

# ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ И ИНСТРУМЕНТЫ В РОССИЙСКО- АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ

## ОПРЕДЕЛЕНИЯ, ЗНАЧЕНИЕ И ДИЛЕММЫ

ДЖЕННА Е. ДЖОРДАН

Школа международных отношений имени Сэма Нанна, Технологический институт штата Джорджия, Атланта, США

АДАМ Н. СТАЛБЕРГ

Школа международных отношений имени Сэма Нанна, Технологический институт штата Джорджия, Атланта, США

МИХАИЛ ТРОИЦКИЙ

МГИМО МИД России, Москва, Россия

---

### Резюме

Авторы статьи вводят читателя в проблематику специального выпуска журнала «Международные процессы», посвящённого ресурсному обеспечению и формам реализации внешней политики в современном мире. В статье проводится анализ существующих определений понятия *statecraft*. Оно также иллюстрируется посредством описания нескольких проблем, с которыми сталкиваются лица, принимающие решения (ЛПР), при выборе внешнеполитического инструментария и курса. Авторы полагают, что в основе определения понятия *statecraft* находятся типические цели, инструменты и методы действий государства, пытающегося повлиять на другое государство без использования военно-силового принуждения. В качестве примера дилеммы, возникающей при выборе внешнеполитических ресурсов, авторы рассматривают целесообразность чёткого публичного определения государством на официальном уровне своих «национальных интересов». Ясно сформулированные национальные интересы служат важным ориентиром и позволяют координировать действия внешнеполитической бюрократии, а также указывают государствам-соперникам

---

Настоящая публикация представляет собой русскоязычную версию исследования, подготовленного в рамках совместного проекта МГИМО и Школы международных отношений имени Сэма Нанна в Технологическом институте штата Джорджия (Sam Nunn School of International Affairs, Georgia Institute of Technology). Вариант статьи на английском языке опубликован в англоязычной части специального выпуска журнала. Вместе с тем русская и английская версии не являются идентичными, в том числе потому, что в русском языке отсутствует точный эквивалент ключевого понятия *statecraft* и авторы вынуждены использовать сразу несколько различных слов и выражений для передачи смысла этого понятия в разных контекстах («ресурсы», «инструменты», «способы», «формы» реализации внешней политики или поведения государства на международной арене).

Дата поступления рукописи в редакцию: 25.02.2021

Дата принятия к публикации: 25.03.2021

Для связи с авторами / Corresponding author:

Email: mikhailtroitskiy@gmail.com

на «красные линии». Вместе с тем процесс определения и объяснения национальных интересов общественности приводит ЛПР к необходимости сложного выбора между зачастую взаимоисключающими альтернативами. Такой выбор может иметь серьезную политическую цену внутри страны. Авторы рассматривают влияние технологических инноваций на ресурсное обеспечение внешней политики крупных стран. В статье описывается разновидность дилеммы безопасности, возникающей при выборе между немедленным использованием вновь изобретённой технологии в военных целях, с одной стороны, и воздержанием от гонки вооружений и эскалации существующих конфликтов – с другой. Авторы также анализируют преимущества и недостатки политики укрепления национальной идентичности как внешнеполитического ресурса. С одной стороны, сильная идентичность позволяет демонстрировать твёрдую приверженность занятым переговорным позициям. С другой же стороны, фиксированная негибкая идентичность сужает свободу манёвра государства на международной арене и часто не позволяет использовать перспективные формы и способы действий, поскольку они могут противоречить выбранной идентичности.

При помощи анализа «больших данных» авторы также показывают, что российский и американский дискурсы, описывающие конкуренцию крупных держав в современном мире, имеют больше общего, чем можно было бы ожидать, учитывая различия позиций, традиций и заявленных интересов двух стран.

**Ключевые слова:**

внешняя политика; ресурсы; безопасность; Россия; Соединённые Штаты Америки; дискурс; переговоры.

Несмотря на потрясения, вызванные глобальной пандемией, и перемены, связанные с президентскими выборами 2020 г. в США, в политике великих держав сохраняются признаки преемственности. Россия и Соединённые Штаты продолжают находиться в состоянии соперничества. Хотя администрация Джозефа Байдена поспешила заявить о пересмотре экстраординарного подхода бывшего президента Дональда Трампа к международным отношениям, риторика администрации Байдена на протяжении первых месяцев работы в целом соответствовала принятым при Д. Трампе Национальной стратегии обороны 2018 г. и Стратегии национальной безопасности 2017 года, которые были ориентированы на политику в отношении основных соперников США с позиций силы. В этих документах подчёркивалось, что главный вызов процветанию и безопасности Соединённых Штатов исходит от авторитарных государств, склонных к ревизионизму. С точки зрения доктрины США должны были обладать не только достаточной силой для сдерживания своих соперников и победы над ними в ходе возможного открытого конфликта, но и ресурсами для успешной борьбы за влияние в различных сферах взаимодействия без прямого столкновения.

Аналогичным образом, в Москве не питают иллюзий относительно того, что политические перемены в Вашингтоне могут ослабить желание Америки поддерживать статус самой мощной державы или иным образом понизят градус стратегического соперничества в полицентричном мире. Делая риторический акцент на переговорной дипломатии и стратегической стабильности, Москва склонна полагать, что администрация Байдена намерена «удвоить усилия по ведению невоенных кампаний против своих противников, в том числе России» [Trenin 2020]. Преобладает точка зрения, в соответствии с которой западные санкции и недружественное вмешательство во внутренние дела с целью провоцирования и даже (частичной) организации «цветных революций» как внутри России, так и в сфере её влияния будут сохраняться, если не усилятся, представляя собой экзистенциальную угрозу для Москвы и конкурентное преимущество для евроатлантического сообщества в его отношениях с Россией. Исходя из этого, политикоформирующее сообщество России нацелено на расширение своих стратегических возможностей, в том числе через укрепление связей с Китаем и другими незападными державами, а также использование негосудар-

ственных игроков и информационного ресурса. Это — один из аспектов комплексного подхода к стратегическому сдерживанию и соперничеству, рассчитанного на компенсацию разницы в потенциалах и максимальное использование конкурентных преимуществ России как игрока на мировой арене.

Тяготение к конфликтным формам взаимодействия вызывает больше вопросов, чем даёт ответов относительно текущего состояния политики великих держав, в том числе России и США. Какие конкретно цели Вашингтон и Москва преследуют и каким образом они предпочитают проецировать своё влияние? Насколько эффективно они формируют поведение других государств и достигают желаемых результатов и при каких условиях вероятность успеха выше? Насколько схожи или различаются основные концепции и подходы, которых придерживаются США и Россия? Кроме того, насколько точны допущения, оценки и предположения Москвы и Вашингтона в отношении ключевых соперников? Каковы риски преднамеренной эскалации и сопутствующие политические дилеммы? В частности, могут ли Вашингтон или Москва сотрудничать в какой-либо области взаимодействия, не идя на уступки в другой [Charap, Sharipov 2015, 2016; Pifer 2015]? Можно ли разрешить или частично урегулировать конфликты между США и Россией, чтобы снизить ущерб от продолжительного соперничества или способствовать конструктивному сотрудничеству? На эти и другие вопросы отвечают авторы статей в данном выпуске журнала «Международные процессы». Основная цель нашего проекта — проанализировать эффективность различных форм и методов реализации государственных интересов на международной арене. В некоторых статьях непосредственно сравниваются американские и российские подходы к использованию внешнеполитических ресурсов на разных направлениях. В других материалах рассматриваются попытки иных международных игроков достичь результатов при

помощи инструментов миграционной, языковой и культурной политики.

## 1

Понятие *внешнеполитических ресурсов, инструментария и форм поведения (statecraft)* столь часто используется при изучении международных отношений, что сложно не заметить случаи злоупотребления. С одной стороны, чрезмерно широкое толкование выхолащивает это понятие и делает его практически бесполезным для целей анализа. Это происходит, если под внешнеполитическим инструментарием понимается «искусство ведения государственных дел», включающее в себя всевозможные действия, направленные на достижение целей внутри и вне страны. Применяя подобное определение, мы не отличаем процессы формирования государственной политики от средств этой политики.

Существуют и чрезмерно узкие трактовки понятия *statecraft*, редуцирующие данный термин к целям внешней политики (например, «де-аннексация» Крыма), или к одному типу поведения (например, принуждение), или к конкретному инструменту политики (например, военной помощи другим государствам). От расширительного определения отказались прежде всего специалисты по внутренней политике государств, поскольку это определение смешивает власть (power) с методами политики (policy techniques). Узкие же дефиниции *statecraft* часто упускают из виду многоаспектность форм и способов, которыми одно государство пытается воздействовать на другое [Baldwin 2020].

В основе содержательного и аналитически полезного определения понятия *statecraft* лежат типичные для какого-либо государства цели, средства и способы влияния на другое государство, причём данное понятие не включает использование военной силы напрямую или опосредованно — через давление на внутренних негосударственных субъектов. В рамках такого определения предлагается учитывать не только методы, логику и цели государства, но и условия, непосредствен-

но влияющие на возможный масштаб, сферы применения и издержки избранных стратегий внешнего влияния. При этом под внешнеполитическими ресурсами, инструментарием и формами поведения (*statecraft*) понимается не просто обеспечение конкретной внешней политики, что представляет собой статичную концепцию; скорее, понятие *statecraft* описывает основополагающие условия и принципы для применения различных инструментов. Используя это понятие, мы расширяем поле изучения стратегии, поскольку проводим анализ противоречий и компромиссов, возникающих при выборе способов, при помощи которых государство пытается влиять на других международных игроков. В этом смысле *statecraft* представляет собой политический акт, определяющий то, какие инструменты и каким образом будут применяться. Данный акт не сводится к оценке технических характеристик, присущих конкретному инструменту, и немедленных издержек и выгод от его применения. Он основан на принятии долгосрочных и принципиально непрочисляемых рисков руководителями государства в условиях неопределённости и зачастую исходя из их субъективных предпочтений, «ментальных карт», восприятия мира и своей роли в нём.

Инструментарий внешней политики может включать экономические санкции, финансирование подрывной деятельности, дипломатическое давление, помощь в защите от угроз, манипуляции с энергообеспечением, целенаправленное распространение религиозных убеждений или информации различного рода. Эти и другие меры могут использоваться государством с целью заставить других субъектов делать то, в чём оно заинтересовано. Сюда же можно отнести выдвижение политических требований и ограниченное применение силы без полномасштабных военных действий в целях принуждения, а не полного поражения противника. Ресурсы и инструменты внешней политики обычно используются, чтобы формировать решения и поведение другого субъекта, а не

навязывать ему какой-либо результат. Таким образом, концепция *statecraft* подразумевает выявление закономерностей и моделей поведения государств на международной арене. Мышление в терминах *statecraft* не сильно отличается от изучения моделей поведения людей или социальных групп в обычной жизни. Это реляционная концепция, а не свойство или элемент силового потенциала: при помощи понятия *statecraft* описываются фактические последствия, которые возникают в результате взаимодействия стратегий сторон, независимо от их первоначальных предпочтений.

Такое понимание внешнеполитических ресурсов, инструментария, форм и результатов поведения позволяет проводить стратегический и сравнительный анализ. Изучение ресурсов и инструментов позволяет понять, как отдельные государства воспринимают не только свои собственные интересы и угрозы, но и интересы соперника; практика *statecraft* подразумевает также понимание предпосылок, на которых основывается оценка государством соотношения выгод и издержек применения различных инструментов при формировании стратегий внешнего влияния. Это важно не только для оценки исходных параметров соответствующих стратегий, но и для различения альтернативных предпочтений и предпосылок, лежащих в основе схожих стратегий, принятых разными государствами. Хотя государства могут преследовать одинаковые цели, их подходы к достижению этих целей могут существенно различаться в плане сочетания используемых инструментов, обещаний, угроз и точек эскалации. Например, меры принуждения, практикуемые одним государством, могут восприниматься в качестве таковых или, наоборот, остаться незамеченными государством, на которое они направлены, поскольку это государство погружено в собственную систему координат международного сотрудничества и конкуренции. Таким образом, зеркальное отражение мотивов, необоснованные предположения

о взаимной вражде и неспособность осознать иные различия между игроками приводят к формированию ложных целей политики и делает бессмысленными стратегические сигналы в адрес соперника. За этим может последовать непреднамеренная эскалация или более опасные явления международной политики.

## 2

Понятие *statecraft* описывает взаимодействие агента (государства, реализующего внешнюю политику) и структуры (условий международной среды). Методы и формы действий государства не определяются целиком ни его ресурсной базой, ни его текущими намерениями на международной арене. Исследовать внешнеполитические средства и формы поведения государств – значит стараться понять, каким образом представления государства о силе, часто основанные на субъективных логических допущениях, воплощаются в попытки этого государства оказать влияние на других субъектов в сложившихся условиях. Существующие теории международных отношений могут быть подвергнуты сомнению, если логика применения внешнеполитических ресурсов и инструментов усложнится настолько, что объяснения и предсказания, сделанные на основе этих теорий, потеряют точность и очевидным образом оторвутся от реальности.

Основные способы и механизмы использования ресурсов государства для ведения внешней политики сложились давно и проверены временем. Тем не менее условия для его применения сегодня значительно отличались от тех, которые существовали во времена «холодной войны». *Во-первых*, асимметрия, а не паритет определяет сегодня стратегический контекст соперничества великих держав. Игроки стараются оказать друг на друга влияние в глобальном и региональном масштабах, опираясь на различия в обеспеченности сырьевыми ресурсами, уровне заинтересованности и решимости защищать свои интересы по какому-либо

вопросу, в декларируемых ценностях и т.д. Неподобность субъектов по многим параметрам может приводить к искажениям восприятия одними субъектами убеждений, предпочтений и действий других субъектов. Такие искажения, в свою очередь, затрудняют ведение международных переговоров, которые ранее проводились на понятной и универсальной основе биполярности и при использовании общих методик расчёта участниками переговоров своих затрат, выгод и рисков, которые хорошо описывались классическими моделями принуждения и убеждения. *Во-вторых*, в распоряжении государств имеются как старые, так и новые инструменты, которые можно по-разному комбинировать ради достижения поставленных целей. В нынешнюю эпоху во внешней политике великих держав не доминирует какой-либо конкретный инструмент – в отличие, например, от времён непосредственно после изобретения ядерного оружия. Проблемы международной безопасности, возникающие в связи с внедрением новых технологий, таких как искусственный интеллект и беспилотные летательные аппараты, усложняются вследствие расширения возможностей многочисленных негосударственных субъектов, а также из-за появления новых форм ядерной дипломатии, скрытого использования силовых методов, новых подходов к экономическим санкциям, информационным операциям и манипуляциям с энергообеспечением. Все эти меры применяются в «серой зоне» между миром и вооружённым конфликтом. Меняющаяся международная среда (изменение климата, природные катаклизмы, пандемии, появление новых транснациональных радикальных движений и очагов социальной напряжённости в глобальном масштабе) может как усиливать, так и ослаблять эффективность определённых инструментов в разных сферах применения при различных обстоятельствах.

Более того, для современных национальных дискурсов о внешнеполитических ресурсах и инструментарии великих дер-

жав характерны любопытные парадоксы. Например, база данных GDELТ<sup>1</sup>, содержащая упоминания о миллионах событий начиная с середины 1990-х годов, позволяет выявить общие тенденции в развитии внешнеполитического дискурса, связанные со склонностью США и России к наступательной политике. Исследование было проведено на основе произвольной выборки информационных сообщений в популярных средствах массовой информации. Если применить классификацию SAMEO к признакам «наступательности», распределяемым по источникам, интенсивности, сфере политики и тону, то можно чётко выявить несколько сходств и различий в позициях США и России начиная с 2013 г.

Несмотря на совершенно разные позиции, традиции и интересы, американский и российский дискурсы, связанные с соперничеством великих держав, схожи в гораздо большей степени, чем принято считать. Как показано на рис. 1, паттерны частоты и интенсивности наступательных действий и риторики США и России примерно одинаковы на макроуровне, что следует из анализа соотношения публичных оценок позиций этих стран после 2013 г. и общего числа упоминаний их действий на международной арене в соответствующий период. Исследование российских источников информации указывает на сходство закономерностей проявления наступатель-

ных международных позиций России с аналогичными закономерностями для США, выявленными в результате изучения глобального дискурса (с более высокими эпизодическими пиками у России в 2014, 2016, 2018 и 2019 годах). Это видно на верхних графиках.

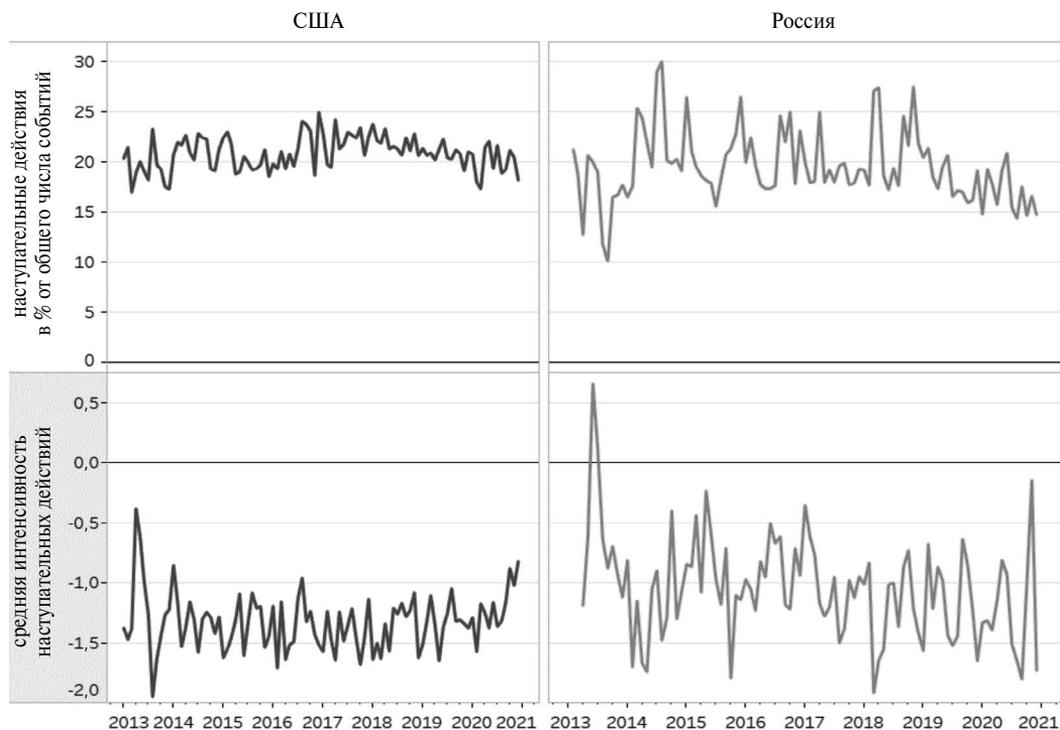
Более того, как западные, так и российские источники характеризуют американскую и российскую международную наступательность как «умеренно агрессивную» (нижние графики): она находится в диапазоне от официальных предостережений до обещаний материальной поддержки<sup>2</sup>. Хотя в среднем международные источники информации описывают позицию США как более наступательную, поведение России в защите своих интересов характеризовалось российскими СМИ как более воинственное в отдельные периоды на протяжении 2016, 2018 и 2020 годов. Это позволяет сделать вывод, что обе великие державы уделяют существенное внимание разработке наступательных стратегий, но делают это таким образом, чтобы избежать прямой конфронтации даже при обострении конфликта.

Эти тенденции отражены на графиках на рис. 2, которые подчёркивают, что наступательные стратегии России и США гораздо сложнее, чем набор статичных наступательных позиций. Наступательные дискурсы обоих государств предполагают готовность к сотрудничеству в такой же,

<sup>1</sup> GDELТ (Global Database of Events, Language, and Tone) — это открытая база данных с машинным кодированием, целью которой является фиксация и описание поведения и взаимодействия государств. База создаётся с помощью автоматизированного извлечения событий из материалов газет, журналов, блогов и других онлайн-ресурсов на более чем 65 языках начиная с 1979 года. В базе используется схема событий SAMEO для характеристики событий по почти 300 подклассам в рамках 20 категорий с определением удельного веса интенсивности. Среди других массивов данных по событиям GDELТ выделяется как самая масштабная и обширная база с точки зрения использования незападных источников, а также как самая передовая с точки зрения алгоритмов извлечения и очистки информации. Учёные используют массивы данных о событиях для описания тенденций взаимодействия государств в режиме реального времени, поскольку базы позволяют выделить акторов, цели и различные формы международного поведения, а также тон высказывания из миллионов сообщений о событиях, которые обновляются каждые 15 минут. В международных научных и политических кругах продолжается дискуссия об относительных достоинствах и недостатках соответствующих баз данных событий, а также о преимуществах их использования для выявления и подтверждения причинно-следственных связей.

<sup>2</sup> Интенсивность измеряется по шкале Гольдштейна от +10 (увеличение военной помощи) до -10 (прямое военное нападение).

Рисунок 1  
 Наступательные действия и риторика в американском и российском<sup>3</sup> дискурсах (GDELТ)



Источник: составлено авторами.

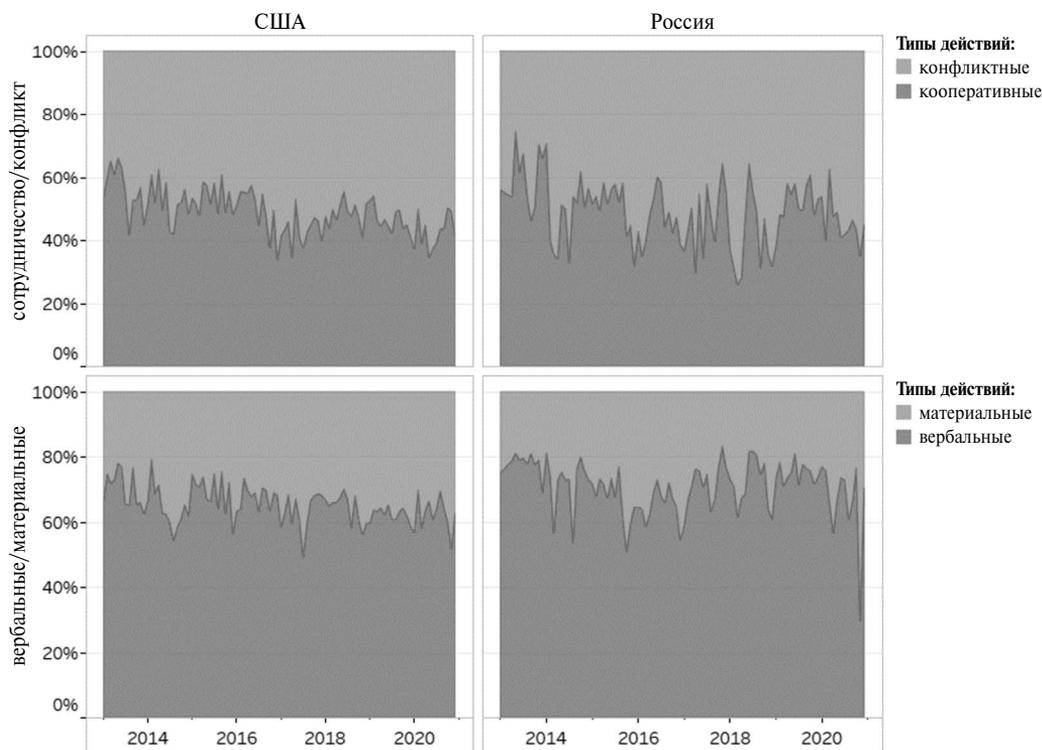
если не в большей степени, чем конкурентную борьбу за влияние на международной арене (верхние графики). Помимо этого, львиная доля соответствующих западных и российских проявлений наступательной политики сводится к угрозам и обещаниям, а не к конкретным военным, экономическим или политическим действиям (нижние графики). Из этих данных следует, что спектр ресурсов и инструментов внешней политики России и США гораздо шире, чем простые стратегии принуждения или меры военного характера.

Тем не менее наблюдаются и явные отличия. В частности, наступательные стратегии США и России различаются по сочетанию инструментов. Как показано на рис. 3 (по западным источникам), США

реализуют наступательные меры в основном посредством дипломатии, а также при помощи экономических и, в меньшей степени, военных инструментов. В то же время Россия, хоть и полагается в значительной степени на наступательную дипломатию, с 2014 г. проявляла склонность к использованию военной силы и меньше задействовала экономические санкции или материальные стимулы. При этом в российском стратегическом сообществе интерес к экономическому инструментарию, возможно, стал расти, в то время как, судя по американскому дискурсу образца 2021 года, Вашингтон начинает придавать больше значения международно-правовым методам. Что бы ни говорили популярные комментаторы,

<sup>3</sup> Только российские источники.

Рисунок 2  
Совокупная «наступательность», конфликт – взаимодействие, материальные аргументы – риторика в американском и российском<sup>4</sup> дискурсах (GDELT)



Источник: составлено авторами.

информационная политика или помощь другим странам в обеспечении безопасности не играли важной роли в наступательных стратегиях США и России. Выявленные закономерности не позволяют определить позиции сторон в конкретных ситуациях и не проливают свет на причинно-следственные связи. Тем не менее они отражают преобладающие предпочтения России и США и указывают на широкое разнообразие доступных Москве и Вашингтону внешнеполитических ресурсов и инструментов. Паттерны позволяют поставить важные вопросы о рисках эскалации, критериях оценки внешнеполитического успеха и способах выбора государством конкретного инструмента для

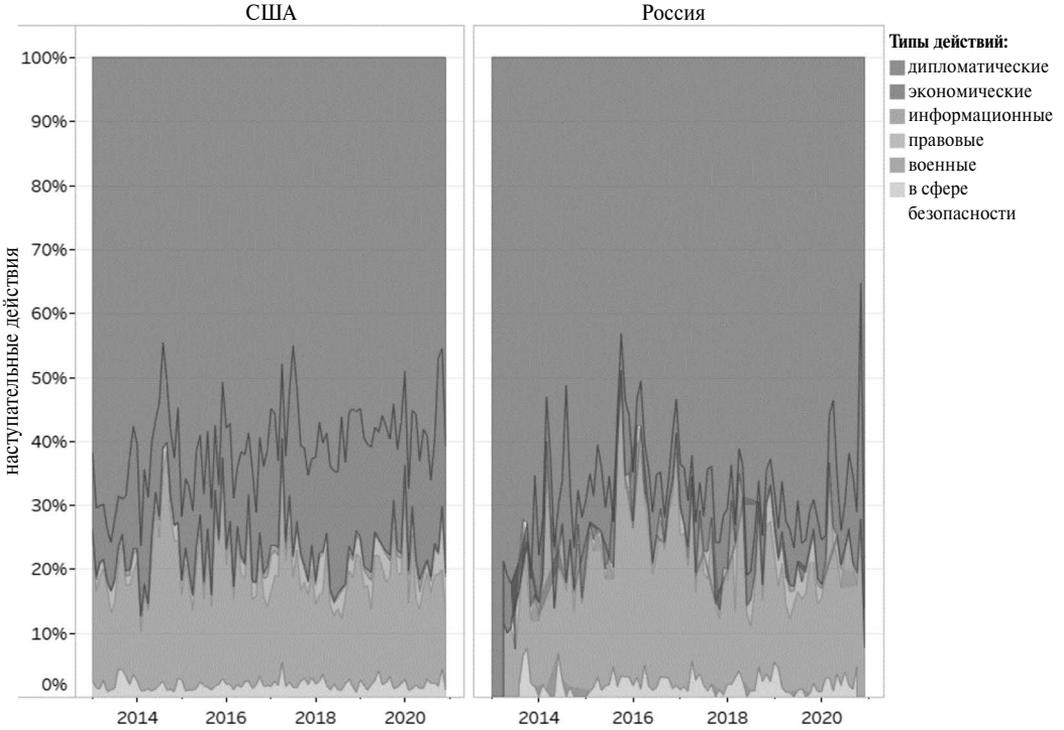
продвижения своих интересов на международной арене.

### З

В предыдущих двух разделах была рассмотрена концепция внешнеполитических ресурсов, инструментов и форм поведения (*statecraft*) и представлена общая оценка различий между США и Россией в интерпретации этой концепции и, соответственно, в её практическом применении. В данном разделе будут рассмотрены четыре дилеммы выбора ресурсов и инструментов. Эти дилеммы указывают на сложности в изучении того, как государства формируют и реализуют внешнюю политику: как они определяют национальные интересы,

<sup>4</sup> Только российские источники.

Рисунок 3  
Совокупный индекс наступательного поведения США и России в различных сферах взаимодействия  
(по материалам американского и российского<sup>5</sup> дискурсов – база данных GDELT)



Source: authors.

выбирают инструменты их продвижения и как затем соответствующие действия воспринимаются внутренней и международной аудиторией. Представленные дилеммы помогают понять взаимное влияние технологической модернизации и внешней политики, а также показывают, каким образом государства могут использовать свою идентичность, чтобы доказать, что готовы идти до конца в отстаивании интересов и позиций.

Первая дилемма возникает при попытке *определить главную цель, или «миссию» внешней политики страны*. Руководители и политически активные граждане государств время от времени сталкиваются с необходимостью решить, нужна ли их

стране чёткая формулировка назначения внешней политики, и если нужна, то как она может выглядеть. Например, практически всегда существует базовый выбор между «пушками» и «маслом», то есть между экономическим развитием и укреплением национальной безопасности. После того как лидеры государства предложили миссию внешней политики, им нужно конкретизировать её в форме *национальных интересов*. Здесь и возникает дилемма, поскольку любое содержательное определение национальных интересов требует расстановки приоритетов: многие общественно одобряемые цели внешней политики входят в противоречие друг с другом, а некоторые даже являются

<sup>5</sup> Только российские источники.

взаимоисключающими. Ресурсы же, которые государство может направить на достижение этих целей, всегда ограничены. В ходе общественной дискуссии об интересах политикам приходится обозначать свои приоритеты, что может быть чревато политическими издержками. Например, нередко руководство государств не может одновременно обеспечить экономический рост и высокий уровень национальной безопасности, если в качестве последней понимается значительная степень автономии страны от внешнего мира. Чтобы убедиться в этом, достаточно взглянуть на Северную Корею, Венесуэлу или Мьянму.

Как чёткое, так и размытое определение внешнеполитической миссии и национальных интересов имеют преимущества и недостатки. Чёткое определение позволяет провести «красные линии» для соперников государства и установить понятные ориентиры для собственного внешнеполитического аппарата и стран-союзниц. При этом могут возникнуть разногласия среди различных политических сил и общественных групп, что ослабит позиции правительства, решившего ясно определиться с приоритетами. Лидеры государств обычно ищут баланс между публичностью принципов и приоритетов (включая внешнеполитические), с одной стороны, и консенсусом внутри правящих элит — с другой. Чтобы соблюсти этот баланс, лидеры часто стремятся избежать открытых дискуссий о внешнеполитических интересах, в результате чего ослабляется общественный контроль над внешней политикой.

Вторая дилемма возникает, когда принимаются решения об использовании внешнеполитических ресурсов и инструментов, основанных на новых технологических принципах. В какой степени политикам необходимо учитывать потенциально дестабилизирующий эффект применения инновационных инструментов? С одной стороны, новейшие технологии дают государству значительные материальные и стратегические преимущества, расширяют

его инструментарий и повышают эффективность внешней политики. С другой стороны, может быть подорвана стабильность отношений между соперниками — в том числе, если она основана на взаимном сдерживании. Например, государство имеет право открыто совершенствовать технологии двойного назначения (например, ядерные), заявляя, что будет применять их лишь в мирных целях. При этом, однако, могут возникать значительные риски для безопасности других государств с учётом неопределённости намерений и возможности военного применения развиваемой технологии. Понятно, что не рассматривать любую новую технологию с точки зрения её потенциального использования во внешней политике и особенно военном деле означало бы упустить шанс укрепить собственную безопасность. Вместе с тем вследствие дилеммы безопасности (увеличение безопасности одного государства может восприниматься другими как угроза) государства постоянно находятся перед выбором между скрытной милитаризацией новой технологии и открытым использованием её в гражданских целях — например, ради извлечения экономической выгоды. Делать то и другое одновременно зачастую не получается, поскольку раскрытие технологических инноваций может обесценить их с точки зрения внезапного или скрытого применения в качестве инструмента внешней и/или военной политики.

Получив в своё распоряжение киберпространство, социальные сети, искусственный интеллект или космические технологии, государства сталкиваются с тем, что можно назвать *технологической дилеммой внешней политики*. Лица, принимающие решения (ЛПР), проявляют обеспокоенность, когда им кажется, что соперники их страны могут внезапно добиться превосходства за счёт внедрения новой технологии или комбинации технологий. Например, растущая мощь киберинструментов порождает ряд новых проблем. С одной стороны, если государство раскрывает свои кибервозможности, то его

соперники получают шанс разработать средства защиты и снизить эффективность применения новых наступательных средств. С другой стороны, попытка государства скрыть свои наступательные киберинструменты может подорвать стабильность в отношениях этого государства с потенциальными соперниками. Подобная дилемма характерна и для ядерных вооружений, убедительная демонстрация которых в виде испытаний бомб и ракет производит сильное впечатление на противника и, таким образом, может служить надёжным средством сдерживания.

Дилемма «скрыть или раскрыть?» (conceal-reveal), вероятно, будет усложнять выбор внешнеполитического инструментария и форм поведения по мере появления новых технологий и сопутствующего соблазна использовать эти технологии для целей государств на международной арене. Проблема обретения технологически наиболее изобретательным государством внезапного превосходства над оппонентами на международной арене благодаря внедрению технологических инноваций возникает, разумеется, не только в киберпространстве. Попытаться получить преимущество над государством-соперником можно, например, комбинируя информационные меры по делегитимации политического режима соперника с развёртыванием ракет средней дальности или беспилотных летательных аппаратов, готовых в удобный момент нанести обезглавливающий удар. Растёт обеспокоенность государств и потенциальным использованием уязвимостей в избирательном процессе с целью влияния на выборы в поляризованных обществах.

Дилемму «скрыть или раскрыть?» особенно трудно разрешить политикам технологически развитых стран. Таким странам и их руководителям важно продемонстрировать другим государствам, что а) их страна не разрабатывает технологически новые ресурсы и инструменты в наступательных целях, а заботится только о собственной обороне и что б) их страна не развязывает конфликт, но лишь реагирует

на первый враждебный шаг противника. Тем не менее одних лишь деклараций может быть недостаточно, поэтому, чтобы убедить другие государства в отсутствии наступательных намерений, может быть необходимо отказаться верифицируемым образом от ресурсов и инструментов, которые вызывают у оппонентов наибольшее беспокойство. Соглашаясь на разоружение, государству, однако, важно избежать уязвимостей, которые возникнут, если противник сам воспользуется новыми технологиями в военных целях. Стабильного решения здесь не существует, поскольку ни технологический прогресс, ни политическое предпринимательство остановить невозможно, при том что именно их сочетание порождает у государств страх отстать от оппонентов по эффективности внешнеполитического инструментария. Данная дилемма также указывает на сложность распознавания намерений игроков в анархичной международной среде и разграничения наступательных и оборонительных технологий — особенно в свете того, что большинство технологий имеют двойное назначение.

Третья дилемма проистекает из возможности использовать *идентичность государства как средство убеждения* других субъектов в твёрдой приверженности государства тем позициям и политике, которые соответствуют выбранной идентичности. В этом смысле идентичность может рассматриваться в качестве полезного ресурса внешней политики — особенно если она может изменяться под воздействием целенаправленных мер. Лидеры государства могут демонстрировать приверженность определённой цели (например, распространению демократии или объединению под своим началом государств с этнически близким населением), ссылаясь на то, что такая цель «встроена в ДНК нации», то есть непосредственно вытекает из её идентичности. В свою очередь, идентичность по своему определению практически не подлежит обсуждению, другим субъектам предлагается принять её как данность.

Идентичность играет всё более важную роль как во внутренней политике государств, так и в международных отношениях; она всё чаще используется как «якорь»: всё чаще на идентичность ссылаются как на доказательство непоколебимости внешнеполитических позиций [Fukuyama 2018]. Поступая таким образом, страна сужает пространство своего маневра, поскольку автоматически лишается возможности проводить политику, не соответствующую заявленной идентичности (например, равного партнёрства с другими странами или взаимовыгодной интеграции с соседями). Целенаправленное стимулирование определённой идентичности ради демонстрации решимости стоять на определённых внешнеполитических позициях может закрыть для государства противоречащие этой идентичности экономические возможности и/или привести к радикализации внутривнутриполитического дискурса (например, вокруг идей этнического национализма) с дальнейшим искажением внешнеполитических приоритетов.

Четвёртая и последняя дилемма, рассматриваемая в рамках данной статьи, связана с выбором и взаимосвязью между *горизонтальной* и *вертикальной эскалацией конфликта*. Вертикальная эскалация происходит, когда применяются новые, ранее не опробованные системы вооружений и технологии (например, боевые беспилотные летательные аппараты или робототехника) или когда устанавливаются новые типы целей для наступательных операций (например, гражданская киберинфраструктура государства-противника). Горизонтальная же эскалация означает расширение географических и/или функциональных рамок конфликта (например, вступление в войну нового государства или распространение вооружённого конфликта на морские пространства) [Kahn 1965]. Современная практика применения наступательных внешнеполитических инструментов относительно низкой интенсивности сразу в нескольких областях взаимодействия с соперником (например, одновременное дипломатическое давле-

ние, экономические санкции и кибератаки) может быть воспринята как повышение интенсивности конфликта – то есть акт вертикальной эскалации. За этим может последовать переход к открытой конфронтации, то есть к военным действиям, что могло не входить в намерения государства, рассчитывавшего обойтись низкоинтенсивными методами воздействия на соперника. Возможен, однако, и сценарий, при котором относительно слабое давление на соперника сразу в нескольких сферах (горизонтальная эскалация) позволит достичь поставленных целей, не прибегая к мерам военного характера (вертикальной эскалации).

#### 4

Концепция *statecraft* является важным средством анализа, помогающим объяснить устремления государств и предсказать, какую стратегию они выберут для достижения своих целей. В эпоху растущей неопределённости и затяжной конкуренции, усугубляемой развитием новых технологий и возможностями проводить наступательные операции одновременно в нескольких сферах, что чревато подрывом стратегической стабильности, важно понимать условия и критерии выбора государствами тех или иных внешнеполитических инструментов, причины различий в предпочтениях, а также формы и степень влияния этого выбора на динамику международных конфликтов и сотрудничества.

Ещё во времена «холодной войны» американский учёный Мортон Каплан показал, что выбор ведущими государствами форм и методов реализации их интересов на международной арене имеет определяющее значение для взаимоотношений великих держав, международной стабильности и вероятности возникновения конфликтов. Под термином *statecraft* Каплан понимал более сильные средства, чем традиционная дипломатия. В его интерпретации, данный термин «включает в себя разработку и реализацию стратегий по обеспечению национальных интересов на международной аре-

не». Каплан писал: «Важность [концепции *statecraft*] не вызывает сомнений в ситуации, когда мир поделён между двумя блоками великих держав, когда всё труднее становится поддерживать нейтралитет, когда экономические и культурные аспекты жизни общества, не говоря о политических и военных, всё сильнее подчиняются внешнеполитическим императивам, а на большинство крупных проблем внутренней жизни государства смотрят с точки зрения их влияния на международную ситуацию. Успех или провал на международной арене может определить перспективы сохранения нашего образа жизни. Учитывая же потенциальные последствия войны в современном мире, от способности эффективно использовать невоенные внешнеполитические инструменты (*statecraft*) может вообще зависеть сохранение цивилизованной жизни на Земле – по нашему или советскому образу» [Kaplan 1952].

Предложенная Капланом трактовка понятия *statecraft* не только описывает формы и способы защиты государствами национальных интересов, но позволяет оценить вероятность сотрудничества и конфликта в международной системе, исходя из применяемого инструментария. Хотя эпоха биполярной конфронтации давно закончилась, изучение эволюции форм и методов деятельности стран на международной арене остаётся критически важной задачей, учитывая постоянное расширение доступного государствам набора инструментов внешней политики.

Какие факторы влияют сегодня на выбор государствами инструментов и методов? Помимо текущих интересов, идентичности и традиционного стремления поддерживать баланс сил, предпочтения в плане инструментария также определяются различиями среди государств по ряду ключевых параметров: материальному потенциалу, решимости проводить наступательную политику, роли частного сектора в определении внешнеполитического курса государства, специфики политических институтов страны и др. Более сильные игроки стремятся использовать свои преимуще-

ства, а более слабые – компенсировать недостаток ресурсов. Значительную роль играют и структурные факторы: наличие или отсутствие гегемона в международном сообществе, наклонности этого гегемона, общий уровень согласия государств с существующими международно-правовыми нормами, доминирующие или конкурирующие в международном сообществе идеи и ценности. Далее в этом разделе рассматриваются шесть конкретных факторов – обстоятельств, которые могут влиять на решения, принимаемые государствами.

1) *История – зависимость от предшествующего пути развития – традиция.* Многие склонны считать, что, принимая решения, политики находятся под сильным влиянием истории. В действительности, как отмечает американский историк Фрэнк Гэвин, политики чаще всего понимают уроки истории упрощённым или искажённым образом, поэтому нередко они используют историю просто для оправдания заранее выбранного курса [Gavin 2019]. Гэвин полагает, что единственный урок, который политики могут безошибочно извлечь из истории, заключается в том, что каждый исторический момент и период уникален. Некоторые исторические закономерности, возможно, существуют, однако их радикальные интерпретации или чрезмерно широкие обобщения являются иллюзорными и вряд ли могут использоваться в качестве серьёзных аргументов при выработке политики. Например, лидеры государства могут считать, что его исторический опыт является исключительно позитивным и универсальным и поэтому должен быть применён другими государствами в процессе их развития. Такие взгляды могли побудить США и другие крупные державы взяться за дорогостоящие сомнительные проекты нациестроительства в политически расколотых или нестабильных странах развивающегося мира.

Среди жителей государства может быть также распространено мнение о том, что их страна (например, Срединное царство как предшественник современного Китая) традиционно находилась в центре междуна-

родной системы, поэтому ей принадлежит историческое право на управление региональным порядком, пусть иногда и вопреки воле соседей. Основанная на таких предпосылках политика нажима на соседей может породить сопротивление со стороны последних, что приведёт к росту конфликтности на региональном и – потенциально – глобальном уровне.

Как вариант, в общественном мнении государства может возобладать представление о том, что другие могущественные страны при любых обстоятельствах недовольны самим фактом существования этого государства и его независимым внешнеполитическим курсом и поэтому неизменно стремятся подорвать его стабильность, разделить на части, а в идеале – уничтожить. Осадный менталитет, формирующийся под воздействием подобных убеждений, может стать причиной задержки государства в экономическом развитии, невозможном в современном мире без достаточно свободного взаимодействия с другими международными игроками.

2) *Восприятие изменений в стратегической среде.* Например, если идейной основой внешней политики государства становится представление о том, что соперничество великих держав усиливается, а глобализация идёт на спад, то государство может склониться к действиям принудительного характера в торговых отношениях, акценту на сдерживании (в том числе ядерном) реальных и воображаемых противников и иному конкурентному поведению. Это государство будет стараться конвертировать во влияние все свои ресурсные и технологические преимущества, что, как было отмечено выше, приведёт к резкому росту озлобленности среди других членов международного сообщества. Государство может, наоборот, ставить во главу угла необходимость участия в процессах глобализации ради поддержания экономического роста. В этом случае оно скорее всего выберет формы внешнеполитического поведения, направленные на кооптацию других государственных и негосударственных игроков: снижение

ограничений на торговлю и иностранные инвестиции, устранение политических препятствий экономическому сотрудничеству – даже если снятие некоторых ограничений будет чревато рисками в сфере безопасности.

3) *Новые технологии* также предоставляют возможности для создания инновационных внешнеполитических (и военных) ресурсов и инструментов [Истомин 2020]. Последствия использования этих инструментов государствами – одна из наиболее захватывающих проблем современной науки о международных отношениях, которая рассматривается на нескольких примерах в этом выпуске журнала. Оказывают ли новые технологии в основном дестабилизирующее воздействие при использовании в качестве внешнеполитических инструментов? И наоборот, могут ли новейшие технологии повысить международную стабильность, обеспечив широкое преимущество над мечом? Как быстро основные глобальные и региональные игроки разрабатывают средства защиты от новейших технологий, используемых в военных целях? Может ли судьба крупного государства всерьёз зависеть от его способности вовремя нейтрализовать технологические преимущества соперников?

4) На выбор внешнеполитических средств и методов существенно влияет также *мировоззрение лидеров*, в особенности история принятия ими сложных решений, готовность рисковать и нести политические издержки. Ссылаясь на мировоззрение лидеров, государства могут подавать сигналы о степени решимости не отступить от заявленной цели в ходе конфликта. На практике, однако, решимость соперника трудно оценить только лишь по высказываниям и иным сигналам, исходящим от лидеров государств. Степень решимости идти на риск и делать трудный выбор становится понятной только после фактического начала конфликта и его эскалации – когда приходит время, например, запускать ракеты или отдавать приказ о начале военной операции. Мировоззрение лидеров в изложении самих этих лидеров

является важным вводным обстоятельством при оценке готовности государства к конфликту или сотрудничеству, но высказывания часто не принимают за чистую монету, пока они не подкрепляются действиями.

5) Как говорилось выше, при некоторых обстоятельствах внешнеполитическим ресурсом может служить *идентичность*. Субъекты, ощущающие свою идентичность и дорожающие ею, ведут себя таким образом, чтобы (по собственным представлениям) этой идентичности соответствовать. Сама же коллективная идентичность государства формируется в ходе сложного процесса под влиянием предпочтений и мировоззрения лидеров, доминирующих идей, деятельности групп интересов и др., а также под воздействием того, как государство воспринимается внешним миром. Например, через несколько десятилетий после Второй мировой войны у Германии сформировалась широко признанная идентичность пацифистской нации, в то время как Япония позиционирует себя и широко воспринимается международным сообществом как крупный глобальный донор. В свою очередь, Россия на китайском языке широко известна как «боевая нация» или «нация, настроенная на борьбу». Это иллюстрирует распространённое восприятие России одним из её ближайших международных партнёров. Осознавая такую «навязанную» идентичность, Москве остаётся решить, насколько она готова «подыграть» Китаю, соответствуя популярным представлениям о себе.

6) К выбору внешнеполитического инструментария страну могут также подтолкнуть *внутренние или внешние потрясения*. Например, миграционные потоки в европейские страны с Ближнего Востока и из Северной Африки в последние два десятилетия и особенно после 2015 г. побудили Европейский Союз более решительно взяться за посредничество в конфликтах на своей периферии или, по крайней мере, начать обсуждать системные меры поддержки соседних густонаселённых разви-

вающихся стран. ЕС также начал применять серьёзные меры экономического давления на Россию в конфликте вокруг Украины.

Эти и другие факторы, влияющие на выбор форм и методов действий на международной арене, анализируются в материалах, представленных в специальном выпуске журнала «*Международные процессы*». В статье Игоря Истомина показано, каким образом великая держава может использовать альянсы в качестве инструмента объединения малых государств-соседей, чтобы заручиться поддержкой своих дипломатических инициатив, ограничить возможности держав-соперников и обеспечить внутреннюю стабильность в близлежащем географическом регионе. Автор демонстрирует, что эти менее обязывающие, «мягкие» цели, характерные для российской стратегии построения альянсов в период после «холодной войны», отличаются от традиционных целей, для которых создавались альянсы под руководством США. Цель Вашингтона, главным образом, заключалась в том, чтобы обеспечить коллективную оборону от внешних угроз и «вписать» партнёров по альянсу в международный порядок под руководством США. В статье доказано, что «мягкие» асимметричные альянсы полезны для лидеров, которые, подобно России в постсоветской Евразии, смогли добиться достаточной лояльности большинства малых государств-членов альянса, сохраняя при этом свободу манёвра и принятия решений о вмешательстве в конфликты на стороне кого-либо из малых участников [Истомин 2021; Istomin 2021].

Анализируя доступ к нефтяным ресурсам и природному газу как цель и средство влияния в мировой политике, Сергей Голунов приходит к выводу, что радикальные инструменты внешней политики – например, вторжение и захват контроля над странами-производителями или целыми регионами – использовались в международных отношениях редко и почти никогда не были эффективными. При всей своей мощи Соединённые Штаты не реши-

лись на вооружённую интервенцию в 1938 и 1973 годах, когда соответственно власти Мексики и Саудовской Аравии попытались захватить американские нефтяные предприятия в своих странах. Вашингтон использовал менее жёсткие средства и в итоге включил Мексику и страны Персидского залива в сферу влияния США, что оказалось гораздо выгоднее, чем прямой физический контроль над нефтяными вышками. Из этого следует, помимо прочего, что страхи перед вторжением и/или аннексией, которые в наши дни могут испытывать богатые ресурсами страны, в значительной степени преувеличены: потребители ресурсов не интересуют прямой физический контроль над ними. Вместо этого они лишь стремятся обеспечить беспрепятственное функционирование сырьевых рынков, где предложение и разумные цены гарантированы присутствием множества независимых конкурирующих производителей.

Между тем трубопроводная геополитика в том виде, как её описывает Голунов, воспринимается заинтересованными сторонами в качестве мощного внешнеполитического инструмента, вызывающего противодействие со стороны государств, на которые она направлена, что приводило к сложностям в реализации таких проектов, как российские газопроводы «Южный поток», «Голубой поток» или «Северный поток-2» [Голунов 2021; Golunov 2021].

Адам Сталберг и Джонатан Дарси на основании обширного эмпирического материала исследуют американский и российский подходы к санкциям. Прямых доказательств успеха санкционной политики относительно немного, но и США, и Россия на протяжении последних нескольких лет только усиливали взаимные санкции. Стороны не рассматривают возможность снять неэффективные санкции на основе взаимности. Более того, Вашингтон и Москва уверены в том, что конфликт между ними, возникающий на фоне санкций, можно будет удержать в приемлемых рамках, а другие стратегические области российско-американских отношений —

оградить от негативных последствий санкционной войны. На основе анализа текстов и данных о событиях авторы выявляют тренды в российском дискурсе и эволюции подхода к санкциям. Реакция России указывает на то, что в доминирующей модели стратегического торга, на которой зиждется западные представления о санкциях как недорогом и относительно безопасном инструменте внешней политики, заложены опасные допущения. Вместо ответных санкций или внутренней мобилизации для преодоления последствий западных торговых ограничений Москва склонна отвечать на санкции асимметричной эскалацией в других областях взаимодействия с соперниками. Более того, авторам статьи представляется, что Россия и США кардинально расходятся в оценках значения, целей и легитимности политики санкций. Стороны также по-разному отвечают на вопрос о том, являются ли санкции средством войны или альтернативой военным действиям. В совокупности склонность России к асимметричной реакции на санкции и отличный от американского взгляд на предназначение санкций затрудняют обмен стратегическими сигналами между Москвой и Вашингтоном и заставляют усомниться в ключевых положениях теории санкций. Исходя из этого, исследователям и практикам, возможно, стоит провести ревизию этих положений, наметить новые направления развития теории и скорректировать практическую деятельность [Сталберг, Дарси 2021; Stulberg, Darsey 2021].

Камилла Пагани полагает, что государствам сложно устоять перед искушением использовать в качестве внешнеполитического ресурса такие глобальные тренды, как нарастающая миграция. Будучи по природе транснациональным явлением, миграция не вписывается в концепцию *statecraft*, понимаемую как совокупность форм целенаправленной деятельности *государств* на международной арене. И тем не менее управление миграционными потоками — например, простые меры по закрытию или открытию государственной

границы для мигрантов, могут стать мощными инструментами воздействия на другие государства, как это было в случае с массовым бегством жителей-сирийцев в Турцию и Европу в ходе десятилетней гражданской войны в Сирии. Привлекательность в глазах потенциальных мигрантов из соседних стран также даёт принимающему мигрантов государству рычаги влияния на соседей, что видно на опыте Соединённых Штатов и России. Если администрация Трампа использовала фактор миграции для улучшения условий торговли с Мексикой, то проекты Москвы по экономической интеграции и координации политики с соседями по постсоветской Евразии реализуются в немалой степени благодаря лёгкому доступу мигрантов из государств Центральной Азии и Южного Кавказа на российский рынок труда [Пагани 2021; Pagani 2021].

Опираясь на богатую традицию исследований идентичности, Анн Виньо и Франсуаз Ле Со рассматривают возможности использования языковой политики в качестве внешнеполитического ресурса. Результаты использования этого ресурса можно оценивать только на относительно длинных промежутках времени. При этом существуют способы установить не только корреляцию, но и причинно-следственную связь между, например, выбором некоторой страной глобального языка (например, английского или французского) в качестве официального, с одной стороны, и последующим политическим сближением этой страны с крупной державой – носителем выбранного языка. Авторы показывают, что многие языковые учебные подразделения крупных национальных институтов культурной дипломатии, таких как Британский совет, «Альянс франсез» или Институты Конфуция, были созданы с расчётом на использование влияния, которое глобальные языки могут оказывать на тех, кто их изучает и использует [Виньо, Ле Со 2021; Crowley-Vigneau, Le Saux 2021].

Наконец, Мария Шибкова предлагает заслуживающий внимания взгляд на роль традиции и самоидентификации в выборе

форм и методов внешнеполитического поведения. На примере Италии она показывает, как международные структурные факторы и типичные внутривосточные расклады, дополненные национальным стилем ведения переговоров, формируют уникальную внешнеполитическую традицию державы среднего размера. Пользуясь хорошей репутацией в мире, Италия достаточно мала, чтобы не провоцировать попытки других государств уравновесить влияние Рима на международной арене. После Второй мировой войны итальянская многопартийная система и зачастую запутанная внутренняя политика не позволяли обществу консолидироваться ради поддержки экспансионистских внешнеполитических идей. Тем не менее Италия осталась достаточно сильным глобальным игроком, сохраняя свободу манёвра и уверенность в том, что взгляды Рима воспринимаются международными партнёрами всерьёз. Занимая прочные лидерские позиции в Европейском Союзе, Италия на протяжении десятилетий являлась одним из наиболее проамериканских членов ЕС, сохраняя при этом за собой право развивать особые экономические отношения с Россией, а в последние годы – и с Китаем [Шибкова 2021; Shibkova 2021].

\* \* \*

Цель данного выпуска журнала – исследовать ключевые явления и тенденции современных международных отношений с точки зрения их фактического или потенциального использования в качестве ресурсов и средств внешней политики, а также рассмотреть подходы государств к инструментализации этих явлений. В целом наши авторы пришли к выводу о том, что подобная инструментализация – например, энергоснабжения, миграции или оборонительных альянсов – всегда была непростой задачей для государств, находящихся в поиске новых внешнеполитических ресурсов. Эффективная внешняя политика обычно требует сочетания сразу ряда инструментов, применяемых одновременно в нескольких сферах с учётом

«пóступы истории», то есть при опоре на правильно понятые структурные факторы и наиболее мощные «попутные» глобальные тренды. В отличие от шагов, направленных на достижение преходящих или узких внешнеполитических целей, *statecraft* как набор инструментов и форм действия используется для достижения безопасно-

сти, экономического развития и других постоянных целей государств. Государство выбирает внешнеполитические средства, тактику и стратегию, исходя из длительного опыта проб и ошибок. Этот выбор в конечном счёте отражает национальную специфику подхода к международным отношениям.

### Список литературы

- Виньо А., Ле Со Ф. Язык как ресурс внешней политики // Международные процессы. 2021. Т. 19. №1г. С. 120–138.
- Голунов С. Энергетические рычаги внешней политики: опыт России и США // Международные процессы. 2021. Т. 19. №1г. С. 56–73.
- Истомин И.А. Миражи инноваций: «вклад» технологического прогресса в военную нестабильность // Вестник МГИМО-Университета. 2020. Т. 13. № 6. С. 7–52. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-6-75-7-52>
- Истомин И.А. Управление обязательствами в асимметричных альянсах: опыт России // Международные процессы. 2021. Т. 19. №1г. С. 26–55.
- Пагани К. Инструментализация миграции: управление миграционными потоками в двустороннем формате // Международные процессы. 2021. Т. 19. №1г. С. 103–119.
- Сталберг А., Дарси Дж. Тень санкций: стратегические последствия разницы в подходах США и России // Международные процессы. 2021. Т. 19. №1г. С. 74–103.
- Шибкова М. Ad hoc альянсы как доминанта внешнеполитического инструментария Италии // Международные процессы. 2021. Т. 19. №1г. С. 139–154.
- Baldwin D. *Economic Statecraft*: New Edition. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2020. 472 p.
- Crowley-Vigneau A., Le Saux F. Language and Statecraft: an Old Tool for New Goals? // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 92–106.
- Charap S., Shapiro J. Why a new Cold War can be avoided. Order from Chaos Blog, Brookings Institution. 07.10.2015. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/10/07/why-a-new-cold-war-can-be-avoided/> (accessed: 20.03.2021).
- Charap S., Shapiro J. US–Russian relations: The middle cannot hold // *Bulletin of the Atomic Scientists*. 2016. Vol. 72. No. 3. P. 150–155.
- Fukuyama F. *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018. 218 p.
- Gavin F. Thinking Historically: A Guide to Strategy and Statecraft. War on the Rocks. 19.11.2019. URL: <https://warontherocks.com/2019/11/thinking-historically-a-guide-for-strategy-and-statecraft/> (accessed: 20.03.2021).
- Golunov S. Energy-Related Statecraft: the Cases of Russia and the USA // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 41–54.
- Istomin I. Management of Security Commitments in Asymmetric Alliances: the Case of Russia // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 18–40.
- Kahn H. *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. New York: Praeger, 1965. 308 p.
- Kaplan M. An Introduction to the Strategy of Statecraft // *World Politics*. 1952. Vol. 4. No. 4. P. 548–576.
- Pagani C. Migration Statecraft: Managing Migration Flows at a Bilateral Level // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 79–91.
- Pifer S. Avoiding a new Cold War. Really? Order from Chaos Blog, Brookings Institution. 13.10.2015. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/10/13/avoiding-a-new-cold-war-really/> (accessed: 20.03.2021).
- Shibkova M. Ad Hoc Alliances as Italian Key Statecraft Tool // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 107–119.
- Stulberg A.N., Darsi J.P. The Cloud of Sanctions: Contending U.S.–Russian Approaches & Strategic Implications // *Mezhdunarodnye protsessy*. 2021. Vol. 19. No. 1e. P. 55–78.
- Trenin D. Dealing with Biden’s America. Carnegie Moscow Center. 08.02.2020. URL: <https://carnegie.ru/commentary/83829> (accessed: 20.03.2021).

# STATECRAFT IN U.S.-RUSSIA RELATIONS

## MEANING, DILEMMAS, AND SIGNIFICANCE

JENNA E. JORDAN

Georgia Institute of Technology, Atlanta, GA 30332, U.S.A.

ADAM N. STULBERG

Georgia Institute of Technology, Atlanta, GA 30332, U.S.A.

MIKHAIL TROITSKIY

MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

### Abstract

The article introduces the special issue of *International Trends* dedicated to the current tendencies in the evolution of statecraft. It sets the analytical agenda for other special issue contributions by discussing the meaning of the term “statecraft” and illustrating the concept through several dilemmas that policymakers commonly face when choosing foreign policy toolkits. The authors posit that, at base, a meaningful definition of statecraft subsumes the ends, means, and ways embraced by a government in its attempt to exert influence over another state short of the resort to brute military force, either directly or via pressures on key non-state stakeholders. The article goes on to highlight how a clear-cut formulation of a country’s “national interests” may, on one hand, serve as lodestars for the national bureaucracy and draw “red lines” for the country’s adversaries, but on the other hand, entail a difficult and politically costly choice between mutually exclusive priorities for the country’s foreign policy goals. The authors also discuss the impact of technological innovation on the evolution of great power statecraft. They describe a variant of the security dilemma arising from the choice between immediate weaponization of new technology, on one hand, and refraining from such move with the aim of avoiding an arms race or escalation of existing conflicts, on the other. In its turn, developing a strong identity as a means of statecraft for an international player may increase that player’s power of commitment, but at the same time, foreclose attractive policy options that cannot be implemented because they could compromise the chosen identity. Pioneering the use of big data in the study of statecraft, the authors find that, notwithstanding very different power positions, traditions, and interests, U.S. and Russian discourse surrounding great power competition resemble each other more than commonly acknowledged.

### Keywords:

statecraft; Foreign Policy; Security; Russia; United States of America; Discourse; Negotiation.

### References

- Baldwin D. (2020). *Economic Statecraft: New Edition*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 472 p.
- Charap S., Shapiro J. (2015). Why a new Cold War can be avoided, *Order from Chaos Blog, Brookings Institution*. October 7. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/10/07/why-a-new-cold-war-can-be-avoided/> (accessed: 20.03.2021).
- Charap S., Shapiro J. (2016). US–Russian relations: The middle cannot hold, *Bulletin of the Atomic Scientists*. Vol. 72. No. 3. P. 150–155.
- Crowley-Vigneau A., Le Saux F. (2021a). Language and Statecraft: an Old Tool for New Goals? *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 92–106.
- Crowley-Vigneau A., Le Saux F. (2021b). Language and Statecraft: an Old Tool for New Goals? *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1r. P. 120–138.
- Fukuyama F. (2018). *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus and Giroux. 218 p.

- Gavin F. (2019). Thinking Historically: A Guide to Strategy and Statecraft. *War on the Rocks*, November 19. URL: <https://warontherocks.com/2019/11/thinking-historically-a-guide-for-strategy-and-statecraft/> (accessed: 20.03.2021).
- Golunov S. (2021a). Energy-Related Statecraft: the Cases of Russia and the USA. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 41–54.
- Golunov S. (2021b). Energy-Related Statecraft: the Cases of Russia and the USA. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1r. P. 56–73.
- Istomin I. (2020). Mirazhi innovatsij: “vklad” tekhnologicheskogo progressa v voennuju nestabil’nost’ [Innovation Mirage: The Role of Technological Uncertainty in Military Instability]. *Vestnik MGIMO-Universiteta*. Vol. 13. No. 6. P. 7–52. <https://doi.org/10.24833/2071-8160-2020-6-75-7-52>
- Istomin I. (2021a). Management of Security Commitments in Asymmetric Alliances: the Case of Russia. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 18–40.
- Istomin I. (2021b). Management of Security Commitments in Asymmetric Alliances: the Case of Russia. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1r. P. 26–55.
- Kahn H. (1965). *On Escalation: Metaphors and Scenarios*. New York: Praeger. 308 p.
- Kaplan M. (1952). An Introduction to the Strategy of Statecraft, *World Politics*. Vol. 4. No. 4. P. 548–576.
- Pagani C. (2021a). Migration Statecraft: Managing Migration Flows at a Bilateral Level. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 79–91.
- Pagani C. (2021b). Migration Statecraft: Managing Migration Flows at a Bilateral Level. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1r. P. 103–119.
- Pifer S. (2015). Avoiding a new Cold War. Really? *Order from Chaos Blog, Brookings Institution*, October 13. URL: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/10/13/avoiding-a-new-cold-war-really/> (accessed: 20.03.2021).
- Shibkova M. (2021a). Ad Hoc Alliances as Italian Key Statecraft Tool. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 107–119.
- Shibkova M. (2021b). Ad Hoc Alliances as Italian Key Statecraft Tool. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1r. P. 139–154.
- Stulberg A.N., Darsi J.P. (2021a). The Cloud of Sanctions: Contending U.S.-Russian Approaches & Strategic Implications. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1e. P. 55–78.
- Stulberg A.N., Darsi J.P. (2021b). The Cloud of Sanctions: Contending U.S.-Russian Approaches & Strategic Implications. *Mezhdunarodnye protsessy*. Vol. 19. No. 1r. P. 74–103.
- Trenin D. (2020). Dealing with Biden’s America, *Carnegie Moscow Center*. February 8, URL: <https://carnegie.ru/commentary/83829> (accessed: 20.03.2021).