



Дипломатия малых государств: анализ возможностей и ограничений на примере Восточного Тимора

О.А. Красняк¹, П.С. Шатерников²

¹ Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

² Институт востоковедения РАН, Институт Китая и современной Азии РАН

В фокусе статьи – концептуализация дипломатии малых государств на примере дипломатии Восточного Тимора. Принимая во внимание стратегии внешнеполитического поведения малых государств, их дипломатический инструментарий включает реализацию двусторонней и многосторонней дипломатии, участие в международных организациях и глобальном управлении, а также публичную дипломатию, хотя и не исчерпывается ими. Представленный дипломатический инструментарий доступен (хотя и с оговорками) малым государствам и помогает решать внешнеполитические задачи в условиях ограниченных ресурсов и во взаимодействии с крупными державами, в орбиту влияния которых они попадают. Дипломатия выступает универсальным инструментом, позволяющим государствам, в том числе новообразовавшимся, таким, как Восточный Тимор, встроиться в существующую систему международных отношений. Поскольку малые государства не способны конкурировать с великими и даже средними державами, они вынуждены повышать свою значимость за счёт коллективного участия в глобальном управлении в рамках международных или межправительственных организаций и форумов. Кроме того, малые государства вынуждены привлекать внимание международного сообщества к своим проблемам и потребностям посредством публичной дипломатии с тем, чтобы избежать попадания в фарватер интересов более крупных держав, либо выстраивать сотрудничество с ними на максимально выгодных для себя условиях. Такие стратегии, как подражание и балансирование, участие в коалициях, продвижение международных инициатив, предоставление экспертизы, следование принципам международного права призвано способствовать формированию позитивного имиджа малых государств как добросовестных и полноправных участников системы международных отношений, а также надёжных партнёров. В статье делается вывод о том, что Восточный Тимор успешно справляется с задачей реализации двустороннего и многостороннего сотрудничества и участия в международных организациях, однако испытывает трудности на уровне реализации публичной дипломатии, что объясняется молодостью и неразвитостью публичных институтов в стране.

УДК: 327

Поступила в редакцию: 16.01.2023

Принята к публикации: 20.03.2023

Ключевые слова: дипломатия малых государств, двусторонняя дипломатия, многосторонняя дипломатия, публичная дипломатия, Восточный Тимор

Дипломатия малых государств не находит должного рассмотрения в академической литературе ввиду традиционного превалирования анализа дипломатии великих держав, которые и определяют структуру системы международных отношений. Расхожее утверждение классика неореализма К. Уолтца о том, что история международных отношений написана в терминологии великих держав, недалеко от истины. В международной «иерархии» между великими и малыми державами также располагается уровень средних держав, значение которых на международной арене постепенно возрастает, и дипломатические практики которых также довольно детально изучены (см., например: Jordaan 2003; Cooper 2011; Robertson 2017).

Что касается малых держав, то исследованием их дипломатических практик занимаются, как правило, специалисты-регионоведы и именно в контексте взаимоотношений с великими державами. Тем не менее существует ряд концептуальных исследований, описывающих политику малых держав в современной системе международных отношений (Baehr 1975; Lee, Smith 2010). Саму категорию «малые государства» или «малые державы» можно определить как государства с ограниченными ресурсами и, следовательно, с ограниченным арсеналом дипломатических средств. Их усилия в области публичной дипломатии сосредоточены в нескольких ключевых областях и странах, а знания о них и их имидж значительно размываются по мере удаления от их непосредственного региона. Таким образом, события глобального масштаба, происходящие вокруг малого государства, надолго формируют его образ в глазах остального мира. Ключевой проблемой для внешней политики малых государств является высокая конкуренция за внимание международного сообщества, а основными ограничителями – их небольшая территория и недостаток финансовых ресурсов в сочетании с низким интересом к их внешней политике в исследовательской среде (Laydjiev 2013). Научный интерес непосредственно к Восточному Тимору усиливался во второй половине 1990-х гг., когда страна добилась референдума за отделение от Индонезии, а также в переломные моменты периода независимости страны (Dunn 1996; Хазанов 2001, 2012; Урляпов 2011, 2015).

Малые государства сами по себе традиционно рассматриваются исследователями сквозь призму политики и дипломатии великих держав, где первые предстают уязвимыми и слабыми, зачастую жертвами, марионетками или же заложниками большой политики вторых (Cooper and Shaw 2009: 2; Long 2022: 2; Смирнов 2015). Между тем малые государства могут достигать ощутимых успехов в своей внешнеполитической деятельности даже в условиях ограниченных

ресурсов и асимметричных отношений с крупными государствами, в орбиту влияния которых они попадают. Будучи зачастую «спутниками», малые государства (коих в разы больше, чем крупных держав) делают систему международных отношений более сложной, многообразной и в то же время достаточно сбалансированной. Без учёта и понимания специфики внешней политики и дипломатии малых государств представление о системе международных отношений всегда будет неполным.

Цель статьи – систематизировать дипломатический инструментарий малых государств, определив его сильные и слабые стороны, рассмотрев его на примере Восточного Тимора. Такой инструментарий отражает стратегии внешнеполитического поведения малых государств – подражание и балансирование – и включает в себя двустороннюю и многостороннюю дипломатию, членство в международных организациях и участие в глобальном управлении, а также механизмы публичной дипломатии для информационного сопровождения своей внешнеполитической деятельности.

Двусторонняя и многосторонняя дипломатия малых государств

Двусторонняя и многосторонняя дипломатия малых государств имеет свои особенности и в своём целеполагании отличается от дипломатии крупных держав. Если внешнеполитическая деятельность крупных держав чаще сопряжена с усилением собственного международного влияния, убеждением, принуждением и, в конечном счёте, осуществлением власти в отношении других государств, то дипломатия малых государств большей частью сосредоточена на достижении более специфических задач и решении частных вопросов, связанных с безопасностью, политикой и экономикой. В этой связи двусторонняя и многосторонняя дипломатия является определяющей не только для решения вышеуказанных задач, но и для самого выживания малого государства.

Несмотря на то, что международное влияние малых стран априори ограничено материальными, военными и демографическими ресурсами, дипломатический инструментарий, направленный на максимизацию уже имеющихся возможностей, формально совпадает с дипломатическим инструментарием крупных держав. С формальной точки зрения, у малых государств не должно возникать проблем с установлением двусторонних связей, поддержанием контактов и развитием дружественных отношений с другими государствами, независимо от их политического строя. На практике же малые государства вынуждены определять внешнеполитические приоритеты и развивать отношения только с теми государствами, которые имеют для них наибольшее значение. Например, сама подготовка квалифицированных дипломатов, открытие дипломатических представительств и поддержание их работы может быть значительной проблемой ввиду ограниченных кадровых и материальных ресурсов (Rana 2006).

Стоит отметить, что дипломатический корпус Восточного Тимора, как и весь государственно-бюрократический аппарат новообразованного государства, формировался из членов Революционного фронта за независимость Восточного Тимора (Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente, FRETILIN) и ФАЛИНТИЛ (Forças Armadas da Libertação Nacional de Timor-Leste, FALINTIL) – боевого крыла организации. Люди, привыкшие к конспиративной работе в подполье, боровшиеся с оккупационными властями Индонезии зачастую партизанскими методами, оказались не готовы к дипломатической работе.

Ещё одним фактором, препятствующим формированию дипломатического корпуса Восточного Тимора, стал языковой барьер. На протяжении всей истории в восточной части острова Тимор отсутствовало системное школьное образование. Таким образом, несмотря на несколько веков португальского колониального господства, число людей, владеющих хотя бы разговорным португальским языком, не превышало 1/3 от общей численности населения. Лингва франка для тиморцев был местный тетум. Ситуация с грамотностью оказалась ещё плачевнее в момент обретения независимости¹.

Недоставало также и людей, которые могли свободно изъясняться по-английски. В первые годы независимости власти страны были вынуждены прибегнуть к обучению своих чиновников и дипломатов за рубежом, в Индонезии и португалоговорящих странах, что позволило постепенно выровнять ситуацию с подготовкой профессиональных кадров. Тем не менее перед Восточным Тимором и ныне остро стоит задача формирования собственного экспертного сообщества для формулирования основных направлений внешней политики и дипломатии, а также для трансляции точки зрения Дили во внешний мир. В настоящее время не только не существует признанных экспертов из Восточного Тимора, но даже МИД страны не имеет официальных ресурсов и не публикует информацию на регулярной основе.

Не стоит сбрасывать со счетов и крайнюю бедность молодого государства. Восточный Тимор не мог финансово обеспечить функционирование своего дипломатического корпуса даже в странах АСЕАН, что являлось необходимым условием для вступления в Ассоциацию. Здесь Дили также пришлось рассчитывать на международную помощь: благодаря этому к настоящему времени удалось открыть посольства в 24 странах мира, включая все страны АСЕАН, основных партнёров по Содружеству португалоговорящих государств, США, Китай, а также Святой Престол².

В случае малых государств многосторонняя дипломатия имеет довольно специфическое наполнение. Она предполагает участие в международных и региональных организациях, форумах, конференциях или саммитах, которые за-

¹ Dili, East Timor: Judicial System Monitoring Programme. August 2004.

² Timor-Leste Embassies. Government of Timor-Leste website. URL: www.timor-leste.gov.tl (accessed 18.06.2023)

частую требуют постоянного представительства. Подобные представительства также могут быть сопряжены с проблемами для малых государств, которые и в этом случае вынуждены не только выстраивать приоритеты, но и соответствовать формату участия, обеспечивать экспертную оценку и иметь достаточное число постоянных представителей.

В случае с Восточным Тимором его проводником в институты многосторонней дипломатии стали бывшие метрополии – Лиссабон и Джакарта. Португалия как средняя европейская держава, стремящаяся избавиться от имиджа колониальной, проводит политику объединения лузофонных стран в рамках Содружества португалоговорящих стран (СПГС). СПГС видит свою миссию в распространении португальского языка, политико-дипломатическом сотрудничестве между государствами-членами СПГС и сотрудничестве во всех областях, включая образование, здравоохранение, науку и технику, оборону, сельское хозяйство, государственное управление, связь, правосудие, общественную безопасность, культуру, спорт и средства массовой информации³.

Восточный Тимор вступил в СПГС сразу после обретения независимости в 2002 г. Можно сказать, что у Содружества и Восточного Тимора совпали интересы: СПГС за счёт оказания международной помощи Дили повышало свой авторитет на международной арене и в глазах жителей португалоязычного мира, а Восточный Тимор, в свою очередь, получал как финансовую, так и институциональную помощь, заключающуюся в организации образовательных программ от начального до высшего образования, подготовке кадров на португальском языке, способствовавших развитию экономики и здравоохранения, а также привлечению внимания мирового сообщества к многочисленным проблемам Восточного Тимора.

Безусловно, ведущую роль в этих процессах играла Португалия, хотя и другие члены СПГС, такие как Бразилия и Ангола, оказывали значительные объёмы помощи. Так, Ангола содействует дорожному строительству, добыче углеводородного сырья и обеспечению обороны страны (Вумби 2016). С Бразилией подписан ряд договоров о техническом сотрудничестве, подготовке кадров для таможенной службы Восточного Тимора, преподавателей португальского языка. Восточный Тимор перенимает бразильский опыт социально-ориентированной государственной системы (Да Коста, Борзова, 2020). Таким образом, Португалия и португалоязычные страны стали для Восточного Тимора проводниками в мир многосторонней дипломатии и добились в этом больших успехов, чем Индонезия.

В отличие от Португалии, Индонезия действует в основном в рамках АСЕАН, хотя после демократизации Джакарты и пересмотра отношений с Дили Индонезии так и не удалось гарантировать вступление Восточного Тимора

³ CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, 1996.

в Ассоциацию. С 2011 г. страна сохраняет статус кандидата на вступление, но встречает отпор со стороны некоторых других членов, в частности, Сингапура, который опасается реализации планов портового строительства в Восточном Тиморе и, следовательно, конкуренции на торговых путях между Тихим и Индийским океанами (Урляпов 2015). Присоединение к АСЕАН и в настоящее время остаётся основной внешнеполитической целью Восточного Тимора, реализация которой возможна лишь посредством профессиональной дипломатии, так как для вступления требуется труднодостижимое согласие всех десяти стран-членов Ассоциации.

Успешное решение внешнеполитических задач предполагает задействование всего спектра дипломатических инструментов, среди которых двусторонняя дипломатия представляется наиболее эффективной и гибкой. В случае многосторонней дипломатии, которая формально и повышает статус участников на международной арене, и усиливает чувство сопричастности к глобальному управлению, фактически позиция малых стран может «затеряться» на фоне влиятельных великих держав. При этом многосторонняя дипломатия и международные организации могут выступать своего рода «убежищем», гарантом безопасности малых государств (Pedi and Wivel 2020).

Двусторонняя и многосторонняя дипломатия предопределяет специфические и довольно предсказуемые линии внешнеполитического поведения малых государств, связанные с примыканием к альянсам и коалициям, а также подражанием и балансированием относительно тех крупных держав, в орбиту которых они попадают (Handel 1981; Long 2017). Подобные стратегии внешнеполитического поведения также позволяют малым государствам участвовать в глобальном управлении.

Малые государства и глобальное управление

Хотя многосторонняя дипломатия не всегда эффективна для достижения специфических внешнеполитических целей малых государств, членство в международных организациях имеет для них принципиальное значение. Это обусловлено тем, что члены международных организаций имеют формальный равный вес при голосовании по формуле «одно государство – один голос». В качестве наиболее значимого примера рассмотрим ООН.

Отвлекаясь от специфики организации и функционирования Совета Безопасности, обратим внимание на Генеральную Ассамблею (ГА) ООН, которая занимает центральное место, будучи главным совещательным, директивным и представительным органом. В рамках ГА ООН все государства-члены ООН имеют право голоса и принимают участие в глобальном управлении путём обсуждения всего спектра международных вопросов в соответствии с принципом суверенного равенства. В настоящее время из 193 государств-членов ООН по меньшей мере 108 считаются малыми государствами по занимаемой ими тер-

ритории, численности населения и ВВП (Aodha 2011: 69). Малые государства по отдельности не имеют глобального стратегического веса, однако формально именно им принадлежит больше половины голосов в ГА ООН. Таким образом, ввиду своей многочисленности, малые государства имеют возможность агрегировать своё влияние.

Малые государства могут создавать коалиции при голосовании, тем самым проявляя солидарность с политикой великих и средних держав или представляя свою позицию по тем или иным вопросам глобального управления. Однако малые государства могут действовать и разрозненно, соревнуясь друг с другом, форсируя сотрудничество и интеграцию с приоритетными для себя государствами в сфере политической коммуникации, экономического развития, образования, защиты окружающей среды, безопасности, технологий и т.д. (Cooper and Shaw 2009: 3). Данные стратегии поведения также вписываются в модели подражания и балансирования и используются малыми государствами в контексте глобального управления.

При голосовании в многосторонних структурах малые государства прибегают к тактике примыкания к крупным государствам, при этом могут артикулировать свои интересы, не противореча государствам-лидерам. Принимая во внимание тот факт, что правила и нормы мирового сообщества создаются великими державами, малые государства обычно придерживаются уже установленного порядка. В условиях, когда соперничающие между собой великие державы не всегда следуют установленным правилам и нормам и даже стремятся к их изменению, малые государства становятся своеобразными балансёрами, обеспечивая относительную стабильность международной системы (Menon 2020).

В рамках ООН подражание и балансирование как стратегии поведения малых государств принимают разные формы. Это может быть формирование или примыкание к коалициям других малых государств для консолидированного голосования по различным вопросам, занятие малым государством формальной позиции главы специализированной комиссии, программы, фонда и т.д., предоставление специализированной экспертизы в том случае, если малое государство обладает такими ресурсами. Так, в ООН были созданы Альянс малых островных государств (AOSIS) и Форум малых государств (FOSS), позволяющие участникам представлять свои интересы внутри больших и разнородных групп (Insanally 2013: 299). В качестве «нишевой» экспертизы показателен пример Сингапура, который лидирует в финансовом секторе и военно-морской авиации (Heng and Aljunied 2015). Мальдивы же, в свою очередь, продвигают тематику прав человека (Aodha 2011: 70).

Восточный Тимор находится в поисках своей ниши в рамках многосторонней дипломатии. В отличие от многих малых стран, страна ставит своей задачей неприсоединение к военно-политическим блокам или союзам и проведение независимой внешней политики. Несмотря на участие в многосторонних форматах, у Дили не хватает дипломатических ресурсов для формирования собствен-

ной повестки дня. В голосованиях ГА ООН Восточный Тимор проявляет себя в качестве незападного актора, отказываясь осуждать смену власти в Мьянме или поддерживать западную позицию по российской спецоперации на Украине. Тем не менее страна рассчитывает на сотрудничество с США и ЕС, членом которой является Португалия, не меньше, чем на кооперацию с КНР. Долгосрочная диверсификация международных связей для Дили стоит выше текущей политической конъюнктуры. Примером тому является вышеупомянутое голосование по Мьянме, вследствие которого многие страны АСЕАН осудили позицию Восточного Тимора за «прокитайскую направленность»⁴, что также отложило консенсус по интеграции Восточного Тимора в АСЕАН. Кроме того, в Дили воздержались и от голосования по резолюции «Территориальная целостность Украины», однако проголосовали за резолюцию «Агрессия против Украины». Возможно, в последнем случае роль сыграл исторический опыт самого Восточного Тимора, из-за чего представители этой страны проголосовали «по аналогии», не разбираясь в истинных причинах конфликта, а также в силу территориальной и культурной отдалённости от постсоветского пространства.

Таким образом, такие стратегии дипломатического поведения, как подражание и балансирование, участие в коалициях, продвижение различных инициатив, предоставление экспертизы, следование принципам международного права и др. призвано способствовать формированию позитивного имиджа малых государств как добросовестных и полноправных участников системы международных отношений, а также надёжных партнёров. Достижению этих целей также способствует и публичная дипломатия, которую мы определяем в качестве информационного инструментария сопровождения их внешней политики.

Публичная дипломатия малых государств

В академической литературе публичная дипломатия имеет множество определений и часто ассоциируется с «мягкой силой». Публичная дипломатия представляет собой дипломатический инструментарий, обеспечивающий информационное сопровождение внешней политики и нацеленный на формирование общественных настроений в зарубежных странах и оказание влияния на зарубежную аудиторию с целью воздействия на их внешнеполитические решения и создания благоприятного расположения (Лебедева 2020).

К публичной дипломатии давно прибегают великие державы, обеспечивая прозрачность внешнеполитических устремлений государства. Малые государства также используют публичную дипломатию для информационного сопровождения своей внешнеполитической деятельности, однако их цели значи-

⁴ Hunt L. 2022. Timor-Leste's Bid for ASEAN Membership Tarnished by Myanmar Vote. *The Diplomat*. URL: <https://thediplomat.com/2021/06/timor-lestes-bid-for-asean-membership-tarnished-by-myanmar-vote/> (accessed 18.06.2023)

тельно уже и задачи более предметны. Используя инструментарий публичной дипломатии, малые государства, в первую очередь, вынуждены сначала «продать» себя международной аудитории, создавая узнаваемый и привлекательный международный образ (Park 2009). Культивация узнаваемого национального имиджа также связана с преодолением стереотипов относительно колониального прошлого малых государств или иных исторических реалий, в которых государства обретали независимость. Однако, учитывая недостаток финансовых и кадровых ресурсов, публичная дипломатия малых государств также весьма ограничена. Более того, во внешнеполитическом информационном пространстве великих держав малые государства редко находят своё отражение за исключением кризисных ситуаций. Другими словами, малым государствам приходится предпринимать значительные усилия для того, чтобы сделать себя хоть сколько-нибудь заметными в глобальной политике.

С другой стороны, чрезмерная открытость и активность может таить в себе угрозу для малых государств со стороны более крупных международных игроков, которые часто заинтересованы в изменении архитектуры миропорядка и использовании малых государств в качестве арены противостояния. Например, Бутан, государство, находящееся между Индией и Китаем, вынужден дипломатически балансировать между обеими крупными державами, сохраняя суверенитет (Kaul 2022). Другой пример – малые государства Юго-Восточной Азии, которые вынуждены использовать хеджирование в дипломатии, отвечая на вызовы Китая в связи с его гегемонистскими амбициями и стремлением к изменению статус-кво в регионе (Jones and Jenne 2022). В данном случае хеджирование представляет собой непредсказуемые и изменчивые, а зачастую противоречивые линии дипломатического поведения. Подобное поведение вполне объяснимо с точки зрения безопасности и сохранения суверенитета, однако хеджирование может нанести урон международному имиджу малых государств и поставить вопрос об их договороспособности и лояльности по отношению к тем державам, в орбиту которых они попали ранее, или же в неисполнении принятых на себя обязательств. Публичная дипломатия в этом случае призвана нивелировать изменения внешнеполитических моделей поведения и поддерживать позитивный имидж государства.

Публичная дипломатия Восточного Тимора развивалась в условиях крайней ограниченности ресурсов и политической нестабильности. В этой связи Восточный Тимор отказался от привычной для европейской дипломатии и дипломатии постколониальной Азии политики «подсвечивания» проблем исторической памяти. Дипломатия Восточного Тимора привержена принципам мирного сожительства: неслучайно первый президент страны Шанана Гужмау идеализировал таких политических деятелей, как Махатма Ганди и Мартин Лютер Кинг (Урляпов 2011). Такие ценности в основании внешнеполитического курса принести свои плоды, выразившиеся в потеплении отношений с Индонезией. Проявлением политики «всепрощения» можно считать присутствие восточно-

тиморской делегации во главе с Гужмау на похоронах Сухарто в 2008 г. Корни такого подхода уходят к периоду индонезийской оккупации, когда ФРЕТИЛИН, не обладая ресурсами для военной победы над Индонезией, был вынужден вести войну на дипломатическом фронте, используя авторитет политических деятелей, государств и международных организаций для освобождения страны. Важно отметить, что в 1999 г. Жозе Рамуш-Орта, видный деятель ФРЕТИЛИН и нынешний президент Восточного Тимора, стал лауреатом Нобелевской премии мира. Во многом эта победа способствовала привлечению внимания мирового сообщества к проведению референдума 1999 г. и проявлениям насилия в стране. Впоследствии двусторонняя комиссия Индонезии и Восточного Тимора расследовала все обстоятельства тех дней, и Джакарта признала вину, что также можно указать в качестве дипломатической победы Дили в международном публичном пространстве.

В настоящее время публичная дипломатия страны осуществляется также через международное телерадиовещание, ведущееся на португальском языке и тетуме, а у главного восточнотиморского телеканала RTTL (Radio e Televisão de Timor-Leste) также есть свой канал в сети YouTube, на который подписано порядка 150 тысяч человек, хотя количество просмотров репортажей измеряется, в лучшем случае, несколькими сотнями.

Ввиду крайней бедности Восточного Тимора, неспособного организовать регулярную работу пресс-службы МИД или сайта министерства, большую роль в публичной дипломатии играют отдельные представители так называемого «поколения 75 года» – Нобелевский лауреат и действующий президент страны Жозе Рамуш-Орта и первый президент страны Шанана Гужмау. Они являются самыми узнаваемыми и авторитетными представителями Восточного Тимора для остального мира и формируют позитивный имидж страны на международной арене.

Очевидны и недостатки сложившейся практики публичной дипломатии. Дело в том, что представители «поколения 75 года» пребывают в преклонном возрасте. Вместе с тем пока не взросло новое поколение политической элиты Восточного Тимора, сопоставимое по влиянию и авторитету с Рамуш-Ортой и Гужмау как внутри страны, так и за её пределами. Восточному Тимору ещё предстоит пройти процесс институционализации своей публичной дипломатии. В противном случае, станет возможным говорить о провале публичной политики Восточного Тимора первых десятилетий независимости.

Таким образом, основными функциями публичной дипломатии малых государств, включая дипломатию Восточного Тимора, являются продвижение позитивных и изменение негативных стереотипов, например, связанных с колониальным прошлым; создание узнаваемого национального бренда и особой национальной идентичности; создание и поддержание международной репутации и имиджа благонадежного государства; обоснование изменчивости дипломатического поведения и политики хеджирования в изменяющейся геополитической архитектуре региона и мира.

Заключение

Ввиду ограниченных ресурсов, дипломатический инструментарий малых государств высоко адаптивен и ориентирован на формирование альянсов и коалиций среди аналогичных малых государств в рамках региональных и международных организаций. Если дипломатия крупных держав зачастую направлена на достижение глобальных целей, связанных с доминированием и нивелированием влияния других крупных держав, дипломатия малых государств сфокусирована на решении специфических задач локального и регионального значения. Малые государства всё большее внимание уделяют информационной поддержке внешнеполитической деятельности посредством публичной дипломатии, что позволяет формировать международный имидж, способствующий достижению внешнеполитических целей.

Принципиальная разница эффективности дипломатического инструментария малых государств по сравнению со средними и великими державами состоит в ограниченных ресурсах, которыми располагают малые государства. На практике это вынуждает правительства таких государств балансировать между более крупными региональными и глобальными акторами. Пример Восточного Тимора, находящегося в поиске баланса между Содружеством португалоговорящих стран и асеаноцентричными форматами на институциональном уровне, между странами АСЕАН на региональном уровне и между США и Китаем на глобальном уровне, подтверждает этот тезис.

Ограниченность ресурсов влияет и на участие в глобальном управлении. Восточный Тимор, исходя из своего исторического опыта, осознаёт важность многосторонних институтов и активно участвует в деятельности ООН даже в условиях нарастающего кризиса организации и усиливающейся критики со стороны средних и крупных держав. Дело в том, что ООН достаточно успешно способствовала решению вопроса обретения независимости Восточного Тимора, организовав миссию в стране в период с 1999 по 2002 гг., а также во время политического кризиса в 2006 г.

Существующие возможности и сопутствующие ограничения дипломатии малых государств потенциально способны уравнивать великие державы путём балансирования между ними. Такой политики на протяжении многих лет придерживаются средние державы – страны-члены АСЕАН или некоторые европейские страны, например, Финляндия, которая в годы Холодной войны не участвовала ни в одном из противоборствующих блоков и, напротив, предоставляла переговорные возможности дипломатам ОВД и НАТО, способствуя международной разрядке. Восточному Тимору далеко до роли глобального посредника в силу его географической удалённости и неразвитости инфраструктуры, однако умелое балансирование в стратегически важной части Тихого океана повысит значимость страны в глазах глобальных держав

и может принести дивиденды развитию Восточного Тимора со стороны США и Китая, как это уже происходит во многих странах Юго-Восточной Азии в рамках китайской Инициативы пояса и пути или американской концепции Индо-Тихоокеанского региона.

Об авторах:

Ольга Александровна Красняк – кандидат исторических наук, доцент, директор Центра международного сотрудничества факультета права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000 Москва, ул. Мясницкая, д. 20. Email: okrasnyak@hse.ru

Павел Сергеевич Шатерников – аспирант, Институт востоковедения РАН; научный сотрудник, Институт Китая и современной Азии РАН. 107031 Москва, ул. Рождественка, д.12. Email: p.shaternikov@ivran.ru

Конфликт интересов:

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

UDC: 327
Received: January 16, 2023
Accepted: March 20, 2023

The Diplomacy of Small States: Exploring Opportunities and Limitations in the Case of Timor-Leste

O.A. Krasnyak¹, P.S. Shaternikov²
[DOI 10.24833/2071-8160-2023-3-90-138-152](https://doi.org/10.24833/2071-8160-2023-3-90-138-152)

¹ National Research University Higher School of Economics

² Institute of Oriental Studies of Russian Academy of Sciences, Institute of China and Modern Asia of Russian Academy of Sciences

Abstract: This article examines the diplomacy of small states, focusing on the case of Timor-Leste. It analyzes the foreign policy strategies of small states, which encompass bilateral and multilateral diplomacy, engagement in international organizations and global governance, and the utilization of public diplomacy. These diplomatic tools enable small states to pursue their foreign policy objectives despite their limited resources, while also fostering cooperative relationships with larger powers. Diplomacy is regarded as a universal mechanism through which small states like Timor-Leste can integrate into the global international relations system.

Given the inherent limitations of small states in contesting with major and middle powers, they seek to enhance their international influence through collective actions, such as forming or joining coalitions in international organizations or intergovernmental forums. Additionally,

small states employ public diplomacy to draw attention to their issues and needs, thereby reducing their reliance on greater powers and forging more advantageous collaborations with other states. Strategies such as imitation and balancing, participation in coalitions, promotion of international initiatives, provision of expertise, and adherence to the principles of international law are utilized to cultivate a positive image of small states as responsible actors in international relations and reliable partners.

The article concludes that Timor-Leste has been successful in maintaining bilateral and multilateral relations and actively participating in international organizations. However, it faces systemic challenges in effectively employing public diplomacy mechanisms. These challenges can be attributed to underdeveloped national public institutions and the enduring influence of greater powers, which affect not only Timor-Leste but also the wider region.

Keywords: small states diplomacy, bilateral diplomacy, multilateral diplomacy, public diplomacy, Timor-Leste

About the authors:

Olga A. Krasnyak – Dr., Head of the Center for International Cooperation of the Faculty of Law, National Research University Higher School of Economics. 20 Myasniitskaya, Moscow, 101000. Email: okrasnyak@hse.ru

Pavel S. Shaternikov – Postgraduate Student, Institute of Oriental Studies of Russian Academy of Sciences; Researcher, Institute of China and Modern Asia of Russian Academy of Sciences. Rozhdestvenka str., 12, 107031, Moscow. Email: p.shaternikov@ivran.ru

Conflict of interests:

The authors declare the absence of conflict of interests.

References:

- Aodha É.M. 2011. Human Rights Diplomacy of Small States. *Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives*. M. O'Flaherty, Z. Kędzia, A. Müller and G. Ulrich (eds.). Leiden, Boston: Brill. DOI: 10.1163/ej.9789004195165.i-301.2
- Baehr P.R. 1975. Small States: A Tool for Analysis? *World Politics*. 27(3). P. 456-466.
- Cooper A., Shaw T. (eds.). 2009. *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Palgrave Macmillan.
- Cooper D. 2011. Challenging Contemporary Notions of Middle Power Influence: Implications of the Proliferation Security Initiative for "Middle Power Theory. *Foreign Policy Analysis*. 7(3). P. 317-336.
- Dunn J. 1996. Timor: A People Betrayed. *Sydney: ABC Books for the Australian Broadcasting Corporation*. №3.
- Handel M. 1981. *Weak States in the International System*. London: Frank Cass.
- Heng Y.-K., Syed M. 2015. Can Small States Be More than Price Takers in Global Governance? *Global Governance*. 21(3). P. 435-454. DOI: 0.1163/19426720-02103006
- Insanally R. 2013. *Multilateral Diplomacy for Small States: "The Art of Letting Others Have Your Way*. Guyenterprise Advertising Agency.
- Jones D.M., Jenne N. 2022. Hedging and Grand Strategy in Southeast Asian Foreign Policy. *International Relations of the Asia-Pacific*. 22(2). P. 205-235. DOI: 10.1093/irap/lcab003
- Jordaan E. 2003. The Concept of a Middle Power in International Relations: Distinguishing between Emerging and Traditional Middle Powers. *Politikon*. (30)1. P. 165-181. DOI: 10.1080/0258934032000147282

Kaul N. 2022. Beyond India and China: Bhutan as a Small State in International Relations. *International Relations of the Asia-Pacific*. 22(2). P. 297-337. DOI: 10.1093/irap/lcab010

Krasnyak O. 2020. Foreign Ministry's Spokesperson in Public Diplomacy: a Case of Russia. *Russian Journal of Communication*. 12(2). P. 155-170. DOI: 10.1080/19409419.2020.1780630

Laydjiev I. 2013. Searching for Influence and Persuasion in Network-Oriented Public Diplomacy: What Role for «Small States»? *Exchange: The Journal of Public Diplomacy*. 2(1). P. 40-48.

Lee D., Smith N.J. 2010. Small State Discourses in the International Political Economy. *Third World Quarterly*. 31(7). P. 1091-1105. DOI: 10.1080/01436597.2010.518750

Long T. 2017. Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. *International Studies Review*. 19(2). P. 185-205. DOI: 10.1093/isr/viw040

Long T. 2022. *A Small State's Guide to Influence in World Politics*. New York, New York: Oxford University Press.

Menon S. 2020. The Rule of Law, the International Legal Order, and the Foreign Policy of Small States. *Asian Journal of International Law*. 10(1). P. 50-67. DOI: 10.1017/S2044251319000262

Park A. 2009. Selling a Small State to the World: Lithuania's Struggle in Building Its National Image. *Place Branding and Public Diplomacy*. 5(1). P. 67-84. DOI: 10.1057/pb.2008.25

Pedi R., Wivel A. 2020. Small State Diplomacy after the Corona Crisis. *The Hague Journal of Diplomacy*. 15(4). P. 611-623.

Rana K. 2006. Singapore's Diplomacy: Vulnerability into Strength. *The Hague Journal of Diplomacy*. №1. P. 81-106.

Robertson J. 2017. Middle-power Definitions: Confusion Reigns Supreme. *Australian Journal of International Affairs*. 71(4). P. 355-370.

Da Kosta S.J., Borzova A.L. 2020. Sodeystviye Brazilii razvitiyu Vostochnogo Timora [Brazil's Contribution to the Development of East Timor]. *Aziya i Afrika Segodnya*. №9. P. 42-45. DOI: 10.31857/S032150750010859-6 (In Russian)

Khazanov A.M. 2001. Problema Vostochnogo Timora [The Problem of East Timor]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezhdunarodnyye otnosheniya*. №1. P. 84-91. (In Russian)

Khazanov A.M. 2012. Vostochnyy Timor: dolgiy put' k nezavisimosti [East Timor: A Long Road to Independence]. *Istoriya i sovremennost'*. 2(16). P. 113-129. (In Russian)

Lebedeva M.M. 2020. Kontseptual'nyye perevoploshcheniya publichnoy diplomatii [Conceptual Reincarnations of Public Diplomacy]. *MGIMO Review of International Relations*. 13(5). P. 293-306. DOI: 10.24833/2071-8160-2020-5-74-293-306 (In Russian)

Smirnov V.A. 2015. Problemy vybora vneshnepoliticheskoy nishi malymi gosudarstvami (na primere stran Baltii) [Problems of Choosing a Foreign Policy Niche by Small States (on the Example of the Baltic States)]. *MGIMO Review of International Relations*. 6(45). P. 135-145. DOI: 10.24833/2071-8160-2015-6-45-135-145 (In Russian)

Urlyapov V.F. 2011. Timor-Leshti: stanovleniye vneshnepoliticheskogo kursa [Timor-Leste: The Making of a Foreign Policy]. *Yugo-Vostochnaya Aziya: aktual'nyye problemy razvitiya*. №16. P. 147-177. (In Russian)

Urlyapov V.F. 2015. *Istoriya Timora-Leshti v XX veke* [History of Timor-Leste in the 20th Century]. Moscow: IV RAN, 256 p. (In Russian)

Vumbi T.O. 2016. Dvadsatiletiye Sodruzhestva portugaloyazychnykh stran: itogi i perspektivy [Twentieth Anniversary of the Commonwealth of Portuguese-Speaking Countries: Outcomes and Perspectives]. *Vestnik Rossiyskogo universiteta druzhby narodov. Seriya: Mezh-dunarodnyye otnosheniya*. 16(2). P. 246-254. (In Russian)

Список литературы на русском языке:

Вумби Т.О. 2016. Двадцатилетие Содружества португалоязычных стран: итоги и перспективы. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 16(2). С. 246-254.

Да Коста С.Дж., Борзова А.Л. 2020. Содействие Бразилии развитию Восточного Тимора. *Азия и Африка Сегодня*. №9. С. 42-45. DOI: 10.31857/S032150750010859-6

Лебедева М.М. 2020. Концептуальные перевоплощения публичной дипломатии. *Вестник МГИМО-Университета*. 13(5). С. 293-306. DOI: 10.24833/2071-8160-2020-5-74-293-306

Смирнов В.А. 2015. Проблемы выбора внешнеполитической ниши малыми государствами (на примере стран Балтии). *Вестник МГИМО-Университета*. 6(45). С. 135-145. DOI: 10.24833/2071-8160-2015-6-45-135-145

Урляпов В.Ф. 2011. Тимор-Лешти: становление внешнеполитического курса. *Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития*. №16. С. 147-177.

Урляпов В.Ф. 2015. *История Тимора-Лешти XX век*. Москва: ИВ РАН. 256 с.

Хазанов А.М. 2001. Проблема Восточного Тимора. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. №1. С. 84-91.

Хазанов А.М. 2012. Восточный Тимор: долгий путь к независимости. *История и современность*. 2(16). С. 113-129.