes and Cures. *Peterson Institute for International Economics*, March 2018. Available at: <https://piie.com/publications/policy-briefs/dispute-settlement-crisis-world-trade-organization-causes-and-cures>, accessed 30.06.2019.
- Portanskij A.P. (1) (2018) Reform of the WTO is a Long and Complex Process. *Russian International Affairs Council*, December 13, 2018. Available at: <http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/reformirovanie-vto-protsess-dolgiy-i-slozhnyy/>, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Portanskij A.P. (2) (2018) Trade Wars Will Accelerate the Start of WTO Reform. *IMEMO of the RAS*, December 14, 2018. Available at: https://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=4383/, accessed 30.06.2019 (in Russian).
- Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization (2018). *Global Economic Dynamics*. Bertelsmann Stiftung. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf, accessed 30.06.2019.
- The Budget and Economic Outlook 2019 to 2020 (2019). *CBO*, January 2019. Available at: <https://www.cbo.gov/system/files?file=2019-03/54918-Outlook-3.pdf>, accessed 30.06.2019.
- Trade Policy Review: United States of America (2018). *WTO*, November 12, 2018. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/tpr_e/s382_e.pdf, accessed 30.06.2019.
- Wolff A. (2018) The Future of the WTO and the Multilateral Trading System. *Peterson Institute for International Economics*, December 17, 2018. Available at: https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ddgra_18dec18_e.htm, accessed 30.06.2019.

ISSN 2542-0240



9 772542 024004

13003



>