

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М.ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

ISSN 2307-1494

ПУТИ К МИРУ И БЕЗОПАСНОСТИ

№ 2 (61) 2021 осень–зима

Москва
ИМЭМО РАН

Научно-аналитический журнал «Пути к миру и безопасности»

ISSN 2307-1494 (печатная версия)
ISSN 2311-5238 (электронная версия)

Журнал основан в 1987 г.

Учредитель – Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук

Журнал редактируется Группой по исследованию проблем мира и конфликтов
Отдела международно-политических проблем ИМЭМО РАН

Редакционная коллегия:

проф. РАН, д.полит.н. Е.А.Степанова – главный редактор
д.полит.н. С.В.Голунов, Е.А.Степанова – научные редакторы
к.полит.н. Л.Р.Рустамова – редактор
Л.И.Тулупова – секретарь

Редакционный совет:

академик РАН, д.и.н. В.Г.Барановский
проф. Лахдар Брахими (Алжир)
чл.-к. РАН, д.полит.н. Ф.Г.Войтоловский
проф. Кевин Клементс (Новая Зеландия)
проф. М.Ларуэль (Франция)
проф. Б.Рубин (США)
чл.-к. РАН, д.полит.н. И.С.Семененко
д-р Дэн Смит (Великобритания)
проф. Р.Такур (Индия)
проф. А.Шмид (Швейцария)

Адрес редакции: 117997 Москва, ул. Профсоюзная, 23
Тел.: (499) 128-93-89; e-mail: putikmiru@imemo.ru

Web-страница «Пути к миру и безопасности»:
<https://www.imemo.ru/publications/periodical/pmb>

При перепечатке материалов журнала ссылка на источник обязательна.

© ИМЭМО РАН, 2021

**PRIMAKOV NATIONAL RESEARCH INSTITUTE
OF WORLD ECONOMY AND INTERNATIONAL RELATIONS
RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES**

ISSN 2307-1494

PATHWAYS TO PEACE AND SECURITY

№ 2 (61) Fall–Winter 2021

Moscow
IMEMO

Academic journal “Pathways to Peace and Security”

ISSN 2307-1494 (print version)
ISSN 2311-5238 (online version)

Founded in 1987

Publisher: Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO)

The journal is edited by IMEMO's Group of Peace and Conflict Studies

Editorial team:

Editor-in-chief	Dr Ekaterina Stepanova
Research editors	Dr Sergei Golunov, Dr Ekaterina Stepanova
Editor	Dr Leili Rustamova
Administrative support	Ludmila Tulupova

Editorial Council:

Vladimir Baranovsky (Russia), Lakhdar Brahimi (Algeria), Kevin Clements (New Zealand), Marlene Laruelle (France), Barnett Rubin (USA), Irina Semenenko (Russia), Dan Smith (UK), Alex Schmid (Switzerland), Ramesh Thakur (India), Fyodor Voitlovsky (Russia)

Address: 23 Profsoyuznaya, Moscow, 117997, Russia
Tel.: (+7) 499-128-93-89
e-mail: putikmiru@imemo.ru

“Pathways to Peace and Security” at the IMEMO web-site in English:
<https://www.imemo.ru/en/publications/periodical/pmb>

CC BY-NC 4.0 license

© IMEMO, 2021

СОДЕРЖАНИЕ

Contents	6
От редакции	7

БАЗЫ ДАННЫХ И МАТЕМАТИЧЕСКИЕ МЕТОДЫ В ИССЛЕДОВАНИЯХ ПРОБЛЕМ МИРА И КОНФЛИКТОВ

Högbladh S. Peace agreements in armed conflicts: focusing on finding a solution to the conflict incompatibility	11
Badanjak S. The PA-X Peace Agreement Database: reflections on documenting the practice of peacemaking	24
Morgan T. Peace as a composite indicator: the goals and future of the Global Peace Index	43
Токарев А.А. Математическое моделирование как механизм прогноза сецессий	57

ПАЛЕСТИНО-ИЗРАИЛЬСКИЙ КОНФЛИКТ

Звягельская И.Д., Тюкаева Т.И. Палестинская проблема в контексте меняющегося баланса сил	80
Asseburg M. The one-state reality in Israel/Palestine: a challenge for Europe and other parties interested in constructive conflict transformation	96

ВОКРУГ ЯДЕРНОГО СОГЛАШЕНИЯ ПО ИРАНУ

Маргоев А.Р., Хейрие Д.С. Возможна ли верификация снятия санкций как гарантия иранской ядерной сделки?	110
Mousavian S.H., Mahmoudieh Y. Evolution of the Biden administration's approach to Iran nuclear deal and prospects for regional peace	129

КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ

Себекин С.А. Возможен ли режим контроля за распространением кибервооружений? Подходы России и США	139
---	-----

ВАКЦИННАЯ ПОЛИТИКА

Смирнова В.А. Пандемия COVID-19 и международные факторы вакцинной политики постсоветских государств Центральной Азии	153
--	-----

РЕЛИГИОЗНЫЙ ЭКСТРЕМИЗМ И КОНФЛИКТЫ

Gur-Arie N. From Wahhabism to Islamic extremism: Russia confronting Islamism in conflicts at home and abroad	174
--	-----

РЕЦЕНЗИИ

Jiang T. Towards more pragmatic UN peace operations?	186
--	-----

Африка в фокусе

Romano G. The dark side of interventions and peace support operations: the Somalia case	189
Mirzayeva F. Organized violence and elite political culture in Nigeria	192
Seccia P. Libya's predicament	195
Yushvayeva G. North Africa: comparative counterterrorism	197

CONTENTS

From the editor	9
-----------------------	---

DATASETS AND MATHEMATICAL METHODS IN PEACE AND CONFLICT STUDIES

Högbladh, Stina. Peace agreements in armed conflicts: focusing on finding a solution to the conflict incompatibility	11
Badanjak, Sanja. The PA-X Peace Agreement Database: reflections on documenting the practice of peacemaking	24
Morgan, Thomas. Peace as a composite indicator: the goals and future of the Global Peace Index	43
Tokarev, Aleksei. Forecasting secessions through mathematical modeling	57

ISRAELI-PALESTINIAN CONFLICT

Zvyagelskaya, Irina and Tyukayeva, Tatiana. The Palestinian problem in the context of evolving balance of power	80
Asseburg M. The one-state reality in Israel/Palestine: a challenge for Europe and other parties interested in constructive conflict transformation	96

IRAN NUCLEAR DEAL

Margojev, Adlan and Kheyrie, Darya. Can sanctions removal verification secure the Iran nuclear deal?	110
Mousavian, Seyed Hossein and Mahmoudieh, Younes. Evolution of the Biden administration's approach to Iran nuclear deal and prospects for regional peace	129

ARMS CONTROL

Sebekin, Sergei. Is the regime of control over proliferation of cyber weapons feasible? The Russian and U.S. approaches	139
---	-----

VACCINE POLICY

Smirnova, Vera. The COVID-19 pandemic and international factors of post-Soviet Central Asian states' vaccine policies	153
---	-----

RELIGIOUS EXTREMISM AND CONFLICTS

Gur-Arie, Noa. From Wahhabism to Islamic extremism: Russia confronting Islamism in conflicts at home and abroad	174
---	-----

BOOK REVIEWS

Jiang, Tailai. Towards more pragmatic UN peace operations?	186
--	-----

Africa in focus

Romano, Guiseppe. The dark side of interventions and peace support operations: the Somalia case	189
Mirzayeva, Fidan. Organized violence and elite political culture in Nigeria	192
Seccia, Pietro. Libya's predicament	195
Yushvayeva G. North Africa: comparative counterterrorism	197

ОТ РЕДАКЦИИ

Представляем вниманию читателей осенне-зимний номер журнала ИМЭМО РАН «Пути к миру и безопасности» – № 2 (61) за 2021 г. Основное внимание в номере уделено международным базам данных по мирным соглашениям и индексам мира, а также использованию математических методов в исследованиях проблем мира и конфликтов. Анализ баз данных по мирным соглашениям Уппсальского и Эдинбургского университетов и композитного Глобального индекса мира представлены ведущими методологами из Швеции, Великобритании и Австралии. Российский научный вклад в эту сферу представлен оригинальной математической моделью сецессий на постсоветском пространстве. В других разделах номера российские и европейские специалисты рассматривают проблемы урегулирования палестино-израильского конфликта; с участием иранских специалистов исследуются вопросы, связанные с переговорами по ядерному соглашению с Ираном, включая его верификационные аспекты. Проблематика контроля над вооружениями отражена в анализе подходов России и США к вопросу о создании международного режима контроля за распространением кибероружия. Международные аспекты противодействия пандемии Ковид-19 и проблемы вакцинной дипломатии изучаются на примере стран центральноазиатского региона.

Первый тематический раздел посвящен *проблемам и перспективным направлениям развития баз данных, анализа больших массивов данных и построения индексов и математических моделей* в сфере изучения проблем мира и конфликтов. В статье С.Хёгблад анализируются методология и последняя версия базы данных по мирным соглашениям Уппсальского университета (Швеция), специфика которой состоит в ее привязке к другим базам Уппсальской программы данных о конфликтах и в фокусе на базовых противоречиях, по поводу которых ведется вооруженного противостояния. Автор обосновывает включение в базу данных только по тем соглашениям, которые заключены непосредственно в рамках конфликтных диад между основными вооруженными противоборствующими сторонами (включая как государства, так и повстанческие силы), в том числе тем, что для разрешения конфликтов необходимо, чтобы именно эти акторы изменили свои позиции по ключевым вопросам противостояния. С.Баданджак исследует методологию относительно новой коллекции баз данных о мирных соглашениях, созданной и функционирующей при Эдинбургском университете (Великобритания), сосредоточившись на тех ключевых уроках, которые можно извлечь из процессов сбора, кодификации, анализа и визуализации данных. Автор делает вывод о том, что для того, чтобы соответствовать современному уровню исследований проблем мира и конфликтов, требуется более глубокая дезагрегация и детализация данных о мирных процессах, их участниках и пространственно-временных характеристиках мирных соглашений. Т.Морган показывает, почему именно один из немногих составных индексов в сфере международной безопасности и конфликтов – Глобальный индекс мира Института экономики и мира (Сидней, Австралия) – наиболее адекватно иллюстрирует и отражает концепцию «негативного мира». Автор анализирует методологию индекса на предмет взвешенного распределения, агрегации и устойчивости, приводит как ее основную критику, так и сравнительные преимущества, и намечает основные направления ее развития на ближайшее десятилетие. В статье российского ученого А.Токарева представлены и описаны основы его оригинальной математической модели анализа и прогнозирования сецессий на постсоветском пространстве. Статья основана на материалах докторской диссертации по политологии, защищенной автором в МГИМО-Университете в ноябре 2021 г.

Второй раздел посвящен проблематике *урегулирования израильско-палестинского конфликта на современном этапе*. Российские востоковеды И.Звягельская и Т.Тюкаева исследуют современную трансформацию палестинской проблемы под влиянием внешних и внутренних факторов, включая изменения как в ее месте в системе приоритетов арабского мира, так и в ее восприятии в палестинском

обществе. Авторы указывают на противоречивость ситуации, когда все более выраженные стремление к улучшению социально-экономических условий и общественная мобилизация в защиту гражданских прав среди палестинцев сочетаются с растущим уровнем радикализации конфликта. Авторы делают вывод о том, что, несмотря на сохраняющуюся зависимость от внешней помощи и открытый вопрос о готовности региональных держав реально содействовать урегулированию проблемы, палестинцам придется самим выбирать наиболее эффективные пути ее решения. В центре внимания М.Ассебург (ФРГ) – растущий разрыв между европейской риторикой о разрешении конфликта и реалиями существования одного государства, в котором израильтяне и палестинцы неравны в правах. По мнению автора, государства-члены ЕС продолжают проповедовать мантры о создании двух государств путем переговоров и внутripалестинском примирении, но остаются в тени, когда необходимо регулировать кризисную динамику, и сами создают препятствия для своего полноценного участия в мирном процессе.

В третьем разделе, посвященном *международным переговорам по ядерному соглашению с Ираном*, в статье А.Маргоева и Д.Хейрие предложен новый ракурс: упор сделан не на традиционных проблемах верификации выполнения Ираном условий соглашения путем инспекций МАГАТЭ, а на необходимости и поиске механизмов верификации соблюдения самими США своей части сделки (снятия санкций с Ирана) в случае вероятного возвращения к ней администрации Дж.Байдена. Иранские авторы Х.Мусавян и Ю.Махмудие рассматривают факторы, которые способствовали переходу администрации Байдена от первоначально более жесткого к более реалистичному подходу к переговорам по ядерному соглашению с Ираном, в большей степени нацеленному на международное сотрудничество. Тем не менее, по их мнению, промедление с возобновлением переговоров со стороны США не прошло бесследно для будущего американо-иранских отношений и с точки зрения выполнения условий Совместного всеобъемлющего плана действий по иранской ядерной программе.

В остальных разделах номера С.Себекин (Иркутский государственный университет) задается вопросом о возможности создания режима контроля за распространением кибервооружений, исследуя подходы России и США в этой сфере, и сам отвечает на этот вопрос отрицательно, считая более реалистичным формирование особого режима контроля за неприменением кибероружия; В.Смирнова (Медицинский университет им. Н.И.Пирогова) исследует новое направление вакцинной политики и дипломатии на примере стран Центральной Азии и делает вывод о том, что конъюнктура поставок вакцин в регион определяется, в первую очередь, коммерческими и гуманитарными соображениями, при отсутствии заметной роли в ней геополитического соперничества стран-поставщиков. Наконец, Н.Гур-Арие (Нью-Йоркский университет) анализирует эволюцию понятия радикального исламизма в российском дискурсе по проблемам национальной безопасности, от «ваххабизма» в период вооруженного противостояния на Северном Кавказе до «международного терроризма» на этапе участия РФ в регулировании конфликта в Сирии.

Раздел *рецензий*, наряду с критическим обзором международного исследования о настоящем и будущем операций ООН по поддержанию мира, впервые содержит блок рецензий на новейшие работы по различным аспектам конфликтов и политического насилия в Африке (по вооруженным конфликтам в Сомали и Ливии, истокам политического насилия в Нигерии и борьбе с терроризмом в пяти странах Северной Африки). Среди авторов рецензий – наши молодые коллеги из Китая, Италии, Азербайджана и России.

Д.полит.н., профессор РАН Е.А.Степанова
Главный редактор,
«Пути к миру и безопасности»,
ИМЭМО РАН

FROM THE EDITOR

We would like to present the Fall-Winter issue of *"Pathways to Peace and Security"* (no. 2 (61), 2021) to our readers. The issue's main focus is on international databases on peace agreements, peace indexes, and the use of mathematical methods in peace and conflict studies. Two key datasets on peace agreements based in and managed by the Uppsala University and Edinburgh University, respectively, as well as the composite Global Peace Index are discussed by leading methodologists from Sweden, the UK, and Australia. Russian research input in the field is presented by an original mathematical model of secessions in the post-Soviet space. In other thematic sections of this issue, European and Russian experts explore the current state of and potential solutions for the Israeli-Palestinian problem. This is followed by analyses of verification aspects and hurdles of, and prospects of negotiations on, the Iran nuclear deal, including by Iranian scholars. The arms control agenda is reflected in a comparative analysis of the U.S. and Russian approaches to the idea of introducing an international regime for cyber-weapons proliferation control. International aspects of countering the Covid-19 pandemic and of vaccine diplomacy are explored in the case of the Central Asian states and region.

The first thematic section explores *problems of and prospects for development of databases, analysis of Big Data, composition of indexes, and building mathematical models* in peace and conflict studies. In her article, Stina H gbladh analyzes methodology and the latest version of the Uppsala Conflict Data Program (UCDP) Peace Agreements Dataset. The dataset's main specifics lie in its strict connection to UCDP data on armed conflicts and its focus on dyads of conflict actors and basic incompatibilities contested by the parties. One of the explanations she provides for the dataset's focus on peace agreements between the primary warring parties only (between government and the rebel group(s) or between two governments) is that it is exactly these actors that need to change their stances on key incompatibilities to resolve armed conflict. Sanja Badanjak explores the methodology of the relatively recent PA-X Peace Agreements Database created and managed by the University of Edinburgh's Political Settlements Research Program. She discusses key lessons learned from the processes of data collection, analysis, and visualisation. The author concludes that keeping up with the direction of the research literature in the field requires that the data on peace processes and peace agreement are better disaggregated, in terms of actors and groups signing deals, and in terms of spatial and temporal coverage of peace agreements. Thomas Morgan explains why the concept of "negative peace" is well captured and illustrated by one of the few composite indexes in international security and conflict studies – the Global Peace Index (GPI) composed by Institute for Economic and Peace (Sydney). The author shows how the index is constructed with respect to its weighting, aggregation, and robustness, explores both some of the criticisms of the index and its comparative advantages, and proposes the main directions for the GPI evolution over the coming decade. Alexei Tokarev presents and discusses his original mathematical model for analyzing and forecasting secessions in the post-Soviet space. The article is based on his Doctor of Political Science (D.Habil. equivalent) dissertation defended at MGIMO-University, Moscow, in November 2021.

The second section explores the current stage of and approaches to *the Israeli-Palestinian conflict*. Russian Middle East experts Irina Zvyagel'skaya and Tatiana Tyukayeva focus on the ongoing transformation of the Palestinian problem under the influence of external and internal factors, including its shifting place both in the Arab world's system of priorities and in perceptions of the Palestinians themselves. The authors point at the controversial nature of the present situation when the Palestinians' increasingly professed demands for better socio-economic conditions and social mobilization in defense of civil rights are paralleled by growing level of radicalization of the conflict. The authors conclude that, despite Palestine's continuing dependence on external aid and lack of clarity about how much regional powers are ready to constructively contribute to conflict resolution, it is ultimately up to the Palestinians themselves to choose the most effective ways of solving the

problem. Muriel Asseburg (Germany) focuses on the widening gap between the European rhetoric on conflict resolution and a one-state reality, with unequal rights for Israelis and Palestinians. According to the author, the EU member-states have continued to entertain the mantras of a negotiated two-state solution and intra-Palestinian reconciliation, while remaining in the back seat when it comes to shaping crisis dynamics on the ground and erecting hurdles for themselves to make progress towards peace.

The third section addresses *international negotiations on Iran nuclear deal*. Adlan Margoev and Darya Kheyrie offer a new research angle: their primary focus is not on verification of Iran's compliance with the 2015 agreement provisions by the International Atomic Energy Agency (IAEA) inspections, but on the need and search for verification mechanisms of the United States' own compliance with its part of the Iran nuclear deal (i. e. sanctions removal) in the likely case that the Joe Biden administration returns to the deal. Iranian authors Seyed Hossein Mousavian (Princeton University) and Younes Mahmoudiyeh (Institut Barcelona d'Estudis Internacionals) explore key factors that led the Biden administration's shift from initially harsher approach to the Iran nuclear deal towards a more realistic and cooperative one. However, they argue that the delay on the part of the United States was not without consequences and has major implications for the U.S. relations with Iran, as well as the implementation of the Joint Comprehensive Plan of Actions on the Iranian nuclear program.

In the next sections, Sergei Sebekin (Irkutsk State University) questions the possibility and feasibility of creating international control regime for cyberweapons proliferation, focusing on the Russian and U.S. approaches to this issue, and gives a negative answer to his own question suggesting instead to form a control regime for non-use of cyberweapons as a more realistic option; Vera Smirnova (Pirogov Medical University, Moscow) explores the new research field related to the vaccine policies and vaccine diplomacy, looking at the Central Asian states and region as her case study. She concludes that the supply of vaccines to the region is determined, first and foremost, by commercial and humanitarian considerations, while geopolitical rivalries among the supplying countries have not played a significant role so far. Finally, Noa Gur-Arie (New York University) traces the evolution of references to (radical) Islamism in Russian national security discourse from the prevalence of the notion of "wahhabism" during post-Soviet conflicts in the North Caucasus to a broad specter of "international terrorists" at the stage of Russia's engagement in Syria.

The *book review section* presents a critical review of a recent international volume on the present and future of the UN peace operations. This is followed by our first special set of reviews on new books and reports on various aspects of conflicts and political violence in Africa (on armed conflicts in Somalia and Libya, the sources of political violence in Nigeria, and counterterrorism strategies in five North African states). Book reviews are prepared by our young colleagues from China, Italy, Azerbaijan, and Russia.

Dr Prof Ekaterina Stepanova
Head, IMEMO Group on Peace and Conflict Studies
Editor-in-chief, "Pathways to Peace and Security"

**PEACE AGREEMENTS IN ARMED CONFLICTS:
FOCUSING ON FINDING A SOLUTION TO THE CONFLICT INCOMPATIBILITY**

Stina Högladh*

Uppsala University

ORCID: 0000-0002-0087-8724

© S.Högladh, 2021

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-11-23

Abstract The Uppsala Conflict Data Program's (UCDP) Peace Agreement Dataset was first published in 2006. Its main goal was to provide the research community with a dataset on peace agreements that was not linked to conflict termination, i. e. included both successful and failed agreements. The latest update of the dataset includes 355 peace agreements concluded in the 1975–2018 period. A number of studies have been based on the dataset over the years. The dataset is unique in its strict connection to the UCDP conflict data and in its focus on the conflict dyad, actors, and the conflict incompatibility. The dataset's focus on only those agreements that involve the dyadic relationship between primary warring parties – between governments and rebel groups or between two governments – has direct policy implications, as it is exactly these parties who need to change their stances on incompatibilities in order to solve a conflict. Also, the Peace Agreement Dataset's focus on agreements that address the key incompatibilities contested by the parties allow it to distinguish peace agreements on other negotiated deals, including ceasefires, and to differentiate between full, partial and peace process agreements. Finally, the analysis of key trends in peace agreements is presented. It shows that in contrast to the previous historical peak in the number of armed conflicts back in the early 1990s that corresponded to the peak in annual numbers of peace agreements, the new peak in annual numbers of armed conflicts in the late 2010s was not matched by a similar rise in peace agreements.

Keywords peace agreement, armed conflict, war, incompatibility, warring party, data, datasets

* Stina Högladh (Sweden) is Project Leader, Uppsala Conflict Data Program (UCDP), and Research Coordinator at Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, Sweden.

Стина Хёгблад (Швеция) – руководитель проекта Уппсальской программы данных по конфликтам и координатор исследований Департамента исследований мира и конфликтов, Уппсальский университет.

Название статьи	Мирные соглашения в вооруженных конфликтах: поиск решения базового противоречия
Аннотация	База данных о мирных соглашениях была впервые опубликована в 2006 г. в рамках Программы данных о конфликтах Уппсальского университета (UCDP). Ее цель – предоставить исследовательскому сообществу базу данных о мирных соглашениях по конфликтам вне зависимости от дальнейшего исхода этих конфликтов, т. е. включающую как соглашения, которые в итоге привели к миру, так и те, после которых вооруженные конфликты продолжались. Последняя версия базы данных включает 355 мирных соглашений, заключенных в 1975–2018 годах, и на ее основе уже проведено немало исследований. Уникальность базы данных состоит в ее жесткой привязке к данным UCDP о конфликтах, а также в ее фокусе на конфликтных диадах (парах противоборствующих друг другу акторов) и на базовых противоречиях, по поводу которых ведется вооруженное противостояние. Включение в базу данных только тех соглашений, которые заключены между основными противоборствующими сторонами – между правительством и повстанческими силами или между двумя государствами (правительствами) – имеет вполне конкретные последствия для практической политики, так как для разрешения конфликтов необходимо, чтобы именно эти акторы изменили свои позиции по ключевым вопросам противостояния. Тот факт, что в базу данных включены только те соглашения, которые напрямую затрагивают базовые противоречия между противоборствующими сторонами, позволяет отличить мирные соглашения от любых других договоренностей, в т. ч. о перемирии, и провести разграничение между полными, частичными и процессуальными мирными соглашениями. В конце статьи представлен краткий анализ основных тенденций в сфере мирных соглашений. Он, в частности, показывает, что, если предыдущий пик числа вооруженных конфликтов в мире, который наблюдался в начале 1990-х годов после окончания «холодной войны», совпал с небывалым ростом числа мирных соглашений, то новый пик вооруженных конфликтов в конце 2010-х годов таким подъемом договоренностей о мире уже не сопровождался.
Ключевые слова	мирное соглашение, вооруженный конфликт, война, базовое противоречие, воюющая сторона, данные, базы данных

I. Introduction

Armed conflicts can be terminated by peace agreements, but not all peace agreements terminate conflicts. This simple assumption led to the first publication of the UCDP Peace Agreement Data in 2006.¹ At the time, peace agreements were often analyzed as a type of termination of war and all agreements failing to end the violence immediately were left out of the relevant studies and data collections.² However, contrary to what was portrayed in the data, peace agreements were concluded in all types of conflict settings and not only as a means to terminate a conflict immediately. Some peace agreements were signed years after the violence had ended as a way of managing residual conflict issues. Other peace agreements were signed at the height of a civil war, leading to a de-escalation of violence but not to a total halt of deadly attacks. Yet other peace agreements failed to have an effect on the level of violence. Truncating the data by including only those agreements that led to an end of violence involves the risk of biasing any results of

analyzing the data. The UCDP Peace Agreement Dataset aimed at rectifying this problem in data on peace agreements by including agreements concluded at all conflict phases irrespectively of whether they brought an end to violence. The inclusion of these peace agreements facilitated studies of both successful and failed cases.

Since the first UCDP Peace Agreement Dataset was published in 2006, the Peace Studies community has seen an increase in datasets on peace agreements. Most of these datasets have also moved away from the focus on conflict termination, so the inclusion of failed cases is no longer unique for the UCDP data. However, the UCDP Peace Agreement Dataset still stands apart from other similar efforts in several ways. One of the main advantages of the UCDP Peace Agreement Dataset is that it is fully compatible with other UCDP datasets on armed conflicts. Only agreements signed in armed conflicts included in the UCDP Armed Conflict Dataset are covered, which requires that an eligible conflict should relate to either a fight over government (power) or to the status of a territory.³ This approach has a number of benefits. First, it ensures that the cases included are all tied to the same phenomenon: armed conflicts fought over either government, or territory. Second, as the peace agreement dataset is compatible with the other UCDP data products, this phenomenon can be studied in relation to various other conflict features and dynamics.

The UCDP definition of an “armed conflict” includes three main components: actors, behavior, and incompatibility. Actors and incompatibilities are also important parts of the program’s definition of a “peace agreement”. The UCDP Peace Agreement Dataset defines a peace agreement as a formal agreement between at least two opposing primary warring parties, which addresses a disputed incompatibility either by settling all or part of it, or by clearly outlining a process of how the warring parties plan to regulate the incompatibility.⁴

The latest version of the dataset includes all peace agreements between warring parties concluded within the period between 1975 and 2018. In all, the dataset includes 355 peace agreements meeting this definition.⁵

In the following sections, the actors and incompatibility issues of peace agreements are addressed in more detail as the two elements that distinguish the UCDP Peace Agreement Dataset from other contemporary peace agreement datasets.

II. Actors and the focus on the conflict dyad

The UCDP conflict data differentiates between various types of actors. The program views a conflict as a process that starts when an armed actor first states a goal of incompatibility, i. e. when it states that its aim is to change the status quo either concerning how or by whom a state is governed, or regarding the status of a territory within the state. The actor that claims an incompatibility and the actor that is challenged by this incompatibility are called primary warring parties in a conflict. Primary warring parties are seen as part of the same conflict if more than one of them challenges the state either over government, or over the same territory.

During a conflict, different actors may have their own views on how to solve the conflict issue or incompatibility. Apart from the government and various rebel groups challenging it, other actors may feel that they have a stake, e. g. civil society, political parties, diasporas, former rebel leaders, other governments, the UN, and other international governmental organizations. These actors can be the sole signatories to a settlement of a violent conflict while the main conflict belligerents in some cases can even be excluded from an accord.

The accords that do not include the primary parties to a conflict – the government and at least one of the rebel groups challenging it – do not meet the criteria for inclusion into the UCDP Peace Agreement Dataset. In the case of interstate conflicts, all governments involved have to be represented in the peace agreement for it to be included in the UCDP dataset. To summarize, in its datasets on armed conflicts and data on peace agreements, the UCDP focuses on the dyadic relationship between governments and rebel groups or between two governments. The dyad focus is unique for the UCDP Peace Agreement Dataset and is one of its main advantages over other similar collections of data.

The main assumption for including only agreements signed by the primary warring parties in the dataset is that it is exactly these parties who need to change their stances on incompatibilities in order to solve a conflict and to reach a long-lasting solution which could end a war. Because of this criterion, some well-known agreements, such as accords on Indonesia (East Timor), Lebanon and Nicaragua, are disqualified, as they were *signed by actors other than the primary warring parties*. At the same time, the UCDP treats equally all of those primary warring parties that have ever been active. Some peace agreements are included even though only minor primary warring parties signed them.

Peace agreements can be inclusive, embracing all warring parties that challenge a government in a conflict, or they can be dyadic, involving only some of the warring parties. Although most peace agreements in the UCDP data (55%) were inclusive and involved all warring parties of relevant conflicts, most of them were signed in conflicts involving only one active dyad. Inclusive agreements in conflicts with several or many dyads and a plethora of rebel groups are rare. An absolute majority (88%) of peace agreements in conflicts involving more than one dyad were dyadic, i. e. they covered only a single dyad.

One of the main obstacles for collecting UCDP data on peace agreements has been the need to identify legitimate representatives of warring parties. The issue is often a delicate matter. Sometimes, agents claiming to represent a warring party in fact represent those factions that had never engaged in combat with the government. It is common for warring parties to splinter in the midst of negotiations. In some cases, the main group stays within the peace process while hardliners leave the group to set up a new faction that resumed fighting. In other cases, a new faction is willing to make more concessions and signs a settlement while the main group continues fighting or raises its demands at the negotiating table. In cases when several factions of a warring party claim to represent the original group, the UCDP treats the group keeping the majority of the fighters on the ground as the “mother group” and the smaller faction(s) as splinter(s). In cases where it is problematic to determine the main party, the original leader of a warring party is identified and the group over which he continues presiding is treated as the original one. Two cases in point are presented below.

The first example where identifying legitimate representatives of a warring party proved to be challenging is an agreement signed on April 21, 1997 in Sudan. The accord was signed by the Government of Sudan and some of those factions that had broken with the mainstream Sudan People’s Liberation Movement (SPLM/A) in 1991. According to the agreement, one of the signatories, Commander Karubino Kawanyyn Bol, signed it for SPLM/A, but in fact he did not represent the party at the time. His faction as well as other factions that signed the April 1997 agreement had not been involved in the fighting against the Government of Sudan prior to the signature. Some of them had even received support from the Government of Sudan to fight the mainstream Sudan People’s Liberation

Movement/Army (SPLM/A). The agreement is consequently not part of the UCDP Peace Agreement Dataset but is part of other peace agreement datasets.⁶ This particular agreement has been in the focus of a Swedish lawsuit against the “Lundin Energy” oil company. “Lundin Energy” was charged of complicity in war crimes occurring between 1999 and 2003 in Sudan. In the proceedings, representatives of “Lundin Energy” claimed that they based their analysis and decision to invest in the region on a belief that the April 21, 1997 peace agreement would secure peace in the region, since it was signed by the relevant conflict actors.⁷ The decision of whether or not to include agreements that involve actors other than the ones fighting the war in a research study should be made consciously. It will influence the results, for example, if a study tries to establish whether or not a peace agreement leads to termination of violence on the ground. The case above highlights the importance of identifying those who have the right to represent a warring party in a peace agreement.

The second example is the 1990–1991 peace process in Colombia. In the early 1990s, the Government of Colombia negotiated and reached dyadic peace agreements with some warring parties. With one of them, the EPL (Ejército Popular de Liberación; Popular Liberation Army), they signed three partial peace agreements in 1990 and a final peace agreement on February 15, 1991. These agreements are all part of the UCDP Peace Agreement Dataset and they are seen as successful cases, as they ended the violence in the Government of Colombia – EPL dyad. However, in the midst of negotiations, the EPL splintered. While one faction of 2200 members demobilized and formed a political party “Esperanza, Paz y Libertad” (“Hope, Peace and Liberty”), another faction comprised of approximately 500 members and led by the original EPL leader Francisco Caraballo rejected the peace agreements and continued fighting. Since the Caraballo faction was the smaller group, it is seen as a new, splinter actor by the UCDP. This new actor has continued to clash with the Government of Colombia and is still active at a very low level of violence. However, the larger faction continues to abide by the peace agreements.

D.Nilsson was one of the first researchers who used the dyadic information in the UCDP Peace Agreement Dataset in her study in 2008.⁸ She looked at whether dyadic peace agreements were as durable as those inclusive peace agreements that incorporated all rebel groups. Nilsson found that although a conflict with warring parties outside of a peace agreement may continue after a dyadic peace agreement is signed, actors who sign a dyadic agreement tend to stick to it regardless of actions taken by non-signatory groups. She argued that the signatories already tried to anticipate actions of all actors in a conflict when taking the decision to sign a peace deal, including actions of rebel groups outside of a peace agreement. Therefore, according to Nilsson, partial peace is possible.

Another article that benefitted from the dyadic focus of the UCDP Peace Agreement Dataset was authored by C.Manning and I.Smith (2016).⁹ They studied under what conditions rebel groups successfully integrated into democratic politics after civil wars. The authors found that rebel groups were more likely to form political parties by the end of war when a peace agreement was in place. This regularity manifested itself stronger in cases when rebels signed a dyadic peace agreement with a government and in cases where external guarantors were present. S.Akcinaroglu (2012) also used dyadic information from UCDP dataset when she studied the relationship between allied rebels and peace agreements.¹⁰ Her study found that allied rebels were unlikely to terminate a peace agreement, especially when an alliance is durable. Some research has demonstrated the

importance of involving other actors apart from the warring parties in the peace agreements. In her 2012 study, Nilsson found that inclusion of civil society actors in a peace settlement increases the durability of peace. She also discovered that peace accords that, in addition to the warring parties, also involve civil society actors and political parties are more stable.¹¹

Some other research on signatories of peace agreements focused on gender inclusion. M.Anderson and L.Swiss (2014) suggested that gender inclusive peace processes result in the accelerated adoption of electoral gender quotas in the aftermath of a peace agreement.¹² J.Krause and her colleagues (2018) demonstrated correlation between peace agreements signed by female delegates and durable peace.¹³ All these studies are examples of research that benefitted from the UCDP dyadic information connected to peace agreements as well as from the database's interconnectedness to other UCDP datasets on armed conflict.

III. Incompatibilities

The other factor that sets the UCDP Peace Agreement Dataset apart from other current datasets in the field is the focus on conflict incompatibilities. For the UCDP, the goal of a peace agreement is to settle an underlying conflict issue between the conflict parties over which the conflict has been fought. As previously stated, the UCDP data includes conflicts that involve incompatibilities over government and/or territory. An incompatibility over government generally refers to a type of political system, replacement of the central government or changes in the composition of a current government. An incompatibility over territory refers to efforts to change the status of a territory, for example, efforts to achieve secession or autonomy. When applied to the UCDP Peace Agreement Dataset, the focus is on how these incompatibilities are handled when conflicting parties want to move from violence to more constructive relationship. The focus on incompatibilities in the peace agreement is also used as a way to distinguish peace agreements from other agreements, such as ceasefires. For the UCDP, ceasefire agreements merely focus on change in the violent behavior. Since they do not attempt to regulate the core conflict issues, they are not included in the Peace Agreement Dataset.

UCDP categorizes peace agreements based on how they deal with the core incompatibilities between the parties. It distinguishes between full peace agreements, partial peace agreements, and peace process agreements. The most clear-cut of these three categories are full peace agreements, defined as peace agreements where at least one conflict dyad agrees to settle the incompatibility. During the 1975–2018 period, there were 78 full peace agreements. An example of full peace agreements is the “Inter-Congolese Political Negotiations – The Final Act”, signed in 2003 in the Democratic Republic of Congo. The Government and all main warring parties and civil society actors signed this full peace agreement that ended the conflict between the signatories and provided for elections, interim governance, and a new constitution.

The second category, partial peace agreement, is defined as an agreement where the parties of at least one conflict dyad agree to settle a part of the incompatibility. In some cases, a peace process is pre-planned to include several agreements dealing with different aspects of the conflict. In those cases, each separate agreement on a specific aspect of the incompatibility is categorized as a partial peace agreement in the dataset and a conflict is not regarded as solved until the final agreement is concluded. An example of this kind of

agreement is the peace process in Sudan, where partial peace agreements were signed over security issues, wealth-sharing, power-sharing, and administration of certain areas before the final peace agreement was concluded in 2005, formally ending the conflict. Other partial peace agreements are signed when the warring parties agree on some or most aspects of an incompatibility but the peace agreement notes outstanding issues and postpones them to be solved in later negotiations. The status of Jerusalem in peace agreements between the Government of Israel and Fatah¹⁴ is a notable example of this kind.

A peace agreement is also considered as partial when conflict issues are delegated to a commission. An example is the “Revitalized Agreement on the Resolution of the Conflict in the Republic of South Sudan” (R-ARCSS) concluded in 2018 between the Government of South Sudan and SPLM/A-IO (Sudan People’s Liberation Army/Movement in Opposition). In this case, the relevant incompatibility was regulated through a power-sharing deal. A part of the conflict issue was also about the boundaries and the number of states of South Sudan. This issue was delegated to an Independent Boundaries Commission that would work for three months attempting to solve the issue. Overall, in 1975–2018, there were 199 partial peace agreements.

The third category includes peace process agreements. These are agreements where at least one conflict dyad agrees to initiate a process to settle their incompatibility. A typical peace process agreement contains a detailed agenda for talks, but in some cases the parties only agree to initiate negotiations on substantive issues, such as the territorial status of a region. In many high-profile peace processes (for instance, the 1990–1996 peace process in Guatemala), a number of agreements dealt with the agenda of talks before approaching conflict issues. The UCDP records 78 peace process agreements for the period between 1975 and 2018.

Peace agreements include different provisions designed to solve an incompatibility. Conflicts fought over government incompatibilities and those fought over territorial issues may sometimes require different solutions. The main ways for managing the incompatibility in intrastate conflicts over government include making provisions for elections, in some cases along with forming an interim government and giving a rebel group the right to become a political party. Another solution for conflicts over government involves various forms of power-sharing – either by integrating rebel leaders/members into the government and/or civil service, or by providing a specific quota for a former rebel or ethnic group in future governments. The most common solution in intrastate conflicts over territory has been granting a region some form of local governance and cultural freedoms, such as allowing a group to speak their native language. The promise of elections and provisions for regional development in the disputed region are other points that are common for peace agreements in conflicts over territory.

Some examples of research articles based on the UCDP Peace Agreement Dataset that have focused on different solutions to the conflict incompatibility are presented below.

Vast literature has investigated the connection between power-sharing provisions, intrastate conflict and the result whether or not power-sharing has had a positive, negative or no effect on peace. Some studies on power-sharing in peace agreements have been based on the UCDP Peace Agreement Dataset and the datasets that have been built on it, such as the Implementation of Pacts (IMPACT) data¹⁵ and the Power-Sharing Event Dataset (PSED).¹⁶

Table 1. Political provisions in peace agreements in conflicts, 1975–2018

Political provisions	All peace agreements	Full agreements over government	Full agreements over territory
Elections	29%	63%	30%
Interim government	17%	30%	4%
Local government	16%	20%	39%
Integration into government	15%	35%	13%
Regional development	15%	11%	26%
Institutional power-sharing	14%	24%	22%
The right to become a political party	12%	39%	0%
Cultural freedoms	11%	11%	39%
Integration into civil service	9%	22%	4%
Autonomy	6%	4%	22%
Local power-sharing	6%	6%	17%
Referendum on future status	4%	2%	13%
Federalism	4%	4%	1%
Independence	1%	1%	0%
Number of agreements	355	54	23

Basing their study on the IMPACT dataset, A.K.Jarstad and D.Nilsson (2008)¹⁷ studied if implementation of power-sharing provisions in peace agreements were the key to durable peace. They concluded that even after being implemented, governmental power-sharing pacts proved to be somewhat less effective than military and territorial power-sharing pacts.

Another study by M.Ottman¹⁸ used the PSSED data with the UCDP Georeferenced Event Dataset (UCDP GED)¹⁹ and looked at two other types of power-sharing provisions in peace agreements – personalized and structural power-sharing – to see how different types of power-sharing affect the level of violence in the conflict with the participation of rebel groups outside of the agreement. His study found that personalized power-sharing was associated with lower levels of battle deaths while structural power-sharing was associated with higher fatality numbers.

W.Maekawa (2021) who relies on the UCDP Peace Agreement Dataset and PSSED takes a new approach and looks at how territorial power-sharing arrangements can solve intrastate conflicts over government.²⁰ She argues that the main problem with territorial power-sharing provisions (for example, through including autonomy arrangements in a peace agreement) is that it eventually provokes secessionism. However, for conflicts over government the same solution can be used without this fear, since in this case secession is not on the political agenda for the groups involved. Still, those warring parties that fight over incompatibilities concerning government may benefit from territorial power-sharing, since in some cases they have limited territorial claims besides a broader political agenda. The local

claims might be portrayed as a fight for federalism or ethnic recognition. Maekawa finds that, in conflicts over government, including territorial power-sharing provisions in a peace agreement increases chances for the survival of an agreement and the likelihood of a further peace agreement to be reached with another warring party.

Another line of research concerns the relationship between provisions regarding elections and conflict recurrence. A.M.Matanock (2017) studied if elections after a negotiated settlement reduced the risk of conflict recurrence.²¹ She looked at cases where warring parties added electoral participation provisions in peace agreement (i. e. clear expectations that elections were going to be held on a set date) and provisions that legalized rebel groups as political parties. The study found that “although post-conflict elections as a whole do not produce peace, electoral participation provisions are associated with an 80% increase in the odds that peace endures”.²² In the 2018 study that built upon and developed this idea, Matanock found that while no peace agreements included such electoral participation provisions until the end of the Cold War, those types of provision appeared in nearly half of all agreements since then.²³ She argued that warring parties chose to include electoral participation provisions to engage those international actors who could enforce the deals and help the warring parties to overcome commitment problems.

IV. Trends in the UCDP Peace Agreements Dataset

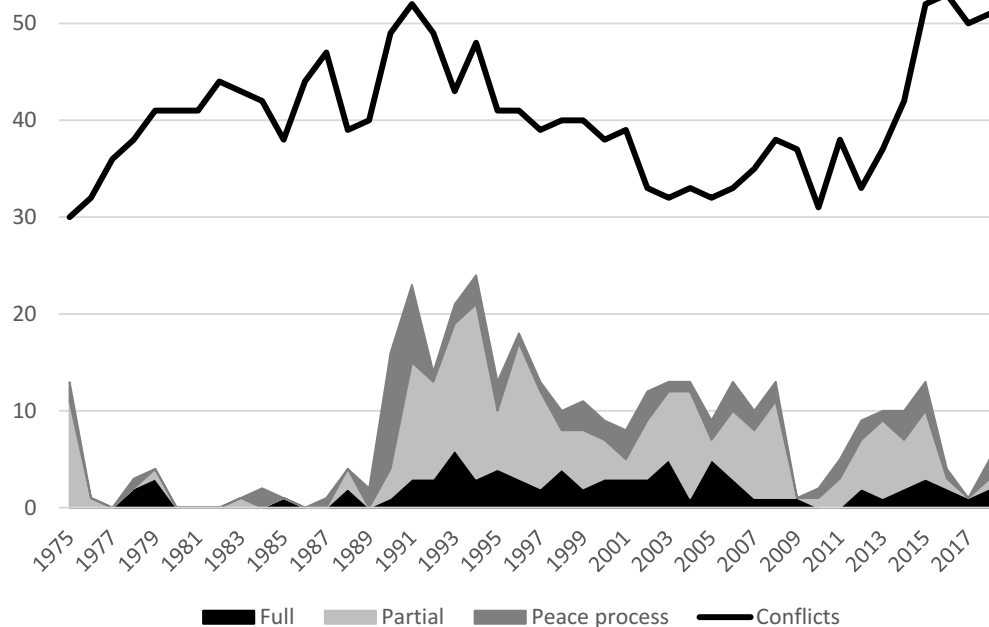
Turning to the general trends that can be discerned on the basis of the UCDP Peace Agreement Dataset, it can be seen that the number of peace agreements per year fluctuated between 0 and 24 during the 1975–2018 period.

The 1970s and the 1980s were two decades with low numbers of peace agreements in general. During this period five years saw no peace accords signed at all. Many conflicts were fought over ideology and warring parties were often supported by one of the superpowers – the United States or the Soviet Union.

The number of peace agreements increased sharply after the end of the Cold War. The culmination in the number of peace agreements corresponded with a peak in the number of conflicts in the early 1990s. Between 1991 and 1994, the UCDP reported a high number of active conflicts. In the same period the data shows a similar peak in the number of peace agreements: 82 peace agreements were concluded in 28 conflicts involving 40 dyads. The highest number of peace agreements was recorded in 1993, which was followed by a rise in the number of partial peace agreements for four years. The number of full peace agreements reached a peak in 1993 when six such agreements were concluded. Most of the dyads – pairs of actors who signed peace agreements in the 1990s – were still actively fighting each other when concluding their agreements. In fact, the UCDP registered termination of as many as seven conflicts (including conflicts in El Salvador and Mozambique) due to peace agreements concluded between 1991 and 1994.

At the end of the 1990s, the world experienced decline in the number of peace agreements corresponding to a decline in the number of conflicts. The trend of decline in both conflicts and peace agreements was broken in early 2010s. However, this time the rise in armed conflicts was not followed by the same sharp increase in the number of peace agreements, as it was the case in the 1990s.

Figure 1. Conflicts and peace agreements by type, 1975–2018



The new peak in the number of conflicts was reached between 2015 and 2018, when UCDP reported a similar number of active conflicts as during the 1991–1994 period. However, compared to the early 1990s, this period experienced fewer peace agreements: only 23 peace agreements were concluded in 14 conflicts involving 15 dyads. Of those, only one peace agreement led to conflict termination²⁴ in 2015–2018: the 2016 “Final Colombian Peace Agreement” between the government of Colombia and Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). However, in 2018 this conflict restarted with participation of two non-signatory groups: the smaller National Liberation Army (ELN) and the splinter faction of FARC dissidents.²⁵

V. Conclusion

The UCDP Peace Agreement Dataset has now been available for 15 years. A number of studies have benefitted from the interconnectedness between the UCDP Peace Agreement data and UCDP’s other data resources and combined the UCDP Peace Agreement data with that from other academic datasets. In particular, the studies that benefitted from the dyadic focus of the UCDP Peace Agreement dataset and from its inclusion of agreements dealing with the conflict incompatibility have shown that dyadic peace is possible and suggest how power-sharing may work as a way to end conflict.

ENDNOTES

¹ Harbom L., Högbladh S., Wallensteen P. Armed conflict and peace agreements // *Journal of Peace Research*. 2006. V. 43. № 5. P. 617–631.

² Fortna V.P. *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*. – Princeton: Princeton University Press, 2004; Licklider R. The consequences of negotiated settlements in civil wars, 1945–1993 // *American Political Science Review*. 1995. V. 89. № 3. P. 681–690; Hartzell C.A. Explaining the stability of negotiated settlements to intrastate wars // *Journal of Conflict Resolution*. 1999. V. 43. № 1. P. 3–22; Wallensteen P. *Understanding Conflict Resolution*. – London: Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications, 2002.

³ An armed conflict is defined by the UCDP as “a contested incompatibility that concerns government and/or territory where the use of armed force between two parties, of which at least one is the government of a state, results in at least 25 battle-related deaths in one calendar year”.

⁴ Harbom L., Högbladh S., Wallensteen P. Armed conflict and peace agreements // *Journal of Peace Research*. 2006. V. 43. № 5. P. 617–631.

⁵ Pettersson T., Högbladh S., Öberg M. Organized violence, 1989–2018 and peace agreements // *Journal of Peace Research*. 2019. V. 56. № 4. P. 589–603.

⁶ For instance, in the PA-X Peace Agreement Dataset (University of Edinburgh), this agreement is coded as part of the “UCDP Sudan: Government Conflict”. For more detail on the PA-X dataset, see the next article in this issue: Badanjak S. The PA-X Peace Agreement Database: reflections on documenting the practice of peacemaking // *Pathways to Peace and Security*. 2021. № 2(61). P. 24–42.

⁷ Kay S., Higgins G., Traversi J., Boswall R. *A Report on the Lundin Case*. Report by independent international lawyers. – London: Bedford Row International, 2021. URL: <https://www.reportlundinsudan.com/background> (accessed 1 November 2021).

⁸ Nilsson D. Partial peace: rebel groups inside and outside of civil war settlements // *Journal of Peace Research*. 2008. V. 45. № 4. P. 479–495.

⁹ Manning C., Smith I. Political party formation by former armed opposition groups after civil war // *Democratization*. 2016. V. 23. № 6. P. 972–989.

¹⁰ Akcinaroglu S. Rebel interdependencies and civil war outcomes // *Journal of Conflict Resolution*. 2012. V. 56. № 5. P. 879–903.

¹¹ Nilsson D. Anchoring the peace: civil society actors in peace accords and durable peace // *International Interactions*. 2012. V. 38. № 2. P. 243–266.

¹² Anderson M.J., Swiss L. Peace accords and the adoption of electoral quotas for women in the developing world, 1990–2006 // *Politics and Gender*. 2014. V. 10. № 1. P. 33–61.

¹³ Krause J., Krause W., Branfors P. Women's participation in peace negotiations and the durability of peace // *International Interactions*. 2018. V. 44. № 6. P. 985–1016.

¹⁴ “Fatah” (“Conquest” or “Opening” in Arabic), an inverted acronym of Ḥarakat al-Taḥrīr al-Waṭanī al-Filasṭīnī (“Palestine National Liberation Movement”), – is a Palestinian political party that forms the largest faction of the multi-party national liberation movement and organization, the Palestine Liberation Organization (PLO). Mahmoud Abbas, the President of the Palestinian Authority, is a member of Fatah.

- ¹⁵ Jarstad A.K., Nilsson D. From words to deeds: the implementation of power-sharing pacts in peace accords // *Conflict Management and Peace Science*. 2008. V. 25. № 3. P. 206–223.
- ¹⁶ Ottmann M., Vuellers J. Power-Sharing Event Dataset (PSED). Harvard Dataverse. 2015. V. 1. URL: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/29657>.
- ¹⁷ Jarstad A.K., Nilsson D. Op. cit.
- ¹⁸ Ottmann M. Peace for our time? Examining the effect of power-sharing on postwar rebellions // *Journal of Peace Research*. 2020. V. 57. № 5. P. 617–631.
- ¹⁹ Sundberg R., Melander E. Introducing the UCDP georeferenced event dataset // *Journal of Peace Research*. 2013. V. 50. № 4. P. 523–532.
- ²⁰ Maekawa W. Strategic territorial power-sharing and multi-party bargaining in civil wars // *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*. 2021. V. 27. № 1. P. 91–117.
- ²¹ Matanock A.M. Bullets for ballots: electoral participation provisions and enduring peace after civil conflict // *International Security*. 2017. V. 41. № 4. P. 93–132.
- ²² Ibid. P. 95.
- ²³ Matanock A.M. External engagement: explaining the spread of electoral participation provisions in civil conflict settlements // *International Studies Quarterly*. 2018. V. 62. № 3. P. 656–670.
- ²⁴ Note that a conflict is not recorded as terminated until all active dyads have ceased fighting. Thus, a conflict-dyad can be terminated due to a peace agreement, but the conflict as such will continue to be recorded as active as long as another rebel group keeps fighting. Termination of a conflict by a peace agreement is coded for years were the conflict activity drops below 25 deaths in the same year as the agreement was signed.
- ²⁵ Matanock A.M. External engagement.

BIBLIOGRAPHY

- Akcinaroglu S. (2012). Rebel interdependencies and civil war outcomes. *Journal of Conflict Resolution*. V. 56. No. 5. P. 879–903. DOI: 10.1177/0022002712445741.
- Anderson M. J. and Swiss L. (2014). Peace accords and the adoption of electoral quotas for women in the developing world, 1990–2006. *Politics & Gender*. V. 10. No 1. P. 33–61. DOI: 10.1017/S1743923X13000536.
- Badanjak S. (2021). The PA-X Peace Agreement Database: reflections on documenting the practice of peacemaking. *Pathways to Peace and Security*. No. 2(61). P. 24–42. DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-24-42.
- Fortna V.P. (2004). *Peace Time: Cease-Fire Agreements and the Durability of Peace*. Princeton: Princeton University Press.
- Harbom L., Högladh S., and Wallensteen P. (2006). Armed conflict and peace agreements. *Journal of Peace Research*. V. 43. No. 5. P. 617–631. DOI: 10.1177/0022343306067613.
- Hartzell C.A. (1999). Explaining the stability of negotiated settlements to intrastate wars. *Journal of Conflict Resolution*. V. 43. No. 1. P. 3–22. DOI: 10.1177/0022002799043001001.
- Jarstad A.K. and Nilsson D. (2008). From words to deeds: the implementation of power-sharing pacts in peace accords. *Conflict Management and Peace Science*. V.25. No. 3. P. 206–223. DOI: 10.1080/07388940802218945.

- Krause J., Krause W., and Branfors P. (2018). Women's participation in peace negotiations and the durability of peace. *International Interactions*. V. 44. No. 6. P. 985–1016.
DOI: 10.1080/03050629.2018.1492386. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/03050629.2018.1492386?needAccess=true>.
- Licklider R. (1995). The consequences of negotiated settlements in civil wars, 1945–1993. *American Political Science Review*. V. 89. No. 3. P. 681–690. DOI: 10.2307/202982.
- Maekawa W. (2021). Strategic territorial power-sharing and multi-party bargaining in civil wars. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*. V. 27. No. 1. P. 91–117. DOI: 10.1515/peps-2020-0020.
- Manning C. and Smith I. (2016). Political party formation by former armed opposition groups after civil war. *Democratization*. V. 23. No. 6. P. 972–989. DOI: 10.1080/13510347.2016.1159556.
- Matanock A.M. (2017). Bullets for ballots: electoral participation provisions and enduring peace after civil conflict. *International Security*. V. 41. No. 4. P. 93–132. DOI: 10.1162/ISEC_a_00275.
- Matanock A.M. (2018). External engagement: explaining the spread of electoral participation provisions in civil conflict settlements. *International Studies Quarterly*. V. 62. No. 3. P. 656–670. DOI: 10.1093/isq/sqy024.
- Nilsson D. (2008). Partial peace: rebel groups inside and outside of civil war settlements. *Journal of Peace Research*. V. 45. No. 4. P. 479–495. DOI: 10.1177/0022343308091357.
- Nilsson D. (2012). Anchoring the peace: civil society actors in peace accords and durable peace. *International Interactions*. V. 38. No. 2. P. 243–266. DOI: 10.1080/03050629.2012.659139.
- Ottmann M. (2020). Peace for our time? Examining the effect of power-sharing on postwar rebellions. *Journal of Peace Research*. V. 57. No. 5. P. 617–631. DOI: 10.1177/0022343319883676.
- Ottmann M. and Vuellers J. (2015). Power-Sharing Event Dataset (PSED). *Harvard Dataverse*. V. 1. DOI: 10.7910/DVN/29657. URL: <https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/29657>.
- Pettersson T., Högladh S., and Öberg M. (2019). Organized violence, 1989–2018 and peace agreements. *Journal of Peace Research*. V. 56. No. 4. P. 589–603. DOI: 10.1177/0022343319856046.
- Sundberg R. and Melander E. (2013). Introducing the UCDP georeferenced event dataset. *Journal of Peace Research*. V. 50. No. 4. P. 523–532. DOI: 10.1177/0022343313484347.
- Wallensteen P. (2002). *Understanding Conflict Resolution*. London: Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications. 320 p.

PA-X PEACE AGREEMENTS DATABASE: REFLECTIONS ON DOCUMENTING THE PRACTICE OF PEACEMAKING*

Sanja Badanjak**

University of Edinburgh

ORCID: 0000-0003-4207-9696

© S.Badanjak, 2021

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-24-42

Abstract Since its first release in the form of the PA-X Peace Agreements Database, the initial project undertaken by the University of Edinburgh's Political Settlements Research Programme has seen four more data releases. Multiple data and visualisation projects stemmed from PA-X. The article provides an update to the initial introduction to the PA-X data and discusses the key lessons learned from the processes of data collection, analysis, and visualisation. This assessment is undertaken in two key areas: first, with regard to the process of "building" a dataset and database; second, with regard to the substantive findings and trends gleaned from the PA-X data on peace agreements and peace processes. The place and impact of this database in the context of peace and conflict studies are also assessed. Data resources pertaining to this field of inquiry are explored, with the focus on the ways in which the PA-X data can be used in conjunction with other datasets on peace and conflict. Finally, the future development of PA-X is addressed. It is argued that keeping up with the direction of the research literature in the field requires that the data on peace processes and peace agreements are better disaggregated, in terms of actors and groups signing deals, and in terms of spatial and temporal coverage of the signed peace deals.

Keywords peace agreements, peace and conflict datasets, data analysis, methodology, data visualisation, peace and conflict studies

Название База данных PA-X по мирным соглашениям: проблемы документирования и фиксирования миротворческих практик

Аннотация За годы, прошедшие после выхода первой базы данных по мирным соглашениям PA-X, в развитие первоначального проекта Программы по исследованиям политических урегулирований Эдинбургского университета, было осуществлено еще четыре выпуска массивов данных. База PA-X также

* PA-X is produced and maintained by the team at the University of Edinburgh Law School, based on the work of Professor Christine Bell (Bell C. On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria. – Oxford: Oxford University Press, 2008). Christine Bell is the principal investigator, the present author is data manager, and the remainder of the authors of the PA-X Codebook vitally contribute to the data management, production, and development process (Bell C., Badanjak S., Beaujouan J., Epplé T. et al. PA-X Peace Agreements Database and Dataset. Version 5. – Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh, 2021). The PA-X Peace Agreements Database is an output of the Political Settlements Research Programme funded by UK's Foreign, Commonwealth and Development Office.

** Sanja Badanjak (Croatia) is a Post-Doctoral Research Fellow at the School of Law, University of Edinburgh, UK. Саня Баданджак (Хорватия) – научный сотрудник Школы права Эдинбургского университета, Великобритания.

стала основой целого ряда проектов по сбору, кодификации, анализу и визуализации данных. Статья содержит обновленный обзор первоначальной методологии базы ПА-Х и ключевых уроков, которые можно извлечь из процессов сбора, анализа и визуализации соответствующих данных. Этот анализ сосредоточен на двух областях: во-первых, на процессе создания базы и коллекций (рядов) данных, а во-вторых, на тех существенных результатах, выводах и тенденциях, которые выявлены на основе изучения данных ПА-Х по мирным соглашениям и процессам мирного урегулирования. Также проведена оценка места и значения этой базы данных в контексте исследований мира и конфликтов. Рассмотрены и другие, аналогичные научные ресурсы в этой области; особое внимание уделено тому, каким образом данные ПА-Х могут быть использованы в сочетании с другими массивами данных о мире и конфликтах. Наконец, намечены направления будущего развития базы данных ПА-Х. Сделан вывод о том, что для того, чтобы соответствовать современному уровню исследований по проблемам мира и конфликтов, требуется более глубокая дезагрегация и детализация данных о мирных процессах и соглашениях, особенно в отношении акторов и группировок, являющихся участниками таких договоренностей, а также углубленный анализ пространственных и временных характеристик подписанных мирных соглашений.

Ключевые слова мирные соглашения, пакеты данных по проблемам мира и конфликтов, анализ данных, методология, визуализация данных, исследования мира и конфликтов

I. Introduction

In most armed conflicts, attempts to broker peace run parallel to ongoing conflict and contention. In fact, one may find that these attempts can start before conflict has broken out. However, for the most part, we see peace negotiations intensify or begin as the conflict continues or even escalates. Not all negotiations result in an agreement, and even those that do often reach a settlement that is inconclusive and fleeting. Nevertheless, the practice of peacemaking persists, even as it has undergone significant changes. These changes include fewer and fewer wide-ranging comprehensive agreements reached in large-scale internationalised peace processes and a turn of the third parties to alternative modes of negotiation, including increased reliance on local, geographically limited negotiations.

The PA-X Peace Agreements Database, based at the University of Edinburgh Law School and publicly available at www.peaceagreements.org, serves as a repository and data resource on this practice and the changes taking place therein. PA-X records all publicly available, formal, written, and signed instances of peace agreements reached in any significant armed conflict since 1990 and until present day. Since its first publication in 2018, PA-X has seen four additional releases, the most recent of which expanded the database to update it through June 2021 and contains a total of 1915 agreements. The PA-X datasets also include PA-X Gender¹ and PA-X Local,² both functioning as sub-databases of the main collection. While the database as a whole serves as an archive of formal agreements, it also endeavours to provide a database for day-to-day use by mediators and diplomats, as well as a qualitative and quantitative data source for social and political scientists, legal scholars, and other researchers.

This article provides a perspective on PA-X from within the PA-X team. It describes the database's core features and assesses the key points learned from the data

collection process thus far. The main broader argument is that data resources available in the study of peace processes do not go far enough in providing detailed, micro-level data for social research. In order to support the expansion of knowledge and methodologies for the study of conflict dynamics and peace processes, the future iterations of this data resource need to be disaggregated, so that they relate to specific organised armed groups and state actors. They also need to be better defined in terms of geographic areas they pertain to, with improved geocoding and matching to subnational units.

Section II of the article describes PA-X, its main features, components, the process by which a signed agreement becomes part of the public database and datasets, and some lessons gleaned from the practice of providing research data. In Section III, the PA-X data are placed in context: the features that make PA-X distinct yet complementary to the other data resources on peace agreements are shown, and a brief overview of the use of PA-X in social science literature since the database's initial publication is provided. Finally, in Section IV, key lessons learned concerning the data on peace agreements and peace processes are assessed. The article concludes with plans for improvements of the PA-X Database.

II. About PA-X

The scope of the PA-X collection relies on a core definition of peace agreement as a “formal, publicly available document, produced after discussion with conflict protagonists and mutually agreed to by some or all of them, addressing conflict with a view to ending it”.³ As a publicly available collection of 1915 formal and publicly available documents, PA-X serves as an archive of formal attempts to resolve interstate, intrastate, and local armed conflicts, covering the period from 1990 to present day.

Taking into account that many instances of agreements were concluded well after the end of actual fighting, an agreement is included in PA-X if it was signed after January 1, 1990, and if the conflict that it addresses is ongoing or has ended at some point during 50 years prior to the signing of the agreement. Hence, we see in PA-X some agreements that somewhat stand out, as they formalize a settlement between the sides long after the war itself had ended. For instance, the 1990 *Joint Statement of Confidence-Building Measures, including an Information and Consultation System and Safety Measures for Air and Maritime Navigation*⁴ resolves outstanding issues from the Falklands war, even as the war itself ended in 1982. The 1990 *Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany (four plus two agreement)* is at the tail end of this fifty-year cut-off, as it was signed 45 years after World War II had ended, forming a final agreement between Germany and the Allies, and making way for Germany's reunification.⁵

The two PA-X sub-databases, PA-X Gender⁶ and PA-X Local,⁷ contain subsets of the full PA-X data. PA-X Gender focuses on a more detailed coding of agreements that are in some way dealing with women, girls, and gender, while PA-X Local provides more detail on the agreements that refer to a relatively small geographic area, affected by localised conflict dynamics. Each of these sub-datasets can be accessed via its own website⁸ where search tools and codebooks for them are also available. The PA-X Local sub-database features a slightly different approach from the main PA-X database, as it also takes into account the details of the locale and the process of negotiations and records the central longitude and latitude of the locales to which the agreements pertain.

While PA-X in its current form was released in 2018, the database itself has roots in the data collected by Christine Bell and published a decade earlier.⁹ The agreements were compiled in a simple database that made available the core list of documents that fit the criteria of agreements, as well as the key issues they aimed to regulate. Work on the expanded and updated database started in 2015, with the initial version of the PA-X Gender data released in 2016 and the full PA-X made publicly available in 2018. Since 2018, PA-X has seen four additional updates, updated PA-X Gender dataset, and the addition of a collection of local agreements, PA-X Local. The team working on PA-X has relied and built upon these experiences to develop three additional resources: the “PeaceFem app”, the dataset and tracker of ceasefires in a time of the Covid-19 pandemic,¹⁰ and the dataset of vaccination ceasefires.¹¹

Table 1. PA-X frequencies, agreement/stage, and agreement/conflict levels

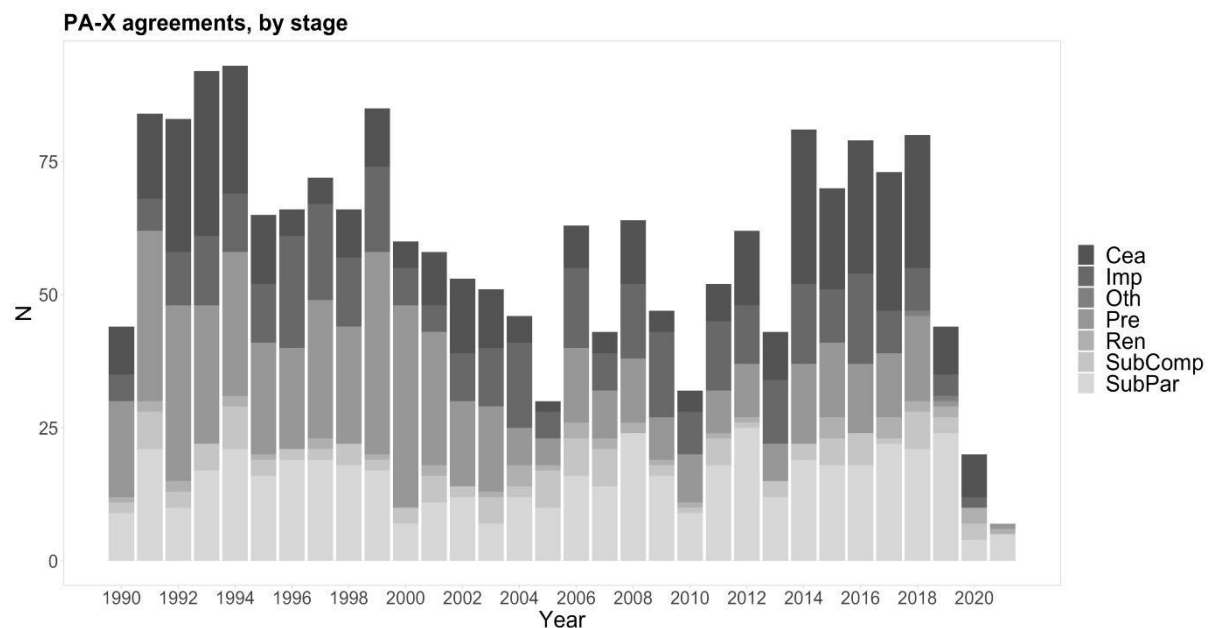
	Pre-negotiation or process agreements	Substantive but partial agreements	Substantive comprehensive agreements	Implementation or renegotiation agreements	Renewals	Ceasefires	Other	Total
Interstate agreements in <i>interstate</i> conflicts	11	33	7	17	2	4	0	74
Interstate agreements in <i>intrastate</i> conflicts	63	5	55	91	9	21	0	244
Intrastate agreements	413	285	83	207	34	257	0	1279
Local agreements	34	121	21	22	1	117	2	318
Total	521	494	116	337	46	399	2	1915

In the course of three years between the project’s start and the initial release of PA-X database in 2018, Bell and the PA-X team worked on collecting agreements, digitising, translating, and topic-coding them and cooperated with the University of Edinburgh Information Services to develop the database and front-end search tools. All this was needed for PA-X to become an archive of documents, a repository of machine-readable texts of agreements, and qualitative and quantitative database and collection of datasets. Additionally, the front-end, i. e. the database website and search tools, had to be made accessible and user-friendly for practitioners, researchers, citizens, and diplomats. This meant that multiple formats and ways of approaching the data were needed. For example, historians may be interested in original documents, while mediators may wish to see a full collection of past agreements in a particular setting, and researchers may prefer to download a quantitative dataset that contains all markers that allow it to be merged with and compared to other datasets. The PA-X website currently allows accessing the data through all these ways.

Since PA-X has such a broad scope and aims, it can encompass a wide variety of documents that differ in purpose, inclusion of relevant actors, and issues covered. The full collection is important as an overview of the variety in peacemaking activity, but for most research purposes the PA-X data ought to be disaggregated in line with their main focus of interest. Two categories in the PA-X data allow core classification of documents and can be relied on for meaningful disaggregation of the data: “Agreement/conflict level” and “Stage”. Table 1 above shows the combinations of these two classifications and numbers of documents matching each combination.

“Agreement/conflict level” indicates the level of agreement (i. e. the signing sides) and the level of conflict to which the agreement pertains (see rows in *Table 1*). Two of the options are fairly straightforward: first, agreements between countries, aiming to resolve interstate conflict (*interstate* agreements), and second, those between the internal conflict parties in a civil war (*intrastate* agreements). The interstate agreements in interstate conflicts are archetypical agreements, representing the situation of countries that wage war and then reach a formal settlement. They are, however, relatively and increasingly rare, with only 74 having been publicly signed since 1990. The agreements that contribute to resolving civil or intrastate wars have been the most common ones in the period since 1990, with 1279 such instances recorded in the database.

Figure 1. PA-X agreements, by stage



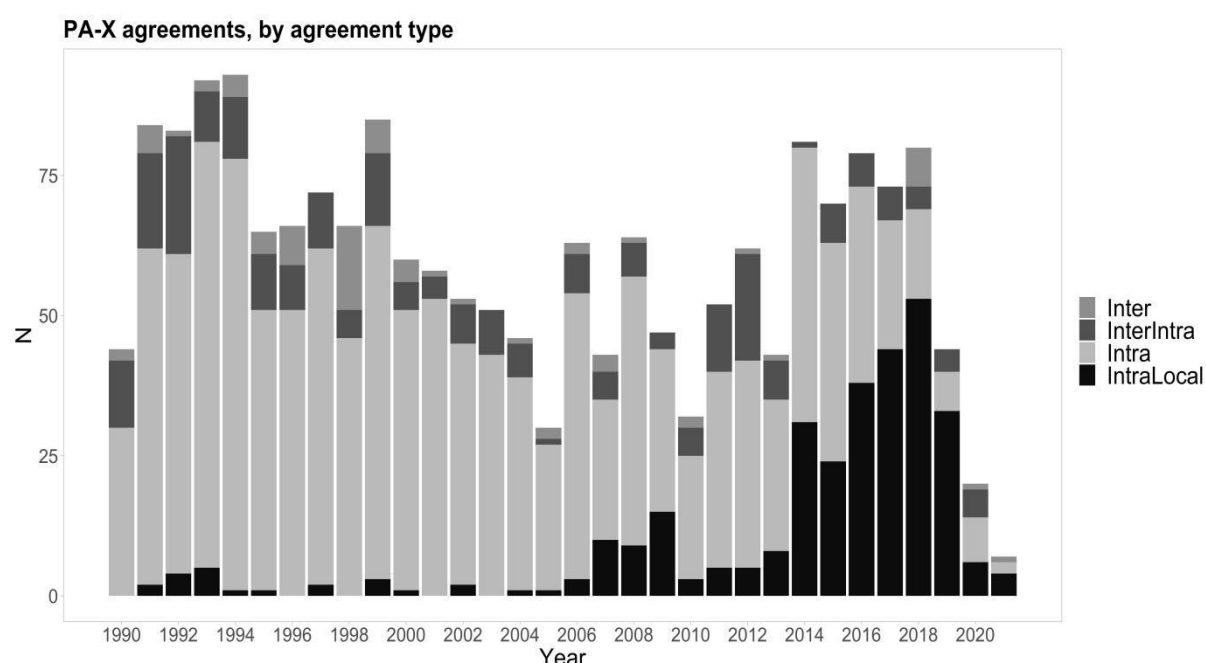
The two remaining types – *interstate agreements in intrastate conflicts* and *local agreements* – require additional explanation.

First, there are 224 interstate agreements in PA-X that deal with intrastate conflict. In these agreements, the main signatories are states or international organisations, though they are aimed at conflict resolution in one or more internal conflicts. For instance, many agreements signed in relation to the armed conflict in Bosnia and Herzegovina in the 1990s fall into this category, as they were signed not just by representatives of the parties directly engaged in fighting, but also by the neighbouring countries, the European Union, and others. These agreements are also common in the conflict in Northern Ireland, in Afghanistan, Liberia, Syria, and other cases. There are

also rare agreements that are signed by multiple states as the main parties, but address multiple conflicts, best exemplified by agreements in the Great Lakes Region in Africa, such as the 2006 *Pact on Security, Stability, and Development in the Great Lakes Region*.¹²

Second, the category of “local agreements” was added to PA-X in its second release, in 2019, as it became clear that many of the agreements, and particularly some of the newer ones reached in the African and Middle Eastern regional contexts, were geographically limited, with application limited to towns, villages, or even neighbourhoods. These cases prompted rethinking of some agreements with a similarly limited spatial scope that had already been included in the PA-X data, such as humanitarian ceasefires between lower-ranked officers in Bosnia and Herzegovina (for example, on transporting the wounded persons). With new agreements added to the database, and existing ones reconsidered, the database now contains 318 agreements classified as local.

Figure 2. PA-X agreements, by agreement/conflict type



Agreement stage (see columns in *Table 1*) is the second of the core categories we rely on for basic categorisation of agreements in the PA-X database. C.Bell discusses the development of this category, placing its functional understanding at the forefront.¹³ This initial categorisation has been expanded for the purpose of PA-X, driven partly by the variation found in the agreements. The category is derived from the notion of successive peace agreements, signed over the course of a peace process and moving from agreements where the sides make arrangements for the talks themselves to ceasefires, substantive agreements, implementation agreements, and then renewal or extension agreements. This linear progression of a peace process is understood as an ideal-type in the Weberian sense, an abstraction that elucidates the concept of the peace process and sheds light on the functional components that comprise it: individual agreements that aim to resolve particular problems at particular points in the peace process. The reality of peace processes, however, rarely follows this ideal-type: the

parties abandon some arrangements, wholly or partially, start new negotiations, recommit to older agreements, or return to fighting. Such processes, with multiple starts, stops, and setbacks, are shown in Figure 3 (see next section) that aggregates all peace processes in PA-X at once. It conveys a clear message that linear progression in peace talks is unexpected and rare.

Noting the agreement's stage is thus understood as identifying the agreement's core function and substantive scope. Most agreements address multiple types of issue, and PA-X designation of a "stage" refers to the document's primary aim. For instance, while many agreements contain some form of ceasefire provision(s), they are only designated as ceasefire agreements if reaching a ceasefire is the agreement's primary aim. As shown by Table 1, the classification introduced by the category of "stage" does create imbalances in the data, with some combinations of "stage" and "agreement/conflict level" producing very few cases of agreements.

Figures 1 and 2 show the over-time distribution of agreements in PA-X by their stage (see *Figure 1*) and agreement/conflict level (see *Figure 2*). Figure 2 in particular shows a relative decline in the number of agreements that aim to resolve the conflict as a whole – with fewer purely intrastate agreements being recorded and local agreements negotiated in their place. Together, these figures suggest that peace processes understood as attempts to bring major warring sides to the negotiating table may be on the wane: in Figure 1, the pre-negotiation agreements that should serve to kick off a peace process, are fewer and fewer, overtaken in frequency by ceasefire agreements. While the increase in local agreements may be a by-product of better data collection methods and increased public relations and information activities on the part of the international third parties, the decline of pre-negotiation agreements and broader intrastate agreements is evident even as data collection methods improve. All of this suggests a change in the way that peacemaking activities take place that, in turn, requires further upgrades in data collection to be made, in order to better capture subnational and subregional agreements, as will be further discussed below.

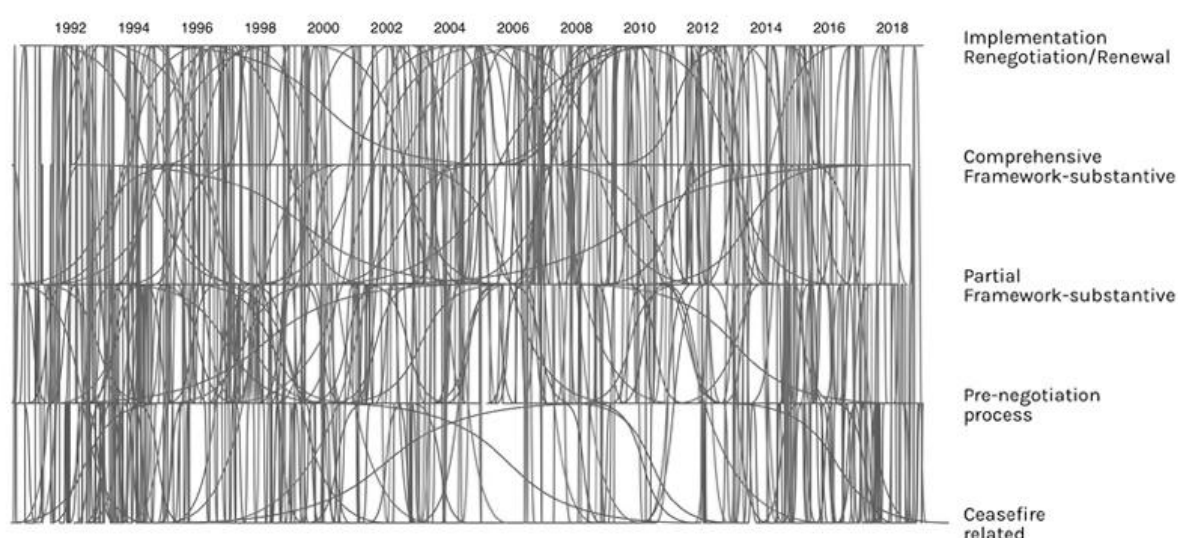
III. Agreement into data: how PA-X is made

The process through which a peace agreement document becomes part of the PA-X database consists of three parts: cataloguing, decision on publication, and data coding and entry. As the database also serves as an archive of agreements, each document is catalogued, uploaded to the database in pdf format, translated, and transcribed into plain text, so that it may be machine readable. At that point, the decision is made on whether a document qualifies as a peace agreement, according to criteria outlined above – and if it does, it is assigned to a human coder for data entry. Over the years, most of the coding was done by the core PA-X team,¹⁴ guided by the coding manual initially developed by Christine Bell, and expanded with the team's support. It is important to note that the PA-X coding team has been cross-disciplinary and multilingual, composed of legal scholars and political scientists with regional expertise. The reliability of the data is ensured by joint team discussions of any uncertain issues in data coding; decisions made on any borderline issues are both recorded in the coding manual and are available to access by using a Q&A function on the database back end. This function enables coders to refer a question to the lead investigator, whose response is then recorded alongside the question and is made available to all coders. All agreements in a new batch are catalogued and uploaded and all the data are entered – and there are 271 data points to be entered for each agreement, with additional 53 and 30 parameters to be entered in PA-X Gender and PA-X Local, respectively. Once that is

done, a data release is scheduled. As new additions to PA-X are done in batches of 20 to 50 agreements, releases are planned at least once a year, with current plans for maintaining and updating the database extending through 2026.

Producing a data resource is also a process of learning and developing best practices for data collections, management, and dissemination. In terms of lessons for data management and preservation of integrity and reliability of the data, the mechanisms for recording decisions have been vital. This helps clarify the extent of variation found in peace negotiation practice, as each new release leads to new questions and new issues that arise in the process of classifying the agreement provisions, often prompting additions to the coding manual. The record of decisions contained in the manual has become a most valuable resource for the maintenance of the data. Surprisingly, the process is also instructive in terms of designing user interfaces – an area that is important, but often marginalised by simple data provision via download that characterises most publicly available datasets in the social sciences.

Figure 3. “Messy Timelines”: an overview of meandering nature of peace processes¹⁵



The lessons on data dissemination and user interfaces gleaned from the PA-X working process have been somewhat surprising, from the point of the core purposes with which various users approach the data and web interface. The initial thinking behind the web search design aimed at providing users with options to choose from. Having been aware of the variety of foci in the study of peace agreements, the PA-X team wanted to provide users a way to access the data that would allow all to craft the search results as they saw fit. However, while some users approached the data interface in this way, many found it complex and overwhelming, particularly if their interest went beyond looking at data collections for particular countries. For instance, while PA-X contains the largest publicly available collection of formal, written ceasefires, from a user interested in those ceasefire agreements only, to get to this collection, it is required to make selections on the “Advanced search” page, and then find his/her way to the “Stage” drop-down menu and select “Ceasefires” from there. In sum, it was found that users want simplicity, but the one that nevertheless allows for a wide range of choices. The next stage of PA-X development will feature simplified search tools and designated pages for specific PA-X Collections, such as datasets on ceasefires, interstate agreements, agreements that form interim arrangements, and the like.

The requirement of simple access to data does not mean that PA-X should be reduced to provide fewer ways to access the data. The data will still be available to download in a variety of formats, including .csv format for the corpus of texts and quantitative datasets. The PA-X team has also come to rely on the data visualisation as a tool that quickly conveys complex ideas (e. g., the messy timeline, as shown by *Figure 3*) and has added the option of visualising any database search result as an interactive timeline. An additional access point for using and understanding the PA-X data is in the process of being developed: the PA-X API (application programming interface). As the PA-X data were increasingly used in web-based visualisations¹⁶ (maps, timelines, and graphs of various types) and in applications such as “PeaceFem App”,¹⁷ the need of an API became more apparent, as it could directly feed into the visualisations and apps. The visual representations of data have been important for engagement with audiences that are not strictly academic or research-oriented, and developing such visualisations has become a key part of the PA-X dissemination plans. The API will also assist academic researchers by enabling them to get the most recent release of PA-X data directly from the data source via their data analysis software.

IV. PA-X in comparison and use

PA-X is by no means the only resource that provides data and information on peace agreements. It can be seen as complementing other resources, functionalities and aims of which overlap substantially across the databases and datasets. The main resources on peace agreements include the Peace Accords Matrix (PAM),¹⁸ Uppsala Conflict Data Programme (UCDP) Peace Agreements Dataset,¹⁹ “Language of Peace”,²⁰ the “United Nations Peacemaker”,²¹ United States Institute for Peace (USIP) Peace Agreements collection,²² Political Agreements in Internal Conflict (PAIC),²³ and ETH/UCDP/PRIO Ceasefires.²⁴ These datasets are compared in Table 2 below.

PA-X shares some features with each of these resources. Like “Language of Peace”, the USIP collection, and the “UN Peacemaker”, PA-X is striving to be the repository of agreements, allowing practitioners and qualitative researchers an easy access point to the full texts and key metadata and provisions. The main advantage of the PA-X database, as compared to these three resources, is in the wider scope of agreements: for instance, PA-X contains almost twice the number of documents available from the “UN Peacemaker” or “Language of Peace” (see *Table 2*). A further advantage of PA-X is the ability to make detailed searches on the PA-X website and download the data as filtered by the search. Finally, PA-X provides English-language translations of all agreements, as well as the documents in the original language, a feature missing from the “Language of Peace” collection, which comes closest to PA-X’s scope. Translations have been done by professional translators and in some cases by native speakers who are also project specialists on the PA-X team, which makes PA-X a unique English-language resource for studying peacemaking.

As a quantitative data resource, PA-X is most similar to the UCDP, PAM, and PAIC collections that provide download points for quantitative datasets that cover the metadata and substantive provisions.²⁵ Among these, the PAM database differs the most from PA-X and other datasets in terms of scope and aims, as it contains the main comprehensive agreements since 1990 and follows the implementation of key provisions. While the PAM database places an emphasis on the complexities of implementation of comprehensive agreements, PAIC focuses on key political agreements, and the UCDP Peace Agreements Database is limited to accords resolving incompatibilities between warring sides, PA-X emphasises the complex path taken prior

to comprehensive settlements (and often the path after such settlements break down). The reality of peace processes as non-linear and messy (as discussed above and illustrated by *Figure 3*) is well reflected by the PA-X database: the temporal ordering of agreements in a particular conflict can demonstrate the difficult path of conflict resolution. Additionally, PA-X is the only resource that provides peace agreements as a downloadable corpus of texts, facilitating text-as-data research on peace agreements and peace processes.

The PA-X dataset is also constructed with the aim of supporting research on armed conflict and peacemaking efforts and can be seen as complementing the data provided by the UCDP, the “Correlates of War” (CoW) project, and Armed Conflict Location and Event Dataset (ACLED)²⁶ databases on armed conflicts and violence. Thus, the PA-X dataset uses the UCDP conflict codes,²⁷ CoW war numbers,²⁸ and the ISO3²⁹ and Gleditsch-Ward³⁰ country codes. With these identification codes included for each agreement, researchers using quantitative data can aggregate and merge the PA-X data with any conflict- or country-level dataset. These features should be considered in conjunction with the PA-X website and search tool, where users can set the parameters of the data in which they are interested and download a customised data file. For instance, anyone interested in interstate agreements, or agreements concerning countries in Africa, or local agreements in Nepal can use the search function to download a quantitative data file or corpus of agreements that match their requirements.

The manner in which the PA-X data have been used over the years since its 2018 release confirms the importance of providing multiple access points and data formats: both qualitative and quantitative scholars have relied on PA-X in their work, and it has supported the development of the conceptual understanding of agreements, ceasefires, and their role in peace processes. Research based on PA-X has yielded interesting work on trends in agreement content: for example, C.Bell and K.McNicholl assessed the extent to which peace agreements have adopted a gender perspective,³¹ and R.Forster used the PA-X agreements to study implementation of mine action provisions.³²

Excellent examples of the use of PA-X in qualitative research come from A.Jamar,³³ B.Coe and K.Nash,³⁴ and C.Lacatus and K.Nash.³⁵ Jamar, for instance, uses the PA-X data as a basis for a qualitative study of how victims and victimhood are framed in peace agreements, examining specific provisions in detail through a custom-made qualitative coding procedure provided by “NVivo” software.³⁶ Coe and Nash focus on the role of regional and subregional organisations in Africa and their activities related to promotion of peace and security. They have added coding to 294 agreements from PA-X to assess these organisations’ roles. Lacatus and Nash assess the arrangements for safeguarding human rights found in a subset of 126 PA-X agreements. They discover that human rights most often end up localised in the hands of national institutions, with little reliance on international human rights regimes. PA-X is also used as a source for peace agreement documents in legal analysis, as done by M.Sosnowski³⁷ and by M.Adhikari in her analysis of peacebuilding processes.³⁸

There have been fewer examples of the use of PA-X in quantitative literature on peace and conflict, with some notable exceptions. For example, G.Clayton and V.Sticher³⁹ use PA-X as a quantitative resource, further sub-coding the ceasefires to show that ceasefire agreements vary in type and extent of bargaining issues they aim to resolve, and as such face different odds of survival. A.Duursma⁴⁰ uses PA-X in conjunction with the UCDP Peace Agreements Dataset and the “UN Peacemaker” to compile a dataset on negotiated settlements for the dyad-year data units. This dataset is used to reassess the role of African third parties in mediation. PA-X is also relied upon as a source on shifting the conceptual debates on peace processes and non-formalized

attempts to end conflicts or put them on pause, particularly in relation to successful linkage between concept and measurement. Y.Kapshuk,⁴¹ for instance, develops the concept of peace process, showing that both PA-X and other data resources ought to take better account of the difficulties in determining peace process boundaries.

When it comes to providing research data, PA-X has achieved its main aim, both in terms of qualitative and quantitative data it provides. It is regularly relied upon in a variety of research projects. However, as the research field moves forward, demanding more detailed and more disaggregated data, PA-X needs to expand to keep up. In the next section, four main areas are explored where the PA-X data should be improved to better match the on-the-ground attempts to make peace and resolve conflict.

V. What have we learned and where do we go from here?

There is a conceptual consistence in the PA-X data: the collection is well bounded by its core criteria: formal, signed, written agreements in armed conflicts, reached in the period since 1990. However, there is a tendency to understand the data as a collection of peace process outcomes, and to an extent, this is an acceptable way to think of the PA-X data, although not fully. When it comes to data on peace processes, PA-X, indeed, comes the closest to providing a comprehensive, comparative, consistent data resource on peace process progression or lack thereof. Nevertheless, even though PA-X comes close enough, it does not cover the full extent of information on peace processes, as four components are missing.

First, in practice, many negotiations result in failures and lead to neither formal, nor informal arrangements. If the parties tried to negotiate, but failed, this too ought to be included in some collection of data on peace processes. PA-X, however, does not collect information on such cases. Additionally, attempted talks may be exceedingly difficult to track and record, which puts in question the viability of respective data collection efforts. However, a study of peace processes ought to consider such cases to gain full insight into a variety of attempts to end or pause armed conflict, particularly if the research is focused on gaps between the warring sides on certain contested issues, as a failed attempt to negotiate shows how far the opposing sides' expectations are from each other and often from reality.

Second, negotiations between warring sides may result in informal deals, arrangements announced to the media only, or agreements that are signed but not published. Also, sometimes even failures to engage in talks result in one-sided proclamations and announcements of measures to halt violence. Ceasefires are cases in point: the reports of ceasefires are more common than records of formal agreements that fit the PA-X criteria. The PA-X team found this to be true while compiling the main PA-X database, but also confirmed this observation while developing the "Ceasefires in a Time of Covid-19 Tracker".⁴² During 2020–2021, while collecting formal agreements for PA-X and a variety of ceasefire-related events for the Tracker, the PA-X team found that the ratio of informal or one-sided ceasefire arrangements to formally agreed and written ceasefires is about 2.5:1. This general expectation was further supported by the ETH/UCDP/PRIO Ceasefires data collection effort that lists more than 2000 ceasefires for a period when PA-X finds just 891 (including ceasefire agreements and agreements that contain ceasefire provisions).⁴³ To better understand both peace processes and conflict dynamics, analyses ought to include these types of arrangements rather than relying on formal agreements alone.

Third, an in-depth analysis of peace processes, particularly for case study research, could consider a variety of drafts that the negotiating parties produce. These

drafts contain information on the sides' starting positions, issues that are vital to them, and those on which they may be willing to compromise. However, these documents are difficult to acquire and are likely to be considered and kept confidential, for internal use by actual negotiators. This poses numerous obstacles to research in terms of practical viability across settings and research ethics, as revealing confidential documents may cause harm to those involved in negotiations.

Finally, the difficulty in delineating peace processes is found not only at the start of a process when it may produce informal arrangements and numerous drafts, but also at its conclusion. In many cases, a peace process would continue through legislative and constitution-making measures. In fact, there are many clear instances in which a country's constitution forms the endpoint of a peace process, and as such the constitution is a final comprehensive peace agreement. When a constitution is, indeed, such an endpoint, it is included in PA-X as an agreement. The most recent release of PA-X contains 18 such constitutions. However, it is also possible that efforts to resolve an armed conflict continue through the use of legislative tools which are not covered in PA-X. Most notably, amnesties are often discussed in negotiations, and while some do make it into peace agreements that are signed, many are passed as laws or executive decrees. For instance, the Amnesties, Conflict and Peace Agreement (ACPA) dataset records 289 amnesty processes – and only 115 of them are enacted via a peace agreement.⁴⁴ A data resource or research project that is fully dedicated to recording peace process components would also need to include amnesties and other relevant tools of conflict resolution that are enacted in other types of processes.

In addition to matters that concern a broader understanding of peace processes and their place in conflict dynamics and resolution, the data already included in PA-X should be expanded to match the current efforts in political science that require the data resources to be disaggregated. Thus, rather than considering countries and conflicts, the impetus has in recent years turned to more focus on the micropolitics of conflicts and violence (as discussed by K.S.Gleditsch et al.),⁴⁵ with data provided at the level of each armed group⁴⁶ and for increasingly more specific locales.⁴⁷ This vector corresponds to the issues found when compiling data in PA-X. When considering agreements as they pertain to particular countries and conflicts, much nuance is lost, as each agreement may only refer to a portion of the national territory or a conflict area in question, and/or reflect a deal among some but not all conflict parties.

There is a potential for PA-X to provide more granular data, as it records the signing parties for all agreements. In addition, the agreements in the PA-X Local sub-database are all geocoded with a focus on the central point of a relevant area. The next step, to be implemented within the next two years, will be to ground PA-X at the level of signing actors, so that these data can be used alongside data on armed groups. Further planned improvement of the PA-X data is to provide geocoding in the form of a map polygon for each agreement, thus producing more exact geographic data on the agreements. Some of the issues outlined above do not have easy solutions – particularly with regard to recording failed attempts at negotiation and integrating the informal and the post-agreement arrangements. These issues remain a key part of the research agenda for PA-X and will be the object of study by the PA-X team over the next five-year period.

Table 2. Comparison of key data resources on peace agreements

Data source	Number of agreements	Number of issues covered in data	Aims/focus	Quantitative data	Types of data output	Search tools	Temporal coverage
PA-X	1915	244 categories and subcategories of issues + 27 categories of metadata + 30 local issues + 53 issues related to women/girls/gender	Archives all formal, written, signed peace agreements and codes for substantive content	Yes	Qualitative search results by metadata and issue, quantitative dataset of issues covered, corpus of agreement texts, pdfs of agreements in English and in any other original language	Yes	1990–2021
PAM	323	207 categories of issues and their implementation + 9 categories of metadata	Provides data on implementation of comprehensive peace agreements in internal conflict	Yes	Quantitative dataset, qualitative search tool	Yes	1989–2015
UCDP PA	355	43 issues + 25 categories of metadata	Provides data on all agreements that resolve some form of incompatibility between warring sides	Yes	Quantitative dataset and full texts for most agreements	No	1975–2018
Peacemaker	~800	7 searchable or sortable categories	Archives peace agreements and provides a search tool	No	Qualitative search results by metadata and issue, text of document in the original language	Yes	1897–2017
Language of Peace	~1000 (incl. 968 not categorized as decolonisation agreements)	26 core categories, each with numerous subcategories, available to search	Archives peace agreements and provides a search tool	No	Qualitative search results by metadata and issue, text of document in the original language	Yes	1934–2021
PAIC	286	122 + 42 categories of metadata	Provides detailed coding of political agreements in internal conflicts	Yes	Quantitative dataset	No	1989–2016
USIP Peace Agreements	Covering 48 conflicts	NA	Provides key agreements for 48 conflicts	No	Web resource with agreements lists grouped by country/conflict	Yes – by country/conflict	From 1989
ETH/PRIO/UCDP Ceasefires	2000+	NA	Provides data on formal/written and other ceasefires	Yes	Not yet public – NA	NA	1989–2020

These concerns, taken together, prompt wider research agenda that is needed for a better understanding of peace processes and call for more effective use of the PA-X data in both qualitative and quantitative studies. The new ceasefires data⁴⁸ will certainly contribute to this, as will the planned extensions of the current PA-X suite of data.

VI. Conclusion

This article provided an overview of the PA-X Peace Agreements Database and Dataset, currently containing 1915 agreements reached in relation to various conflicts and at various stages of negotiation and signed between 1990 and the present day. As the most extensive record of formal peace agreements for this time period, PA-X has become a valuable resource for scholars studying peacemaking, negotiations, peace processes, and their relation to conflict dynamics. However, to be able to further contribute to these fields of study, PA-X must continue to develop, in terms of its scope and the types of data it provides to the research community. The plans are currently in place to maintain and update PA-X through 2026, develop the API, and to extend it by providing a dataset of commitments made by specific armed actors in peace negotiations and developing a set of map polygon data that will allow for more detailed and granular examination of agreement geographies. However, the difficult task of providing data that comprehensively cover all aspects of peace processes remains the key challenge and opportunity for the future development of PA-X as a data resource for social scientists.

ENDNOTES

¹ Bell C., Badanjak S., Beaujouan J., Forster R. et al. PA-X Codebook: Women, Girls, and Gender. Version 4. – Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh, 2020. URL: https://www.peaceagreements.org/files/WGG_codebook_June2020.pdf (accessed 07.11.2021).

² Bell C., Adhikari M., Badanjak S., Beaujouan J. et al. PA-X Local Peace Agreements Database and Dataset, Version 1. – Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh, 2021. URL: https://www.peaceagreements.org/files/PAX_Local_codebook.pdf (accessed 07.11.2021).

³ Bell C., Badanjak S., Beaujouan J., Eppe T. et al. PA-X Peace Agreements Database and Dataset. Version 5. – Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh, 2021. P. 2. URL: https://www.peaceagreements.org/files/PA-X_codebook_Version5.pdf (accessed 07.11.2021). See also Bell C., Badanjak S. Introducing PA-X: a new peace agreement database and dataset // *Journal of Peace Research*. 2019. V. 56. № 3. P. 452–466.

⁴ Peace Agreements Database. URL: <https://www.peaceagreements.org/search> (accessed 06.11.2021).

⁵ See Treaty on the Final Settlement with Respect to Germany (Four plus Two Agreement) // Peace Agreements Database. URL: <https://www.peaceagreements.org/view/1887> (accessed 06.11.2021).

⁶ Bell C., Badanjak S., Beaujouan J., Forster R. et al. Op cit.

⁷ Bell C., Adhikari M., Badanjak S., Beaujouan J. et al. Op. cit.

⁸ PA-X Women, Girls, and Gender (PA-X Gender) Database // Peace Agreements Database. URL: <https://www.peaceagreements.org/wsearch>; Search the Peace Agreements Database (Local Agreements) // Peace Agreements Database. URL: <https://www.peaceagreements.org/lsearch> (both accessed 06.11.2021).

- ⁹ Bell C. *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*. – Oxford: Oxford University Press, 2008.
- ¹⁰ Allison J., Badanjak S., Bach B., Bell C., Bhattacharya D., Knaussel F., Wise L. An interactive tracker for ceasefires in the time of COVID-19 // *The Lancet Infectious Diseases*. 2021. V. 21. № 6. P. 764–765.
- ¹¹ Russell I., Wise L., Badanjak S. VaxxPax: a dataset of vaccination ceasefires // *Edinburgh DataShare*. 2021. URL: <https://datashare.ed.ac.uk/handle/10283/4018> (accessed 06.11.2021).
- ¹² See all Great Lakes agreements at: Peace Agreements Database. URL: [http://www.peaceagreements.org/searchadv?SearchForm\[region\]\[\]=1&SearchForm \[country_entity\]\[\]=6&SearchForm\[agreement_type\]\[\]=Interstate/intrastate+conflict\(s\)&SearchForm\[name\]=&SearchForm\[date_after\]=&SearchForm\[date_before\]=&SearchForm\[category_mode\]=any&SearchForm\[agreement_text\]=&SearchForm\[version\]=&s=Search+Database](http://www.peaceagreements.org/searchadv?SearchForm[region][]=1&SearchForm [country_entity][]=6&SearchForm[agreement_type][]=Interstate/intrastate+conflict(s)&SearchForm[name]=&SearchForm[date_after]=&SearchForm[date_before]=&SearchForm[category_mode]=any&SearchForm[agreement_text]=&SearchForm[version]=&s=Search+Database) (accessed 06.11.2021).
- ¹³ Bell C. *Op. cit.* P. 56.
- ¹⁴ Bell C., Badanjak S., Beaujouan J., Epple T. et al. *Op. cit.*
- ¹⁵ This is a still image of an interactive plot available at: Visualizing peace: messy timeline // Peace Agreements Database. URL: <https://www.peaceagreements.org/visualizing-peace?visualisation=messy> (accessed 06.11.2021).
- ¹⁶ Havens L., Pschetz L., Bell C., Bao M., Bach B. PaxVis: visualizing peace agreements // CHI EA '19: Extended Abstracts of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. May 2019. Paper No. LBW0268. P. 1–6.
- ¹⁷ This app is available for smartphones and provides examples of women's inclusion in peace processes and provisions related to women and gender found in a variety of peace agreements. For more detail about the "PeaceFem App", see: PeaceFem App. Political Settlements Research Programme. URL: <https://www.politicalsettlements.org/peacefem> (accessed 06.11.2021).
- ¹⁸ Joshi M., Quinn J.M., Regan P.M. Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012 // *Journal of Peace Research*. 2015. V. 52. № 4. P. 551–562.
- ¹⁹ Höglbladh S. Peace agreements 1975–2011: updating the UCDP Peace Agreement Dataset // *States in Armed Conflict 2011*. Department of Peace and Conflict Research Report 99. Eds. Th. Pettersson and L. Themnér. – Uppsala: Uppsala University: 2012. P. 39–56; Pettersson T., Öberg M. Organized violence, 1989–2019 // *Journal of Peace Research*. 2020. V. 57. № 4. P. 597–613.
- ²⁰ Language of Peace Database. URL: <https://www.languageofpeace.org> (accessed 06.11.2021).
- ²¹ UN Peacemaker Peace Agreements Database search. URL: <https://peacemaker.un.org/document-search> (accessed 06.11.2021).
- ²² Peace Agreements Digital Collection. United States Institute of Peace. 15 April 2009. URL: <https://www.usip.org/publications/2009/04/peace-agreements-digital-collection> (accessed 06.11.2021).
- ²³ Fontana G., Kartsonaki A., Neudorfer N.S., Walsh D., Wolff S., Yakinthou C. The dataset of Political Agreements in Internal Conflicts (PAIC) // *Conflict Management and Peace Science*. 2020. V. 38. № 3. P. 338–364.

- ²⁴ Clayton, G., Nygård H.M., Rustad S.C.A., Wiehler C., Sagård T., Landsverk P., Ryland R., Sticher V., Wink E., Bara C. Introducing the ETH/PRIO Civil Conflict Ceasefire Dataset. ETH (Eidgenössische Technische Hochschule Zürich) Working Paper. – Zurich: ETH, 2021 (forthcoming).
- ²⁵ The PA-X data downloads contain the UCDP and PAM agreement identification codes, so that any interested researchers can merge and match the available data from these resources. The PAIC agreement identification codes will be added to PA-X in 2022.
- ²⁶ Raleigh C., Linke A., Hegre H., Karlsen J. Introducing ACLED: an armed conflict location and event dataset // *Journal of Peace Research*. 2010. V. 47. № 5. P. 651–660.
- ²⁷ Pettersson T., Öberg M. Op. cit.
- ²⁸ Sarkees M.R., Wayman F.W. *Resort to War: A Data Guide to Inter-state, Extra-state, Intra-state, and Non-state Wars, 1816–2007. Correlates of War Series*. – Washington D.C.: CQ Press, 2010.
- ²⁹ ISO 3166-1 alpha-3 codes are three-letter country codes defined in ISO 3166-1, part of the ISO 3166 standard published by the International Organization for Standardization (ISO), to represent countries, dependent territories, and special areas of geographical interest.
- ³⁰ Gleditsch K.S., Ward M.D. Interstate system membership: a revised list of the independent states since 1816 // *International Interactions*. 1999. V. 25. № 4. P. 393–413.
- ³¹ Bell C., McNicholl K. Principled pragmatism and the “Inclusion Project”: implementing a gender perspective in peace agreements // *Feminists@Law*. 2019. V. 9. № 1. P. 1–51.
- ³² Forster R. Twenty years after Ottawa: “unpacking” mine action in peace agreements // *Journal of Peacebuilding and Development*. 2019. V. 14. № 2. P. 150–163.
- ³³ Jamar A. The exclusivity of inclusion: global construction of vulnerable and apolitical victimhood in peace agreements // *International Journal of Transitional Justice*. 2021. V. 15. № 2. P. 284–308.
- ³⁴ Coe B., Nash K. Peace process protagonism: the role of regional organisations in Africa in conflict management // *Global Change, Peace and Security*. 2020. V. 32. № 2. P. 157–177.
- ³⁵ Lacatus C. and Nash K. Peace agreements and the institutionalisation of human rights: a multi-level analysis // *International Journal of Human Rights*. 2020. V. 24. № 6. P. 889–912.
- ³⁶ “NVivo” is data analysis software package developed by “QSR International”. It helps manage and organize unstructured or qualitative data.
- ³⁷ Sosnowski M. “Not dead but sleeping”: expanding international law to better regulate the diverse effects of ceasefire agreements // *Leiden Journal of International Law*. 2020. V. 31. № 3. P. 731–743.
- ³⁸ Adhikari M. Peacebuilding with “Chinese characteristics”? Insights from China’s engagement in Myanmar’s peace process // *International Studies Review*. 2021. Viab039. P. 1–28.
- ³⁹ Clayton G., Sticher V. The logic of ceasefires in civil war // *International Studies Quarterly*. 2021. V. 65. № 3. P. 633–646.
- ⁴⁰ Duursma A. African solutions to African challenges: the role of legitimacy in mediating civil wars in Africa // *International Organization*. 2020. V. 74. № 2. P. 295–330.

- ⁴¹ Kapshuk Y. Conceptual ambiguity in coding the categories of peace agreement and peace process // *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy*. 2021. V. 27. № 1. P. 3–27.
- ⁴² Allison et al. Op. cit. The tracker is publicly available and can be accessed at: Ceasefires in a time of COVID-19 // *Peace Agreements Database*. URL: <https://pax.peaceagreements.org/static/covid19ceasefires> (accessed 07.11.2021).
- ⁴³ Clayton, G., Nygård H.M., Rustad S.C.A., Wiehler C. et al. Op. cit.
- ⁴⁴ Mallinder L. *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*. – Oxford: Hart Publishing, 2008; Mallinder L. *Amnesties and Inclusive Political Settlements*. PA-X Report. Transitional Justice Series. – Edinburgh: University of Edinburgh, 2018. URL: https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/12/2018_Mallinder_Amnesties-Report.pdf (accessed 07.11.2021). The database is publicly available at: Amnesties, Conflict and Peace Agreement (ACPA) dataset // *Peace Agreements Database*. URL: <https://www.peaceagreements.org/amnesties> (accessed 07.11.2021).
- ⁴⁵ Gleditsch K.S., Metternich N.W., Ruggeri A. Data and progress in peace and conflict research // *Journal of Peace Research*. 2014. V. 51. № 2. P. 301–314.
- ⁴⁶ Lutmar C., Terris L.G. Introducing a new dataset on leadership change in rebel groups, 1946–2010 // *Journal of Peace Research*. 2019. V. 56. № 2. P. 306–315; Otto S., Scharpf A., Gohdes A.R. Capturing group alignments: introducing the Government and Armed Actors Relations Dataset (GAARD) // *Research and Politics*. 2020. V. 7. № 4. P. 1–8; Cohen D.K., Nordås R. Sexual violence in armed conflict: introducing the SVAC dataset, 1989–2009 // *Journal of Peace Research*. 2014. V. 51. № 3. P. 418–428.
- ⁴⁷ Sundberg R., Melander E. Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset // *Journal of Peace Research*. 2013. V. 50. № 4. P. 523–532; Croicu M., Sundberg R. UCDP GED Codebook Version 4.0. – Uppsala: Uppsala University, 2015.
- ⁴⁸ Clayton G., Nygård H.M., Rustad S.C.A., Wiehler C. et al. Op. cit.

BIBLIOGRAPHY

- Adhikari M. (2021). Peacebuilding with “Chinese characteristics”? Insights from China’s engagement in Myanmar’s peace process. *International Studies Review*. Viab039. P. 1–28. DOI: 10.1093/isr/viab039.
- Allison J., Badanjak S., Bach B., Bell C., Bhattacharya D., Knaussel F., and Wise L. (2021). An interactive tracker for ceasefires in the time of COVID-19. *The Lancet Infectious Diseases*. V. 21. No. 6. P. 764–765. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30932-4.
- Bell C. (2008). *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria*. Oxford: Oxford University Press. 200 p. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199226832.001.0001.
- Bell C., Adhikari M., Badanjak S., Beaujouan J., Distrotti M., Eppe T., Forster R., Wilson R., and Wise L. (2021). *PA-X Local Peace Agreements Database and Dataset, Version 1*. Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh. 22 p. URL: https://www.peaceagreements.org/files/PAX_Local_codebook.pdf (accessed 07.11.2021).
- Bell C. and Badanjak S. (2019). Introducing PA-X: a new peace agreement database and dataset. *Journal of Peace Research*. V. 56. No. 3. P. 452–466. DOI: 10.1177/0022343318819123.
- Bell C., Badanjak S., Beaujouan J., Forster R., Eppe T., Jamar A., McNicholl K., Molloy S., Nash K., Pospisil J., Wilson R., and Wise L. (2020). *PA-X Codebook: Women, Girls, and Gender. Version 4*. Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh. 11 p. URL: https://www.peaceagreements.org/files/WGG_codebook_June2020.pdf (accessed 07.11.2021).
- Bell C., Badanjak S., Beaujouan J., Eppe T., Forster R., Jama A., Molloy S., McNicholl K., Nash K., Pospisil J., Wilson R., and Wise L. (2021). *PA-X Peace Agreements Database and Dataset, Version 5*. Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh.

- 71 p. URL: https://www.peaceagreements.org/files/PA-X_codebook_Version5.pdf (accessed 07.11.2021).
- Bell C. and McNicholl K. (2019). Principled pragmatism and the “Inclusion Project”: implementing a gender perspective in peace agreements // *Feminists@Law*. 2019. V. 9. No.1. P. 1–51. DOI: 10.22024/UniKent/03/fal.742.
- Clayton G., Nygård H.M., Rustad S.C.A., Wiehler C., Sagård T., Landsverk P., Ryland R., Sticher V., Wink E., and Bara C. (2021). *Introducing the ETH/PRIO Civil Conflict Ceasefire Dataset*. ETH (Eidgenössische Technische Hochschule Zürich) Working Paper. Zurich: ETH. Forthcoming.
- Clayton G. and Sticher V. (2021). The logic of ceasefires in civil war. *International Studies Quarterly*. 2021. V. 65. No. 3. P. 633–646. DOI: 10.1093/isq/sqab026.
- Cohen D.K. and Nordås R. (2014). Sexual violence in armed conflict: Introducing the SVAC dataset, 1989–2009. *Journal of Peace Research*. 2014. V. 51. No. 3. P. 418–428. DOI: 10.1177/0022343314523028.
- Coe B. and Nash K. (2020). Peace process protagonism: the role of regional organisations in Africa in conflict management. *Global Change, Peace and Security*. V. 32. No. 2. P. 157–177. DOI: 10.1080/14781158.2020.1777094.
- Croicu M. and Sundberg R. (2015). *UCDP GED Codebook Version 4.0*. Uppsala: Uppsala University. 39 p.
- Duursma A. (2020). African solutions to African challenges: the role of legitimacy in mediating civil wars in Africa. *International Organization*. V. 74. No. 2. P. 295–330. DOI: 10.1017/s0020818320000041.
- Fontana G., Kartsonaki A., Neudorfer N.S., Walsh D., Wolff S., and Yakinthou C. (2020). The dataset of Political Agreements in Internal Conflicts (PAIC). *Conflict Management and Peace Science*. V. 38. No. 3. P. 338–364. DOI: 10.1177/0738894220944123.
- Forster R. (2019). Twenty years after Ottawa: “unpacking” mine action in peace agreements. *Journal of Peacebuilding and Development*. 2019. V. 14. No. 2. P. 150–163. DOI: 10.1177/1542316619846826.
- Gleditsch K.S., Metternich N.W., and Ruggeri A. (2014). Data and progress in peace and conflict research. *Journal of Peace Research*. V. 51. No. 2. P. 301–314. URL: 10.1177/0022343313496803.
- Gleditsch K.S. and Ward M.D. (1999). Interstate system membership: a revised list of the independent states since 1816. *International Interactions*. V. 25. No. 4. P. 393–413.
- Havens L., Pschetz L., Bell C., Bao M., and Bach B. (2019). PaxVis: visualizing peace agreements. *CHI EA '19: Extended Abstracts of the 2019 CHI Conference on Human Factors in Computing Systems*. May 2019. Paper no. LBW0268. P. 1–6. DOI: 10.1145/3290607.3313070.
- Höglbladh S. (2012). Peace agreements 1975–2011: Updating the UCDP Peace Agreement Dataset // *States in Armed Conflict 2011*. Department of Peace and Conflict Research Report no. 99. Eds. Th.Pettersson and L.Themné. Uppsala: Uppsala University. P. 39–56.
- Jamar A. (2021). The exclusivity of inclusion: global construction of vulnerable and apolitical victimhood in peace agreements. *International Journal of Transitional Justice*. V. 15. No. 2. P. 284–308. DOI: 10.1093/ijtj/ijab014.
- Joshi M., Quinn J.M., and Regan P.M. (2015). Annualized implementation data on comprehensive intrastate peace accords, 1989–2012. *Journal of Peace Research*. V. 52. No. 4. P. 551–562. DOI: 10.1177/0022343314567486.
- Kapshuk Y. (2021). Conceptual ambiguity in coding the categories of peace agreement and peace process. *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy*. V. 27. No. 1. P. 3–27. DOI: 10.1515/peps-2020-0003.
- Lacatus C. and Nash K. (2020). Peace agreements and the institutionalisation of human rights: a multi-level analysis. *International Journal of Human Rights*. V. 24. No. 6. P. 889–912. DOI: 10.1080/13642987.2019.1690467.
- (2021) *Language of Peace Database*. URL: <https://www.languageofpeace.org> (accessed 06.11.2021).
- Lutmar C. and Terris L.G. (2019). Introducing a new dataset on leadership change in rebel groups, 1946–2010. *Journal of Peace Research*. V. 56. No. 2. P. 306–315. DOI: 10.1177/0022343318802979.
- Mallinder L. (2018). *Amnesties and Inclusive Political Settlements*. PA-X Report. Transitional Justice Series. Edinburgh: University of Edinburgh. 79 p. URL: https://www.politicalsettlements.org/wp-content/uploads/2018/12/2018_Mallinder_Amnesties-Report.pdf (accessed 07.11.2021).

- Mallinder L. (2008). *Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide*. Oxford: Hart Publishing. 598 p.
- Otto S., Scharpf A., and Gohdes A.R. (2020). Capturing group alignments: introducing the Government and Armed Actors Relations Dataset (GAARD). *Research and Politics*. V. 7. No. 4. P. 1–8. DOI: 10.1177/2053168020971891.
- (2021) Peace Agreements Database: PA-X. Edinburgh: Political Settlements Research Programme, University of Edinburgh. URL: <https://www.peaceagreements.org> (accessed 06.11.2021).
- (2009) Peace Agreements Digital Collection. United States Institute of Peace. 15 April. URL: <https://www.usip.org/publications/2009/04/peace-agreements-digital-collection> (accessed 06.11.2021).
- Pettersson T. and Öberg M. (2020). Organized violence, 1989–2019. *Journal of Peace Research*. V. 57. No. 4. P. 597–613. DOI: 10.1177/0022343320934986.
- Raleigh C., Linke A., Hegre H., and Karlsen J. (2010). Introducing ACLED: an armed conflict location and event dataset. *Journal of Peace Research*. V. 47. No. 5. P. 651–660. DOI: 10.1177/0022343310378914.
- Russell I., Wise L., and Badanjak S. (2021). VaxxPax: a dataset of vaccination ceasefires. University of Edinburgh Law School. DOI: 10.7488/ds/3131. Edinburgh DataShare [Web-site]. URL: <https://datashare.ed.ac.uk/handle/10283/4018> (accessed 06.11.2021).
- Sarkees M.R. and Wayman F.W. (2010). *Resort to War: A Data Guide to Inter-state, Extra-state, Intra-state, and Non-state Wars, 1816–2007*. Correlates of War Series. Washington, D.C.: CQ Press. 577 P.
- Sosnowski M. (2020). “Not dead but sleeping”: expanding international law to better regulate the diverse effects of ceasefire agreements. *Leiden Journal of International Law*. V. 33. No. 3. P. 731–743. DOI: 10.1017/S0922156520000308.
- Sundberg R. and Melander E. (2013). Introducing the UCDP Georeferenced Event Dataset. *Journal of Peace Research*. V. 50. No. 4. P. 523–532. DOI: 10.1177/0022343313484347.
- (2021). UN Peacemaker Peace Agreements Database Search. URL: <https://peacemaker.un.org/document-search> (accessed 06.11.2021).

PEACE AS A COMPOSITE INDICATOR: THE GOALS AND FUTURE OF THE GLOBAL PEACE INDEX

Thomas Morgan*

Institute for Economics and Peace, Sydney

ORCID: 0000-0002-8426-5510

© T.Morgan, 2021

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-43-56

Abstract This article provides an overview of the purpose, development and future of the Global Peace Index (GPI), a composite indicator of peacefulness at the national level. It explains why the concept of negative peace is well suited to being captured by a composite index, for both theoretical and statistical reasons. It examines how the GPI fits within the field of peace and conflict studies and how its methodological soundness has been assessed. This is done by looking at the history and structure of the GPI and showing how it relates to other definitions and indicators of peacefulness. The article then analyzes how the index is constructed with respect to its weighting, aggregation, and robustness. Some of the criticisms of the index are also explored, as well as the main proposed directions for the GPI evolution over the coming decade. Three main advantages of the index are identified as the ones that best reflect its novel input in peace and conflict studies. First, a composite indicator of peace helps to provide a more compelling narrative around the dynamics of peace between countries, to generate more interest in the peace and conflict field and to promote the concept of peace as a crucial driver of development. Second, the aggregation of multiple indicators of violence allows for the construction of a continuous measure of peacefulness with a less skewed distribution that can serve as the baseline for seeing which factors in other areas are correlated with peacefulness. Third, this composite measure of peacefulness highlights areas where data on aspects of negative peace are missing, incomplete, or not comparable across countries and drives the creation of new and novel indicators to fill these data gaps.

Keywords Global Peace Index, indices, composite indicators, peace, conflict, negative peace concept, methodology, measurement

Название статьи Мир как составной индикатор: цели и будущее Глобального индекса мира

Аннотация Статья содержит анализ целей, эволюции и направлений будущего развития Глобального индекса мира (GPI) – составного индикатора миролюбия, который вычисляется для государств мира. В ней показано, что по причинам как теоретического, так и статистически-прикладного характера именно составной индекс адекватно отражает концепцию «негативного мира». Также показано, как индекс вписывается в область исследований мира и конфликтов, и проведена оценка его методологической базы. Для этого проведен обзор истории и структуры GPI и выявлено его соотношение с

* Thomas Morgan (Australia) – Associate Director of Research, Institute for Economics and Peace, Sydney, Australia.

Томас Морган (Австралия) – заместитель директора по исследованиям Института экономики и мира, Сидней, Австралия.

другими определениями мира и индикаторами уровня мира (миролюбия). Методология индекса проанализирована на предмет взвешенного распределения, агрегации и устойчивости. Также приведена основная критика индекса и намечены направления развития его методологии на ближайшее десятилетие. Выявлены три основных преимущества данного индекса, совокупность которых составляет его инновационный вклад в исследования мира и конфликтов. Во-первых, составной индикатор мира позволяет более убедительно показать и донести до широкой аудитории динамику мира между странами, стимулирует интерес к сфере мира и конфликтов и продвигает концепцию мира как ключевого фактора и условия человеческого развития. Во-вторых, агрегация многих параметров и показателей насилия позволяет обеспечить непрерывное измерение уровня мира (миролюбия) с менее асимметричным распределением, что создает основу для выявления факторов в других сферах, коррелирующих с индикатором мира. В-третьих, составной индекс мира помогает высветить те аспекты негативного мира, данные по которым отсутствуют, носят неполный характер или не дают возможности сравнивать эти аспекты для разных стран. Таким образом, GPI служит стимулом к созданию новых, инновационных индикаторов, которые заполнили бы эти пробелы.

Ключевые слова	Глобальный индекс мира, индексы, составные индикаторы, мир, конфликт, концепция «негативного мира», методология, измерение
-----------------------	--

I. Introduction

The vast increase in the use of data and indicators in the social sciences over the past two decades has led to a concurrent increase in the number of composite indices. The number of such indices is estimated to have quadrupled from the 1990s to the 2000s, and then tripled again in the 2010s.¹ The number of papers that mention composite indicators rose from less than 50 in 1997 to close to 600 by 2016.² Composite indicators (sometimes called composite indices, global performance indicators, or synthetic indicators) seek to measure the level of, or performance on, some underlying abstract or complex concepts that cannot be adequately captured or understood using a single metric.

Although the number of composite indicators that measure concepts in governance, development, and wellbeing has risen considerably, the use of composite indicators in the field of peace and conflict studies remains relatively rare. Of the 160 composite indicators identified in the dataset compiled for the *Power of Global Performance Indicators* (2019),³ only four were listed in the “security” category, two of which were indices created by the Institute for Economics and Peace (IEP) – the Global Peace Index and the Global Terrorism Index. Very few composite indices include indicators of conflict, and those that do typically look only at binary measures of the presence or absence of violent conflict, rather than combining different types of conflict and violence into a single measure.

This article paper gives a brief overview of why the concept of negative peace, defined by the Institute for Economics and Peace as “the absence of violence or the fear of violence”⁴ is well suited to being captured by a composite index, for both theoretical and statistical reasons. It will do so by first looking at the history and structure of the Global Peace Index (henceforth “GPI”) and how it relates to other definitions and indicators of peacefulness. Secondly, it will look in more detail at how the index is constructed with respect to its weighting, aggregation, and robustness. The final part of

the paper will look at some of the criticisms of the index and how it might evolve over the coming decade.

II. Peace as a composite measure

There is no single agreed upon definition of “peace” within the field of peace and conflict studies. However, despite this lack of consensus, almost all definitions of peace share considerable conceptual overlap. Following on from the pioneering work of Johan Galtung (1964),⁵ virtually every conception of peace includes a “negative” and a “positive” aspect, where “negative peace” refers to the absence of violence or conflict, and “positive peace” is about the underlying structural conditions that foster harmonious relations, prevent the outbreak of violence without recourse to force, and allow human potential to flourish.⁶ IEP’s understanding of peace mirrors this vision of peace having positive and negative aspects. Alongside the GPI, IEP also produces a Positive Peace Index, although a full discussion of IEP’s understanding of “positive peace” lies outside the scope of this article.

There are many potential approaches to measuring negative peace. They range from minimal approaches that use a single binary indicator of the presence or absence of conflict to maximal approaches that focus on violence in all its forms.⁷ There are several issues with using a minimalist approach to negative peace. Firstly, there is a simple conceptual issue of excluding any type of violence other than armed conflict. For example, although there may be differences in the severity and consequences of armed conflict compared to homicide, they are not so conceptually unrelated that a clear distinction can be drawn between the two. Second, binary indicators of conflict rely on measurement thresholds (e. g. a thousand or more battle-related deaths in one country being classified as a “war”) that often exclude long-running low-level conflicts.⁸ Finally, using a threshold measure of conflict to assess negative peace makes conflict a relatively rare event that affects only a small number of countries each year. This makes predicting conflict extremely sensitive to the choice of threshold, and makes correlation analysis between variables of negative peace and variables of positive peace almost impossible.

One possible alternative to a single indicator of peace that is not a full composite index would be a measure that combines different types of violent deaths (homicide, battle-related deaths, terrorism fatalities etc.) into a single “violent death rate”. A properly constructed violent deaths measure would avoid the problems of defining which deaths count as conflict-related or not and eliminate the problem of double counting across different conflict death datasets with overlapping definitions. Although no such database currently exists, one is currently being constructed. The *Global Registry of Violent Deaths* is a global consortium of experts that aim to construct a single, unified database of all violent deaths worldwide.⁹ However, although such a database would be an extremely useful tool in checking GPI indicators for double counting of deaths, it could not in of itself serve as a replacement for a composite measure like the GPI. First, a database that combines different types of violent deaths implicitly weights all these deaths equally. However, different types of violent deaths can vary significantly in the impact they have on the *fear* of violence, which is the second element of IEP’s definition of negative peace. For example, a high-profile mass casualty terrorist attack may have far greater psychological, social, and political ramifications than the equivalent number of homicide deaths. Second, a composite indicator that only includes violent deaths but does not include indicators that measure the response to violence, such as the number of police or military forces or the level of political terror, would fail to capture the dynamic

wherein high levels of peace in one domain are achieved at the expense of low levels of peace in another. A registry of violent death rates by country would make no useful distinction between a low death rate in a closed, controlling totalitarian regime compared to a low death rate in an open, pluralistic society with high levels of positive peace.

The GPI thus takes a maximalist approach to measuring negative peace, combining multiple indicators of violence and the fear of violence, as outlined in Table 1. However, although the GPI indicators cover almost the entire spectrum of negative peace, the index has been criticized for excluding certain types of violence. Early criticism of the index focused on the lack of indicators related to gender-based violence and violence against children.¹⁰ This criticism is addressed in the final section of this article. Other critics have argued that the GPI does not include indicators related to conflict between groups within a country, but rather focuses on state-based and interpersonal violence only.¹¹ While the index does not directly measure relations or tensions between groups (although these are measured in the Positive Peace Index), it does, however, have a number of indicators that capture violence between non-state groups. Indicators such as “deaths from internal conflict”, “intensity of internal conflict”, and “number and duration of internal conflicts” all capture elements of group tensions, conflict, and violence.

The advantages that the Global Peace Index has as a composite measure of peacefulness can be summarized into three key points. First, a composite indicator of peace provides a more compelling narrative around the dynamics of peace between countries, which helps to generate more interest in the peace and conflict field and promotes the concept of peace as a crucial driver of development. Indeed, it is this ability to generate interest and attention that drove the initial success of the Human Development Index and arguably led to the proliferation of composite indicators during the first two decades of the 21st century.¹² Second, the transformation of multiple indicators of violence, many of which have heavily skewed distributions or were traditionally interpreted in a binary manner, allows for the construction of a continuous measure of peacefulness with a less skewed distribution that can serve as the baseline for seeing which factors in other areas are correlated with peacefulness. The construction of the GPI made it possible to create a cross-national index of Positive Peace¹³ and has served as the basis for assessing the impact of many other factors such as GDP growth, economic development, and tourism on levels of peacefulness (for example, M.Trussell looks at the cyclical relationship between peace and trust).¹⁴ Third, the existence of a composite measure of peacefulness highlights areas where data on aspects of negative peace is missing, incomplete, or not comparable across countries (such as gender-based violence and violent crime) and helps to drive the creation of new and novel indicators to fill these data gaps.

III. Global Peace Index: history and structure

The GPI was created in 2007 by the Australian entrepreneur and philanthropist Steve Killelea. Its methodology was developed in conjunction with the Economist Intelligence Unit (EIU) and with the help of international panel of experts. The impetus for the creation of the index stemmed from Killelea’s charitable work in conflict-affected developing countries, which led to him being exposed to the impact that violence and violent conflict had on the development projects he was funding.¹⁵ Thus, the purpose of the index from its onset was to conceptualize peace as having both intrinsic and instrumental value. If peacefulness is necessary for development, then understanding

which nations in the world were the most peaceful would allow for a better understanding of the drivers of peacefulness and would in turn make development more successful.

Table 1. Global Peace Index indicators and sources

Indicator	Source
Safety and Security Domain	
Perceptions of criminality	Gallup World Poll, IEP estimates
Refugees and IDPs as a percentage of population	UNHCR, IDMC
Political instability	EIU qualitative assessment
Political terror	Political Terror Scale
Impact of terrorism	Terrorism Tracker Database
Homicide rate per 100,000 people	UNODC UN-CTS, IEP estimates
Violent crime	EIU qualitative assessment
Incarceration rate per 100,000 people	World Prison Brief
Police officers and internal security rate per 100,000 people	UNODC UN-CTS, IEP estimates
Violent demonstrations	EIU qualitative assessment
Ongoing Conflict Domain	
Number and duration of internal conflicts	Uppsala Conflict Data Program (UCDP) Battle-Related Deaths Dataset, Non-State Conflict Dataset and One-sided Violence Dataset
Number, duration, and a country's role in external conflicts	UCDP Battle-Related Deaths Dataset
Deaths from external organised conflict	UCDP Georeferenced Events Dataset
Deaths from internal organised conflict	UCDP Georeferenced Events Dataset
Intensity of internal organised conflict	EIU qualitative assessment
Relations with neighbouring countries	EIU qualitative assessment
Militarisation Domain	
Military expenditure as a percentage of GDP	IISS Military Balance, IEP estimates
Armed services personnel rate per 100,000 people	IISS Military Balance, IEP estimates
Weapons imports rate per 100,000 people	SIPRI Arms Transfer Database
Weapons exports rate per 100,000 people	SIPRI Arms Transfer Database
Financial contributions to UN peacekeeping missions	United Nations Committee on Contributions
Nuclear and heavy weapons capabilities	IISS Military Balance, IEP estimates
Access to small arms and light weapons	EIU qualitative assessment

The GPI defines peace as “the absence of violence or the fear of violence” and comprises 23 indicators across three domains: “Safety and Security”, “Ongoing Domestic and International Conflict”, and “Militarization”. The “Safety and Security” domain measures the level of violence, discord, and unrest within a nation, using indicators of direct violence like homicides, as well as indicators that capture civil unrest such as

“violent demonstrations”. The “Ongoing Domestic and International Conflict” indicator seeks to capture information related to the number, duration, and intensity of the conflicts that a country is involved in. The “Militarization” domain measures both the level of militarization within a country through indicators such as military expenditure as a percentage of GDP, but also the extent to which a country is responsible for increasing militarization elsewhere, such as through weapons exports per capita. A full list of indicators and their sources is provided in Table 1.

Six of the indicators are qualitative and are scored by the EIU’s country analysts. These scores are checked by a regional director and are then subject to further review by the GPI expert panel which comprises five experts in the field of peace and conflict and composite index construction. A more detailed review of the process of qualitative scoring can be found in the 2021 Global Peace Index report. These qualitative indicators are only used for types of violence on which there is a lack of adequate comparable quantitative data. IEP’s long-term goal is to replace qualitative indicators with quantitative indicators wherever possible: e.g., in 2022 the currently qualitative “violent demonstrations” indicator is scheduled to be replaced with a quantitative indicator that draws on data from the Armed Conflict Location and Event Data project (ACLED) and the Cross-National Time Series (CNTS).

IV. The GPI as a composite index

Even if negative peace is well-suited to being measured by a composite indicator, that does not guarantee that the GPI is the best measurement of negative peace. A good composite indicator must be both conceptually and technically sound. This section looks at the two most common types of criticism of composite indices: the way they are interpreted and the way they are constructed.

Critics of composite indicators note that the use of a single, composite measure can lead to a strong emphasis on rank differences between countries, ignoring the uncertainty in rankings and overemphasizing small differences in scores, even assuming that an index has the “right” set of indicators which are measured without error.¹⁶

This in turn can lead to national governments explicitly trying to improve or “game” their rank on a composite index relative to other countries, rather than focusing on improving actual score or performance. Composite indicators may also lead to high-performing countries being seen as “successes” or benchmarks to emulate, with lower performing countries seen as “failures”. This framing then obscures the structural and cross-national factors affecting country performance and implicitly suggests that index performance is solely a matter of domestic policy.¹⁷ More broadly, composite indicators may act as a form of indirect governance, replacing top-down directives with indirect pressure in the form of “information politics”. As global governance has become more politicized and the decisions made by international organizations and NGOs have become more contested, indicators and composite measures provide a seemingly neutral assessment of performance that faces less resistance.¹⁸ Composite indicators have also been criticized for being short-term projects that are discontinued after only a few years, rendering the whole exercise of constructing a composite index of questionable value.¹⁹

Technical criticism of composite indicators generally focuses on the ways indicators are weighted and aggregated. However, it should be noted that there is no single scientific or objective method of constructing a composite index. Some attempts to make index construction objective, such as using equal weights for all domains or deriving indicator weights using data-driven techniques such as principal components analysis,

are often touted as being more objective than more normative approaches such as expert assessment. However, while such techniques might produce weights from a set of indicators without the need for any subjective judgement, the choice to use such a technique still requires a jump from a statement of fact about a given indicator (e. g. that it has higher variance than other indicators) to a subjective decision to use this fact to assess indicator importance (e. g. indicators with higher levels of variance must therefore be better measures of the underlying concept). Therefore, the construction of any composite indicator must necessarily involve some subjective or normative elements.²⁰

Although no purely objective index construction method exists, several frameworks have been proposed to aid in best practices for composite indicator construction. The OECD *Handbook on Constructing Composite Indices* (2008) provides a ten-point checklist for building a composite indicator.²¹ More recently, S.Greco and his colleagues looked in more detail at a framework for assessing the technical validity of composite indices, focusing on the issues of aggregation, robustness, and weighting.²² Most of the issues in the OECD checklist related to the theoretical framework of an index and data selection have been covered already in the article, so the focus in what follows here will be on the issues of weighting, aggregation, and robustness of the GPI.

Weighting a composite index allows for different indicators it comprises to be given different levels of importance. As discussed earlier, this is especially important with regards to peace, as even conceptually similar indicators like homicide and battle deaths may have a significantly different psychological and social impact. Composite indices are usually given weights in one of three ways. The most common method is for each element to be unweighted (and thus equally weighted with all other elements). The second method is for indicators to be weighted through expert assessment, which involves a formal process of comparison with a set method of deriving weights (such as an analytical-hierarchical process) or through a more general discussion of the indicator value. The final method is for weights to be derived through some statistical process, such as correlation analysis or principal components analysis. IEP considered both expert assessment and statistical methods when originally weighting the index. The final weights were arrived at through a process of expert consultation, although not through a formal method with a set formula for deriving weights. All indicators have a maximum potential weight of five, and a minimum weight of one, which means that the maximum possible difference in importance between indicators would be one indicator being considered five times more important than another. The source of data was also taken into consideration, with qualitative indicators generally given lower weights than their quantitative counterparts. As a result, the index weights will have to be reviewed when new quantitative indicators are introduced in the future.

Aggregation refers to how the components of a composite index will be combined after they have been weighted. Most indices are a simple arithmetic average of their weighted components scores (an example of linear aggregation). Some indices will use a geometric mean or other more complicated multi-criteria methods to combine component scores. The GPI uses the weighted arithmetic average approach. This method implicitly assumes that there are no synergies between the composite index components. In the case of negative peace, it means that a country will not be overly penalized for having one cluster of indicators with very low levels of peace, as long as it has another cluster of indicators with very high levels of peace. In theory, this might seem to result in underestimation of the joint impact of having high levels of violence in multiple areas. However, in practice it is very rare for countries to have high variance of scores within each of the three GPI domains. Countries with a high number of conflict deaths are more likely to be involved in more intense conflicts, countries with high levels of homicide

generally have higher levels of violent crime, and so on. However, constructing alternative versions of the GPI which use a geometric rather than a linear aggregation and comparing the results is an area where the robustness of the index could be explored in more detail, and will be part of future methodological reviews.

Robustness testing is used to determine how sensitive a composite indicator is to the choices made in the processes of weighting and aggregating. As with other technical questions surrounding index construction, there is no “correct” threshold beyond which an index can be considered suitably robust. However, lower levels of robustness are a sign that a composite indicator is particularly sensitive to the choice of weights and aggregation method. IEP has performed uncertainty analysis robustness testing with regards to the index domain weights, but has not at this stage performed robustness testing with regards to different index aggregation methods. Trialing different aggregation methods will be part of the index review process in 2022–2023. Rank robustness testing with respect to different weights was performed in the 2016 GPI. Calculating robustness across all possible weight combinations for all 23 indicators would have led to serious computational cost. As an alternative, IEP calculated robustness across 100 different weight settings for each of the three GPI domains, resulting in over 5100 differently weighted version of the GPI. IEP found that 70 percent of pairwise country comparisons were completely robust across every version of the index. This means that for 70 percent of country comparisons, one country was always more or less peaceful than the other across all 5100 version of the index. This was equivalent to the same level of absolute robustness as the ones showed by Human Development Index.²³

V. The future of the index

There are two main areas where changes to the index could be made in the near future. First, additional indicators could be added or removed from the index. Second, existing qualitative indicators that rely on expert assessment from the EIU could be transformed into quantitative indicators, pending the existence of new datasets, most likely massive event open-source databases, or through the use of novel approaches to existing datasets.

A number of indicators have been added to or removed from the index since its inception. In its original form, the index included an indicator on troop commitments to UN peacekeeping operations, an indicator that counted the total number of conflicts fought within a nation’s borders, and an indicator of military capability and sophistication. All these three indicators have since been removed or replaced in the index. The peacekeeping indicator is now a measure of financial rather than troop commitment to peacekeeping operations. The count of conflicts was transformed into a weighted indicator that combines the number, duration, and intensity of conflicts. No replacement was made for the military sophistication indicator, as it was felt by the expert panel that all of the dimensions of this indicator were already being captured by the military expenditure and heavy weapons indicators.

There are two areas of negative peace that are not covered by the index at present: gender-based violence and self-directed violence. A failure to include data on gender-based violence and violence against children was one of the first major criticisms of the index after its initial release in 2007.²⁴ However, while some datasets of gender-based violence exist, most suffer from either comparability issues or a lack of country coverage. For instance, the UN Office on Drugs and Crime (UNODC) data on sexual assault cannot be directly compared across countries, owing to differences in definitions across national jurisdictions, and vastly different underreporting rates across

countries.²⁵ Comparable data on intimate partner violence is collected through the U.S. Agency for International Development (USAID) Demographic Health Surveys, but it is collected infrequently and primarily in less economically developed countries. Should data for a higher number of countries become available, the GPI could expand to include an indicator of gender-based violence.

There are two issues with including self-directed violence as part of the GPI. Firstly, there is no consensus in the peace and conflict field that self-directed violence should be classified as a form of violence on a par with interpersonal or state-based violence. However, it has been argued that suicides should be viewed through a peacebuilding lens and that suicide falls under Galtung's definition of violence, even (at least partially) in the case of euthanasia or assisted suicide.²⁶ The World Health Organization (WHO) also classifies suicide as a form of self-directed violence, on a par with other forms of violence, and notes that the number of deaths from self-directed violence is considerably higher than the number of deaths from homicide in most countries.²⁷ IEP does not have a definitive position at this stage on whether self-directed violence falls under its definition of negative peace. However, even if this position were reached, data quality issues would prevent suicides from being included in the index. In 2014, the WHO estimated that only 35 percent of its member states had vital registration data of high enough quality to accurately estimate suicide rates,²⁸ which means that estimates in other countries would have to be modelled. As such, the GPI team has no immediate plans for an indicator of self-directed violence to be included in the index, although, given the high number of deaths from suicides globally, data quality will be reviewed annually.

Reducing the reliance on expert assessments will be the main venue of index reform over the next decade. Out of 23 GPI indicators, six are still based on expert assessment, although this will be reduced to five in the 2022 index, with the introduction of a new quantitative indicator for "violent demonstrations". While expert assessment is sometimes the only option where quantitative data is not available, an overreliance on expert assessment increases the likelihood of measurement error. As expert indicators on the GPI are scored on a truncated, one to five scale, this may lead to an overestimation of year-on-year changes in peacefulness. In the absence of suitable quantitative data, one potential method of reducing expert measurement error is to increase the number of experts making assessments and to pool or average their results.²⁹ However, this approach greatly increases the time and costs associated with data collection, so it is unfeasible for indicators where a very high number of pairwise comparisons between countries need to be made. Therefore, IEP has relied on the expert panel review of its qualitative indicators to make score adjustments, and on introducing new sources of data or new indicators based on novel transformations of existing datasets.

The best example of the replacement of a qualitative indicator with its quantitative equivalent is the "terrorism impact" indicator. At the time of the index's creation in late 2006, there was no terrorism database comprehensive enough to serve as the basis for an indicator in the GPI. Although there were some databases of terrorist acts, such as the RAND database of Worldwide Terrorism Incidents, the level of country coverage in these databases was considered insufficient. Similarly, the US State Department's quantitative analysis of global trends in terrorism attracted high levels of criticism for perceived inaccuracies in its analysis of terrorism trends between 2001 and 2004.³⁰ As a result of this lack of data, in 2007–2011, the "terrorism impact" indicator in the GPI was a qualitative assessment of the potential for future terrorist attacks, assessed and compiled by the EIU.

In 2012, IEP changed the indicator from a qualitative assessment of the threat from terrorism, to a quantitative assessment of the level of terrorism, using the Global Terrorism Database (GTD)³¹ as the base for the construction of the new indicator. The change was made following a recommendation from the GPI's expert panel. With the data from the GTD, IEP was able to construct a much more sophisticated and granular indicator of the full impact of terrorism. The new indicator incorporated the total number of terrorist events, deaths, injuries, and property damage from terrorism, weighted over a five-year period to reflect the lingering psychological and social impact of terrorist attacks. The data was also normalized using an exponential function in order to reflect the higher impact of terrorist attacks in non-conflict environments.

Although the new indicator was a considerable improvement on the original qualitative indicator, it had two outstanding problems. First, data for the GTD was typically released with a six-month lag, meaning that data for the GPI indicator had to be supplemented with more timely data taken from a variety of other open-source databases. However, these databases were generally less comprehensive than the GTD, leading to an undercounting and underweighting of terrorism in the most recent year. Second, there were concerns that data from the GTD in high-conflict areas was also being captured in other GPI indicators, in particular the battle-related deaths indicators. This seems to have been the result of the use of certain tactics typically associated with terrorist groups, such as suicide bombings, in ongoing conflicts, or from attacks by militant-terrorist groups against military bases that led to more protracted battles. Whatever the cause, this potential double counting of deaths could imply underestimation of the level of peace in some high conflict areas.

As a result of these problems, IEP will be using the *Terrorism Tracker* database as the basis of its "terrorism impact" indicator from 2022 onwards. Data from *Terrorism Tracker* is updated on a daily basis, obviating the need to supplement the GTD with other open source data. It also has a stricter set of criteria for counting a violent attack as terrorist one: i. e., attacks in high-conflict countries taking place within the context of an ongoing battle or campaign are less likely to be included. This would make the GPI "terrorism impact" indicator a more accurate reflection of the true impact of terrorism and of terrorist attacks and fatalities only, rather than combat and battle-related deaths.

Replacing qualitative assessments with quantitative indicators has proven to be much more difficult for the remaining qualitative indicators. Constructing new indicators in these areas will depend upon the introduction of new datasets or taking novel approaches to indicator construction that build open open-source data. This can best be illustrated by examining IEP's current attempts to construct new indicators of "violent crime" and "neighboring countries relations".

The current "violent crime" indicator is a qualitative assessment of the extent to which violent crime impacts social life and business environment. While data on police-recorded violent crime at the national level are currently available, comparability issues across countries mean that these data cannot currently be used as the basis of a GPI indicator. The UNODC collects data on serious assault as part of its United Nations Crime Trends Survey (UN-CTS). However, differences in the definition of assault, police reporting procedure, classification procedure (e. g. whether an assault is classified when reported or when charges are filed, whether an assault by four people counts as one incident or four etc.), and underreporting rates mean that the data are very hard to compare across countries.

Although attempts have been made by the UNODC to harmonize data collection to minimize these issues, the UNODC collected data still poorly correlates with survey data on self-reported violent crime victimization. For example, the correlation between the

UNODC serious assault data and the Lloyd's Register World Risk Poll question on violent crime victimization for the past two years was only 0.26. Thus, the best potential source of a quantitative violent crime indicator is survey data on crime victimization. However, there is very little comparable survey data on violent crime at the national level. For example, the International Crime Victimization Survey is only updated sporadically, is available for less than 80 countries, and has not been updated for most countries since 2010.

The “neighboring countries relations” indicator assesses diplomatic, economic, and social relations between a given country and its neighbors. A potential source of data for a quantitative indicator would be various large event databases that have been developed over the past decade, such as the Global Database of Events, Language, and Tone (GDELT). These massive event databases collect real-time data from various media sources, most commonly online news reports. The events are then machine coded to extract data on the actors involved, the type of action, and the tone or sentiment between actors. In theory, such databases could be used to assess the level of positive or negative sentiment between nation states: for example, events in the database could be scored using the Goldstein scale that assigns a score on a conflict-cooperation scale to diplomatic or military events.³² However, in practice such databases are likely to have a very high number of false positives.³³ Thus, machine coding without human review of open-source data cannot serve as the basis for an indicator of relations between countries. However, a hybrid approach that uses humans to check a filtered event dataset is more plausible and is likely to serve as the basis for any new indicator in this area.

VI. Conclusion

The problems associated with using a composite index to measure an abstract concept are well documented. The coverage of composite measures often leads to an excessive focus on relative country rankings, an excessive emphasis on small differences between countries, and simplistic conclusions about the drivers of a complex phenomenon. However, despite all these issues, composite measures can help generate interest and public attention, build connections between otherwise siloed areas of research, and draw attention to data gaps and inadequacies in existing datasets, thus helping to drive the creation of new indicators and approaches to measuring and understanding the underlying phenomena.

In the field of peace and conflict studies, the GPI provides a composite, continuous measure of negative peace, whereas previously most approaches had focused on either binary measures of the presence or absence of peace, or maximalist approaches which were too complex to be quantified. The GPI has provided the benchmark which has served as the basis for much of IEP's other research, including the Global Terrorism Index, Positive Peace Index, and various national level measures of peace that mimic the GPI in structure and purpose. IEP's aim over the next decade is to increase the timeliness and robustness of the index and to create several new and novel indicators of negative peace, in order to make the index more useful to other researchers in the peace and conflict field.

ENDNOTES

-
- ¹ Kelley J.G., Simmons B.A. Introduction: The power of Global Performance Indicators // Faculty Scholarship at Penn Law. 2019. № 2042. URL: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3044&context=faculty_scholarship (accessed 04.11.2021).
- ² Greco S., Ishizaka A., Tasiou M., Torrissi G. On the methodological framework of composite indices: a review of the issues of weighting, aggregation, and robustness // Social Indicators Research. 2018. V. 141. P. 61–94.
- ³ Kelley J.G., Simmons B.A. Introduction: The power of Global Performance Indicators.
- ⁴ Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World. – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2021. URL: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf> (accessed 04.10.2021).
- ⁵ Galtung J. An editorial // Journal of Peace Research. 1964. V. 1. № 1. P. 1–4.
- ⁶ Caplan R. Measuring Peace. – Oxford: Oxford University Press, 2019.
- ⁷ Anderson R. A definition of peace // Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology. 2004. V. 10. № 2. P. 101–116.
- ⁸ Caplan R. Op. cit.
- ⁹ Asylbek kyzy G., Delgado C., Milante G. 2020 Gaps Report: Challenges of Counting all Violent Deaths Worldwide. – Stockholm: Global Registry of Violent Deaths, 2020. URL: https://grevd.org/images/uploads/resources/GReVD_GAPS_RPT_FINAL.pdf (accessed: 04.11.2021).
- ¹⁰ Eisler R. Dark underbelly of the world's most "peaceful" countries // Christian Science Monitor. 26 July 2007. URL: <https://www.csmonitor.com/2007/0726/p09s01-coop.html> (accessed 04.11.2021).
- ¹¹ Davenport C., Melander E., Regan P. The Peace Continuum: What It Is and How to Study It. – N.Y.: Oxford University Press, 2018.
- ¹² Saltelli A. Composite indicators between analysis and advocacy // Social Indicators Research. 2007. V. 81. № 1. P. 65–77.
- ¹³ Positive Peace Report 2020: Analysing the Factors that Sustain Peace. – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2020. URL: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2021/04/PPR-2020web.pdf> (accessed 04.11.2021).
- ¹⁴ Trussell M. The cyclical relationship of peace and trust // Defence and Peace Economics. 19 March 2021.
- ¹⁵ Killelea S. Peace in the Age of Chaos. – Sydney: Hardie Grant, 2020.
- ¹⁶ Bjorn H., Moene K., Willumsen F. The tyranny of international index rankings // Journal of Development Economics. 2012. V. 97. № 1. P. 1–31.
- ¹⁷ Broome A., Homolar A., Kranke M. Bad science: international organizations and the indirect power of global benchmarking // European Journal of International Relations. 2018. V. 24. № 3. P. 514–539.
- ¹⁸ Kelley J., Simmons B. Governance by other means: rankings as regulatory systems // International Theory. 2020. V. 13. № 1. P. 169–178.
- ¹⁹ Furceri D., Mourougane A. Structural indicators: a critical review // OECD Journal: Economic Studies. 2010. V. 2010. № 1. P. 1–34.

- ²⁰ Decancq K., Lugo M. Weights in multidimensional indices of wellbeing: an overview // *Econometric Reviews*. 2013. V. 32. № 1. P. 7–34.
- ²¹ Handbook on Constructing Composite Indices: Methodology and Users Guide. – Paris: Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2008. URL: <https://www.oecd.org/sdd/42495745.pdf> (accessed 04.11.2021).
- ²² Greco S. et al. Op. cit.
- ²³ Global Peace Index 2016: Ten Years of Measuring Peace. – Sydney: Institute for Economics and Peace, 2016.
- ²⁴ Eisler R. Op. cit.
- ²⁵ Codebook // Womanstats. URL: <https://www.womanstats.org/new/codebook> (accessed 04.11.2021).
- ²⁶ Standish K. Suicide through a Peacebuilding Lens. – Singapore: Palgrave Macmillan, 2020.
- ²⁷ Preventing Suicide: A Global Imperative. – Geneva: World Health Organization, 2014.
- ²⁸ Ibid.
- ²⁹ Marquardt K. How and how much does expert error matter? Implications for quantitative peace research // *Journal of Peace Research*. 2020. V. 57. № 6. P. 692–700.
- ³⁰ LaFree G., Dugan L. Introducing the Global Terrorism Database // *Terrorism and Political Violence*. 2007. V. 19. № 2. P. 181–204.
- ³¹ For more detail on the GTD methodology, see, e. g., LaFree G. Using open source data to track worldwide terrorism patterns // *Pathways to Peace and Security*. 2017. № 1(52). P. 64–76.
- ³² Goldstein J. A conflict-cooperation Scale for WEIS Event Data // *Journal of Conflict Resolution*. 1992. V. 36. № 2. P. 369–385.
- ³³ Ward M., Beger A., Cutler J., Dickenson M., Dorff C. Comparing GDELT and ICEWS event data // *Analysis*. 2013. V. 21. № 1. P. 267–297.

BIBLIOGRAPHY

- Anderson R. (2004). A definition of peace. *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*. V. 10. No. 2. P. 101–116. DOI: 10.1207/s15327949pac1002_2.
- Asylbek kzy G., Delgado C., and Milante G. (2020). 2020 *Gaps Report: Challenges of Counting all Violent Deaths Worldwide*. Stockholm: Global Registry of Violent Deaths. 49 p. URL: https://grevd.org/images/uploads/resources/GReVD_GAPS_RPT_FINAL.pdf (accessed: 04.11.2021).
- Bjorn H., Moene K., and Willumsen F. (2012). The tyranny of international index rankings. *Journal of Development Economics*. V. 97. No. 1. P. 1–31. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2011.01.007.
- Broome A., Homolar A., and Kranke M. (2018). Bad science: International organizations and the indirect power of global benchmarking. *European Journal of International Relations*. V. 24. No. 3. P. 514–539. DOI: 10.1177/1354066117719320.
- Davenport C., Melander E., and Regan P. (2018). *The Peace Continuum: What It Is and How to Study It*. New York: Oxford University Press. 240 p.
- Decancq K. and Lugo M. (2013). Weights in multidimensional indices of wellbeing: an overview. *Econometric Reviews*. V. 32. No. 1. P. 7–34. DOI: 10.1080/07474938.2012.690641.
- Furceri D. and Mourougane A. (2010). Structural indicators: a critical review. *OECD Journal: Economic Studies*. V. 2010. № 1. P. 1–34. DOI: 10.1787/eco_studies-2010-5kmh5xphhnjj.

- Galtung J. (1964). An editorial. *Journal of Peace Research*. V. 1. No. 1. P. 1–4.
DOI: 10.1177/002234336400100101.
- (2016) *Global Peace Index 2016: Ten Years of Measuring Peace*. Sydney: Institute for Economics and Peace. 116 p.
- (2021) *Global Peace Index 2021: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: Institute for Economics and Peace. 93 p. URL: <https://www.visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2021/06/GPI-2021-web-1.pdf> (accessed 04.10.2021).
- Goldstein J. (1992). A conflict-cooperation Scale for WEIS Event Data. *Journal of Conflict Resolution*. V. 36. No. 2. P. 369–385.
- Greco S., Ishizaka A., Tasiou M., and Torrisi G. (2018) On the methodological framework of composite indices: a review of the issues of weighting, aggregation, and robustness. *Social Indicators Research*. V. 141. P. 61–94. DOI: 10.1007/s11205-017-1832-9.
- Handbook on Constructing Composite Indices: Methodology and Users Guide* (2008). Paris: Organization for Economic Cooperation and Development. 158 p.
URL: <https://www.oecd.org/sdd/42495745.pdf> (accessed 04.11.2021).
- Kelley J.G. and Simmons B.A. (2019). Introduction: The power of global performance indicators. *Faculty Scholarship at Penn Law*. No. 2042. URL: https://scholarship.law.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3044&context=faculty_scholarship (accessed 04.11.2021).
- Kelley J. and Simmons B. (2020). Governance by other means: rankings as regulatory systems. *International Theory*. V. 13. No. 1. P. 169–178. DOI: 10.1017/S1752971920000457.
- Killelea S. (2020). *Peace in the Age of Chaos*. Sydney: Hardie Grant. 293 p.
- LaFree G. Using open source data to track worldwide terrorism patterns. *Pathways to Peace and Security*. 2017. No. 1(52). P. 64–76. DOI: 10.20542/2307-1494-2017-1-64-76.
- LaFree G. and Dugan L. (2007). Introducing the Global Terrorism Database. *Terrorism and Political Violence*. V. 19. No. 2. P. 181–204. DOI: 10.1080/09546550701246817.
- Marquardt K. (2020). How and how much does expert error matter? Implications for quantitative peace research. *Journal of Peace Research*. V. 57. No. 6. P. 692–700.
DOI: 10.1177/0022343320959121.
- (2020) *Positive Peace Report 2020: Analysing the Factors that Sustain Peace*. Sydney: Institute for Economics and Peace. 84 p. URL: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2021/04/PPR-2020web.pdf> (accessed 04.11.2021).
- (2014) *Preventing Suicide: A Global Imperative*. Geneva: World Health Organization. 89 p.
- Saltelli A. (2007). Composite indicators between analysis and advocacy. *Social Indicators Research: An International and Interdisciplinary Journal for Quality-of-Life Measurement*. 2007. V. 81. No. 1. P. 65–77. DOI: 10.1007/s11205-006-0024-9.
- Standish K. (2020) *Suicide Through a Peacebuilding Lens*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Trussell M. (2021). The cyclical relationship of peace and trust. *Defence and Peace Economics*. 19 March. DOI: 10.1080/10242694.2021.1896961.
- Ward M., Beger A., Cutler J., Dickenson M., and Dorff C. (2013). Comparing GDELT and ICEWS event data. *Analysis*. V. 21. No. 1. P. 267–297.

МАТЕМАТИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ КАК МЕХАНИЗМ ПРОГНОЗА СЕЦЕССИЙ

Алексей Токарев*

Московский государственный институт международных
отношений МИД России (МГИМО МИД России)

ORCID: 0000-0002-8196-0518

© А.Токарев, 2021 г.

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-57-79

Аннотация Статья посвящена описанию авторской универсальной математической модели, позволяющей прогнозировать сценарии развития постсоветских сецессий и, шире, – потенциал сецессий любых сложных субнациональных региональных единиц. В качестве объектов прогноза выступают де-факто государства и различные виды политий с неудавшейся государственностью, рассматриваемые в треугольнике «материнское государство – сецессия – государство-патрон». Основной метод исследования – квантификация факторов сецессий, позволяющая с помощью конкретных переменных и индикаторов измерить влияние объективных и субъективных условий на ход и результаты сецессий. Описанная математическим языком модель имеет два экстремума: «идеальная сецессия» и «идеальная антисецессия».

Ключевые слова сецессии, де-факто государства, математическое моделирование, постсоветское пространство, Россия, Грузия, Азербайджан, Армения, Украина, Абхазия, Южная Осетия, Нагорно-Карабахская республика, Приднестровская Молдавская республика, Донецкая народная республика, Луганская народная республика

Title **Forecasting secessions though mathematical modeling**

Abstract The article outlines and discusses the universal mathematical model created by the author and allowing to predict scenarios for post-Soviet secessions and, more broadly, to forecast secession potentials of any complex subnational regional units. The objects of forecasting are de facto states and different kinds of polities with failed statehood, analyzed through the prism of the “parent state – secession – patron state” triangle. The main research method is quantification of secession factors, which enables a researcher to measure the impacts of objective and subjective conditions on the course and results of secessions through the use of specific variables and indicators. As described in mathematical terms, the model has two extremes: “ideal secession” and “ideal anti-secession”.

Keywords secessions, de facto states, mathematic modeling, post-Soviet space, Russia, Georgia, Azerbaijan, Armenia, Ukraine, Abkhazia, South Ossetia, Nagorno-Karabakh Republic, Transnistria, Donetsk People’s Republic, Lugansk People’s Republic

* Токарев Алексей Александрович – старший научный сотрудник Института международных исследований МГИМО МИД России, кандидат политических наук.

Alexey Tokarev is a Senior Researcher of the Institute for International Studies of the MGIMO University.

I. Введение

Идея использовать математическую модель для описания механизмов и результатов сецессии родилась тогда, когда автор разочаровался в прогностическом методе с его имплицитной установкой «я так думаю». После событий «русской весны» 2014 г. сильно возросло число экспертов, которые комментируют ситуацию в де-факто государствах на конференциях и в СМИ, либо ни разу не побывав в них, либо откровенно работая на одну из сторон конфликта (сецессионистов или «материнское государство»). Любые попытки прояснить основания предлагаемых сценариев разбивались о стандартное «я так думаю».

Логика авторского исследования, выросшего из этих сомнений, была простой: (1) определить те факторы, которые влияют на реализацию сецессии; (2) квантифицировать их; (3) описать этот процесс математическим языком и, наконец, (4) проверить модель примерами уже завершившихся сецессий. В статье вкратце освещен первый этап исследования, подробно рассмотрены его второй и третий этапы, и в разделе V лишь намечен четвертый этап (так как он требует весьма объемного описания, не вмещающегося в рамки данной публикации, и будет освещен в других статьях).

II. Де-факто государства: статусность или состоятельность?

Теоретические рамки исследования основываются на аналитическом разграничении двух ключевых характеристик современного государства – статусности (“statehood”) и состоятельности (“stateness”). Именно их противоречивое развитие и соотношение позволяет теоретически осмыслить функционирование де-факто государств. В современном политологическом дискурсе понятие «государственность» чаще всего обозначает формальные и сущностные полномочия государства: государственный статус (англ. “statehood”), возможности государства по распределению общественных благ, эффективному управлению и контролю над собственной территорией, т. е. государственную состоятельность (“stateness”), а также идентификацию (ассоциирование) себя гражданами с той или иной территориальной политией, которая, помимо общих административных границ, объединяется общими историей, культурой и языком общения.¹

Термин «государственная состоятельность»² для описания степени способности государства контролировать свою территорию ввел в 1968 г. П.Неттл.³ Его развивали Ч.Тилли,⁴ С.Бартолини,⁵ Ф.Фукуяма,⁶ Ф.Шмиттер⁷ (предложивший альтернативный термин “state capacity”)⁸ и многие другие ученые. В России в 2010–2020-е годы исследовательский коллектив под руководством А.Ю.Мельвиля (М.В.Ильин, Е.Ю.Мелешкина, М.Г.Миронюки и др.) выпустил ряд теоретических и эмпирических исследований, посвященных государственности, а также взаимному влиянию ее трансформации и эволюции политических режимов в посткоммунистических странах.⁹

В данной статье де-факто государства рассматриваются в рамках подходов норвежского конфликтолога П.Колстё, который определяет их как территории, контролируемые борющимися за признание правительствами,¹⁰ а также российского политолога М.В.Ильина, полагающего, что единственный общий признак «полноценных» государств – «референтная сетка взаимных признаний» (т. е. статус члена ООН).¹¹ Основываясь на тезисе Ф.Фукуямы «государственность прежде всего» (“stateness first”), де-факто государства рассматриваются в данной

статье в качестве полноценных субъектов международных отношений, низкий статус которых (т.е. низкий уровень их государственной статусности) не препятствует их суверенному участию в политических процессах. Такое участие опосредуется, в первую очередь, уровнем государственной состоятельности, который у де-факто государства может быть сравнимым с уровнем материнского государства или даже более высоким, чем у него.

Ключевые для данного исследования понятия определяются следующим образом. «Сепаратизм» – это политика конкретной территориальной единицы, направленная на полный выход из материнского государства. Имеется в виду такое состояние внутреннего суверенитета, при котором материнское государство не в состоянии, в терминах Фукуямы, «направить вооруженного человека в форме для поддержания законности».¹² Это не исключает частичную утрату внутреннего суверенитета де-факто государства в пользу государства-патрона.

Под «материнским государством» понимается признанное членом ООН государство, из состава которого сепаратистская территория пытается выйти.

Под «сецессией» понимается как курс на выход из материнского государства (в этом смысле сецессия синонимична сепаратизму), так и сама территориальная политика, осуществляющая данный курс. Успех сецессии – такое состояние территории (т.е. ее совокупных политических, военных, географических, исторических, административных и прочих характеристик), при котором материнское государство не может направить на эту территорию вооруженного человека в форме для поддержания законности.¹³ Состоявшийся выход не обязательно должен подкрепляться декларациями и/или стремлением к внутренней или внешней легитимации правительства де-факто государства. Следует также отметить, что многие декларируемые случаи выхода из состава материнского государства (включая абсолютное большинство политий, провозгласивших свою независимость в рамках «парада суверенитетов» в России 1990-х годов) в реальности сецессиями не являлись.¹⁴

Курс на повышение статуса политики в рамках существующего административно-территориального деления (например, от «рядовой» области к автономной и далее к автономной республике или ассоциированному государству), без декларации о выходе из состава государства и, возможно, при подчеркнутом декларировании нежелания такого выхода, определяется как «автономизация». В качестве «ирредентизма» рассматривается политика государства-патрона (см. ниже), направленная на отделение от материнского государства территории с близким патрону по этническому составу населением для последующего присоединения этой территории к себе.

Успешно осуществившие сецессию территориальные политики именуются «де-факто государствами». Те государства-члены ООН, которые оказывают сецессиям покровительство (в форме военной поддержки, выдачи своих паспортов, дипломатического признания и т.д.), определяются как «патронажные государства», или «государства-патроны».

Территория (область, автономная республика, ассоциированное государство и т.п.), границы которой признаются материнским государством и которая осуществляет политику сепаратизма либо автономизации или в силу ряда факторов (исторического опыта независимости или борьбы за нее, лингвистической и/или конфессиональной обособленности от материнского государства и т.д.) может сделать это потенциально, определяется как «государство-сегмент».

Многовариантность возможных результатов в процессе оформления национальной государственности в контексте распада СССР рассматривается сквозь призму логики постимперского транзита. Успешная консолидация институтов и оформление эффективной власти на местах (описываемой в западной транзитологии концептом “state capacity”), автономизация национальных республик и даже попытки автономизации «рядовых» регионов (например, проект «Уральской республики») сочетались с коллапсом государственной власти и ее подменой нелегальными акторами. В ряде случаев имели место гражданские войны сразу на нескольких уровнях: государственном (за власть), межэтническом (за территорию), на уровне неформальных акторов (в т. ч. бандформирований) и т. п. Как кровопролитные вооруженные конфликты с целью борьбы за власть внутри сложносоставных государств (например, между федеральным центром и так называемой Ичкерией в России), так и успешные сецессии, обошедшиеся малой кровью из-за вмешательства государства-патрона (Приднестровская Молдавская республика/ПМР), стали результатом влияния множества факторов распада СССР, включая трансформацию режима, социально-экономические процессы и развитие государственных институтов. Данные факторы и процессы и составляют сущность *постимперского транзита*, в концептуальных рамках которого в настоящей работе рассматриваются постсоветские сецессии.

III. Математическая модель как конструктор

В основе предлагаемой модели лежат следующие предпосылки. Предполагается, что любой исследователь при несогласии с какими-либо из тех факторов, которые, согласно модели, влияют на сецессию, может (1) удалять их, (2) заменять их своими, (3) перераспределять их веса, увеличивая или уменьшая важность конкретного фактора. Таким образом, модель поддается точечной настройке, хотя ее «становой хребет» остается прежним.

Представленные ниже квантифицированные факторы представляют собой «срез» взаимоотношений внутри треугольника «сецессия – патрон – материнское государство» с учетом многих особенностей исторического процесса. Для того чтобы понять ту же картину в динамике, необходимо высчитать значения индикаторов модели для каждого года. Очевидно, что во время боевых действий и/или экономических блокад часть индикаторов будет давать более высокие значения (например, негативного отношения населения сецессии к материнскому государству), другие же будут, наоборот, снижаться (например, уровень эффективности внутреннего суверенитета). Однако сецессия – это многофакторный процесс, сочетающий в себе не только военные или экономические, но также исторические, культурные, лингвистические, этнические, географические и многие другие признаки. Скорость изменений в данных сферах различается: самые быстрые изменения происходят в политической сфере, а самые медленные – в этническом и географическом планах. Тем не менее, даже недолгая постсоветская история знает примеры изменений географического и этнического характера. Пусть медленно, переселение этносов и административные реформы в грузинском крае Самцхе-Джавахети постепенно снизили сепаратистский потенциал ранее населенной преимущественно армянами территории, а строительство Крымского моста принципиально изменило экономическую и транспортную географию полуострова, который до этого в постсоветский период не был связан сушей с материковой Россией.

Политическими факторами, влияющими на сецессии, являются:

- наличие государства-сегмента или четко очерченной сепаратистской или автономистской территории;
 - наличие политической организации у сепаратистов;
 - наличие собственного языка, отличного от языка материнского государства;
 - наличие этноса, выступающего за сецессию;
 - наличие государства-патрона;
 - наличие у границ государства-сегмента государства-патрона с тем же этносом;
 - исторический опыт вооруженной борьбы за автономию или сецессию;
 - способ провозглашения независимости (суверенитета) государством-сегментом;
 - реакция материнского государства на провозглашение независимости (суверенитета);
 - длительность традиции самостоятельной государственности: год вхождения государства-сегмента в состав материнского государства, специфика такого вхождения и срок пребывания в составе другого государства;
 - статус в составе материнского государства.
- К этому перечню можно добавить ряд географических факторов:
- наличие общей границы с государством-патроном и ее качественные характеристики;
 - специфика границы с материнским государством (естественная или искусственная граница);
 - географические особенности территории сецессии;
 - специфика расселения титульного этноса и этноса материнского государства на территории сецессионистской политики.

Целесообразно также учитывать следующие социологические факторы:

- восприятие сецессии населением и элитами материнского государства населения и территории;
 - отношение населения сецессии к материнскому государству.
- Наконец, добавим ряд внутренних и международных факторов, подробнее рассмотренных автором в ряде предыдущих работ:¹⁵
- допустимость сохранения статуса сецессионистской политики в составе федеративного государства;
 - выдвижение цели независимости от государства-патрона при решении о начале сецессии;
 - уровень эффективности внутреннего суверенитета;
 - введение миротворцев в регион конфликта;
 - специфика дифференцированного признания членами ООН.

Перегруппировав эти факторы в соответствии с их общими родовыми признаками, произведем их операционализацию (см. *Таблицу 1*).

Следует особо подчеркнуть, что ни один из перечисленных факторов, будучи взятым в отдельности, не может быть самодостаточным для старта сецессии и считаться таковым при определении степени ее успеха. Только совокупность географических, внутривнутриполитических, международных, исторических, культурных, лингвистических, экономических, а иногда и субъективных факторов влияет на выход политики из состава материнского государства. Невозможно создать комплексную работающую прогностическую теорию о распаде государств: в одних случаях предсказания сбываются, в других – нет. Сколько бы ни говорилось и ни писалось о глубине украинского раскола до событий 2014 г. и какими бы серьезными ни были объективные условия для фактического выхода юго-востока

Украины из состава государства, сецессия стала возможна, прежде всего, после захвата здания Службы безопасности Украины в г. Славянске, что, по признанию руководившего операцией И.И.Стрелкова, и стало «спусковым крючком войны».¹⁶ Мы имеем возможность лишь приблизиться к идентификации тех точек и регионов, в которых сецессия может быть наиболее успешной, а состоявшееся де-факто государство – эффективным.

Таблица 1. Операционализация прогностической модели (переменные/индикаторы)

Группы факторов	Переменные	Индикаторы (их значения)	Идеальная сецессия	Идеальная антисецессия
1. Географические	1) Наличие общей границы с государством-патроном и ее качественные характеристики	1а) Проходит по равнинной территории (+3) / по горной территории (+1) / по морю (+2) / отсутствует (–3); 1б) число официальных пограничных переходов (два и больше: +2, один: +1, нет: –2); 1в) наличие автомобильных дорог и их статус (хотя бы одна асфальтобетонная автомагистраль: +2, прочие дороги: +1, нет дорог: –2); 1г) наличие железных дорог (+2 / –2); 1д) доля границы с патроном в общей длине границ, в % (50% и более: +2, менее 50%: +1, нет: –2); 1е) доля равнинной границы с патроном в общей длине границы с ним, в % (+1 / –1)	Граница с патроном проходит исключительно по равнине. Через границу проходят более двух авто- и железнодорожных магистралей; доля границы с патроном составляет более половины протяженности всех границ	Граница проходит по горам при отсутствии тоннелей, авто- и железных дорог
	2) Специфика границы с материнским государством: естественный или искусственный характер	2а) Граница с материнским государством проходит по реке (0) / по горам (+3) / по равнинной местности без природных барьеров (–3) / по морю (–2); 2б) в случае наличия природных барьеров, существование инфраструктуры (мостов, тоннелей и т. п.) для их преодоления (при наличии: –2); 2в) наличие автомобильных дорог и их статус (хотя бы одна асфальтобетонная автомагистраль: –2, прочие дороги: –1, нет дорог: +2); 2г) наличие железных дорог (–2 / +2); 2д) доля границы с материнским государством в общей длине границ, в % (50% и более: –2, менее 50%: –1, нет: +2); 2е) доля равнинной границы с материнским государством в	Граница проходит по горам, через которые не проложены тоннели, нет автомобильных дорог	По равнине

		общей длине границы с ним, в % (–1 / +1)		
	3) Географические аспекты территории сецессии	<p>3а) Территория сецессии преимущественно равнинная (–2), горная (+2);</p> <p>3б) отношение расстояния между крайними точками в длину к расстоянию между крайними точками в ширину (интервал 1–1,5: +3, 1,6–2: +1, 2,1–2,5: –1, более 2,6: –3);</p> <p>3в) имеет ли сецессия эксклавы, разделенные природными барьерами (имеет: –3, не имеет: 0);</p> <p>3г) имеются ли непосредственно на границах сецессии эксклавы материнского государства (имеются: –3, не имеются 0);</p> <p>3д) наличие выхода к морю (+2 / –2);</p> <p>3е) наличие портов (+2 / –2);</p> <p>3ж) доля расстояния от столицы до центра сецессионистской политики в расстоянии от столицы до крайней точки государства де-юре (70–80%: +1, 81–90%: +2, более 91%: +3);</p> <p>3и) соотношение границ с патроном и материнским государством (если большую долю имеет граница с патроном: +2, если с материнским государством: –2)</p>	Территория сецессии горная, похожа на круг или квадрат, не имеет эксклавов, выходит к морю, имеет порты. Большая часть государственной границы приходится на государство-патрон, меньшая – на материнское государство	Территория равнинная, сильно вытянутая
	4) Специфика расселения титульного этноса и этноса материнского государства по территории сецессионистской политики	<p>4а) Процент территории, занимаемый этносом, титульным для материнского государства;</p> <p>4б) данная этническая группа равномерно расселена по территории сецессии или сосредоточена на границе с материнским государством (–2 / +2)</p>	Титульный этнос рассредоточен по всей территории, а этнос материнского государства занимает компактную территорию	Этнос материнского государства рассредоточен по территории
2. Исторические	5) Наличие государства-сегмента или четко очерченной сепаратистской (автономистской) территории	<p>5) Функционирование государства-сегмента в признаваемых материнским государством границах сецессии (+3);</p> <p>функционирование государства-сегмента в границах, которые не признаются материнским государством (+2);</p> <p>функционирование государства-сегмента при несовпадении границ (+1);</p> <p>отсутствие государства-сегмента (–3)</p>	Территорию сецессии материнское государство считает обладающей специальным статусом в своем составе	Материнское государство не предоставляет сецессии особый статус или государство-сегмент отсутствует

	6) Исторический опыт вооруженной борьбы за автономию или сецессию	6) Несколько войн с материнским государством (+5); восстания/вооруженные конфликты (+3); отсутствие войн и конфликтов в прошлом (–5)	Сецессия несколько раз воевала с материнским государством	Отсутствие войн и конфликтов
	7) Статус в составе материнского государства; длительность традиции самостоятельной государственности; специфика вхождения в состав материнского государства	7а) Статус: союзная республика СССР (+4), автономная республика СССР (+3), часть автономной республики СССР (+2), автономная область/область (+1), отсутствие статуса (–4); 7б) нахождение в составе материнского государства до начала сецессии: менее 50 лет (+4), 51–100 лет (+3), 101–150 лет (+2), 151–200 (+1), 201–250 лет (0); 7в) специфика вхождения в состав материнского государства: завоевание материнским государством (+3), передача властями федерации материнскому государству (+2), добровольное вхождение в материнское государство (–3)	Сецессия имела статус союзной республики СССР, в составе материнского государства находилась менее 50 лет и ранее была завоевана им	Сецессия обладала незначительным статусом (область, автономная область) и находилась в составе материнского государства более 250 лет
	8) Стремление сохранить свой статус в составе СССР	Референдум о сохранении СССР (+3); декларация Верховного совета (+2); отсутствие подобных процедур (–3)	В 1991 г. сецессия участвовала в референдуме по сохранению СССР	В 1991 г. сецессия не участвовала в референдуме по сохранению СССР
3. Этнолингвистические	9) Наличие собственного языка, отличного от языка материнского государства	Собственный язык является основным (+3); собственный язык используется вместе с русским или собственный язык – русский (+2); собственный язык уступает русскому по распространенности (+1); собственного языка нет (–3)	У сецессии есть собственный язык, превосходящий по частоте употребления русский	Отсутствует
	10) Наличие особого этноса, выступающего за сецессию	+3 / –3	Сецессия строится вокруг отдельного этноса, стремящегося к выходу из состава материнского государства	Отсутствует
	11) Наличие государства-патрона с расселенной у границ сецессии многочисленной этнической группой, которая является	+2 / –2	В государстве-патроне на границах с сецессией проживает многочисленная этническая группа, которая является титульной для	Отсутствует

	титульной для государства-сегмента		сегмента	
4. Политические/экономические	12) Наличие политической организации/политических институтов у сепаратистов	+2 / -2	Сепаратисты реализуют сецессию через устоявшиеся политические институты	Отсутствует
	13) Реакция материнского государства на провозглашение де-факто государством независимости/суверенитета	Ведение боевых действий против сепаратистов без попыток договориться с частью лояльных представителей мятежной территории (+5); ведение боевых действий с одновременными переговорами (+3); прекращение попыток военного захвата сецессии с переходом к ее вовлечению в сотрудничество путем предоставления экономических преференций (-3); попытки мирной реинтеграции с признанием особого статуса сецессии внутри материнского государства (-5)	Материнское государство пыталось жестко подавить сепаратистов силами армии	Мирная реинтеграция
	14) Восприятие населением и элитами материнского государства населения и территории сецессии	Население и территория сецессии воспринимаются как чужие или «террористы», сепаратизм которых порожден исключительно поддержкой патрона (+5); население сецессии воспринимается как «наши люди», в силу стечения обстоятельств временно живущие под контролем сепаратистов (-5)	Население и территория сецессии воспринимаются как чужие или «террористы», сепаратизм которых порожден исключительно поддержкой патрона	Население воспринимается как «наши люди», в силу стечения обстоятельств временно живущие под контролем сепаратистов
	15) Отношение населения сецессии к материнскому государству	Позитивное (-3); нейтрально-позитивное (-2); нейтрально-негативное (+2); «население материнского государства – главный враг» (+3)	Население материнского государства – «главный враг»	Население материнского государства – «наши люди»
	16) Уровень эффективности внутреннего суверенитета	Высокий (сецессия самостоятельно производит общественные блага и обеспечивает порядок и верховенство закона без масштабной помощи патрона): +5; средний (сецессия производит общественные блага, но не способна делать это без помощи патрона, хотя в состоянии поддерживать верховенство закона): +2; низкий (сецессия не производит общественные блага без помощи патрона, но поддерживает верховенство закона): -2;	Высокий уровень внутреннего суверенитета	Низкий уровень внутреннего суверенитета

		очень низкий (сецессия не производит общественные блага, не поддерживает верховенство закона): –5		
	17) Независимость от государства-патрона при решении о начале сецессии	Высокий уровень самостоятельности (+3); низкий (+1); начало сецессии под давлением патрона (–1); сецессия начата патроном (–3)	Сепаратисты самостоятельно приняли решение о начале сецессии	Сепаратистов подтолкнул к сецессии патрон
5. Легалистские	18) Введение миротворцев в регион конфликта	Миротворцы работают на закрепление сецессии (+3); нейтральная позиция миротворцев (0); миротворцы работают на реинтеграцию (–3)	Миротворцы работают на сохранение сецессии	Миротворцы работают на реинтеграцию
	19) Способ провозглашения независимости/суверенитета государством-сегментом	Референдум о независимости (+3); парламентская декларация (+1); отсутствие законодательного оформления (–3)	Сецессия основывается на референдуме о независимости	Сецессия не имела законодательного оформления
	20) Специфика ранжированного признания членами ООН	20а) наличие военной базы одного из членов ООН на территории сецессии (+5 / –5); 20б) военная помощь/торговля оружием со стороны одного из членов ООН (+3 / –3); 20в) наличие посольств членов ООН на территории сецессии (+5 / –5); 20г) Выдача национальных паспортов государства-патрона населению де-факто государства (в т. ч. упрощенная процедура вступления в гражданство) (+3 / –3); 20д) признание документов де-факто государств (+3 / –3)	На территории сецессии функционируют посольства и военные базы членов ООН; национальные паспорта государства-патрона выдаются населению сецессии в упрощенном режиме, документы сецессии признаются патроном	Члены ООН не признают сецессию ни в дипломатическом, ни в экономическом, ни в военном смысле
Итого			104 балла	–111

В тех случаях, когда вес какого-либо отдельно взятого фактора менее значителен, чем вес остальных, а также когда сам фактор не предполагает значимой дифференциации, использовалась бинарная шкала (+1 / –1). В тех случаях, когда фактор более значим и предполагает бóльшую дифференциацию при измерении индикаторов, установлена средняя дифференциация (+3 / +2 / +1 / –1 / –2 / –3). При максимальном весе фактора и/или максимальной дифференциации использован максимум значений по шкале (+5 / +3 / +1 / –1 / –3 / –5). Знак «+» во всех случаях означает приближение к успеху сецессии, а знак «–» – отдаление от него. Чем больше баллов получает конкретный случай сецессии, тем выше вероятность успешного выхода и, как результат, реальной независимости от материнского государства. Чем ниже балл, тем ниже вероятность успешной сецессии и выше вероятность ее реинтеграции в состав материнского государства.

IV. «Идеальная сецессия» vs. «идеальная антисецессия»

Для дополнительной верификации модели были введены понятия «идеальная сецессия» и «идеальная антисецессия»: при этом, конечно, следует учитывать, что ни то, ни другое в чистом виде не встречается.

Совокупность условий для *идеальной сецессии* предполагает, что граница с патроном, на которой функционирует не менее двух международных контрольно-пропускных пунктов и которую пересекают автомагистрали и железные дороги, проходит исключительно по равнине. Напротив, граница с материнским государством проходит в горной местности. Большая часть границы приходится на патрона, меньшая – на материнское государство. Территория самой сецессии горная, по форме ближе к кругу или квадрату, не имеет эксклавов, выходит к морю и имеет порты.

В рамках «идеальной сецессии» материнское государство рассматривает сецессионистскую территорию как обладающую специальным статусом в своем составе. Ранее на протяжении истории сецессия несколько раз воевала с материнским государством, была завоевана им и находилась в его составе менее 50 лет. Сецессия имела статус союзной республики и в 1991 г. участвовала в референдуме по сохранению СССР. У нее есть собственный язык, превосходящий по частоте употребления русский. Процесс сецессии строится вокруг конкретного этноса, стремящегося к выводу своей территории из состава материнского государства; вместе с тем, в государстве-патроне на границах с сецессией также проживает многочисленная группа представителей того же этноса. Сепаратисты реализуют выход из состава материнского государства через устоявшиеся политические институты. Сепаратисты самостоятельно приняли решение о начала сецессии, обоснованием которой стал референдум о независимости. Уровень внутреннего суверенитета сецессии достаточно высок. При этом на сохранение сецессии фактически работают миротворческие миссии, на ее территории функционируют посольства и/или военные базы государств-членов ООН, а государство-патрон выдает населению сецессии свои паспорта в упрощенном режиме и признает документы де-факто государства.

Препятствуя сецессии, материнское государство безуспешно пыталось жестко подавить сепаратистов силами армии. Население и территория сецессии в материнском государстве воспринимаются как чужие или «террористы», сепаратизм которых порожден исключительно поддержкой патрона. Население сецессии позиционируется как главный враг материнского государства.

При такого рода «идеальной сецессии» всем рассмотренным переменным присваиваются максимальные значения, которые в сумме составляют 104 балла.

Условия для *идеальной антисецессии* предполагают, что де-факто государство должно иметь равнинную границу с материнским государством и горную – с патроном, причем на границу с патроном приходится меньшая часть протяженности границ. Выхода к морю такое де-факто государство не имеет, а его территория растянута. Этнос материнского государства относительно равномерно расселен по всей территории де-факто государства, при этом титульных языков и этносов в де-факто государстве нет. Ранее территория сецессии не завоевывалась материнским государством, а самостоятельно вошла в его состав и пребывала в нем более 250 лет. Статус будущей сецессии в составе материнского государства был низким (область/автономная область), а референдум о сохранении СССР на ее территории не проводился. Процесс сецессии стартовал при непосредственном участии патрона и не был оформлен законодательно. Материнское государство не

пыталось завоевать территорию сецессии, но и не соглашалось предоставить ей особый статус. Уровень внутреннего суверенитета де-факто государства низок. Население материнского государства и сецессии в этнокультурном плане представляет собой одну группу без явных антагонизмов. Неблагоприятны для сецессии и международные условия: присутствие миротворцев фактически работает на реинтеграцию территории материнским государством, ни одно государство-член ООН не размещает на данной территории свои посольства или военные базы, не признает выпускаемые сепаратистским правительством документы и не выдает свои в облегченном режиме.

Совокупность баллов для идеальной антисецессии составляет –111. Следует отметить, что сецессия и антисецессия в данном отношении не равнозначны, поскольку не все факторы квантифицировались зеркально: некоторые шкалы, например, выстроены в ряд от +3 до 0.

Хотя на практике ни идеальной сецессии, ни идеальной антисецессии не существует, в целях анализа было полезно подробно охарактеризовать те полюсы, к которым могут стремиться сецессии в своем развитии. Далее протестируем модель на предмет обоснованности квантификации оцениваемых факторов на примерах уже завершившихся сецессий, одни из которых оказались успешными, а другие закончились реинтеграцией в материнское государство.

V. Эмпирическая проверка модели

Логика верификации рассматриваемой модели проста: нужно загрузить в нее показатели завершившихся сецессий на постсоветском пространстве и оценить соответствие результатов моделирования исторической реальности. В качестве проверочных кейсов были рассмотрены все случаи устойчивых и завершившихся постсоветских сецессий: Автономная республика Бадахшан (АРБ), Панкисское ущелье, террористические образования «Ичкерии» и Кадарской зоны, Гагаузия, Аджария, Нагорно-Карабахская республика (НКР), Крым и др.

«Ичкерия», АРБ, Аджария, Панкиси, Кадарская зона и Гагаузия были реинтегрированы. В ходе второй чеченской войны сепаратисты были подавлены федеральными силами при помощи перешедшего на сторону официальной Москвы местного ополчения во главе с семьями Кадыровых и Ямадаевых. Так называемая Чеченская республика Ичкерия перестала существовать теперь уже и фактически. При этом легитимная Чеченская Республика получила очень высокую степень финансовой и правовой автономии в составе Российской Федерации.

Гагаузия – единственная из всех вышеупомянутых политий, которая была реинтегрирована мирным путем. В 1994–1995 годах автономный статус Гагаузии был закреплен Молдовой законодательно. С тех пор Комрат не имел той степени независимости, которой обладает Тирасполь. Основой мирной реинтеграции и существования Гагаузии является отсутствие резких движений Кишинева в сторону Бухареста. В случае потери Молдовой государственной независимости (значительная часть политического класса страны считает необходимым объединение с Румынией), гагаузские элиты подчеркивают собственное право решать судьбу автономии.

В некоторых из рассматриваемых случаев реинтеграция военным путем оказалась возможной, прежде всего, из-за невмешательства со стороны государства-патрона (или отсутствия такового). Так, в 2003 г., параллельно российской контртеррористической операции на Северном Кавказе, стартовала антикриминальная операция на грузинской территории. В результате Грузия

усилила контроль над Панкиси, что существенно сократило возможности чеченских боевиков для отступления. В случае реинтеграции Гагаузии, Россия и Турция (гагаузы – тюркский народ, хотя и преимущественно исповедуют православие) не вмешивались в процесс возвращения официальным Кишиневом контроля над политией. При этом требования гагаузов о повышении политического статуса их территории внутри единого молдавского государства в целом были удовлетворены.

Предложенная модель показывает, что по совокупности факторов во всех случаях, завершившихся реинтеграцией, сецессии имели низкие шансы на успех. В то же время в случаях образования устоявшихся де-факто государств шансы на успех сецессий были высокими. В большинстве случаев суммарные значения факторов оказались близки к зеркальным: успешные случаи, как правило, набирали от –51 до –74 баллов, а неуспешные – 50–60 баллов. Речь идет о двух кластерах антисецессий и сецессий, включающих, с одной стороны, Кадарскую зону (–74), АРБ (–67), Гагаузию (–51) и Панкиси (–65), а с другой стороны – НКР (56) и Крым (57). Эти кластеры находятся примерно посередине расстояния от абсолютного баланса (ноль баллов) до каждого из полюсов – идеальной антисецессии и идеальной сецессии.

В пяти случаях (Аджария, ПМР, Ичкерия, Донецкая и Луганская народные республики (ЛНР и ДНР) и Абхазия) интегральные значения не укладывались в упомянутые интервалы. Четыре первые упомянутые сецессии являются «балансирующими» случаями, которые могли или могут склониться к любому полюсу внутри треугольника «сецессия – материнское государство – патрон» в зависимости от обстоятельств. Кластер «балансирующих» случаев (Аджария, ПМР, Ичкерия, ЛНР/ДНР) находится в коридоре –20 / 14 баллов. Абхазский кейс ближе к полюсу идеальной сецессии, чем в остальные сецессии.

Анализ кластера антисецессий показывает, что сецессия может стартовать даже при самых неблагоприятных для нее условиях. Гагаузия, Кадарская зона и Панкиси не имели ни политических институтов, ни исторических, ни географических условий для сецессии. Так, Панкисское ущелье открыто для материнского государства и, напротив, отделено горами от условного патрона-союзника в виде формирований боевиков-террористов на Северном Кавказе; Гагаузия из всех рассматриваемых кейсов вообще имеет наихудшую географию для сецессии.¹⁷ Кроме того, отсутствовали такие благоприятствующие сецессии факторы, как высокий уровень внутреннего суверенитета, существование государства-сегмента или широкомасштабная поддержка со стороны патронов (Кадарская зона и Гагаузия не граничили ни с Россией, ни с Турцией как потенциальными государствами-патронами). Тем не менее, упомянутые сецессии в течение непродолжительного времени являлись де-факто государствами. Следует отметить, что в данных случаях все же имелось хотя бы несколько благоприятствующих сецессии факторов, например, этническое отличие состава населения этих политий от населения материнских государств (по переменным этноса и языка все три случая получили высший балл). В отличие от двух остальных случаев, АРБ имела такие преимущества, как наличие государства-сегмента, легальных политических институтов и возможности для легализации сецессионистского курса через парламентские процедуры (о легализации в случаях Панкиси и террористической Кадарской зоны говорить не приходится). Позиции АРБ, однако, существенно ослабляло отсутствие государства-патрона.

Общими признаками обладают и успешные сецессии Нагорно-Карабахской республики и Крыма. Наличие границы с патронами (Арменией и Россией), явная

политическая, военная и экономическая поддержка с их стороны, историческая легитимация сецессий (обе территории принадлежали материнским государствам менее 100 лет), предпосылки для сепаратизма на этнической почве и наличие признававшихся материнскими государствами сегментов (в случае с НКР территория сегмента была меньше, чем та, которая впоследствии оказалась под контролем де-факто государства) обусловили успешность сецессий. Не случайно, что, в соответствие с предложенной в статье шкалой, данные сецессии оказались расположены близко друг к другу, набрав, соответственно, 56 и 57 баллов.

Таким образом, эмпирическая проверка доказала работоспособность предложенной модели. Все те политики, которые в реальности стали неудавшимися сецессиями, оказались в кластере «антисецессий» и наоборот. Единственным исключением в данном случае стала ПМР: она относительно успешно функционирует как де-факто государство, хотя предложенная здесь модель отправляет ее в кластер «антисецессий».

В этой связи можно предвидеть резонный критический аргумент о том, что многие математические модели такого типа хорошо работают ретроспективно, благодаря подгонке индикаторов и переменных под уже известный результат. В ответ на такой аргумент автору ничего не остается, кроме как заверить читателя в том, что результаты эмпирической проверки модели не были известны заранее и что переменные были предложены и впоследствии усовершенствованы в результате обсуждения с другими исследователями без увязки с результатами конкретных кейсов. Результаты по конкретным случаям сецессии были получены уже в ходе тестирования готовой модели.

VI. Усложнение модели: язык математики и веса факторов

От такого инструмента, как модель, бессмысленно ждать точного прогноза результатов, дат и сценариев. В данном случае наука позволяет с высокой вероятностью определить то, в какую сторону движется конкретная сецессия: к закреплению фактически независимого статуса вне материнского государства или же к реинтеграции. Так, в июне 2020 г. ориентированная на долгосрочное прогнозирование модель не дала возможности предугадать, что Азербайджан начнет активные боевые действия с целью восстановления контроля над территорией НКР. Очевидно, что в тех случаях, когда материнское государство намного сильнее и самой сецессии, и патрона, большая часть экспертного сообщества будет считать завоевание (возврат) отколовшейся территории военным путем наиболее вероятным сценарием. Прогнозирование, однако, позволяет сделать менее очевидные и более долгосрочные выводы, поскольку в центр внимания исследователя помещаются долгосрочные факторы: границы, специфика территории, этнос, язык, религия, социологические тренды, исторические тенденции. Для того чтобы сделать вывод о том, что Баку готовился к войне, вполне можно было обойтись без математического моделирования, наблюдая за ростом военного бюджета и расходов Азербайджана по отношению к национальному валовому продукту. Специалисты по региону лучше ученых-теоретиков справляются с анализом номенклатуры вооружений и военной техники, а также бюджетных расходов страны.

После того, как рассматриваемая в настоящей работе модель была впервые представлена экспертному сообществу,¹⁸ ряд коллег высказали критику по поводу отсутствия весов у факторов. Несмотря на то, что в ранних версиях модели вес факторов все-таки опосредованно учитывался (через различающиеся числовые

характеристики индикаторов), автор, реагируя на критику, принял решение, во-первых, установить систему весов для факторов, во-вторых – унифицировать значения индикаторов, ранжировав их значения по шкале от –1 до +1, а в-третьих, – провести экспертный опрос с целью повышения степени объективности при определении весов. Следует отметить, что в некоторых случаях авторские оценки совпали с мнением коллег, а в большинстве случаев уложились в те же интервалы при округлении (так, вес «3» у автора соответствовал значению «3,2» у коллег). Результаты экспертного опроса не свидетельствовали о целесообразности изменения размерности весов: в частности, автор не счел уместным изменить шкалу таким образом, чтобы она учитывала десятые доли.

Каждой из 43 переменных, сгруппированных в 8 кластеров, были присвоены значение и вес (см. *Таблицу 2*). Поскольку в данном тексте представлены лишь общие контуры модели без ее конкретного применения и описания полученных результатов моделирования, конкретные значения весов и переменных опущены. Веса обозначаются латинскими буквами *a*, *b*, *c*, *d*, *j*, *q*.¹⁹ Первые три группы переменных – географические, их веса обозначены только литерой *a*. Каждая новая группа весов из оставшихся пяти обозначается отдельной буквой. Аналогичным образом именуются переменные: три группы географических переменных обозначены литерой *g*. Здесь и далее при смене литеры в кавычках дается пояснение ее именования: g_1^p – «география патрона», g_1^m – «география материнского государства» и т. д.

Таблица 2. Присвоение переменным весов и обозначений

Группы переменных	Вес 1*	Вес 2**	Обозначение в формуле	Переменные, индикаторы и их значения	Обозначение в формуле
1. Наличие общей границы с государством-патроном и ее качественные характеристики			a_1^p	Проходит по равнинной территории (+1), по горной территории (+0,0), по морю (+0,5), отсутствует (–1)	g_1^p «география патрона»
			a_2^p	Количество официальных пограничных переходов (два и больше: +1, один: +0,5, нет: –1)	g_2^p
			a_3^p	Наличие автомобильных дорог и их статус (хотя бы одна асфальтобетонная автомагистраль: +1, прочие дороги: +0,5, нет дорог: –1)	g_3^p
			a_4^p	Наличие железных дорог (+1 / –1)	g_4^p
			a_5^p	Доля границы с патроном в общей длине границ, в % (50% и более: +1, менее 50%: +0,5, нет: –1)	g_5^p
			a_6^p	Доля равнинной границы с патроном в общей длине границы с ним, в % (более 50%: +1, менее 50%: –1)	g_6^p
2. Специфика границы с материнским государством			a_1^m	Граница с материнским государством проходит по реке (0), по горам (+1), по равнинной местности без природных барьеров (–1), по морю (–0,5)	g_1^m «география материнского государства»
			a_2^m	В случае наличия природных барьеров, существует ли инфраструктура для их преодоления:	g_2^m

* Вес в авторской интерпретации (конкретные значения на этом этапе опущены).

** Вес по итогам экспертного опроса (конкретные значения на этом этапе опущены).

				мосты, тоннели. При наличии: –1, отсутствии: 0	
		a_3^m		Наличие автомобильных дорог и их статус (хотя бы одна асфальтобетонная автомагистраль: –1, прочие дороги: –0,5, нет дорог: +1)	g_3^m
		a_4^m		Наличие железных дорог: –1 / +1	g_4^m
		a_5^m		Доля границы с материнским государством в общей длине границ, в % (50% и более: –1, менее 50%: –0,5, нет: +1)	g_5^m
		a_6^m		Доля равнинной границы с материнским государством в общей длине границы с ним, в % (менее 50%: –1, более 50%: +1)	g_6^m
3. Географические особенности территории сецессии		a_1^s		Территория сецессии преимущественно равнинная (–1) или горная (+1)	g_1^s «география сецессии»
		a_2^s		Отношение расстояния между крайними точками по длине к расстоянию между крайними точками по ширине (интервал 1–1,5: +1; 1,6–2: +0,5; 2,1–2,5: –0,5; более 2,6: –1)	g_2^s
		a_3^s		Имеет ли сецессия эксклавы, отделенные природными барьерами (имеет: –1, не имеет: 0)	g_3^s
		a_4^s		Имеются ли непосредственно на границах сецессии эксклавы материнского государства (имеются: –1, не имеются: 0)	g_4^s
		a_5^s		Наличие или отсутствие выхода к морю (+1 / –1)	g_5^s
		a_6^s		Наличие или отсутствие портов (+1 / –1)	g_6^s
		a_7^s		Доля расстояния от столицы до центра сецессионистской политики в расстоянии от столицы до крайней точки государства (70–80%: +0,3; 81–90%: +0,7; более 91%: +1)	g_7^s
		a_8^s		Соотношение между границами с патроном и материнским государством (если большую долю имеет граница с патроном: +1, с материнским государством: –1)	g_8^s
4. Специфика расселения титульного этноса и этноса материнского государства по территории сецессионистской политики		b		Данная этническая группа расселена равномерно по территории сецессии или сосредоточена на границе с материнским государством (–1 / +1)	g^{et} «география этноса»
5. Исторические переменные: государство-сегмент и его характеристики, исторические отношения с материнским государством и наднациональной		c_1		Наличие государства-сегмента или четко очерченной сепаратистской/автономистской территории: функционирование государства-сегмента в признаваемых материнским государством границах сецессии (+1); функционирование государства-сегмента в границах, которые не признаются материнским государством (+0,6); функционирование государства-сегмента при несовпадении между его признанными и фактическими границами (+0,4); отсутствие государства-сегмента (–1)	h_1 «история»

федерацией, статус		c_2	Исторический опыт вооруженной борьбы за автономию или сецессию: несколько войн с материнским государством (+1); восстания/вооруженные конфликты (+0,5); отсутствие войн и конфликтов (-1)	h_2
		c_3	Статус в составе материнского государства: союзная республика (+1); автономная республика (+0,8); часть автономной республики (+0,6); автономная область/область (+0,4); отсутствие особого статуса (-1)	h_3
		c_4	Нахождение в составе материнского государства до начала сецессии: менее 50 лет (+1); 51–100 лет (+0,8); 101–150 лет (+0,6); 151–200 лет (+0,4); 201–250 лет (0,2)	h_4
		c_5	Специфика вхождения территории сецессии в состав материнского государства: завоевание материнским государством (+1); передача властями федерации материнскому государству (+0,5); добровольное вхождение в состав материнского государства (-1)	h_5
		c_6	Стремление сецессии сохранить свой статус в составе СССР: участие в референдуме о сохранении СССР (+1); декларация Верховного совета (+0,5); отсутствие подобных процедур (-1)	h_6
6. Этнолингвистические характеристики		d_1	Язык титульной для де-факто государства этнической группы является основным (+1); данный язык используется вместе с русским или данным языком является русский (+0,5); данный язык уступает русскому в распространенности (0); собственного языка нет (-1)	l «язык»
		d_2	Наличие или отсутствие этноса, выступающего за сецессию: +1 / -1	Et «этнос»
		d_3	Наличие у границ государства-сегмента государства-патрона с многочисленной группой того же этноса: +1 / -1	Gr «граница»
7. Политические и экономические характеристики		j^1	Наличие политической организации/институтов у сепаратистов: +1 / -1	p^1 «политика»
		j^2	Реакция материнского государства на провозглашение сепаратистами независимости/суверенитета: ведение боевых действий против сепаратистов без попыток договориться с частью лояльных представителей сецессии (+1); ведение боевых действий одновременно с переговорами (+0,5); прекращение попыток военного захвата и переход к вовлечению сецессии с помощью экономических преференций (-0,5); попытки мирной реинтеграции с признанием особого статуса сецессии внутри материнского государства (-1)	p^2
		j^3	Восприятие населением и элитами материнского государства населения и территории сецессии: население и территория воспринимаются как чужие, «террористы», сепаратизм которых порожден лишь поддержкой патрона (+1); население воспринимается как «наши люди», в силу стечения обстоятельств временно живущие под контролем сепаратистов (-1)	p^3

			j^4	Отношение населения сецессии к материнскому государству: позитивное (–1); нейтрально-позитивное (–0,5); нейтрально-негативное (+0,5); население материнского государства – «главный враг» (+1)	p^4
			j^5	Уровень эффективности внутреннего суверенитета: высокий (+1; сецессия самостоятельно производит общественные блага и обеспечивает порядок и верховенство закона без масштабной помощи патрона); средний (+0,5; сецессия производит общественные блага, но не способна делать это без помощи патрона; при этом она в состоянии поддерживать верховенство закона); низкий (–0,5; сецессия не производит общественные блага без помощи патрона, но поддерживает верховенство закона); очень низкий (–1; сецессия не производит общественные блага, не поддерживает верховенство закона)	p^5
			j^6	Независимость от государства-патрона при решении о начале сецессии: высокий уровень самостоятельности (+1); низкий уровень (+0,5); решение принято под давлением патрона (–0,5); сецессия начата патроном (–1)	p^6
8. Легалистские факторы: характер взаимоотношений с миротворцами, специфика референдумов и ранжированного признания членами ООН			q^1	Введение миротворцев в регион конфликта: миротворцы работают на закрепление сецессии (+1); занимают нейтральную позицию (0), работают на реинтеграцию (–1)	leg_1 «легализм»
			q^2	Тип провозглашения независимости/суверенитета государством-сегментом: референдум о независимости (+1); парламентская декларация (+0,5); отсутствие формального провозглашения (–1)	leg_2
			q^3	Наличие или отсутствие на территории сецессии военной базы одного из государств-членов ООН (+1 / –1)	leg_3
			q^4	Оказание одним из государств-членов ООН военной помощи или продажа оружия де-факто государству (+1 / –1)	leg_4
			q^5	Наличие посольств членов ООН в де-факто государстве (+1 / –1)	leg_5
			q^6	Выдача национальных паспортов патрона населению де-факто государства (в т. ч. упрощенная процедура вступления в гражданство государства-патрона) (+1 / –1)	leg_6
			q^7	признание документов де-факто государства государствами-членами ООН (+1 / –1)	leg_7

Математическое описание модели выглядит следующим образом:

$$S = \sum_{k=1}^6 a_k^p g_k^p + \sum_{k=1}^6 a_k^m g_k^m + \sum_{k=1}^8 a_k^s g_k^s + b g^{et} + \sum_{k=1}^6 c_k h_k + d_1 l + d_2 Et + d_3 Gr + \sum_{k=1}^6 j_k p^k + \sum_{k=1}^7 q_k leg_k$$

Для проверки формула была развернута и разложена на слагаемые согласно общим переменным («география патрона» – $\sum_{k=1}^6 a_k^p g_k^p$, «география материнского государства» – $\sum_{k=1}^6 a_k^m g_k^m$, «география сецессии» – $\sum_{k=1}^8 a_k^s g_k^s$ и т. д.). После этого к формуле были добавлены слагаемые вне общих переменных.

$$\begin{aligned}\sum_{k=1}^6 a_k^p g_k^p &= a_1^p g_1^p + a_2^p g_2^p + a_3^p g_3^p + a_4^p g_4^p + a_5^p g_5^p + a_6^p g_6^p \\ \sum_{k=1}^6 a_k^m g_k^m &= a_1^m g_1^m + a_2^m g_2^m + a_3^m g_3^m + a_4^m g_4^m + a_5^m g_5^m + a_6^m g_6^m \\ \sum_{k=1}^8 a_k^s g_k^s &= a_1^s g_1^s + a_2^s g_2^s + a_3^s g_3^s + a_4^s g_4^s + a_5^s g_5^s + a_6^s g_6^s + a_7^s g_7^s + a_8^s g_8^s \\ \sum_{k=1}^6 c_k h_k &= c_1 h_1 + c_2 h_2 + c_3 h_3 + c_4 h_4 + c_5 h_5 + c_6 h_6 \\ \sum_{k=1}^6 j_k p^k &= j_1 p^1 + j_2 p^2 + j_3 p^3 + j_4 p^4 + j_5 p^5 + j_6 p^6 \\ \sum_{k=1}^7 q_k \text{leg}_k &= q_1 \text{leg}_1 + q_2 \text{leg}_2 + q_3 \text{leg}_3 + q_4 \text{leg}_4 + q_5 \text{leg}_5 + q_6 \text{leg}_6 \\ &\quad + q_7 \text{leg}_7\end{aligned}$$

Оставшиеся слагаемые: $b g^{et} + d_1 l + d_2 Et + d_3 Gr$

На семинаре в Институте вычислительной математики и математической геофизики Сибирского отделения РАН, где в сентябре 2020 г. была представлена данная модель, коллеги-математики предложили проверить ее на устойчивость. Согласно теории некорректных решений,²⁰ для этого необходимо незначительным образом изменить значения коэффициентов и оценить результат. Если он меняется столь же незначительно и находится в небольшом «облаке решений», то модель можно считать устойчивой. Если же «облако решений» стремится к расширению, а итоговые значения оказываются подверженными сильным колебаниям, то модель явно неустойчива.

При помощи датчика случайных чисел²¹ в столбцы с показателями сецессий были внесены незначительно измененные (не более чем на 10%) значения коэффициентов. Подсчет итоговых индексов показал незначительные (также не более чем на 10%) отклонения новых величин от оригинальных. Полученные результаты показали, что модель устойчива.

Один из главных выводов по итогам анализа заключается в том, что сецессии возникают не только в тех случаях, когда для сепаратистских образований существуют центры притяжения в виде патронов. В частности, особым случаем можно считать Аджарию: признавая грузинский флаг и имея фракцию в грузинском парламенте, она формально не заявляла о выходе из состава Грузии, но

фактически была самопровозглашенным государством, ограничившим доступ грузинских силовиков на свою территорию, самостоятельно осуществлявшим пограничный и таможенный контроль и, наконец, использовавшим для укрепления своего фактического суверенитета располагавшуюся на своей территории военную базу постоянного члена Совета Безопасности ООН (российская 145-я мотострелковая дивизия дислоцировалась в Батуми), которого при этом нельзя было считать патроном Абхазии.

Гагаузия, Панкиси, АРБ, Ичкерия и Кадарская зона не имели конкретных центров внешнего притяжения. В отличие от Крыма, Южной Осетии, ДНР/ЛНР и ПМР, в разной степени тяготеющих к России, и от желавшей воссоединиться с Арменией НКР, вхождение первых четырех из упомянутых политий в состав других государств было попросту невозможно по причине отсутствия претендентов на роль полноценного патрона. Следует особо подчеркнуть, что выход территории из состава материнского государства возможен не только при активной поддержке сепаратизма со стороны патрона, но и, в первую очередь, тогда, когда само материнское государство фактически выталкивает конкретные этнические группы за пределы своего «государственного тела» (“state body”).

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Ильин М.В. Формула государственности // Полития. 2008. № 3. С. 69; Линц Х., Степан А. Государственность, национализм и демократизация // Полис. Политические исследования. 1997. № 5. С. 9–30. О различных измерениях внутренней государственной статусности см.: Gilley B. The determinants of state legitimacy: results for 72 Countries // International Political Science Review. 2006. V. 27. № 1. P. 47–71.

² Nettl J. P. The state as a conceptual variable // World Politics. 1968. V. 20. № 4. P. 559–592.

³ Ibid.

⁴ The Formation of National States in Western Europe. Ed. Ch. Tilly – Princeton: Princeton University Press, 1975. P. 32. См. также: Тилли Ч. Демократия. – М.: Европа, 2007. С. 8.

⁵ Bartolini S. Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union. – N.Y.: Oxford University Press, 2005. P. 70.

⁶ Как утверждал в своей работе Ф.Фукуяма, «государственная состоятельность прежде всего». См.: Fukuyama F. “Stateness” first // Journal of Democracy. 2004. V. 16. № 1. P. 84–88. См. также обзор литературы по концепции “stateness first”: Мельвил А.Ю., Стукал Д.К., Миронюк М.Г. Факторы режимных трансформаций и типы государственной состоятельности в посткоммунистических странах. – М.: Изд. дом «Высшей школы экономики», 2011.

⁷ Schmitter P., Wagemann C., Obydenkova A. Democratization and state capacity. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18–21 October 2005, Santiago, Chile. О различных эквивалентах термина “государственная способность” см.: Сморгун Л.В. Способности государства и соотношение административных и демократических режимов правления // Демократия в современном мире. Ред. Я.А.Пляйс и А.Б.Шатилов. – М.: РОССПЭН, 2009. С. 63–67.

⁸ См., например, Kuthy D. The effect of state capacity on the survival of new democratic regimes. American Political Science Association (APSA) 2010 Annual Meeting Paper. 19 July 2010. URL: <https://ssrn.com/abstract=1643525> (accessed 15.11.2021); Besley T. The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics // American Economic Review. 2009. V. 99. № 4. P. 1218–1244.

⁹ Ильин М., Мелешкина Е., Мельвиль А. Формирование новых государств: внешние и внутренние факторы консолидации // Полис. 2010. № 3. С. 26–39; Мельвиль А., Стукал Д., Миронюк М. Государственная состоятельность, демократия и демократизация (на примере посткоммунистических стран) // Политическая наука. 2012. № 4. С. 83–103.

¹⁰ Kolsto P. Nation-building in the Former USSR // Journal of Democracy 1996. V. 7. № 1. P. 118–132.

¹¹ Ильин М.В. Формула государственности // Полития. 2008. № 3. С. 70.

¹² Fukuyama F. The imperative of state-building // Journal of Democracy. 2004. V. 15. № 2. P. 21.

¹³ Австралийский исследователь Александр Павкович предлагает считать успехом сецессии как процесса такое состояние, при котором титульная этническая группа де-факто государства расселяется по всей его территории. Данный критерий, однако, сложно применить к постсоветским сецессиям. На территории ПМР равномерно расселены три наиболее многочисленных этнические группы (русские, молдаване и украинцы), в Абхазии титульный этнос вообще не является большинством, а титульный этнос НКР в 1994–2020 годы занимал не всю завоеванную в ходе войны 1990-х годов территорию, оставляя ранее населенные преимущественно азербайджанцами районы предметом политического торга. Еще одним ключевым фактором успеха сецессии для Павковича является ее международное признание, однако этот фактор тем более не проявляется на постсоветском пространстве. В целом автор полагает, что концепция Павковича малоприменима к постсоветским реалиям. Pavkovic A. Secession: a much contested concept // Territorial Separatism in Global Politics: Causes, Outcomes and Resolution. Eds. D.Kingsbury and C.Laoutides. – London: Routledge, 2015. P. 13–28.

¹⁴ Предложенная в статье трактовка термина не является устоявшейся в научном сообществе. Например, согласно российскому политологу С.Маркедонову, аджарский и панкисский случаи не являются сецессиями именно потому, что «выходящие» политики не декларировали подобных намерений. Еще один контраргумент против авторского понимания сецессии можно найти у А.Павковича, П.Радана и Дж.Крофорда, которые утверждают, что сецессия – это не только выход из материнского государства, но и обязательно создание на этой территории нового государства. Pavkovic A., Radan P. Creating New States: Theory and Practice of Secession. – Aldershot: Ashgate, 2013. P. 7; Crawford J. The Creation of States in International Law. – Oxford: Oxford University Press, 2006. В такой трактовке Панкисское ущелье или Кадарскую зону нельзя считать сецессиями, а можно с большим основанием именовать, например, «серыми зонами» государственности.

¹⁵ Токарев А.А. Сравнительный анализ сецессий на посткоммунистическом пространстве: квантификация факторов влияния // Полис. 2017. № 4. С. 106–177; Токарев А.А., Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р., Целещев А.А. Отражение внешней политики КНР в образах настоящего и будущего в массовом сознании китайцев: психографический метод // Полис. 2021. № 1. С. 58–77.

¹⁶ Стрелков: Спусковой крючок войны нажал я // Новая газета. 20 ноября 2014.

¹⁷ Территория Гагаузии включает в себя несколько равнинных районов, отделенных друг от друга территорией материнского государства и не граничащие с потенциальными патронами политики (Россией и Турцией).

¹⁸ Будущее постсоветских конфликтов [публичная лекция в Фонде Горчакова, 3 июля 2020 г.] // Youtube. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=rTbftp7-eOI&t=218s> (дата обращения 15.11.2021).

¹⁹ В целях большей наглядности переменные веса было бы удобно обозначить заглавными литерами, однако в математике таким образом обозначаются матрицы. Литеры “e” и “f” используются для обозначения экспоненты и функции соответственно. Остальные буквы латинского алфавита использованы для обозначения весов и переменных по порядку.

²⁰ Тихонов А.Н., Арсенин В.Я. Методы решения некорректных задач – М.: Наука: Главная редакция физико-математической литературы, 1979.

²¹ Генератор случайных чисел онлайн // Castlots.org. URL: <https://castlots.org/generator-sluchajnyh-chisel> (дата обращения 15.11.2021).

БИБЛИОГРАФИЯ

- Ильин М.В. Формула государственности // Полития. 2008. № 3. С. 69–75.
- Ильин М., Мелешкина Е., Мельвиль А. Формирование новых государств: внешние и внутренние факторы консолидации // Полис. 2010. № 3. С. 26–39.
- Линц Х., Степан А. Государственность, национализм и демократизация // Полис. Политические исследования. 1997. № 5. С. 9–30.
- Мельвиль А., Стукал Д., Миронюк М. Государственная состоятельность, демократия и демократизация (на примере посткоммунистических стран) // Политическая наука. 2012. № 4. С. 83–103.
- Мельвиль А.Ю., Стукал Д.К., Миронюк М.Г. Факторы режимных трансформаций и типы государственной состоятельности в посткоммунистических странах. – М.: Изд. дом «Высшей школы экономики», 2011. 52 с.
- Тилли Ч. Демократия. – М: Европа, 2007. 264 с.
- Токарев А.А. Сравнительный анализ сецессий на посткоммунистическом пространстве: квантификация факторов влияния // Полис. 2017. № 4. С. 106–177. DOI: 10.17976/jpps/2017.04.08.
- Токарев А.А., Приходченко А.Ю., Маргоев А.Р., Целещев А.А. Отражение внешней политики КНР в образах настоящего и будущего в массовом сознании китайцев: психографический метод // Полис. 2021. № 1. С. 58–77. DOI: 10.17976/jpps/2021.01.05.
- Bartolini S. Restructuring Europe: Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union. – N.Y.: Oxford University Press., 2005. 343 p.
- Besley T. The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics // American Economic Review. 2009. V. 99. № 4. P. 1218–1244. DOI: 10.1257/aer.99.4.1218.
- Crawford J. The Creation of States in International Law. – Oxford: Oxford University Press, 2006. 851 p.
- The Formation of National States in Western Europe. Ed. Ch.Tilly. – Princeton: Princeton University Press, 1975. 567 p.
- Fukuyama F. “Stateness” first // Journal of Democracy. 2004. V. 16. № 1. P. 84–88. DOI: 10.1353/jod.2005.0006.
- Fukuyama F. The imperative of state-building // Journal of Democracy. 2004. V. 15. № 2. P. 15–25. DOI:10.1353/jod.2004.0026.
- Gilley B. The determinants of state legitimacy: results for 72 countries // International Political Science Review. 2006. V. 27. № 1. P. 47–71. DOI: 10.1177/0192512106058634.
- Kolsto P. Nation-building in the former USSR // Journal of Democracy. 1996. V. 7. № 1. P. 118–132. DOI: 10.1353/jod.1996.0010.
- Kuthy D. The Effect of State Capacity on the Survival of New Democratic Regimes. American Political Science Association (APSA) 2010 Annual Meeting Paper. 19 July 2010. URL: <https://ssrn.com/abstract=1643525> (accessed 15.11.2021).
- Nettl J.P. The state as a conceptual variable // World Politics. 1968. V. 20. № 4. P. 559–592. DOI: 10.2307/2009684.
- Pavkovic A. Secession: a much contested concept // Territorial Separatism in Global Politics: Causes, Outcomes and Resolution. Eds. D.Kingsbury and C.Laoutides.– L.: Routledge, 2015. P. 13–28.
- Pavkovic A., Radan P. Creating New States: Theory and Practice of Secession. – Aldershot: Ashgate, 2013. 277 p.
- Schmitter P. Wagemann C., Obydenkova A. Democratization and State Capacity. Report at X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 18–21 October 2005. Santiago, Chile.

BIBLIOGRAPHY

- Bartolini S. (2005). *Restructuring Europe. Centre Formation, System Building, and Political Structuring between the Nation State and the European Union*. New York: Oxford University Press. 343 p.
- Besley T. (2009). The origins of state capacity: property rights, taxation, and politics. *American Economic Review*. V. 99. No. 4. P. 1218–1244. DOI: 10.1257/aer.99.4.1218.
- Crawford J. (2006). *The Creation of States in International Law*. Oxford: Oxford University Press. 851 p.
- Fukuyama F. (2004). "Stateness" first. *Journal of Democracy*. V. 16. No. 1. P. 84–88. DOI: 10.1353/jod.2005.0006.
- Fukuyama F. (2004). The imperative of state-building. *Journal of Democracy*. V. 15. No. 2. P. 15–25. DOI: 10.1353/jod.2004.0026.
- Gilley B. (2006). The determinants of state legitimacy: results for 72 countries. *International Political Science Review*. V. 27. No. 1. P. 47–71. DOI: 10.1177/0192512106058634.
- Il'in M.V. (2008). Formula gosudarstvennosti [The formula of the statehood]. *Politiya*. No. 3. P. 69–75.
- Il'in M., Meleshkina E., Mel'vil' A. (2010) Formirovaniye novykh gosudarstv: vneshniye i vnutrenniye faktory konsolidatsii [Building new states: external and domestic factors of consolidation]. *Polis: Politicheskoye issledovaniya*. No. 3. P. 26–39.
- Kolsto P. (1996). Nation-building in the former USSR. *Journal of Democracy*. V. 7. No. 1. P. 118–132. DOI: 10.1353/jod.1996.0010.
- Kuthy D. (2010). *The Effect of State Capacity on the Survival of New Democratic Regimes*. APSA 2010 Annual Meeting Paper. American Political Science Association (APSA). 19 July. URL: <https://ssrn.com/abstract=1643525> (accessed 15.11.2021).
- Lints H. and Stepan A. (1997). Gosudarstvennost', natsionalizm i demokratizatsiya [Statehood, nationalism, and democratization]. *Polis*. No. 5. P. 9–30.
- Mel'vil' A., Stukal D., and Mironiuk M. (2012). Gosudarstvennaya sostoyatel'nost', demokratiya i demokratizatsiya (na primere postkommunisticheskikh stran) [Stateness, democracy, and democratization (the cases of post-Communist states)]. *Politicheskaya nauka*. No. 4. P. 83–103.
- Mel'vil' A.Yu., Stukal D.K., and Mironiuk M.G. (2011). *Faktory rezhimnykh transformatsii i tipy gosudarstvennoi sostoyatel'nosti v postkommunisticheskikh stranakh* [Factors of Regime Transformation and Post-Communist states' Types of Stateness]. Moscow: High School of Economics. 52 p.
- Nettl J.P. (1968). The state as a conceptual variable. *World Politics*. V. 20. No. 4. P. 559–592. DOI: 10.2307/2009684.
- Pavkovic A. (2015). Secession: a much contested concept. In: *Territorial Separatism in Global Politics: Causes, Outcomes and Resolution*. Eds. D.Kingsbury and C.Laoutides. London: Routledge. P. 13–28.
- Pavkovic A. and Radan P. (2013). *Creating New States: Theory and Practice of Secession*. Aldershot: Ashgate. 277 p.
- Schmitter P., Wagemann C., and Obydenkova A. (2005). Democratization and State Capacity. Report at X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, October 18–21. Santiago, Chile.
- Tilli Ch. (2007) *Demokratiya* [Democracy]. Moscow: Evropa. 264 p.
- Tilly Ch., ed. (1975). *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press. 567 p.
- Tokarev A.A. (2017). Sravnitel'nyi analiz setsessii na postkommunisticheskom prostranstve: kvantifikatsiya faktorov vliyaniya [Comparative analysis of secessions in the post-Communist space: quantification of influencing factors]. *Polis*. No. 4. P. 106–177. DOI: 10.17976/jpps/2017.04.08.
- Tokarev A.A., Prihodchenko A.Yu., Margoiev A.R., and Tseleshchev A.A. (2021). Otrazheniye vneshnei politiki KNR v obrazakh nastoyashchego i budushchego v massovom soznanii kitaitsev: psikhograficheskii metod [Reflections of the PRC's external policy in the images of the Present and the Past in the mass consciousness of the Chinese: the psychographic method]. *Polis*. No. 1. P. 58–77. DOI: 10.17976/jpps/2021.01.05.

**ПАЛЕСТИНСКАЯ ПРОБЛЕМА В КОНТЕКСТЕ
МЕНЯЮЩЕГОСЯ БАЛАНСА СИЛ**

Ирина Звягельская*

Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений им. Е.М.Примакова
Российской академии наук

ORCID: 0000-0002-5937-9997

Татьяна Тюкаева**

Национальный исследовательский институт мировой экономики
и международных отношений им. Е.М.Примакова
Российской академии наук

ORCID: 0000-0003-0758-4187

© И.Звягельская, 2021 г.

© Т.Тюкаева, 2021 г.

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-80-95

Аннотация Палестинская проблема является одним из самых длительных и трудноразрешимых конфликтов современности. Хотя она сохраняет особую значимость для региональных центров силы, появление новых конфликтов и вызовов в сочетании с изменением регионального баланса сил постепенно отодвигали палестинскую проблему на второй план в общеарабской повестке. Под влиянием меняющейся внешней среды и внутренних факторов палестинская проблема претерпевает трансформацию. Происходящие изменения носят противоречивый характер. С одной стороны, борьба палестинцев за свои политические права и улучшение социально-экономических условий выходит на первый план в палестинской внутривнутриполитической повестке. Появляются тенденции к горизонтальной общественной мобилизации, снижается авторитет палестинского руководства. С другой стороны, в условиях отсутствия позитивных сдвигов в разрешении конфликта растет потенциал радикализации и новых военных столкновений.

* Звягельская Ирина Доновна – руководитель Центра ближневосточных исследований ИМЭМО РАН, доктор исторических наук.

Irina Zvyagelskaya is the Head of Center for the Middle East Studies, Primakov National Research Institute of the World Economy and International Relations (IMEMO), Moscow.

** Тюкаева Татьяна Иршатовна – научный сотрудник Центра ближневосточных исследований ИМЭМО РАН, кандидат политических наук.

Tatiana Tyukaeva is a Staff Member of the Center for the Middle East Studies, IMEMO, Moscow.

Ключевые слова палестинская проблема, идентичность, национализм, радикализация, Палестинская национальная администрация (ПНА), ХАМАС, Западный берег, Сектор Газа, Восточный Иерусалим, Израиль

Title **The Palestinian problem in the context of evolving balance of power**

Abstract The Palestinian issue remains one of the most persistent and intractable contemporary conflicts. While it retains its special importance for regional players, new conflicts and challenges, along with the changing regional balance of power, have gradually pushed the Palestinian issue into the background on the common Arab agenda. Under these circumstances, the problem has been undergoing transformation, with controversial implications. On the one hand, the struggle of Palestinians for their political rights and for improving their socio-economic conditions comes to the forefront of the Palestinian internal political agenda. There are emerging trends of horizontal social mobilization while the legitimacy of the Palestinian leadership is declining. On the other hand, the absence of positive developments contributes to the increased potential for radicalization and enhances probability of new military clashes.

Keywords Palestinian problem, identity, nationalism, radicalization, Palestinian National Authority (PNA), HAMAS, West Bank, Gaza Strip, East Jerusalem, Israel

I. Введение

Палестинская проблема как источник и главная составляющая длительного и трудноразрешимого арабо-израильского конфликта в течение длительного времени по праву считалась системообразующим элементом международных отношений на Ближнем Востоке. Она десятилетиями оказывала мощное воздействие на формирование альянсов и противоборствующих лагерей. Этой проблеме посвящено множество отечественных¹ и зарубежных исследований,² в которых прослеживаются зарождение и динамика проблемы, роль внешних сил и причины отсутствия урегулирования, а также особенности текущего этапа арабо-израильского конфликта, его международные значимость и влияние, роль в нем негосударственных акторов и террористических группировок.

Однако в последние годы исследовательский интерес к палестинской проблеме постепенно снижался. Она стала чаще рассматриваться в общем контексте роста нестабильности в регионе, где отдельные интернационализированные конфликты (в Сирии, Ливии, Йемене) стали явно доминировать и по степени своей интенсивности, и по глубине воздействия на ситуацию в регионе.

Среди общих работ последнего времени выделяется монография российского ученого К.М.Труевцева «Глобализация и арабский мир», в которой автор рассматривает ближневосточный конфликт не как арабо-израильское противоборство, а как часть широкой зоны региональной турбулентности.³ Из недавних публикаций, посвященных непосредственно палестинской проблеме, следует отметить монографию А.В.Федорченко, А.В.Крылова и В.М.Морозова «Государство Палестина: право на будущее»,⁴ которая представляет собой комплексное исследование истории палестинцев, современных политических процессов и экономики палестинских территорий. Авторы дают глубокий анализ

трансформации палестинского общества, функционирования его институтов и изменения электоральных настроений.

Признанным экспертом по палестинской проблеме является российский востоковед Г.Г.Косач. В опубликованной в 2020 г. работе он ставит важнейшие вопросы, связанные с палестинской идентичностью, ее трансформацией и соотношением между понятиями «отечества» и «сообщества» в самовосприятии палестинцев.⁵

Появление новых задач и вызовов, укрепление одних игроков и ослабление других постепенно отодвигали палестинскую проблему на второй план в региональной повестке. Палестинская национальная администрация (ПНА) больше не воспринимается арабскими лидерами ни как неотъемлемый элемент в развитии арабо-израильского взаимодействия, ни как тот игрок, с которым необходимо считаться. Это обусловлено одновременным воздействием нескольких факторов.

Во-первых, сформировались представления об общей угрозе со стороны Ирана, на отражение и сдерживание которой должны быть брошены главные военно-политические и пропагандистские ресурсы. Правда, ряды тех, кто опасался иранского экспансионизма, не были и не являются особо сплоченными. В отличие от Саудовской Аравии, ОАЭ и Катар продолжают развивать экономические отношения с Ираном, несмотря на сохранение определенных разногласий. Египет же в данном вопросе избегал ассоциироваться с каким-либо из лагерей.

Во-вторых, налицо нежелание США вмешиваться в конфликтные ситуации на стороне своих арабских союзников. Разочарование американской позицией стало проявляться уже давно. США сохраняют масштабное военное присутствие в регионе Персидского залива: численность американских вооруженных сил составляет приблизительно 40 тысяч человек, в т. ч. по 13 тысяч чел. в Катаре и Кувейте, 7 тысяч – в Бахрейне и около 5 тысяч – в ОАЭ.⁶ Тем не менее, союзникам США в регионе стало ясно, что рассчитывать на готовность Вашингтона напрямую вмешиваться в региональные конфликты и задействовать этот военный потенциал более не приходится.

В этом контексте можно рассматривать и «Соглашения Авраама»,⁷ нормализовавшие отношения Израиля с ОАЭ, Бахрейном, Марокко и Суданом. Жестко противостоящий Ирану Израиль может стать для монархий Залива своего рода новым провайдером безопасности в случае очередного кризиса.

В-третьих, сужаются возможности урегулирования самой палестинской проблемы. В условиях продолжения оккупации, все большей (хотя и ассиметричной) взаимозависимости между Израилем и палестинскими территориями и по-прежнему жестких требований сторон по отношению друг к другу, перспективы урегулирования выглядят все более безнадежными.

II. Палестинская проблема и новые альянсы

Внешние силы проявляют все меньше заинтересованности в возобновлении посредничества в рамках «Ближневосточного квартета»⁸ или в более расширенном формате. Нарастающая напряженность во взаимоотношениях Запада и России мешает координации усилий на палестинском направлении, тем более в условиях, когда на первый план в мире выходят более серьезные вызовы безопасности.

Очередной инициативой по урегулированию палестинской проблемы была предложенная администрацией Д.Трампа «Сделка века», обнародованная в январе 2020 г.⁹ В документе признается необходимость создания палестинского государства, говорится о том, что палестинцы, безусловно, имеют право на

самоопределение и что помощь им будет расширена. В то же время «Сделка века» предлагала палестинцам ряд унижительных условий. В частности, под суверенитетом Израиля предполагалось оставить долину Иордана (самую плодородную и значимую с исторической точки зрения территорию), а под «столицей в Восточном Иерусалиме» для палестинцев фактически подразумевался состоявший из арабских деревень отдаленный пригород, вошедший в состав Иерусалима после войны 1967 г.¹⁰

План Трампа не стал стимулом для возобновления переговорного процесса, а у арабских элит осталось все меньше побудительных мотивов для реальной поддержки палестинского дела. Хотя региональные игроки на словах продолжают поддерживать необходимость урегулирования палестинской проблемы, на деле они демонстрируют неготовность прилагать к нему серьезные усилия – из-за ослабления своих военно-политических позиций, внутренних кризисов (в Сирии, Ливане, Иордании), по причине смены внешнеполитических приоритетов (Египта, Саудовской Аравии) и осознания сложившихся реалий на палестинских территориях. На Ближнем Востоке стали постепенно вырисовываться альянсы, базирующиеся на общих представлениях о тех угрозах, которые уже не имеют прямого отношения к неурегулированной палестинской проблеме.

О появившихся тенденциях к деэскалации в регионе свидетельствовал Багдадский саммит (28 августа 2021 г.). На нем присутствовали главы Египта, Катар, Кувейта и Бахрейна, а также министры иностранных дел Ирана, Саудовской Аравии, ОАЭ и Турции. Идея Багдадского саммита предполагает развитие широкого регионального сотрудничества путем развития экономических связей.¹¹ Самым важным дипломатическим прорывом стали осуществляемые с начала 2021 г. при посредничестве Ирака встречи между представителями двух главных антагонистов в регионе – Саудовской Аравии и Ирана.

Два соперничающих «блока» – Катар и Турция против Египта, Саудовской Аравии и ОАЭ – продолжили дипломатические усилия по примирению. Состоялись многочисленные визиты и телефонные контакты. Первой попыткой нормализовать отношения между Египтом и Турцией стал раунд переговоров, прошедший в мае 2021 г. в Каире. Весной 2021 г. Турция также предприняла усилия по снижению напряженности в своих двусторонних отношениях с Саудовской Аравией. Турция стремится снизить градус напряженности и в отношениях с ОАЭ, несмотря на противостояние между ними по Ливии и на других театрах военных действий. В январе 2021 г. Катар публично примирился с саудовцами, после чего в феврале–марте 2021 г. катарские официальные лица встречались с саудовскими, эмиратскими и египетскими коллегами.¹²

Шаги по примирению сигнализируют стремление сторон изменить восприятие региона как нестабильного и архаичного. Это имеет важное политическое значение и в то же время может рассматриваться как значимый фактор развития и модернизации расположенных в данном регионе стран. «Изменение этого восприятия, – по мнению научного сотрудника Института Ближнего Востока Сингапурского университета Дж.Дорси, – является ключом к успешной реализации планов по экономической диверсификации зависящих от экспорта нефти и газа стран Персидского залива, а также к развитию бедных ресурсами стран региона».¹³

Еще одним немаловажным фактором, также способствовавшим деэскалации напряженности в отношениях между соперничающими суннитскими лагерями, стало общее стремление ближневосточных режимов к снижению политического влияния религиозного радикализма. Подходы наследного принца Саудовской Аравии Мохаммеда бин Салмана и наследного принца ОАЭ Мухаммеда бин

Зайеда к радикальным и крайне жестким проявлениям политического ислама в своих государствах становятся все менее терпимыми на фоне сопротивления консервативных кругов даже относительно скромным внутренним реформам. Новый курс ряда режимов также во многом определяется неудачами, понесенными политическим исламом в арабском мире, начиная с военного переворота 2013 г. в Египте, приведшего к свержению Мохаммеда Мурси и нанесшего удар по «Братьям-мусульманам». Недавно политические исламисты потерпели поражение на выборах в Марокко, а в Тунисе произошел автократический захват власти президентом Кайсом Сайедом. Согласно одному из опросов общественного мнения в Тунисе, 45% опрошенных обвинили в кризисе в стране лидера исламистской партии «Ан-Нахда» Рашида Ганнуши, а 66% заявили, что не доверяют этой партии.¹⁴

Происходящие изменения повлияли и на отношение государств региона к «Братьям-мусульманам», идейным наследником которых является палестинское движение ХАМАС. В то время как Турция считается ключевым сторонником «Братьев-мусульман», в ОАЭ они рассматриваются как главная идеологическая угроза, а в Египте – и как политическая угроза. Симпатизирующие «братьям» катарцы, тем не менее, вернулись к переговорам с египтянами, одновременно стремясь улучшить отношения с Саудовской Аравией и ОАЭ.

По справедливому утверждению израильского автора Брэндона Фридмана, все эти «отношения остаются хрупкими и будут проверены продолжающимся присутствием “Братьев-мусульман”, а также деятельностью их средств массовой информации в Турции и Катаре, военным вмешательством Турции в Ливии, событиями в Сирии и Ираке и сохраняющейся напряженностью вокруг морских границ и газовой инфраструктуры в Восточном Средиземноморье. [...] Расширение сотрудничества по-прежнему зависит от нерешенных и вновь возникающих региональных конфликтов».¹⁵

К таким нерешенным конфликтам традиционно относится палестинская проблема, которая вписана в крайне противоречивый контекст, порожденный взаимоисключающими тенденциями к сближению стран региона и к продолжающемуся росту противоречий между ними. Несмотря на помощь палестинцам в Газе и на постоянную вербальную поддержку палестинского дела, представители элит арабских государств неоднократно намекали на усталость от палестинской проблемы и весьма прохладно относятся к ПНА во главе с Махмудом Аббасом. С их точки зрения, перед арабскими государствами стоят более серьезные проблемы, на фоне которых палестино-израильский конфликт требует скорее ситуативного реагирования, чем постоянного внимания и принципиального решения.

Усугубляет ситуацию и «зацементированный» внутripалестинский политический раскол. Две основные палестинские политические силы – ПНА с доминирующей в ней партией ФАТХ и ХАМАС – не имеют реальных побудительных мотивов для сближения, поскольку ситуация на Западном берегу и в Секторе Газа позволяет им оставаться фактически безальтернативными лидерами на контролируемых ими территориях.

III. Кризис легитимности палестинского руководства и политических институтов

Палестинцы сталкиваются с многочисленными препятствиями, мешающими любому ощутимому продвижению к достижению ими самоопределения. Среди

таких препятствий – не только противостояние с Израилем, но и внутripалестинские разногласия и политическая фрагментация, а также реализуемая ПНА жесткая и нединамичная модель управления, метко охарактеризованная американским специалистом Дэниэлом Леви как «авторитаризм без государственности». ¹⁶ Возглавляемая с 2005 г. бессменным лидером Махмудом Аббасом, ПНА сегодня существует в условиях нарастающего кризиса легитимности. В 2021 г. все более отчетливо проявлялось недовольство затянувшимся авторитарным правлением палестинского президента со стороны его однопартийцев – членов движения ФАТХ. ¹⁷ Народное возмущение росло на фоне бездействия Аббаса в ходе эскалации насилия в Восточном Иерусалиме и последовавшего за этим обменом разрушительными ракетными обстрелами между Газой и Израилем в апреле–мае 2021 г. ¹⁸

Наиболее насущными проблемами палестинское население считает продолжающуюся блокаду Газы, масштабную коррупцию и удручающие социально-экономические условия, ¹⁹ особенно ухудшившиеся на фоне заметного сокращения иностранной помощи в последние несколько лет. ²⁰ Характерно, что для палестинского общества приоритетной задачей стало улучшение социально-экономических условий жизни на всех палестинских территориях. Более 50% палестинцев выражают одобрение израильским «мерам по укреплению доверия», которые включают, в частности, предоставление разрешений на работу в Израиле. ²¹ Иллюстрацией служит реакция жителей Газы на выдачу израильскими властями очередной партии разрешений на трудовую деятельность. Палестинцы стали массово подавать документы на получение таких разрешений, рискуя при этом потерять доступ к гуманитарной помощи местных и международных организаций, причем даже в случае неудачи в получении такого разрешения. ²²

Традиционные призывы главы ПНА о помощи к международному сообществу, его критика в адрес израильского руководства, а также участвовавшие с начала 2010-х гг. заявления о попытках национального примирения между политическими силами Западного берега и Сектора Газы или о необходимости палестино-израильских переговоров и создания независимого палестинского государства все меньше резонируют среди населения. Такого рода заявления не вызывают доверия у многих рядовых палестинцев, которые не видят подвижек на пути к самоопределению.

Разочарование в ПНА особенно критически растет среди палестинцев Восточного Иерусалима, вынужденных существовать в жестких условиях репрессивных мер со стороны израильских властей, гражданского и социально-экономического бесправия, а также отсутствия должного внимания со стороны палестинского руководства. В Иерусалиме более 70% палестинских семей (в сравнении с 26% еврейских семей) живут за чертой бедности. ²³ Более того, значительная часть палестинского населения Восточного Иерусалима не имеет палестинского гражданства и в большинстве своем обладает только правом на жительство, из-за чего имеет лишь ограниченный доступ к социальным услугам. При этом продолжают попытки выселения иерусалимских палестинцев ²⁴ на основании израильского законодательства, а деятельность палестинских правозащитных организаций, нацеленная на оказание им помощи, встречает все больше ограничений со стороны властей Израиля. ²⁵

Отмена в апреле 2021 г. запланированных парламентских и президентских выборов, а также выборов в Палестинский национальный совет была с недовольством встречена большинством палестинцев, убежденных в том, что причиной такого шага послужила боязнь главы ПНА потерпеть поражение в

условиях катастрофически снижающихся в последние несколько лет рейтингов его общественной поддержки.²⁶

Можно выделить два крупных блока, противостоящих Аббасу внутри возглавляемой им партии.²⁷ Один из них объединяет сторонников главы «Танзим» (военизированного крыла ФАТХ) Марвана Баргути – самого (и единственного) популярного в последние годы палестинского политического лидера, осужденного израильским судом и отбывающего пять пожизненных сроков в тюрьме. К М.Баргути также присоединился племянник Ясира Арафата Насер аль-Кидва. Второй блок, «Движение за демократическую реформу», формально возглавляет бывший член Палестинского законодательного совета Мухаммед Дахлан, исключенный из ФАТХ в 2011 г. в результате конфликта с Аббасом и заочно приговоренный палестинским судом к двум годам тюремного заключения. Он находится в ОАЭ и исполняет обязанности советника наследного принца Мохаммада бин Зайида Аль-Нахаяна,²⁸ при этом пользуясь некоторой поддержкой в Газе и внутри структур ПНА.

Растущее общественное негодование вызывает и ужесточение проводимой палестинским президентом политики преследований неугодных политических активистов и журналистов. Эта политика реализуется преимущественно на Западном берегу при опоре на шесть служб безопасности,²⁹ параллельно осуществляющих силовое подавление акций протестов и практикующих массовые задержания и пытки критиков главы ПНА.

В июне 2021 г. массовые протесты, спровоцированные убийством палестинскими службами безопасности правозащитника и активиста Низара Баната, охватили несколько городов Западного берега. Привычные призывы к политическим реформам стали сменяться требованиями «свержения режима Аббаса». ³⁰ Уровень общественного недовольства фигурой палестинского президента продолжает расти, достигнув в сентябре 2021 г. 78% (в июне его отставку поддерживали 68%),³¹ в то время как кампания арестов его критиков продолжалась.

Усугубляется и палестинский внутривнутриполитический раскол. Движение ХАМАС, которое традиционно рассматривается главой ПНА в качестве своего основного политического оппонента, косвенно создает для официального палестинского руководства дополнительное поле для маневра, поскольку не рассматривается частью наиболее влиятельных государств в качестве приемлемого партнера на переговорах. Кроме того, политическое сближение с лидерами ХАМАС, что бы ни говорило руководство ПНА по этому поводу, чревато для администрации М.Аббаса угрозой дальнейшего распространения влияния хамасовцев на Западный берег.

В целом наблюдается кризис палестинских политических институтов и структур управления. ФАТХ и аппарат ПНА, нуждающиеся в кадровом омоложении и в формулировании нового политического видения, обновляются посредством реализации программ воспитания молодежи и «экспертов», в результате которых рекрутируются фигуры, лояльные существующему политическому статусу-кво и лично М.Аббасу.³² Тем не менее, несмотря на просчеты и слабость палестинского политического руководства,³³ ПНА остается официальным политическим представителем палестинского народа на международной арене. Именно ПНА предпочтительна для большинства международных посредников и потенциальных доноров в противовес исламистским организациям Газы.

IV. Трансформация палестинской освободительной идеи

Связанные с ПНА проблемы отнюдь не специфичны лишь для Западного берега. ХАМАС, с 2007 г. контролирующий Сектор Газа и продолжающий военное сопротивление Израилю, также все менее рассматривается палестинцами в качестве защитника их интересов.

В ходе майских боестолкновений 2021 г. лидер ХАМАС Исмаил Хания, воспользовавшись эскалацией насилия в Восточном Иерусалиме и на имеющей огромное символическое значение Храмовой горе, позиционировал себя не только в качестве представителя палестинского народа, но и как «единственного защитника, отстаивающего статус Иерусалима».³⁴ Хотя действия ХАМАС были с одобрением встречены большей частью палестинцев, этот успех был краткосрочным: согласно проведенным в сентябре 2021 г. опросам общественного мнения, рейтинги поддержки ХАМАС снова начали снижаться.³⁵ В последние годы на фоне ухудшающейся социально-экономической ситуации руководство ХАМАС пользуется все меньшей популярностью среди жителей Газы.³⁶ Резкое снижение притока финансовой помощи от международных доноров особенно остро отразилось на Газе, где зависимость от такой помощи составляет 80%.³⁷ Уровень бедности среди жителей Газы превышает 50%, показатель безработицы почти достигает 50%, а от нехватки продовольствия страдают более 60%.³⁸ Более трети населения выражают желание эмигрировать.³⁹ Жители Газы оказываются в конфликте главной проигравшей стороной и все больше сомневаются в том, что действия ХАМАС могут служить улучшению условий их жизни, и что их страдания не напрасны.⁴⁰

В ситуации, когда ни одна из двух ключевых внутривнутриполитических сил не предлагает внятной программы действий по прекращению израильской оккупации и обеспечению эффективного управления и благосостояния палестинского народа, палестинцы Западного берега, Восточного Иерусалима и Сектора Газа начинают искать новые пути реализации своих устремлений.

В апреле–мае 2021 г. беспрецедентная со времен Второй интифады⁴¹ общественная мобилизация приняла форму протестных акций в поддержку палестинцев Восточного Иерусалима, охвативших все палестинские территории, а затем и диаспоры за рубежом. Эти выступления не были скоординированы и носили подчеркнуто неполитический и нерелигиозный характер. Они продемонстрировали стремление географически разделенного палестинского народа к единству, а также общность требований свободы, справедливости и достойных условий жизни.⁴² Движущей силой новой «интифады единства», как ее называют палестинские активисты, стала молодежь.⁴³ Молодые активисты пытаются наладить связи и создать каналы координации между разными частями палестинских территорий. Значительное внимание уделяется развитию контактов палестинских правозащитных организаций с зарубежными. При этом активисты широко используют возможности интернета и социальных сетей в своих информационных кампаниях, большинство из которых также преследует цель поиска международной поддержки.⁴⁴

На локальном уровне мобилизация принимает и другие, менее мирные формы, которые в некоторых случаях палестинцы Газы, Восточного Иерусалима и Западного берега перенимают друг у друга. Речь идет, например, о «Маршах возвращения»,⁴⁵ или «ночных смятениях»,⁴⁶ суть которых заключается в том, чтобы лишить израильских солдат, поселенцев и жителей приграничных израильских городов «спокойного сна и свежего воздуха» посредством поджигания шин и

использования громких звуков сирен, а в некоторых случаях – и применения «коктейлей Молотова».

Деятельность палестинских активистов и правозащитных организаций недостаточно скоординирована, ограничена по своим возможностям и охвату и зачастую встречает жесткий отпор со стороны служб безопасности как Израиля, так и ПНА. Однако в последние годы такая мобилизация на низовом уровне, движимая потребностью в достойных условиях жизни и стремлением продемонстрировать единство и солидарность территориально раздробленного палестинского общества, становится все более заметным новым трендом палестинского освободительного движения в условиях кризиса политического руководства.

V. Израиль: на фронте без перемен?

Для Израиля палестинский вопрос все отчетливее обретает характер внутренней проблемы. С одной стороны, внешнее давление на израильское руководство с целью добиться возобновления политического процесса на основе известной формулы «два государства для двух народов» сейчас практически отсутствует, и поэтому власти могут позволить себе продолжение прежнего курса. Министр внутренних дел Айелет Шакед во время своего визита в ОАЭ заявила, что сохранение статус-кво в палестинском вопросе является лучшим вариантом для всех: возможен «экономический мир», но не «государство с армией».⁴⁷ С другой стороны, хрупкость и политическая фрагментированность правительства, куда впервые в израильской истории вошла даже исламистская партия, означают, что любое решение правительства, меняющее статус-кво, может привести к очередному политическому кризису. Таких кризисов в Израиле в последние годы было достаточно. Для выживания новой правительственной коалиции необходимо, чтобы все ее участники объединились, и потому ни один из них не может быть исключен. Раздутая численность нового правительства национального единства – 28 министров кабинета и шесть заместителей министров – делают его третьим по численности в истории Израиля.⁴⁸

Влияние палестинской проблемы на внутривнутриполитическую жизнь представляет собой дополнительный фактор риска. Не случайно министр иностранных дел Израиля Яир Лапид, позиционирующий себя как центрист, высказался против открытия американского консульства в Восточном Иерусалиме, закрытого по инициативе администрации Трампа в 2019 г. По мнению Лапида, такой шаг мог бы дестабилизировать правительственную коалицию, что особенно критично накануне принятия государственного бюджета.⁴⁹ Действительно, решение израильского министерства обороны о признании террористическими ряда некоммерческих организаций, защищающих права палестинцев, и одобрение министерством строительства планов постройки более 1300 новых домов в еврейских поселениях в «зоне С» на Западном берегу реки Иордан вызвали протест со стороны входящих в правительственную коалицию левых партий «Авода» и МЕРЕЦ.⁵⁰

Особую и все более заметную роль в политической жизни страны играют арабы, имеющие израильское гражданство, а ныне – и свое представительство в правительстве в виде партии РААМ.⁵¹ Часть израильских арабов все сильнее радикализуется как под воздействием событий в Газе и на Западном берегу, так и под влиянием собственно израильской действительности. Мобилизация израильских арабов происходит под воздействием не только конъюнктурных причин. Более глубокие и важные для них вопросы идентичности так и не нашли

признания в израильском обществе. Исторический нарратив так называемых арабов 1948 г., живших в Палестине столетиями и оказавшихся после раздела Палестины на территории Государства Израиль,⁵² неизбежно сталкивается с нарративом еврейского большинства, в рамках которого именно евреи имеют первоочередное историческое право на эту землю, а арабы появились на ней позже.

Мультикультурализм в Израиле вопрос о «двойственной лояльности» местных арабов, связанных с арабскими общинами Западного берега и Газы и одновременно имеющих статус израильских граждан, с годами стал еще более сложным. С одной стороны, упомянутый статус по мере смягчения израильской политики относительно арабов становился для них все более приемлемым, а формирование собственных институтов и участие в общеизраильской политической жизни расширяли возможности для борьбы арабов за свое равноправие. С другой стороны, израильские арабы не могли безразлично относиться к положению палестинцев на оккупированных территориях. Радикализация части еврейского общества под влиянием поселенческого движения и других праворадикальных организаций также стала стимулом для роста политической активности израильских арабов.

В мае 2021 г., во время очередного военного обострения конфликта между ХАМАС и Израилем, эскалация стычек и насилия в израильских городах со смешанным населением достигла практически беспрецедентных масштабов, чему немало способствовали радикалы из еврейских кварталов. По мнению Эфраима Карша, всегда выступавшего в защиту сионистского проекта и практически не допускавшего его критики, израильские СМИ и многие политики «объясняли всплеск насилия давней дискриминацией и маргинализацией арабского меньшинства, не желая признавать это вулканическое извержение тем, чем оно является и что предвещает, – националистическим/исламистским восстанием, не приемлющим статус арабского меньшинства в еврейском государстве».⁵³ Вопреки другим тезисам Карша, вряд ли достаточно оснований увязывать активизацию протестов исключительно с улучшением социально-экономического положения арабов в Израиле, которое, как полагает эксперт, высвобождает их энергию для борьбы и всегда является предтечей беспорядков. Драйвером роста националистических настроений в среде арабского населения и стимулом к осознанию израильскими арабами себя как особого этнополитического субъекта скорее можно считать этно-религиозную основу израильской государственности, этнический национализм, не позволяющий превратить гражданскую идентичность в доминирующую.

На фоне полного застоя в процессе урегулирования палестинской проблемы периодические всплески национализма с обеих сторон под влиянием как внешних, так и внутренних раздражителей неизбежны. Вместе с тем, опираясь на результаты опросов общественного мнения, проведенных израильским Институтом Митвим, можно сделать вывод о том, что значительная часть израильского общества все же предпочла бы мир с палестинцами. Так, 53% населения согласны с тем, что Израиль должен использовать произошедшую нормализацию отношений с рядом арабских стран для достижения мира с палестинцами, и только 28% опрошенных полагают, что этого делать не следует. Если бы Израилю представили скоординированный международный план по урегулированию конфликта с палестинцами, то это могло бы склонить 40% респондентов к значительно большей поддержке урегулирования. Вместе с тем 38% не сочли такой план важным фактором, а 22% вообще не поддерживали урегулирование.⁵⁴

Таким образом, опросы фиксируют не только серьезную поддержку примирения, но и наличие достаточно устойчивых по численности групп, которые категорически возражают против любых контактов и переговоров с палестинцами. Как правило, эта часть наиболее радикальна, и ее воздействие на внутреннюю ситуацию может оказаться более заметным, чем взгляды прагматичного, но менее пассионарного большинства.

VI. Заключение

Под воздействием внешних и внутренних факторов палестинская проблема все более активно трансформируется. Ее место в системе приоритетов арабского мира меняется, хотя в моменты кризисов и обострений она, как и раньше, будет выходить на первый план. Конфликты, войны и политические противоречия между государственными и негосударственными субъектами международных отношений в регионе будут подрывать наметившиеся хрупкие тенденции к деэскалации. Свою роль в этом может сыграть и новое обострение палестино-израильского противостояния.

Восприятие проблемы в палестинском обществе заметно изменилось: на первый план выходят задачи обеспечения достойных социально-экономических условий жизни арабского населения и реализации им гражданских прав при сохранении своей этнокультурной идентичности. Возрастает роль общественной, преимущественно политической, мобилизации. В то же время проявляются и тенденции расширения националистической повестки, в которой все более выражен религиозный компонент. В мае 2021 г. ХАМАС попытался представить свое сопротивление как общеарабскую и общемусульманскую миссию. В целом уровень радикализации в рамках конфликта значительно повысился.

Международные отношения на Ближнем Востоке традиционно развивались под мощным влиянием внешних сил. Вопрос заключается в том, насколько региональные государства готовы взять на себя ответственность и искать пути к решению наиболее сложных проблем путем переговоров и посредством экономической деятельности и сотрудничества. Это относится и к палестинской проблеме, которая за долгие десятилетия своего существования обрела собственную внутреннюю логику развития. Стоящие перед жителями Палестины задачи носят, прежде всего, национальный характер, и, несмотря на сохраняющуюся зависимость от внешней помощи и поддержки, палестинцам все же придется самим выбирать наиболее эффективные пути их решения.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См., например: Поляков К.И., Хасянов А.Ж. Палестинская национальная автономия: опыт государственного строительства. – М.: Ин-т изучения Израиля и Ближнего Востока, 2001.; Примаков Е.М. Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX – начало XXI века). – М.: Изд-во «Российская газета», 2006.

² См. Van Creveld M. The Land of Blood and Honey. The Rise of Modern Israel. – N.Y.: St. Martin's Press, 2010; Levitt M. HAMAS: Politics, Charity and Terrorism in the Service of Jihad. – New Haven; L.: Yale University Press; Washington Institute for Near East Policy, 2006; Said E. The End of the Peace Process: Oslo and After. – N.Y.: Pantheon Books, 2000.

- ³ Труевцев К.М. Глобализация и арабский мир: до и после двух волн турбулентности. – М.: Ин-т востоковедения РАН, 2020.
- ⁴ Федорченко А.В., Крылов А.В., Морозов В.М. Государство Палестина: право на будущее. – М.: МГИМО-Университет, 2018.
- ⁵ Косач Г.Г. Палестина и палестинцы: отечество и сообщество // Ближний Восток: политика и идентичность. Ред. И.Д.Звягельская. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2020. С. 126–142.
- ⁶ Военное присутствие США на Ближнем Востоке // Коммерсантъ. 8 января 2020.
- ⁷ The Abraham Accords Declaration // U.S. Department of State [Official web-site], Bureau of Near Eastern Affairs. N d. URL: <https://www.state.gov/the-abraham-accords> (accessed 30.10.2021).
- ⁸ «Ближневосточный квартет» (Квартет по ближневосточному урегулированию) – группа в составе США, России, ООН и Европейского Союза, созданная в 2002 г. для консолидации и координации усилий по мирному урегулированию арабо-израильского конфликта.
- ⁹ Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People. – Washington D.C.: White House, 28 January 2020. URL: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf> (accessed 29.11.2021).
- ¹⁰ Звягельская И.Д. Ближний Восток в политике США: не уйти и не остаться // Феномен Трампа. Ред. А.В.Кузнецов. – М.: Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН), 2020. С. 606.
- ¹¹ Iranian, Gulf Arab officials meet in Baghdad // Reuters. 28.08.2021. URL: <https://www.reuters.com/world/middle-east/mideast-leaders-plus-france-meet-baghdad-talk-security-diplomacy-2021-08-28> (accessed 02.11.2021).
- ¹² Friedman B. Regional realignment in the Middle East? Institute Montaigne articles. Paris, 18 October 2021. URL: <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/regional-realignment-middle-east> (accessed 26.10.2021).
- ¹³ Dorsey J.M. Reducing Middle East tensions potentially lessens sectarianism and opens doors for women // The Turbulent World of Middle East Soccer: James M. Dorsey Blog. 09.10.2021. URL: <https://jamesmdorsey.substack.com/p/reducing-middle-east-tensions-potentially> (accessed 02.11.2021).
- ¹⁴ Ibid.
- ¹⁵ Friedman B. Op. cit.
- ¹⁶ Remarks by Daniel Levy, President, U.S. – Middle East (USMEP) Project. Webinar “The Toughest Citizenship and Statehood Challenge in the Middle East: Ideas to Transcend Palestine-Israel Failed Non-Diplomacy and Ignite Genuine Peace Negotiations”, co-hosted by the Boston Consortium for Arab Region Studies and International Affairs Program, Northeastern University. Boston, 23 September 2021.
- ¹⁷ Al-Omari G. Palestinian Politics are More Divided than Ever. Policy Analysis. The Washington Institute for Near East Policy. 27 May 2021. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/palestinian-politics-are-more-divided-ever> (accessed 02.11.2021).
- ¹⁸ Тюкаева Т.И., Самарская Л.М. Итоги очередной тактической эскалации между Сектором Газа и Израилем. ИМЭМО РАН: Актуальные комментарии. 31 мая 2021. URL: <https://www.imemo.ru/publications/relevant-comments/text/itogi-ocherednoy-takticheskoy-eskalatsii-mezhdu-sektorom-gaza-i-izrailem> (дата обращения: 02.11.2021).

- ¹⁹ Public Opinion Poll No. 80. Survey Research Unit, Palestinian Center for Policy and Survey Research. 15 June 2021. URL: <https://www.pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2080%20English%20full%20text%20June2021.pdf> (accessed 02.11.2021).
- ²⁰ Melhem A. Saudis, Arab states drastically reduce aid to Palestinians // Al-Monitor. 23 October 2020. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2020/10/palestinian-authority-crisis-arab-financial-aid-decline.html#ixzz6vi43zhnH> (accessed 02.11.2021).
- ²¹ Public Opinion Poll No. 81. Survey Research Unit, Palestinian Center for Policy and Survey Research. 21 September 2021. URL: http://pcpsr.org/sites/default/files/Poll%2081%20English%20full%20text_Sept2021.pdf (accessed 02.11.2021).
- ²² Amer A.A. Thousands of Gazans flock to get work permits in Israel // Al-Monitor. 8 October 2021. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/10/thousands-gazans-flock-get-work-permits-israel> (accessed 02.11.2021).
- ²³ East Jerusalem: Facts and Figures. The Association for Civil Rights in Israel. Tel Aviv, May 2019. URL: <https://www.english.acri.org.il/east-jerusalem-2019> (accessed 02.11.2021).
- ²⁴ El Kurd D. The Strengthening of Palestinian Civil Society Activism: Part I. New Line Institute for Strategy and Policy Net Assessment. Washington D.C., 5 October 2021. URL: <https://newlinesinstitute.org/palestine/the-strengthening-of-palestinian-civil-society-activism> (accessed 02.11.2021).
- ²⁵ Cheng A. Israel moves to ban six Palestinian rights groups it accuses of terrorism, prompting international outrage // Washington Post. 23 October 2021.
- ²⁶ Public Opinion Poll No. 80.
- ²⁷ Amer A.A. Op. cit.
- ²⁸ Mohammed Dahlan (FATAH – Democratic Reform Bloc) // Mapping Palestinian Politics. European Council on Foreign Relations web-site. N. d. URL: https://ecfr.eu/special/mapping_palestinian_politics/mohammed_dahlan_plc (accessed 02.11.2021).
- ²⁹ Politics of Palestine // Fanack.com: Chronicle of the Middle East and North Africa. 16.07.2020. URL: <https://fanack.com/palestine/politics-of-palestine> (accessed 02.11.2021).
- ³⁰ Boxerman A. Protests after death of Abbas critic reflect growing crisis over PA's legitimacy // Times of Israel. 27 June 2021.
- ³¹ Public Opinion Poll No. 81.
- ³² Quran F. Palestinian leadership through resistance or leaderless subsistence? The role of youth // Reclaiming the PLO: Re-engaging Youth. Policy Circle Report. – N.Y.: Al-Shabaka, 2020. P. 16–17. URL: <https://al-shabaka.org/wp-content/uploads/2020/08/PLO-Report-EN-2.pdf> (accessed 02.11.2021).
- ³³ Introduction // Reclaiming the PLO: Re-Engaging Youth. Op. cit. P. 4.
- ³⁴ Luck T., Abdulkarim F. For Hamas, the war is in Gaza, but Jerusalem is the prize // The Christian Science Monitor. 17 May 2021.
- ³⁵ Public Opinion Poll No. 81.
- ³⁶ Public Opinion Poll No. 79. Survey Research Unit, Palestinian Center for Policy and Survey Research. 14–19 March 2021. URL: <https://www.pcpsr.org/en/node/839> (accessed 02.11.2021).

- ³⁷ Palestine: Factsheet // European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations. European Commission Official Web-site. 23.09.2021. URL: https://ec.europa.eu/echo/where/middle-east/palestine_en#:~:text=In%20Gaza%2C%20the%20blockade%2C%20poverty%2C%20unemployment%20and%20food%20insecurity (accessed 02.11.2021).
- ³⁸ The Rebuilding of Gaza amid Dire Conditions: Damage, Losses, and Needs. The World Bank Press-release. 6 July 2021. URL: <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/07/06/the-rebuilding-of-gaza-amid-dire-conditions-damage-losses-and-needs> (accessed 02.11.2021).
- ³⁹ Public Opinion Poll No. 81.
- ⁴⁰ Al-Omari G. Op. cit.
- ⁴¹ Интифада (от араб. «восстание») – в широком смысле, арабское освободительное движение, в более узком – вооруженная борьба палестинских арабов против Израиля. «Вторая интифада», или «интифада Аль-Аксы», – палестинское восстание, продолжавшееся с сентября 2000 г. по начало 2005 г.
- ⁴² Quran F. Op. cit. P. 20.
- ⁴³ Werleman C.J. Unity Intifada: nothing threatens Israel more than unified, nonviolent protest // Inside Arabia. 02.06.2021. URL: <https://insidearabia.com/unity-intifada-nothing-threatens-israel-more-than-unified-nonviolent-protest/> (accessed 02.11.2021).
- ⁴⁴ El Kurd D. Op. cit.
- ⁴⁵ Salah H. Flaming kites, aid flotillas fill lull at Gaza border // Al-Monitor. 5 June 2018. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2018/06/palestine-violence-marches-return-stop-breaking-siege-hamas.html> (accessed 30.10.2021).
- ⁴⁶ Melhem A. West Bank town draws inspiration from Gaza 'night confusion' activities to confront settlers // Al-Monitor. 25 June 2021. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/06/west-bank-town-draws-inspiration-gaza-night-confusion-activities-confront> (accessed 30.10.2021).
- ⁴⁷ Speaking in UAE, Israeli minister rejects creation of Palestinian state // Middle East Monitor. 7 October 2021. URL: <https://www.middleeastmonitor.com/20211007-speaking-in-uae-israeli-minister-rejects-creation-of-palestinian-state> (accessed 27.10.2021).
- ⁴⁸ В Израиле – новый премьер и новое правительство. Нафтали Беннет положил конец эпохе Нетаньяху // BBC News: Russian Service. 13.06.2021. URL: <https://www.bbc.com/russian/news-57459065> (дата обращения 27.10.2021).
- ⁴⁹ Deputy FM hints US will hold off on reopening Jerusalem consulate // Times of Israel. 25 October 2021.
- ⁵⁰ Wootliff R. Coalition increasingly split on left-right lines as budget deadline looms // Times of Israel. 25 October 2021.
- ⁵¹ РААМ: партия исламистов, которая решит судьбу правящей коалиции в Израиле // Вести Израиль. 24.03.2021. URL: <https://www.vesty.co.il/main/article/НyPgStdNd> (дата обращения 27.10.2021).
- ⁵² Подробно об истории вопроса см.: Shlaim A. The Politics of Partition: King Abdullah, the Zionists and Palestine 1921–1951. – Oxford: Oxford University Press, 1990.
- ⁵³ Karsh E. The Radicalization of the Israeli Arabs. Mideast Security and Policy Studies No. 196. – Ramat Gan: The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 2021. P. 7. URL: <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2021/08/196web.pdf> (accessed 18.11.2021).

⁵⁴ The Israeli Foreign Policy Index for 2021: Findings from the Mitvim Institute Survey. The Israeli Institute for Regional Foreign Policies (MITVIM) and Friedrich Ebert Stiftung Report, October 2021. URL: <https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/2021/10/English-Report-2021-Israeli-Foreign-Policy-Index-of-the-Mitvim-Institute-October-2021-TEXT.pdf> (accessed 02.11.2021).

БИБЛИОГРАФИЯ

- Звягельская И.Д. Ближний Восток в политике США: не уйти и не остаться // Феномен Трампа. Ред. А.В.Кузнецов. – М.: Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН), 2020. С. 595–608.
- История Востока: В 6 т. Т. VI: Восток в новейший период (1945–2000 гг.). Отв. ред. В.Я.Белокреницкий. – М.: Издательская фирма «Восточная литература» РАН, 2008. 1097 с.
- Косач Г.Г. Палестина и палестинцы: отечество и сообщество // Ближний Восток: политика и идентичность. Ред. И.Д.Звягельская. – М.: Издательство «Аспект Пресс», 2020. С. 126–142.
- Поляков К.И., Хасянов А.Ж. Палестинская национальная автономия: опыт государственного строительства. – М.: Ин-т изучения Израиля и Ближнего Востока, 2001. 176 с.
- Примаков Е.М. Ближний Восток на сцене и за кулисами (вторая половина XX – начало XXI века). – М.: Изд-во «Российская газета», 2006. 382 с.
- Труевцев К.М. Глобализация и арабский мир: до и после двух волн турбулентности. – М.: Ин-т востоковедения РАН, 2020. 370 с.
- Федорченко А.В., Крылов А.В., Морозов В.М. Государство Палестина: право на будущее. – М.: МГИМО-Университет, 2018. 418 с.
- Karsh E. The Radicalization of the Israeli Arabs. Mideast Security and Policy Studies No. 196. – Ramat Gan: The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 2021. 35 p. URL: <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2021/08/196web.pdf> (accessed 18.11.2021).
- Levitt M. HAMAS: Politics, Charity and Terrorism in the Service of Jihad. – New Haven; L.: Yale University Press; Washington Institute for Near East Policy, 2006. 324 p.
- Peace versus Justice: Negotiating Forward- and Backward-Looking Outcomes. Eds. W.I.Zartman and V.Kremenyuk. – Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2005. 258 p.
- Quran F. Palestinian leadership through resistance or leaderless subsistence? The role of youth // Reclaiming the PLO: Re-engaging Youth. Policy Circle Report. – N.Y.: Al-Shabaka, 2020. P. 14–20. URL: <https://al-shabaka.org/wp-content/uploads/2020/08/PLO-Report-EN-2.pdf> (accessed 02.11.2021).
- Said E. The End of the Peace Process: Oslo and After. – N.Y.: Pantheon Books, 2000. 345 p.
- Shlaim A. The Politics of Partition: King Abdullah, the Zionists and Palestine 1921–1951. – Oxford: Oxford University Press, 1990. 465 p.
- Van Creveld M. The Land of Blood and Honey: The Rise of Modern Israel. – N.Y.: St. Martin's Press, 2010. 368 p.

BIBLIOGRAPHY

- Belokrenitsky V.Ya. ed. (2008). *Istoriya Vostoka. V. VI: Vostok v noveishii period (1945–2000 gg.)* [History of the Orient. Volume 6: The Modern History of the Orient, 1945–2000]. Moscow: Vostochnaya literatura, Russian Academy of Sciences. 1097 p.
- Fedorchenko A.V., Krylov A.V., and Morozov V.M. (2018). *Gosudarstvo Palestina: pravo na budushcheye* [The State of Palestine: A Right for the Future]. Moscow: MGIMO-University. 418 p.
- Karsh E. (2021). *The Radicalization of the Israeli Arabs*. Mideast Security and Policy Studies no. 196. Ramat Gan: The Begin-Sadat Center for Strategic Studies. 35 p. URL: <https://besacenter.org/wp-content/uploads/2021/08/196web.pdf> (accessed 18.11.2021).
- Kosach G.G. (2020). Palestina i palestintsy: otechestvo i soobshchestvo [Palestine and the Palestinians: homeland and society]. In: *Blizhnii Vostok: politika i identichnost'*. [The Middle East: Politics and Identity]. Ed. I.D.Zvyagel'skaya. Moscow: Aspekt Press. P. 126–142.
- Levitt M. (2006). *HAMAS: Politics, Charity and Terrorism in the Service of Jihad*. New Haven; London: Yale University Press; Washington Institute for Near East Policy. 324 p.

- Poliakov K.I. and Khasyanov A.Zh. (2001). *Palestinskaya natsional'naya avtonomiya: opyt gosudarstvennogo stroitel'stva* [Palestinian National Autonomy: An Experience in State-Building]. Moscow: Institute for Israeli and Middle Eastern Studies. 176 p.
- Primakov E.M. (2006). *Blizhnii Vostok na stsene i za kulisami (vtoraya polovina XX – nachalo XXI veka)* [The Middle East on and behind the Scene in the Late 20th and Early 21st Centuries]. Moscow: Rossiiskaya Gazeta. 382 p.
- Quran F. Palestinian leadership through resistance or leaderless subsistence? The role of youth // *Reclaiming the PLO: Re-engaging Youth*. Policy Circle Report. New York: Al-Shabaka. P. 14–20. URL: <https://al-shabaka.org/wp-content/uploads/2020/08/PLO-Report-EN-2.pdf> (accessed 02.11.2021).
- Said E. (2000). *The End of the Peace Process: Oslo and After*. New York: Pantheon Books. 345 p.
- Shlaim A. (1990). *The Politics of Partition: King Abdullah, the Zionists and Palestine 1921–1951*. Oxford: Oxford University Press. 465 p.
- Truevtsev K.M. (2020). *Globalizatsiya i arabskii mir: do i posle dvukh voln turbulentnosti* [Globalization and the Arab World: Before and After the Two Waves of Turbulence]. Moscow: Institute for Oriental Studies. 370 p.
- Van Creveld M. (2010). *The Land of Blood and Honey: The Rise of Modern Israel*. New York: St.Martin's Press. 368 p.
- Zartman W.I. and Kremenyuk V. eds. (2005) *Peace versus Justice: Negotiating Forward- and Backward-Looking Outcomes*. Lanham: Rowman & Littlefield. 258 p.
- Zvyagel'skaya I.D. (2020). Blizhnii Vostok v politike SShA: ne uiti i ne ostatsya [The Middle East in the U.S. Policy: Neither to Leave, Nor to Stay]. In: *Phenomen Trampa* [The Trump Phenomenon]. Ed. A.V.Kuznetsov. Moscow: Institute for Scientific Information in Social Sciences, Russian Academy of Sciences (INION RAS). P. 595–608.

THE ONE-STATE REALITY IN ISRAEL/PALESTINE: A CHALLENGE FOR EUROPE AND OTHER PARTIES INTERESTED IN CONSTRUCTIVE CONFLICT TRANSFORMATION*

Muriel Asseburg**

German Institute for International and Security Affairs, Berlin

ORCID: 0000-0002-6934-670X

© M.Asseburg, 2021

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-96-109

Abstract Over the past three decades, a one-state reality with unequal rights has become entrenched in Israel/Palestine. It has thus become conspicuous that the approach agreed upon in Oslo in the mid-1990s has failed to resolve the Israeli-Palestinian conflict. This has accentuated the dilemmas of Europe's approach to advance Israeli-Palestinian peace. The EU and its member states have continued to entertain the mantras of a negotiated two-state solution and intra-Palestinian reconciliation – while remaining in the back seat when it comes to shaping dynamics on the ground and erecting hurdles for themselves to make progress towards reconciliation. As a consequence, the chasm between European rhetoric on conflict resolution and conflict realities on the ground has ever more widened. The article analyzes European policy objectives and instruments concerning Israel/Palestine and explains why the Europeans have not been able to assume a more prominent and effective role with regards to realizing their proclaimed objectives. It also discusses prospects for European policy making on Israel/Palestine as well as options for cooperative or complementary approaches with other international actors, such as Russia.

Keywords European Union (EU), Israel, Palestine, one-state approach, two-state solution, Palestinian Authority (PA), Hamas, de facto government, United States, Russia, Abraham Accords, Middle East Quartet

Название статьи Реальность одного государства в Израиле/Палестине: вызов для Европы и других сторон, заинтересованных в конструктивной трансформации конфликта

Аннотация В течение последних трех десятилетий в Израиле/Палестине сложилась реальность существования одного государства, в рамках которого израильтяне и палестинцы неравны в правах. Стало очевидным, что подход, выработанный в Осло в середине 1990-х годов, не смог разрешить израильско-палестинский конфликт. Это обострило дилеммы, стоящие перед Европой в разработке подходов к достижению мира между Израилем и Палестиной. ЕС и его государства-члены продолжают проповедовать

* This contribution builds upon: Asseburg M. The Europeans and the Israeli-Palestinian conundrum: wedded to mantras, to be published in: The One-State Reality: What Is Israel/Palestine? Eds. M.Barnett, N.J.Brown, M.Lynch and Sh.Thelhami. – Ithaca: Cornell University Press, 2022.

** Muriel Asseburg (Germany) is a Senior Fellow at the Africa and Middle East Division, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) / German Institute for International and Security Affairs, Berlin.

Мюриэль Ассебург (ФРГ) – старший научный сотрудник отдела Ближнего Востока и Африки Фонда науки и политики / Немецкого института международных отношений и безопасности, Берлин.

мантры о создании двух государств путем переговоров и о внутриспалестинском примирении, но остаются в тени, когда необходимо регулировать кризисную динамику в зоне конфликта, и сами создают определенные препятствия для своего полноценного участия в процессе примирения сторон. Как следствие, разрыв между европейской риторикой о разрешении конфликта и реалиями растет. В статье анализируются цели и инструменты европейской политики по отношению к израильско-палестинской проблеме и предложено объяснение тому, почему европейская сторона неспособна взять на себя более заметную и эффективную роль в реализации провозглашенных ей целей. В статье также рассматриваются перспективы формирования европейской политики по израильско-палестинской проблеме, а также возможности сотрудничества и взаимодополняющих шагов в этой сфере совместно с другими международными акторами, включая Россию.

Ключевые слова Европейский Союз (ЕС), Израиль, Палестина, концепция «одного государства», подход, основанный на создании двух государств, Палестинская национальная администрация, ХАМАС, де-факто правительство, США, Россия, Соглашения Авраама, Ближневосточный квартал

I. Introduction

Over the last decades, a one-state reality with unequal rights has become entrenched in Israel/Palestine, a situation that has increasingly been described by Israeli, Palestinian, and international human rights organizations as conforming to the legal definition of apartheid.¹ In 2020, Israel's planned formal, unilateral annexation of up to 30% of West Bank territory (the ground for which had been prepared by the Trump administration's so-called Deal of the Century) unmasked beyond any doubt the failure of the Oslo approach to resolve the Israeli-Palestinian conflict² and threatened to destroy its cooperative conflict management component. While in the context of the so-called Abraham Accords that Israel signed with the United Arab Emirates (UAE) and Bahrain in the fall of 2020 formal annexation was taken off the table, and while the Israeli coalition government that took over in June 2021 reestablished working relations with the Palestinian Authority (PA) and adopted measures to improve living conditions in the Palestinian territories to alleviate the fiscal situation of the PA, it has not taken any action that would reverse the one-state trend. Rather, settlement building and displacement of Palestinians from strategic locations have continued unabatedly. Israeli Prime Minister Naftali Bennet has made it clear that under his watch, Palestinian sovereignty is not in the cards.³ At the same time, Bennet's colleague, Defense Minister Benny Gantz, escalated the strangling of Palestinian civil society when he designated six leading Palestinian civil society organizations (CSOs) terrorist entities in October 2021 under vague allegations, paving the way for closing their offices, confiscating their resources, and criminalizing cooperation with them.⁴

These policies, together with the entrenchment of the intra-Palestinian split and the breakdown of the social contract between the Palestinian leadership and the Palestinians, have accentuated the dilemmas of Europe's approach to Israel/Palestine. Over the last 40 years, Europe has been seeking ways to help advance Israeli-Palestinian peace. The Israeli-Palestinian conflict has been one of the few policy areas where the European Union (EU) and its member states have had a well-defined, detailed, and consistent stance. The Europeans have also played a key role in shaping international language on the conflict, for example in the 1980 Venice Declaration, and

have been the biggest donors to the Palestinian state and institution building exercise. At the same time, the Europeans have remained in the back seat when it comes to shaping dynamics on the ground, which have rendered not only a two-state settlement, but any peaceful settlement of the conflict ever more difficult to achieve. Yet, Europeans have clung to the mantra of a negotiated two-state solution and, after the intra-Palestinian division in 2007, to the mantra of intra-Palestinian reconciliation – while not following through on these objectives and themselves erecting hurdles to achieving these goals. As a consequence, not only have Europeans remained a payer rather than a player – they have also increasingly been at a strategic loss of how to deal with the conflict.

II. Europe: a champion of the two-state approach

Europe has been the champion of a two-state solution to the Israeli-Palestinian conflict for the last 40 years.⁵ In the 1980 Venice Declaration, the European Community (EC) and its member states acknowledged the Palestinian right to self-determination and the right of all countries (including Israel) to live in peace in secure and recognized borders. They also called for a comprehensive solution to the Arab-Israeli conflict and emphasized Europe's obligation to play a special and concrete role in peacemaking, including with the Palestine Liberation Organization (PLO).⁶ Henceforth, the EC (and, later, the EU) became the main supporter of a two-state approach to resolving the Israeli-Palestinian conflict, successfully anchoring the paradigm and corresponding parameters in international resolutions and approaches to conflict transformation, such as UN Security Council Resolution 2334 (December 2016).⁷

In their declaratory politics, the Europeans have stressed that there is no alternative to a two-state approach for resolving the Israeli-Palestinian conflict. Based on that paradigm, they have engaged diplomatically and signaled their willingness to support conflict management and peacemaking by cooperating, among others, with the United States, the UN, and Russia in the now largely defunct Quartet for the Middle East Peace Process, by endorsing the 2002 Arab Peace Initiative, and by appointing a series of Special Representatives for the Middle East Peace Process. Since Oslo Accords of the early-mid 1990s, and with the aim of state and institution building, the EU and its member states have also been by far the biggest and most reliable donor to the Palestinians, giving considerable financial support to the PA, Palestinian civil society, Israeli human rights, pro-peace and pro-democracy groups as well as to the UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).⁸ In addition, the EU states have deployed two civilian missions to the Palestinian territories: one to support the Palestinian police and rule of law (EUPOL COPPS) and another to provide a third party presence at the Rafah Crossing Point (EUBAM Rafah), the latter being on standby since 2007. These missions have aimed at institution building and conflict management, respectively. During the Trump administration's term, the Europeans have further increased their support to the Palestinians as well as contributions to UNRWA and devised quick-impact projects in the Gaza Strip to compensate, at least partially, for the U.S. funding cuts.

Yet, the EU and its member states have not been able to prevent a two-state outcome from being further undermined by Israel's settlement, occupation and annexation policies in the territories occupied since 1967. Moreover, the two-state approach has been put in question by the intra-Palestinian split that followed the January 2006 elections and the breakdown of the short-lived national unity government in June 2007. And, while the EU and its member states continue to rhetorically adhere to a two-state arrangement "as the only realistic solution to the Middle East conflict,"⁹ this

commitment has long since degenerated into a mere mantra – an empty formula that has served to maintain the illusion of the occupation being temporary, rather than serving as a guideline that would provide direction for the European policy.

In particular, since the U.S.-mediated Israeli-Palestinian negotiations broke down in April 2014, the Europeans have scaled down their ambitions from contributing to a two-state settlement to merely maintaining the option on the table. Also, while for decades the Europeans considered a resolution of the Arab-Israeli conflict key to successfully addressing other challenges in the region, since the advent of the so-called Arab Spring in 2010–2011, this has no longer been the case. In the 2016 EU's Global Strategy the conflict was given much less attention than in the 2003 EU Security Strategy, and its resolution was no longer defined as a strategic priority for Europe or even seen as relevant for addressing the region's other challenges.¹⁰ In practice, the EU and its member states have not been able to prevent the fast erosion of the feasibility of a two-state settlement and the entrenchment of a one-state reality with unequal rights. At no point over the past 15 years have they even seriously considered to use their potential leverage – as the biggest trading partner of Israel and the largest donor to the Palestinians – to impact the cost-benefit calculation of the conflicting parties.

Rather, the European approach has become ever more inconsistent. Such inconsistencies have led to ambiguous signals from Europe. On the one hand, the Europeans have criticized Israeli settlement and annexation policies and the PA's increasingly authoritarian governance which has seriously undermined the Palestinian leadership's legitimacy. On the other hand, such criticism has not been linked to tangible costs that would have impacted any of the two actors' calculations and, thus, policies. For example, the Europeans suspended a formal upgrade of the EU-Israel relations in 2008 and halted the meetings of the EU-Israel Association Council since July 2012 to signal their dissatisfaction with Israeli policies, in particular the excessive use of violence in Gaza. Yet, at the same time, cooperation between Israel and the EU as well as between Israel and individual EU member states has deepened, for example in the framework of "Horizon 2020" and other EU programs that Israel has profited from, thus muddying the message. This expanded cooperation has also diminished the appeal of a formal upgrade of relations. Accordingly, the EU's December 2013 offer for a Special Privileged Partnership was hardly taken note of in the Israeli (as well as Palestinian) policy circles.¹¹

Similarly, despite dissatisfaction with an increasingly authoritarian Palestinian leadership, the EU has not conditioned or scaled back its aid to the PA significantly. Rather, and in contradiction to its self-proclaimed "more for more" principle, aid to the Palestinians has remained detached from their performance in the fields of governance and human rights. Even the systematic dismantling of checks and balances by the Palestinian president (above all, the dissolution of parliament, systematic interference with the judiciary, and curtailing of freedom of expression) has not prompted a principled review of the EU funding. Ultimately, Europe has allowed the PA to develop a sense of entitlement to its support rather than demanding from it a clear commitment to democratic, transparent, and accountable governance. Indeed, European support for the PA seems to have been lent first and foremost in view of maintaining the Oslo regime of joint Israeli-Palestinian conflict management rather than of building a democratic system of governance and effective state institutions.

Already in their 1999 Berlin Declaration, the EU member states announced that they looked forward to the early fulfillment of the Palestinians' right to self-determination, that that right must not be subject to any veto and that they would recognize a Palestinian State "in due course".¹² Yet, while they have repeatedly debated recognition,

to date, apart from Sweden, the European states have refused to follow through, arguing that a Palestinian State would have to emerge from bilateral negotiations with Israel.¹³ In doing so, they have granted Israel an effective right of veto on the realization of the Palestinian right to self-determination and missed an opportunity to reaffirm the 1967 borders. Similarly, the differentiation policies adopted by the Europeans since 2012, which oblige the EU and its member states to differentiate between their dealings with Israel and with Israeli entities in the occupied territories,¹⁴ have so far not been consistently implemented by member states. For example, member states have not correctly and consistently indicated the origin of settlement products and have not prevented European businesses to continue cooperation with Israeli entities in the settlements.¹⁵

In view of the EU's normative self-perception as a community of law and values and a champion of the international rules-based order, it is particularly disturbing that the EU and its member states have not been more consistent on the issue of accountability for suspected war crimes and crimes against humanity committed by parties to the conflict. Indeed, some member states have pressured the Palestinian leadership not to seek legal recourse for the denial of rights and violations of international humanitarian law. In this vein, the EU member states exerted pressure on the PA not to join the International Criminal Court (ICC). Furthermore, in their 2020 "amicus curiae" letters to the ICC, Austria, the Czech Republic, Germany, and Hungary argued that the ICC should not have jurisdiction to investigate war crimes in the Palestinian territories because Palestine were not a state.¹⁶ And while Europeans have been accused by the Israeli governments of "singling out Israel" in the UN bodies, the track record of European voting on the UN Commissions of Inquiry shows a different picture: Israel/Palestine has been the negative exception when it comes to the European support to investigations into and accountability for crimes committed.¹⁷

Last but not least, Europe has applied different standards to the conflict parties. For example, since the Hamas victory in the 2006 parliamentary elections, European contacts and cooperation with the Palestinian officials have been conditioned on their commitment to the so-called Quartet criteria, i. e., recognition of Israel, commitment to previous agreements signed by Israel and the PLO, and renunciation of violence.¹⁸ By contrast, contacts to and cooperation with the Israeli officials have been independent of their attitude to the recognition of the PLO, stance on violence, and commitment to the Oslo Accords or a negotiated conflict settlement. In particular, the EU and its member states have never conditioned cooperation with the Government of Israel on the latter's commitment to the pursuit of a two-state outcome.

III. How can inconsistencies in the European policies be explained?

Three main factors have been the source of these inconsistencies and/or have impeded the Europeans from being more effective in realizing their positions on the Israeli-Palestinian problem.¹⁹

Toeing the U.S. line

First, the EU and its member states have refrained from challenging the U.S. administration's position as the chief mediator or facilitator in the conflict. Only in rare cases have individual EU member states tried to push for alternative policies, for example, in view of the Trump administration's blatantly one-sided approach to the conflict. That was the case when France initiated a peace conference in January 2017 or

when Germany and France allied with Jordan and Egypt to stand up against Israel's annexation plans in the spring of 2020. But in general, there have been obvious reasons for the EU to cede the role of main facilitator to the U.S. administrations – as both Israel and the United States have made it clear that they would not accept Europe to be in the driving seat. Yet, in practice that has meant that the EU and its member states have shown little ambition to play an active role in shaping the course of developments, largely resorting to following the U.S. policy. It has also meant that European policies on Israel/Palestine have remained hostage to U.S. election cycles.

Hiding behind Brussels

Second, EU member states have hidden behind the European Union rather than actively promoting the EU stances and valued their bilateral relations with Israel more than sending unambiguous signals about the European positions on the conflict and its resolution. This trend has become even stronger in view of campaigns by the Government of Israel and supportive organizations to fend off any criticism of its policies and Israel's direct diplomatic attacks on the EU, for example by deliberately confusing between differentiation and boycott.²⁰ In 2015, the Simon Wiesenthal Center ranked the EU's decision to label settlements products as such (rather than as having been produced in Israel) as the third most anti-Semitic act committed that year.²¹ The Israeli Ministry of Strategic Affairs under Gilad Erdan in particular as well as allied organizations such as "NGO Monitor" aimed at delegitimizing Palestinian actors and their international supporters. In this context, the EU and its member states have also been massively attacked as allegedly supporting boycotts and terrorism against Israel.²²

As a consequence, EU member states' representatives have not pro-actively propagated EU stances, e. g. on differentiation, and have shied away from public diplomacy. As a result, while the EU-Israel relations have actually been thriving in terms of trade, the Israeli participation in EU-funded programs, such as "Horizon 2020", and deeper cooperation in a growing number of areas, such allegations have not only created an ever more toxic atmosphere around the Israeli-Palestinian conflict in Europe, disabling constructive dialogue on visions for Israel/Palestine and European policy options. In Israel, they have also fed the perception of the EU as an unfriendly, irresponsible actor that should not assume a more prominent role in conflict resolution.²³

Divisions among EU member states

Third, and most importantly, the Europeans have not agreed on what kind of diplomacy should push the peace process forward, how to nudge the parties to engage in constructive politics, and how to deal with the deteriorating situation on the ground. This lack of agreement among member states – that stems, inter alia, from different historical experiences, self-understanding, political cultures, closeness to the United States – has markedly increased over the last few years against the backdrop of the rise of right-wing politics in Europe, the 2015 so-called refugee crisis and the Trump administration's approach to the conflict. The Israeli government has also exploited disagreements among the EU member states on other foreign and domestic policy issues as well as grievances of some of them about EU policymaking to forge alliances with individual heads of state and government as well as sub-regional groups, thereby dividing the Union further and reducing the influence of Brussels and of those member states who are critical of the occupation.²⁴

As a consequence of these divisions, there has been a marked absence of pro-active European policies, especially for the last five years. Since June 2016, there have not been any substantial EU Council Conclusions on the Middle East Peace Process, nor have the EU member states voted as a bloc at the UN General Assembly, e. g. during the vote on the U.S. embassy's move to Jerusalem. The EU-28 (or, following the UK's withdrawal from the EU on 1 February 2020, the EU-27) have also not been able to agree on joint statements on important developments, such as the U.S. recognition of Jerusalem as Israel's capital in December 2017. Consequently, they have increasingly relied on statements by the High Representative or coalitions of member states, thus diminishing their potential impact. Even in the face of Israeli plans for formal annexation of considerable parts of the West Bank, a dramatic situation that threatened to forestall a two-state settlement and put at risk the continuation of the conflict management approach agreed in Oslo, the EU member states resorted to a flurry of activities and statements, but were unable to speak with one voice and throw their combined weight into the balance to prevent annexation. That only confirmed the attitude of many Israeli policymakers that joint European action was effectively blocked by veto actors allied with Israel (such as Hungary) and that while the annexation would arouse strong European condemnations, in the end it would not incur major costs for Israel in its relations with Europe. In the end, therefore, the EU and its member states played only a minor role in the formal annexation being postponed. Instead, it was the U.S.-mediated September 2020 Abraham Accords between Israel and the UAE that provided Prime Minister Benjamin Netanyahu with the opportunity to put formal annexation on hold and thus revert to his preferred "no solutionism" approach to the Israeli-Palestinian conflict.

IV. Outlook and policy options

In November 2020, Joe Biden's victory in the U.S. presidential election signaled a return of the United States to a two-state approach. Yet, the Biden administration emphasized from the start that it would not make Israeli-Palestinian peacemaking a foreign policy priority. It also had to spend considerable political capital on at least partially reversing the blatantly one-sided policies of Trump's Middle East team rather than being able to invest from the outset in forward-looking politics.²⁵ While Washington's return to a two-state approach with a focus on managing the conflict is in line with the Bennet government's approach of "shrinking the conflict",²⁶ and while it might speak to the self-interest of the PA elite and lead to an improvement of the socio-economic situation for some Palestinians, at least in the short term, it also risks further consolidating the one-state reality with unequal rights. It is also unlikely to stop the dramatic deterioration of governance in the West Bank, mitigate the risk of a breakdown of the PA, increase its popularity and legitimacy, or help overcome the intra-Palestinian split.

Still, the change in governments in the United States and Israel have led the EU and its member states to content themselves once more with lending support to the U.S. administration perceived as friendly, open to transatlantic cooperation and being in line with European values – and thus also stick to an increasingly meaningless two-state paradigm. As a consequence, the Europeans have missed the emperor-without-clothes moment of the previous Israeli government's annexation plan as an opportunity to review and fundamentally adapt their approach to the post-Oslo setting.

Towards a binational state?

In that sense, the new-old U.S. policy has contributed to forestalling a much-needed debate in Europe about approaches better geared towards dealing with the one-state / unequal rights reality that has been consolidating in Israel/Palestine. Contrary to the European mantra, there are alternatives to a two-state arrangement that would allow for the expression of national identities as well as the realization of individual and collective rights. The EU and its member states would therefore do well to explore the creative and constructive dimensions of alternative models which could contribute to conflict resolution. In this vein, an open and inclusive debate that embraces the younger generation of Israelis and Palestinians (including the Diaspora), about alternative futures for Israel/Palestine and paths to get there would be urgently needed – and should not be suppressed by taboos and delegitimization campaigns.

One counterargument often heard is that while a two-state arrangement hardly seems a realistic option any longer, other formats are by no means more promising. For example, a confederation would be based on divided sovereignty just as much as a two-state settlement, and a binational state would depend on both peoples renouncing their right to self-determination in their own, independent state – a concession that a majority in neither of the two societies is ready to make today and that is rejected outright by the majority of Jewish Israelis because it is incompatible with political Zionism. Popular support, however, is not set in stone but rather contingent. For example, majority support for a two-state approach only developed once that became a realistic approach – and waned over the last few years as a result of its decreasing probability and feasibility.

Yet, a European move to abandon the two-state mantra in favor of a demand for equal rights in a binational state faces major hurdles. Such a move is unlikely for two main reasons. First and foremost, it would bring Europe in direct contradiction with Israel's self-definition as a Jewish and democratic state and an exclusive safe haven for Jews. Against the backdrop of 20th century European history, including the Balfour Declaration and the prosecution and genocide of the European Jewry, such a step is unlikely unless it had significant Jewish Israeli support.²⁷ Second, abandoning the two-state paradigm would entail a complete overhaul of the European approach towards Israel/Palestine and necessitate a rethinking of objectives, values, strategies, and policy instruments. It is extremely unlikely that such a major revision would be successful or even feasible at a time when member states differ fundamentally on the relevance that the conflict should have for their relations with Israel and on the instruments that they should employ to pressure for the realization of Palestinian rights, if they should do so at all. The risk of losing the European "acquis" on Israel/Palestine has thus prevented – and is likely to continue to prevent – any substantial move towards support for equal rights in a binational state (or in any other format) or a major revision of the European approach.

More consistent engagement to promote a two-state outcome?

Are the EU and its member states likely to instead focus their energy on reversing trends on the ground and push more actively for the realization of a two-state settlement? Three lines of action – on how to deal with occupation/de facto annexation, the Palestinian state and institution building and conflict resolution – would be critical to making progress in that endeavor.

First, it would imply a consistent differentiation between Israel and the occupied Palestinian territories (by inserting respective territorial clauses in all agreements with Israel, correctly indicating the origin of goods imported to the EU, reporting regularly on

the implementation of differentiation measures on the basis of UN Security Council Resolution 2334, supporting a regular update of the UN Human Rights Council's database on entities doing business in the settlements, etc.).²⁸ As the Europeans consider Israeli settlements in the occupied territories a violation of international law, they would actually have to enact an import ban for settlement products.²⁹ At the same time, the Europeans would have to better explain and defend differentiation policies to their own – and to the Israeli – publics and adamantly reject the equation of differentiation measures with antisemitism or boycott. European recognition of a Palestinian State along the 1967 lines would, of course, be the clearest signal with regards to where the Europeans see the future borders, without foreclosing the possibility for limited land swaps.

Secondly, the Europeans would need to rethink their stance towards and support for the Palestinians. In particular, European actors will have to find out how support can be provided in the Palestinian territories in order to more sustainably improve living conditions,³⁰ and prevent forced displacement from strategic areas without at the same time cooperating with the occupation authorities in a way that legitimizes prolonged occupation and/or annexation. It would also demand that Europe contributes effectively to overcoming internal Palestinian divisions, supports a long-term cease fire and an end of the blockade for Gaza, and engages in favor of democratic renewal of the Palestinian representative institutions. This will force the Europeans to examine where they themselves stand in the way of achieving progress – for example, with their “no contact policy” towards Hamas, support for Mahmud Abbas’ “West Bank first” approach, and restraint when it comes to exercising pressure on the PA in view of its increasingly authoritarian governance. The latter point is all the more relevant after Abbas, in April 2021, indefinitely postponed the long overdue legislative elections that were scheduled for May, a prominent PA critic (Nizar Banat) was killed when taken into custody by PA security forces in June, and repression of demonstrations and criticism markedly increased in the aftermath. The EU could and should play an active role in the renewal of Palestinian institutions today. Beyond assistance for election processes, Europeans should contribute by clearly stating their readiness to work with whatever Palestinian government is formed on the basis of fair elections provided it commits to nonviolence.

Last but not least, the EU and its member states will need to upgrade their roles in promoting a settlement of the conflict based on the right of self-determination of both peoples that guarantees individual human rights and the security for all and resolves the refugee question in such a way that both the right of the Palestinian refugees to return and the interests of current and potential host states (including Israel) are taken into account. While Europe will not be in a position to replace the United States as the main mediator, it could still play a much more active role in a multilateral approach for dealing with Israel/Palestine. In this vein, Europe should, based on lessons learned from earlier mediation efforts, start working towards an appropriate multilateral framework for talks. This would include reasserting the parameters for a settlement, offering robust and impartial mediation, chaperoning the implementation of an agreement through an independent monitoring and conflict resolution mechanism, and providing substantial security guarantees.

Even more crucial than establishing the negotiations framework, however, will be to devise a strategy for nudging the parties to engage in negotiations in good faith and to be ready for genuine compromise. That is unlikely to succeed unless the costs of non-cooperation and continued breaches of international law are clearly spelled out. In this vein and in line with a rights-based and rights-centered approach, Europeans would also

need to support rather than try to prevent international investigations and court proceedings, including those undertaken by the ICC. If the EU and its member states want to be taken seriously in their commitment to a rules-based international order, they should not create the impression that they are giving Israel and armed Palestinian groups a free ride regarding the violation of international law. If consensus cannot be achieved among the EU-27 on aligning their policies with their values and stated objectives, a coalition of member states with sufficient weight would need to be formed that could take assertive steps and thus induce change.

EU-Russia cooperation?

Europe and Russia share the two-state rhetoric and largely agree on parameters for conflict resolution. Moscow could also bring considerable potential leverage over the parties to the fore, and it has the comparative advantage that it does not adhere to the “no contact policy” towards the de facto government in Gaza. Rather, it engages in dialogue with all Palestinian factions. Yet, as long as Russia treats Europe as an adversary and engages in aggressive military posturing, a dialogue between Brussels (and European capitals) and Moscow – in which participants could tease out potential areas of cooperation or complementarity and hedge against worst case developments that would once and for all forestall conflict resolution in the Israeli-Palestinian arena – is unlikely to occur. Against this backdrop, a coordinated approach to Israel/Palestine as well as transformation of the Middle East Quartet into a meaningful forum are, unfortunately, unrealistic.

ENDNOTES

¹ See, for example: A regime of Jewish supremacy from the Jordan river to the Mediterranean Sea: this is apartheid // B'Tselem. 12.01.2021. URL: <https://www.btselem.org/apartheid>; A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution. Human Rights Watch Report. 27 April 2021. – New York: Human Rights Watch, 2021. URL: https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/04/israel_palestine0421_web_0.pdf (all sources accessed 28.11.2021).

² The Oslo Accords are a series of agreements between the Government of Israel and the Palestine Liberation Organization (PLO): the Oslo I Accord was signed in Washington, D.C., in 1993, and the Oslo II Accord was signed in Taba (Egypt), in 1995. Further agreements on specific policy areas, e. g. the economy, followed. The Oslo Accords marked the start of the Oslo process aimed at achieving a negotiated peace settlement between Israel and Palestinians.

³ Lis J. Bennett tells Merkel: “Palestinian state would likely mean terror state” // Haaretz. 10 October 2021.

⁴ For more detail, see: Boxermann A. Israeli “terror” designation of Palestinian NGOs sparks furious international backlash // The Times of Israel. 22 October 2021; Abraham Yu., Ziv O., Rapoport M. Secret Israeli dossier provides no proof for declaring Palestinian NGOs “terrorists” // +972 Magazine. 04.11.2021. URL: <https://www.972mag.com/shin-bet-dossier-palestinian-ngos> (accessed 28.11.2021).

⁵ This is not to discount earlier European concern with the Israeli-Palestinian conflict. But it is only since 1980 that the Europeans started to form a shared approach and publicize common positions on the conflict. This has been closely linked to the overall development of a common European foreign policy.

⁶ Resolution of the Heads of Government and Ministers of Foreign Affairs of the European Council (Venice Declaration). 13 June 1980. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/mepp/docs/venice_

declaration_1980_en.pdf (accessed 28.11.2021). Of course, the notion of a two-state settlement was not invented in 1980, but draws on earlier attempts at conflict resolution, in particular the 1937 Peel Commission's plan and the 1947 UN General Assembly partition resolution.

⁷ The resolution reaffirms the vision of a two-state settlement, condemns Israeli settlement policy as a flagrant violation of international law and calls on all states to distinguish in their relevant dealings between the territory of the State of Israel and the territories occupied in 1967. Resolution 2334 (2016) adopted by the Security Council at its 7853rd meeting, on 23 December 2016. UN Doc. S/RES/2334 (2016). URL: <https://www.un.org/webcast/pdfs/SRES2334-2016.pdf> (accessed 28.11.2021).

⁸ PASSIA Fact Sheet 2019: Economy. Report by Palestine Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA). – Jerusalem: PASSIA, 2019. P. 21, 25–27. URL: http://passia.org/media/filer_public/b8/f4/b8f44cbe-0906-4050-8475-f6d52bc7e163/factsheet_economy_2019.pdf (accessed 28.11.2021).

⁹ Declaration by the High Representative Josep Borrell on behalf of the EU on the Middle East Peace Process. Brussels, 28 January 2020 // Delegation of the European Union to Israel web-site. URL: https://eeas.europa.eu/delegations/israel_en/73633/Declaration%20by%20the%20High%20Representative%20Josep%20Borrell%20on%20behalf%20of%20the%20EU%20on%20the%20Middle%20East%20Peace%20Process (accessed 20.11.2021).

¹⁰ Persson A. EU Diplomacy and the Israeli-Arab Conflict, 1967–2019. – Edinburgh: Edinburgh University Press, 2020. P. 121, 144, 171.

¹¹ Council Conclusions on the Middle East Peace Process. Council of the European Union. Brussels, 16 December 2013. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/140097.pdf (accessed 28.11.2021); Oliveira Martins B. Interpreting EU–Israel relations: a contextual analysis of the EU's special privileged partnership proposal // Cambridge Review of International Affairs. 2016. V. 29. № 1. P. 151–170; Nikolov K.Y. Partnership after peace? An optimist's view on the EU's future special and privileged relations with the states of Israel and Palestine // Journal of the Bulgarian Diplomatic Institute. 2017. № 19. P. 228–267.

¹² Presidency Conclusions: Middle East Peace Process. Berlin European Council. 24 and 25 March 1999 // United Nations web-site: The Question of Palestine. URL: <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-205180> (accessed 28.11.2021).

¹³ Eastern European countries (Bulgaria, Czechoslovakia, Hungary, Poland, and Romania) as well as Cyprus and Malta recognized the 1988 Palestinian Declaration of Independence without establishing full-fledged state-to-state relations with the PLO at the time. Sweden recognized the State of Palestine in October 2014.

¹⁴ Council Conclusions on the Middle East Peace Process. 3209th Foreign Affairs Council Meeting. Brussels, 10 December 2012. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134140.pdf. These decisions were operationalized by: Interpretative Notice on Indication of Origin of Goods from the Territories Occupied by Israel since June 1967. European Commission. 11 November 2015. URL: http://www.eeas.europa.eu/archives/delegations/israel/documents/news/20151111_interpretative_notice_indication_of_origin_of_goods_en.pdf. See also the EU Court of Justice ruling: Foodstuffs Originating in the Territories Occupied by the State of Israel Must Bear the Indication of Their Territory of Origin, Accompanied, Where Those Foodstuffs Come from an Israeli Settlement Within That Territory, by the Indication of That Provenance. Court of Justice of the European Union. Press Release no. 140/19. Luxembourg, 12 November 2019. URL: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-11/cp190140en.pdf> (all sources accessed 28.12.2021).

¹⁵ On the status of the implementation of differentiation measures, see: Lovatt H. Differentiation Tracker // European Council on Foreign Relations web-site. 2021. URL: <https://www.ecfr.eu/specials/differentiation-tracker>. For financial dealings of European businesses and financial institutions with settlements, see: Don't Buy into Occupation: Exposing the Financial Flows into Illegal Israeli Settlements. The “Don't Buy Into Occupation” (DBIO) Coalition Report. October 2021. URL: https://dontbuyintooccupation.org/wp-content/uploads/2021/10/DBIO-report-DEF_aangepast.pdf (sources accessed 28.11.2021).

¹⁶ See, for example: Situation in the State of Palestine: Observation by the Federal Republic of Germany. International Criminal Court (ICC) Pre-Trial Chamber I. No. ICC 01/18. 16 March 2020. URL: https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2020_01075.pdf (accessed 28.11.2021).

¹⁷ At the UN Human Rights Council, since 2009, the EU states have unanimously voted for all resolutions establishing investigations into violent conflict situations except for those on Israel/Palestine, where they mostly abstained. See: EU support for UN investigations at the Human Rights Council: the Israel/Palestine exception. European Middle East Project Press-Release. 26 May 2021. URL: <https://eumep.org/wp-content/uploads/EuMEP-EU-voting-on-UNHRC-investigations-Israel-Palestine-exception-21-05.pdf> (accessed 28.11.2021).

¹⁸ Quartet Statement. New York, 9 May 2006. URL: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/declarations/89495.pdf (accessed 28.11.2021). While based on these criteria, the EU and its member states as well as the United States have applied a no-contact policy towards Hamas, the other members of the Quartet (the UN and Russia) have not.

¹⁹ Asseburg M. Political paralysis: The impact of divisions among EU member states on the European role in the Israeli-Palestinian conflict // *Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peace-Making*. Eds. M.Asseburg and N.Goren. – Berlin; Ramat Gan; Utrecht: Mitvim; Stiftung Wissenschaft und Politik; PAX, 2019. P. 36–51. URL: <https://paxforpeace.nl/media/download/paxreportdivideddivisivefinalweb.pdf> (accessed 28.11.2021).

²⁰ PM Netanyahu's response to EU decision regarding product labeling. Israel Ministry of Foreign Affairs Press-Release. 11 November 2015. URL: <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2015/Pages/PM-Netanyahu-responds-to-EU-decision-regarding-product-labeling-11-November-2015.aspx>; Behind the headlines: EU Labeling Guidelines. Israel Ministry of Foreign Affairs Press-Release. 10 November 2015. URL: <https://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Issues/Pages/EU-labeling-guidelines-10-Nov-2015.aspx> (both sources accessed 28.11.2021).

²¹ Top Ten Worst Global Anti-Semitic Anti/Israel Incidents 2015. Simon Wiesenthal Center Brief. 3 December 2015. – Los Angeles: Simon Wiesenthal Center, 2015. URL: <https://www.wiesenthal.com/about/news/top-10/top-ten-2015-pdf.pdf> (accessed 28.11.2021).

²² See, for example: The Money Trail: The Millions Given by EU Institutions to NGOs with Ties to Terror and Boycotts against Israel. An In-Depth Analysis. 27 May 2018. – Jerusalem: State of Israel Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy, 2018. URL: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/images/bdsmoneytrail.pdf>; The Money Trail: European Union Financing of Organizations Promoting Boycotts against the State of Israel. 2nd ed. January 2019. – Jerusalem: Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy, 2019. <https://bit.ly/36yXCK4>; Rettman A. Israeli propaganda attacks EU funds for NGOs // *EU Observer*. 28 May 2018. URL: <https://euobserver.com/foreign/141915> (all sources accessed 28.11.2021).

²³ A recent poll found that “46% of Israelis think that the EU is currently more of a foe to Israel than a friend. 24% see the EU as more of a friend”. See: The Israeli Foreign Policy Index for 2021. Mitvim (The Israeli Institute for Regional Foreign Policies) Report. – Ramat Gan: Mitvim, 2021. URL: <https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/2021/10/English-Full-Report-2021-Israeli-Foreign-Policy-Index-of-the-Mitvim-Institute-October-2021.pdf> (accessed 28.11.2021).

²⁴ Ronen E., Goren N. Divisive policies: Israel's foreign policy towards the EU and its member states // *Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peace-Making*. Eds. M.Asseburg and N.Goren. – Berlin; Ramat Gan; Utrecht: Mitvim; Stiftung Wissenschaft und Politik; PAX, 2019. P. 21–35.

²⁵ For example, the Government of Israel and pro-Israel members of the U.S. Congress blocked efforts to reopen a U.S. Consulate for Palestinians in Jerusalem. Bennett, Lapid in united front: “No place for US consulate in Jerusalem” // *The Times of Israel*. 6 November 2021.

²⁶ Zilber N. Israel's new plan is to “shrink”, not solve, the Palestinian conflict. Here's what that looks like // CNN. 16.09.2021. URL: <https://edition.cnn.com/2021/09/16/middleeast/israel-palestinian-conflict-cmd-intl/index.html> (accessed 28.11.2021).

²⁷ The hurdle is particularly high in Germany given the country's Nazi past, the dominant interpretation of its historical responsibility and the role Germany's political elite has allowed Israel to play as an arbiter of Germany's rehabilitation as a civilized nation.

²⁸ Lovatt H. EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine. European Council on Foreign Relations (ECFR) Report. 31 October 2016. – London: ECFR, 2016. URL: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR_194_-_EU_DIFFERENTIATION_AND_THE_PUSH_FOR_PEACE_IN_ISRAEL-PALESTINE_1.pdf (accessed 28.11.2021). In November 2021, the government of Belgium announced measures for more consistent differentiation and encouraged like-minded EU member states to follow suit.

²⁹ In September 2021, the European Commission recognised that it has the authority to make a proposal for banning trade with illegal settlements as an EU trade measure rather than considering it a sanction which would have to be initiated by the European Council. Commission Implementing Decision (EU) 2021/1484 of 8 September 2021 on the request for registration of the European citizens' initiative entitled 'Ensuring Common Commercial Policy conformity with EU Treaties and compliance with international law' pursuant to Regulation (EU) 2019/788 of the European Parliament and of the Council. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021D1484&from=EN> (accessed 28.11.2021).

³⁰ A November 2021 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) report stresses that since 2000 the Palestinian economy in the West Bank has lost more than 57 billion USD due to restrictions related to the occupation. Arrested development and poverty take a \$57 billion economic toll in Palestine // UN News. 24.11.2021. URL: <https://news.un.org/en/story/2021/11/1106502> (accessed 28.11.2021). According to the Organization for Economic Cooperation and Development, international donors have provided around 37 billion USD to the Palestinians in the same period.

BIBLIOGRAPHY

- Asseburg M. (2019). Political paralysis: The impact of divisions among EU member states on the European role in the Israeli-Palestinian conflict. In: *Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peace-Making*. Eds. M.Asseburg and N.Goren. Berlin; Ramat Gan; Utrecht: Mitvim; Stiftung Wissenschaft und Politik; PAX. P. 36–51. URL: <https://paxforpeace.nl/media/download/paxreportdivideddivisivefinalweb.pdf>.
- Asseburg M. (2022, forthcoming). The Europeans and the Israeli-Palestinian conundrum: wedded to mantras. In: *The One-State Reality: What is Israel/Palestine?* Eds. M.Barnett, N.J.Brown, M.Lynch, and Sh.Thehmi. Ithaca: Cornell University Press.
- (2021). *Don't Buy into Occupation: Exposing the Financial Flows into Illegal Israeli Settlements*. The “Don't Buy into Occupation” (DBIO) Coalition Report. October. 124 p. URL: https://dontbuyintooccupation.org/wp-content/uploads/2021/10/DBIO-report-DEF_aangepast.pdf (accessed 28.11.2021).
- (2021). *The Israeli Foreign Policy Index for 2021*. Mitvim (The Israeli Institute for Regional Foreign Policies). Ramat Gan: Mitvim. 21 p. URL: <https://mitvim.org.il/wp-content/uploads/2021/10/English-Full-Report-2021-Israeli-Foreign-Policy-Index-of-the-Mitvim-Institute-October-2021.pdf>.
- Lovatt H. (2016). *EU Differentiation and the Push for Peace in Israel-Palestine*. European Council on Foreign Relations (ECFR) Report. 31 October 2016. – London: ECFR, 2016. 16 p. URL: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR_194_-_EU_DIFFERENTIATION_AND_THE_PUSH_FOR_PEACE_IN_ISRAEL-PALESTINE_1.pdf (accessed 28.11.2021).
- (2018). *The Money Trail: The Millions Given by EU Institutions to NGOs with Ties to Terror and Boycotts against Israel*. An In-Depth Analysis. 27 May. Jerusalem: State of Israel Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy. 40 p. URL: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/jsource/images/bdsmoneytrail.pdf> (accessed 28.11.2021).

- (2019). *The Money Trail: European Union Financing of Organizations Promoting Boycotts against the State of Israel*. 2nd ed. January. Jerusalem: Ministry of Strategic Affairs and Public Diplomacy, 2019. 30 p. URL: <https://bit.ly/36yXCK4> (accessed 28.11.2021).
- Nikolov K.Y. (2017). Partnership after peace? An optimist's view on the EU's future special and privileged relations with the states of Israel and Palestine. *Journal of the Bulgarian Diplomatic Institute*. No. 19. P. 228–267.
- Oliveira Martins B. (2016). Interpreting EU–Israel relations: a contextual analysis of the EU's special privileged partnership proposal. *Cambridge Review of International Affairs*. V. 29. No. 1. P. 151–170. DOI: 10.1080/09557571.2015.1117921.
- (2019). *PASSIA Fact Sheet 2019: Economy*. Report by Palestine Academic Society for the Study of International Affairs (PASSIA). Jerusalem: PASSIA, 2019. 27 p. URL: http://passia.org/media/filer_public/b8/f4/b8f44cbe-0906-4050-8475-f6d52bc7e163/factsheet_economy_2019.pdf (accessed 28.11.2021).
- Persson A. (2020) *EU Diplomacy and the Israeli-Arab Conflict, 1967–2019*. Edinburgh: Edinburgh University Press. 232 p.
- Ronen E. and Goren N. (2019). Divisive policies: Israel's foreign policy towards the EU and its member states. In: *Divided and Divisive: Europeans, Israel and Israeli-Palestinian Peace-Making*. Eds. M.Asseburg and N.Goren. Berlin; Ramat Gan; Utrecht: Mitvim, Stiftung Wissenschaft und Politik, PAX. P. 21–35. URL: <https://paxforpeace.nl/media/download/paxreportdivideddivisivefinalweb.pdf>.
- (2021). *A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution*. Human Rights Watch Report. 27 April. New York: Human Rights Watch. 217 p. URL: https://www.hrw.org/sites/default/files/media_2021/04/israel_palestine0421_web_0.pdf (accessed 28.11.2021).

ВОЗМОЖНА ЛИ ВЕРИФИКАЦИЯ СНЯТИЯ САНКЦИЙ КАК ГАРАНТИЯ ИРАНСКОЙ ЯДЕРНОЙ СДЕЛКИ?

Адлан Маргоев*

Московский государственный институт международных
отношений МИД России (МГИМО МИД России)

ORCID: 0000-0002-3349-6941

Дарья Хейрие**

Московский государственный институт международных отношений
Министерства иностранных дел Российской Федерации
(МГИМО МИД России)

ORCID: 0000-0002-6317-1865

© А. Маргоев, 2021 г.

© Д. Хейрие, 2021 г.

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-110-128

Аннотация Одно из главных требований Ирана к США перед полным возвратом к ядерному соглашению 2015 г. заключается в том, чтобы не просто снять санкции, введенные бывшим президентом Дональдом Трампом в нарушение сделки, но и гарантировать эффективность их снятия для иранской экономики. В отличие от инспекций МАГАТЭ, механизм верификации снятия санкций и международные стандарты в этой сфере отсутствуют как категория. Изучив взгляды специалистов из Ирана и других стран, авторы предлагают контуры модели верификации снятия санкций, состоящей из трех частей: мер США по ослаблению санкций, перечня сторонних факторов, влияющих на результат, а также экономических метрик, которые позволяют оценить эффект снятия санкций.

Ключевые слова Иран, США, снятие санкций, верификация, иранская ядерная программа, Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), нераспространение, экономика Ирана

* Маргоев Адлан Рамзанович – научный сотрудник Центра ближневосточных исследований Института международных исследований МГИМО МИД России. a.margoiev@inno.mgimo.ru.

Adlan Margoiev is a research fellow, Center for Middle Eastern Studies of the Institute for International Studies, MGIMO University, Moscow. Corresponding author: a.margoiev@inno.mgimo.ru.

** Хейрие Дарья Саберовна – магистрант Программы двойного диплома по ядерному нераспространению МГИМО МИД РФ, ПИР-Центра и Миддлберийского института международных исследований в Монтерее (США).

Darya Kheyrie is a graduate student, Dual Degree Program on Nuclear Nonproliferation, MGIMO University, PIR-Center, Middlebury Institute of International Studies at Monterey.

Title	Can sanctions removal verification secure the Iran nuclear deal?
Abstract	One of Iran's key demands before its full return to the 2015 nuclear agreement is that the United States should go beyond just removing sanctions restored by Donald Trump in violation of the deal and guarantee the effectiveness of such measures for the revival of the Iranian economy. In contrast to the IAEA inspections mechanism, there is no sanctions removal verification mechanism or international guidelines on this matter. Having studied publications by experts from Iran and other countries, the authors offer general contours of sanctions removal verification model that consists of three parts: measures by the United States to ease the sanctions regime; list of factors that affect the result of sanctions removal; and economic indicators that can help measure the effect of sanctions removal.
Keywords	Iran, United States, sanctions removal, verification, Iranian nuclear program, Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), nonproliferation, Iran's economy

I. Введение

«Снятие санкций в обмен на ограничение ядерной программы» – это тот условный принцип, на основе которого 15 июля 2015 г. между Ираном и странами так называемой шестерки, или Группы «5+1» (в составе пяти постоянных членов Совета Безопасности ООН и ФРГ) было подписано соглашение по иранской ядерной программе в обмен на отмену санкций против Ирана – Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД). Пока инспекторы МАГАТЭ поддерживали беспрецедентный режим проверки иранской ядерной программы, в мае 2018 г. Д.Трамп вышел из соглашения и ужесточил санкции против Ирана. После этого Тегеран еще в течение года выполнял свои обязательства по ядерной сделке в полном объеме, рассчитывая, что Великобритания, Германия и Франция смогут обеспечить Ирану какую-то выгоду от выполнения ее условий. Однако неспособность «евротройки» запустить за три года независимый от санкционного давления США механизм торговли с Ираном, а также неуступчивость администрации Дж.Байдена заставили первоначальный принцип иранской политики работать в обратную сторону – Иран приблизился к созданию потенциала для производства ядерной боеголовки больше, чем накануне ядерной сделки.¹

«Отмены санкций против Ирана уже недостаточно»² – теперь это тот уточненный принцип, на основе которого Тегеран участвует в консультациях по восстановлению СВПД и который можно интерпретировать как «гарантированное экономическое благосостояние в обмен на ограничение ядерной программы». Прежде чем вернуться к СВПД, Иран требует гарантий того, что США не покинут соглашение вновь, а для проверки соблюдения ими своих обязательств должен быть создан некий механизм верификации снятия санкций. Основанный на объективных экономических показателях, такой механизм мог бы стать гарантией выполнения СВПД и других подобных соглашений. Однако добиться в этой сфере такой же точности, с которой инспекторы МАГАТЭ верифицируют мирный характер ядерной программы, не представляется возможным, как и достичь полной отмены санкций. Во-первых, президент США не можно лично снимать санкции, в случае если решение об их введении принимает Конгресс, а во-вторых, ряд санкций, например, за нарушение прав человека или поддержку терроризма, не согласится снять ни президент, ни парламент.

II. Контуры механизма верификации снятия санкций

Проблема верификации снятия санкций укладывается в трехчастную модель (см. *Рис. 1*). На «входе» обозначены действия США по снятию санкций и компенсации ущерба от них, на «выходе» – экономические показатели Ирана после этих шагов с американской стороны. Однако сложность объективной калибровки этого механизма состоит в факторе «черного ящика» – на эффективность снятия санкций влияют фоновые процессы и обстоятельства, которые лишь отчасти зависят от санкционного давления США.

Меры против санкций

Действия США можно разбить на три корзины: финансово-гуманитарная разморозка, ослабление и снятие санкций, а также сопутствующие шаги. В рамках *первой корзины* США, прежде всего, могут позволить Ирану послабления в финансовой и гуманитарной сферах. В качестве предварительного символического жеста можно вывести любые гуманитарные поставки в Иран из-под санкций: например, не препятствовать поступлению медицинской помощи, предназначенной для борьбы с COVID-19. В рамках гуманитарной повестки США могли бы не противодействовать пакету мер Международного валютного фонда (МВФ) по восстановлению экономики Ирана после пандемии, в отличие от администрации Трампа, которая выступала против выдачи кредита Ирану.³

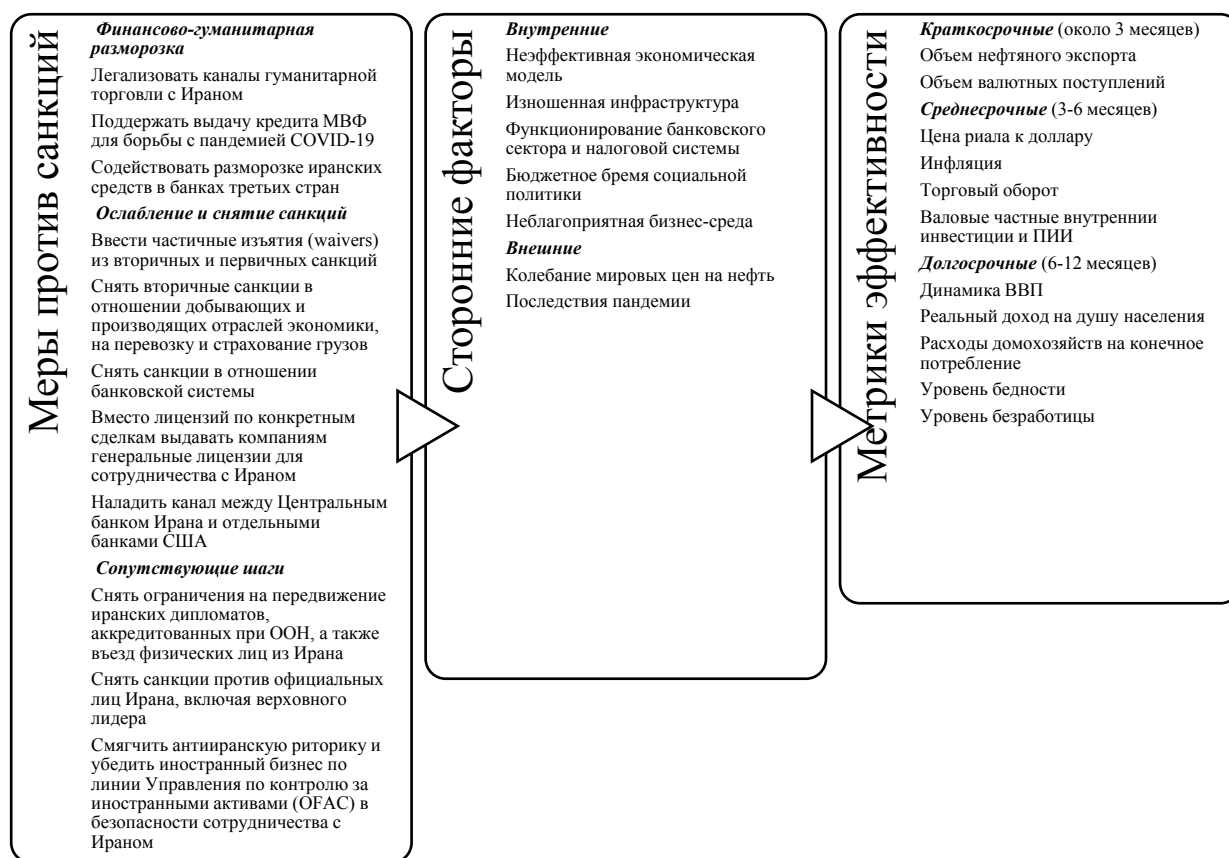
Следующим пунктом может быть частичное или полное размораживание активов Ирана на счетах в Ираке, Южной Корее, Китае, Японии и Люксембурге – всего около 100–120 млрд долларов.⁴ Косвенно помочь иранской экономике Вашингтон сможет, не препятствуя работе торгово-финансовых механизмов, которые были или будут созданы для торговли товарами, не нарушающими американские санкции. Например, США могут негласно поддержать европейскую инициативу по запуску SPV (“special purpose vehicle”),⁵ в частности INSTEX (Instrument in Support of Trade Exchanges). Ослабив давление на европейскую тройку в части налаживания независимых каналов торговли с Ираном, США могли бы получить косвенный рычаг влияния на Тегеран, а иранское население – доступ к наиболее важным товарам: фармацевтическим препаратам, медицинским изделиям и продуктам питания.

Ранее США продемонстрировали готовность поддержать гуманитарную торговлю: в начале 2021 г. в сотрудничестве с министерством финансов США был запущен швейцарский платежный канал для гуманитарных поставок медикаментов в Иран (Swiss Humanitarian Trade Arrangement). Однако при Д.Трампе планы европейской тройки по созданию независимой от США структуры для продолжения экономических отношений с Тегераном вызвали резкую критику со стороны Вашингтона.⁶ По мнению вашингтонского Фонда защиты демократии, INSTEX и швейцарский механизм отличаются по целям и смыслу: первый считается политическим инструментом в руках Тегерана, а второй – единственно верным способом не нарушить санкции США и наладить гуманитарные поставки.⁷

Вторая корзина представляет собой шаги по ослаблению или снятию санкционной нагрузки на участие Ирана в мировой экономике. США могут пойти по пути сдержанных уступок или согласиться на более серьезные меры. В первом случае допускается применение исключений (waiver) из санкционного режима. Данная мера подразумевает выборочное применение санкций, которое определяется правом президента США прекращать или временно откладывать применение некоторых положений сроком до года в отношении конкретных стран (country-specific waiver), компаний (company-specific waiver) и до шести месяцев в

случае применения «общего исключения» (general waiver).⁸ В истории отношений США и Ирана имеется опыт исключений в отношении работы третьих стран по вывозу отработанного ядерного топлива с иранского реактора в Араке, торговли нефтью с контрагентами Ирана из числа американских партнеров и союзников, а также освобождения активов Ирана в Ираке и Южной Корее.⁹ США могут применить исключения к нефтяному сектору Ирана в отношении как экспорта сырья, так и доступа для иностранных инвестиций. Данная мера также применима к возобновлению контрактов Ирана с крупными транснациональными корпорациями, например, с “Boeing” и “Airbus”, реализация которых была нарушена в 2018 г.

Рисунок 1. Модель верификации снятия санкций против Ирана



Более долгосрочной мерой по ослаблению санкционного давления может стать полное или частичное снятие санкций с энергетического, промышленного, авиационного, банковского и транспортного секторов экономики Ирана. По мнению российского эксперта И.Тимофеева, «Байден мог бы смягчить или модифицировать указ Трампа 13902 от 10 января 2020 г., который накладывал секторальные и блокирующие санкции на строительный, добывающий, производственный, текстильный и иные сектора иранской экономики. То же касается и указа 13871 от 9 мая 2019 г., введившего секторальные и блокирующие санкции в отношении производства железа, стали, алюминия и меди».¹⁴

Для встраивания Ирана в мировое хозяйство потребуются снятие ограничений на операции Центрального банка Ирана с зарубежными контрагентами. Могут быть сняты или ослаблены ограничения на технологическое сотрудничество Ирана с иностранными компаниями в части инвестиций и импорта технологий.¹⁵ Снятие

ограничений должно затронуть и логистику: торговые порты Ирана должны быть открыты для иностранных судов.

Для улучшения климата вокруг иранской экономики министерство финансов США может пойти на изменение механизма выдачи разрешений для иностранных компаний, которые не рискуют взаимодействовать с Ираном из-за вторичных американских санкций. Так, министерство может выдавать не точечные, а общие лицензии, которые сократили бы объем бумажной работы, необходимой иностранным компаниям для начала сотрудничества с Ираном. Они действовали бы не для каждой отдельной сделки, а в целом для любого взаимодействия той или иной компании с иранскими контрагентами.

США также могут скорректировать свою иранскую стратегию в отношении собственных экономических агентов. Например, важным послаблением для банковского сектора Ирана может стать установление банковского канала между США и Ираном, в котором будут задействованы один или два американских банка. Они могли бы получить разрешение проводить законные операции с Ираном при условии прямой проверки транзакций министерством финансов США или в соответствии с дополнительно выработанными договоренностями. Сделав шаг навстречу в сфере финансов, Вашингтон дал бы положительный сигнал американскому бизнесу, который высоко оценивает перспективы иранского рынка и промышленности.¹⁶

Третья корзина включает в себя ряд сопутствующих мер, которые смогут смягчить токсичный образ Ирана как страны, с которой безопаснее не взаимодействовать, чем искать пути для обхода санкций. Репутационные и политико-дипломатические меры не будут иметь прямого экономического эффекта, но приведут к разрядке вокруг иранской ядерной программы. Для установления духа конструктивного сотрудничества США могут отменить запреты на въезд для иранских граждан и дипломатов, по крайней мере, для работы в структурах ООН в Нью-Йорке. В этой сфере Управление по контролю за иностранными активами (OFAC) министерства финансов США может начать с символических мер, освободив из-под санкций некоторых официальных представителей иранского истеблишмента.

США необходимо в целом ослабить антииранскую риторику на полях международных организаций и многосторонних форумов, в общении со своими европейскими и азиатскими партнерами, и прекратить доносить до мирового сообщества, что с Ираном опасно иметь дело. Предупреждающие сигналы и прямое или косвенное запугивание третьих сторон на предмет любых контактов с Ираном может стать препятствием для восстановления иранской экономики и после формального снятия санкций. Длительная санкционная история и события последних лет – вне зависимости от того, были ли они результатами американской или иранской внешней политики – настроили международный бизнес на базовый негативный сценарий вокруг Ирана. По оценкам 2017 г., иностранные компании даже после снятия санкций предпочитали взаимодействовать с Ираном в рамках краткосрочных проектов, чтобы в случае повторного ввода санкций минимально потерять вложенные средства.¹⁷

Конечно, ради сохранения рычагов давления на Иран США не пойдут на реализацию всех описанных мер. Часть из них могут быть придержаны для принуждения Ирана к дальнейшему диалогу по вопросам вне рамок СВПД.¹⁸

Сторонние факторы

Для того чтобы обеспечить верификацию ослабления санкционного давления со стороны США, необходимо учитывать не только экономические показатели Ирана через определенный временной промежуток, но и сторонние факторы, которые влияют на восстановление иранской экономики. В схеме верификационного механизма этот компонент выполняет роль «черного ящика»: даже если его содержимое известно, точно измерить его влияние на иранскую экономику вряд ли возможно. Факторы влияния по природе их происхождения можно условно подразделить на внутренние и внешние.

Скорость и успешность восстановления экономики будут, в первую очередь, определяться политикой иранского правительства. Для экономической модели Ирана характерна большая доля государственного сектора, извлекающего прибыль из наиболее доходных секторов экономики. По мнению экспертов министерства промышленности, добычи и торговли Ирана, помимо очевидного влияния санкций на ВВП, серьезным недостатком иранской экономики является опора на высокодоходные, но непроизводительные и субсидируемые сектора экономики, в частности, на нефтегазовую и энергетическую отрасли.¹⁹ Полагаясь на доходы от экспорта нефти, власти не прикладывают достаточных усилий для развития производства, которое могло бы составить конкуренцию на мировом рынке и не подверглось бы таким масштабным санкционным ограничениям, как экспорт энергоресурсов.

Эффективному выходу Ирана на мировые нефтяные рынки мешает и высокая степень изношенности инфраструктуры, которая не позволяет наращивать добывающие и перерабатывающие мощности. В 2018–2020 годах иранский министр нефти Бижан Намдар Зангане неоднократно подчеркивал, что нефтяному сектору страны требуется от 50 до 100 млрд долларов инвестиций для существенного увеличения объемов добычи и экспорта нефти.²⁰

Исходя из заявлений кандидатов в президенты на выборах 2021 г., экономическому развитию Ирана мешают и внутривнутриполитические условия: коррупция в элитах, а также доминирование в некоторых секторах экономики полугосударственных или близких к военным институтам.²¹ Верхние эшелоны иранской власти владеют и управляют сотнями государственных предприятий и косвенно контролируют компании, связанные с иранскими силовиками.

Экономические проблемы страны являются прямым следствием политической структуры, которая препятствует технократическому управлению и сохраняет политизированные экономические и торговые отношения, в то время как ресурсы страны являются предметом торга между внутренними группами интересов. Бывший глава Центробанка Ирана А.Хеммати в своем телевизионном интервью во время предвыборной кампании подчеркнул, что заинтересованные стороны вмешиваются в принятие экономических решений, чтобы защитить свои личные интересы.²² Влияние политических интересов на экономику усилилось за счет укрепления позиций во власти Корпуса стражей исламской революции (КСИР). Владея крупными ресурсами, его представители не готовы к резкому открытию иранской экономики и приходу на рынок иностранных держателей капитала. Для этой прослойки истеблишмента идеи «экономики сопротивления» являются не просто ответом на западные санкции, а политикой защиты собственных активов.²³

Помимо этого, в Иране назрела реформа банковского сектора, который также страдает от массивного государственного присутствия – около 70% всей отрасли контролируется государством.²⁴ Одним из главных минусов банковской системы является ее непрозрачность, которую отмечают специалисты Группы разработки

финансовых мер по борьбе с отмыванием денег (ФАТФ).²⁵ Разветвленная структура банков с неясными цепочками владения сложна для мониторинга, даже если их связи с внешним миром будут восстановлены.²⁶

Бременем для экономического роста является и политика социального субсидирования. Неэффективная система социальной защиты с большими расходами на сплошные субсидии для поддержания внутривнутриполитической стабильности истощает бюджет, но не повышает уровень жизни населения. Масштабные субсидии из бюджета нарушают работу рыночного ценообразования, не способствуют улучшению качества товаров и услуг, переключают внимание с финансирования реформ и модернизации на поддержание неэффективного статуса-кво, что негативно влияет на экономику в целом.²⁷

Совокупность вышеперечисленных факторов обуславливает слабые позиции Ирана в международном рейтинге бизнес-среды “Doing Business”, в котором страна занимает 127-е место.²⁸ Самые низкие показатели – входной порог для начала бизнеса, налоги, защита интересов в суде, защита малого бизнеса и выдача кредитов – не касаются ограничений на внешнеторговые операции и являются результатом самоорганизации экономической жизни в Иране.

На иранскую экономику влияют и внешнеэкономические и геополитические факторы. Опора Ирана на нефтедоллары чревата его зависимостью от мировых цен на нефть. В 2016 г. Иран вернулся на мировой рынок при ценах в три раза ниже, чем до ввода санкций – даже нарастив прежний объем нефтяного экспорта, страна не смогла достичь уровня дохода 2012 г.²⁹ «Черным лебедем» в мировой экономике стала пандемия коронавируса, которая усугубила экономическую ситуацию и эффект действующих против Ирана санкций.³⁰

Метрики эффективности

По мнению американского эксперта Ричарда Нефью, антииранские санкции «прилипают» к Тегерану на несколько лет, сохраняя свое влияние на экономику даже после снятия.³¹ Эффект от снятия экономических санкций будет проявляться в той же последовательности, в которой проявлялся эффект от их введения. Как следует из данных о влиянии санкций на иранскую экономику в 2017–2019 годах,³² в первую очередь были ограничены доходы правительства от экспорта нефти, а впоследствии сокращено участие страны в мировом хозяйстве. Сокращение экспортных поступлений вызвало девальвацию, которая стимулировала инфляцию и наносила ущерб домохозяйствам. Сокращение государственных доходов вызвало экономический спад, что сказалось как на уровне потребления, так и на занятости.

Наращивание нефтяного экспорта станет первым шагом Ирана после возможного снятия санкций. Так, государственная компания “National Iranian Oil Co.” планирует выход на мировые рынки на фоне новостей о возможном восстановлении СВГД. Согласно оптимистичным прогнозам, к досанкционному уровню добычи в 4 млн баррелей нефти в сутки Тегеран сможет вернуться примерно за три месяца после отмены санкций.³³

В среднесрочной перспективе (от трех до шести месяцев) иранским экономистам будет важно оценить такие показатели, как инфляция, стоимость иранского риала к доллару, торговый оборот, объем валовых частных внутренних инвестиций (норму накопления) и прямых иностранных инвестиций как в нефтяной, так и в ненефтяные сектора (промышленность, туризм и т. п.).

В среднесрочной перспективе (до года) в связи с санкциями будет производиться анализ общей динамики ВВП, реального дохода на душу населения, расходов домохозяйств на конечное потребление, уровень бедности и

безработицы. Уровни бедности и безработицы испытывали опосредованное влияние санкций, поэтому улучшение в этой области ожидается позднее всего. Уровень бедности колебался синхронно с ценами на нефть и зависел от возможностей государства продолжать программу выплат социальных пособий и субсидий. Например, социальные выплаты, начатые в 2010 г. по инициативе президента М.Ахмадинежада сдержали рост уровня бедности после введения санкций в 2012 г. на уровне 8%. Однако уже в 2017–2019 годах у Ирана не было денежной подушки безопасности, и уровень бедности вырос на 12%. При этом уровень безработицы хотя и повышался на фоне падения уровня жизни, но реагировал на экономические изменения с некоторой задержкой, поскольку в промышленности продолжали появляться рабочие места с низкими заработными платами.³⁴

III. Иранский вариант верификационного механизма

В терминологии иранских властей предполагаемые действия США по отмене санкций можно подразделить на юридические («на бумаге») и практические («на деле»)³⁵ Магистральное требование Тегерана – добиться от США сочетания этих мер. Подобная классификация указывает на то, что Вашингтон должен не просто снять санкции, но и сделать так, чтобы это реально оживило экономику Ирана.

Иранские эксперты представили свой взгляд на процедуру поэтапной верификации снятия санкций в специальном докладе экономической комиссии Меджлиса (парламента).³⁷ Согласно докладу, в основу данной процедуры должно лечь создание отдельного надзорного органа, который каждые три-четыре месяца будет готовить отчет о санкционной ситуации и направлять его в Высший совет национальной безопасности Ирана. Предполагается, что на первом этапе снятия санкций данный орган должен работать по двум трекам: мониторингу практических шагов США и действиям по сокращению риска взаимодействия с Ираном. В корзину сокращения рисков попадают отмена старых и отказ от публикации новых предупреждающих инструкций и рекомендаций со стороны OFAC, направленных против сотрудничества с Ираном, а также принятие лидерами стран «шестерки» юридических обязательств и практических мер по нормализации торгово-экономических отношений с Ираном.

План поэтапной верификации обязательств США по долгосрочному снятию санкций состоит из нескольких частей: отмена ограничений на нефтяной экспорт и банковские транзакции, нормализация финансового, транспортного, судоходного, нефтегазового, нефтехимического, энергетического, авиационного, горнодобывающего секторов иранской экономики и подтверждающие ее показатели. В целом требуемые шаги во всех перечисленных сферах имеют общее ядро: возможность банковских переводов, открытия счетов, получения страховок и свобода логистики для выхода на мировые рынки.

На первом этапе верификации снятия санкций в Иране ожидают не только возврат уровня нефтяного экспорта к досанкционным 2 млн баррелей в сутки, но и приток иностранной валюты через денежные переводы, банковские и торговые операции: по некоторым оценкам, транзакции в системе СВИФТ или по каналам Иранско-европейского банка и Торгового банка Парижа должны достичь объема в 4 млрд долларов.³⁸ По достижении данных показателей иранские специалисты будут считать, что санкции были сняты не только «на бумаге», но и «на деле».

Исходя из иранской постановки вопроса, после успешного прохождения первого этапа верификации Иран будет готов вернуться к полному выполнению своих обязательств по СВПД, однако оценка реального эффекта от снятия санкций должна будет проводиться каждые три-четыре месяца. Иранским властям важно

оценить и другие экономические показатели, чтобы проанализировать долгосрочное влияние отмены санкционного давления.

Помимо этого, иранские эксперты предлагают внести необходимые дополнения в СВПД, которые бы исправили несбалансированность верификационных положений и установили для всех сторон ядерной сделки красные линии и случаи нарушения договоренностей. Ожидается создание процедуры подачи жалобы от любого физического и юридического лица Исламской Республики о несоблюдении режима снятия санкций. Также предусматривается появление правового механизма в рамках СВПД по сокращению обязательств Ирана в отношении ядерной программы в случае невыполнения другими участниками соглашения своих обязательств.

Таким образом, Иран полагает, что верификационный механизм имеет как юридический, так и экономический аспекты. США должны поэтапно выполнить требования по обоим направлениям. Однако в более далекой перспективе в иранском истеблишменте осознают необходимость разработки юридического верификационного механизма с его включением в текст ядерной сделки – действие этого механизма должно распространяться на всех участников СВПД.

IV. Контекст возвращения к ядерной сделке

Проблема верификации снятия санкций в отношении Ирана неотделима от более общего контекста подготовки Ирана и США к возврату к СВПД, а потому ее решение осложняют следующие факторы.

Разница военно-стратегических приоритетов

С точки зрения США, ядерная программа Ирана не имеет того уровня приоритетности, который ей придавали в период президентства Б.Обамы. Хотя для США «красные линии» в отношении неядерного статуса Ирана сохраняются, статус этой проблемы волнует Вашингтон, скорее, с точки зрения интересов взаимоотношений с американскими союзниками на Ближнем Востоке. Фокус американского истеблишмента переключается с регионального на глобальный уровень, где идет противостояние крупных держав. Поэтому иранская ядерная программа укладывается в одну линию с уходом американских войск из Афганистана, выводом контингента из Ирака и общим сокращением военного и иного присутствия США на Ближнем Востоке в пользу Азиатско-Тихоокеанского региона.³⁹

Для Ирана ситуация выглядит иначе. Заявляя, что ядерное оружие не было и не будет частью национальной военной стратегии, власти осознают, что наращивание ядерного потенциала – это вопрос выживания политического режима. Тегерану не обязательно создавать ядерный боезаряд, но стоит быть к этому готовым и обладать технологическими возможностями, чтобы сдерживать региональных соперников, включая Израиль, уже неофициально обладающий ядерным арсеналом.⁴⁰

Подорванное доверие Ирана

После одностороннего выхода Д.Трампа из СВПД «Запад» в глазах Тегерана утратил договороспособность. Громче стали звучать голоса консерваторов, которые еще в 2015 г. предупреждали, что с Вашингтоном нельзя иметь дело.⁴¹ Президент Дж.Байден заявил о намерении вернуться в СВПД, но не предпринял ни одного публично заметного шага, чтобы отмежеваться от политики своего

предшественника, признать и исправить его ошибки. Хотя на фоне пандемии Управление по контролю за иностранными активами США опубликовало список гуманитарных исключений по Ирану, без сопутствующих усилий и инициатив этот жест остался формальным и не облегчил борьбу Ирана с последствиями коронавируса. В Тегеране учитывают и риски президентских выборов США 2024 г.: республиканский кандидат будет проводить в отношении Ирана линию, аналогичную курсу Трампа, а президент-демократ столкнется с законодательными ограничениями, которые будут пытаться не дать ослабить республиканцы в Конгрессе.

Занявший в 2020 г. консервативные позиции Меджлис и избранный в 2021 г. президент Эбрахим Раиси проводят политику экономического и политического разворота на Восток – без попыток наладить прежние связи с западными странами. В рамках начавшихся в апреле 2021 г. консультаций о восстановлении СВПД делегация Исламской Республики не шла на прямой контакт с США и отказывается от любых уступок: Иран выступает как пострадавшая от волюнтаристских действий Трампа сторона, требует компенсации и в разной степени пользуется поддержкой оставшихся членов «ядерной сделки».

Дисбаланс юридических обязательств и рисков

Возврат к СВПД в оригинальном виде сохранит несбалансированность ответственности сторон при его имплементации. Попытки выработать верификационный механизм для снятия санкций по детализации не могут сравниться с инспекционным режимом МАГАТЭ. Поскольку в СВПД не закреплён механизм проверки эффективности снятия санкций, а международно признанные стандарты в этой области отсутствуют, ядерная сделка по-прежнему подвергается критике консервативных политических сил в Иране.

В свою очередь, критики СВПД в Конгрессе США видят решение иранской проблемы в применении пакетного подхода: увязать ядерные вопросы с вопросами нарушения прав человека, ракетной программой Ирана и вооруженной активностью (про)иранских прокси-игроков в регионе. Администрация Трампа не только вернула санкции против Ирана по ядерным статьям, но и расширила их перечень на основе претензий в других областях, что делает их отмену демократической администрацией сложной не только с юридической, но и с политической точки зрения.⁴²

Дисбаланс проявляется и в рисках для Ирана и США в случае повторного отказа от соглашения. Даже администрация Байдена, унаследовавшая СВПД и команду переговорщиков от администрации Обамы, готова к издержкам и в принципе может себе позволить вновь безнаказанно отказаться от ядерной сделки. Иран же рискует восстановлением международных санкций через механизм полуавтоматического возврата (snap-back) санкционных резолюций СБ ООН.

Санкционная «самоуверенность»

Эксперты по санкциям расходятся в оценке эффективности односторонних санкционных мер со стороны США.⁴³ По мнению одних, без взаимодействия с союзниками США не могут оказывать давление на противников, а принуждая союзников к соблюдению американских оргничительных мер вторичными санкциями, Вашингтон лишь теряет авторитет. Однако опыт администрации Трампа говорит о том, что вопреки репутационным издержкам США способны путем «максимального давления» методично подрывать экономический потенциал Ирана. Сложность представляет разве что санкционный трек в отношениях с

Китаем, который с разной степенью осторожности продолжает закупать иранскую нефть и остается главным экономическим партнером Ирана.⁴⁴ Ранее США использовали рычаги давления на КНР, например, вводили санкции в отношении китайский нефтяных танкеров “COSCO Shipping Tanker” (эти санкции были частично сняты спустя несколько месяцев).⁴⁵ Если Д.Трамп мог себе позволить торговые войны и эскалацию с Китаем, то администрация Байдена предпринимает попытки диалога с Пекином в этой сфере.⁴⁶ В США считают, что закупки иранской нефти китайскими компаниями помогают сохранять экономику Ирана на плаву.⁴⁷ Для оказания давления на Тегеран США стремятся убедить Китай сократить закупки иранской нефти.⁴⁸ Закупки продолжаются, однако по заявлениям иранских официальных лиц, несмотря на подписанный Ираном и КНР пакт о 25-летнем стратегическом сотрудничестве, Китай не рискует нарушать американские санкции в сфере судоходства.⁴⁹

В Тегеране понимают расстановку сил и сохраняют уверенность в том, что продолжение сотрудничества с Китаем и другими незападными странами позволит обойти санкционный режим.⁵⁰ На фоне усугубляющейся ситуации с ценами на продукты из-за высокой инфляции⁵¹ правительство Ирана приняло решение возобновить консультации в Вене по возврату к СВПД. 29 ноября 2021 г. в Вене возобновились переговоры по иранской ядерной проблеме, прерванные пятью месяцами ранее. Однако другие группы влияния в иранском истеблишменте, обладая ресурсами, к которым у правительства нет доступа, сохраняют способность убедить верховного лидера в том, что Тегеран справится с санкционным давлением и без возврата к СВПД.

V. Заключение

Главным недостатком соглашения по ядерной программе Ирана стала доказанная Д.Трампом способность США нарушать дух соглашения, соблюдая при этом его букву, а также безнаказанно его покинуть. Беспрецедентный режим верификации мирного характера ядерной программы со стороны МАГАТЭ и механизм полуавтоматического возврата санкций СБ ООН не предоставлял Ирану аналогичной свободы маневра. Попытка Тегерана встроить верификационный механизм в ядерную сделку обоснована, но осложняется несколькими факторами. Текст соглашения не подлежит пересмотру – это противоречило бы в первую очередь иранским интересам, потому что, во-первых, США и «евротройка» настроены получить больше уступок от Ирана, в т. ч. по неядерным вопросам, а во-вторых, полномочия президента США по отмене санкций ограничены в системе принятия решений, учитывающей решение двухпартийного Сената, эффективность усилий Вашингтона по преодолению последствий прежних санкций трудно верифицировать, а эффект от их снятия не поддается измерению без учета сторонних факторов.

Несмотря на отсутствие международных стандартов в области оценки эффектов снятия санкций, необходимость общей методической рамки в этой области налицо. Предложенная авторами модель основана на экспертных разработках и состоит из трех частей: (1) меры США по ослаблению санкций; (2) перечень факторов, влияющих на результат снятия санкций и лишь отчасти зависящих от прежних действий США; (3) экономические метрики, которые позволяют оценить эффект снятия санкций на горизонте от трех месяцев до года. Чтобы претендовать на роль «трафарета» для механизма верификации снятия санкций, модель требует уточнения экономистами и апробации на основе конкретных данных реальных кейсов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Albright D., Burkhard S. Iran's Recent, Irreversible Nuclear Advances. Institute for Science and International Security Report. 22 September 2021. – Washington D.C.: Institute for Science and International Security, 2021. URL: https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Irans_Recent_Nuclear_Advances_Sept_22_2021_Final.pdf (дата обращения: 20.09.2021).

² Written Testimony of Richard Nephew before the Senate Foreign Relations Committee on "Sanctions and the JCPOA". U.S. Senate, 30 July 2015. URL: <https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/07-30-15%20Nephew%20Testimony%20.pdf> (дата обращения: 09.09.2021).

³ Следует иметь в виду, что открытая поддержка кредита МВФ со стороны США невозможна, так как, согласно разделу 1621 Закона США о международных финансовых организациях, «министр финансов должен проинструктировать представителя США при международных финансовых организациях использовать свой голос и влияние для противодействия любой финансовой помощи странам, которые, по определению Госдепартамента, поддерживают терроризм». Clawson P. Opposing an IMF Loan to Iran: Not an Outlier, Not a Barrier to Aid. The Washington Institute for Near East Policy Analysis. 14 April 2020. URL: <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/opposing-imf-loan-iran-not-outlier-not-barrier-aid> (дата обращения: 30.10.2021).

⁴ What Sanctions Iran Wants Lifted: Interview with Dr. Kenneth Katzman. U.S. Institute of Peace. 2 March 2021. URL: <https://iranprimer.usip.org/index.php/blog/2021/mar/02/sanctions-2-what-iran-wants-lifted> (дата обращения: 19.09.2021).

⁵ SPV (special purpose vehicle) – компания специального назначения, или «проектная компания», созданная для реализации определенного проекта или для определенной цели.

⁶ Вице-президент США Майкл Пенс прокомментировал это как «попытку нарушить американские санкции против кровавого режима Ирана, которая усилит Иран, ослабит ЕС и создаст еще большее расстояние между Европой и Соединенными Штатами», а глава управления контртеррористической и финансовой разведки Сигал Манделкер в статье, критикующей INSTEX, подчеркнул, что «те, кто занимается деятельностью, противоречащей санкциям США, рискуют столкнуться с серьезными последствиями, потерять доступ к финансовой системе США и возможность вести дела с США». Farrel H. Trump may be about to call Europe's bluff on Iran. Europe isn't bluffing // The Money Cage. The Washington Post web-site. 25 February 2019. URL: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/02/25/trump-may-be-about-call-europes-bluff-iran-europe-isnt-bluffing> (дата обращения: 30.10.2021).

⁷ Phillips N. Swiss humanitarian aid channel for Iran very different to EU's INSTEX, analyst says // Kayhan Life: Spotlight on a Global Iranian Community. [Web-portal]. 31.07.2020. URL: <https://kayhanlife.com/authors/swiss-humanitarian-aid-channel-for-iran-very-different-to-eus-instex-analyst-says> (дата обращения: 20.10.2021).

⁸ Sitt B., Asada M., Aust A., Eriksson M. et al. Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations. Geneva Papers no. 16. International Group on Global Security. – Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2010. P. 44–48.

⁹ В январе 2016 г. исключение из требования сократить нефтяную торговлю с Ираном применялось для исполнения СВПД, а в 2018 г. администрация Д.Трампа предоставила такие исключения восьми странам (Китаю, Индии, Южной Корее, Италии, Греции, Японии, Тайваню, Турции). В 2019 г. действие этих исключений закончилось. В январе 2017 г. было принято исключение из Закона об уменьшении угрозы со стороны Ирана и правах человека в Сирии (2012 г.), в результате чего Иран смог получать часть нефтяных поступлений в твердой иностранной валюте. В 2018 г. до выхода из СВПД Д.Трамп предоставил полугодовые исключения для иностранных банков, участвовавших в нефтяном экспорте Ирана, для Ирака – в отношении поставок иранского газа и международного технического сотрудничества (на трех объектах атомной энергетики Ирана в Фордо, Араке и Бушере). После подписания СВПД в 2016 г. Иран получил исключения из санкций в отношении страхования судоходства.

Katzman K. Iran Sanctions: Updated. U.S. Congressional Research Service (CRS) Report no. RS20871. 15 April 2019. – Washington D.C.: CRS, 2019. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RS/RS20871/289> (дата обращения: 20.10.2021).

¹⁴ Тимофеев И. США–Иран: почему буксует сделка? Международный дискуссионный клуб «Валдай»: Мнения экспертов. 27 сентября 2021. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-iran-pochemu-buksuet-sdelka> (дата обращения: 15.10.2021); Тимофеев И.Н. Санкции США против Ирана: опыт применения и возможные последствия // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 56–71; Тимофеев И.Н. Санкции против Ирана и будущее СВПД: взгляд из Тегерана и Москвы. Российский совет по международным делам: аналитика и комментарии. 7 апреля 2021. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/sanktsii-protiv-irana-i-budushchee-svpd-vzglyad-iz-tegerana-i-moskvu> (дата обращения: 15.10.2021); Тимофеев И.Н. Пиррова победа? Опыт санкционной войны против Ирана // Россия в глобальной политике: Валдайские записки. [Интернет-портал]. 18 апреля 2018. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/pirrova-pobeda-opyt-sanktsionnoj-voyny-protiv-irana> (дата обращения: 13.09.2021).

¹⁵ Cordesman A. H., Gold B., Coughlin-Schulte C. Iran: Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change. Center for Strategic and International Studies (CSIS). A Report of the CSIS Burke Chair in Strategy. – Lanham; Boulder; New York: Rowman & Littlefield, 2014. P. 29–30.

¹⁶ Fayazmanesh S. The politics of the U.S. economic sanctions against Iran // Review of Radical Political Economies. 2003. V. 35. № 3. P. 231; Erlich R. U.S. companies miss out on billions as Iran opens to international trade // Vice.com. 22.03.2016. URL: <https://www.vice.com/en/article/ev988j/us-companies-are-missing-out-on-billions-as-iran-opens-up-to-international-trade>; Tan H. Sanctions keeping US from investing in Iran // CNBC. 02.03.2016. URL: <https://www.cnbc.com/2016/03/02/sanctions-keeping-us-from-investing-in-iran.html>; Lynn M. Are you brave enough to invest in Iran? // Market Watch. 26.03.2014. URL: <https://www.marketwatch.com/story/are-you-brave-enough-to-invest-in-iran-2014-03-26>; Spindle B., Keeler D. Nuclear deal could drive foreign investors to Iran stocks // The Wall Street Journal. 30 March 2015; Lawrence C. Making Peace With Iran and North Korea Could Be Good for U.S. Workers. Bourse & Bazaar Foundation Insight. 1 April 2021. URL: <https://www.bourseandbazaar.com/articles/2021/4/1/making-peace-with-iran-and-north-korea-could-be-good-for-us-workers> (дата обращения везде: 13.09.2021).

¹⁷ Nephew R. Written Testimony of Richard Nephew before the Senate Foreign Relations Committee on “The Iran Nuclear Agreement: One Year Later”. 14 July 2016. URL: https://www.energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/2016-07-12%20Written%20Testimony%20of%20Richard%20Nephew_FINAL_0.pdf (дата обращения: 13.09.2021).

¹⁸ Fayazmanesh S. The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment. – London: Routledge, 2008. P. 162–166.

¹⁹ Mohseni-Cheraghlo A. Iran’s Unrealized Economic Potential. Middle East Institute (MEI) Policy Analysis. 9 February 2021. URL: <https://www.mei.edu/publications/irans-unrealized-economic-potential>; Mohseni-Cheraghlo A. Déjà vu All Over Again: The Three “I”s of Gasoline Subsidies and Social Unrest in Iran. MEI Policy Analysis. 25 November 2019. URL: <https://www.mei.edu/publications/deja-vu-all-over-again-three-gasoline-subsidies-and-social-unrest-iran> (дата обращения везде: 13.09.2021).

²⁰ Written Testimony of Richard Nephew before the Senate Foreign Relations Committee on “Sanctions and the JCPOA”.

²¹ هاینح البلیتی نامزدها و وعده‌مروبر نامزدها // IRNA. 29.05.2021. URL: <https://www.irna.ir/news/84346976/> (дата обращения: 18.10.2021); Profiles of Iran's 2021 presidential candidates // Iran International. 30.05.2021. URL: <https://old.iranintl.com/en/iran/profiles-irans-2021-presidential-candidates> (дата обращения: 18.10.2021).

-
- ²² Khajehpour B. Iran's presidential hopefuls promise big on economy, but can they deliver? // Al-Monitor. 14 June 2021. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/06/irans-presidential-hopefuls-promise-big-economy-can-they-deliver#ixzz75nKLVmb3> (дата обращения: 30.09.2021).
- ²³ Kandil M., Mirzaie I.A. Macroeconomic policies and the Iranian economy in the era of sanctions // Middle East Development Journal. 2021. V. 13. № 1. P. 78–98.
- ²⁴ Erdogan S., Gedikli A., Derindag M.R. An investigation of Iran's banking system: challenges and remedies // Bilimname. 2020. V. XLI. № 1. P. 957–990. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1128366> (дата обращения: 30.08.2021).
- ²⁵ ФАТФ – межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма.
- ²⁶ Badawi T. Iran's Banking Sector Reforms. Carnegie Endowment for International Peace. Sada: Middle East Analysis Series. 2 February 2017. URL: <https://carnegieendowment.org/sada/67878> (дата обращения: 04.11.2021).
- ²⁷ Mohseni-Cheraghlo A. If Raisi Wants to Improve the Iranian Economy, Price Controls Are Where to Start. The Atlantic Council Iran Source series. 29 June 2021. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/iransource/if-raisi-wants-to-improve-the-iranian-economy-price-controls-are-where-to-start> (дата обращения: 02.10.2021).
- ²⁸ Iran, Islamic Republic // Doing Business: Measuring Business Regulations. The World Bank web-site. N. d. URL: https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/iran#DB_sb (дата обращения: 23.09.2021).
- ²⁹ Nephew R. Six Months Later: Assessing the Implementation of the Iran Nuclear Deal. Center on Global Energy Policy (CGEP), School of International and Public Affairs, Columbia University Report. 14 July 2016. – New York: CGEP, 2016. URL: https://www.energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/SIX%20MONTHS%20LATER_ASSESSING%20THE%20IMPLEMENTATION%20OF%20THE%20IRAN%20NUCLEAR%20DEAL_July%202015.pdf (дата обращения: 02.10.2021).
- ³⁰ Memo: The Humanitarian Impact of U.S. Sanctions on Iran. National Iranian American Council (NIAC) News and Publications. 2 November 2021. URL: <https://www.niacouncil.org/news/memo-the-humanitarian-impact-of-u-s-sanctions-on-iran> (дата обращения: 04.11.2021).
- ³¹ Nephew R. The Art of Sanctions: A View from the Field. – New York: Columbia University Press, 2017. P. 179–190; Iran Nuclear Deal. Part 1: Sanctions Relief // Original Video Series. Center for Strategic and International Studies (CSIS). 3 November 2016. URL: <https://www.csis.org/analysis/original-video-series-iran-nuclear-deal-part-1-sanctions-relief> (дата обращения: 03.09.2021).
- ³² Fardoust S. Macroeconomic Impacts of US Sanctions (2017– 2019) on Iran. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. “Iran under Sanctions” series. – Washington D.C.: School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University, 2020. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5f0f5b1018e89f351b8b3ef8/t/60dfd3e4a8a91e622e194bd4/1625281509066/SHAHROKH+FARDOUST.pdf> (дата обращения: 10.09.2021).
- ³³ Иран приготовился к снятию санкций США // Lenta.ru. 16.05.2021. URL: https://lenta.ru/news/2021/05/16/new_deal (дата обращения: 15.09.2021).
- ³⁴ Salehi-Isfahani D. Impact of Sanctions on Household Welfare and Employment. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. “Iran under Sanctions” series. – Washington D.C.: SAIS, Johns Hopkins University, 2020. URL: <https://static1.squarespace.com/static/5f0f5b1018e89f351b8b3ef8/t/60de2563d4938b6bad5adee1/1625171299905/DJAVAD+SALEHI-ISFAHANI.pdf> (дата обращения: 11.09.2021).

[illegible]

2014. V. 69. № 1. P. 48–65; Esfandiary D., Fitzpatrick M. Sanctions on Iran: defining and enabling “success” // Survival. 2011. V. 53. № 5. P. 150–151.

⁴⁴ China and Iran: Bilateral Trade Relationship and Future Outlook. China Briefing. Dezan Shira & Associates. 20 August 2021. URL: <https://www.china-briefing.com/news/china-and-iran-bilateral-trade-relationship-and-future-outlook> (дата обращения: 25.09.2021).

⁴⁵ Pamuk H., Gardner T. U.S. lifts Iran sanctions on one unit of Chinese shipping giant COSCO // Reuters. 31.01.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-usa-cosco-idUSKBN1ZU04I> (дата обращения: 25.09.2021).

⁴⁶ Biden, Xi discuss how to ‘align’ stances on Iran nuclear issue // Al Jazeera. 16.11.2021. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/16/biden-xi-discuss-how-to-align-stances-on-iran-nuclear-issue> (дата обращения: 20.11.2021).

⁴⁷ Mohammed A., Irish J. U.S. has reached out to China about cutting oil imports from Iran, officials say // Reuters. 29.09.2021. URL: <https://www.reuters.com/business/exclusive-us-has-reached-out-china-about-cutting-oil-imports-iran-officials-say-2021-09-28> (дата обращения: 16.09.2021).

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Iran says China enforcing US sanctions on shipping and ports // Iran International. 17.10.2021. URL: <https://www.iranintl.com/en/20211017840932> (дата обращения: 15.09.2021).

⁵⁰ О растущем влиянии на переговорах по СВПД, на международной арене, сближении с Китаем и Россией, активизации азиатской политики нового президента Э.Раиси см.: نتایج قرارداد ۲۵ ساله ایران و چین چه خواهد شد؟ // ISNA. URL: <https://www.isna.ir/news/1400010702339>; 9 مہم ایران در دست یافتن به چابکی و فرصت // Fars News. 04.04.2021. URL: <http://fna.ir/og5k>; Mousavian S.H. Iran’s New Doctrine: Pivot to the East // The Diplomat. 5 October 2020. URL: <https://thediplomat.com/2020/10/irans-new-doctrine-pivot-to-the-east>; Cafiero G., Al-Makahleh Sh. Iran’s Look to the East. Center for Iranian Studies in Ankara (IRAM Center) Opinion Paper. 27 July 2019. URL: <https://iramcenter.org/en/irans-look-to-the-east>; Yazdanshenas Z. Iran Turns East. Foreign Policy: Analysis. 26 October 2021. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/10/26/iran-china-russia-sco-raisi-turns-east> (дата обращения: 02.10.2021).

⁵¹ Nasiri M. Beset by inflation, Iranians struggle with high food prices // Associated Press. 30.09.2021. URL: <https://apnews.com/article/business-lifestyle-iran-nuclear-economy-prices-cbac212486fa405bb16711712ddb278a> (дата обращения: 02.10.2021).

БИБЛИОГРАФИЯ

- Тимофеев И. Санкции США против Ирана: опыт применения и возможные последствия // Полис. Политические исследования. 2018. № 4. С. 56–71. DOI: 10.17976/jpps/2018.04.05.
- Тимофеев И. США–Иран: почему буксует сделка? Международный дискуссионный клуб «Валдай»: Мнения экспертов. 27 сентября 2021. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-iran-pochemu-buksuet-sdelka> (дата обращения: 15.10.2021).
- Albright D., Burkhard S. Iran’s Recent, Irreversible Nuclear Advances. Institute for Science and International Security Report. 22 September 2021. – Washington D.C.: Institute for Science and International Security, 2021. 11 p. URL: https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Irans_Recent_Nuclear_Advances_Sept_22_2021_Final.pdf (дата обращения: 20.09.2021).
- Badawi T. Iran’s Banking Sector Reforms. Carnegie Endowment for International Peace. Sada: Middle East Analysis Series. 2 February 2017. URL: <https://carnegieendowment.org/sada/67878> (дата обращения: 04.11.2021).

- Batmanghelidj E. Resistance is Simple, Resilience is Complex: Sanctions and the Composition of Iranian Trade. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. "Iran under Sanctions" series. – Washington D.C.: SAIS, Johns Hopkins University, 2020. 35 p.
- Cordesman A.H., Gold B., Coughlin-Schulte C. Iran: Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change. Center for Strategic and International Studies (CSIS). A Report of the CSIS Burke Chair in Strategy. – Lanham; Boulder; N.Y.: Rowman & Littlefield, 2014. 226 p.
- Erdogan S., Gedikli A., Derindag M.R. An investigation of Iran's banking system: challenges and remedies // *Bilimname*. 2020. V. XLI. № 1. P. 957–990. DOI: 10.28949/bilimname.673337. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1128366> (дата обращения: 30.08.2021).
- Esfandiary D., Fitzpatrick M. Sanctions on Iran: defining and enabling "success" // *Survival*. 2011. V. 53. № 5. P. 143–156. DOI: 10.1080/00396338.2011.621639.
- Fardoust S. Macroeconomic Impacts of US Sanctions (2017– 2019) on Iran. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. "Iran under Sanctions" series. – Washington D.C.: School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University, 2020. 59 p.
- Fayazmanesh S. The politics of the U.S. economic sanctions against Iran // *Review of Radical Political Economies*. 2003. V. 35. № 3. P. 221–240. DOI: 10.1177/0486613403254535.
- Fayazmanesh S. The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment. – L.: Routledge, 2008. 272 p.
- Fathollah-Nejad A. Why sanctions against Iran are counterproductive: conflict resolution and state–society relations // *International Journal*. 2014. V. 69. № 1. P. 48–65. DOI: 10.1177/0020702014521561.
- Fukushima M. No-Go negotiations: Iran may not be in a rush to get nuclear weapons // *The National Interest*. 27 June 2021. URL: <https://nationalinterest.org/feature/no-go-negotiations-iran-may-not-be-rush-get-nuclear-weapons-188540> (дата обращения: 29.10.2021).
- Katzman K. Iran Sanctions: Updated. U.S. Congressional Research Service (CRS) Report no. RS20871. 15 April 2019. – Washington D.C.: CRS, 2019. 96 p.
- Kandil M., Mirzaie I.A. Macroeconomic policies and the Iranian economy in the era of sanctions // *Middle East Development Journal*. 2021. V. 13. № 1. P. 78–98. DOI: 10.1080/17938120.2021.1898190.
- Miller A.D., Sokolsky A. The Middle East Just Doesn't Matter as Much Any Longer. Carnegie Endowment for International Peace. 3 September 2020. URL: <https://carnegieendowment.org/2020/09/03/middle-east-just-doesn-t-matter-as-much-any-longer-pub-82653> (accessed 15.09.2021).
- Mohseni-Cheraghlou A. Déjà vu All Over Again: The Three "I"s of Gasoline Subsidies and Social Unrest in Iran. Middle East Institute (MEI) Policy Analysis. 25 November 2019. URL: <https://www.mei.edu/publications/deja-vu-all-over-again-three-gasoline-subsidies-and-social-unrest-iran> (дата обращения: 13.09.2021).
- Mohseni-Cheraghlou A. Iran's Unrealized Economic Potential. MEI Policy Analysis. 9 February 2021. URL: <https://www.mei.edu/publications/irans-unrealized-economic-potential> (дата обращения: 13.09.2021).
- Nephew R. The Art of Sanctions: A View from the Field. – N.Y.: Columbia University Press, 2017. 232 p.
- Nephew R. Six Months Later: Assessing the Implementation of the Iran Nuclear Deal. Center on Global Energy Policy (CGEP), School of International and Public Affairs, Columbia University Report. 14 July 2016. – New York: CGEP, 2016. 22 p.
- Salehi-Isfahani D. Impact of Sanctions on Household Welfare and Employment. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. "Iran under Sanctions" series. – Washington D.C.: SAIS, Johns Hopkins University, 2020. 52 p.
- Shaffer B. Iran at the nuclear threshold // *Arms Control Today*. November 2003. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2003-11/iran-nuclear-briefs/iran-nuclear-threshold> (дата обращения: 29.10.2021).

- Shirazi H., Azarbaiehani K., Sameti M. The effect of economic sanctions on Iran's export // *Iranian Economic Review*. 2016. V. 20. № 1. P. 111–124. DOI: 10.22059/IER.2016.58273.
URL: https://ier.ut.ac.ir/article_58273.html (дата обращения: 11.10.2021).
- Sitt B., Asada M., Aust A., Eriksson M. et al. Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations. Geneva Papers no. 16. International Group on Global Security. – Geneva: Geneva Centre for Security Policy, 2010. 136 p.
- Yazdanshenas Z. Iran Turns East. *Foreign Policy: Analysis*. 26 October 2021.
URL: <https://foreignpolicy.com/2021/10/26/iran-china-russia-sco-raisi-turns-east>
(дата обращения: 02.10.2021).
- برائتی آزادی و رفع تحریم ها؛ م حوره ایلایسی و لب عداد ارجلی [Верификация снятия санкций: основные принципы и аспекты имплементации]. Тегеран: Исламский парламентский исследовательский центр, 2021. 45 p. URL: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1674913> (дата обращения: 12.09.2021).

BIBLIOGRAPHY

- Albright D. and Burkhard S. (2021). *Iran's Recent, Irreversible Nuclear Advances*. Institute for Science and International Security (ISIS) Report. 22 September. Washington D.C.: ISIS. 11 p.
URL: https://isis-online.org/uploads/isis-reports/documents/Irans_Recent_Nuclear_Advances_Sept_22_2021_Final.pdf (accessed 20.09.2021).
- Badawi T. (2017). *Iran's Banking Sector Reforms*. Carnegie Endowment for International Peace. Sada: Middle East Analysis Series. 2 February. URL: <https://carnegieendowment.org/sada/67878> (accessed 04.11.2021).
- Batmanghelidj E. (2020). *Resistance is Simple, Resilience is Complex: Sanctions and the Composition of Iranian Trade*. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. "Iran under Sanctions" series. Washington D.C.: SAIS, Johns Hopkins University. 35 p.
- Cordesman A.H., Gold B., and Coughlin-Schulte C. (2014). *Iran: Sanctions, Energy, Arms Control, and Regime Change*. Center for Strategic and International Studies (CSIS). A Report of the CSIS Burke Chair in Strategy. Lanham; Boulder; New York: Rowman & Littlefield. 226 p.
- Erdogan S., Gedikli A., and Derindag M.R. (2020). An investigation of Iran's banking system: challenges and remedies. *Bilimname*. V. XLI. No. 1. P. 957–990.
DOI: 10.28949/bilimname.673337. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1128366> (accessed 30.08.2021).
- Esfandiary D. and Fitzpatrick M. (2011). Sanctions on Iran: defining and enabling "success". *Survival*. V. 53. No. 5. P. 143–156. DOI: 10.1080/00396338.2011.621639.
- Fardoust S. (2020). *Macroeconomic Impacts of US Sanctions (2017–2019) on Iran*. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. "Iran under Sanctions" series. Washington D.C.: School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University. 59 p.
- Fayazmanesh S. (2003). The politics of the U.S. economic sanctions against Iran. *Review of Radical Political Economies*. V. 35. No. 3. P. 221–240. DOI: 10.1177/0486613403254535.
- Fayazmanesh S. (2008). *The United States and Iran: Sanctions, Wars and the Policy of Dual Containment*. London: Routledge, 272 p.
- Fathollah-Nejad A. (2014). Why sanctions against Iran are counterproductive: conflict resolution and state–society relations. *International Journal*. V. 69. No. 1. P. 48–65.
DOI: 10.1177/0020702014521561.
- Fukushima M. (2021). No-Go negotiations: Iran may not be in a rush to get nuclear weapons. *The National Interest*. 27 June. URL: <https://nationalinterest.org/feature/no-go-negotiations-iran-may-not-be-rush-get-nuclear-weapons-188540> (accessed 29.10.2021).
- Kandil M. and Mirzaie I.A. (2021). Macroeconomic policies and the Iranian economy in the era of sanctions. *Middle East Development Journal*. V. 13. No. 1. P. 78–98.
DOI: 10.1080/17938120.2021.1898190.

-
- Katzman K. (2019). *Iran Sanctions: Updated*. U.S. Congressional Research Service (CRS) Report no. RS20871. 15 April. Washington D.C.: CRS. 96 p.
- Miller A.D. and Sokolsky A. (2020). *The Middle East Just Doesn't Matter as Much Any Longer*. Carnegie Endowment for International Peace. 3 September.
URL: <https://carnegieendowment.org/2020/09/03/middle-east-just-doesn-t-matter-as-much-any-longer-pub-82653> (accessed 15.09.2021).
- Mohseni-Cheraghloou A. (2019). *Déjà vu All Over Again: The Three "I"s of Gasoline Subsidies and Social Unrest in Iran*. Middle East Institute (MEI) Policy Analysis. 25 November.
URL: <https://www.mei.edu/publications/deja-vu-all-over-again-three-gasoline-subsidies-and-social-unrest-iran> (accessed 13.09.2021).
- Mohseni-Cheraghloou A. (2021). *Iran's Unrealized Economic Potential*. MEI Policy Analysis. 9 February. URL: <https://www.mei.edu/publications/irans-unrealized-economic-potential> (accessed 13.09.2021).
- Nephew R. (2016). *Six Months Later: Assessing the Implementation of the Iran Nuclear Deal*. Center on Global Energy Policy (CGEP), School of International and Public Affairs, Columbia University Report. 14 July. New York: CGEP. 22 p.
- Nephew R. (2017). *The Art of Sanctions: A View from the Field*. New York: Columbia University Press. 232 p.
- Salehi-Isfahani D. (2020). *Impact of Sanctions on Household Welfare and Employment*. The SAIS Initiative for Research on Contemporary Iran Paper. "Iran under Sanctions" series. Washington D.C.: SAIS, Johns Hopkins University, 2020. 52 p.
- Shaffer B. (2003). Iran at the nuclear threshold. *Arms Control Today*. November.
URL: <https://www.armscontrol.org/act/2003-11/iran-nuclear-briefs/iran-nuclear-threshold> (accessed 29.10.2021).
- Shirazi H., Azarbaiehani K., and Sameti M. (2016). The effect of economic sanctions on Iran's export. *Iranian Economic Review*. V. 20. No. 1. P. 111–124. DOI: 10.22059/IER.2016.58273.
URL: https://ier.ut.ac.ir/article_58273.html (accessed: 11.10.2021).
- Sitt B., Asada M., Aust A., Eriksson M. et al. (2010). *Sanctions and Weapons of Mass Destruction in International Relations*. Geneva Papers no. 16. International Group on Global Security. Geneva: Geneva Centre for Security Policy. 136 p.
- Timofeev I. N. (2018). Sanktsii SSHA protiv Irana: opyt primeneniya i vozmozhnyie posledstviya [U.S. sanctions against Iran: timeline of implementation and possible ramifications]. *Polis*. No. 4. P. 56-71. DOI: 10.17976/jpps/2018.04.05.
- Timofeev I. (2021). *SShA–Iran: pochemu buksuyet sdelka?* [U.S.-Iran: Why Is the Deal Stumbling?] International discussion club "Valdai" Expert Note. 27 September. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/ssha-iran-pochemu-buksuet-sdelka> (accessed 15.10.2021).
- Yazdanshenas Z. (2021). *Iran Turns East*. Foreign Policy: Analysis. 26 October.
URL: <https://foreignpolicy.com/2021/10/26/iran-china-russia-sco-raisi-turns-east> (accessed 02.10.2021).
- (2021). [Verification of Sanctions Lifting: Key Principles and Implementation Aspects]. Tehran: Islamic Parliament Research Center.
URL: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1674913> (accessed 12.09.2021).

EVOLUTION OF THE BIDEN ADMINISTRATION'S APPROACH TO IRAN NUCLEAR DEAL AND PROSPECTS FOR REGIONAL PEACE

Seyed Hossein Mousavian*

Princeton University

ORCID: 0000-0002-7215-0257

Younes Mahmoudieh**

Institut Barcelona d'Estudis Internacionals

ORCID: 0000-0002-5102-1632

© S.H.Mousavian, 2021

© Yo.Mahmoudieh, 2021

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-129-138

Abstract Public statements and a campaign promise made by the Joe Biden's team raised hopes of the U.S. return to the 2015 Iran nuclear deal, or Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), early in his presidency. As a result, expectations of the sanctions relief and impending diplomatic breakthrough with Iran quickly mounted after President Biden's victory. However, a closer look at the emerging evidence reveals that the new administration initially intended to return to the JCPOA with a different Iran strategy, one of coercion and pressure. Due to former President Trump's "maximum pressure" campaign against Iran, the JCPOA was practically dead. It then had to be revived. The article inspects key factors that were successful in changing the Biden administration's policy towards a more realistic and cooperative approach. However, this delay on Biden's part was not without consequences and has major implications for relations with Iran, as well as the implementation of the JCPOA.

Keywords Iran, nuclear deal, Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), United States, D.Trump, J.Biden, H.Rouhani, E.Raisi

Название статьи Эволюция подхода администрации Байдена к иранской ядерной сделке и перспективы мира в регионе

Аннотация Публичные заявления и обещания Дж.Байдена и его соратников во время предвыборной кампании 2020 г. возродили надежду на возврат США в состав

* Seyed Hossein Mousavian (Iran) is Middle East Security and Nuclear Policy Specialist at Princeton University, and a former Chief of Iran's National Security Foreign Relations Committee.

Сейед Хосейн Мусавян (Иран) – специалист по проблемам ближневосточной безопасности и ядерной политики Принстонского университета (США), бывший глава Комитета по международным отношениям Совета национальной безопасности Ирана.

** Younes Mahmoudieh (Iran) is a researcher at the Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI).

Юнес Махмудие (Иран) – исследователь, Барселонский институт международных исследований, Барселона, Испания.

участников иранской ядерной сделки – Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) 2015 г. – на раннем этапе правления новой администрации. После победы Дж.Байдена на президентских выборах усилились ожидания ослабления санкций против Ирана и возможного дипломатического прорыва по ядерной сделке. Однако анализ выступлений представителей и документов администрации Байдена в начале ее пребывания у власти показывает, что ее первые шаги на этом направлении были продиктованы более жестким подходом, основанном на принуждении и давлении. Ранее политика «максимального давления» на Иран, избранная администрацией Д.Трампа, уже фактически привела к развалу иранской ядерной сделки, которую теперь приходится возрождать. В статье рассмотрены факторы, которые способствовали переходу администрации Дж.Байдена от первоначально более жесткого к более реалистичному подходу к этой проблеме, в большей степени нацеленному на международное сотрудничество. Тем не менее, промедление с возобновлением переговоров по ядерному соглашению с Ираном со стороны администрации Байдена не прошло бесследно, с точки зрения будущего американо-иранских отношений и выполнения условий СВПД.

Ключевые слова	иранская ядерная сделка, Совместный всеобъемлющий план действий (СВПД), США, Д.Трамп, Дж.Байден, Х.Рухани, И.Раиси
-----------------------	--

In 2020, Joe Biden repeatedly publicly called for a return to the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)¹ – a long-awaited agreement on the Iranian nuclear program reached in Vienna on 14 July 2015 between Iran and the “P5+1” (the five permanent members of the UN Security Council plus Germany, along with the European Union). In fact, it was one of Biden’s major campaign promises in the presidential election where he competed against Donald Trump who had withdrawn the United States from the accords in May 2018. The JCPOA represented the foreign policy legacy of the Barack Obama administration where Biden had served. His strong defense of the accords and advocacy for the U.S. return to the JCPOA would seem natural and expected. After all, much of Biden’s presidential victory was due to his association with Obama and his promise to reverse Trump’s policies. Despite all this, an analysis of Biden’s first few months in office and his administration’s congressional statements discloses the new president’s real aims and suggests a drift from Obama’s hallmark foreign policy and security achievement: the 2015 JCPOA. Biden seemed to be gambling with fantasies and miscalculations left over from the Trump’s era before seriously committing to diplomacy. This hesitation has proven costly and could undermine bilateral relations.

The U.S. evolving approach to nuclear negotiations with Iran has been well documented. Paul R. Pillar and his colleagues listed mistaken assumptions by members of the American foreign policy community that significantly hindered progress regarding Iranian nuclear negotiations in the past.² Similarly, authors such as Ali Vaez³ and Daryl Kimball⁴ looked at why sanctions failed to limit Iran’s nuclear program, while Kimball also explored why the 2015 Iranian nuclear deal was a successful, innovative solution that must be upheld. Along this vein, Trita Parsi in his book “Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy” chronicles developments during the Obama administration that made it possible to achieve the JCPOA.⁵ President Trump’s subsequent catastrophic mistakes were explored by Seyed Hossein Mousavian and Younes Mahmoudieh.⁶

After taking office in January 2021, President Biden faced many domestic challenges. The Capitol riots threatened his message of bipartisan unity, while undoing many of the Trump administration's policies such as rejoining the Paris climate accords, ending the "Travel Ban," accelerating the U.S.' vaccination rollout, and passing the "American Rescue Plan" took up the time and focus of the new president. Consequently, the new administration's Iran policy did not receive much priority. Meanwhile, the U.S. president's foreign policy team explored various options regarding extending the JCPOA negotiations and adding preconditions to rejoining the nuclear deal.⁷

On March 10, 2021, Secretary of State Anthony Blinken responded to questions on the Biden administration's foreign policy before the House Foreign Affairs Committee. A notable portion of these questions were dedicated to Iran. When responding to a question by Representative Ilhan Omar about prospects of the U.S. return to the JCPOA, Secretary Blinken stated: "If Iran returns to compliance, we will too; and then we will try to work on other issues that divide us, including lengthening and strengthening the agreement".⁸ There are important elements to consider in this statement. The mention of a "longer and stronger agreement" has been repeated by the Biden administration officials several times and closely resembles the official policy of the Trump administration who wished to negotiate a "better" deal with Iran. The Biden administration already seemed to be mentioning and pursuing a different agreement, in a startling contradiction to its earlier presidential campaign promises to return to the 2015 JCPOA.

When asked if he would commit to addressing the issue of Iran's ballistic missiles and human rights record alongside the JCPOA and whether he would consult with the U.S. Congress on these matters, the Secretary of State immediately obliged and said "Yes". The Biden administration intended to pursue negotiations about Iran's missile program and human rights record during nuclear talks. It is important to note that much of President Obama's success with Iran was due to his administration's readiness to separate nuclear negotiations from other issues. Iran has long resisted negotiations regarding its domestic affairs and continues to insist that its defense capabilities and regional activities are not for discussion.⁹ For this reason, in 2015, the U.S. diplomats solely focused on Iran's nuclear activities and were thus able to achieve notable progress. However, Secretary Blinken's statements revealed a different approach taken by the Biden administration: nuclear negotiations to be resumed alongside addressing "attached" non-nuclear issues. This stance provoked Iran to insist that it would only negotiate issues related to the JCPOA. Consequently, valuable time for dialogue was lost.

In response to congressional concerns about upcoming "sunset provisions"¹⁰ in the JCPOA, Blinken responded that it is the administration's intent to use the current agreement only as a platform for a new one – the one that would extend these sunset provisions and build on non-nuclear related issues that were not included in the original JCPOA. In his January 2021 confirmation hearing, Blinken also repeatedly envisioned a slower, extended process in regards to the JCPOA (in contrast, for instance, to the administration's quick action regarding the Paris climate accords).¹¹ "We are a long way from" getting back into the deal, he said during his Senate confirmation hearings, because Washington would "have to evaluate whether [Iran was] actually making good if they say they are coming back into compliance with their obligations, and then would take it from there".¹² Not only would the Biden administration be seeking a different agreement, but it would also refrain from being the first to act and would demand Iranian re-compliance before any real U.S. measures are

taken. In essence, the Biden administration would not rush to re-enter the JCPOA and would first explore whether it could extract Iranian concessions, despite the United States being the first and only party to violate and exit the accords.

Wendy Sherman's confirmation hearing in the U.S. Senate, held on March 3, 2021, also provides insight on this matter. Sherman served as one of the chief nuclear negotiators in the Obama administration and became the Deputy Secretary of State of the Biden administration. When asked about the JCPOA's ability to ensure Iran does not acquire a nuclear weapon, Sherman offered a surprising response: "I would be glad to talk about how the JCPOA did create the assurance you are looking for, but it is really beside the point now because we are at a very different place. The geopolitics are very different in the region".¹³ This candid confession was surprising given that Sherman was one of the chief negotiations responsible for the 2015 JCPOA. She touched back on this theme again later in the hearing: "I would note that 2021 is not 2015, when the deal was agreed, nor 2016, when it was implemented. The facts on the ground have changed, the geopolitics of the region have changed, and the way forward must similarly change". Sherman's testimony even suggested that the new administration was no longer deeply invested in returning the 2015 JCPOA and was ready to move on.

A review of statements by top officials of the Biden administration shows that the United States was not serious about returning to or preserving the original JCPOA, but was instead focused on pursuing a new agreement and drawing out negotiations. The Biden administration planned to accumulate leverage to impose pressure on Iran: a tactic the Trump administration had employed earlier (and failed to achieve any results with).¹⁴

In the following months, Iran's tough response was crucial in dissuading the Biden administration from continuing its initial plans and convincing it to recommit to the JCPOA. The first impasse facing both countries in reviving the nuclear agreement was the issue on which party should or would act first. The United States initially insisted that Iran re-starts compliance before Washington relieves any sanctions and re-enters the deal.¹⁵ In turn, Iran insisted that the U.S.' violation of the accords put the weight of responsibility on Washington to act first.¹⁶ As a symbol of compromise, a "step by step" approach was mentioned early on by both sides. According to this approach, a mutually agreed roadmap would guide both sides to take gradual steps towards returning to full compliance.¹⁷ However, the Biden administration's tough stance resulting from its miscalculations backfired. On March 21, 2021, Iran's Supreme Leader Ayatollah Khamenei announced that there would be no gradual return to the agreement, ruling out the "step by step approach," and that Iran would re-enter compliance only after the United States fully lifts all nuclear sanctions and Iran verifies its actions.¹⁸ Iranian diplomats who had previously voiced optimism towards the proposed "step-by-step" mechanism responded by hardening their rhetoric and likewise insisting on full American sanctions relief before any Iranian action.¹⁹ The window for certain compromises appeared to have closed.

This firm stance by Iran's leadership was followed by a dramatic increase in uranium enrichment in April 2021.²⁰ Following a suspected Israeli attack on "Natanz" nuclear site in Iran, President Hassan Rouhani announced that Iran would produce 60 percent enriched uranium (up from 20 percent previously) and would also install 1000 additional centrifuges at "Natanz" while replacing damaged "IR-1"s (Iran's oldest and least efficient centrifuges) with advanced "IR-6" models.²¹ This response increased pressure on the United States to find a swift diplomatic solution to the nuclear issue and demonstrated that Iran's leadership would

not be content to engage in protracted talks and was serious about its warnings regarding stalling the negotiation process. Sabotage attempts have repeatedly failed to constrict Iran's nuclear program and have often provoked a reinvigorated response with increased enrichment.

The reigning belief in Tehran is that the U.S. policies towards Iran are rooted in force and bullying. Consequently, many in Iran's political establishment are pessimistic about engaging with the United States under international norms and believe that an aggressive approach is the only path to achieve American flexibility and concessions.²² During the Trump presidency, Iran responded to the "maximum pressure" campaign with "resistance" and was thus able to achieve success: as top U.S. officials candidly admitted later, maximum pressure had failed.²³ During the early stages of the Biden presidency, some U.S. officials insisted on capitalizing on the Trump era sanctions and continuing the leverage policy.²⁴ However, with its move towards 60 percent enrichment, Iran decidedly demonstrated that it can easily ramp up to 90 percent, if required, and would not be intimidated. The resistance policy was continued. In contrast, during the Obama presidency, Iran's enrichment consistently stayed at or below 3.67 percent as specified under the JCPOA. Mutual respect achieved results.

Iran's fast approaching presidential elections in June 2021 and a shift in political climate proved to be other factors in pushing the Biden administration to abandon its initial plans. Growing support for conservative factions in Iran and clear signs that the new Iranian president will be less receptive to cooperation with the West gave negotiations greater urgency and forced the hand of the Biden administration (who earlier openly expressed willingness to extend talks into the next Iranian presidency). This was a crisis of the U.S.'s own making. The Trump administration's violations and sabotage of the JCPOA only served to radicalize the Iranian position. Without having much result to show for Iranian compliance, President Hassan Rouhani and Iran's reformists were left significantly weakened. Following years of economic hardship and sanctions, the Iranian people became disillusioned with the promised benefits of the JCPOA.²⁵ This is why many analysts predicted that Iran's upcoming presidential elections would be dominated by conservatives – similar to Iran's parliamentary elections in 2020.²⁶ This prediction ultimately proved true with Ebrahim Raisi's victory in the presidential election.²⁷

Meanwhile, following Biden's victory in the 2020 U.S. presidential elections, conservative forces in Iran's parliament passed legislation restricting cooperation with the International Atomic Energy Agency (IAEA) and suspending short-notice inspections of Iran's nuclear sites.²⁸ The law outlined an immediate upgrade to 20 percent uranium enrichment and set a deadline of two months to stop allowing inspections beyond the Safeguards Agreement, including the voluntary implementation of the Additional Protocol, if the remaining parties to the JCPOA did not fully deliver on their commitments to Iran, as well as a deadline of three months to install 1000 advanced second-generation centrifuge machines ("IR-2M"), among other measures.

Rouhani's government quickly struck a three-month deal with the IAEA to temporarily postpone parliament's measures, but the political message was clear: Iran is not prepared to wait forever.²⁹ This put pressure on negotiators who were now facing a looming deadline. The parties to the JCPOA started to meet much more frequently in desperate attempts to reach an agreement before the expiration of the temporary IAEA deal (and before a new government would take office in Iran). During these meetings, substantial progress was

made regarding key hurdles that had stalled negotiations before. “Of the main issues that remain disputed, some have been resolved and some remain, but it has taken on a very precise form and it is quite clear what the dimensions of these disputes are”, Seyyed Abbas Araghchi, Iran’s deputy foreign minister, said.³⁰ Iran’s firm stance succeeded in convincing the U.S. side to act fast, but ultimately not fast enough.

The key figure who made this recalculation and shift by the Biden administration possible was Robert Malley, the new U.S. special envoy for Iran.³¹ Having served under the Obama administration as one of the lead negotiators of the JCPOA and as a member of the National Security Council, Malley is a veteran diplomat and has proven his expertise regarding Iran and the region many times. Malley’s track record that includes his work on dispute resolution at the International Crisis Group proved helpful in shifting the Biden administration’s focus from coercion to active diplomacy. His assignment by President Biden demonstrated Biden’s commitment to negotiations and was a positive sign that the administration now focused its efforts on preserving the JCPOA.

As serious discussions continued, senior diplomats agreed to meet and extend negotiations seven consecutive times in order to determine whether an agreement can be reached. The next round of negotiations was supposed to take place³² after the inauguration of the new Iranian president, Ebrahim Raisi, as the nuclear portfolio had already been handed over to his administration (and the talks resumed in Vienna on November 29 – December 3, 2021). None of this would have been possible without a strategic recalculation by the Biden administration. Draconian sanctions imposed on Iran by the Trump administration and its “maximum pressure” policy failed to yield any results and only served to radicalize the Iranian position. Serious discussions only began after a change in approach by the new administration in Washington. However, Biden’s delay already proved costly as excessive U.S. pressure empowered Iranian conservatives and enabled them to beat the reformists. Biden lost credibility and trust in the eyes of the Iranian people after failing to immediately lift the same sanctions he had criticized as “cruel” back in April 2020. At that time, he had demanded that the Trump administration ease sanctions on Iran as “the right and humane thing to do” during the pandemic. However, after taking office, he refused to do so himself.

Iran’s new parliament proved to be losing patience as well. President Rouhani declared if it had not been for the parliament’s new law restricting his government’s hand in negotiations, the sanctions would have been lifted by the end of March 2021 (the start of the new Iranian calendar year).³³ Any new arrangement reached by the negotiating parties would now have to be vetted by Iran’s conservatives. This comes after repeated warnings by Iran that Biden’s delays would have serious consequences. The U.S.’s reluctance to lift sanctions effectively sidelined the voices of moderation in Iran who are in favor of negotiations with the West. Negotiations were paused for several months until (and after) the new president took office in Iran. Biden lost his chance to negotiate a deal with the Rouhani administration and now had to engage with President-elect Raisi.

Despite conservative leadership, Iran’s new government will remain in the JCPOA if world powers also do so. Even Iran’s conservatives have now committed to the deal’s continuation. However, the days of “strategic patience” advocated by the Rouhani administration are over.³⁴ Rouhani’s government stayed in the nuclear deal despite all of

Trump's attempts to sabotage the agreement and U.S.'s repeated violations of the JCPOA. The new government in Iran may not tolerate the same conditions, insisting that world powers demonstrate their full commitment and compliance with the JCPOA so that Iran can see the tangible benefits it was promised. In exchange, Iran will return to full compliance as it has done in the past.

A conservative government in Iran may, however, also imply unique opportunities.³⁵ While enjoying the support and trust of Iran's Supreme Leader Ayatollah Khamenei, Iran's new government will not face the same domestic pressures and infighting that the reformist Rouhani team had faced, which could make it easier for Tehran to comply with the JCPOA. The departures of Donald Trump, John Bolton, Mike Pompeo, and Benjamin Netanyahu were all positive signs that also relieved pressure on the nuclear deal. Meanwhile, Saudi Crown Prince Muhammad Bin Salman has been busy engaging in negotiations with Iran.³⁶ The past saboteurs of the JCPOA are mostly gone. The world powers should look at this as an opportunity for engagement. This will only be possible if they remain committed to the JCPOA, support innovative regional cooperation system in the Persian Gulf, recognize and respect Iran's natural and sovereign rights, and accept legitimate venues to negotiate regional issues.³⁷ Based on the initiative by the UN Secretary General, dialogue between the GCC states, Iran, and Iraq should take place without any preconditions at the level of foreign ministers, with the aim of creating an institutionalized security and cooperation system in the Persian Gulf. Any sustainable partnership must respect sovereignty, non-use of force, territorial integrity, peaceful settlement of disputes, and non-interference in the internal affairs of other countries and include respect for each other's political systems and a commitment to the UN charter as its key principles.

ENDNOTES

¹ Warrick J., Gearan A. Biden has vowed to quickly restore the Iran nuclear deal, but that may be easier said than done // Washington Post. 9 December 2020.

² Pillar P.R., Reardon R., Sebenius J.K., Singh M.K. Nuclear negotiations with Iran // International Security. 2013. V. 38. № 1. P. 174–192.

³ Vaez A. Iran's nuclear program and the sanctions siege // Arms Control Today. 2013. V. 43. № 4. P. 8–14.
URL: <https://www.armscontrol.org/act/2013-05/iran%E2%80%99s-nuclear-program-sanctions-siege> (accessed 01.12.2021).

⁴ Kimball D.G. Don't abandon the Iran Nuclear Deal // Arms Control Today. 2017. V. 47. № 7. P. 3.
URL: <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/arms-control-today/dont-abandon-iran-nuclear-deal> (accessed 01.11.2021).

⁵ Parsi T. Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy. – New Haven, CT: Yale University Press, 2017.

⁶ Mousavian S.H., Mahmoudieh Y. Trump has undone the years of progress in US-Iran relations achieved under Obama // Phelan US Centre Blog on American Politics and Policy. London School of Economics. 25.01.2019.
URL: <https://blogs.lse.ac.uk/usappblog/2019/01/25/trump-has-undone-the-years-of-progress-in-us-iran-relations-achieved-under-obama> (accessed 01.11.2021).

⁷ Gearan A., DeYoung K. Biden team exploring how U.S. might rejoin Iran nuclear deal // Washington Post. 5 February 2021.

⁸ House Foreign Affairs Committee hearing on Biden Administration foreign policy priorities // C-Span. 10.03.2021. URL: <https://www.c-span.org/video/?509633-1/house-foreign-affairs-committee-hearing-biden-administration-foreign-policy-priorities> (accessed 08.08.2021).

⁹ Iran's missile programme is non-negotiable, says Rouhani // Reuters. 14.12.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-usa-int-idUSKBN28O1KU> (accessed 08.08.2021).

¹⁰ The JCPOA “sunset provisions” stipulate when the various restrictions imposed on Iran’s nuclear program expire. Under the JCPOA’s “sunset” provisions, once key nuclear restrictions expire in years 8, 10 and 15, the Iranians are legally free to build up their uranium enrichment capability and thereby reduce the time it would take to produce nuclear weapons.

¹¹ Mohammed A., Pamuk H. U.S. is some ways from decision on resuming Iran nuclear deal: Blinken // Reuters. 19.01.2021. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-state-iran-idUSKBN29O2HD> (accessed 08.08.2021).

¹² Full Committee Hearings to Examine the Expected Nomination of Anthony J. Blinken to be Secretary of State. U.S. Senate Committee on Foreign Relations. 19 January 2021. URL: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-011921> (accessed 01.12.2021).

¹³ Hearing on Pending Nominations. U.S. Senate Committee on Foreign Relations. 3 March 2021. URL: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-030321> (accessed 01.12.2021).

¹⁴ Rad A., Mortazavi N. President Biden must follow the advice of Candidate Biden on Iran // Foreign Policy. 10 March 2021. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/03/10/president-biden-must-follow-the-advice-of-candidate-biden-on-iran> (accessed 08.08.2021).

¹⁵ Macias A. Biden says Iran must return to negotiating table before U.S. lifts sanctions // CNBC. 07.02.2021. URL: <https://www.cnbc.com/2021/02/07/biden-says-iran-must-return-to-uke-deal-before-sanction-relief.html> (accessed 08.08.2021).

¹⁶ Hafezi P. Iran says U.S., not Tehran, should act first to resolve nuclear deal row // Reuters. 28.01.2021. URL: <https://www.reuters.com/article/iran-nuclear-usa-int-idUSKBN29X1ZL> (accessed 08.08.2021).

¹⁷ Iran’s Zarif proposes coordinated return to nuclear deal with US // Al Jazeera. 02.02.2021. URL: <https://www.aljazeera.com/news/2021/2/2/eu-official-could-mediate-return-to-iran-nuclear-pact-zarif> (accessed 08.08.2021).

¹⁸ Iran's Khamenei insists US sanctions must be lifted first // France 24. 22.03.2021. URL: <https://www.france24.com/en/live-news/20210322-iran-s-khamenei-insists-us-sanctions-must-be-lifted-first> (accessed 08.08.2021).

¹⁹ Iran rejects “step-by-step” lifting of U.S. sanctions // Reuters. 03.04.2021. URL: <https://www.reuters.com/article/us-iran-nuclear-idUSKBN2BQ08I> (accessed 08.08.2021).

²⁰ Gambrell J. Iran starts enriching uranium to 60%, its highest level ever // AP News. 17.04.2021. URL: <https://apnews.com/article/iran-uranium-enrichment-60-percent-ed89e322595004fddc65fd4e31c1131b> (accessed 08.08.2021).

-
- ²¹ Bergman R., Gladstone R., Fassihi F. Blackout hits Iran nuclear site in what appears to be Israeli sabotage // New York Times. 11 April 2021.
- ²² Faghihi R. Iran's supreme leader voices pessimism about new talks with US // Al Monitor. 13.07.2021. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2017/06/iran-sl-khamenei-pessimism-new-talks-us-tehran-attacks.html?amp> (accessed 08.08.2021).
- ²³ U.S. admits "maximum pressure" policy on Iran failed // Tehran Times. 26 February 2021.
- ²⁴ Spetalnick M., Psaledakis D., Pamuk H., Hunnicutt T. Biden will keep using U.S. sanctions weapon but with sharper aim – sources // Reuters. 16.12.2020. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-sanctions-insight-idUSKBN28Q1CV> (accessed 08.08.2021).
- ²⁵ Gallagher N. Iranian public opinion highlights need to redouble efforts to save the JCPOA. European Leadership Network Commentary. 27 February 2020. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/iranian-public-opinion-highlights-need-to-redouble-efforts-to-save-the-jcpoa> (accessed 08.08.2021).
- ²⁶ Eqbali A., Rasmussen S.E. Iran's Conservatives win elections after record-low turnout, disqualifications // Wall Street Journal. 23 February 2020.
- ²⁷ Leff A. 4 things to know about Iran's election on Friday // NPR. 17.06.2021. URL: <https://www.npr.org/2021/06/17/1006848183/4-things-to-know-about-irans-election-on-friday> (accessed 08.08.2021).
- ²⁸ Iranian Parliament Bill on Nuclear Program: Full Text in English. 3 December 2020 // The National Iranian American Council (NIAC) web-site. URL: <https://www.niacouncil.org/publications/iranian-parliament-bill-on-nuclear-program-full-text-in-english> (accessed 08.08.2021).
- ²⁹ Wintour P. IAEA and Iran strike three-month deal over nuclear inspections // Guardian. 22 February 2021.
- ³⁰ Jenne Ph., Grieshaber K. Diplomats: progress made in Vienna at Iran nuclear talks // AP. 20.06.2021. URL: <https://apnews.com/article/donald-trump-joe-biden-vienna-middle-east-iran-b6506eb091550af63b2097c3900bb4bf> (accessed 08.08.2021).
- ³¹ Rezaian J. Opinion: Biden's pick for Iran envoy is a pro. Deal with it // Washington Post. 29 January 2021.
- ³² Rouhani says nuclear talks will be handed to successor // Al-Monitor. 14.07.2021. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/07/rouhani-says-nuclear-talks-will-be-handed-successor> (accessed 08.08.2021).
- ³³ Mehdi S.Z. Iran starts oil exports from Oman Sea, bypassing Strait of Hormuz // Anadolu Agency. 22.07.2021. URL: <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iran-starts-oil-exports-from-oman-sea-bypassing-strait-of-hormuz/2311448> (accessed 08.08.2021).
- ³⁴ Cunningham E. Iran's presidential candidates vow to uphold nuclear deal in televised debate // Washington Post. 5 May 2017.
- ³⁵ Vaez A., Esfandiary D. The hard-liners won in Iran. That's not all that bad news // New York Times. 22 June 2021.
- ³⁶ Parsi T. Why Mohammed bin Salman suddenly wants to talk to Iran // Foreign Policy. 29 April 2021. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/04/29/saudi-arabia-iran-uae-mohammed-bin-salman-secret-talks-biden-withdrawal-pivot-middle-east> (accessed 08.08.2021).

³⁷ Mousavian S.H. *A New Structure for Security, Peace, and Cooperation in the Persian Gulf*. – L.: Rowman & Littlefield, 2020.

BIBLIOGRAPHY

- Faghihi R. (2017). Iran's Supreme Leader voices pessimism about new talks with US. *Al-Monitor*, 13 June. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2017/06/iran-sl-khamenei-pessimism-new-talks-us-tehran-attacks.html?amp> (accessed 08.08.2021).
- Gallagher N. (2020). *Iranian Public Opinion Highlights Need to Redouble Efforts to Save the JCPOA*. European Leadership Network Commentary. 27 February. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/iranian-public-opinion-highlights-need-to-redouble-efforts-to-save-the-jcpoa> (accessed 08.08.2021).
- (2021). House Foreign Affairs Committee Hearing on Biden Administration Foreign Policy Priorities. *C-SPAN*, 10 March. URL: <https://www.c-span.org/video/?509633-1%2Fhouse-foreign-affairs-committee-hearing-biden-administration-foreign-policy-priorities> (accessed 28.08.2021).
- (2020). Iranian Parliament Bill on Nuclear Program: Full Text in English. National Iranian American Council (NIAC). 3 December. URL: <https://www.niacouncil.org/publications/iranian-parliament-bill-on-nuclear-program-full-text-in-english> (accessed 13.11.2021).
- Kimball D.G. (2017). Don't abandon the Iran Nuclear Deal. *Arms Control Today*. 2017. V. 47. No. 7. P. 3. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2017-09/arms-control-today/dont-abandon-iran-nuclear-deal> (accessed 01.11.2021).
- Mousavian S.H. (2020). *A New Structure for Security, Peace and Cooperation in the Persian Gulf*. London: Rowman & Littlefield Publ. 192 p.
- (2021). Full Committee Hearings to Examine the Expected Nomination of Anthony J. Blinken to be Secretary of State. U.S. Senate Committee on Foreign Relations. 19 January. URL: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-011921> (accessed 01.12.2021).
- (2021). Hearing on Pending Nominations. U.S. Senate Committee on Foreign Relations. 3 March. URL: <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-030321> (accessed 01.12.2021).
- Parsi T. (2017). *Losing an Enemy: Obama, Iran, and the Triumph of Diplomacy*. New Haven, CT: Yale University Press. 454 p.
- Parsi T. (2021). Why Mohammed Bin Salman suddenly wants to talk to Iran. *Foreign Policy*. 29 April. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/04/29/saudi-arabia-iran-uae-mohammed-bin-salman-secret-talks-biden-withdrawal-pivot-middle-east> (accessed 08.08.2021).
- Pillar P.R., Reardon R., Sebenius J.K., and Singh M.K. (2013). Nuclear negotiations with Iran. *International Security*. V. 38. No. 1. P.174–192.
- Rad A. and Mortazavi N. (2021). President Biden must follow the advice of candidate Biden on Iran. *Foreign Policy*. 10 March. URL: <https://foreignpolicy.com/2021/03/10/president-biden-must-follow-the-advice-of-candidate-biden-on-iran> (accessed 08.08.2021).
- (2021). Rouhani says nuclear talks will be handed to successor. *Al-Monitor*. 14 July. URL: <https://www.al-monitor.com/originals/2021/07/rouhani-says-nuclear-talks-will-be-handed-successor> (accessed 08.08.2021).
- Vaez A. (2013). Iran's nuclear program and the sanctions siege. *Arms Control Today*. V. 43. No. 4. P. 8–14. URL: <https://www.armscontrol.org/act/2013-05/iran%E2%80%99s-nuclear-program-sanctions-siege> (accessed 01.12.2021).

**ВОЗМОЖЕН ЛИ РЕЖИМ КОНТРОЛЯ
ЗА РАСПРОСТРАНЕНИЕМ КИБЕРВООРУЖЕНИЙ?
ПОДХОДЫ РОССИИ И США**

Сергей Себекин*

Иркутский государственный университет

ORCID: 0000-0002-1975-8052

© С. Себекин, 2021 г.

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-139-152

Аннотация В статье оценивается осуществимость контроля за распространением кибервооружений по аналогии с контролем за распространением оружия массового уничтожения. Исследуются и сравниваются позиции России и США по данному вопросу. Если российская позиция долгое время основывалась на тезисе о важности создания режима контроля за распространением кибервооружений, то США отрицают возможность и полезность такого подхода. В статье делается попытка доказать, что контроль за распространением кибервооружений и создание соответствующего особого международного режима (по аналогии с режимами нераспространения оружия массового уничтожения и конвенциональных вооружений) пока невозможны из-за целого комплекса как технических, так и чисто политических причин. Среди них широкая доступность кибероружия, эффект масштабируемости, проблемы с верификацией наличия кибероружия и т. д. В связи с этим предлагается создание особого режима контроля за неприменением кибероружия, который мог бы включать в себя запрет на кибератаки в отношении определенных целей, установление «красных линий», создание единой базы данных уязвимостей и вредоносных программ и т. п.

Ключевые слова кибероружие, нераспространение, Россия, США, оружие массового уничтожения

Title **Is the regime of control over proliferation of cyber weapons feasible? The Russian and U.S. approaches**

Abstract The article assesses the feasibility of control over proliferation of cyber weapons, by analogy with the control over proliferation of weapons of mass destruction. The Russian and U.S. approaches to this issue are considered and compared. While Russia's stance for a long time proceeded from the idea that the regime of control over proliferation of cyber weapons is needed, the United States have denied the feasibility and validity of this approach. The author argues that, at present, the

* Себекин Сергей Александрович – преподаватель кафедры политологии, истории и регионоведения Иркутского государственного университета, кандидат исторических наук.

Sergei Sebekin is a Lecturer at the Department of Political Sciences, History, and Area Studies, Irkutsk State University, Irkutsk, Russia.

control over proliferation of cyber weapons and the establishment of a special international regime (by analogy with weapons of mass destruction and conventional weapons non-proliferation regimes) is hardly feasible for a number of both technical and political reasons. They include the wide availability of cyber weapons, the scalability effect, and difficulties in identifying cyber weapons. Instead, a special regime of control over the non-use of cyber weapons is proposed. This regime could include, among other things, a ban on cyber attacks against certain targets, introduction of “red lines”, and creation of a unified database of vulnerabilities and malware.

Keywords cyber weapons, non-proliferation, Russia, United States, weapon of mass destruction

I. Характеристика проблемы

Вопросы контроля над вооружениями и сохранения системы стратегической стабильности в последнее время стоят особенно остро. Острота этих проблем определяется, прежде всего, взаимоотношениями между двумя ключевыми игроками на мировой арене – Россией и Соединенными Штатами, – а также тем, что именно вокруг этих взаимоотношений долгое время складывалась система контроля над вооружениями. Кризис данной системы был спровоцирован инициированным администрацией Дональда Трампа выходом США из ключевых инициатив, составлявших основу системы контроля за вооружениями, – Совместного всеобъемлющего плана действий (СВПД) по иранской ядерной программе, Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (ДРСМД) и Договора по открытому небу.¹ Однако градус напряженности в этой сфере частично удалось снизить с приходом в Белый Дом нового президента США Джо Байдена, который является последовательным сторонником сохранения режима контроля над вооружениями. Так, 26 января 2021 г. между В.В.Путиным и Дж.Байденом было достигнуто соглашение о продлении Договора между Россией и США о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ–III).² Дж.Байден также намерен вновь присоединить свою страну к Всеобъемлющему плану действий по иранской ядерной программе.³

Прежний градус напряженности, однако, сохраняется при обсуждении вопросов киберповестки. Несмотря на то, что во время российско-американского саммита в Женеве 16 июня 2021 г. Владимиру Путину и Джо Байдену удалось договориться начать двусторонние консультации по киберповестке и что на сегодняшний день Россия и США провели уже несколько раундов консультаций по кибербезопасности,⁴ пока еще рано говорить об устойчивом взаимопонимании в этой сфере. Так, еще во время упомянутого саммита Дж.Байден заявил, что если кибератаки со стороны России продолжатся, то ей придется нести за них ответственность, а у США есть существенный киберпотенциал, который может быть в этом случае задействован.⁵ Более того, 21 июня 2021 г. официальный представитель Белого дома Джейн Псаки заявила, что США не собираются предварительно обозначать возможные ответные действия.⁶ Это значит, что в случае очередных подозрений США оставляют за собой право предпринимать меры, не ставя Россию в известность о них.⁷

Как бы там ни было, гонка кибервооружений пока продолжает набирать обороты. В этой связи на повестке стоит вопрос о возможности распространения

на сферу кибероружия опыта соглашений по контролю за распространением вооружений, а также о целесообразности создания глобальной системы контроля над кибервооружениями. Данный вопрос имеет смысл обсуждать именно в контексте российско-американских взаимоотношений, поскольку режим контроля над традиционными вооружениями традиционно складывался именно вокруг отношений между этими двумя ключевыми игроками. Если удастся наладить диалог с Соединенными Штатами по киберповестке, то появится возможность обсуждать вопросы кибербезопасности, включая нераспространение кибервооружений, в общем контексте стратегической стабильности. Если это не удастся сделать, то гонка кибервооружений лишь усилится, а проблема и вопрос о возможности контроля над ними лишь еще сильнее обострится.

II. Кибероружие или информационное оружие?

Кибероружие представляет собой программно-аппаратное обеспечение или прошивки микросхем, разработанные или применяемые для нанесения ущерба в киберсфере (посредством кибератак) любым цифровым устройствам, компьютерным системам, сетям, сайтам, а также любым связанным с ними оборудованием и объектам.

Таким образом, термин «кибер-» обозначает технологические аспекты вредоносного воздействия. При этом в российском дискурсе употребляется такое понятие, как «информационное оружие», охватывающее как информационно-технологические аспекты воздействия на информационно-коммуникационную инфраструктуру, так и информационно-психологические аспекты – психологическое воздействие на людей посредством манипуляций с информацией (путем ее искажения, введения в заблуждение граждан и военных, пропаганды, дезинформации и т. д.). В данном случае следует иметь в виду два момента. Первый заключается в том, что информационно-психологическое воздействие, в отличие от кибероружия (например, вируса “Stuxnet”, физически уничтожившего иранские ядерные центрифуги в 2007 г.), не наносит прямого физического ущерба и потому не может считаться полноценным оружием.⁸ Во-вторых, в международных дискуссиях о возможности создания режима нераспространения не ставится вопрос о контроле за распространением взглядов, идей и какой-либо информации.

С учетом этих оговорок, интерпретация термина «кибероружие» в данной статье не включает рассмотрение информационно-психологических средств воздействия. Кроме того, при обращении к тем официальным документам, в которых употребляется термин «информационное оружие», основное внимание уделяется чисто технической стороне вопроса – инструментам воздействия на программно-аппаратное обеспечение посредством кибератак, включая вирусы, червей, логические бомбы, зловредные утилиты, программные закладки и т. п.

III. Подходы России и США к проблеме контроля над кибероружием

Россия и США придерживаются полярных позиций по вопросу о необходимости и возможности контроля над кибервооружениями.

Российская позиция долгое время основывалась на тезисе о важности создания режима контроля за распространением кибервооружений.⁹ Еще в сентябре 2020 г. министр иностранных дел РФ С.В.Лавров упомянул в числе российских внешнеполитических приоритетов «создание условий для

установления международного правового режима нераспространения информационного оружия».¹⁰ Впервые российская официальная позиция по этому вопросу получила отражение в «Основах государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года», утвержденных указом Президента РФ еще в 2013 г. Согласно этому документу, одним из приоритетных направлений политики РФ по обеспечению международной информационной безопасности было «создание условий для установления международного правового режима нераспространения информационного оружия».¹¹ Однако в новой редакции «Основ государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности», утвержденных указом Президента РФ № 213 от 12 апреля 2021 г., данная формулировка уже отсутствует.¹²

Российские эксперты придерживаются различных взглядов на эту проблему.¹³ Некоторые из них считают перспективной идею создания режима нераспространения кибероружия по аналогии с режимом контроля за распространением оружия массового уничтожения (ОМУ).¹⁴ Однако ряд российских экспертов (среди которых А.Г.Арбатов и П.А.Шариков) отрицают возможность осуществления контроля за кибервооружениями по аналогии с уже имеющимися соглашениями в других сферах.¹⁵

Позиция США заключается в том, что создание режима контроля над кибервооружениями по аналогии с режимами контроля над ОМУ не только бесполезно, но и попросту невозможно. Главная причина Вашингтону видится в непоследовательности России и в том, что РФ отрицает автоматическую применимость существующих международных правовых норм к киберпространству. В частности, как заявила заместитель координатора Управления по кибервопросам при Государственном департаменте США Мишель Маркофф, «если некоторые государства отказываются прямо подтвердить, что основные элементы существующего международного права применимы к киберпространству и не желают соблюдать уже согласованные добровольные нормы, то что нам даст попытка выработать новый договор?». ¹⁶ Маркофф также утверждала, что на кибертехнологии невозможно воздействовать при помощи традиционных договоренностей в сфере контроля над вооружениями и что «на выработку нового юридически обязывающего договора ушло бы десять или более лет, что стало бы бесполезной тратой времени и отвлечением ресурсов».¹⁷

Так или иначе, по мнению американских экспертов, «Соединенные Штаты давно отвергают попытки навязать традиционные меры контроля над вооружениями наступательным киберпотенциалам» и всячески «сопротивляются искушению участвовать в “донкихотских усилиях” по контролю над вооружениями в киберпространстве».¹⁸ Об этом же говорится и в «Отчете комиссии по киберпространству» Конгресса США, в котором утверждается, что даже «традиционные методы контроля над вооружениями трудно согласовать, не говоря уже об их применимости к кибероружию».¹⁹

IV. Почему невозможен режим контроля за распространением кибероружия?

На сегодняшний день контроль за распространением кибервооружений и создание особого международного режима по аналогии с режимом нераспространения оружия массового поражения и конвенциональных вооружений

представляются невозможными в силу целого комплекса как технических, так и чисто политических причин.

Среди технических причин можно выделить следующие.

Во-первых, это доступность кибероружия. В отличие от ядерного оружия, получению которого препятствуют мощные научно-технологические и финансовые барьеры, в случае с кибероружием аналогичные барьеры отсутствуют.²⁰ Кибероружие относительно дешево и может быть создано собственными силами с гораздо меньшими затратами времени и усилий.²¹ Ядерным оружием достоверно обладает лишь небольшой круг субъектов, и поэтому осуществлять контроль за его распространением относительно легко. Кибероружие же может заполучить почти любой актор, включая геополитически слабые государства, «государства-изгои» и широкий спектр негосударственных игроков от киберпреступников до террористов.²²

Во-вторых, кибероружие можно скрытно использовать, быстро уничтожить и столь же быстро восстановить.²³ Если наличие и распространение ОМУ и конвенционального оружия можно определить и отслеживать с помощью верификационных механизмов, разведки, радиолокации и спутникового наблюдения, то создание и распространение кода, битов и байтов в трансграничном киберпространстве контролировать практически невозможно.²⁴ Трудно не заметить запуск ядерной боеголовки или обычной ракеты, передвижение регулярных войск и частей, взлет истребителей и т. д. Кибератаки же по своей природе носят мгновенный характер, не поддаются предварительному прогнозированию, недоступны для прямого наблюдения и в ряде случаев обнаруживаются лишь спустя месяцы после осуществления.

В-третьих, кибероружие обладает эффектом масштабируемости, в соответствии с которым применение одного и того же оружия может иметь совершенно разные по масштабу эффекты и последствия.²⁵ Таким образом, в отличие от ОМУ и конвенционального оружия, кибероружие невозможно ранжировать иерархически, что делает трудным разработку какой-либо классификации кибервооружений, а значит и осуществление контроля за их распространением.

В-четвертых, темпы развития кибероружия и эволюции киберугроз очень высоки.²⁶ В такой наукоемкой сфере, как разработка и совершенствование ядерного оружия, внедрение инноваций требует больших затрат времени (не говоря уже о средствах), что дает государствам время на корректировку соглашений о контроле над вооружениями и выработку каких-либо технических инструментов проверки наличия ядерного оружия. В отличие от этого, производство и совершенствование кибероружия занимают значительно меньше времени,²⁷ поэтому адаптировать любую международную систему контроля к столь динамичным изменениям будет крайне трудно.

В-пятых, в сфере контроля над соответствующими технологиями двойного назначения также существуют значительные трудности. Всем известно о существовании как «мирного», так и «военного» атома. При этом на сегодняшний день разработаны механизмы верификации (система гарантий МАГАТЭ и направление на места инспекторов для осуществления контроля за «мирными» ядерными установками) с целью контроля за тем, чтобы обладающая ядерной промышленностью страна не использовала мирный атом в военных целях. В сфере же кибертехнологий провести границу между «мирными» и «военными» технологиями гораздо сложнее. Те или иные, зачастую транснациональные, акторы

имеют возможность вести как оборонительные, так и наступательные кибероперации с использованием одних и тех же инструментов.

Наконец, трудно идентифицировать и конкретные политические механизмы верификации нераспространения кибероружия. В отличие от ядерного и конвенционального оружия, для контроля над которыми существуют вполне четкие и эффективные механизмы верификации (в частности, в рамках гарантий МАГАТЭ), определить аналогичные механизмы для кибервооружений гораздо сложнее.

Теоретически можно выделить два пути достижения этой цели. Первый путь заключается в том, что при создании режима контроля за распространением кибервооружений государства-участники предполагаемого соглашения должны на добровольной основе предоставлять доступ к национальным сетям и системам для проверки наличия потенциально опасного кода. Какое правительство согласится на такой шаг? Где гарантия того, что при проведении проверки в государственные системы не будут внедрены «бэкдор»²⁸ или логическая бомба?²⁹ Не воспользуются ли партнеры механизмами проверок для анализа государственных систем на предмет наличия уязвимостей, чтобы в последующем иметь подробную карту слабых мест систем и сетей?

Предоставление доступа к национальным сетям и системам немыслимо с точки зрения национальной безопасности и сохранения государственного суверенитета. Именно по этой причине Россия еще в 2001 г. отказалась ратифицировать Будапештскую Конвенцию Совета Европы о киберпреступности. Согласно статье 32 данной конвенции, «любая из Сторон имеет право, без согласия другой Стороны... посредством компьютерной системы на своей территории получать доступ к компьютерным данным, расположенным на территории другой Стороны, при получении правомерного и добровольного согласия со стороны лица, обладающего законным правом на предоставление данных этой Стороне посредством вышеупомянутой компьютерной системы».³⁰ Другими словами, Россия отказалась ратифицировать конвенцию именно потому, что она создает предлог для неконтролируемого доступа в ее сети и получения критически важной информации. Подобного рода соглашения скорее способны подрвать стабильность, нежели укрепить ее.

Второй путь контроля за распространением кибероружия заключается в кибершпионаже, который с точки зрения международного права является вполне приемлемым. Проблема заключается в тех масштабах, которых должен достигнуть такого рода шпионаж. В случае с ядерным оружием следует иметь в виду, что им обладает очень ограниченное количество государств, тогда как кибероружие доступно очень широкому кругу акторов в силу очень низкой стоимости его создания или приобретения.

Помимо указанных соображений, оба упомянутых способа контроля за распространением кибероружия неэффективны из-за огромных затрат при проблематичности достигаемых результатов. Кибероружие может храниться на изолированном от сети устройстве (или даже на флеш-накопителе) или быть создано в кратчайшие сроки после окончания масштабного мониторинга.

Туманными представляются и возможности доказать наличие кибероружия у какой-либо стороны. На сегодняшний день отсутствуют общепризнанные механизмы сбора и предоставления международному сообществу исчерпывающей доказательной базы. Отсутствуют и прецеденты обращений в Международный суд ООН для разрешения разногласий по киберповестке: этого не стали делать, например, США, постоянно обвиняющие Россию в систематических кибератаках и

вмешательстве в демократический процесс. Вероятно, Соединенные Штаты попросту не хотят раскрывать свои методы проведения исследований в киберсфере. Вопрос о создании специализированного международного кибертрибунала также не поднимался. В отдельных случаях установление виновных с их последующим разоблачением и предоставлением исчерпывающей доказательной базы возможно и в этой сфере. Однако установление виновных на международном уровне, когда государственным органам, которые ведут расследование, необходимо раскрыть методику сбора информации и предоставить доказательную базу на всеобщее обозрение, представляется гораздо более проблематичным.

В целом, режим контроля за распространением кибероружия не может поддерживаться лишь односторонними обвинениями в адрес какой-либо страны – он требует официального международно-правового подтверждения с целью наложения соразмерных санкций против нарушителя. Пока подобных прецедентов не было, и вряд ли они появятся в ближайшем будущем.

Позиции влиятельных государств относительно применимости международного права к киберконфликтам серьезно различаются. Так, Москва настаивает на необходимости адаптировать существующую международно-правовую базу к специфике киберпространства, в то время как Вашингтон утверждает, что уже существующее международное право полностью применимо к киберконфликтам, ссылаясь на статью 51 Устава ООН и статью 5 Вашингтонского договора (о коллективном реагировании на агрессию в отношении государства-члена НАТО). Россия и США также придерживаются разных позиций относительно использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в военных целях, распространения национального суверенитета на ИКТ-инфраструктуру и необходимости регулирования интернета на национальном уровне.

Проблему осложняют и терминологические разногласия. Так, США неоднократно обвиняли Россию в том, что, употребляя термин «информационный» и стремясь осуществлять контроль над «информационным вооружением», РФ прежде всего хочет не допустить распространения у себя политически неуютной информации и идей. США считают, что обсуждение подобных вопросов на международном уровне неуместно. В частности, об этом в резкой форме говорится в докладе Госдепартамента США «О международной безопасности в киберпространстве: модели для снижения рисков».³¹

Следует также учитывать, что создание режима контроля за распространением ядерного оружия стало возможно благодаря разрушительной силе последнего. Именно страх перед ядерной войной и взаимным уничтожением подтолкнул СССР и США к разработке и заключению серии соглашений о контроле над ядерными вооружениями. Кибероружие на данный момент не обладает столь мощной разрушительной силой, и пока накоплено слишком мало эмпирического опыта для того чтобы прогнозировать эффекты и последствия от его применения.

Так или иначе, на данный момент никто не в состоянии адекватно измерить реальный киберпотенциал того или иного государства, что крайне осложняет согласование и реализацию любых договоров по нераспространению кибероружия. К тому же в современных условиях никакое государство не откажется от такого заманчивого и доступного инструмента. Кибероружие особенно привлекательно для развивающихся государств, не имеющих значительного военного потенциала и потому заинтересованных в наличии асимметричных ресурсов для противостояния более сильным противникам.

V. Возможные пути решения проблемы

Итак, адекватно измерить реальный киберпотенциал государства пока невозможно, что лишает соглашения по контролю за распространением кибервооружений смысла. Речь может идти о создании не режима контроля за распространением кибероружия, а режима неприменения такого оружия.

В частности, имеются определенные возможности снизить стимулы для неизбирательного и разрушительного применения кибероружия. Речь может идти о запрете на осуществление кибератак против определенных объектов критической инфраструктуры.³² К таким объектам могут быть отнесены системы командования и контроля за ядерным оружием, объекты сферы здравоохранения, ядерной промышленности, космической инфраструктуры (будь то спутники или наземная космическая инфраструктура) и любые другие объекты, нарушение в работе которых может привести к угрозе жизни и здоровью людей, экологической катастрофе и т. д.

Запреты могут быть наложены и на такие кибератаки, которые имеют масштабные разрушительные последствия. Особо разрушительные кибератаки могут быть квалифицированы в качестве актов агрессии. Под эгидой ООН или в каком-либо другом формате государства могли бы взять на себя взаимные обязательства не осуществлять такие кибератаки, эффект от которых будет достигать уровня вооруженного конфликта. Отдельным государствам целесообразно провести свои «красные линии» – установить пороги допустимых эффектов и последствий кибервторжения, превышение которых повлечет за собой ответственность.

В данном случае снова возникает проблема установления ответственности, что ставит вопрос о создании в перспективе специального международного органа по расследованию киберинцидентов. Такой орган может быть сформирован под эгидой ООН с участием всех заинтересованных сторон. Важно, чтобы в рамках этого органа государства выработали общепризнанную методологию расследования кибератак, что потребует полноценного обмена опытом анализа подобных инцидентов.

Одним из возможных вариантов является создание единой глобальной базы раскрытия известных уязвимостей нулевого дня в программно-аппаратном обеспечении,³³ а также когда-либо применявшихся вредоносных программ.³⁴ Такая база должна пополняться в режиме реального времени. Своевременное реагирование, устранение «слабых мест» и создание систем защиты против известных видов оружия, а также сам факт открытости этой базы могут существенно снизить эффективность значительной части кибервооружений, нацеленных на те или иные системы и эксплуатирующих определенные уязвимости.

Оптимальным вариантом было бы добровольное согласие стран-участников на раскрытие имеющихся у них возможностей в данной сфере, что повысило бы общий уровень доверия. Так или иначе, необходимо предпринимать усилия для установления приемлемых правил поведения в киберпространстве и укрепления доверия в этой сфере.

Таким образом, России следует отказаться от идеи принятия каких-либо формальных и юридически обязывающих соглашений и установления официального правового режима контроля за распространением кибероружия по аналогии с режимом нераспространения ОМУ. В этой связи, исключение из новой редакции «Основ государственной политики Российской Федерации в области

международной информационной безопасности» от 12 апреля 2021 г. прежней формулировки «создание условий для установления международного правового режима нераспространения информационного оружия» может интерпретироваться как отход от идеи контроля над кибервооружениями. Представляется, что российским интересам в большей степени отвечало бы создание режима контроля за неприменением кибероружия.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Подробней о Договоре по открытому небу см. Sokov N. The U.S. withdrawal from the Open Skies Treaty // Pathways to Peace and Security. 2021. № 1(60). С. 133–150.

² Рощепий И. Россия и США договорились продлить СНВ-3 // Парламентская газета. 26 января 2021.

³ Wintour P. Hopes rise of breakthrough on US return to Iran nuclear deal // The Guardian. 1 April 2021.

⁴ Черненко Е.В. Рябков: Россия и США провели уже четыре раунда консультаций по кибербезопасности // Коммерсантъ. 22 июля 2021.

⁵ Закваскин А., Комарова Е. «Отыграть ситуацию»: почему в Белом доме вновь заговорили о возможности кибератак против России // RT на русском. 19.06.2021. URL: <https://russian.rt.com/world/article/874772-baiden-putin-kiberataki> (дата обращения 25.09.2021).

⁶ Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki. The White House. 21 June 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/06/21/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-june-21-2021> (accessed 25.09.2021).

⁷ Себекин С.А. Женевская кибероттепель: надейся на лучшее – готовься к худшему. Россия в глобальной политике: Мнения. 30 июня 2021. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/zhenevskaya-kiberottepel> (дата обращения 25.09.2021).

⁸ Дылевский И.Н., Запивахин В.О., Комов С.А., Коротков С.В., Петрунин А.Н. Международный режим нераспространения информационного оружия: утопия или реальность? // Военная мысль. 2014. № 10. С. 3–4.

⁹ Markoff J., Kramer A.E. U.S. and Russia differ on a Treaty for Cyberspace // The New York Times. 27 June 2009.

¹⁰ Лавров С.В. Глобальные проблемы кибербезопасности и международные инициативы России по борьбе с киберпреступностью // Внешнеэкономические связи. 28.09.2020. URL: <https://eer.ru/article/gosudarstvo/u79/2020/09/28/2944> (дата обращения 05.04.2021).

¹¹ Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года. Утверждены Президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753. URL: <http://base.garant.ru/70641072> (дата обращения 06.04.2021).

¹² Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 12 апреля 2021 г. № 213. URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/information/document114> (дата обращения 09.10.2021).

¹³ VI Московская конференция по международной безопасности. Материалы конференции. 26–27 апреля 2017 г. – М.: Министерство обороны Российской Федерации. 2017. С. 93, 107. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/14/15106557720.pdf> (дата обращения 05.04.2021).

-
- ¹⁴ Дылевский И.Н., Запихахин В.О., Комов С.А., Коротков С.В. и др. Ук. соч.
- ¹⁵ Arbatov A. New Era of Arms Control: Myths, Realities and Options. Carnegie Moscow Center Commentary. 24 October 2019. URL: <https://carnegie.ru/commentary/80172> (accessed 07.04.2021); Шарилов П.А. Информационное сдерживание: трансформация парадигмы стратегической стабильности. Российский совет по международным делам (РСМД): Аналитика и комментарии. 5 сентября 2013. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/informatsionnoe-sderzhivanie-transformatsiya-paradigmy-strat> (дата обращения 09.10.2021).
- ¹⁶ Черненко Е.В. Борьба за мир во всем кибере // Коммерсантъ. 14 марта 2021.
- ¹⁷ Там же.
- ¹⁸ Ford C.A. International security in cyberspace: new models for reducing risk // Arms Control and International Security Papers. V. 1. № 20. 2020. P. 4–5.
- ¹⁹ U.S. Cyberspace Solarium Commission Report. March 2020. Washington D.C.: U.S. Congress, 2020. P. 18. URL: https://drive.google.com/file/d/1ryMCIL_dZ30QyJFqFkf10MxIXGT4yv/view (accessed 09.04.2021).
- ²⁰ Nye J.S. Nuclear lessons for cyber security // Strategic Studies Quarterly. 2011. V. 5. № 4. P. 20, 22, 36; Карасев П.А. США наращивают киберсилы. РСМД: аналитика и комментарии. 2 августа 2017. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ssha-narashchivayut-kibersily> (дата обращения 21.09.2021).
- ²¹ Бартош А.А. Защита от неизвестного супостата // Независимое военное обозрение. 8 июля 2021; Демидов О.В., Черненко Е.В. Грозный ум на страже кибербезопасности // Индекс безопасности. 2014. Т. 20. № 3 (110). С. 157; Карасев П.А. Ук. соч.; Рождественская Я. Гонка кибервооружений ускоряется // Коммерсантъ. 12 октября 2015; Никитович Н. Стратегия и тактика кибервойн: в ожидании серьезных межгосударственных конфликтов // Information Security. 2013. № 5. URL: <https://lib.itsec.ru/articles2/cyberwar/strategiya-i-taktika-kibervoyun-v-ozhidanii-sereznyh-mezhgosudarstvennyh-konfliktov> (дата обращения 22.09.2021); Черненко Е.В. «Мы пока не так уязвимы, как американцы, но быстро их догоняем» // Коммерсантъ. 25 апреля 2011; Smeets M. How much does a cyber weapon cost? Nobody knows // Net Politics Program Blog Post. Council on Foreign Relations web-site. 21.11.2016. URL: <https://www.cfr.org/blog/how-much-does-cyber-weapon-cost-nobody-knows> (accessed 22.09.2021).
- ²² Boulanin V. Arms Production Goes Cyber: A Challenge for Arms Control. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Commentary. 30 May 2013. URL: <https://www.sipri.org/node/361> (accessed 18.09.2021); Deterrence in Cyberspace: Debating the Right Strategy with Ralph Langner and Dmitri Alperovitch. The Brookings Institution Conference Proceedings. – Washington D.C.: The Brookings Institution, 2011. P. 19. URL: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2012/04/20110920_cyber_defense.pdf (accessed: 09.09.2021); Geers K. The challenge of cyber attack deterrence // Computer Law & Security Review. 2020. № 26. P. 299; Карасев П.А. Ук. соч.
- ²³ Nye J.S. Deterrence and dissuasion in cyberspace // International Security. Winter 2016/2017. V. 41. № 34. P. 61.; Borghard E.D., Loneragan S.W. Why are there no cyber arms control agreements? // Net Politics Program Blog Post. Council on Foreign Relations web-site. 16.01.2018. URL: <https://www.cfr.org/blog/why-are-there-no-cyber-arms-control-agreements> (accessed 20.09.2021).
- ²⁴ Deterrence in Cyberspace. P. 19; Шарилов П.А. Ук. соч.
- ²⁵ Blank S. Can information warfare be deterred? // Information Age Anthology. V. III: The Information Age Military. Eds. D.S.Alberts and D.S.Papp. – Washington D.C.: Command and Control Research Program, 2001. P. 139; Goodman W. Cyber deterrence: tougher in theory than in practice? // Strategic Studies Quarterly. 2010. V. 4. № 3. P. 116, 128; Nye J.S. Nuclear lessons for cyber security. P. 20; Sterner E. Retaliatory deterrence in cyberspace // Strategic Studies Quarterly. 2011. V. 5. № 1. P. 73.

²⁶ Boulanin V. Op. cit.

²⁷ Borghard E.D., Lonergan S.W. Op. cit.

²⁸ “Backdoor” («черный ход») – дефект алгоритма, который намеренно встраивается в него разработчиком и позволяет получить несанкционированный доступ к данным или удалённому управлению операционной системой и компьютером в целом.

²⁹ «Логическая бомба» – вредоносное программное обеспечение, которое активируется ответом на какое-либо событие, например, на запуск пользователем того или иного приложения, посещение целевого веб-сайта, или наступлением определенной даты (и времени).

³⁰ Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации ETS № 185. Будапешт, 23 ноября 2001 г. Статья 32. Трансграничный доступ к хранящимся компьютерным данным с соответствующего согласия или к общедоступным данным. URL: <http://base.garant.ru/4089723/b3975f01ce8b0eb0c9b11526d9b4c7bf> (дата обращения 10.04.2021).

³¹ Ford C.A. Op. cit. P. 4–5.

³² Ромашкина Н.П., Марков А.С., Стефанович Д.В. Международная безопасность, стратегическая стабильность и информационные технологии. – М.: ИМЭМО РАН, 2020. С. 91; VI Московская конференция по международной безопасности. С. 93; Толстухина А. Ракета в ответ на кибератаку? // Международная жизнь. 30.01.2017. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/16811> (дата обращения: 13.09.2021); Шариков П.А. Информационные угрозы и контроль над вооружениями: возможен ли диалог между Россией и США? Международный дискуссионный клуб «Валдай»: Мнения экспертов. 20 ноября 2020. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/informatsionnye-ugrozy-i-kontrol-nad-vooruzheniyami> (дата обращения 12.04.2021); Nye J.S. Deterrence and dissuasion in cyberspace. P. 61; Nye J.S. The world needs an arms control treaty for cybersecurity // The Washington Post. 1 October 2015; Futter A. What Does Cyber Arms Control Look Like? Four Principles for Managing Cyber Risk. European Leadership Network (ELN) Global Security Brief. June 2020. – London: ELN, 2020. P. 5, 7. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/06/Cyber-arms-control.pdf> (accessed 13.04.2021); Ford C.A. The trouble with cyber arms control // The New Atlantis. 2010. № 29. P. 52–67; Giles M. We need a cyber arms control treaty to keep hospitals and power grids safe from hackers // MIT Technology Review. 01.10.2018. URL: <https://www.technologyreview.com/2018/10/01/139955/we-need-a-cyber-arms-control-treaty-to-keep-hospitals-and-power-grids-safe-from-hackers> (accessed 13.04.2021).

³³ Уязвимость нулевого дня – программная уязвимость, обнаруженная злоумышленниками до того, как о ней узнали производители компьютерной программы.

³⁴ Nye J.S. The world needs an arms control treaty for cybersecurity.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Бартош А.А. Защита от неизвестного супостата // Независимое военное обозрение. 8 июля 2021.
- Демидов О.В., Черненко Е.В. Грозный ум на страже кибербезопасности // Индекс безопасности. 2014. Т. 20. № 3 (110). С. 153–158. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/12/14116651340.pdf> (дата обращения 21.09.2021).
- Дылевский И.Н., Запихахин В.О., Комов С.А., Коротков С.В., Петрунин А.Н. Международный режим нераспространения информационного оружия: утопия или реальность? // Военная мысль. 2014. № 10. С. 3–12.
- Карасев П.А. США наращивают киберсилы. Российский совет по международным делам: аналитика и комментарии. 2 августа 2017. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ssha-narashchivayut-kibersily> (дата обращения 21.09.2021).

-
- Ромашкина Н.П., Марков А.С., Стефанович Д.В. Международная безопасность, стратегическая стабильность и информационные технологии. – М.: ИМЭМО РАН, 2020. 98 с.
- Себекин С.А. Женевская кибероттепель: надейся на лучшее – готовься к худшему // Россия в глобальной политике: Мнения. 30 июня 2021. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/zhenevskaya-kiberottepel> (дата обращения 25.09.2021).
- Толстухина А. Ракета в ответ на кибератаку? // Международная жизнь. 30.01.2017. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/16811> (дата обращения: 13.09.2021).
- Шариков П.А. Информационное сдерживание: трансформация парадигмы стратегической стабильности // Российский совет по международным делам (РСМД): Аналитика и комментарии. 5 сентября 2013. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/informatsionnoe-sderzhivanie-transformatsiya-paradigmy-strat> (дата обращения 07.04.2021).
- Шариков П.А. Информационные угрозы и контроль над вооружениями: возможен ли диалог между Россией и США? Международный дискуссионный клуб «Валдай»: Мнения экспертов. 20 ноября 2020. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/informatsionnye-ugrozy-i-kontrol-nad-vooruzheniyami> (дата обращения 12.04.2021).
- VI Московская конференция по международной безопасности. Материалы конференции. 26–27 апреля 2017. – М: Министерство обороны Российской Федерации. 2017. 178 с. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/14/15106557720.pdf> (дата обращения 05.04.2021).
- Arbatov A. New Era of Arms Control: Myths, Realities and Options. Carnegie Moscow Center Commentary. 24 October 2019. URL: <https://carnegie.ru/commentary/80172> (accessed 07.04.2021).
- Blank S. Can information warfare be deterred? // Information Age Anthology. V. III: The Information Age Military. Eds. D.S.Alberts and D.S.Papp. – Washington D.C.: Command and Control Research Program, 2001. P. 125–157.
- Boulanin V. Arms Production Goes Cyber: A Challenge for Arms Control. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Commentary. 30 May 2013. URL: <https://www.sipri.org/node/361> (accessed 18.09.2021).
- Ford C.A. International Security in Cyberspace: New Models for Reducing Risk. Arms Control and International Security Papers. V. 1. № 20. 2020. 8 p. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/10/T-paper-series-Cybersecurity-Format-508.pdf> (accessed 09.04.2021).
- Ford C.A. The trouble with cyber arms control // The New Atlantis. 2010. № 29. P. 52–67.
- Futter A. What Does Cyber Arms Control Look Like? Four Principles for Managing Cyber Risk. European Leadership Network (ELN) Global Security Brief. June 2020. – London: ELN, 2020. 10 p. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/06/Cyber-arms-control.pdf> (accessed 13.04.2021).
- Geers K. The challenge of cyber attack deterrence // Computer Law & Security Review. 2010. № 26. P. 298–303. DOI: 10.1016/j.clsr.2010.03.003.
- Goodman W. Cyber deterrence: tougher in theory than in practice? // Strategic Studies Quarterly. 2010. V. 4. № 3. P. 102–135.
- Nye J.S. Deterrence and dissuasion in cyberspace // International Security. Winter 2016/2017. V. 41. № 34. P. 44–71. DOI: 10.1162/ISEC_a_00266.
- Nye J.S. Nuclear lessons for cyber security // Strategic Studies Quarterly. 2011. V. 5. № 4. P. 18–38.
- Sokov N. The U.S. withdrawal from the Open Skies Treaty // Pathways to Peace and Security. 2021. № 1(60). P. 133–150. DOI: 10.20542/2307-1494-2021-1-133-150
- Stern E. Retaliatory deterrence in cyberspace // Strategic Studies Quarterly. V. 5. № 1. 2011. P. 62–80.
- U.S. Cyberspace Solarium Commission Report. March 2020. Washington D.C.: U.S. Congress, 2020. 182 p. URL: https://drive.google.com/file/d/1ryMCIL_dZ30QyJFqFkkf10MxIXJGT4yv/view (accessed 09.04.2021).

BIBLIOGRAPHY

- Arbatov A. (2019). *New Era of Arms Control: Myths, Realities and Options*. Carnegie Moscow Center Commentary. 24 October. URL: <https://carnegie.ru/commentary/80172> (accessed 09.04.2021).
- Bartosh A.A. (2021). Zashchita ot neizvestnogo supostata [Protection from an unknown adversary]. *Nezavisimoe voennoe obozrenie*. July 8.
- Blank S. (2001). Can information warfare be deterred? In: *Information Age Anthology. Volume III: The Information Age Military*. Eds. D.S.Alberts and D.S.Papp. Washington: Command and Control Research Program. P. 125–157.
- Boulanin V. (2013). *Arms Production Goes Cyber: A Challenge for Arms Control*. Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Commentary. 30 May. URL: <https://www.sipri.org/node/361> (accessed: 18.09.2021).
- Demidov O.V., Chernenko E.V. (2014). Grozniy um na strazhe kiberbezopasnosti [A formidable mind on guard for cybersecurity]. *Indeks bezopasnosti*. V. 20. No. 3 (110). P. 153–158. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/12/14116651340.pdf> (accessed 21.09.2021).
- Dylevskiy I.N., Zapivakhin V.O., Komov S.A., Korotkov S.V., and Petrunin A.N. (2014). Mezhdunarodnyi rezhim nerasprostraneniya informatsionnogo oruzhiya: utopiya ili real'nost'? [International regime for non-proliferation of information weapons: utopia or reality?]. *Voennaya mysl'*. [Military Thought]. No. 10. P. 3–12.
- Ford C.A. (2020). *International Security in Cyberspace: New Models for Reducing Risk*. Arms Control and International Security Papers. V. 1. No. 20. 8 p. URL: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/10/T-paper-series-Cybersecurity-Format-508.pdf> (accessed 09.04.2021).
- Ford C.A. (2010). The trouble with cyber arms control. *The New Atlantis*. No. 29. P. 52–67.
- Futter A. (2020). *What Does Cyber Arms Control Look Like? Four Principles for Managing Cyber Risk*. European Leadership Network (ELN) Global Security Brief. June. London: ELN. 10 p. URL: <https://www.europeanleadershipnetwork.org/wp-content/uploads/2020/06/Cyber-arms-control.pdf> (accessed 13.04.2021).
- Geers K. (2010). The challenge of cyber attack deterrence. *Computer Law & Security Review*. No. 26. P. 298–303. DOI: 10.1016/j.clsr.2010.03.003.
- Goodman W. (2010). Cyber Deterrence. Tougher in theory than in practice? *Strategic Studies Quarterly*. V. 4. No. 3. P. 102–135.
- Karasev P.A. (2017). *SShA narashchivayut kibersily* [The U.S. is building up its cyber power]. Russian International Affairs Council: Analytics and Commentaries. August 2. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/ssha-narashchivayut-kibersily/> (accessed 21.09.2021).
- Nye J.S. (2016/2017). Deterrence and dissuasion in cyberspace. *International Security*. V. 41. No. 34. P. 44–71. DOI: 10.1162/ISEC_a_00266.
- Nye J.S. (2011). Nuclear lessons for cyber security. *Strategic Studies Quarterly*. V. 5. No. 4. P. 18–38.
- Romashkina N.P., Markov A.S., and Stefanovich D.V. (2020). Mezhdunarodnaya bezopasnost', strategicheskaya stabil'nost' i informatsionnyie tekhnologii [International security, strategic stability, and information technologies]. Moscow: Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS). 98 p.
- Sebekin S.A. (2021). *Zhenevskaya kiberottepel': nadeisya na luchshee – gotov'sya k khudshemu* [Geneva cyber thaw: hope for the best – prepare for the worst]. Russia in Global Politics: Opinions. June 30. URL: <https://globalaffairs.ru/articles/zhenevskaya-kiberottepel> (accessed 25.09.2021).
- Sharikov P.A. (2013). *Informatsionnoye sderzhivaniye: transformatsiya paradigmy strategicheskoi stabil'nosti* [Information deterrence: transformation of the strategic stability paradigm]. Russian International Affairs Council: Analytics and Commentaries. September 5. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/informatsionnoe-sderzhivanie-transformatsiya-paradigmy-strat> (accessed 07.04.2021).
- Sharikov P.A. (2020) *Informatsionnyie ugrozy i kontrol' nad vooruzheniyami: vozmozhen li dialog mezhdru Rossiej i SShA?* [Information threats and arms control: Is the Russia-U.S. dialogue possible?]. Valdai International Discussion Club: Expert Opinions. November 20. URL: <https://ru.valdaiclub.com/a/highlights/informatsionnye-ugrozy-i-kontrol-nad-vooruzheniyami> (accessed 12.04.2021).
- (2017). *VI Moskovskaya konferentsiya po mezhdunarodnoi bezopasnosti* [VI Moscow Conference on International Security: Conference materials]. 26–27 April. Moscow: Ministry of Defense of the

-
- Russian Federation. 178 p. URL: <http://www.pircenter.org/media/content/files/14/15106557720.pdf> (accessed 05.04.2021).
- Sokov N. (2021). The U.S. withdrawal from the Open Skies Treaty. *Pathways to Peace and Security*. No. 1 (60). P. 133–150. DOI: 10.20542/2307-1494-2021-1-133-150.
- Sterner E. (2011). Retaliatory deterrence in cyberspace. *Strategic Studies Quarterly*. V. 5. No. 1. P. 62–80.
- Tolstukhina A. (2017). Raketa v otvet na kiberataku? [A missile in response to a cyberattack?]. *Mezhdunarodnaya zhizn'* [International Affairs]. January 30. URL: <https://interaffairs.ru/news/show/16811> (accessed 13.09.2021).
- (2020). U.S. Cyberspace Solarium Commission Report. March. Washington D.C.: U.S. Congress. 182 p. URL: https://drive.google.com/file/d/1ryMCIL_dZ30QyjFqFkkf10MxIXJGT4yv/view (accessed 09.04.2021).

ПАНДЕМИЯ COVID-19 И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФАКТОРЫ ВАКЦИННОЙ ПОЛИТИКИ ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Вера Смирнова *

Российский национальный исследовательский
медицинский университет имени Н.И.Пирогова

ORCID: 0000-0003-1035-3064

© В.Смирнова, 2021 г.

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-153-173

Аннотация В статье рассматривается ситуация с зарубежными поставками вакцин от COVID-19 в постсоветские страны Центральной Азии. Отмечается, что страны региона сделали ставку на диверсификацию поставок, что соответствует многовекторности их внешнеполитических курсов. Первоначально преимущество в доступе к вакцинам имели наиболее платежеспособные центральноазиатские страны – Казахстан и Туркменистан, однако, начиная с весны и лета 2021 г., возрастающую роль стали играть поставки из Китая, а затем западных вакцин при содействии ряда международных организаций и программ (ЮНИСЕФ, Азиатского банка развития, COVAX). Казахстан и Узбекистан наладили собственное производство российской вакцины, а Узбекистан также производит вакцину, разработанную в КНР. Сделан вывод о том, что конъюнктура поставок вакцин в регион определяется, в первую очередь, коммерческими и гуманитарными соображениями, тогда как геополитическое соперничество стран-поставщиков пока заметной роли не играет.

Ключевые слова COVID-19, вакцина, вакцинная дипломатия, «Спутник V», «Pfizer/BioNTech», «Sinovac», Sinopharm», «AstraZeneca», COVAX, Центральная Азия, Казахстан, Узбекистан, Кыргызстан, Таджикистан

Title The COVID-19 pandemic and international factors of post-Soviet Central Asian states' vaccine policies

Abstract The article examines the politics of international supplies of anti-COVID-19 vaccines to the post-Soviet countries of Central Asia. These countries have focused on the diversification of vaccine supplies, in line with their multi-vector foreign policies. Initially, the richest countries in the region, Kazakhstan and Turkmenistan, had an advantage in access to vaccines. However, eventually vaccine supplies from China and then from Western countries (facilitated by such

* Вера Александровна Смирнова – старший преподаватель кафедры гуманитарных наук Российского национального исследовательского медицинского университета им. Н.И.Пирогова, кандидат исторических наук.

Vera Smirnova is a Senior Lecturer at the Department of Humanities, Pirogov Russian National Research Medical University, Moscow.

international organizations and programs as UNICEF, Asian Development Bank, and COVAX) started to arrive in the Spring and Summer of 2021. Kazakhstan and Uzbekistan have established their own production of the Russian vaccine, while Uzbekistan also produces a vaccine developed in China. The main conclusion is that the supply of vaccines to the region is determined, first and foremost, by commercial and humanitarian considerations, while geopolitical rivalries among the supplying countries have not played a significant role so far.

Keywords COVID-19, вакцина, vaccine diplomacy, Sputnik V, Pfizer/BioNTech, Sinovac, Sinopharm, AstraZeneca, COVAX, Central Asia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Uzbekistan

I. Введение

По официальным данным, за время пандемии COVID-19 в пяти постсоветских центральноазиатских республиках с населением около 59 миллионов человек, число переболевших коронавирусной инфекцией составило более 1 миллиона, а более 20 тысяч человек погибли.¹ Следует учитывать, что статистический уровень коронавирусной летальности в Казахстане и Киргизии примерно соответствует мировому уровню, в то время как статистические показатели остальных трех стран региона выглядят не вполне правдоподобными. В Узбекистане относительный уровень коронавирусной летальности в 13 раз, а в Таджикистане – в 51 раз ниже казахстанского.² Власти Туркменистана вообще отрицают наличие в стране заболевших коронавирусной инфекцией.

Как и в других странах, в центральноазиатских республиках надежду на победу над эпидемией в 2021 г. во многом связывали с вакцинацией. В регионе внимательно следили за разработкой вакцин против коронавируса и старались использовать все доступные возможности для их получения. Эта задача отчасти облегчалась тем, что крупные поставщики вакцин на международный рынок (Россия, Китай и США) в постсоветский период имеют серьезные политические и экономические интересы в Центральной Азии и проводят там активную политику.

В статье рассматриваются ключевые международные факторы «вакцинной политики» постсоветских государств Центральной Азии. Ввиду крайней скудности доступной информации, политика Туркменистана рассматривается лишь фрагментарно и эпизодически. В какой степени на решения о закупке тех или иных вакцин влияли конъюнктурные и прагматические соображения, специфика общественного мнения государств-покупателей? Насколько действия поставщиков вакцин зависели от внешнеполитических курсов соответствующих государств и от эпидемической ситуации в них?

Источниковой базой статьи послужили документы органов власти центральноазиатских республик, международных организаций и представительств зарубежных государств в странах Центральной Азии, а также новостные сообщения СМИ.

II. Россия и Центральная Азия: прагматизм прежде всего

Казахстан быстрее остальных государств региона получил российскую вакцину «Гам-КОВИД-Вак» (торговая марка «Спутник V»)³. Это было вполне закономерно, учитывая как платежеспособность Казахстана, так и связывающие его с Россией тесные политические и экономические отношения.

По всей видимости, Казахстан внимательно следил за ходом испытаний «Спутника V». 7 августа 2020 г., за несколько дней до регистрации вакцины в РФ, на официальном сайте Президента Республики Казахстан (РК) уже были опубликованы данные о планах по организации совместного с РФ производства «Спутника V».⁴ 12 августа, на следующий день после регистрации вакцины в России, президент РК К.-Ж.Токаев направил поздравительную телеграмму президенту РФ В.Путину. В тот же день было объявлено о планах отправки в Москву казахстанской правительственной делегации для обсуждения вопросов закупки вакцины.⁵ Уже к началу сентября 2020 г. между российским Фондом прямых инвестиций и казахстанским предприятием ТОО «СК-Фармация» было подписано соглашение о взаимопонимании, в котором отмечалась предварительная потребность в закупке Казахстаном порядка 2 млн доз.⁶ Таким образом, хотя фактическое сотрудничество осуществлялось на уровне конкретных предприятий-производителей вакцины, решения о налаживании взаимодействия принимались на самом высоком государственном уровне и в значительной мере определялись общим характером двухсторонних межгосударственных отношений. Косвенным свидетельством доверия к российскому препарату может служить то, что нынешний и бывший президенты РК – К.Токаев (в апреле 2021 г.) и Н.Назарбаев (в июне 2021 г.) – вакцинировались именно «Спутником V».

Налаживание производства «Спутника V» в Казахстане оказалось более сложной задачей, чем первоначально предполагалось. Возникшие проблемы представители сторон попытались решить на высшем уровне. 16 ноября 2020 г. стало известно, что главы Казахстана и России обсудили необходимость строительства завода по производству российской вакцины.⁷ В итоге, производство было запущено в декабре 2020 г. на базе Карагандинского фармацевтического комплекса (КФК).⁸ В феврале 2021 г. началась отгрузка готовой вакцины, произведенной из российского сырья на мощностях КФК. По состоянию на август 2021 г. предприятие изготовило около 5 млн доз препарата.⁹ По состоянию на февраль 2021 г., на производство вакцины на базе КФК из госбюджета Казахстана было выделено 15 млрд 175 млн тенге (более 35 млн долларов США в эквиваленте).¹⁰

Показательно, что КФК является частью ТОО «НеоТекФарм». С российской стороны совладельцем данного предприятия является российский миллиардер В.Харитонин, компания которого («Фармстандарт») произвела около 82% от общего объема вакцины «Спутник V» в России.¹¹ С казахстанской стороны в качестве владельца фигурирует один из богатейших бизнесменов страны К.Боранбаев – сват дочери первого президента РК Н.Назарбаева Дариги. Не исключено, что взаимовыгодное партнерство влиятельных российских и казахстанских бизнесменов явилось одним из ключевых факторов, сыгравших роль в продвижении «Спутника» на казахстанском рынке. При этом К.Боранбаев отрицал влияние родственных связей на выбор его предприятия в качестве базового для производства вакцины, называя производство социальным, а не коммерческим проектом.¹²

По состоянию на конец ноября 2021 г., в Казахстане было полностью вакцинировано почти 8,5 млн человек. Данных о том, сколько казахстанцев вакцинировалось именно «Спутником V», найти не удалось. При этом вакцинацию в РК неоднократно приостанавливали из-за проблем с поставками российского сырья.¹³ В ходе вакцинации у Казахстана возникли и внутренние проблемы, включая логистические сложности и нехватку холодильного оборудования для хранения вакцины в ряде регионов,¹⁴ из-за чего, по признанию К.-Ж.Токаева,

примерно в 30% прививочных пунктов вакцина хранилась с нарушениями температурного режима.¹⁵

Подобно Казахстану, Туркменистан не испытывал явных финансовых проблем при закупке зарубежных вакцин. Неудивительно, что эта страна также относительно быстро договорилась с Россией о закупках «Спутника V». Кроме того, Туркменистан принял решение о закупках не столь популярной российской вакцины «ЭпиВакКорона». Информация по объемам и датам поставок обнаружена не была.¹⁶

В отличие от поставившего (по крайней мере, на первых порах) на «Спутник V» Казахстана, Узбекистан сделал главную ставку на сотрудничество не с Россией, а с Китаем. Свою роль в принятии такого решения могло сыграть то обстоятельство, что у России не хватало производственных мощностей для быстрого обеспечения всех зарубежных потребностей и договоренностей. В то время как первоначальные обязательства российского РФПИ по поставкам в Узбекистан, озвученные в сентябре 2020 г., составляли 35 млн доз,¹⁷ в реальности, почти год спустя (к июлю 2021 г.) было поставлено всего лишь 720500 доз.¹⁸ Сотрудничество с РФ в данной сфере не прекратилось, однако, полностью. Узбекистан переориентировался на собственное производство «Спутника V»: в сентябре 2021 г. предприятие «Jurabek Laboratories» начало производить российскую вакцину в городе Алмалык Ташкентской области, а в октябре препарат стал поступать на внутренний рынок. Предполагается, что предприятие сможет выпускать до 2 млн доз в месяц.¹⁹ Между тем, в октябре 2021 г. появилось сообщение о том, что представители Федерального медико-биологического агентства РФ выезжали в Ташкент для обследования и вакцинации 10 тысяч рабочих, собиравшихся трудоустроиться в России.²⁰

Особенно сложная ситуация с доступом к вакцинам сложилась в Кыргызстане, который стал получать сколько-нибудь значительные объемы вакцин лишь летом-осенью 2021 г. При этом, подобно Казахстану с Узбекистаном, Кыргызстан внимательно следил за испытаниями «Спутника V» и еще в августе 2020 г. сделал запрос о поставках российской вакцины сразу после объявления о ее регистрации.²¹ В январе 2021 г. Кыргызстан обратился к властям РФ с просьбой прислать 500 тысяч доз «Спутника V»,²² однако даже к июню 2021 г. получил в общей сложности лишь поставленные двумя партиями 100 тысяч доз.²³

Аналогично Казахстану и Узбекистану, Кыргызстан рассматривал возможности запуска собственного производства «Спутника V» и вел по этому поводу переговоры в Москве. Однако на момент написания статьи данная идея не была реализована. Вероятными причинами задержки могли стать недостаточный уровень технологического развития фармацевтической отрасли страны (киргизские предприятия ранее не производили вакцин)²⁴ или отсутствие инвесторов.

Кыргызстан пытался получить «Спутник», производившийся в Караганде, поскольку республика не могла позволить себе оплату авиарейсов из России, в то время как для транспортировки из Казахстана хватило бы автотранспорта и рефрижераторов.²⁵ Казахстанские власти, однако, соглашались поставлять вакцину только после выхода карагандинского предприятия на производство в достаточно больших объемах (примерно 600 тысяч в месяц, в то время как в июне объем производства составлял лишь 100 тысяч доз).²⁶ Таким образом, сотрудничество между соседними центральноазиатскими странами в сфере обеспечения вакцинами наладить пока не удалось.

Подобно Кыргызстану, Таджикистан рассчитывал на гуманитарные поставки вакцины из России. Еще в январе 2021 г. вакцину получили 1100 дислоцированных

на территории этой страны военнослужащих 201-й российской военной базы,²⁷ а в марте на базу было доставлено еще 3300 доз как для самих военнослужащих, так и для членов их семей.²⁸ Однако, несмотря на обсуждение вопроса о масштабных поставках вакцины в Таджикистан на переговорах самого высокого уровня, результаты пока оказались довольно скромными. В мае 2021 г. президенты двух стран договорились о безвозмездных поставках «Спутника V» в Таджикистан, а 13 августа в аэропорт г. Душанбе было доставлено 50 тысяч доз вакцины в качестве гуманитарной помощи.²⁹ Кроме того, в СМИ появлялась информация о распределении примерно 3000 доз среди высших чиновников Таджикистана.³⁰ Такого объема было, однако, недостаточно для нужд республики. Испытывая нехватку средств, Таджикистан пытался использовать для приобретения «Спутника» средства зарубежных грантов, однако на них, в соответствии с правилами, можно было закупать только те вакцины, которые получили одобрение Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).³¹ Между тем, по состоянию на декабрь 2021 г., «Спутник V» такого одобрения не получил.

III. Китай – крупнейший поставщик вакцины для стран региона

Располагая мощной научно производственной базой, Китай сумел быстро разработать вакцины против вируса COVID-19. По состоянию на лето 2021 г. разрешение на испытания от Государственного управления по надзору за продуктами и лекарствами КНР получили 22 вакцины.³² Две из них, “Sinopharm” и “CoronaVac”, в мае и июне 2021 г. были одобрены ВОЗ для экстренного применения.

Вакцинная дипломатия КНР быстро приобрела глобальный масштаб. К сентябрю 2021 г. КНР предоставила более сотни стран и международных организаций 1,2 млрд доз вакцин и концентратов против COVID-19.³³ Такого рода усилия не были чем-то принципиально новым, поскольку «медицинская дипломатия» уже довольно давно является частью внешней политики КНР.³⁴ Вопреки опасениям западных аналитиков относительно того, что Китай станет использовать поставки своих вакцин в качестве рычага давления на их получателей, в Центральной Азии свидетельств подобного давления пока не наблюдалось. Прагматизмом отличается китайская вакцинная дипломатия и в других регионах мира: например, Индонезия не поддерживает китайскую позицию по проблеме Южно-Китайского моря, но при этом получает значительные объемы вакцины “CoronaVac”.³⁵

Именно китайские вакцины составили более 70% от общего числа вакцин, полученных центральноазиатскими государствами.³⁶ Столь масштабные поставки отчасти можно считать следствием тесного сотрудничества КНР со странами региона: Китай импортирует углеводороды из Казахстана, Узбекистана и Туркменистана, инвестирует в добычу полезных ископаемых в регионе и предоставляет центральноазиатским государствам кредиты на развитие. При этом отношение населения стран региона к КНР неоднозначно в связи с распространенностью теорий заговора о якобы проводимом Китаем курсом на «ползучую оккупацию» сопредельных территорий и появляющейся информацией о деятельности так называемых лагерей перевоспитания для китайских уйгуров.

Ряд экспертов отмечает экстраполяцию недоверия к китайскому государству на отношение к китайским вакцинам, хотя уровень доверия к отечественным препаратам в тех же странах (например, в Казахстане) был еще более низким. Весной 2021 г. в казахстанских социальных сетях появились слухи о том, что

китайскую антиковидную вакцину “Sinovac” якобы выдают за казахстанскую разработку, приклеивая новые этикетки на ампулы с китайским препаратом.³⁷

Вместе с тем, конъюнктура рынка и ряд других обстоятельств поддерживали в Центральной Азии спрос именно на китайские вакцины. Очереди на приобретение западных вакцин на много месяцев вперед, перебои с поставками вакцины из России и трудности налаживания местного производства побуждали государства региона искать альтернативных поставщиков. В апреле президент Казахстана К.Токаев сетовал, что из-за нехватки вакцины Казахстан вынужден соглашаться на невыгодные финансовые условия для ускорения поставок.³⁸ Важным фактором выбора китайских вакцин также стали их дешевизна и отсутствие особо жестких требований к температурному режиму перевозки и хранения. В таких условиях на китайские вакцины возник серьезный спрос, который мог быть частично удовлетворен китайскими поставщиками.

В конце апреля 2021 г. Казахстан закупил миллион доз вакцины “Sinopharm”, выпущенной в ОАЭ под торговым названием “Hayat-Vax”.³⁹ В июне РК импортировала 500 тысяч доз вакцины “Coronavac” от китайской компании “Sinovac”,⁴⁰ а в августе – 4 млн доз “VeroCell” от компании “Sinopharm”.⁴¹

Сотрудничество КНР с Узбекистаном в этой сфере оказалось еще более широкомасштабным. Первой зарегистрированной в Узбекистане вакциной от коронавируса стала трехдозная “ZF2001” от китайской компании “Anhui Zhifei Longcom Biopharmaceutical”, разработанная совместно с институтом микробиологии Китайской академии наук.⁴² За активное участие узбекских граждан⁴³ в испытаниях вакцины (7000 добровольцев) “Zhifei Longcom”, по-видимому, дала согласие⁴⁴ позиционировать ввозимый в Узбекистан продукт как узбекско-китайскую вакцину под брендом “ZF-UZ-VAC-2001”. Узбекистан получал эту вакцину по специальной цене, которая по условиям соглашений, не раскрывалась. Вакцинация началась в апреле,⁴⁵ а к середине осени 2021 г. Узбекистан получил почти 26 млн доз “ZF2001”.⁴⁶ В сентябре 2021 г. узбекистанская компания “Jurabek Laboratories” запустила производство “ZF2001” на территории республики⁴⁷. Кроме того, в октябре Узбекистан получил из Турции 200 тысяч доз “Sinovac” на безвозмездной основе,⁴⁸ в том же месяце при посредничестве Детского фонда ООН (ЮНИСЕФ) в рамках глобальной программы COVAX⁴⁹ в страну прибыли 1,78 млн доз той же вакцины.⁵⁰

Как отмечалось выше, дефицит бюджета Кыргызстана был столь острым, что денег не было не только на покупку вакцин, но даже на их доставку. В марте в Кыргызстан поступило 150 тысяч доз вакцины “Sinopharm” на бесплатной основе,⁵¹ причем китайская сторона сама оплатила транспортные расходы в размере 154 тысяч долларов. Гуманитарная поставка второй партии объемом в 150 тысяч доз в мае была задержана, поскольку у министерства здравоохранения Кыргызстана вновь не оказалось средств на оплату транспортировки,⁵² что усугублялось отсутствием регулярных авиарейсов между Кыргызстаном и КНР. В итоге препарат пришлось доставлять через Турцию с помощью ЮНИСЕФ.⁵³ Летом стало известно, что Всемирный банк принял решение о выделении Кыргызстану 20 млн долларов на вакцину и оборудование,⁵⁴ благодаря чему за июль и август 2021 г. Кыргызстану удалось дополнительно закупить 2 млн 350 тысяч доз вакцины “Sinopharm”.⁵⁵ Еще 111 тысяч доз Кыргызстану удалось получить в рамках программы COVAX в октябре 2021 г.⁵⁶ Как и Узбекистан, Кыргызстан получил вакцину “Sinovac” (в объеме 150 тысяч доз) в дар от правительства Турции осенью 2021 г.⁵⁷

Наконец, в июне 2021 г. Таджикистан получил из Китая 300 тысяч доз вакцины “CoronaVac” при поддержке ООО «Горно-промышленная компания Таджикистана и Китая».⁵⁸ Еще 2 млн доз этого же препарата были переданы стране в июле в качестве гуманитарной помощи,⁵⁹ а в августе и ноябре в страну поступило по 500 тысяч доз.⁶⁰ Значительная часть этих поставок была профинансирована в рамках проекта «Поддержка вакцинации против COVID-19 в рамках Фонда доступа к вакцинам в Азиатско-Тихоокеанском регионе». Общая стоимость реализации проекта составила 26,8 млн долларов, из них 25 млн были выделены за счет гранта Азиатского банка развития и 1,8 млн профинансированы правительством Таджикистана.⁶¹

IV. Западные вакцины в Центральной Азии

Вакцины против COVID-19, разработанные на Западе, появились в постсоветской Центральной Азии летом 2021 г. уже после того, как западные страны вакцинировали значительную часть собственного населения. В отличие от Китая и России, для стран Западной Европы и США внутренние интересы в данном случае оказались важнее внешнеполитических. Кроме того, КНР, которая могла себе позволить тактику “Zero-COVID” (отправку на карантин больших групп населения в случае выявления отдельных заболевших), удалось добиться низкого уровня заболеваемости коронавирусной инфекцией, что позволило этой стране экспортировать вакцину без значительного ущерба для интересов собственного населения.

В этих условиях политика Китая и России, выразивших готовность делиться своими запасами вакцины с другими странами, вызвала критику на Западе. Эксперты трактовали подходы Москвы и Пекина исключительно в русле наступательной вакцинной дипломатии, в ряде случаев определяя их действия как «войну вакцин»⁶² и совершенно отказывая им в наличии каких-либо идеалистических мотивов. Некоторые эксперты дошли до сравнения сложившейся ситуации с послевоенной, напоминая, что зимой 1947–1948 г. Чехословакия безуспешно просила США о поставках продовольствия и что решение И.Сталина предоставить стране 300 тысяч тонн пшеницы привело к установлению в ней коммунистического режима.⁶³

США и другие западные страны активизировали поставки вакцин в центральноазиатский регион позже России и Китая. В контексте общего снижения американского интереса к этому региону, отмечаемого многими аналитиками,⁶⁴ можно предположить, что готовность США осуществить поставки крупных партий вакцины на безвозмездной основе во многом объясняется имиджевыми и гуманитарными соображениями. Как и для РФ и КНР, для стран Запада безвозмездная помощь другим странам в доступе к вакцинам была не только гуманитарной акцией с применением «мягкой силы», но и движением в сторону восстановления экономики и укрепления безопасности во взаимозависимом мире.⁶⁵

Среди западных стран США приняли на себя особенно широкие обязательства по помощи другим странам в борьбе с пандемией, пообещав безвозмездно предоставить 1,1 млрд доз вакцин.⁶⁶ Центральноазиатские страны со средним и невысоким уровнем дохода оказались среди бенефициаров данной инициативы.

Особую роль в американских и других западных гуманитарных и коммерческих поставках, предназначенных для противодействия пандемии

COVID-19, играли поставки западных мРНК вакцин⁶⁷ компаний “Pfizer-BioNTech” и “Moderna”. Векторная вакцина⁶⁸ “Johnson & Johnson”, по составу совпадающая с первым компонентом российской вакцины «Спутник V», вышла на рынок несколько позже, чем другие американские вакцины, и в гуманитарных поставках в Центральную Азию особой роли пока не играла.

Западные вакцины против COVID-19 вызвали ажиотажный спрос во всем мире, который не был удовлетворен существующими мощностями для их производства. В числе потенциальных покупателей оказался и Казахстан. Весной 2021 г. министр здравоохранения РК А.Цой заявлял,⁶⁹ что республика пытается закупить вакцины за рубежом, ведя переговоры с западными производителями “Pfizer-BioNTech”, “Johnson & Johnson” и “Moderna”,⁷⁰ но в условиях повышенного спроса и дефицита получить эти вакцины оказалось непросто. В результате, лишь в ноябре 2021 г. в Казахстан поступили первые 645 тысяч из более 4 млн заказанных доз вакцины “Pfizer-BioNTech”.⁷¹

Более доступной оказалась шведско-британская вакцина “AstraZeneca”, однако к лету 2021 г. Казахстан решил отказаться от ее закупки⁷² из-за резонансных, пусть и крайне редких (15 на 1 млн доз)⁷³ случаев тромбоза в других странах. В отличие от более бедных государств стран региона, Казахстан счел возможным отказаться от закупки вакцины с репутационными проблемами.

Узбекистан стал получать западные вакцины в рамках международного гуманитарного проекта COVAX. Проблема создания инфраструктуры для хранения вакцины при низкой температуре (–70 °C) была решена благодаря помощи международных организаций: так, в феврале 2021 г. ЮНИСЕФ передал министерству здравоохранения Узбекистана 206 минивэнов и 17 грузовиков-рефрижераторов для безопасной транспортировки вакцин.⁷⁴ В июле Узбекистан бесплатно получил от США 3 млн доз вакцины “Moderna”,⁷⁵ а в сентябре-октябре – более 2 млн доз вакцины “Pfizer/BioNTech”.⁷⁶ Частные компании также приняли участие в инициативе COVAX: так, в апреле 2021 г. около 100 тысяч долларов на покупку вакцин пожертвовала швейцарская компания “Nestlé”.⁷⁷

Кыргызстан также стал участником инициативы COVAX. Уже в январе 2021 г. COVAX предложил Бишкеку 1 млн 200 тысяч доз вакцины “Pfizer/BioNTech” на бесплатной основе. Однако республика не смогла принять дар, поскольку у нее не было ни холодильного оборудования для поддержания температуры –70 °C, ни двух миллионов долларов на его приобретение (к тому же цены на такое оборудование выросли, поскольку ряд других стран оказался в сходной ситуации).⁷⁸ ЮНИСЕФ смог закупить для Кыргызстана четыре рефрижератора для поддержания ультранизких температур лишь в начале октября 2021 г.⁷⁹ После этого в конце октября в качестве дара от США и в рамках COVAX⁸⁰ в Кыргызстан поступили около 260 тысяч доз вакцины “Pfizer/BioNTech”.

Таджикистану удалось решить проблему получения холодильного оборудования раньше Кыргызстана за счет полученной в мае от Центров по контролю и профилактике заболеваний США помощи стоимостью 264,9 тысяч долларов.⁸¹ В июле 2021 г. Таджикистан принял первую крупную партию вакцины (1,5 млн доз “Moderna”) от правительства США по линии COVAX.⁸² В сентябре–ноябре 2021 г. США через Агентство по международному развитию (USAID) передали Таджикистану 442000 доз вакцины “Pfizer/BioNTech”.⁸³

В ряде стран постсоветской Центральной Азии также использовалась европейская вакцина “AstraZeneca”. С данной вакциной были, однако, связаны серьезные имиджевые проблемы, поскольку хотя и немногочисленные, но

резонансные случаи побочных эффектов после ее применения широко обсуждались в СМИ.

В отличие от более богатого Казахстана, Узбекистан не отказывался от вакцины “AstraZeneca”, получив ее в количестве почти 1,6 млн доз в период с марта по осень 2021 г. в рамках COVAX при финансовом содействии правительств США и государств-членов ЕС.⁸⁴ Более трети миллиона доз были поставлены Германией,⁸⁵ по четверти миллиона – Францией и Польшей.⁸⁶ Некоторые СМИ утверждали, что Польша безвозмездно поставила вакцину в благодарность за разрешение Узбекистана использовать воздушное пространство страны и аэропорт Навои для эвакуации польских граждан из Афганистана после вывода из этой страны войск США и стран НАТО.⁸⁷

После отказа от вакцины “Pfizer/BioNTech” из-за отсутствия оборудования для ее транспортировки и хранения, Кыргызстан в марте 2021 г. также начал переговоры с COVAX о поставках вакцины “AstraZeneca”. Хотя по итогам переговоров было принято решение выделить Кыргызстану 2,6 млн доз вакцины, поставки были задержаны, поскольку некоторые европейские страны приостановили вакцинацию этим препаратом.⁸⁸ В Бишкеке надеялись, что вакцина поступит в июне из Индии, однако из-за огромного числа заболевших в этой стране в конце весны и в начале лета индийские власти воспрепятствовали экспорту препарата.⁸⁹ Позже была надежда на то, что “AstraZeneca” будет поставлена южнокорейскими производителями; однако и в этом случае поставки сорвались из-за приоритетности потребностей самой Южной Кореи.⁹⁰

Как и в ряде других случаев с поставками в страны со средними и низкими доходами, часть поступившей в Кыргызстан вакцины имела истекавший срок годности. Со стороны доноров поставки такого качества были этически спорными, но наиболее вероятная альтернатива – утилизация препарата – также выглядела бы сомнительной. Так или иначе, поставки подобных препаратов создали для Кыргызстана определенные организационные проблемы. 4 октября 2021 г. министерство здравоохранения страны было вынуждено приостановить вакцинацию препаратом “AstraZeneca” из-за того, что партии, полученные в июле из Азербайджана (40 тысяч доз) и в августе из Швейцарии (226 тысяч доз) более не были пригодны к употреблению.⁹¹ 11 октября в Кыргызстан прибыли 55200 доз “AstraZeneca/Vaxzevria”⁹² из Польши, срок годности которых истекал уже в декабре.⁹³

Подобно Узбекистану, Таджикистан начал получать вакцину “AstraZeneca” (“Covishield”)⁹⁴ еще весной 2021 г.: 8 марта из Индии в Душанбе были доставлены 192 тысяч доз вакцины, поставленные в рамках программы COVAX.⁹⁵ Следует отметить, что Индия, будучи одним из крупнейших глобальных центров производства антикоронавирусных вакцин, стала, наряду со странами Запада, Китаем и Россией, важным игроком вакцинной дипломатии, помогая с доступом к вакцинам странам со средними и низкими доходами.⁹⁶ Помимо Индии, в июле 40 тысяч доз “AstraZeneca” Таджикистану в виде гуманитарной помощи поставил Азербайджан,⁹⁷ в августе в рамках программы COVAX 128640 доз было получено от правительства Швеции,⁹⁸ а в сентябре в Душанбе прибыли 100800 доз, подаренных правительством Германии, также в рамках COVAX.⁹⁹

V. Казахстанская вакцина “QazVac”

Казахстан стал одним из тех немногих постсоветских государств, которые смогли быстро разработать и начать применение собственной вакцины против

COVID-19. Таким препаратом стал “QazCovid-in” (“QazVac”), созданный на основе убитого вируса научно-исследовательским институтом проблем биобезопасности. Этот институт, образованный в 1958 г., в период «холодной войны», по некоторым данным, участвовал в разработке советского биологического оружия.¹⁰⁰ Как и в России, в Казахстане создание отечественной вакцины стало поводом для национальной гордости.¹⁰¹

Главная проблема вакцины “QazVac” заключается в неопределенном уровне ее эффективности. Эксперты отмечают, что одобренные ВОЗ инактивированные вакцины¹⁰² против коронавируса обеспечивают менее высокий уровень защиты и иммунитета, чем мНПК-вакцины и вакцины векторного типа. В сентябре 2021 г. в международном издании “EClinical Medicine” вышла публикация лишь о первой и второй фазах испытаний “QazVac”, в которой делался вывод о безопасности препарата и утверждалось, что у 100% испытуемых после введения второй дозы выработались антитела.¹⁰³ Показательно, что президент К.-Ж.Токаев, обещавший в январе 2021 г. привиться отечественной вакциной в том случае, если ее испытания окажутся успешными, в апреле вакцинировался «Спутником V».¹⁰⁴ Сгладить ситуацию попытался министр здравоохранения Казахстана А.Цой, заявив, что считает вакцину «Спутник V» отечественной на том основании, что она производится в Казахстане.¹⁰⁵

Несмотря на неопределенную эффективность “QazVac”, весной-летом 2021 г. в Казахстане обсуждался вопрос об экспорте препарата. Директор разработавшего вакцину научного института К.Закарья заявляла, что интерес к покупке “QazVac” проявили Пакистан, Узбекистан, Кыргызстан, Парагвай, Уругвай, некоторые другие страны Латинской Америки и Турция.¹⁰⁶ Президент Токаев поручил казахстанским министерствам иностранных дел и здравоохранения заняться продвижением “QazVac” на рынки третьих стран, в первую очередь государств СНГ.¹⁰⁷ В июне 2021 г. прошли переговоры между Казахстаном и Украиной, однако поставки не начались из-за трудности массового производства препарата. В июле 2021 г. 25 тысяч доз “QazVac” были отправлены в Кыргызстан.¹⁰⁸ Для решения проблемы фасовки препарата по ампулам Казахстан вел переговоры с Турцией, которые, однако, не принесли результата.¹⁰⁹

VI. Заключение

Сводные данные о поставках вакцин против COVID-19 на основе ранее упомянутых в статье данных суммированы в Таблице 1.

В целом, с учетом того, что Туркменистан закупал не упомянутую в таблице вакцину «ЭпиВакКорона», в 2021 г. страны региона получили из внешних источников десять разных вакцин. При этом спустя почти год после начала вакцинации в странах-производителях вакцин, ни одна из четырех упомянутых в таблице стран Центральной Азии еще не располагает объемами препаратов, достаточными для полной вакцинации своего населения, особенно учитывая, что полная вакцинация требует введения двух доз. Особенно низкой остается обеспеченность вакцинами населения Кыргызстана.

На первых порах после начала производства вакцин в ряде стран мира скорость доступа к ним зависела, в первую очередь, от возможностей производителей и частично от платежеспособности потенциальных покупателей. Благодаря большей по сравнению с другими странами региона платежеспособности, Казахстан и Туркменистан смогли начать вакцинацию своего

населения в феврале 2021 г., тогда как остальные центральноазиатские государства – лишь весной-летом.

Таблица 1. Объем поставок вакцины в четыре государства Центральной Азии (по состоянию на ноябрь 2021 г.)¹¹⁰

Вакцина	Стоимость двух доз	Температура хранения (в градусах по Цельсию)	Объем поставок / производства (доз)				
			Казахстан	Узбекистан	Таджикистан	Кыргызстан	Итого
“QazVac” (Казахстан)	\$ 9,4	от +2 до +8	> 1000000	–		25000	1025000
«Гам-КОВИД-Вак» («Спутник V», Россия)	\$ 26	–18	> 5000000	720500	54400	100000	5874900
“Coronavac” (Sinovac Life Sciences Co., Ltd, КНР)	\$16,5	от +2 до +8	500000	1976000	3300000	150000	5926000
“Hayat-Vax” (Gulf Pharmaceutical Industries Julphar, Sinopharm, ОАЭ, КНР)	\$62,2	от +2 до +8	1000000	–	–	–	1000000
“Vero Cell” (Sinopharm, КНР)	\$20–30	от +2 до +8	4000000	–	–	2611600	6611600
“ZF-UZ-VAC2001” (КНР)	Нет данных	от +2 до +8	–	25933818	–	–	25933818
“AstraZeneca” (“Covishield”) Великобритания и Швеция)	\$ 5,3–10	от +2 до +8	–	1594480	461440	321200	2377120
“Comirnaty” (Pfizer-BioNTech) (ФРГ и США)	\$ 46,3	–70	646000 (план 4,2 млн)	2000280	442000	259740	3348020
“Moderna” (США)	\$ 45,2	от –50 до –15	–	3000060	1500100	–	4500160

Итого доз вакцины			12146000	35225138	5757940	3467540	56596618
Население (млн человек)			18,7	34,2	9,5	6,6	69

Учитывая дефицит вакцин на мировом рынке и ограниченную платежеспособность части центральноазиатских государств, можно утверждать, что на конъюнктуру поставок вакцин в регион в большей степени влияли прагматические, нежели политические соображения. Вакцины приобретались у тех производителей (в частности, у российского РФПИ и китайских компаний “SinoVac” и “Sinopharm”), которые могли их поставить в течение короткого срока, и теми странами региона (в первую очередь, Казахстаном и Туркменистаном), которые были способны купить их по высокой цене. Следует учитывать, что важным фактором, ограничивавшим сотрудничество центральноазиатских потребителей с производителями вакцин, стало отсутствие необходимой инфраструктуры: некоторые страны региона не имели ни холодильного оборудования для хранения, ни мощностей для организации собственного производства.

Вместе с тем в качестве партнеров государств Центральной Азии выступали частично или полностью контролируемые государством коммерческие структуры (РПФИ, китайская “Sinopharm”, “Gulf Pharmaceutical Industries Julphar” из ОАЭ) или компании, получившие финансовую помощь от государства на разработку вакцин (международная компания “Pfizer” со штаб-квартирой в США). Ввиду той или иной степени их ассоциированности с государством, в своих переговорах с центральноазиатскими партнерами эти компании в определенной степени, вероятно, все же учитывали интересы «своих» стран. Речь могла идти, в частности, об использовании поставок вакцины для улучшения международного имиджа этих государств, а также о приоритетности внутренних нужд стран-производителей по отношению к нуждам зарубежных потребителей.

Из-за налаженности политических, экономических и гуманитарных связей с РФ страны Центральной Азии первоначально ориентировались преимущественно на поставки российской вакцины. Однако общий дефицит вакцин, а впоследствии отчасти, возможно, и желание обеспечить разнообразное предложение препаратов для ревакцинации способствовали тому, что вакцинная политика стран Центральной Азии становилась все более многовекторной. Весной 2021 г. часть предложения смог обеспечить Китай, потребности которого в использовании вакцин для внутренних нужд смягчались успехами в сдерживании пандемии благодаря избранной КНР тактике “Zero-Covid”. Летом в число ключевых организаторов поставок вакцин в регион вошли международные организации и программы. Некоторые из них (например, Азиатский банк развития) выделяли гранты для приобретения препаратов, другие (COVAX, ЮНИСЕФ) организовали сотрудничество между производителями и получателями вакцин, закупали оборудование для хранения и шприцы, обучали персонал, а также ставили перед международным сообществом этические вопросы о справедливом доступе к вакцинам населения стран с низкими и средними доходами.

На момент написания данной статьи (ноябрь 2021 г.) испытания применяемых для защиты от коронавируса вакцин не были завершены. Появились новые штаммы коронавируса (в частности, «омикрон»), степень защиты от которых

зарегистрированными вакцинами еще предстоит оценить. Все это создает высокую степень неопределенности, которая может повлиять на конъюнктуру поставок вакцин в регион уже в ближайшем будущем.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Coronavirus Pandemic (COVID-19) – the data // Our World in Data: Statistics and Research. URL: <https://ourworldindata.org/coronavirus-data?country=KAZ~KGZ~UZB~TJK> (accessed 27.11.2021).

² Там же.

³ «Спутник V» зарегистрировали в Казахстане // Forbes Kazakhstan. 15.02.2021. URL: https://forbes.kz/process/medicine/sputnik_v_zaregistrovali_v_kazahstane (дата обращения 27.11.2021).

⁴ Президент принял председателя правления АО ФНБ «Самрук-Казына» Ахметжана Есимова // Официальный сайт президента Республики Казахстан. 07.08.2020. URL: https://www.akorda.kz/ru/events/akorda_news/meetings_and_receptions/prezident-prinyal-predsdatelya-pravleniya-ao-fnb-samruk-kazyna-ahmetzhana-esimova (дата обращения 27.11.2021).

⁵ Касым-Жомарт Токаев направил телеграмму Президенту России Владимиру Путину // Официальный сайт президента Республики Казахстан. 12.08.2020. URL: https://www.akorda.kz/ru/events/international_community/telegram_of_congratulations/kasym-zhomart-tokaev-napravil-telegrammu-prezidentu-rossii-vladimiru-putinu (дата обращения 27.11.2021).

⁶ Купит ли Казахстан российскую вакцину? // Forbes Kazakhstan. 03.09.2020. URL: https://forbes.kz/process/medicine/kupit_li_kazahstan_rossiyskuyu_vaktsinu (дата обращения 27.11.2021).

⁷ Токаев сообщил, что договорился с Путиным о производстве вакцины от коронавируса // РИА Новости. 16.11.2020. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10014981> (дата обращения 27.11.2021).

⁸ Председатель Правительства РФ Михаил Мишустин на переговорах в Нур-Султане рассказал о промышленном производстве российской вакцины «Спутник V» в Казахстане // Карагандинский фармацевтический комплекс 18.08.2021. URL: <https://t.me/KarPhC/1370> (дата обращения 27.11.2021).

⁹ В Казахстане за полгода произвели более 5 млн доз «Спутника V» // ТАСС. 11.08.2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/12102469> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰ На производство вакцины "Спутник V" в Казахстане потратят 15 миллиардов тенге // TengriNews. 10.02.2021. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/proizvodstvo-vaktsinyi-sputnik-v-kazahstane-potratyat-15-428612 (дата обращения 27.11.2021).

¹¹ Слабиев А. Компания российского миллиардера заработала миллиарды рублей на производстве «Спутника V» // Секрет фирмы. 06.08.2021. URL: <https://secretmag.ru/news/rossiiskii-milliarder-razbogatel-blagodarya-proizvodstvu-sputnika-v-06-08-2021.htm> (дата обращения 27.11.2021).

¹² Боранбаев рассказал, почему на его заводе стали производить вакцину «Спутник V» // Forbes Kazakhstan. 10.02.2021. URL: https://forbes.kz/process/medicine/boranbaev_rasskazal_pochemu_na_ego_zavode_stali_proizvodit_vaktsinu_sputnik_v (дата обращения 27.11.2021).

¹³ См., например: В Казахстане объяснили перебои в поставках вакцины «Спутник V» // REGNUM. 24.05.2021. URL: <https://regnum.ru/news/society/3277336.html> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁴ Выступление Президента Касым-Жомарта Токаева на расширенном заседании Правительства // Официальный сайт президента Республики Казахстан. 26.01.2021. URL: <https://www.akorda.kz/ru/>

speeches/internal_political_affairs/in_speeches_and_addresses/vystuplenie-prezidenta-kasym-zhomarta-tokaeva-na-rasshirennom-zasedanii-pravitelstva (дата обращения 27.11.2021).

¹⁵ Выступление Главы государства на совещании по эпидемиологической ситуации в стране // Официальный сайт президента Республики Казахстан. 19.07.2021. URL: <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-na-soveshchanii-po-epidemiologicheskoy-situacii-v-strane-1964639> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁶ Президент Туркмении поблагодарил Россию за поставки вакцин от COVID-19 // РИА Новости. 17.05.2021. URL: <https://ria.ru/20210517/vaktsiny-1732715916.html> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁷ РФПИ и LAXISAM договорились о поставках до 35 млн доз вакцины «Спутник V» в Республику Узбекистан. Пресс-релиз. Российский фонд прямых инвестиций. 25.09.2020. URL: <https://rdif.ru/fullNews/5827> (дата обращения 03.09.2021).

¹⁸ ССВ: Ўзбекистонга келтирилган ва ишлаб чиқарилган вакциналар миқдори 35 миллион 200 минг дозадан ошди [Министерство здравоохранения: объем произведенной и импортированной в страну вакцины составил 35 млн 200 тыс. доз] // Министерство здравоохранения Республики Узбекистан: Новости. 25.10.2021. URL: <https://coronavirus.uz/uz/lists/index/2/12> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁹ Производство вакцин в Узбекистане: как создают "Спутник V" в Jurabek Laboratories // Спутник Узбекистан. 22.10.2021. URL: <https://uz.sputniknews.ru/20211022/proizvodstvo-vaktsin-v-uzbekistane-kak-sozdayut-sputnik-v-v-jurabek-laboratories-foto-21009284.html> (дата обращения 27.11.2021).

²⁰ В Узбекистан доставили вакцину для мигрантов // Спутник Узбекистан. 12.10.2021. URL: <https://uz.sputniknews.ru/20211012/v-uzbekistan-dostavili-vaktsinu-dlya-migrantov-20879753.html> (дата обращения 27.11.2021).

²¹ Розиев И. Кыргызстан ведет переговоры с Россией по закупке вакцин от коронавируса – вице-премьер Сурабалдиева // Новости Кыргызстана. 26.11.2020. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:eTzLZa4kthQJ:https://kloop.kg/blog/2020/11/26/kyrgyzstan-vedet-peregovory-s-rossiej-po-zakupke-vaktsin-ot-koronavirusa-vitse-premer-surabaldieva/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).

²² Токоева А. «В первую очередь я сам сделаю прививку от COVID-19». Глава минздрава о российской вакцине «Спутник V» // Новости Кыргызстана. 04.01.2021. URL: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:G9ECR_tNORoJ:https://kloop.kg/blog/2021/01/04/v-pervuyu-ochered-ya-sam-sdelayu-privivku-ot-covid-19-glava-minzdrava-o-rossijskoj-vaktsine-sputnik-v/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения 27.11.2021).

²³ Калыков М. Кыргызстан планирует закупить ещё 100 тысяч доз вакцины «Спутник V», часть из них придет в мае – минздрав // Новости Кыргызстана. 06.05.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:WRABsDPCOTgJ:https://kloop.kg/blog/2021/05/06/kyrgyzstan-planiruet-zakupit-eshhyo-100-tys-doz-vaktsiny-sputnik-v-chast-iz-nih-pridet-v-mae-minzdrav/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021); Вакцина от COVID. Будет ли Кыргызстан еще покупать российский «Спутник V» // 24.KG. 29.07.2021. URL: https://24.kg/obschestvo/202486_vaktsina_otCOVID_budetli_kyrgyzstan_esche_pokupat_rossiyskiy_sputnikV (дата обращения 27.11.2021).

²⁴ Калыков М. Россия готова открыть производство вакцин от COVID-19 в Кыргызстане – Госкомитет промышленности // Новости Кыргызстана. 26.01.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:tZVkhEX9GRAJ:https://kloop.kg/blog/2021/01/26/rossiya-gotova-otkryt-proizvodstvo-vaktsin-ot-covid-19-v-kyrgyzstane-goskomitet-promyshlennosti/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).

²⁵ Калыков М. «Надеемся, хотя бы 100 тысяч доз дадут». Кыргызстан попросит Казахстан предоставить вакцину от COVID-19 // Новости Кыргызстана. 04.06.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/>

search?q=cache:uglMsu9TulEJ:https://kloop.kg/blog/2021/06/04/nadeemsysa-hotya-by-100-tysyach-doz-dadut-kyrgyzstan-poprosit-kazakhstan-predostavit-vaktsinu-ot-covid-19/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения 27.11.2021).

²⁶ Розиев И. «Мы же вели переговоры»: глава минздрава Бейшеналиев уточнит информацию о поставках казахской вакцины в Кыргызстан // Новости Кыргызстана. 25.06.2021. URL: <https://yandexwebcache.net/yandbtm?fmode=inject&tm=1638025061&tld=ru&lang=ru&la=1635362048&text=«Мы+же+вели+переговоры».+Глава+минздрава+Бейшеналиев+уточнит+информацию+о+поставка+казахской+вакцины+в+Кыргызстан&url=https%3A//kloop.kg/blog/2021/06/25/my-zhe-veli-peregovory-glava-minzdrava-bejshenaliev-utochnit-informatsiyu-o-postavkah-kazahskoj-vaktsiny-v-kyrgyzstan/&l10n=ru&mime=html&sign=8ba3616272fc0bafd3c69536616ddf17&keyno=0> (дата обращения 27.11.2021).

²⁷ На российской военной базе в Таджикистане началась вакцинация от коронавирусной инфекции // Министерство обороны РФ: Новости. 20.01.2021. URL: <https://mil.ru/army2021/news/more.htm?id=12339701@egNews> (дата обращения 27.11.2021).

²⁸ На российской военной базе в Таджикистане началась вакцинация членов семей военнослужащих от коронавирусной инфекции // Министерство обороны РФ: Новости. 25.03.2021. URL: https://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12350800@egNews (дата обращения 27.11.2021).

²⁹ О передаче российской вакцины «Спутник V» таджикской стороне. Посольство РФ в Республике Таджикистан. 13.08.2021. URL: <https://dushanbe.mid.ru/-/o-peredace-rossijskoj-vakciny-sputnik-v-tadzhikskoj-storone?inheritRedirect=true> (дата обращения 27.11.2021).

³⁰ Почему Таджикистану никак не удаётся заполучить Спутник V? // Asia-Plus. 30.07.2021. URL: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20210730/pochemu-tadzhikistanu-nikak-ne-udayotsya-zapoluchit-sputnik-v> (дата обращения 27.11.2021).

³¹ Там же.

³² В Китае испытают 22 вакцины от COVID-19 // Forbes Kazakhstan. 09.07.2021. URL: https://forbes.kz/news/2021/07/09/newsid_253735 (дата обращения 27.11.2021).

³³ Китай предоставил более 100 странам и международным организациям 1,2 млрд доз вакцин и концентратов от COVID-19 // Жэньминь Жибао. 24.09.2021. URL: http://russian.people.com.cn/n3/2021/0924/c31521-9900155.html?fbclid=IwAR3KhH9mljPn2y96hLtTy0JzNrErC9fZKolyFT_PuDWcBzoS2ARnwV75bg (дата обращения 27.11.2021).

³⁴ Zoubir Ya.H., Tran E. China's Health Silk Road in the Middle East and North Africa amidst COVID-19 and a contested world order // Journal of Contemporary China. 21 August 2021. DOI: 10.1080/10670564.2021.1966894.

³⁵ Yeremia A., Heinrich K. Indonesia-China Vaccine Cooperation and South China Sea Diplomacy. ISEAS Perspective. No. 55. – Singapore: Yusof Ishak Institute (ISEAS), 2021. P. 3. URL: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS_Perspective_2021_55.pdf (accessed 27.11.2021).

³⁶ В расчеты не включены данные по Туркменистану из-за закрытости информации в данном государстве.

³⁷ Сообщения о подмене казахстанской вакцины китайской – фейк // Vecher.kz. 24.04.2021. URL: <https://vecher.kz/soobshcheniya-o-podmene-kazakhstanskoy-vaktsini-kitayskoj-feyk> (дата обращения 27.11.2021).

³⁸ Глава государства провел совещание об эпидемиологической ситуации по коронавирусной инфекции в стране // Официальный сайт президента Республики Казахстан. 01.04.2021. URL: <https://www.akorda.kz/>

ru/glava-gosudarstva-provel-soveshchanie-ob-epidemiologicheskoy-situacii-po-koronavirusnoy-infekcii-v-strane-131715 (дата обращения 27.11.2021).

³⁹ Казахстан закупил миллион доз китайской вакцины производства ОАЭ // TengriNews. 27.04.2021. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazakhstan-zakupil-million-doz-kitayskoy-vaktsinyi-435882 (дата обращения 27.11.2021).

⁴⁰ В Казахстан прибыла четвертая вакцина от коронавируса – китайская CoronaVac // Sputnik Казахстан. 01.06.2021. URL: <https://ru.sputnik.kz/society/20210601/17211325/kazakhstan-kitayskaya-vaktsina-coronavac.html> (дата обращения 27.11.2021).

⁴¹ Алхабаев Ш. Китайскую вакцину от Sinopharm привезли в Казахстан // Tengrinews.kz. 10.08.2021. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kitayskuyu-vaktsinu-ot-sinopharm-privezli-v-kazakhstan-445411 (дата обращения 27.11.2021).

⁴² Ўзбекистонда коронавирусга қарши илк вакцина давлат рўйхатидан ўтказилди [В Узбекистане зарегистрирована первая вакцина от коронавируса] // Министерство инноваций Узбекистана: Facebook 01.03.2021. URL: <https://www.facebook.com/mininnovation.uz/posts/1097512634048130> (дата обращения 27.11.2021).

⁴³ Вакцина также испытывалась в Эквадоре, Индонезии и Пакистане. К настоящему времени она одобрена в КНР, Узбекистане и Индонезии, но пока не одобрена Всемирной организацией здравоохранения.

⁴⁴ Интересуются, но прививаться не спешат. Как проходит вакцинация от COVID-19 в Узбекистане // Фергана.ру. 08.07.2021. URL: <https://fergana.site/articles/122394> (дата обращения 27.11.2021).

⁴⁵ Началась вакцинация от коронавируса // Газета.ру. 01.04.2021. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2021/04/01/start> (дата обращения 27.11.2021).

⁴⁶ Соғлиқни сақлаш вазирлиги. Вакцина – ягона чора! [Министерство здравоохранения. Вакцина – единственное средство!] // Официальный телеграм-канал Министерства здравоохранения Республики Узбекистан. 25.10. 2021. URL: <https://t.me/ssvuz/7929> (дата обращения 27.11.2021).

⁴⁷ Узбекистан начал серийное производство китайской вакцины против COVID-19 // Sputnik Узбекистан. 30.09.2021. URL: <https://uz.sputniknews.ru/20210930/uzbekistan-nachal-seriynoe-proizvodstvo-kitayskoy-vaktsiny-protiv-covid-19-20704660.html> (дата обращения 27.11.2021).

⁴⁸ ССВ: Юртимизга Sinovac вакцинаси олиб келинди [Вакцина Sinovac доставлена в нашу страну] // Официальный телеграм-канал Министерства здравоохранения Республики Узбекистан. 13.10.2021. URL: <https://t.me/ssvuz/7771> (дата обращения 27.11.2021).

⁴⁹ COVAX – инициатива по обеспечению равного доступа к вакцинам против COVID-19 путем поставки таких вакцин в страны со средним и невысоким уровнем дохода. См.: COVAX. Working for Global Equitable Access to COVID-19 Vaccines // World Health Organization web-site. URL: <https://www.who.int/initiatives/act-accelerator/covax> (дата обращения 27.11.2021).

⁵⁰ 912 тысяч доз вакцины Sinovac прибыли в Узбекистан через платформу #COVAX // ЮНИСЕФ Узбекистан. 21.10.2021. <https://t.me/unicefuzbekistan/2040> (дата обращения 03.11.2021).

⁵¹ Баймуратова К. «Чтобы было видно, что это министр». Глава минздрава объяснил, почему он был без маски при вакцинации // Новости Кыргызстана. 31.03.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Z4LMjRelEu4J:https://kloop.kg/blog/2021/03/31/chtoby-bylo-vidno-hto-eto-ministr-glava-minzdrava-obyasnil-pochemu-on-byl-bez-maski-pri-vaktsinatsii/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).

- ⁵² Калыков М. Кыргызстан не может доставить вторую партию вакцины Sinopharm из-за того, что нет самолетов — глава минздрава Бейшеналиев // Новости Кыргызстана. 20.05.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:rNefbRIUEXkJ:https://kloop.kg/blog/2021/05/20/kyrgyzstan-ne-mozhet-dostavit-vtoruyu-partiyu-vaktsiny-sinopharm-iz-za-togo-chto-net-samolyotov-glava-minzdrava-beishenaliev/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁵³ Калыков М. Минздрав: поставка вакцины Sinopharm запаздывает из-за ситуации с авиасообщением // Новости Кыргызстана. 22.06.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:BUgLzqrWgyWJ:https://kloop.kg/blog/2021/06/22/minzdrav-postavka-vaktsiny-sinopharm-zapazdyvaet-iz-za-situatsii-s-aviasoobshheniem/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁵⁴ Розиев И. Кыргызстан планирует потратить \$20 млн от Всемирного банка на закупку вакцин против COVID-19 // Новости Кыргызстана. 08.06.2021. URL: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W0yv_KcUm38J:https://kloop.kg/blog/2021/06/08/kyrgyzstan-planiruet-potratit-20-mln-ot-vsemirnogo-banka-na-zakupku-vaktsin-protiv-covid-19/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения 27.11.2021).
- ⁵⁵ Рыскулбеков А. В Кыргызстан прибыли еще 1 млн 250 тысяч доз вакцины Sinopharm // Новости Кыргызстана. 01.08.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:xF9ItY-ro04J:https://kloop.kg/blog/2021/08/01/v-kyrgyzstan-pribyli-eshhe-1-mln-250-tysyach-doz-vaktsiny-sinopharm/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁵⁶ Pfizer and Sinopharm vaccines arrive in Kyrgyzstan within the framework of COVAX initiative. Ministry of Health of the Kyrgyz Republic News. 27 October 2021. URL: <http://med.kg/en/news/5614-pfizer-and-sinopharm-vaccines-arrive-in-kyrgyzstan-within-the-framework-of-covax-initiative.html> (accessed 27.11.2021).
- ⁵⁷ В Кыргызстан прибыло 150 тысяч доз вакцины Sinovac // Новости.KG. 09.09.2021. URL: <https://novosti.kg/2021/09/v-kyrgyzstan-pribylo-150-tysyach-doz-vaktsiny-sinovac> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁵⁸ В Таджикистан поступила китайская вакцина // Halva.tg. 22.06.2021. URL: https://halva.tj/news/v_tadzhikistan_postupila_kitayskaya_vaktsina/?sphrase_id=277032 (дата обращения 27.11.2021).
- ⁵⁹ Таджикистан получил 2 миллиона доз вакцины CoronaVac из Китая // Спутник Таджикистана. 28.07.2021. URL: <https://tj.sputniknews.ru/20210728/tajikistan-2-milliona-doz-vaktsina-coronavak-china-1041237672.html> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁶⁰ В Таджикистан доставлена еще одна партия китайской вакцины // Asia-Plus. 31.08.2021. URL: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20210831/v-tadzhikistan-dostavlena-etshe-odna-partiya-kitaiskoi-vaktsini>; В Таджикистан доставлено 500 тысяч доз вакцины «КоронаВак» // Ховар.tj. 09.11.2021. URL: <https://khovar.tj/rus/2021/11/v-tadzhikistan-dostavleno-500-tysyach-doz-vaktsiny-korona-vak> (дата обращения везде 27.11.2021).
- ⁶¹ Бобоходжиев М. Таджикистан обсудил с Китаем стоимость, закупку и срок доставки вакцины “CoronaVac” // Asia-Plus. 14.06.2021. URL: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20210714/tadzhikistan-obsudil-s-kitaem-stoimost-zakupku-i-srok-dostavki-vaktsini-coronavas> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁶² Chassany A. The west should pay attention to Russia and China’s vaccine diplomacy // Financial Times. 10 February 2021.
- ⁶³ Гэлбрейт Дж. Вакцинный фарс «Большой семерки» // Forbes Kazakhstan. 30.06.2021. URL: https://forbes.kz/process/medicine/vaktsinoviyiy_fars_bolshoy_semerki (дата обращения 27.11.2021).

- ⁶⁴ Rumer Eu., Sokolsky R., Stronski P. U.S. Policy toward Central Asia 3.0. Carnegie Endowment for International Peace Paper. 25 January 2016. URL: <https://carnegieendowment.org/2016/01/25/u.s.-policy-toward-central-asia-3.0-pub-62556> (accessed 27.11.2021).
- ⁶⁵ Morrison S., Carroll A., MacCaffrey A. Is It Possible to Avert Chaos in the Vaccine Scramble? Center for Strategic and International Studies (CSIS) Brief. 6 August 2020. URL: <https://www.csis.org/analysis/it-possible-avert-chaos-vaccine-scramble> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁶⁶ Smith D. US to donate an additional 500m Covid vaccines to poorer countries, says Biden // The Guardian. 22 September 2021.
- ⁶⁷ мРНК вакцина – матричная вакцина на основе рибонуклеиновой кислоты. Попадая в организм, данная вакцина запускает синтез характерного для патогена белка, который организм обучается распознавать.
- ⁶⁸ Векторная вакцина – вакцина, доставляющая в организм специфические белки патогена с помощью безопасного вируса.
- ⁶⁹ Когда и какой вакциной начнется массовая вакцинация в Казахстане? // Forbes Kazakhstan. 30.03.2021. URL: https://forbes.kz/process/medicine/kogda_i_kakoy_vaktsinoy_nachnetsya_massovaya_vaktsinatsiya_v_kazahstane (дата обращения 27.11.2021).
- ⁷⁰ Казахстан прекратил переговоры по поставкам вакцины AstraZeneca // РИА Новости. 04.06.2021. URL: <https://ria.ru/20210604/astrazeneca-1735572091.html> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁷¹ Казахстан получил новую партию вакцины Pfizer // Tengrinews.kz. 20.11.2021. URL: https://tengrinews.kz/kazakhstan_news/kazakhstan-poluchil-novuyu-partiyu-vaktsinyi-pfizer-454520 (дата обращения 27.11.2021).
- ⁷² Казахстан прекратил переговоры по поставкам вакцины AstraZeneca.
- ⁷³ Coronavirus Vaccine: Weekly Summary of Yellow Card Reporting. Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency, The UK Government: Research and Analysis. 1 December 2021. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-vaccine-adverse-reactions/coronavirus-vaccine-summary-of-yellow-card-reporting#analysis-of-data> (дата обращения 03.12.2021).
- ⁷⁴ ЮНИСЕФ оказывает поддержку правительству Узбекистана в улучшении вакцинации по всей стране. Пресс-релиз. ЮНИСЕФ: Узбекистан. 23 февраля 2021. URL: <https://www.unicef.org/uzbekistan/unicef-handed-over-vehicles-to-support-vaccination> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁷⁵ U.S. Government provides 3 million doses of the Moderna COVID-19 vaccine to Uzbekistan. U.S. Embassy in Uzbekistan News and Events. 30 July 2021. URL: <https://uz.usembassy.gov/u-s-government-provides-3-million-doses-of-the-moderna-covid-19-vaccine-to-uzbekistan> (accessed 27.11.2021).
- ⁷⁶ U.S. donates over 800,280 COVID-19 Pfizer vaccines to Uzbekistan. U.S. Embassy in Uzbekistan: News and Events. 25 October 2021. URL: <https://uz.usembassy.gov/u-s-donates-over-800280-covid-19-pfizer-vaccines-to-uzbekistan> (accessed 27.11.2021).
- ⁷⁷ «Нестле» пожертвовала более 1 млрд сумов на закупку вакцин против коронавируса в Узбекистане // Nestle.ru. 12.04.2021 URL: <https://www.nestle.ru/media/news/nestle-covax-uzb> (дата обращения 27.11.2021).
- ⁷⁸ Токоева А. Минздрав отказывается от вакцины американской компании Pfizer? Объясняем // Новости Кыргызстана. 19.01.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:pxd5-RM-0zsJ:https://kloop.kg/blog/2021/01/19/minzdrav-otkazyvaetsya-ot-vaktsiny-amerikanskoj-kompanii-pfizer-obyasnyаем/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).

⁷⁹ Pfizer and Sinopharm vaccines arrive in Kyrgyzstan within the framework of COVAX initiative.

⁸⁰ United States donates a quarter million Pfizer vaccines to the Kyrgyz Republic. U.S. Agency for International Development (USAID): Kyrgyz Republic. News and Information. 27 October 2021. URL: <https://www.usaid.gov/kyrgyz-republic/press-releases/oct-27-2021-united-states-donates-quarter-million-pfizer-vaccines> (accessed 27.11.2021).

⁸¹ Минздрав Таджикистана получил морозильники для хранения вакцины от COVID-19 // Asia-Plus. 21.05.2021. URL: <https://asiaplus.tj.info/news/tajikistan/society/20210521/minzdrav-tadzhikistana-poluchil-morozilniki-dlya-hraneniya-vaktsini-ot-covid-19> (дата обращения 27.11.2021).

⁸² 1,5 миллиона доз вакцин Moderna прибыли в Таджикистан. Пресс-релиз. ЮНИСЕФ: Таджикистан. 26 июля 2021. URL: <https://uni.cf/3CT6Mhp> (дата обращения 27.11.2021).

⁸³ Правительство США передало Таджикистану более 2 миллионов доз вакцины для борьбы с COVID-19. Посольство США в Таджикистане: Новости и события. 15 ноября 2021. URL: <https://tj.usembassy.gov/ru/pr-11-15-21-ru> (дата обращения 27.11.2021).

⁸⁴ Ҳозиргина юртимизга Pfizer/BioNTech вакцинасининг янги партияси олиб келинди [Новая партия вакцины Pfizer/BioNTech была только что доставлена в нашу страну] // Habar.uz. 25.10.2021. URL: <https://habar.uz/koronavirus/hozirgina-yurtimizga-pfizerbiontech-vakcinasining-yangi> (дата обращения 27.11.2021).

⁸⁵ ФРГ поставит вакцины от коронавируса в Узбекистан и Таджикистан // Deutsche Welle: Русская служба. 09.08.2021. URL: <https://www.dw.com/ru/frg-postavit-vakciny-ot-koronavirusa-v-uzbekistan-i-tadzhikistan/a-58810189> (дата обращения 27.11.2021).

⁸⁶ Astra Zeneca vaccines arrived in Uzbekistan on 14 August. The European External Action Service (EEAS): News Stories. 16 August 2021. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/103069/astrazeneca-vaccines-arrived-uzbekistan-14-august_en (дата обращения 27.11.2021).

⁸⁷ Польша предоставит Узбекистану 250 тысяч доз вакцины от коронавируса // Газета.uz. 08.09.2021. URL: <https://www.gazeta.uz/ru/2021/09/08/poland> (дата обращения 27.11.2021).

⁸⁸ Калыков М. Вакцинацию могут начать в конце марта, в Кыргызстан поступят Sinopharm и «Спутник V» – Минздрав // Новости Кыргызстана. 18.03.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:aqmGV09N87IJ:https://kloop.kg/blog/2021/03/18/vaktsinatsiyu-mogut-nachat-v-kontse-marta-v-kyrgyzstan-postupyat-sinopharm-i-sputnik-v-minzdrav/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).

⁸⁹ Калыков М. Вакцину AstraZeneca Кыргызстан получит из Южной Кореи, но точной даты поставки нет – глава минздрава Бейшеналиев // Новости Кыргызстана. 21.06.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:63-6z2Al-gAJ:https://kloop.kg/blog/2021/06/21/vaktsinu-astrazeneca-kyrgyzstan-poluchit-iz-yuzhnoj-korei-no-tochnoj-daty-postavki-net-glava-minzdrava-bejshenaliev/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).

⁹⁰ Баймуратова К. Минздрав: Вакцина AstraZeneca поступит в Кыргызстан в июле из Швейцарии // Новости Кыргызстана. 28.06.2021. URL: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:E8pG2Pd7tZ0J:https://kloop.kg/blog/2021/06/28/minzdrav-vaktsina-astrazeneca-postupit-v-kyrgyzstan-v-iyule-iz-shvejtsarii/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru> (дата обращения 27.11.2021).

⁹¹ Калыков М. Польша предоставила Кыргызстану более 55 тысяч доз вакцины AstraZeneca // Новости Кыргызстана. 11.10.2021. URL: https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5zkq8mr5E_OJ:https://kloop.kg/blog/2021/10/11/polsha-predostavila-kyrgyzstanu-bolee-55-tysyach-doz-vaktsiny-astrazeneca/+&cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ru (дата обращения 27.11.2021).

⁹² “Vaxzevria” – название, которое получила вакцина AstraZeneca в результате произошедшего в марте 2021 г. ребрендинга.

⁹³ Калыков М. Польша предоставила Кыргызстану более 55 тысяч доз вакцины AstraZeneca.

⁹⁴ “Covishield” – название, которое получила вакцина AstraZeneca, выпускаемая в Индии.

⁹⁵ Азимова Ш. Минздрав Таджикистана: Вакцинация пройдет бесплатно и добровольно // Вечёрка. 18.03.2021. URL: <https://vecherka.tj/archives/49189> (дата обращения 27.11.2021).

⁹⁶ Sharun Kh., Dhama K. India’s role in COVID-19 vaccine diplomacy // Journal of Travel Medicine. 2021. V. 28. № 7. P. 4.

⁹⁷ 22 июля 2021 Азербайджан передал Таджикистану 40 тысяч доз вакцины AstraZeneca против коронавируса в качестве гуманитарной помощи // Inbusiness.kz. 22.07.2021. URL: <https://inbusiness.kz/ru/last/azerbajdzhan-otpravil-v-tadzhikistan-40-tysyach-doz-vakciny-astrazeneca> (дата обращения 27.11.2021).

⁹⁸ Швеция отправила в Таджикистан почти 129 тысяч доз вакцины 10 августа // Asia-Plus. 10.08.2021. URL: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20210810/shvetsiya-otpravila-v-tadzhikistan-pochti-129-tis-doz-vaktsini> (дата обращения 27.11.2021).

⁹⁹ В Таджикистан доставлено свыше 100 тысяч доз вакцины “AstraZeneca” // Asia-Plus. 11.09.2021. URL: <https://asiaplustj.info/ru/news/tajikistan/society/20210911/v-tadzhikistan-dostavleno-svishe-100-tisyach-doz-vaktsini-astrazeneca> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰⁰ «Нам за свою вакцину не стыдно»: большой репортаж Forbes Kazakhstan из НИИ, где создали QazCovid-in // Forbes Kazakhstan. 20.04.2021. URL: https://forbes.kz/process/science/vyisshiy_pilotaj_2_1618828158 (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰¹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. 1 сентября 2021. URL: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-183048> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰² Инактивированная (или «убитая») вакцина состоит из микробных частиц, которые были выращены в культуре, а затем были убиты при помощи метода термической обработки или путем воздействия клеточного яда. Данные микроорганизмы выращиваются в контролируемых лабораторных условиях и являются неинфекционными (не способными вызвать заболевание).

¹⁰³ Kunsulu Z., Kutumbetov L., Orynbayev M., Abduraimov Y., Sultankulova K. et al. Safety and immunogenicity of a QazCovid-in® inactivated whole-virion vaccine against COVID-19 in healthy adults: a single-centre, randomised, single-blind, placebo-controlled phase 1 and an open-label phase 2 clinical trials with a 6 months follow-up in Kazakhstan // Eclinical Medicine. 2021. V. 39. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2589537021003588> (accessed 27.11.2021).

¹⁰⁴ Президент Казахстана привился от коронавируса вакциной «Спутник V» // Росбизнесконсалтинг (РБК). 06.04.2021. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreeneews/606c483f9a7947457f9f1b56> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰⁵ Аскарлов А. Вакцину QazVac будут разливать в Турции // Капитал. 09.04.2021. URL: <https://kapital.kz/gosudarstvo/94769/vaktsinu-qazvac-budut-razlivat-v-turtsii.html> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰⁶ Асылбек Б. Институт проблем биобезопасности: десять стран готовы закупить QazVac, но вопрос экспорта пока не рассматривается // Радио Азаттык. 27.05.2021. URL: <https://rus.azattyq.org/a/31276639.html> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰⁷ Выступление Главы государства на совещании по эпидемиологической ситуации в стране // Официальный сайт Президента Республики Казахстан. 19 июля 2021. URL: <https://www.akorda.kz/ru/vystuplenie-glavy-gosudarstva-na-soveshchanii-po-epidemiologicheskoy-situacii-v-strane-1964639> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰⁸ В Киргизию прибыла первая партия казахской вакцины “QazVac” // Regnum. 29.07.2021. URL: <https://regnum.ru/news/society/3332775.html> (дата обращения 27.11.2021).

¹⁰⁹ Украина захотела бесплатно получить от Казахстана вакцину против коронавируса // Lenta.ru. 19.06.2021. URL: <https://lenta.ru/news/2021/06/19/besplatno> (дата обращения 27.11.2021).

¹¹⁰ Таблица составлена по процитированным в статье данным органов государственной власти и СМИ. Цены на вакцины различаются для разных покупателей и зачастую являются коммерческой тайной. Приведены лишь примерные цены для других аналогичных сделок для того, чтобы дать представление о соотношении цен на различных вакцины. В таблице не содержатся данные по Туркменистану, так как они недоступны.

БИБЛИОГРАФИЯ / BIBLIOGRAPHY

- Kunsulu Z., Kutumbetov L., Orynbayev M., Abduraimov Y., Sultankulova K. et al. (2021). Safety and immunogenicity of a QazCovid-in® inactivated whole-virion vaccine against COVID-19 in healthy adults: a single-centre, randomised, single-blind, placebo-controlled phase 1 and an open-label phase 2 clinical trials with a 6 months follow-up in Kazakhstan. *EClinical Medicine*. V. 39. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2589537021003588>. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eclinm.2021.101078>.
- Morrison S., Carroll A., and MacCaffrey A. (2020). *Is it Possible to Avert Chaos in the Vaccine Scramble?* Center for Strategic and International Studies (CSIS) Brief. August 6. URL: <https://www.csis.org/analysis/it-possible-avert-chaos-vaccine-scramble>.
- Rumer Eu., Sokolsky R., and Stronski P. (2016). *U.S. Policy toward Central Asia 3.0*. Carnegie Endowment for International Peace Paper. January 25. URL: <https://carnegieendowment.org/2016/01/25/u.s.-policy-toward-central-asia-3.0-pub-62556>.
- Sharun Kh. and Dhama K. (2021). India's role in COVID-19 vaccine diplomacy. *Journal of Travel Medicine*. V. 28. No. 7. P. 1–4. DOI: 10.1093/jtm/taab064.
- Yeremia A. and Heinrich K. (2021). Indonesia-China Vaccine Cooperation and South China Sea Diplomacy. *ISEAS Perspective*. No. 55. Singapore: Yusof Ishak Institute (ISEAS). 15 p. URL: https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2021/03/ISEAS_Perspective_2021_55.pdf.
- Zoubir Ya.H. and Tran E. (2021). China's Health Silk Road in the Middle East and North Africa amidst COVID 19 and a contested world order. *Journal of Contemporary China*. August 21. DOI: 10.1080/10670564.2021.1966894.

**FROM WAHHABISM TO ISLAMIC EXTREMISM:
RUSSIA CONFRONTING ISLAMISM IN CONFLICTS AT HOME AND ABROAD**

Noa Gur-Arie*

New York University School of Law

ORCID: 0000-0002-1975-8052

© N.Gur-Arie, 2021

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-174-185

Abstract The article explores the evolving role of Islamism in Russian national security discourse from the post-Soviet conflicts in the North Caucasus to present Russian engagement in Syria. It traces the development of the term “Wahhabi” as a shorthand for Islamist practices, including subversive and violent activity, and how that label has come to be replaced by an even more amorphous specter of “international terrorists” as the main source of such threats. The article concludes that in Russia, as in many other countries, the arbitrary divide between “good Muslims” and “bad Muslims” in national security discourse is largely subordinate to, and serves to obscure, more important realpolitik aims.

Keywords Islam, radical Islamism, Russia, Chechnya, Syria, Wahhabism, terrorism, Soviet Union, Afghanistan

Название статьи От ваххабизма к исламскому экстремизму: Россия и противодействие исламизму в конфликтах внутри страны и за рубежом

Аннотация В статье анализируется эволюция понятия «исламизм» в российском дискурсе по проблемам национальной безопасности, от периода вооруженного противостояния на Северном Кавказе до продолжающегося участия РФ в регулировании конфликта в Сирии. Отслеживается, как применение на более ранних стадиях термина «ваххабизм» для обозначения исламистских, в т. ч. подрывных и насильственных, практик сменилось преобладанием аморфного спектра «международных террористов» как обозначения основного источника угроз этого типа. Сделан вывод о том, что в России, как и во многих других странах, проведение границы между «хорошими» и «плохими» мусульманами в дискурсе национальной безопасности во многом подчинено более важным целям «реальной политики».

Ключевые слова ислам, радикальный исламизм, Россия, Чечня, Сирия, ваххабизм, терроризм, СССР, Афганистан

* Noa Gur-Arie (USA) is the Institute for International Law and Justice Scholar, New York University School of Law. Ноа Гур-Арие (США) – стипендиат Института международного права и правосудия, факультет права Нью-Йоркского университета, США.

I. Introduction: a new enemy?

On 28 September 2015, two days before the Russian Air Force began conducting airstrikes in the Syrian Arab Republic, Russian President Vladimir Putin stood before the 70th session of the United Nations General Assembly in New York and called upon the world's leaders to remember their history. "In 1945, the countries that defeated Nazism joined their efforts to lay solid foundations for the postwar world order," Putin said. "I remind you that the key decisions on the principles guiding the cooperation among states, as well as on the establishment of the United Nations, were made in our country, in Yalta, at the meeting of the anti-Hitler coalition leaders." In his speech, Putin laid the groundwork for a new coalition, this time to fight a different enemy on a different stage: the Islamic State in Syria and Iraq (ISIS or IS). Just like the Allied Powers in World War II, this new coalition would "unite a broad range of forces that are resolutely resisting those who... sow evil and hatred of humankind".¹

In his speech, Putin emphasized that the Islamic State and its ilk were not new opponents for Russia: he cited his country's own more recent history of "consistently fighting terrorism." The speech is a specimen of the global "war on terrorism" national security discourse which uses terrorism as a shorthand for "Islamist political violence" and neatly elides the many differences and tensions between different Islamist groups and various forms of political violence to serve a specific discursive end. Putin implied that Russia was uniquely equipped to come to the aid of Bashar al-Assad's regime in Syria and confront "the Islamic state and other terrorist organizations" not only because of its demonstrated leadership in the 20th-century fight against fascism, but also because of its singular experience fighting terror at home. Although Putin did not go into detail about the history of Islamist insurgency in Russia and the bloody North Caucasian conflicts of the 1990s and 2000s, he referenced a concern clarified elsewhere that anything short of alignment with Assad presented a domestic threat to Russia: "We cannot allow these criminals who already tasted blood to return back home and continue their evil doings". The day before, on an American television program, he had been more specific: "More than 2000 fighters from Russia and ex-Soviet Republics are in the territory of Syria. There is a threat of their return to us. So, instead of waiting for their return, we are better off helping Assad fight them on Syrian territory".²

This rhetoric was used to justify the Russian intervention in Syria. Still, while counterterrorism was one of Russia's motivations, it was hardly the only one and might not have even been the main one: as argued by many, the intervention primarily sought to prevent another instance of Western-backed violent regime change, in post-Libya context, and, at least at the time, to also force Russia's way back into dialogue with the international community, in post-Crimea crisis context, through a power play in a strategically significant region.³ In general, Russian foreign policy preceding the Syrian intervention had been characterized by a transition from aggressive anti-Islamism to greater acceptance of certain Islamist movements as part of pluralistic divisions of power, as in Palestine and Lebanon. Regardless, the Islamist terrorism threat has remained in the foreground of official discourse on Syria from the 2015 intervention through the declaration of "victory" against ISIS in 2017 and up to present-day confrontations with militant groups like "Hayat Tahrir al-Sham" in Idlib.⁴ Because of this, it remains worthwhile to examine the recent history of this narrative in Russia. Although Islamophobia is a global phenomenon woven deeply into the fabric of

21st-century national security discourse which predates the attacks of September 11, 2001 in the United States, understanding how perceptions of the “Islamist threat” have manifested themselves in Russia over the past decades provides important context, as Russia continues to play a role in (re)building state structures in Syria, Libya and beyond.

Putin’s apparent concern over radicalized Russian Muslims fighting in Syria has parallels in the late Soviet period, predating the wars in Chechnya. As part of its engagement in the Islamic world, both the Soviet Union and the Russian Federation instrumentalized their native Muslim populations to present a dichotomy between “good,” assimilated, moderate Muslims and “bad” extremists. Although a relatively minor aspect of the national security discourse, it still bears examination as it persists into the present day and informs the Russian government’s interactions with domestic and foreign Muslims.

Mahmood Mamdani, in his 2004 exploration of the roots of modern terrorism and Islamophobia, *“Good Muslim, Bad Muslim”*, describes the Global War on Terrorism – and specifically the September 11 attacks – as “the unfinished business of the Cold War”.⁵ He refers to a legacy of violence and propaganda that has created the Western understanding of Islam today. This is largely a consideration of America’s relationship to radical Islam as a counter-Communist force during the Cold War, particularly in the Middle East and in Southwest Asia: once mobilized against the existential threat of the Soviet Union, Islam subsequently came to replace it as the dominant “other” against which the West defined itself. After 9/11, Mamdani argues, American Muslims were obliged to justify their existence as “good Muslims,” joining in a war against “bad Muslims.” A similar dichotomy emerged in counterterrorism discourse in Russia and the former Soviet Union since the Soviet invasion of Afghanistan and through the present day.

II. “Good” Russian Muslims and “bad” Russian Muslims

Russia’s intervention in Syria was its first military excursion in a faraway theatre of war since the 1979 Soviet invasion of Afghanistan.⁶ There, the Soviet Union was also explicitly confronting an Islamist threat: Soviet troops invaded to quash a rebellion by mujahidin guerrilla fighters threatening the pro-Moscow government. The United States, Saudi Arabia and Pakistan funded and armed those rebels, some of whom would later be declared enemies of both Russia and the United States as members of al-Qaeda and the Afghan Taliban.

At the time, Islam in Russia was officially organized in a system of regional governing bodies established as part of Josef Stalin’s larger program of religious reform, following the repressions of the 1930s. In their domestic role, these Muslim Religious Boards represented a continuation of fumbling Russian imperial attempts to create a hierarchical, bureaucratic, and therefore more easily controlled “church for Islam”, borrowed directly from the model of the Muslim Spiritual Assemblies established by Catherine II in the 1780s.⁷ Although nominally independent and funded by donations of believers, the Religious Boards answered to a Moscow-based governing body. The Religious Board for Central Asia and Kazakhstan, which was the largest and most influential of the four, published an official magazine in Uzbek, Arabic, English and French which served as a mouthpiece for “officially sanctioned” Soviet Islam.⁸ As the Afghan invasion proved increasingly unpopular in the Muslim world, souring relationships with some post-colonial Arab states (which had been carefully cultivated under the leadership of Nikita Khrushchev), the official representatives of

Soviet Islam responded to the events through this magazine. In the first issue of 1980, the head Mufti of the Religious Board, Ziyovuddin Babakhanov, presented a philosophy of “progressive Islam” in opposition to the fundamentalist precepts of the mujahidin. A true “reversion to the teachings of the Holy Qur’an”, Babakhanov asserted, does not entail the renunciation of modernity, but rather demands learning from it and from the wider world, Muslim and non-Muslim: “The present-day Muslim in fact imbibed into himself all the experiences and knowledge of his predecessors and was given the opportunity to analyze all valuable experiences which were achieved by various other nations”.⁹

Decades later, Russian Muslim leaders have mobilized in similar ways to lend legitimacy to Russian efforts in Syria. The Head of the Chechen Republic, Ramzan Kadyrov is probably Russia’s most famous Muslim, although he is not technically a religious leader like, for example, Grand Mufti Ravil’ Gaynutdin. Kadyrov frequently presents himself on the world stage – and is presented by the Kremlin – as the voice of Russian Islam. In 2016, after it was reported that two battalions of military police from Chechnya were being deployed to Syria, Kadyrov wrote on social media that he would eagerly join forces to combat international terrorism and “would be happy and proud to immediately go to Syria to fight the scum”.¹⁰ Ramzan Kadyrov’s father, Akhmad Kadyrov, had supported calls for jihad against Russia during the First Chechen War in 1994, but subsequently aligned himself with Moscow in the Second Chechen War. Elected President of Chechnya in 2003 and supported by the Kremlin as part of its Chechenization policy, Kadyrov senior became a vocal opponent of foreign, fundamentalist “Wahhabi” influence – an earlier version of the “scum” – that was held to undermine Chechnya’s relatively moderate Sufi tradition. His son Ramzan would take up this mantle after his father’s assassination months later. It is back in the 1980s, within a few years of the publication of the article in “Muslims of the Soviet East” promoting a vision of civilized and cosmopolitan Soviet Islam, that the term “Wahhabi” had entered the parlance of then-Soviet leaders as a shorthand for the opposite of this vision – “fundamentalist,” regressive strains of Islamic theology and practice deemed unacceptable and subversive.

III. From Afghanistan to the North Caucasus: the rise of “Wahhabism” in Russia

“Wahhabism” is a term usually used to refer to followers of the 18th century Najdi religious leader Muhammad ibn ‘Abd al-Wahhab who declared all religious practices that deviated from the Qur’an and Hadith¹¹ to be heresy. Al-Wahhab allied with the founder of the First Saudi State, Muhammad bin Saud, in a pact advantageous to both parties, and Al-Wahhab’s precepts would become the state theology of the Kingdom of Saudi Arabia. Acolytes tend to refer to themselves more readily as “*Muwahiddun*” (believers in the oneness of God, or “*Tawhid*”) rather than Wahhabis, but the latter term was being used by critics of Al-Wahhab’s doctrine from as early as the 19th century, when British colonizers employed it to denigrate the Islamic organizations mobilizing against the British rule in India.¹² In the Arab world as in the former Soviet Union, “Wahhabi” is often used alongside or interchangeably with the term “*Salafi*” that literally refers to a follower of the generation of the first Muslims. The boundaries of Salafi and Wahhabi are blurred in both Islamic religious history and taxonomies of national security discourse: in 2018, Saudi Crown Prince Muhammad Bin Salman said that “no one can define Wahhabism”.¹³ This is certainly the case in the post-Soviet space where the “Wahhabi” label has been used more freely than in

the West to refer to aberrant or subversive Islamic practices. The terms “Islamism” and “extremism” have gradually lost their specificity in similar ways: the former term technically refers to political movements informed by Islamic fundamentalist precepts, but it is often muddled with the nebulous threat evoked by the latter).

In those post-Soviet regions where Sufi traditions dominated, the prevailing “*madhhab*”, or school of Islamic jurisprudence, was Hanafi, which is traditionally more open to discourse on new religious ideas than the strict traditionalist Hanbali *madhhab* with which Wahhabism is aligned. Hanafi Sufism was promoted as the acceptable form of practice, celebrated in nationalistic terms and frequently against interloping Wahhabism. There are conflicting theories as to the origins of this phenomenon. Alexander Knysh posits the growth in the use of the “Wahhabi” label around the fall of the Soviet Union as an attempt by secular post-Communist regimes to overcome their lack of Islamic legitimacy: the cultural and scientific achievements of Islamic civilization and traditional regional practices were celebrated as objects of national pride while Wahhabism, a philosophy centered on the rejection of religious “innovations,” was itself presented as a deviant innovation and a malign foreign incursion.¹⁴ In the 1990s and early 2000s, the term was deployed to silence all political criticism with Islamic inflections. It was far more useful as a means of undermining opposition than as a precise theological term. Knysh emphasizes the political expedience of such a label, with its invocations of menacing fanatics cloaked in black: “One might venture a guess that if Wahhabism had never existed, presidents Karimov of Uzbekistan, Shaymiev of Tatarstan and their colleagues in the Northern Caucasus would have invented it. Or perhaps, invent it they did?”¹⁵

Although the protracted war in Afghanistan was influential in the establishment of this paradigm, it is the conflicts in the North Caucasus which played the greatest role in shaping it. The Chechen Wars fundamentally shaped the image of Islam and state policy towards it in the early years of the Russian Federation and continue to reverberate in Russia’s domestic and foreign policy. Notably, though, Chechnya’s Islamic heritage and the concept of political Islamism played only minor roles in the early years of the conflict. The “jihadist” and “Wahhabi” labels are often retroactively applied to the first years of post-Soviet Chechen resistance even though they were rarely invoked at the time. As Knysh notes, they remain important markers in Muslim communities in Tatarstan and post-Soviet Central Asia.

When Russian President Boris Yeltsin launched a major military operation against the self-declared independent Chechen Republic of Ichkeria in 1994, Chechnya was largely secular.¹⁶ The post-Soviet Islamic revival was in its infancy, but the 1994 conflict accelerated it, providing Islamist leaders an opportunity to harken back to the region’s pre-Soviet heritage. As Moshe Gammer writes, “the war enhanced the Islamic dimension of mainly (but not only) Chechen identity. It brought to the fore memories of the Islamic resistance to Russia in the eighteenth and nineteenth centuries in Chechnya, in Dagestan and in other parts of the Caucasus. Most important, the war triggered the Islamization of politics in Chechnya and it catapulted the „Wahhabis” and their ideology into center stage of both republics”.¹⁷

In 1995, the “Wahhabi” specter of the Chechen Wars entered the conflict. Unlike the vast majority of the Muslims against whom this label would be deployed in post-Soviet Russia, this variety was, indeed, of Saudi origin. Saudi-born Samir Saleh Abdullah, known as Emir Khattab, would become one of the most feared commanders to confront Russian forces in both Chechnya and Dagestan.¹⁸ His story, like that of many of the foreign fighters

involved in such conflicts, began years earlier in Afghanistan. The country became a training camp for militants devoted to what they conceived of as a holy struggle, or jihad. After Soviet troops withdrew in 1988–1989, these men dispersed across Southwestern Asia and Eurasia, often in search of new battlegrounds.¹⁹ Although a ceasefire was signed in August 1996 that technically ended the First Chechen War, after the Taliban came to power in Afghanistan in the following month, Russian leadership began complaining that Afghan-trained militants like Khattab were moving into Chechnya en masse. In addition to “Wahhabi,” these foreign fighters were sometimes simply referred to as “Afghans,” although they came from all over the world. Khattab and the Chechen commander Shamil Basayev were declared to have “hundreds” of Arabs and other foreign “Wahhabis” among their forces.²⁰ These figures have never been verified.

In 1997, Aslan Maskhadov was elected president of unrecognized Ichkeria. Although he had competed in the elections by promoting his Islamic credentials, he was quickly undermined by his more radical rivals – most prominently Basayev – who mobilized to unite Dagestan and Chechnya as a single “Islamic nation”.²¹ Maskhadov quickly found use for the “Wahhabi” label to undermine these opponents as a group. As usual, he implied that they were foreign, although he also suggested that they were specifically allied with the Russian government – an ironic discrepancy, given the Russian government’s own fixation on confronting foreign Islamists in the North Caucasus.²² The typical narrative of the Second Chechen War is that it began with a Chechen militant invasion of Dagestan. However, as Miriam Lansky points out, it was more precisely the arrival of Dagestani radicals into Chechnya which facilitated the consolidation of forces that sought to seize power in Dagestan and triggered the Russian intervention.²³

In fact, the “Wahhabi” specter had been more central to the public conversation around Islam in Dagestan than in Chechnya up to that point. In the late 1990s, the voice of official Islam in Dagestan, Mufti Saïdmuhammad-Haji Abubakarov, repeatedly declared that “a believer who kills a Wahhabi will get into paradise, as will a believer who is killed by a Wahhabi”, effectively encouraging jihad against the proponents of jihad.²⁴ In 1997, the Russian Duma passed the Law on the freedom of conscience. The law itemized offenses that could serve as the basis for the liquidation of a religious organization, including “violations of safety and public order” and “actions aimed at carrying out extremist activity.”²⁵ Dagestan quickly passed its own version of the law which was even more severe and specifically targeted “Wahhabi” organizing in the republic.²⁶ Chechen president Maskhadov, increasingly threatened by Basayev, Khattab and their allies, issued a similar decree against “dissident and hostile” forms of Islam in the same year. He was supported in this campaign by his future successor, Akhmad Kadyrov, who was Chechnya’s Chief Mufti at the time.²⁷

After Chechen militants entered Dagestan, Russia began its second campaign in Chechnya. A series of bombings in residential buildings in Moscow, Volgograd and Buynaksk lent further urgency to the operation. Although Russia had established direct rule over the region by May 2000, the Islamist resistance persisted, and the government’s attempts to target religious dissidence beyond the battlefield intensified. Wahhabism was officially “banned” in Dagestan in September 1999, though no official definition was provided for the term.²⁸ Similar legislation against “extremism” failed to pass in the State Duma due to its vagueness; the Dagestani parliament’s attempts to federalize their local law also fell through in 2000 and 2001.²⁹

However, the attacks of September 11, 2001 in the United States would shift the conversation. 9/11 represented the point of convergence for Russian and American anti-Islamist discourses and ultimately provided the ideological ammunition that Putin would use in his 2015 United Nations General Assembly speech to justify Russia's calls for an international antiterrorist coalition in Syria.

IV. From the Chechen "Wahhabis" to international terrorists: 9/11 to Syria

Although the notion of "Wahhabism" and larger percolating fears of the Islamist threat had entered the Russian political landscape prior to September 11, the launch of the American "war on terror", as George W. Bush first called it in his speech to Congress days later, helped to firmly instill fears of "Islamic terrorism" in a greater proportion of the Russian public and lent legitimacy to the new Putin administration's campaign against it not only in the North Caucasus, but throughout the Russian Federation.³⁰ Putin's government quickly drew connections between the Chechen rebels and al-Qaeda, claiming that militants linked to Osama bin Laden were among those fighting Russian troops.³¹ The United States, for its part, was quick to do an about-face on the Chechen issue. While influential figures such as Condoleezza Rice and Zbigniew Brzezinski had at one point portrayed the Chechen separatists as "freedom fighters," the post-9/11 Bush administration conceded that the North Caucasus was a legitimate Russian front in "the war on terror", and the U.S. media reported that American soldiers were confronting Chechens, among others, in Afghanistan.³²

In 2002, a new federal law on "combating extremist activity" was passed in Russia.³³ The Dubrovka theatre siege of that year once again heightened the stakes; foreign Muslim organizations and charities were banned.³⁴ However, at the same time, use of the "Wahhabi" label by both federal and Dagestani authorities began to recede as it was increasingly viewed as pejorative and perhaps harmful to Russian-Saudi relations.³⁵ It was also part of a larger shift in Russian policy that began with the U.S. invasion of Iraq in 2003, which Russia strongly opposed, ending the rapprochement brought about by 9/11.³⁶ While the conflict in Chechnya continued to be marked by excessive use of force and civilian casualties, the Kremlin also embarked on a public relations campaign in the Muslim world. Government officials stressed Russia's multiethnic heritage on the world stage, as it had frequently been done in the Soviet era, and provided support to loyal, moderate Islamic institutions domestically. Although Russia's Muslim population is obviously considerably less than that of the former Soviet Union as a whole, it remains the largest in Europe and is estimated at anywhere from 10 to 25 million people as of 2018.³⁷ President Putin declared that Russia "is to a significant extent a part of the Muslim world", and Russia became an observer member of the Organization of the Islamic Conference.³⁸

These types of statement continued through the end of the Second Chechen War around 2009. In 2005, Russian presidential administration requested that state television replaces the word "Wahhabi" with "Islamic extremist," "jihad" with "subversive/terrorist activity", and even "Chechen terrorism" with "international terrorism" (the latter modification reflected continuing general alignment of Russia's domestic counterterrorism efforts with the U.S.-led "global war on terror", despite growing disagreements over Iraq).³⁹ Although Ramzan Kadyrov persisted in his criticism of "Wahhabis" in Chechnya, Putin went so far as to explicitly walk back from his own previous condemnations of this amorphous group: in January 2006, he stated that "Wahhabism in itself does not pose any threat, but distortion of

the norms of Islam, of Wahhabism, this of course cannot be viewed as anything other than calling for terrorism".⁴⁰ In 2009, at the Arab League summit in Cairo, then-President Dmitry Medvedev proclaimed that Russia "has no need to seek friendship with the Muslim world, because our country is an organic part of this world".⁴¹ This was seemingly a response to U.S. President Barack Obama's speech made in the same city earlier that month, in which Obama explicitly sought "a new beginning between the United States and Muslims around the world, one based on mutual interest and mutual respect".⁴² Russia, as now suggested by the Kremlin, was in no need of renewing ties with a community to which it already belonged. Putin would reiterate this at a ceremony in Ufa in 2013, calling Islam "a striking element of the Russian cultural code, an inalienable, organic part of the Russian history".⁴³

V. Conclusion

All this is to illustrate the gulf across which Putin reached, when, in 2015, he asked for the help of the international community in combating terrorism in Syria. As the United States under Obama shifted from the "global war on terror" model to "countering violent extremism," or CVE, Russian policymakers would remain more sensitive to extremism in all forms.⁴⁴ While the United States had been fighting terror beyond its borders for nearly two decades, supported by the United Kingdom, France, and other NATO member states, Syria represented Russia's first international military commitment to this now decades-old struggle – a struggle that Putin, in his speech, framed simultaneously as a sort of eternal conflict between the powers of good and evil, going back to World War II, and as a more recent, but still historically grounded battle with the forces of "radical Islam" that might be traced back to the invasion of Afghanistan.

It might be traced back even further, though, to Soviet anti-religious campaigns against "Sufi fanatics": now upheld as synonymous with traditional, moderate Islam in many parts of the former Soviet Union, Sufism was once itself a threatening specter.⁴⁵ Or perhaps we might look even further back, to Tsarist Russia's campaigns against members of the Sufi Naqshbandiyya tariqat who sought to resist colonization of the North Caucasus in the 1800s. As Dominic Rubin writes, "Chechen Sufism, or muridism as it was dubbed by the tsarist and then Soviet authorities, was the Wahhabism of its day".⁴⁶ Ironically, it seems to be members of a Sufi *wird* in Chechnya who were first labeled as Wahhabis by Soviet special services in the 1970s.⁴⁷

The arbitrary quality of the Sufi/Wahhabi divide, and the "national Muslim vs. international terrorist" dichotomy that it has been supplanted by, reflects the slippery ways in which the threat of Islamic terrorism has been invoked to obscure more important realpolitik aims in Russia, just as the more general "good Muslim vs. bad Muslim" divide has been instrumentalized in the United States and elsewhere. In 2015, analysts found that almost 80 percent of Russia's declared targets in Syria were in areas not held by the Islamic State: rather, they were primarily in areas held by other Islamist opposition groups.⁴⁸ This was not much of a surprise for most observers. Although Russia has played a lead role in dismantling genuinely malevolent Islamist militant organizations in Syria, the Islamic State chief among them, this has come at an enormous cost in civilian lives, much like its campaigns in the North Caucasus. Ultimately, although official Russian narratives about Islam and Islamism are important in understanding Russia's engagements in the Muslim world, they can only tell us so much.

ENDNOTES

¹ Read Putin's U.N. General Assembly speech // The Washington Post. 28 September 2015.

² Katz M.N. Assessing Putin's "fight them there not here" strategy in Syria // Atlantic Council blog. 28.09.2015. URL: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/assessing-putin-s-fight-them-there-not-here-strategy-in-syria> (accessed 01.09.2021).

³ See, e. g., Stepanova E. Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East: Entering the 2020s. – Rome: Istituto Affari Internazionali, 2020. P. 5. URL: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2016.pdf> (accessed 15.09.2021).

⁴ Isachenkov V. Putin declares victory on visit to air base in Syria // Associated Press. 11.11.2017. <https://apnews.com/article/8c15d4db5abd4d7d876927f3f099ab5a>; Militants in Syria plotting provocation: Ministry of Defense of the Russian Federation // TASS. 23.05.2021. URL: <https://tass.com/russia/1292883> (both accessed 14.08.2021).

⁵ Mamdani M. Good Muslim, Bad Muslim: America, the Cold War, and the Roots of Terror. – New York: Three Leaves Press, 2005. P. 13.

⁶ Putin gets permission to deploy Russian military in Syria // Deutsche Welle. 30.09.2015. <http://www.dw.com/en/putin-gets-permission-to-deploy-russian-military-in-syria/a-18750396> (accessed 14.08.2021).

⁷ Crews R.D. For Prophet and Tsar: Islam and Empire in Russia and Central Asia. – Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2009. P. 31; Khalid A. Islam After Communism: Religion and Politics in Central Asia. – Berkeley: University of California Press, 1999. P. 78.

⁸ Ro'i Ya. Islam in the Soviet Union: From the Second World War to Gorbachev. – New York: Columbia University Press, 2000. P. 168.

⁹ Babamuhamedov H.P.B. Muslims of our country today // Muslims of the Soviet East. 1980. № 1. P. 13.

¹⁰ Chechen leader claims his troops eager to fight "scum" in Syria // The Guardian. 8 December 2016.

¹¹ Hadith (Arabic) is the record of the traditions or sayings of the Prophet Muhammad, revered as a major source of religious law and moral guidance, second only to the authority of the Qur'an.

¹² Ethno-Nationalism, Islam and the State in the Caucasus: Post-Soviet Disorder. Ed. M.Gamer. Central Asian Studies Series № 9. – London: Routledge, 2008. P. 192 (note 20).

¹³ Goldberg G. Saudi Crown Prince: Iran's Supreme Leader "makes Hitler look good" // The Atlantic. 2 April 2018. URL: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2018/04/mohammed-bin-salman-iran-israel/557036> (accessed 01.09.2021).

¹⁴ Knysh A. A clear and present danger: "Wahhabism" as a rhetorical foil // Die Welt Des Islams. 2004. V. 44. № 1. P. 17.

¹⁵ Ibid. P. 18.

¹⁶ Gammer M. Between Mecca and Moscow: Islam, politics and political Islam in Chechnya and Daghestan // Middle Eastern Studies. 2005. V. 41. № 6. P. 836.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Bakke K. M. Copying and learning from outsiders? Assessing diffusion from transnational insurgents in the Chechen wars // *Transnational Dynamics of Civil War*. Ed. J.T.Checkel. – Cambridge: Cambridge University Press, 2013. P. 16.

¹⁹ Yemeljanova G.M. Islamic radicalisation: a post-Soviet, or a global phenomenon? // *Radical Islam in the Former Soviet Union*. Ed. G.M.Yemeljanova. Routledge Contemporary Russia and Eastern Europe Series № 18. – London: Routledge, 2010. P. 16.

²⁰ Hill F. Putin and Bush in common cause? Russia's view of the terrorist threat after September 11 // *The Brookings Review*. 2002. V. 20. № 3. P. 34. URL: <https://www.brookings.edu/articles/putin-and-bush-in-common-cause-russias-view-of-the-terrorist-threat-after-september-11> (accessed 01.09.2021).

²¹ Gammer M. Between Mecca and Moscow. P. 837–838.

²² Ibid. P. 841.

²³ Lanskoj M. Daghestan and Chechnya // *SAIS Review*. 2002. V. 22. № 2. P. 168.

²⁴ Gammer M. Between Mecca and Moscow. P. 839.

²⁵ Federal'nyi zakon 26.09.1997 № 125-FZ "O svobode sovesti i o religioznykh ob'yedineniyakh" ["On Freedom of Conscience and Religious Organizations"] (1997). Article 14. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16218/48efe087fd6db83d8644159dee55ed3abe168310 (accessed 18.08.2021).

²⁶ Lanskoj M. Op. cit. P. 177.

²⁷ Gammer M. Between Mecca and Moscow. P. 841.

²⁸ Malashenko A.V., Nuritova A. Islam in Russia // *Social Research*. 2009. V. 76. № 1. P. 342.

²⁹ Verkhovsky A. Russian approaches to radicalism and "extremism" as applied to nationalism and religion // *Russia and Islam: State, Society and Radicalism*. Eds. R.Dannreuther and L.March. – L.; N.Y.: Routledge, 2010. P. 33.

³⁰ Transcript of President Bush's address to a Joint Session of Congress on Thursday night, September 20, 2001 // CNN. 21.09.2001. URL: <http://edition.cnn.com/2001/US/09/20/gen.bush.transcript> (accessed 01.09.2021); Verkhovsky A. Op. cit. P. 31.

³¹ Russell J. Terrorists, bandits, spooks and thieves: Russian demonisation of the Chechens before and since 9/11 // *Third World Quarterly*. 2005. V. 26. № 1. P. 101–116.

³² Williams B.G. Shattering the Al Qaeda-Chechen myth: part I // *North Caucasus Weekly*. 2003. V. 4. № 35. URL: <https://jamestown.org/program/shattering-the-al-qaeda-chechen-myth-part-i-2> (accessed 10.08.2021).

³³ Verkhovsky A. Op. cit. P. 34.

³⁴ Dannreuther R. Russian discourses and approaches to Islam and Islamism // *Russia and Islam: State, Society and Radicalism*. Eds. R.Dannreuther and L.March. – L.; N.Y.: Routledge, 2010. P. 16.

-
- ³⁵ Matveeva A. Daghestan: inter-ethnic tensions and cross-border implications // The Caspian Region. Ed. M.Gammer. V. 2: The Caucasus. – L.: Routledge, 2004. P. 127.
- ³⁶ Ambrosio T. The Russo–American dispute over the invasion of Iraq: international status and the role of positional goods // *Europe-Asia Studies*. 2005. V. 57. № 8. P. 1189.
- ³⁷ Islam in Russia // Aljazeera. 07.03.2018. URL: <https://www.aljazeera.com/features/2018/3/7/islam-in-russia> (accessed 01.09.2021).
- ³⁸ Dannreuther R. Op. cit. P. 16–17.
- ³⁹ Fagan G. Russia: Islamic extremists, real and imagined // Forum 18 News Service. 08.08.2007. URL: <https://www.refworld.org/pdfid/46bac02f2.pdf> (accessed 15.09.2021).
- ⁴⁰ Ibid.
- ⁴¹ Medvedev D. Speech at Meeting of the Permanent Representatives of the League of Arab States. 23 June 2009. URL: <http://www.en.kremlin.ru/catalog/countries/EG/events/4804> (accessed 01.09.2021).
- ⁴² Obama B. The President’s Speech in Cairo: A New Beginning. 4 June 2009. – Washington D.C.: The White House, 2009. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/issues/foreign-policy/presidents-speech-cairo-a-new-beginning> (accessed 15.09.2021).
- ⁴³ Crews R.D. Moscow and the mosque: co-opting Muslims in Putin’s Russia // *Foreign Affairs*. 2014. V. 93. № 2. P. 130.
- ⁴⁴ Stepanova E., Cragin K. Countering terrorism and violent extremism // *A Roadmap for U.S.-Russia Relations*. Eds. A.Kortunov and O.Oliker. – Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2017. P. 74.
- ⁴⁵ Atkin M. The rhetoric of Islamophobia // *Central Asia and the Caucasus*. 2000. № 1. P. 123–132.
- ⁴⁶ Rubin D. Russia’s Muslim Heartlands: Islam in the Putin Era. – London: Hurst & Company, 2018.
- ⁴⁷ Zelkina A. The “Wahhabis” of the Northern Caucasus vis-à-vis state and society: the case of Daghestan // *The Caspian Region*. Ed. M.Gammer. V. 2: The Caucasus. – L.: Routledge, 2004. P. 146–178.
- ⁴⁸ Stubbs J. Four-fifths of Russia’s Syria strikes don’t target Islamic State // Reuters. 21.10.2015. URL: <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-russia-strikes/four-fifths-of-russias-syria-strikes-dont-target-islamic-state-reuters-analysis-idUSKCN0SF24L20151021> (accessed 15.09.2021).

BIBLIOGRAPHY

- Ambrosio T. (2005). The Russo–American dispute over the invasion of Iraq: international status and the role of positional goods. *Europe-Asia Studies*. V. 57. No. 8. P. 1189–1210.
DOI: 10.1080/09668130500351357.
- Atkin M. (2000). The rhetoric of Islamophobia. *Central Asia and the Caucasus*. No. 1. P. 123–132.
- Babamuhamedov H. P. B. (1980). Muslims of our country today. *Muslims of the Soviet East*. No. 1. P. 13.
- Bakke K. M. (2013). Copying and learning from outsiders? Assessing diffusion from transnational insurgents in the Chechen Wars. In: *Transnational Dynamics of Civil War*. Ed. J.T.Checkel. Cambridge: Cambridge University Press. P. 31–62. DOI: 10.1017/CBO9781139179089.005.

-
- Crews R. D. (2009). *For Prophet and Tsar: Islam and Empire in Russia and Central Asia*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 480 p.
- Crews R. D. (2014). Moscow and the mosque: co-opting Muslims in Putin's Russia. *Foreign Affairs*. V. 93. No. 2. P. 125–134.
- Dannreuther R. (2010). Russian discourses and approaches to Islam and Islamism. In: *Russia and Islam: State, Society and Radicalism*. Eds. R.Dannreuther and L.March. London; New York: Routledge. P. 9–25.
- Dannreuther R. and March L. eds. (2010). *Russia and Islam: State, Society and Radicalism*. BASEES/Routledge Series on Russian and East European Studies no. 66. London; New York: Routledge. 272 p.
- Gammer M. (2005). Between Mecca and Moscow: Islam, politics and political Islam in Chechnya and Daghestan. *Middle Eastern Studies*. V. 41. No. 6. P. 833–848. DOI: 10.1080/00263200500261829.
- Gammer M. ed. (2008). *Ethno-Nationalism, Islam and the State in the Caucasus: Post-Soviet Disorder*. Central Asian Studies Series no. 9. London: Routledge. 254 p.
- Hill F. (2002). Putin and Bush in common cause? Russia's view of the terrorist threat after September 11. *The Brookings Review*. 2002. V. 20. No. 3. URL: <https://www.brookings.edu/articles/putin-and-bush-in-common-cause-russias-view-of-the-terrorist-threat-after-september-11> (accessed 01.09.2021).
- Khalid A. (1999). *Islam After Communism: Religion and Politics in Central Asia*. Berkeley: University of California Press. 253 p.
- Knysh A. (2004). A clear and present danger: "Wahhabism" as a rhetorical foil. *Die Welt Des Islams*. V. 44. No. 1. P. 3–26. DOI: 10.1163/157006004773712569.
- Lanskoy M. (2002). Daghestan and Chechnya. *SAIS Review*. V. 22. No. 2. P. 167–192.
- Malashenko A. V. and Nuritova A. (2009). Islam in Russia. *Social Research*. V. 76. No. 1. P. 321–358.
- Mamdani M. (2005). *Good Muslim, Bad Muslim: America, the Cold War, and the Roots of Terror*. New York: Three Leaves Press. 320 p.
- Matveeva A. (2004). Daghestan: inter-ethnic tensions and cross-border implications. In: *The Caspian Region. V. 2: The Caucasus*. Ed. M.Gammer. London: Routledge. P. 122–141.
- Ro'i Ya. (2000). *Islam in the Soviet Union: From the Second World War to Gorbachev*. New York: Columbia University Press. 764 p.
- Rubin D. (2018). *Russia's Muslim Heartlands: Islam in the Putin Era*. London: Hurst & Company. 288 p.
- Russell J. (2005). Terrorists, bandits, spooks and thieves: Russian demonisation of the Chechens before and since 9/11. *Third World Quarterly*. V. 26. No. 1. P. 101–116. DOI: 10.1080/0143659042000322937.
- Stepanova E. (2020). *Russia's Foreign and Security Policy in the Middle East: Entering the 2020s*. Rome: Istituto Affari Internazionali. 25 p. URL: <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2016.pdf> (accessed 15.09.2021).
- Stepanova E. and Cragin K. (2017). Countering terrorism and violent extremism. In: *A Roadmap for U.S – Russia Relations*. Report of the Center for Strategic and International Studies Russia and Eurasia Program and Russian International Affairs Council. Eds. A.Kortunov and O.Oliker. Lanham, MD: Rowman and Littlefield. P. 73–81.
- Verkhovsky A. (2010). Russian approaches to radicalism and "extremism" as applied to nationalism and religion. In: *Russia and Islam: State, Society and Radicalism*. Eds. R.Dannreuther and L.March. London; New York: Routledge. P. 26–43.
- Williams B. G. (2003). Shattering the Al Qaeda-Chechen myth: part I. *North Caucasus Weekly*. V. 4. No. 35. URL: <https://jamestown.org/program/shattering-the-al-qaeda-chechen-myth-part-i-2>.
- Yemeljanova G. M. (2010). Islamic radicalisation: a post-Soviet, or a global phenomenon? In: *Radical Islam in the Former Soviet Union*. Ed. G.M.Yemeljanova. London: Routledge. P. 11–31.
- Yemeljanova G. M. ed. (2010). *Radical Islam in the Former Soviet Union*. Routledge Contemporary Russia and Eastern Europe Series no. 18. London: Routledge. 300 p.
- Zelkina A. (2004). The "Wahhabis" of the Northern Caucasus vis-à-vis state and society: the case of Daghestan. In: *The Caspian Region. V. 2: The Caucasus*. Ed. M.Gammer. London: Routledge. P. 146–178.

TOWARDS MORE PRAGMATIC UN PEACE OPERATIONS?

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-186-188

UN Peace Operations in a Changing World Order. Eds. C. de Coning and M. Peter. – Cham: Palgrave Macmillan, 2019. 334 p.

“UN Peace Operations in a Changing World Order” is an edited volume that consists of 15 chapters written by leading academics and practitioners from both the Global South and Global North. Most of them earlier contributed to the 2015 Report of the Independent High-level Panel on Peace Operations convened by former UN Secretary-General Ban Ki-moon to undertake a thorough review of the United Nations peace operations and the emerging needs of the future (the HIPPO report).¹

This book identifies four major trends in the present world order and explains how they are affecting UN peace operations. The first trend is the North-South rebalancing. The recent rise of the developing countries of the South, led by China, and the growing isolationism of the United States during the Donald Trump presidency signify a transition into a multipolar world order. This trend will challenge the model of global governance dominated by the Global North countries and underrepresenting the interests of the Global South. This imbalance is also reflected in the UN peace operations: while the mandates and the goals of peace operations are determined by the UN Security Council, it is the Global South countries that bear most of the responsibility of contributing troops and the harm arising from those operations. Developing countries are struggling for more political power in setting up international norms and designing peace operations.

The second trend is the rise of regional organizations. When executing their peace operations, the UN frequently finds out that they need to cooperate with regional organizations like the African Union, which has more leverage and legitimacy in Africa. A common criticism towards the UN peace operations is that they are trying to enforce “alien” (Western) norms and practices in the process of peace support and peace-building, but ignore local specifics. In those cases, regional organizations are often better qualified and more capable than the United Nations to carry out peace operations.

The third trend is the rise of violent extremism and fundamentalist non-state actors, most notably ISIS in Syria and Iraq, often in weak or failing states. The spread of extremely radical, violent non-state actors creates a new type of armed conflict that requires a special approach from the UN. Among other things, such non-state or quasi-state actors often appear more willing to commit war crimes against civilians and crimes against humanity than other types of violent actor. In such cases, the UN peacekeepers are given the mandate to assist the local authority in stabilizing the regime and improving the effectiveness of governance. However, those weak authorities are often unpopular for a reason, and the creeping involvement in state-building impedes the UN’s ability to present itself in the peace process as an impartial arbiter.

The fourth trend is that the UN is facing increasing pressure to protect civilians and to adopt a people-centric approach. There are lots of doubts about whether UN peace operations can live up to this expectation as the UN peacekeepers are not equipped with the necessary resource to protect civilians in the midst of an armed conflict. This goal is

also hard to achieve because sometimes the state itself is the main perpetrator of violence against civilians.

On the basis of these four trends, the book reflects on what challenges do they bring to the UN peace operations and how could such operations better adapt to these challenges. Goals and models of UN peacekeeping are analyzed in broader historical context, starting from the end of World War II to the surge in multi-dimension peace missions after the Cold War and the more robust peace operations of the early 21st century through the present. The so-called “Brahimi Report”² and the above-mentioned 2015 HIPPO report are used as the main reference points that guide the authors’ analysis. The key recommendations in these two reports are thoroughly examined in the book. They include: (1) primacy of political missions over military or technological ones; (2) the need to tailor peace operations to each specific case; (3) the UN’s expanded partnership with regional organizations; (4) the need to make the UN operations more people-centered.

The authors of the volume’s fifteen chapters present a mix of scholars and practitioners – two closely related but often disconnected groups. Policy debates about the UN peace operations are provided in parallel to the discussion over the dramatically changing global context. The book is divided into three parts. The first part talks about the evolving political and strategic context of the UN peacekeeping throughout history, and how they changed the model of peacekeeping at each stage. Different aspects of peacekeeping operations are analyzed, including human security, conflict resolution, and asymmetry in contributions. However, the book shows that the main three principles of peacekeeping: consent of the conflict parties, impartiality, and non-use of force remain resilient and flexible in the face of the changing world order. The second part’s focus is on how to meet specific objectives of the UN missions in order to achieve peace and security. The authors address issues such as defining the limits of the use of force, responding to violent extremism, terrorism, and transnational crimes, and the growing demand for UN policing. The third part explores and explains how the UN develops its relationship with other regional actors and how they could contribute to new norms of peacekeeping. The partners examined include the African Union, the European Union, China, and non-state actors. In the concluding chapter, a more pragmatic era of the UN peace operation is predicted. Such operations are likely to become less intrusive and more supportive of locally-led solutions. They would also be less focused on conflict *resolution* and more centered on conflict *management*.

This book does a great job to identify major trends in world politics. However, when explaining the implications for the UN peace operations, the contributors mostly elaborate upon recommendations made in the HIPPO report, but overlook the fact that these recommendations, though generally well accepted, are difficult to be implemented. The authors approach world politics and international relations through the lens of liberal institutionalism and construct their arguments on the basis of the assumption that international organizations are independent actors who have their own norms and are able to influence others. When explaining the evolution of peacekeeping operations and exploring possibilities of their future development, the contributors consider the broader geopolitical environment, but fail to even mention which powerful states, including permanent members of the UN Security Council (the P-5), are the driving forces behind many of those changes. While one chapter is dedicated to China’s more active role in the UN peacekeeping, the analysis is confined to China’s attitude towards peacekeeping principles such as non-intervention and the use of force and fails to dig deeper into Beijing’s political interest vested in the UN. After all, as the contributors are fully aware of, the UN peace operations remain an instrument of the Security Council, used in line with

either the UN Charter's Chapter VI, or Chapter VII. How could the politics of the Security Council be left aside when rethinking the mandates of the UN peace operations?

The main drawback of the wishful thinking that inspired recommendations of the HIPPO report is evident. One of the key recommendations is to overcome the structural separation between peacekeeping operations and special political missions, respectively managed by two different departments of the UN Secretariat: the Department of Peacekeeping Operations and the Department of Political Affairs. This bifurcation leads to a rivalry between the two. When they are assigned to manage the same conflict, the lack of coordination makes their work counterproductive and undermines the process of each other, while better coordination could potentially lead to better results overall. Overcoming this divide would make it possible for the UN to apply a wider spectrum of approaches better tailored to individual cases. Overall, this seems to be a great recommendation that could improve the efficiency of UN peacekeeping. However, in reality, even though the UN Secretary-General took note of it and restructured the peace and security departments to create the new Department of Peace Operations, as suggested by the HIPPO report, the permanent five members of the UN Security Council remain reluctant to bring any large special political missions under the responsibility of this department. The same applies to the idea of creating a single "peace operations account" to finance both peacekeeping operations and special political missions – an idea constantly rejected by the Security Council. No matter what "grand" mission the UN takes up, eventually it is the "great powers" who decide which mission is realistic and they are really mindful of the extent their political power should be delegated to the UN.

That being said, the conclusion of the book remains valid even though the reasoning that led to this conclusion is incomplete. The book provides accurate observations of the main trends in the evolving world order and the challenges and difficulties faced by practitioners in the field. Deep understanding of history and an accurate account of the present provide a sound basis for credible predictions of the future. However, the book largely remains descriptive and fails to incorporate theories that could help explain the ongoing changes and development, and subsequently, strengthen the authors' arguments. This book has done a great job at pointing out the problems and difficulties faced by the UN peace operations, but stops short of providing solutions to them. Positions and interests of the UN Security Council, including the P-5, are taken into consideration, but they are only superficially covered with not elaboration on geopolitical issues and controversies behind them and on how the latter affect the mandates of the UN peace operations. This book does not contribute much new to the UN policy and practice, as its premises are mostly taken from the 2015 HIPPO report and it hardly introduces any new recommendations. Overreliance on the HIPPO recommendations also makes the volume fall prey to the wishful thinking that the UN peace operations have the ability to change and adapt independently from the will of the five permanent members of the UN Security Council.

Tailai Jiang (China)
MGIMO-University, Moscow
ORCID: 0000-0001-6102-9737

ENDNOTES

¹ Uniting Our Strength for Peace: Politics, Partnership and People. Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations. 16 June 2015. URL: https://peaceoperationsreview.org/wp-content/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf (accessed 25.11.2021).

² Report of the Panel on United Nations Peace Operations. UN Doc. A/55/305-S/2000/809. 21 August 2000. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305 (accessed 25.11.2021).

**THE DARK SIDE OF INTERVENTIONS AND PEACE SUPPORT OPERATIONS:
THE SOMALIA CASE**

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-189-191

Malito D. V. Destabilising Interventions in Somalia: Sovereignty Transformations and Subversions. – Abington: Routledge, 2020. 154 p.

The book by Debora Malito analyses the over 30 years long conflict in Somalia, focusing on the effect that interventions by international actors had in that country. The author's main focus is on destabilising effects that these interventions, undertaken as peace operations or as unilateral interventions by neighbours of Somalia, had on Somalia and its political and institutional sphere.

The author's main methodological point of departure is to consider the relationship existing between interveners and intervened, and how these actions influenced the stability of the country. Malito is quite sceptical about indexes that cover some issues difficult to measure, such as the Failed State Index. While the study is hardly a resume of the entire conflict and concentrates on effects of interventions by other countries/institution for the target region, the point that when intra-state conflicts become internationalized, they also become more difficult to settle and lead to proliferation of actors competing with each other, is the book's cross-cutting theme.

In the first part of the book, the author focuses on the issue of sovereignty and offers a critique of the institutionalist and Weberian way of state building that, according to her, has blatantly failed in the Somali case. An interpretation of "sovereignty" as a static concept does not consider the dynamism of creation and dissolution of polities and the fact that even sovereignty in its classic, European form needed a lot of instability and violence to come out of chaos. This is why, for the author, aiming to stabilize Somalia through a fixed and state-centric European approach was itself a problem. Moreover, the Westphalian way of thinking would define the situation in Somalia during several past decades as a chaos, due to its multitude of non-state actors. However, some of these actors have tried to provide stability to sub-national territories, despite the destabilized state of the country at large. The author blames external actors for their focus on tackling non-state actors only – she argues that, as a matter of fact, the interveners are usually blind to destabilization brought by international interventions that often bring more damage than local factors such as clan-based society or the proliferation of social norms and institution that are not in line with the internationally accepted ones.

In chapter 2, the author rises the problem of the arbitrary nature of state borders, especially in Africa, that were drawn in the context of the monolithic Westphalian order and helped create unstable states with grievances between populations. More recently, this has been exacerbated by neo-colonial dependency of former colonies on their colonizers, leaving to the international community the right to protect "weak states" from disaster. However, this dependency often prevents any attempts or ways for a state in question to self-stabilize, but instead prolongs instability or even adds more destabilization.

In chapter 3, the author explores the commonly accepted relationship between being a "failed state" and the occurrence of armed conflict and the emergence of terrorist movements. However, this "orthodoxy", as she calls it, is seen more as an excuse used by the international community to intervene: no wonder that this narrative has been very influential during the

Global War on Terror. The chapter reflects the hypocrisy behind international interventions, including the idea that states are all on the same ground, but some have less power to defend their sovereignty: for the authors this gives to the external actors a convenient pretext to intervene for re-establishing stability. The author also stresses the fact that although the interveners usually proclaim themselves to be impartial, they actually tend to support some local factions over others, which is particularly true for Somalia.

These chapters constitute the first part of the book. Thus, the author gives a long premise before going in depth to the Somali case, focusing on the ambiguity of interventions and the problems faced by post-colonial countries.

In the remaining four chapters, Malito concentrates on the conflict in Somalia. After describing the steps that brought to the outbreak of the conflict that erupted since Siad Barre's removal from power in 1991, the author analyses the first decade of foreign interventions in Somalia. The object of her study is the U.S.-UN-led administration of peace missions (UNISOM I and II and UNITAF): she shows how the interveners manifestly supported one of the two factions, resulting from the split of the main group that brought down the former president Barre, the United Somali Congress. The interveners chose Ali Mahdi, a weaker actor, instead of Mohamed Farrah Aidid, but still wanted to negotiate with both factions, radicalizing the conflict between the two and creating the anti-UN narrative. The author also looks into the parallel process of state-building in Somaliland that seemed to be effective and was sustained by a compromise between democratic institutions and clan society. Malito uses the case of Somaliland (as a *de facto* state that reached certain stability by separating from increasingly conflict-torn and chaotic Somalia) to criticize the notion of immutability of sovereignty.

Chapter 5 is probably the most interesting from the point of armed conflict analysis. It concentrates on the effects of the Ethiopia-Eritrea conflict on the neighbouring Somalia. The author focuses on how these two countries used Somalia as an instrument to pressure one another. Eritrea that aimed at destabilizing the southern border of Ethiopia funded Somali separatists of the Oromo region, but also Islamist groups. Ethiopia then had to intervene militarily to the central regions of Somalia to tackle Somali insurgents that retreated to their mother-state to reorganize the insurgency. The author also disaggregates the clash between Ethiopia and Eritrea into the military and the diplomatic confrontations. Ethiopia, as the regional hegemon in the Horn of Africa, played a larger role in the peace talks and had more influence on the peacekeeping missions, mostly after the retrenchment of the U.S. forces in the mid-1990s. Eritrea, in turn, often proposed solutions that were opposite to the ones suggested by Ethiopia (i. e., a unitary state for Somalia), but were close to the ones supported by the Arab states. From this chapter it is possible to see how instability can be spurred and exacerbated by rivalries between neighbouring countries, proving Somalia to be a proxy war in all senses.

Chapter 6 concentrates on the rise of the Global War on Terror in the 2000s and on the effect it had on Somalia. The author stresses the role of Ethiopia that, along with the United States, was the main actor in the new wave of interventions undertaken under Operation Enduring Freedom. Ethiopia is blamed for using the intervention in Somalia that should have targeted terrorists and pirates only, to pursue its own interests and to tackle the factions opposed to Ethiopia and its policies even if they were not involved in either terrorism, or piracy. This ambiguity stimulated further polarization across the country, making it increasingly difficult to settle the situation through peace talks that have always been unsuccessful and full of mistrust and suspicious between the parties. The author stresses the radicalization that such interventions bring to the targeted countries. For example, the factions considered as enemies of the coalition led by Ethiopia were funded by Eritrea just to counterbalance Ethiopia's actions and presence. Moreover, some of these factions (notably the Islamist movement "al-Shabab") radicalized and started to use terrorist tactics in increasingly asymmetrical confrontation,

marked by superiority of the interveners, in another consequence of the growing internationalization of the conflict.

Chapter 7 summarizes and synthesizes conceptual points elaborated by the author through the book. The main points of the book is her critique of the Weberian concept of sovereignty and the role of interventions by external actors who intervene to “restore” this sovereignty for “weak” or “failed” states. In addition, she explores in detail destabilizing implications of internationalization of armed conflicts against her background critique of the international order.

The book’s main hallmark is its unique focus on the effects that an international intervention, be it a unilateral one or a multilateral “peace mission”, has on a “host” country. The example of Somalia is exemplary and useful to understand other similar cases: the author often compares the Somali scenario with the situation in other countries that have experienced similar conflicts (such as Iraq and Afghanistan where the effects of interventions by external actors, including in internal conflicts, have contributed to prolonging the conflict, multiplied the number of actors involved and complicated the actual or potential peace processes.

The first part of the book is probably excessively theoretical and methodological, explaining in depth theories of sovereignty, state development and dependence in the international system. This results in less space devoted to detailed analysis of the conflict in Somalia than there could have been: so, a reader may first need to get some background of the conflict, with its multitude of actors and various interests at stake. The main purpose of the book is to offer a critique of the Westphalian concept of sovereignty and the flaws that it produces in international interventions to, and for, contemporary states in conflict. Hence the book is more theoretical than focused on armed conflict analysis.

Another criticism that could be addressed to the author is that the bulk of the responsibility to the enduring Somali conflict is attributed to external actors. There is, however, little research in the book on internal causes related to the specifics and the evolution of the Somali society and local actors.

While only limited attention is paid to radicalization of armed, mostly Islamist, groups, it fits well into the author’s focus on destabilization in the context of contemporary internationalized civil wars. The part related to the Eritrea-Ethiopia proxy war is also useful to understand external conflicts that can still have major effect on the “host state”, as shown by heavy interference of both countries in Somalia.

Overall, the book should be particularly useful for those readers who are interested in the dependence theory in international affairs or are concerned about how global and regional powers make use of their interventions in conflict-torn countries. However, if one wants to find a detailed analysis of this protracted armed conflict, a clear description of the local actors, the rivalries among them, and how some of them choose to radicalize, the book by Debora Malito will probably not suffice. Still, it remains a sound point of departure for those who look for an explanation of military interventions and peace operations in Somalia from a more critical point of view.

Giuseppe Romano (Italy)
Libera Università Internazionale
degli Studi Sociali Guido Carli
(LUISS), Rome
ORCID: 0000-0001-8651-8641

ORGANIZED VIOLENCE AND ELITE POLITICAL CULTURE IN NIGERIA

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-192-194

Ebimboere S. *Why Organised Violence Thrives in Nigeria: The Problem of Elite Political Culture*. – Cambridge: Cambridge Scholars Publishing, 2020. 235 p.

In her book *“Why Organised Violence Thrives in Nigeria: The Problem of Elite Political Culture”* (2020) Seiyefa Ebimboere seeks to outline the essence of how organized violent groups, in particular the “Boko Haram” sect, are generated and sustained by elite political culture. She concentrates on the role of elite political culture, and specifically the link of elite political culture to politics and governance, as the basic driver and catalyst of organized political violence. Political elite’s approach to state governance in Nigeria is based upon a political culture of self-interest, which the author identifies as one of the main factors behind continuation of organized violence in the country. The book consists of seven chapters dedicated to description, dimensions and analysis of organized political violence in Nigeria.

Chapter 1 provides an insight on the content and the main idea of the book in which the author makes a correlation between persistence of organized political violence and the style of governance in Nigeria. Unlike other scholars in the field, the author does not prioritize the problems of “unemployment, poverty and corruption” (p. 2) as the core drivers of political violence, instead identifying them as “amplifiers”. She believes the ambition of political elite to maximize state power and wealth and the deeply embedded practice of the use of violence to achieve political objectives shape the patterns of organized violence in Nigeria.

Chapter 2 continues to investigate various aspects of how political culture of elites and the specifics of governance are correlated with ongoing organized violence in Nigeria. The author asserts that the quality of governance suffers badly from the political elites’ approach to violence as a “power-sustaining” mean to reach personal goals and a strategy for insuring political interests. This brings up the issue of the absence of accountability and of frustration among population that eventually push social movements to require better services from the government to Nigerians populace or even to replace misgovernance by the state with their own quasi-governance. These social movements, according to Ebimboere, can become organized violent groups by allying with (segments of) political elites. Overall, she argues, bad and inefficient governance is rooted in the functioning of elite political culture in the country that is based upon “zero-sum politics, identity politics, and the politicization of social cleavages” (p. 10).

Chapter 3 focuses on the evolution of the political environment in Nigeria and on how political elites sustain violence on the basis of culture and ethnicity. Here, the author provides an outline of the historical foundation of Nigeria’s political development, including numerous episodes of politically driven violence that have shaped it in the post-independence era. As noted above, inadequate administration by political elites fostered a climate conducive to the creation of social movements and their evolution into organized violent groups. According to Ebimboere, the main trends that enabled this transition were “ethnic or regional marginalization, ethnic rivalry, elite patronage, and violence as an alternative method of accessing state power” (p. 67). Following that, these social movement

groups became tools for political mobilization and advancing of political interests of the elite that quite often included the willful use of violence.

In chapter 4, the author discusses how Nigerian political elites exploit religion, particularly Islam, as a tool of influencing political sphere. To her, the phenomenon of Islamic sects allowed the political elite to adopt the sects' objectives as political propaganda materials, which helped them to gain political mobilization and legitimacy. The author finds that the government's approach to Islamic sects at the national and state levels, spurred by the perception of a threat to its power, first resulted in alliances between sects and the government and subsequently lead to intensified violence. Driving attention to the emergence of groups such as "Boko Haram" and "Yan Tasmine", she insists that it is these alliances, fueled by poor state governance, that provoked the transformation of social movement groups into organized political violence groups.

Chapter 5 places the formation and transition of "Boko Haram", MEND, and the "Bakassi Boys" into organized violent groups in the broader context of Nigeria's political culture. According to Ebimboere, "Boko Haram"'s actions, strategic outlook, and objectives demonstrate that these groups grew out of political culture that "sacrifices good governance for political gain" (p. 96). She argues that, while religious in essence, "Boko Haram"'s ideology was contextualized in, and reflected, socioeconomic and political grievances, and reinterpreted the structural challenges faced by Nigerian society as a consequence of the lack of Islamic religious principles in the political domain. As a result, "Boko Haram" advocated an "Islamized Nigeria" as a remedy to these structural deficiencies (p. 104).

The penultimate chapter focuses on the failure of the Nigerian government's counterterrorism and counterinsurgency responses to organized violence carried out by "Boko Haram" and reviews the tactics employed in response to this and other insurgencies. Ebimboere divides the process of implemented tactics into four phases and claims political elite's active involvement in them, which mainly ignited further violence. She believes that as "Boko Haram"'s activities became counterproductive to elite objectives, the national authorities responded with a large military campaign, resulting in the insurgency's shift to increasingly asymmetrical guerrilla tactics against the police and the military and to extreme terrorist tactics against civilians such as synchronized suicide attacks and mass abductions.

The final chapter sums up the book's findings and concepts that include, but are not limited to, the depiction of Nigerian politics as a zero-sum game, the idea that the progress in political competition emerges from mobilizing vital social groups, and the emphasis on the political elite's self-serving culture of politicizing state conflicts. Ebimboere makes the concluding remark by stating that the demise of "Boko Haram" would not put an end to Nigeria's organized violence – rather, it would only be a momentary break until the next violent uprising emerges, if elite political culture and approaches to governance remain unchanged.

The main strength of the book is Ebimboere's thorough reflection on the issue of ongoing political violence in Nigeria. To begin with, she does not rely on any single driving factor of political violence, but discusses various drivers in depth throughout chapters: the role of political elites' approach to governance in chapter 2, the influence of ethnicity in chapter 3, and the impact of religion and religious radicalization on organized political violence in chapter 4. Her effort to dive deeper in analyzing the roots of the problem and conclusion that thriving organized political violence in Nigeria stems from fundamental problems, rather than resulting from one or several specific "causes". These features of the

book distinguish Ebimboere's work from other scholarly literature in the field, which often identifies the manifested effects of political violence as its "causes".

The author makes a major effort to be as objective and unbiased as possible in her approach. While exploring the triggers behind, and preconditions for, ongoing organized political violence in Nigeria throughout the volume, she does not follow a common path of simply laying all the blame on violent groups and never keeps the elite out of discussion. This stands in contrast to works by many scholars prior to her who avoided analyzing the impact of political classes and degraded the violent groups to mere outliers in the society.

Another strong point of the book is the broad discussion of ideas and concepts developed by scholars at different times and of different professional background. Through the chapters, Ebimboere not only explains her vision on continuing political violence in Nigeria, but also refers to and reflects on the ideas of various authors in the field, giving readers an extensive insight on the subject. For instance, while deliberating on the correlation between politics and religion in chapter 4, she thoroughly reviews the literature on the subject written by scholars from different parts of the world.

Without doubts, this book is an excellent study that discusses and analyzes thriving organized violence in Nigeria and how it correlates with the political elite culture and patterns of governance. The book, however, could have benefited from more of a comparative discussion of organized violence groups, instead of paying central attention to "Boko Haram", and from deliberations on how Nigerian political and governance cultures manifest themselves in relation to different violent non-state actors. That discussion could have strengthened her point about the correlation between the role of political elites and organized political violence.

Despite the lack of discussion and reflection on certain aspects on the topic, the volume is thoroughly informative, well researched, and intellectually rewarding. This book is a useful guide for all those who want to broaden their awareness of organized political violence in Nigeria.

Fidan Mirzayeva (Azerbaijan)
ADA University, Baku
ORCID: 0000-0002-6585-247X

LIBYA'S PREDICAMENT

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-195-196

Lacher W. *Libya's Fragmentation Structure and Process in Violent Conflict*. – London: I.B.Tauris, 2020. 304 p.

Wolfram Lacher's *"Libya's Fragmentation Structure and Process in Violent Conflict"* is undoubtedly the most comprehensive analysis of the political developments that have been underway over the last decade in Libya. In his work, Lacher seeks to create a new framework useful for understanding violent conflicts. The author's extensive fieldwork, with 300 field interviews held during 11 trips, helps to shape a clearer depiction the underlying dynamics of Libya's conflict.

Libya represents a remarkable case study of violent conflict fragmentation due to the difficulty of centralization of control over cities and regions and the endless splintering at the local level. The author criticizes the two main approaches to civil wars that see fragmentation as either driven by armed groups' response to external threats and incentives, or by the pre-existing social structures. These approaches focus on the state as the main actor around which armed groups revolve. Both approaches fail to explain fragmentation in Libya where key armed groups claim to represent state legitimacy exhibiting a very low degree of formalization and organizational continuity. The author claims that developments in Libya can be understood through an analysis of the fragmentation and cohesion of *social groups* in which political and military actors are embedded. The study sees as the main actor not armed groups *per se*, but the social networks in which group members are embedded. Lacher does not see communities as monolithic actors that respond to external stimuli cohesively – instead, he sees violence as the main driver of social structures. It is violence that "draws rifts through the social fabric" by strengthening groups or fragmenting them. It is violence that "redefines political communities and creates new ones". Armed groups are seen as both agents and objects of social transformation, being constrained by the social boundaries of their embedded communities. When armed groups' social ties diverge from strategic considerations, fragmentation happens. In communities where social cohesion is high, actors see themselves as constrained in their strategic choices, which leads to political fragmentation. Where social cohesion was not strengthened by conflict, armed groups find fertile ground in centralization. It is with this argument that Lacher focuses on four different case studies and traces their evolution through civil wars, from 2011 until 2019. Three of the case studies are located in the east (in Nafusa Mountains, Bani Walid, and Misrata) and one in the West (in Tobruk).

During the last decade, the main distinction between Tripolitania and Cyrenaica was due to the different trajectories these two Libyan regions took at the onset of the civil wars. In 2011, due as much to the historical differences as to the dynamics of violence in Tripolitania, communities were divided by support of the regime and rejection of it, which spurred localism. In contrast, in the east, regime control lost ground early on spurring growing regionalism. In such an uncertain situation as the initial phases of the first civil war, individual actions taken by local actors were crucial in triggering the other party's alignment. Lacher underlines how Muammar Gaddafi's system of holding communities collectively responsible for acts of individuals made those communities in which protests sparked quickly align with rebels in fear of reprisals from the regime.

Indeed, it was the civil war that contributed to the creation of new communities and the rise of their leaders. An armed group's social embeddedness with its community determined the command structure of the group: the more an armed group is embedded in the society – the less unitary and centralized structure it develops. Social ties constrain individuals and narrow their strategic choices, making political fragmentation more lasting and detrimental for socially cohesive communities.

The emergence of a figure such as Field Marshal Khalifa Haftar was possible in Cirenaica due to the low embeddedness of armed groups and low cohesion of communities. In the west, a higher level of community cohesion developed in the context of the first civil war.

The scramble for the General National Congress's funds for security services jobs created further conflicts among armed groups. Also, foreign support of different factions, each claiming its own status, contributed to the ever changing dynamics of the conflicts.

When the political landscape polarized in 2011, 2014, and 2019 into two main broad factions, it forced actors to take sides creating local rifts among communities and leading to civil war. Central to the book's thesis is the fact that the rise of Haftar since 2016 was not due to a solid tribal backing around his figure – instead, it was the lack of internal cohesion of communities and consistent foreign support from Egypt and the UAE. The difficulties faced by the UN in the formation of a unitary government were also due to the fact that the UN envoys dealt with representatives that were often dismissed by their own communities.

In conclusion, the author suggests that, due to the constant changes of factions within communities, the latter lost their unity, which increased the potential for consolidating a centralized form of government. After all, the central authority is where Libya's economic revenues come from, and its re-establishment through patronage networks that erode community's power would be essential to the country's stabilization. One criticism that can be made to the author is the over-abundance of individuals and details mentioned in the book, which sometimes makes the reader lose sight of the big picture. However, the human capital extensively narrated in the book is what makes the latter an invaluable guide for future fieldworkers in Libya. The approach to analyze civil wars offered by Lacher is of great value both in relation to ongoing conflicts and in the future, as splintering and fragmentation of rebel groups represent a growing trend in contemporary violent conflicts. While a brief overview of the Libya conflict is provided in the first chapter, the readers are recommended to gain some prior knowledge of the events of the conflict and the region's geography.

Pietro Seccia (Italy)
Libera Università Internazionale
degli Studi Sociali Guido Carli
(LUISS), Rome
ORCID: 0000-0001-9066-3358

NORTH AFRICA: COMPARATIVE COUNTERTERRORISM

DOI: 10.20542/2307-1494-2021-2-197-201

Trauthig I.K. Counterterrorism in North Africa: From Police State to Militia Rule and the Quagmire of "CVE". – London: International Centre for the Study of Radicalisation, 2021. 55 p.

In "*Counterterrorism in North Africa: From Police State to Militia Rule and the Quagmire of „CVE“*", Inga Kristina Trauthig analyzes counterterrorist (CT) policies in five politically diverse, Arab-speaking states of North Africa: Egypt (republican rule with strong role of the military), Libya (civil institutions alongside militia rule), Tunisia (challenged democracy), Algeria (ailing army rule), and Morocco (constitutional monarchy). All of these countries experienced terrorism, including that of Jihadist bent, and embarked upon counterterrorism policies. One of the common features in the North African CT efforts is that the most prominent model is the military (war) model: most countries rely on military/enforcement means to fight terrorism, even though the extent of such reliance varies from country to country; the Criminal justice model is found to be scarcely represented in this region.

There is one measurement by which CT policies can be evaluated: whether or not there have been lower levels of radicalization and fewer terrorist incidents in the years that followed since its implementation, and by no means immediately. This research report offers an overview of these contemporary policies, explores the extent to which they have been effective, and suggest some recommendations that could upgrade the struggle against terrorism in the respective North Africa states. The author also touches upon the historical background and institutional setup in which the CT policies are enacted, such as the respective legislative, executive, and judiciary frameworks, the military and intelligence dimensions, the "countering violent extremism" (CVE) and deradicalization programs, the state of emergency, death penalty and issues, and .

Abdel Fattah Al-Sissi, president of *Egypt*, has been stepping up counterterrorism operations, especially in North Sinai. CT policies are fully embedded in state policies and regularly referred to in Egyptian politics, due to al-Sissi's pledge to "eradicate terrorism and extremism." From the legislative perspective, the 2015 Antiterrorism Law no. 94 has played a major role in institutionalizing CT in Egypt. However, this law has been regularly criticized by human rights organizations for its infringement on basic human rights and freedoms. More generally, CT policies in Egypt have long been under critique for being instrumentalized as grounds for human rights abuses and for silencing the regime critics and civil society. Northern Sinai in particular suffered multiple rounds of brutal military campaigns that did target terrorists, but also targeted the social structures of the peninsula. Egypt has also engaged in some deradicalization efforts by launching platforms to "refute terrorist messages and counter the radical religious interpretation of Islam". In addition, the government has launched "*Thawra Deneya*" (religious revolution) that involves closing small mosques, unifying Friday Sermons, cracking down on unlicensed preachers, and countering extremist ideas. Egyptian authorities also try to completely eradicate "The Muslim Brotherhood". On the international and regional level, Egypt has nurtured international and regional security cooperation for decades, portraying itself as an experienced anti-terrorism actor in the Middle East and actively engaging in regional security, prioritizing CT issues. The United States tends to

increasingly support a strong state in Egypt and has resumed bilateral military relations, while European policymakers recognize the importance of Egypt in their security rhetoric, too. Al-Sissi's regime is well aware of European and American security interests in the region and is able to exploit these to its own advantage. Even though the terrorist threat to Egypt is real, president al-Sissi has been exaggerating this threat in order to gain support for severe CT policies and enforcement, at the same time making sure that Egypt's struggle is aligned with a regional and international front against Salafi-Jihadist terrorism.

Libya is a divided country and has internal difficulties of its own. During the civil war of the 2010s, following the demise of Muammar Gaddafi's "*jamahiriya*" regime, the country has been torn by two main rival forces and administrations: the Libyan National Army in the east backed by House of Representatives based in Tobruk and the Tripoli-based and UN-backed Government of National Unity in the west. For this reason, resources that could have been used to counter terrorism are spent on recurring intrastate fighting. Also, there is no clear definition of, nor agreement on, non-state actors who pose a threat to the state. As a result, not only is there an absence of a shared CT rationale, with two camps conducting CT operations of their own, but various armed actors enforce CT measures within the margins of their own interpretations, largely weaponizing and instrumentalizing the term "terrorism" to denote their political-military opponents. Both state segments and non-state actors and institutions claim CT responsibilities in Libya. Thus any national counterterrorism strategy or coordination with nominal central authorities is absent even though CT rationales are employed by almost all security actors in Libya. No centrally organized deradicalization programs exist, and Libya's prisons in both camps have been filling up with Jihadists of various degree of radicalism. There is little to no independent or public access to evaluation of Libya's detention centers, prisons and programs of ideological rehabilitation. Libyan prisons widely practice torture, among other human rights abuses, inciting further radicalization. Overall, the CT agenda in Libya has been employed for the purpose of bolstering individual domestic and international legitimacy in a struggle between multiple actors and their institutional political apparatus. One of the author's most important recommendations is that some unified and clear CT legislation with proper guidelines is adopted by the new provisional Government of National Unity formed in 2021. This should be one of several tools to end the weaponization of CT in Libya that must be terminated by domestic actors. Libya also needs Western policymakers to coordinate their CT policies and support and not downplay the significance of, and demand for, CT efforts in this region.

Tunisia is a developing democracy that is at the early stages of the process of leaving its authoritarian past behind. In the context of this transition and related domestic challenges, Tunisia has become a major target for terrorists. On the one hand, the overall security situation has significantly improved over the past years, and the Tunisian government has taken a more holistic approach to fighting terrorism. On the other hand, violence persists and remains a serious challenge among others problems that plague the country. Continuous resentment among population against the Tunisian government persists since the Arab Spring, largely due to socioeconomic challenges. Tunisia has been known for "exporting" large numbers of foreign fighters to Iraq and Syria (where they joined "Islamic State" (IS) and other jihadist groups) and accounts for a much larger contingent of such militants, compared to its North African counterparts. Consequently, a large number of foreign terrorist fighters have been coming back to Tunisia following the demise of IS in Syria and Iraq. These problems have been exacerbated by continuing instability in neighboring countries (Libya and Algeria). Indeed, sharing long borders with

Algeria and conflict-torn Libya places Tunisia in a vulnerable position, yet the border security measures undertaken by Tunisian authorities have created new problems. While stricter border control aimed at preventing transnational terrorism, in practice, it has negatively impacted local populations who have been severely restricted in their informal cross-border trade. Many people depend on this source of income and the government is unable to compensate for these losses. The author recommends that Tunisia reviews its heightened border security efforts and formulates parallel actions to smoothen the socio-economic impact of CT policies. She also points out that while Tunisia has taken the path of democratic development, human rights culture is not yet ingrained in all of its institutions, and some abusive and repressive tactics still provoke people's resentment towards the state in general and the security sector in particular. This distrust of the state can be heavily exploited by violent extremist groups, a trap that many states of the region fall into. One of the author's recommendations is that Tunisia should make its counterterrorism policies more transparent, in order to win public trust much of which was lost over the recent years, due to growing socio-economic hardships for many Tunisians. Western CT assistance has helped the Tunisian state to upgrade its counterterrorism capabilities, however, continued cooperation with other states and international CT programs is crucial and should be further pursued, especially in view of the fact that radicalization of Tunisians mostly happens abroad. The author also argues for higher importance to be attached to CT concerns in Western policies on Tunisia, before things in this field get out of control.

Institutionally, the *Algerian* political system is centered around the president (who plays the key role in CT policies). Besides a strong presidency, Algeria's political system is also dominated by a powerful security apparatus. Algeria had been through a long and bloody struggle for independence, which led to the formation of a military backed government. This military/security structures continue to heavily impact the country's policies, especially on counterterrorism. The parliament, on the other hand, has not been essential for Algeria's CT efforts, due to its weak position in the country's political system. In all cases when CT policies need parliament's approval, it is largely granted, in line with Algerian executive and/or security services' priorities. In short, counterterrorism in Algeria is militarily driven and state controlled. Since 1992, there have been numerous clashes between violent Islamists and state security forces. Currently, the Algerian government has developed a strong counterterrorism policy, and comparatively few foreign terrorist fighters generate from Algeria. However, even as terrorist attacks against Algerian civilians decreased significantly, jihadist groups shifted their focus to pressuring security forces, attacking government entities, and kidnapping international workers, and to heavier reliance on suicide operations. Overall, jihadism in Algeria seems to be on retreat, due to a lack of popular support for its organizations. Demonstrations and grass-root protests that do take place in Algeria have no explicit link to any Islamist agenda. The main factors leading to radicalization in Algeria remain social grievances and socio-economic problems. Like most other countries of the region, Algeria continues to experience widespread human rights violations and restrictions on freedom of expression, justified, to a large extent, as part of the authorities' CT policies. Some of the author's recommendations include increased focus on socio-economic reforms and scaling down military spending, reducing the role of the military in Algerian politics, and building up monitoring mechanisms against corruption.

Morocco is a centuries-old monarchy where the king has high public legitimacy and is the highest authority in terms of both politics and religion. Compared to other states of the region, Morocco appears to be a model of political stability. Morocco has established itself as a capable security actor, including on counterterrorism, and has had no terrorist

attacks since 2011. Hence, it is hardly surprising that it does not welcome most suggestions for security reforms coming from abroad. However, the state's advanced security stands out in comparison to its economic deficiencies. This makes some Moroccans worry that the regime's security-centered approach towards CT may be leading to the creation of a police state, focused more on widespread surveillance of the population than on actually improving the lives of Moroccan citizens. Recommendations made by the report's author include the need to pay more attention to addressing socio-economic issues, as a lack of economic opportunities, inequality, and widespread corruption contribute to people joining terrorist groups.

Overall, this report is an up to date and highly policy relevant piece of work. It is also structured in a logical order, followed through the end of the study. Even though there are conclusions and recommendations made at the end of each section (and devoted to the respective state-based case study), there are no overall conclusion made at the end of the study that would try to identify general trends in all five countries and compare their CT policies. This makes the report a rather open-ended compilation of information, with any broader regional conclusions left for the reader to glean, as no implications to the wider regional and international antiterrorism are discussed.

There is one comparative table provided at the very end of the report. While it shows the main features of CT in each of these countries, it really fall short of a proper analytical conclusion regarding the effectiveness and comparative strengths and weaknesses of each of the national cases analyzed. No other tables, graphs, or diagrams are provided that could have systematized raw factual data, and the reader often has to rely on the author's judgment, with no backup proof. Nor are there any maps included in the text that could have demonstrated concentration and/or comparative intensity of terrorist activity across five North African countries or progress of CT operations in North African countries over a certain time span. Adding more data on terrorist threats and counterterrorism responses, especially in visualized form (tables, graphs, diagrams, and maps) could have helped to not only place each country case in the comparative regional context, but also to put North Africa in the broader global context. As of now, it may appear from the report that North Africa is overwhelmed with terrorism. However, in reality, as of 2020–2021, the situation in the region as a whole is far from what it used to be in the previous decade and has significantly improved. A data-based map or series of graphs would have made it obvious that North Africa is far from being the most terrorism-affected area in the African continent or globally. In fact, recent decline in terrorist threats in this region may imply that it is not just that some “advanced” external (namely, Western) actors that should “help” and “instruct” North African governments on how to do counterterrorism better, but also that others may actually learn something from select CT policies and approaches that are in place in such North African states, as, for instance, Morocco and even, in some respects, Egypt.

Also, very little information is provided on the types and scale of terrorist activity in each country, i. e. on the main terrorist actors, their background, goals, links, and how and why they resorted to terrorist means. While, in each chapter's section on the institutional CT setup, the fight against IS-linked and al-Qaeda-linked groups, as well as broader Salafi-Jihadist movement are mentioned, there is no explanation of the specifics of both transnational and homegrown terrorist challenges to each country. Some of the underlying factors driving terrorism are mentioned, mostly as part of multifactorial causes. However, this is not enough, considering that to carry out effective counterterrorism policies it is essential to understand what the objectives of terrorist groups in particular North African countries are. Such information would have helped formulate a clearer picture of the antiterrorism struggles in North Africa.

Another issue with the report is that the author somehow assumes that the readers are well acquainted with the political and historical background of each national case. Indeed, some background is provided at the start of each chapter covering the respective country, however, this does not suffice to understand all the implications. In the case of Libya, for example, barely any mention is made of the fragmentation of the country, where a large number of actors and communities and groups are all effectively competing against one another. Furthermore, little is said regarding the two rival administrations, GNA and LNA, whose roles, territorial control, and foreign backers are left unclear and open ended. Nothing is mentioned regarding the political affiliations of the GNA and LNA, which could provide explanations for the mismatched terrorist trends in divided Libya, where GNA is considered to be part of the Islamist camp and LNA is based on “militarist nationalism”. This background information is crucial for understanding the terrorist situation in Libya, a country for years torn by civil war, with key political-military actors preoccupied with more important issues than (counter)terrorism. Likewise, little is said about the phenomenon of the Muslim Brotherhood movement across the North African region, even as it props up in the table at the end of the report. The author mentions that Egypt outlawed the Muslim Brotherhood, but fails to mention that the Libyan GNA supports the Brotherhood, which may be the main reason why the Egyptian government supported the LNA against the GNA in the intra-Libyan conflict.

Overall, the report is well written, well structured, and heavily focused on both counterterrorist policies and their implementation. If there is room for improvement, it is in terms of ensuring better delivery of information and providing more back-up evidence and background on the respective country cases and terrorist threats. The report is up to date and can serve as a solid source of information for understanding the current struggles in North African counterterrorism policies.

Galina Yushvayeva
MGIMO-University, Moscow
ORCID: 0000-0002-9959-646X

Подписано в печать 09.12.2021. Формат 60×84/8
Печать офсетная.
Объем 25,25 п. л., 16,3 а. л. Тираж 200 экз. Заказ № 28

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23

Отпечатано на полиграфической базе ИМЭМО РАН,
117997, Москва, ул. Профсоюзная, 23