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

Е.А. Канаев

**ПЯТИДЕСЯТИЛЕТНИЙ ЮБИЛЕЙ АСЕАН:
«ИСТОРИИ УСПЕХА» И ИХ РЕСУРСЫ**

Научный доклад

Москва
ИМЭМО РАН
2017

УДК 327.7

ББК 66.4

Кан 19

Серия “Библиотека Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова”

Рецензент:

кандидат исторических наук С.В. Уянаев

Кан 19

Канаев Е.А. Пятидесятилетний юбилей АСЕАН: «истории успеха» и их ресурсы. – М.: ИМЭМО РАН, 2017. – 39 с.

ISBN 978-5-9535-0516-1

DOI:10.20542/978-5-9535-0516-1

В докладе выявлены и систематизированы факторы, обусловившие основные «истории успеха» АСЕАН за ее пятидесятилетнюю историю. Представлены авторские критерии успешности политики АСЕАН, дана оценка современным вызовам, с которыми сталкивается Ассоциация, выявлен потенциал и механизмы реализации евразийского направления международной политики АСЕАН, определены факторы заинтересованности АСЕАН и России в сотрудничестве на пространстве Большой Евразии.

Kanaev E. ASEAN at Fifty: Factors behind the “Success Stories”. – Moscow, IMEMO, 2017. – 39 p.

ISBN 978-5-9535-0516-1

DOI:10.20542/978-5-9535-0516-1

The report outlines and systemizes the factors that predetermined key ASEAN “success stories” during its fifty-year history. The author develops criteria for assessing ASEAN success stories, reviews current challenges which ASEAN is encountering, reveals the potential and the mechanisms of ASEAN policy in Eurasia, identifies points of ASEAN’s and Russia’s interest in cooperation in the Greater Eurasia.

**Публикации ИМЭМО РАН
размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>**

ISBN 978-5-9535-0516-1

© ИМЭМО РАН, 2017

Содержание

Введение	4
Биполярный период: «эпоха первоначального накопления» ресурсов.....	6
Ресурсы АСЕАН в пост-биполярный период.....	15
Пост-постбиполярный период: евразийский контекст обновления ресурсов.....	26
Вместо заключения: российское измерение ресурсов АСЕАН в евразийском контексте.....	37

Введение

Пятидесятилетний юбилей Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) – событие знаковое. Возникшая в разгар «холодной войны» после нескольких неудачных попыток создать площадки многостороннего сотрудничества стран ЮВА, Ассоциация не только не повторила судьбу своих предшественниц, но и превратилась во влиятельного международного актора не только ЮВА, но и Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР). В настоящее время Ассоциация усиливает свое влияние на процессы, задающие параметры развития современного мира. И хотя эволюция АСЕАН не была гладкой и беспроблемной, достигнутые ею успехи не могут не впечатлять.

Отдавая им должное и присоединяясь к искренним поздравлениям в адрес Ассоциации в год ее пятидесятилетнего юбилея, хочется пойти дальше бравадно-мажорного описания реализованных ее усилиями проектов. Целесообразно задаться вопросом о том, благодаря наличию каких ресурсов состоялись «истории успеха» Ассоциации, оценить перспективу самостоятельного воспроизводства этих ресурсов, определить возможности их увязки с потребностями сотрудничества России с АСЕАН.

В современной теории международных отношений отсутствует унифицированное определение категории «ресурсы». Их существующие трактовки не отражают всей полноты содержания этого понятия. Это позволяет отталкиваться не от определения, которое в любом случае будет неполным, а от практического кейса – в нашем случае от примера АСЕАН. Целесообразно взять за основу предельно общее определение категории «ресурсы», рассматривая их как средства, позволяющие с помощью определенных преобразований получить желаемый

результат. Применительно к политике АСЕАН таким результатом было и остается сохранение, а в идеале и усиление международного влияния посредством участия в формировании среды того геополитического пространства, на которое устремлены интересы и перспективные планы Ассоциации на различных этапах ее развития.

В практическом плане анализ ресурсов АСЕАН пойдет по трем измерениям.

Внешнее измерение. Важно проанализировать готовность внешних партнеров рассматривать АСЕАН не как конгломерат составляющих ее государств, а как единое целое, и делегировать ей инициативу в выстраивании многостороннего сотрудничества по линии экономики, политики и безопасности.

Внутреннее измерение. В исследовательском фокусе – готовность самой Ассоциации к выполнению этой задачи, прежде всего с точки зрения единства ее участников по конкретным проектам и международным проблемам, затрагивающим интересы АСЕАН как единого целого.

Институционально-идейное измерение. Необходимо уточнить, в какой мере применительно к рассматриваемым проектам и проблемам оказываются конкурентоспособными институты и идеи Ассоциации.

Настоящий доклад не ставит целью описать все аспекты политики АСЕАН и реализованные ее усилиями проекты. Его цель состоит в выявлении ключевых факторов, обусловивших наиболее успешные проекты Ассоциации за полвека ее истории, определении возможностей их формирования в современных международных условиях, раскрытии механизма их увязки с развитием сотрудничества между АСЕАН и Российской Федерацией.

В соответствии с поставленной целью доклада, его основные задачи таковы:

- Выявить базовые составляющие успешных международных проектов АСЕАН на протяжении ее развития;
- Установить возможности и ограничения политики АСЕАН в современном международном контексте;
- Определить перспективные направления политики АСЕАН по преодолению существующих ограничений;
- Уточнить перспективы отношений между АСЕАН и Россией в условиях реализации проекта «Большая Евразия»;
- Обосновать и систематизировать стратегические направления развития сотрудничества АСЕАН с Россией.

Цель и задачи доклада обусловили избирательность рассмотрения примеров политики Ассоциации, которыми служат лишь те проекты, которые являются бесспорными «историями успеха» Ассоциации. С точки зрения автора, именно такой подход позволит получить максимальную научную и практическую отдачу.

Биполярный период: «эпоха первоначального накопления» ресурсов

Попытки формирования странами азиатского Юго-Востока многосторонней диалоговой площадки предпринимались до образования АСЕАН. Первоначально эта идея была выдвинута после окончания Второй мировой войны руководителями Демократической республики Вьетнам (ДРВ) и Бирмы, усматривавшими в таком объединении залог успеха стран ЮВА в антиколониальной борьбе. Однако слабые позиции левых сил в государствах ЮВА и агрессия Франции против ДРВ подорвали практическую реализацию этой идеи.

Новая волна интереса государств ЮВА, пришедшаяся на конец 1950-х – начало 1960-х годов, привела к образованию диалоговых площадок АСА (Малайзия, Филиппины, Таиланд) и Мафилиндо (Малайзия, Филиппины, Индонезия). Анализируя их деятельность сквозь заявленные аналитические рамки, выделим следующие моменты.

Страны за пределами этого региона не допускали мысли о том, чтобы рассматривать АСА и Мафилиндо как единое целое, и уж тем более – делегировать им инициативу в решении проблем ЮВА. В тех конкретных исторических условиях об этом речь не шла. США занимались выстраиванием собственной инфраструктуры коллективной безопасности на Тихом океане, формируя сеть военно-политических альянсов. Для Китая на фоне нарастания противоречий с СССР с конца 1950-х годов и вооруженного конфликта с Индией в 1962 году выстраивание отношений с многосторонними объединениями ЮВА было явно задачей не первостепенной значимости. Что же касается СССР, то его политика в ЮВА в те годы была производной от состояния советско-китайского сотрудничества, и для него рассматриваемый вопрос был далеко не приоритетным. Но главное состояло в том, что ни одна из вышеперечисленных стран не вполне представляла, каким образом использовать объединительные тенденции некоммунистических государств ЮВА в своих интересах.

О готовности участников АСА и Мафилиндо взять на себя инициативу в урегулировании проблем ЮВА не могло быть и речи. Прежде всего, у этих стран были серьезные внутренние противоречия, подрывавшие эффективность этих площадок. Деятельность АСА подрывал территориальный спор Малайзии и Филиппин из-за штата Сабах, обострившийся в 1963 году. Создание Федерации Малайзия было воспринято Индонезией как посягательство на свой статус первой среди равных в ЮВА.

Но главное – отсутствовала общая цель и общая идеология. Абстрактно-отвлеченные призывы участников Мафилиндо к укреплению общего исторического единства и общего наследия малайских народов натолкнулось на отсутствие внятной идеологической платформы сотрудничества. Антикоммунизм Малайзии и Филиппин не коррелировал с последовательным курсом индонезийского руководства на диалог с КПИ.

Экономическое сотрудничество стран ЮВА в те годы не имело перспектив. Импортозамещающая модель, взятая на вооружение некоммунистическими государствами ЮВА, делала акцент на развитии государственного сектора. Только что обретшие независимость государства ЮВА были крайне чувствительны к любым шагам, которые могли быть интерпретированы как посягательство на государственный суверенитет. В таких условиях иностранные инвестиции воспринимались с подозрением, их приток рассматривался как шаг к будущей зависимости, внутренний рынок был защищен высокими пошлинами.

Не была выработана и идейно-институциональная составляющая сотрудничества. Сама эта тема не содействовала, а, скорее, препятствовала развитию диалога. АСА изначально рассматривалась ее участниками как плацдарм для организации с более широким представительством, выступавшей противовесом Китаю и складывавшейся в то время китайско-индонезийской оси. Были планы превращения АСА в экономический придаток СЕАТО. Вхождение Индонезии в Мафилиндо не привело к выработке эффективных институтов сотрудничества.

Первой историей успеха Ассоциации стран Юго-Восточной Азии можно считать сам факт ее образования. При этом сработали все вышеприведенные факторы.

На внешнем треке изменилась степень готовности партнеров Ассоциации рассматривать ее как единое целое и делегировать ей инициативу в выстраивании сотрудничества. Переговоры о формировании диалога между некоммунистическими государствами ЮВА в 1966-1967 годах проходили в условиях, когда все более отчетливо обнаруживалась неспособность США быстро решить проблему Северного Вьетнама. В этих условиях образование интеграционной площадки государств азиатского Юго-Востока вполне устраивало США, желавших, по выражению В.В. Сумского, «отойти от прямого участия во вьетнамской войне, не допустив расползания «красной опасности» из зоны конфликта¹. Параллельной задачей стало встраивание дружественных Вашингтону государств в формировавшиеся в Восточной Азии производственно-сбытовые цепочки, получившие название «модель гусиного клина». Отражением этой заинтересованности стало выдвижение в феврале 1966 года президентом США Л. Джонсоном т.н. «азиатской доктрины», поощряющей сотрудничество между некоммунистическими странами региона.

С точки зрения внутренних ресурсов, будущая «первая пятерка» к формированию многосторонней диалоговой площадки была, в общем и целом, готова. После смены режима в Индонезии антикоммунизм стал консолидирующей основой многостороннего диалога в ЮВА, при том, что Джакарта стала позиционировать себя как антикоммунистическую силу субрегионального масштаба. Радикализм культурной революции в Китае лишь усилил антикоммунизм как основу сближения некоммунистических государств азиатского юго-востока.

¹ Сумский В.В. АСЕАН и Восточная Азия: Восточная Азия: между регионализмом и глобализмом / Отв. ред. Г.И.Чуфрин. М.: Наука, 2004. С. 75.

Применительно к институциональной и идейной стороне сотрудничества важно то, что асеановская «первая пятерка» верно уловила: неся потери в войне против ДРВ, США стали склоняться к объединению потенциалов некоммунистических государств ЮВА, но не в форме военно-политического союза. Причина очевидна: опыт СЕАТО показал, что это не имеет перспективы. Что же касается идей как консолидирующей основы взаимодействия, то «первой пятерке» было важно представить этот проект таким образом, чтобы, с одной стороны, не оттолкнуть ни одного из потенциальных участников сотрудничества, а с другой – убедить других игроков в том, что будущая АСЕАН не несет угрозы их интересам. Это нашло отражение в формулировках Бангкокской декларации АСЕАН, носившей предельно деполитизированный характер².

После образования АСЕАН ей пришлось действовать в непростых международных условиях. Хотя бы потому, что в середине второй половины 1960-х годов все отчетливее просматривалась перспектива превращения ЮВА в арену столкновения интересов крупных держав. Доктрина Никсона была воспринята Ассоциацией таким образом, что Вашингтон снимает с себя ответственность за безопасность и устойчивость союзных режимов, а инициатива СССР о формировании системы коллективной безопасности в Азии и реакция на нее КНР (американская и советская инициативы были выдвинуты в марте и августе 1969 года соответственно) подтолкнула АСЕАН к естественному выводу, что ЮВА грозит стать заложницей советско-китайских противоречий. Заключение советско-индийского Договора о мире и дружбе в 1971 году, за которым последовали совместные маневры флотов двух

² The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration). Bangkok, 8 August 1967. URL: <http://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>

стран и поставки в Индию советских морских вооружений, такие опасения лишь усиливали.

Это стало первым по-настоящему серьезным испытанием для АСЕАН. Ее ответом стало отразившее коллективную позицию «первой пятерки» заявление о формировании в ЮВА Зоны мира, свободы и нейтралитета (*Zone of Peace, Freedom and Neutrality, ZOPFAN, ЗОПФАН*)³.

По внешнему треку ресурсы АСЕАН проявились в том, что формулировки Декларации ЗОПФАН в целом устроили Вашингтон, Пекин и Москву. США, КНР и СССР не усмотрели в концепции ЗОПФАН угрозы своим интересам. Наоборот, выбранные Ассоциацией предельно общие и деполитизированные формулировки позволяли каждой из этих стран найти для себя что-то привлекательное. Вашингтон не выступил против хотя бы потому, что Декларация ЗОПФАН не ставила вопрос о разрыве военных связей с Бангкоком и Манилой и ликвидации американских баз в ЮВА. Москва усмотрела в ней возможность хотя бы частично, но все же снизить влияние США в ЮВА, а Пекин нашел схожие моменты между идеей ЗОПФАН и своей установкой на борьбу против гегемонизма. В итоге, внешние игроки, пусть и не поддерживая усилия АСЕАН, не стали им открыто препятствовать.

Внутреннее измерение ресурсов Ассоциации проявилось на примере того, что она не только осознавала необходимость действовать как единое целое, но и смогла преодолеть разногласия между участниками. Изначально малазийская идея о нейтрализации ЮВА не встретила единодушной поддержки остальных государств «пятерки». Индонезия ее поддержала, однако Таиланд и Филиппины, опасавшиеся постановки вопроса о разрыве их военных

³ 1971 Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration. Adopted by the Foreign Ministers at the Special ASEAN Foreign Ministers Meeting in Kuala Lumpur, Malaysia on 27 November 1971. [Электронный ресурс] URL: // <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/zone.pdf>

связей с США, выступили против. Не был однозначно за нейтрализацию ЮВА и Сингапур, приветствовавший присутствие в субрегионе большого количества внешних игроков и усматривавший в этом залог эффективности своего внешнеполитического курса.

Приняв Декларацию ЗОПФАН, АСЕАН смогла верно уловить намечавшиеся тенденции региональной политики, в частности то, что уход США из Индокитая станет делом обозримой перспективы (уже начались контакты представителей ДРВ, США, КНР и СССР по этому вопросу). Соответственно, Ассоциация осознавала необходимость менять антикоммунистическую основу сотрудничества между своими участниками на субрегиональную. Понимала Ассоциация и то, что Северному Вьетнаму, имевшему в то время, возможно, самую боеспособную армию в мире, не составит труда объединить страну под своим началом. Просматривалась перспектива прихода к власти левых сил в Лаосе и Камбодже. Соответственно, с социалистическими странами Индокитая нужно будет выстраивать диалог, и антикоммунизм АСЕАН не должен его блокировать.

С институционально-идейной точки зрения важно то, что Декларация ЗОПФАН не ставила вопрос о проведении многосторонних совещаний министров обороны стран-членов АСЕАН, создании многосторонних комитетов и органов для координации военных мероприятий, а также объединенных вооруженных сил. Подчеркнутый нейтрализм бы привлекателен и для стран-участниц (прежде всего, это относится к Индонезии), не желавших омрачать отношения с Движением неприсоединения и стремившихся избежать роста военных расходов, неизбежных при создании многосторонних вооруженных сил.

Сменив антикоммунистический вектор на субрегиональный, Ассоциация смогла не только

эффективно задействовать свои ресурсы, но и нарастить их. Это выразилось в заявлении АСЕАН о том, что ЮВА открыта для всех государств ЮВА,⁴ и в готовности к сотрудничеству с государствами Индокитая для совместного противодействия вмешательству внерегиональных держав в дела субрегиона⁵. Но главное – проведя Балийский саммит, Ассоциация взяла курс на то, чтобы вывести свои ресурсы – внешние, внутренние и институциональные – на самоподдерживающуюся основу. Причина состояла в том, что именно такие принципы в наибольшей степени импонировали социалистическим государствам ЮВА, которые позднее присоединятся к Ассоциации.

Накопленные ресурсы пригодилось Ассоциации в ее основном проекте времен «холодной войны» – урегулировании камбоджийской проблемы. С ее возникновением обозначилась перспектива не только вьетнамо-камбоджийской, но и советско-китайской конфронтации в ЮВА, что подрывало планы АСЕАН по нейтрализации субрегиона и отодвигало на неопределенный срок перспективу присоединения к АСЕАН всех государств азиатского Юго-Востока. Не говоря уже о том, что интервенция СРВ в Демократическую Кампучию

⁴ Joint Press Statement The ASEAN Foreign Ministers Meeting To Assess The Agreement On Ending The War And Restoring Peace In Vietnam And To Consider Its Implications For Southeast Asia Kuala Lumpur, 15 February 1973. [Электронный ресурс] URL: // http://asean.org/?static_post=joint-press-statement-the-asean-foreign-ministers-meeting-to-assess-the-agreement-on-ending-the-war-and-restoring-peace-in-vietnam-and-to-consider-its-implications-for-southeast-asia-kuala-lumpur-15-f

⁵ Joint Communique of The Eighth ASEAN Ministerial Meeting. Kuala Lumpur, 13-15 May 1975. [Электронный ресурс] URL: // http://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-eighth-asean-ministerial-meeting-kuala-lumpur-13-15-may-1975

представляла собой открытый вызов принципам сотрудничества в АСЕАН и превращала Таиланд – одну из стран-основателей АСЕАН – в прифронтовое государство.

Включившись в урегулирование камбоджийской проблемы, АСЕАН не только выступила в качестве полноценного партнера великих держав, но и добилась того, что Китай и США делегировали Ассоциации поиск путей ее решения. Декларируя свою поддержку силам, оппозиционным правящему режиму, АСЕАН не примкнула к позиции одного из своих внешних партнеров, а заняла промежуточную позицию между ними. Если США выступали одновременно против провьетнамского руководства Камбоджи и «полпотовцев», а Китай вполне лояльно относился к «красным кхмерам», то АСЕАН выступала за признание «красных кхмеров», но без наиболее одиозных фигур. По этой причине Вашингтон и Пекин поддержали усилия Ассоциации.

Со своей стороны, Ассоциация смогла преодолеть внутренние противоречия и выступить единым фронтом. Первоначально Таиланд и Сингапур полагали, что источник угрозы безопасности странам ЮВА – поддерживаемый СССР Вьетнам, в то время как с точки зрения Индонезии и Малайзии им являлся Китай. Несмотря на проведение сепаратных переговоров между Индонезией и Малайзией и выработку ими в 1980 году т.н. «куантанской формулы» урегулирования проблемы, она не была поддержана другими странами «асеановской пятерки». В результате Ассоциация разработала иной подход, в основе которого была международная изоляция правительства НРК и его замена на Коалиционное правительство Демократической Кампучии.

Применительно к институционально-идейной составляющей политики АСЕАН в отношении камбоджийского кризиса значимо то, что именно АСЕАН

предложила т.н. «третий путь» его урегулирования. В то время считалось едва ли не аксиомой, что существует лишь два варианта существования Камбоджи – либо провьетнамская НРК, либо прокитайская ДК. И именно Ассоциация предложила создание самостоятельной и нейтральной Камбоджи, что в конечном итоге и произошло. Именно Ассоциация инициировала поиск механизмов урегулирования кризиса, апробировав «путь АСЕАН», его потенциал и объективные ограничения. Все это сделало возможным проведение встреч представителей НРК и АСЕАН в Хошимине и Богоре в 1987 и 1988 годах, ликвидацию военного присутствия СРВ и, в конечном итоге, подписание в Париже в октябре 1991 года Договора о всеобъемлющем политическом урегулировании камбоджийского конфликта.

В общем и целом в годы «холодной войны» Ассоциация смогла существенно нарастить свои ресурсы, превратившись из слабой и зависимой от привходящих факторов диалоговой площадки государств «третьего мира» во влиятельного международного актора. Это стало возможным благодаря проведению Ассоциацией гибкой политики, в которой прагматизм превалировал над идеологическими установками. Первоначально видевшая своей миссией нераспространение «красной угрозы», впоследствии АСЕАН стала развивать региональную повестку сотрудничества на подчеркнуто нейтральной и деидеологизированной основе. При этом Ассоциация не только оперативно, но и даже с опережением реагировала на изменение региональной обстановки.

Ресурсы АСЕАН в пост-биполярный период

После окончания «холодной войны» основной «историей успеха» АСЕАН стала созданная ее усилиями система безопасности на основе сотрудничества, представленная диалоговыми форматами Региональный

форум АСЕАН (АРФ), Совещание министров обороны (СМО) АСЕАН+8 и Восточноазиатский саммит (ВАС).

В конце 1980-х – начале 1990-х годов Ассоциация была вынуждена откликнуться на изменение международной обстановки в АТР. Началось сокращение американского военного присутствия после публикации Вашингтоном Восточноазиатских стратегических инициатив в 1990 и 1992 гг. Параллельно обострились отношения между США и рядом стран АСЕАН по вопросам политического и экономического сотрудничества. Показательный пример – категорическое неприятие Вашингтоном предложений Малайзии о создании Восточноазиатской экономической группировки и Восточноазиатского экономического совета. Играл роль советский фактор: Москве еще только предстояло уточнить вопрос о том, с какими странами и на какой основе она будет выстраивать союзнические отношения, а также какой будет судьба российского военного присутствия во Вьетнаме.

Возросла внешнеполитическая активность Японии. Токио стал тяготеть к тому, чтобы привести свое политическое влияние в соответствие с наработанным экономическим и научно-технологическим потенциалом, к обретению более самостоятельной роли в сотрудничестве с США, а также участию в формировании площадок многостороннего регионального сотрудничества по вопросам безопасности. С этой точки зрения зондаж Токио возможности создать многостороннюю диалоговую площадку, включавшую лишь «дружественные страны», т.е. без участия Китая, давал Ассоциации немало пищи для размышлений⁶.

⁶ Подробнее см.: Milford P. (2000) Japan's leadership role in East Asian security multilateralism: the Nakayama proposal and the logic of reassurance. The Pacific Review. Vol. 13. N. 3. P. 367-397.

Но главные опасения АСЕАН вызывала политика Китая, не скрывавшего намерений заполнить «стратегический вакуум» после сокращения американского присутствия в АТР. Принятие Пекином в феврале 1992 года Закона КНР о территориальном море и прилежащей зоне, военное строительство на островах архипелагов Парасельский и Спратли, закупка ВМФ НОАК новейших для того времени вооружений и наступательная риторика высокопоставленных китайских военных⁷ укрепляли АСЕАН в ее худших предположениях.

Их не только не рассеивали, но и еще больше подогревали одновременно звучавшие предложения СССР, Австралии и Канады о необходимости формирования площадок многостороннего диалога по вопросам азиатско-тихоокеанской безопасности. Это предполагало не только активизацию сторонних держав в ЮВА, но и выстраивание сотрудничества по европейскому образцу. При этом страны АТР, воодушевленные своими экономическими успехами и недовольные менторством Запада по политическим вопросам, все более явственно стремились двигаться собственным путем, а не копировать европейский.

Приступив к формированию общерегиональной инфраструктуры многосторонних обсуждений, Ассоциация решила эту задачу достаточно оперативно. Заявив в январе 1992 года о готовности переформатировать пост-министерские конференции под обсуждение угроз безопасности АТР, Ассоциация уже летом следующего года объявила о создании Регионального форума АСЕАН. Из факторов, обусловивших успешность этих действий, можно выделить следующие.

⁷ Подробнее см.: Канаев Е.А. Конфликт из-за островов Южно-Китайского моря: история, характер урегулирования, перспективы эволюции. М.: Готика, 2007. С. 159-174.

На внешнем треке партнеры АСЕАН рассматривали ее как единое целое и делегировали ей инициативу в формировании многостороннего диалога. Причина проста: в годы «холодной войны» АСЕАН удержалась от того, чтобы стать военным блоком и втянуться в противостояние между СССР, США и КНР. Это позволяло подключить к диалогу большое количество государств вне зависимости от их политической ориентации и проводить переговоры на подчеркнуто нейтральной основе.

В свою очередь, Ассоциация была готова к выполнению такой задачи. С одной стороны, она отчетливо осознавала, что в изменившихся международных условиях проводить политику нейтрализма уже не получится, хотя бы по причине активизации ВМФ НОАК в Южно-Китайском море. С другой стороны, было очевидно, что основной фактор, ранее обеспечивавший центростремительные тенденции в отношениях Ассоциации с США и КНР, – камбоджийская проблема – потерял свою актуальность.

Ассоциация осознавала свою подготовленность с точки зрения идей и институтов. На идейном уровне, урегулировав камбоджийскую проблему, АСЕАН наработала практический опыт обращения с региональными конфликтами малой и средней интенсивности в сотрудничестве со сторонними партнерами. Для последних Ассоциация была приемлемой компромиссной фигурой, готовой продвигать нейтральную диалоговую повестку. В институциональном ракурсе специфика ситуации заключалась в том, что сформированная Ассоциацией в предшествовавшие годы система пост-министерских конференций со многими из этих партнеров служила готовой инфраструктурой переговоров, расширить повестку которой до коллективного обсуждения вопросов региональной безопасности не составляло труда.

Начав с создания Регионального форума АСЕАН, впоследствии Ассоциация дополнила его Совещанием министров обороны АСЕАН+8 и Восточноазиатским саммитом. Повестку всех трех диалоговых форматов определяет АСЕАН. В совокупности они получили обобщенное название «системы безопасности на основе сотрудничества».

При формировании СМО АСЕАН+8 и ВАС Ассоциация также смогла заручиться поддержкой своих партнеров по диалогу, которые были готовы рассматривать АСЕАН как единое целое. Даже дискуссии о составе участников ВАС в 1998-2005 годах, когда Китай и Япония выдвигали конкурирующие предложения, относились к составу именно партнеров АСЕАН по будущему ВАС, а не к ней самой. После образования ВАС Китай и Япония, предлагая такие конкурирующие проекты экономического регионализма, как Восточноазиатская зона свободной торговли (*East Asia Free Trade Area – EAFTA*) и Всеобъемлющее экономическое партнерство в Восточной Азии (*Comprehensive Economic Partnership in East Asia – CEPEA*) не ставили под сомнение тот факт, что в обеих инициативах Ассоциация должна участвовать в них именно как международный актор. Равным образом партнеры АСЕАН по СМО АСЕАН+8 делегировали Ассоциации проведение переговоров и определение их направлений. Помимо прочих участников ВАС, это относилось также к Австралии и Японии, ранее выдвигавшим предложения о формировании Азиатско-тихоокеанского и Восточноазиатского сообществ соответственно, что грозило маргинализировать позиции АСЕАН в ведомых ее усилиями многосторонних диалоговых форматах. Сформировав СМО АСЕАН+8 и оговорив в нем статус движущей силы переговоров, Ассоциация развеяла сомнения в прочности своих позиций координатора процессов многостороннего сотрудничества в АТР.

Сама Ассоциация была готова к запуску новых диалоговых форматов и осуществлению функции их координатора. Об этом свидетельствует сам факт, что они состоялись и функционируют – несмотря на запуск новой диалоговой площадки Саммит Китай–Япония–Республика Корея в 2008 году и уже упомянутых предложений Австралии и Японии о формировании Азиатско-тихоокеанского и Восточноазиатского сообществ. Несмотря на опасения, что Саммит Китай–Япония–РК «перетянет» на себя центр тяжести азиатско-тихоокеанского регионализма, а реализация предложений Австралии маргинализирует весь комплекс «асеаноцентричных» диалоговых форматов, в реальности не произошло ни то, ни другое. Это демонстрирует высокую степень готовности Ассоциации оставаться движущей силой процессов регионализма в АТР, определяя в том числе повестку заседаний АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС.

В идейно-институциональном ракурсе АСЕАН сделала акцент на том, что устраивало ее партнеров и раньше – своих принципах сотрудничества и приоритетности направлений с консолидирующей повесткой. Она объединила три звена – АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС – в «треугольную» систему безопасности на основе сотрудничества. Таковая осуществляет мониторинг региональной среды усилиями высокопоставленных дипломатов, военных и глав государств и правительств для выработки согласованных решений.

Если анализировать с точки зрения этих же критериев конкретные международные проблемы, которые обсуждались на заседаниях АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС, то успехи Ассоциации далеко не очевидны. Причина состоит в том, что не работало либо одно из представленных выше звеньев, либо все звенья целиком. Основным примером

служит ключевой вызов безопасности ЮВА – противоречия из-за Южно-Китайского моря.

Эта проблема подспудно присутствовала при создании каждой из вышеназванных площадок многостороннего диалога. Образование АРФ было обусловлено военным строительством Китая на Парасельских островах и островах Спратли, а также принятием КНР Закона о территориальном море и прилежащей зоне в феврале 1992 года. Одна из целей ВАС и СМО АСЕАН+8 состояла в том, чтобы не допустить активизации политики КНР в Южно-Китайском море, перспектива чего просматривалась после подписания Китаем и АСЕАН Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море и формирования Совместной рабочей группы по внедрению в практику положений Декларации в 2002 и 2004 годах соответственно.

Внешний трек забуксовал практически сразу. Подняв проблему на брунейской сессии АРФ в 1995 году, Ассоциация с разочарованием убедилась, что ее предыдущие надежды на то, Китай будет играть по предлагаемым АРФ правилам, а другие участники переговоров поддержат её позицию, не оправдались. Китай заблокировал обсуждение этой проблемы, заявив, что АРФ не является инстанцией, где это уместно делать. США фактически самоустранились от урегулирования ситуации, отказавшись поддержать Манилу в конфликте с Пекином. В конечном итоге, Китай и Филиппины урегулировали противоречия на двустороннем уровне, т.е. вне рамок АРФ⁸.

США и Китай не рассматривали не только АРФ, но и другие АСЕАНОцентричные форматы в качестве

⁸ Подробнее см.: Канаев Е.А. Конфликт из-за островов Южно-Китайского моря: история, характер урегулирования, перспективы эволюции. М.: Готика, 2007. С. 195.

подходящих институциональных площадок для снижения остроты проблемы Южно-Китайского моря. Уже в первый год после присоединения США к ВАС китайско-американская полемика по вопросу о свободе судоходства через Южно-Китайское море фактически свела на нет ее обсуждение. Но главное – именно китайско-американские противоречия обусловили отказ участников третьего заседания СМО АСЕАН+8 принять итоговую декларацию, что подорвало репутацию этой диалоговой площадки.

Рассмотрение внутреннего трека нужно начать с констатации неопровержимого факта: вхождение в состав АСЕАН Вьетнама заложило «бомбу замедленного действия» под дальнейшую политику АСЕАН в отношении проблемы Южно-Китайского моря. Вьетнам – единственная страна АСЕАН, претендующая на Парасельские острова. У остальных государств АСЕАН и Ассоциации в целом это вызывает естественное желание отстраниться от вьетнамских притязаний, представив их как двусторонний китайско-вьетнамский территориальный спор.

Инициировав выработку Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море и согласовывая его положения с Китаем, Ассоциация столкнулась с неспособностью Вьетнама, Филиппин и Малайзии выступить с единых позиций. Ханой хотел внести в текст будущего соглашения упоминание о Парасельских островах как о спорной территории; Манила, стремившаяся заручиться поддержкой Вашингтона, – о возможности интернационализации проблемы, а Куала-Лумпур, традиционно занимавший прокитайскую позицию, – о добровольности выполнения сторонами взятых на себя обязательств. Исходя из этого, неудивительно, что Китай смог навязать Ассоциации свои условия урегулирования проблемы.

Это нашло отражение в Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море 2002 года. Упоминание о

Парасельских островах как о спорной территории отсутствует. Статья 4 оговаривает, что все противоречия должны решаться между суверенными государствами, непосредственно вовлеченными в конфликт (что выводит за рамки спора Тайвань, США и ООН, а также санкционирует двусторонний трек решения противоречий, где Китай может оказывать давление на оппонентов). Статья 10 указывает, что выработка Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море вместо Декларации 2002 года должна осуществляться на основе консенсуса⁹. Все это напрямую отвечает интересам Китая.

В перспективе единство АСЕАН по проблеме Южно-Китайского моря может стать еще более эфемерным. Реализация проекта «Инициатива пояса и пути», морской и два сухопутных коридора которой проходят через ЮВА, с высокой долей вероятности усугубят нежелание ряда стран ЮВА вступать в полемику с Китаем по вопросу, не имеющему к ним прямого отношения. Действия Камбоджи, заблокировавшей принятие Итоговой декларации 45-й встречи министров иностранных дел Ассоциации в 2012 году, убеждают в реалистичности таких оценок.

С точки зрения идей и институтов значимо то, что «асеаноцентричные» форматы фактически не задействованы в выработке Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море. Ни АРФ, ни СМО АСЕАН+8, ни ВАС не внесли заметного вклада в снижение остроты этой проблемы. Ассоциация не предложила «прорывных» идей, которые могли бы ускорить этот процесс. Наоборот, прогресс в урегулировании проблемы Южно-Китайского моря затормозила неспособность АСЕАН прояснить вопрос

⁹ Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. URL: // http://asean.org/?static_post=declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea-2

о водоразделе между мерами доверия и превентивной дипломатией в 2001 и 2011 годах соответственно¹⁰.

Новый этап эволюции проблемы Южно-Китайского моря во время и после ее рассмотрения Постоянной палатой третейского суда в Гааге вызвал критические вопросы к АСЕАН именно с идейно-институциональной точки зрения. Проблема заключается в 4-ой статье Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море, оговаривающей запрет на подключение к урегулированию проблемы внешних игроков. Если исходить из того, что Ассоциация не могла не знать об иске Филиппин, возникает вопрос о ее готовности выполнять взятые на себя обязательства. Тем более что на сегодняшний день Декларация 2002 года остается единственным международно-правовым документом, регламентирующим подходы к этой проблеме.

Другие угрозы безопасности, обсуждаемые на заседаниях «асеаноцентричных» многосторонних диалоговых форматов, также эволюционировали в условиях сбоя трех рассмотренных треков. В урегулировании проблемы Восточного Тимора внешние игроки не только не рассматривали Ассоциацию как единое целое, но и не собирались делегировать ей инициативу. Пример – попытка США поднять эту проблему на саммите АТЭС в Окленде в обход АРФ. Ядерные державы не подписали Договор о создании в ЮВА безъядерной зоны, т.к. не хотят брать на себя односторонние ограничения, с

¹⁰ ASEAN Regional Forum (ARF). Concept and Principles of Preventive Diplomacy. Adopted at the 8th ARF, 25 July 2001. URL: // <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/159.html>; ASEAN Regional Forum Preventive Diplomacy Work Plan. Approved by ARF SOM 10 June 2011. URL: // <http://aseanregionalforum.asean.org/files/library/Plan%20of%20Action%20and%20Work%20Plans/ARF%20Work%20Plan%20on%20Preventive%20Diplomacy.pdf>

учетом того что положения Договора распространяются не только на территории государств ЮВА, но и на их континентальный шельф. Противодействие угрозе международного терроризма в ЮВА не вывело на системную основу сотрудничество между АСЕАН как единым целым и ее партнерами, а также последних между собой. Наоборот, политика США в ЮВА после событий сентября 2001 года была и остается нацеленной на обретение односторонних военных и политических преимуществ, а не на искоренение террористической угрозы коллективными усилиями.

На внутреннем треке АСЕАН не была единой по этим проблемам. Кризис в Восточном Тиморе расколол Ассоциацию по вопросу участия в миротворческой операции. Если «старожилы» АСЕАН поддерживали это решение, то «новички» подвергли его резкой критике, аргументируя это нарушением принятых принципов и созданием опасного прецедента. Приоритеты Ассоциации по формированию в ЮВА безъядерной зоны пришли в противоречие с перспективными планами Индонезии, Таиланда, Вьетнама, Малайзии и Мьянмы по созданию собственной атомной энергетики в 2017 – 2025 гг. Многие планируемые объекты находятся в сейсмоопасных зонах. Также непонятно, что делать с ядерными отходами, которые нельзя хранить на территории государств, подписавших Бангкокский договор. Что касается международного терроризма, то эта проблема не является приоритетной для ряда стран ЮВА. Если для Филиппин или Индонезии она, безусловно, важна, то для Вьетнама – очевидно, нет.

Рассматривая те же проблемы с идейно-институциональной точки зрения, нетрудно заметить: принципы сотрудничества АСЕАН не способствуют их эффективному решению. Принцип невмешательства во внутренние дела суверенных государств блокирует эффективную координацию действий, и по этой причине

потенциал АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС реализован по минимуму.

В общем и целом нарастает дисбаланс между потенциалом институтов АСЕАН и результатами их деятельности. Задача заключается не в том, чтобы менять институты «изнутри» – практика показала, что это малоэффективно. Она должна состоять в том, чтобы целенаправленно формировать новый международный контекст, в котором Ассоциация и ведомые ее усилиями институты смогут более эффективно проявить свой потенциал.

Пост-постбиполярный период: евразийский контекст обновления ресурсов

Современная международная обстановка складывается неблагоприятно для Ассоциации, которая едва ли может приветствовать процессы, определяющие контуры современной глобальной политики.

Обеспокоенность АСЕАН вызывает нарастание т.н. «глобального парадокса», когда многообещающее экономическое сотрудничество приносится в жертву сиюминутной политической конъюнктуре. Примерами служат антироссийские санкции США и ряда европейских государств, при том что экономические убытки для последних очевидны, а выгоды крайне сомнительны. Для стран АСЕАН эта ситуация тем более малоприятна, что именно её Ассоциация хотела избежать при формировании азиатско-тихоокеанских многосторонних диалоговых площадок, рассчитывая, что наращивание экономических обменов будет служить надежным компенсаторным механизмом для недопущения эскалации политических проблем до состояния кризисов. Стремясь усилить собственное влияние на глобальные экономические

процессы и посредством этого повысить свой глобальный политический статус, АСЕАН осознает, что при сохранении нынешних тенденций действовать придется в неблагоприятных условиях.

Тревожит Ассоциацию и перспектива «четвертой промышленной революции» и её социальных последствий. Суть проблемы состоит в том, что если микро- и малые предприятия АСЕАН смогут расширить возможности привлечения финансирования извне, то самим странам-членам придется решать ряд сложных и болезненных вопросов. Основной из них – как трудоустроить и что делать в целом с высвобождаемой рабочей силой и каким образом добиваться сохранения социальной стабильности и политической управляемости в условиях практически неминуемого падения уровня жизни и распространения цифровых технологий, позволяющих за предельно сжатые сроки мобилизовать большое количество людей на социальные протесты.

Наконец, Ассоциацию не может не беспокоить одновременная эскалация традиционных и нетрадиционных угроз безопасности в АТР. В первом случае речь идет о создании КНДР своих ядерных вооружений вне рамок глобальных структур нераспространения. Продолжение этой тенденции отодвигает на неопределенный срок перспективу создания в ЮВА Зоны, свободной от ядерного оружия. Во втором – об активизации Исламского государства Ирака и Леванта (ИГИЛ, запрещена в России) в Юго-Восточной Азии. Эффективный ответ на оба этих вызова требуют координации усилий международного сообщества, чего в настоящее время нет.

В перспективе тенденциями глобального развития, под влиянием которых будет происходить эволюция АСЕАН, станут:

- Развитие китайского проекта «Инициатива пояса и пути». Оно позволит АСЕАН интегрироваться в более широкое геоэкономическое пространство, в рамках которого будет актуализироваться тема наращивания взаимосвязанности. Тем самым Ассоциация повысит степень своей вовлеченности в глобальные экономические процессы.
- Ускорение темпов урбанизации, а также укрепление роли городских агломераций как центров экономического роста, территориально-производственных комплексов и инновационных кластеров в соседних с ЮВА регионах. Это будет объективно подталкивать Ассоциацию к повышению инвестиционной привлекательности и качества человеческого капитала ЮВА.
- Снижение управляемости международной среды в целом. Современный этап глобализации характеризуется, с одной стороны, активизацией информационных обменов между странами и регионами, а с другой – ростом разногласий между ключевыми глобальными игроками по вопросам мировой политики и экономики. В современном мире не осталось ни одной серьезной проблемы, по которой глобальные акторы выработали бы согласованные решения, ориентированные на стратегическую перспективу.

На таком фоне в ЮВА усиливается конкуренция внешних игроков, прежде всего Китая, Японии и Индии.

В первом случае обеспокоенность АСЕАН вызывает китайский проект «Инициатива пояса и пути» (ИПП). Приветствуя китайские инвестиции в развитие своей инфраструктуры, а также ожидая активизации в ЮВА экономической политики других крупных сторонних игроков, Ассоциация планирует увязать ИПП с собственной инициативой Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП), тем самым усилив повестку наращивания региональной взаимосвязанности с акцентом

на ЮВА и укрепив свои позиции координатора азиатско-тихоокеанских площадок многостороннего сотрудничества. Вместе с тем аналитики стран ЮВА уже поставили вопрос о том, что Китай будет выстраивать собственную систему региональной, а в перспективе и континентальной безопасности, замыкая ее на своих интересах. Позиционируя ИПП как экономическую основу этой системы, Пекин нацелен на увязку понятий «безопасность» и «развитие», тем самым маргинализируя как американоцентричную систему военно-политических альянсов на Тихом океане, так и «асеоцентричные» диалоговые форматы АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС¹¹.

Просматривается перспектива эскалации китайско-индийских противоречий с проекцией на ЮВА. Проект ИПП идет в обход Индии, окружая ее. Два экономических коридора и участок Морского шелкового пути 21-го века проходят через ЮВА. Добавив к этому экономический коридор Китай-Пакистан и среднеазиатские проекты Пекина, можно признать правомерность индийских опасений относительно потенциально недружественного окружения. Ответные шаги Индии будут включать в себя активизацию политики «действовать на Востоке», что почти наверняка приведет к столкновению интересов Индии и Китая в ЮВА с негативными последствиями для АСЕАН как для единого целого.

Вызывает обеспокоенность Ассоциации и политика Японии. С одной стороны, Япония расширила содействие странам ЮВА по линии наращивания региональной взаимосвязанности. Токио реализует программу «Партнерство для качественной инфраструктуры: инвестиции в будущее Азии», что АСЕАН не может не

¹¹ Kuik Cheng-Chwee. (2015) An Emerging 3rd Pillar in Asian Architecture? AIB and Other China-led Initiatives. Asia Pacific Bulletin. N. 305. URL: // <https://www.eastwestcenter.org/system/tdf/private/apb305.pdf?file=1&type=node&id=35025>

приветствовать. Тем более что Японский банк для международного сотрудничества заявил о готовности нести дополнительные коммерческие риски при реализации таких проектов¹². С другой стороны, Ассоциация видит усиление военной составляющей в политике Японии в ЮВА, ее нацеленность на повышение своей роли в системе американских альянсов в АТР. Принятая в феврале 2015 года новая редакция «Хартии официальной помощи развитию», получившая название «Хартия сотрудничества в целях развития», оговаривает возможности японских поставок военной техники, оборудования и компонентов для невоенных целей¹³. В контексте новой интерпретации Токио 9-ой статьи конституции страны и поставок Филиппинам и Вьетнаму судов береговой охраны политизация экономического сотрудничества Японии со странами ЮВА становится долгосрочной тенденцией.

При таком развитии событий Китай, Индия и Япония едва ли будут рассматривать АСЕАН как единое целое. Китай не заинтересован в финансировании портовой инфраструктуры архипелага в ЮВА, его мотивация заключается в развитии лишь тех портов, через которые будет проходить Морской шелковый путь 21-го века. Приоритеты Индии не распространяются дальше инфраструктурной привязки своих северо-восточных штатов к государствам Индокитая. Япония с высокой долей вероятности ограничится финансированием инфраструктурного сообщения между своими предприятиями в рамках уже выстроенных цепочек добавленной стоимости, главным образом в сфере автомобильной промышленности и бытовой электроники.

¹² Japan Bank for International Cooperation. Amendment of the JBIC Act. URL: // <https://www.jbic.go.jp/en/information/news/news-2016/0511-48136>

¹³ (2015) Development Cooperation Charter. For Peace, Prosperity and a Better Future for Everyone. Japan Ministry of Foreign Affairs. 10 February. URL: // <http://www.mofa.go.jp/files/000067701.pdf>

Ни одна из этих стран не будет финансировать инфраструктуру в государствах ЮВА на областном и районном уровне, что является важной частью формирования единого рынка и единой производственной базы в ЮВА.

Оснований считать, что Ассоциация может задействовать свои ресурсы в рамках нынешнего контекста ее развития в общем и целом нет. Вопрос о том, как взаимодействовать с внешними партнерами по линии наращивания региональной взаимосвязанности, не прояснен в основных документах, определяющих перспективные планы АСЕАН, – Дорожной карте Экономического сообщества АСЕАН до 2025 года и Генеральном плане взаимосвязанности АСЕАН до 2025 года. Нет новых идей относительно того, каким образом провести «апгрейд» АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС – повторимся, в их современной системе функционирования. В институциональном плане они исчерпывают свой потенциал, не проводя «апгрейд» принципов сотрудничества и не предлагая новых подходов к снижению остроты угроз региональной безопасности. В таком контексте предложение США о том, чтобы вывести из состава АРФ Северную Корею¹⁴, не выглядит случайностью.

Что же необходимо для формирования условий, в которых Ассоциация сможет проявить свои лучшие качества? Это может произойти при участии АСЕАН в проекте «Большая Евразия». Не вдаваясь в детали этого проекта и отсылая читателя напрямую к наиболее

¹⁴ Parameswaran P. (2017) Should North Korea Be Kicked Out of the ASEAN Regional Forum? The Diplomat. 3 August. URL: // <https://thediplomat.com/2017/08/should-north-korea-be-kicked-out-of-the-asean-regional-forum/>

содержательным публикациям¹⁵, остановимся на его «асеановском» срезе.

Участие в проекте «Большая Евразия» отвечает перспективным планам Ассоциации. Особенно в том случае, если оно будет институционально оформлено связкой АСЕАН-ШОС-ЕАЭС (с последующим подключением ЕС), о чем была достигнута договоренность между участниками Юбилейного саммита Россия – АСЕАН в мае 2016 г.¹⁶ Становление Евразии в качестве второго глобального полюса позволит Ассоциации не только задействовать свои ресурсы более эффективно, чем это происходило до настоящего времени, но и усилить их, тем самым вернув базовые составляющие своих прежних «историй успеха».

Применительно к внешнему треку, отметим: реализация проекта «Большая Евразия» и вхождение ЮВА в евразийское пространство сотрудничества и соразвития выведет АСЕАН из орбиты китайско-американской конфронтации по вопросам безопасности на морях. Перспектива такой конфронтации будет усиливаться по мере формирования Индо-Тихоокеанского региона, к чему фактически призвал Д.Трамп¹⁷, и активизации

¹⁵ Караганов С. (2017) От поворота на Восток к Большой Евразии. Россия в глобальной политике. 30 мая. URL: // <http://www.globalaffairs.ru/pubcol/Ot-povorota-na-Vostok-k-Bolshoi-Evrazii-18739> ; Karaganov S. (ed.) (2017) Toward the Great Ocean-5: from the Turn to the East to Greater Eurasia. Valdai Discussion Club. Moscow, September. URL: // <http://valdaiclub.com/files/15300/>

¹⁶ Sochi Declaration of the ASEAN-Russian Federation Commemorative Summit to Mark the 20th Anniversary of ASEAN-Russian Federation Dialogue Partnership “Moving Towards a Strategic Partnership for Mutual Benefit”. Russia – ASEAN Commemorative Summit. Sochi, 19-20 May 2016. URL: // <http://en.russia-asean20.ru/documents/>

¹⁷ Sevastopulo D. (2017) Trump gives glimpse of „Indo-Pacific” strategy to counter China. Financial Times. 10 November. URL: // <https://www.ft.com/content/e6d17fd6-c623-11e7-a1d2-6786f39ef675>

четырёхстороннего сотрудничества в составе США, Японии, Индии и Австралии¹⁸. Оба сценария Китай рассматривает как угрозу своим интересам. Соответственно, при их реализации ЮВА станет ареной еще более интенсивной конкуренции между крупными сторонними игроками. Вывести Ассоциацию из такого конфликтного пространства может реализация проекта «Большая Евразия».

На «внутриасеановском» треке готовность Ассоциации к развитию евразийской темы выражена достаточно сильно. В современных дискуссиях в рамках АСЕАН делается акцент на обновлении институтов и инструментария Ассоциации применительно именно к евразийскому направлению ее политики. Анализируя современное состояние отношений АСЕАН с США и Китаем, эксперты стран ЮВА приходят к выводу о снижении значимости субрегиона для администрации Д.Трампа¹⁹, одновременно задаваясь вопросом, будет ли Китай принимать во внимание озабоченности стран ЮВА в процессе реализации проекта ИПП²⁰. Тем более что реакция Китая на решение Постоянной палаты третейского суда по проблеме Южно-Китайского моря летом 2016 года подтолкнула Ассоциацию к выводу о вероятном избирательном подходе Пекина к нормам международного права.

¹⁸ Moak K. (2017) Why quadrilateral security pact is very unlikely. Asia Times Online. 20 November. URL: // <http://www.atimes.com/query-pending-quadrilateral-security-agreement-unlikely/>

¹⁹ См., например: Tang Siew Mun. (2017) Uncertainties Ahead, but No Cause for Panic. ASEAN Focus. Issue 2. P. 4-5.

²⁰ Tang Siew Mun (2016) Three Strategic Issues for ASEAN and China. ASEAN Focus. N. 7. P. 6-8.

Развивая дискуссии об обновлении институтов Ассоциации²¹, её эксперты стремятся вписать их в евразийский контекст. То же просматривается и с точки зрения укрепления нормативного влияния АСЕАН. Примечательны заявления о необходимости интеграции в ВРЭП базовых компонентов ТТП, сделав таким образом ВРЭП образцом «высококачественного и всеобъемлющего» сотрудничества²². Все это можно считать подготовкой Ассоциации к вхождению в евразийское экономическое пространство.

В идейно-институциональном контексте важно то, что евразийское измерение политики АСЕАН коррелирует с ее перспективными планами, в частности, положениями Дорожной карты Сообщества АСЕАН до 2025 года и Генерального плана АСЕАН по наращиванию взаимосвязей до 2025 года. Акцент делается на повышении институционального присутствия АСЕАН и ее взаимодействия с глобальными диалоговыми площадками и форумами²³.

Но основная «изюминка» идейно-институционального трека заключается в том, что евразийский проект может привести к «перезагрузке» АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС, усилив их потенциал. Их адаптация к связке АСЕАН-ШОС-ЕАЭС отвечает логике развития «Большой Евразии».

²¹ Подробнее см.: Hoang Thi Ha. (2017) Reconciling Consensus with New Realities. ASEAN Focus. Issue 1. P. 2-7.

²² Pambagyo I. (2017) RCEP is the Only Game in Town. ISEAS Focus. Issue 2. P. 26-27.

²³ (2015) ASEAN 2025: Forging Ahead Together. Jakarta: ASEAN Secretariat, November. URL: <http://www.asean.org/storage/2015/12/ASEAN-2025-Forging-Ahead-Together-final.pdf>

АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС уже выработали коллективное видение наиболее «ресурсных» направлений сотрудничества, а также его возможностей и ограничений. Опыт этих диалоговых форматов свидетельствует, что содержательный диалог целесообразно начинать с направлений, вызывающих наименьшие разногласия их потенциальных участников. Это – противодействие международному терроризму, ликвидация последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф, развитие военной медицины и медицины катастроф и пр. Вопросы, связанные с суверенитетом в любой из его форм и проявлений, поднимать, по крайней мере на первых порах, нецелесообразно.

«Асеаноцентричная» система безопасности на основе сотрудничества подходит к требующим рассмотрения проблемам со всех необходимых ракурсов. Участники АРФ и СМО АСЕАН+8 отвечают за ее дипломатическую и военную составляющую, ВАС – по крайней мере, как это было задумано – за выработку окончательных решений на уровне глав государств и правительств. Отлажена система координации горизонтальных (между АРФ и СМО АСЕАН+8) и вертикальных (между ними и ВАС) связей. Не менее важно, что АРФ, ВАС и СМО АСЕАН+8 выработали пусть и ограниченные, но работоспособные механизмы координации интересов крупных региональных игроков между собой. Это можно и нужно использовать для формирования континентальной – транс-евразийской – системы безопасности.

В практическом плане именно «асеаноцентричные» диалоговые форматы смогут сделать транс-евразийскую систему безопасности инклюзивной, т.е. не проводящей разделительных линий между своими участниками и другими странами в духе худших прецедентов «холодной войны». В АСЕАН-ШОС-ЕАЭС не входят США и

государства Северо-Восточной Азии, которые присутствуют в АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС. При этом Региональный форум АСЕАН остается единственной азиатско-тихоокеанской диалоговой площадкой, в заседаниях которой принимает участие КНДР, без диалога с которой формирование евразийской системы безопасности не состоится.

Асеановские диалоговые форматы могут взять на себя инициативу в выстраивании взаимодействия между Европейским союзом и связкой АСЕАН-ШОС-ЕАЭС. Пока Евросоюз не видит причин развивать сотрудничество с ЕАЭС и ШОС, именно АСЕАН, имеющая диалоговое партнерство с ЕС, и АРФ, в состав участников которого входит Евросоюз, станут инструментами институционального «связывания» европейской и азиатской частей евразийского пространства.

Определяя в первом приближении направления сотрудничества между участниками новой системы евразийской безопасности по мере ее оформления, особо выделим противодействие международному терроризму. Опыт и потенциал АРФ, СМО АСЕАН+8 и ШОС может и должен быть интегрирован для противодействия ИГИЛ, причем именно в общевразийском масштабе.

Есть основания ожидать востребованности рожденных в АСЕАН идей сотрудничества. Учитывая пятидесятилетний опыт функционирования Ассоциации и почти четвертьвековой – выстраивания системы безопасности на основе сотрудничества в АТР, ей может быть делегирован статус «движущей силы» переговоров в формате АСЕАН-ШОС-ЕАЭС. Принципы АСЕАН с акцентом на консенсус, невмешательство и согласование интересов большого количества игроков найдут позитивный отклик участников проекта «Большая Евразия».

В создании и развитии транс-евразийской системы безопасности и сотрудничества будет заключаться основной геополитический ресурс АСЕАН в современных международных условиях. Сверхзадачей ее усилий, помноженных на усилия ее евразийских партнеров, будет создание «геоэкономического и геополитического чуда» на пространстве Большой Евразии, превосходящего то, чего достигли страны АТР.

Вместо заключения: российское измерение ресурсов АСЕАН в евразийском контексте

Определив базовые составляющие успеха международной политики АСЕАН, зададимся логичным и своевременным вопросом: если евразийский проект позволит Ассоциации оптимально проявить свои ресурсы, будет ли это отвечать интересам сотрудничества АСЕАН с Россией?

На этот вопрос можно ответить утвердительно. Факторы заинтересованности России в развитии отношений с АСЕАН именно сквозь призму евразийского проекта свидетельствуют о большом потенциале сотрудничества. Российским компаниям будет проще закрепиться на рынках стран ЮВА, если эти рынки будут интегрированы с тканью экономического сотрудничества стран ЕАЭС, где присутствие российского бизнеса ощутимо. Россия нуждается в диверсификации своих внешнеэкономических и внешнеполитических возможностей, не допуская излишнего крена в сторону Китая. Хотя отношения с Китаем будут занимать центральное место в азиатско-тихоокеанской стратегии РФ, убедить Китай в том, что он партнер, хоть и важный, но все же не безальтернативный, является назревшим шагом. Значимость отношений с АСЕАН, с которой Россия договорилась о выстраивании отношений стратегического партнерства, таким образом, повышается. Наконец, Россия будет приветствовать адаптацию опыта «асеаноцентричных» диалоговых

площадок к противодействию угрозе международного терроризма на Ближнем Востоке.

Для перевода этих планов в практическое русло необходим плацдарм. Им может стать Всеобъемлющее стратегическое партнерство между Россией и Вьетнамом, евразийское измерение которого очевидно. Вьетнам будет заинтересован в диверсификации своих внешнеполитических возможностей на фоне развития китайского проекта «Инициатива пояса и пути» и с учетом традиционно непростых вьетнамо-китайских отношений. Вьетнам проявляет интерес к освоению Арктики – следовательно, евразийский компонент российско-вьетнамского сотрудничества просматривается и тут. Стремление СРВ интегрироваться в переговорные структуры с глобальным потенциалом будет востребовано при развитии сотрудничества в формате АСЕАН-ШОС-ЕАЭС.

Для Российской Федерации евразийское измерение Всеобъемлющего стратегического партнерства с Вьетнамом очевидно хотя бы потому, что Вьетнам и ЕАЭС имеют соглашение о свободной торговле. Развитие диалога с Вьетнамом усилит морской компонент проекта «Большая Евразия». Тем самым Россия сможет избежать уже упомянутого крена в сторону КНР.

В целом, российско-вьетнамское Всеобъемлющее стратегическое партнерство могло бы стать основой для формирования стратегического партнерства между Россией и АСЕАН и его адаптации к формату АСЕАН-ШОС-ЕАЭС.

Синергия стремления России и АСЕАН развивать проект «Большая Евразия» позволяет рассчитывать на запуск механизма самостоятельной поддержки и воспроизводства ресурсов АСЕАН. Это дает основания

ожидать новых «историй успеха» Ассоциации – на этот раз не только в ЮВА и АТР, но и на евразийском пространстве.

Научное издание

Канаев Евгений Александрович

ПЯТИДЕСЯТИЛЕТНИЙ ЮБИЛЕЙ АСЕАН:
«ИСТОРИИ УСПЕХА» И ИХ РЕСУРСЫ

Научный доклад

ISBN 978-5-9535-0516-1

Подписано в печать 13.12.2017.
Формат 170×240 Печать офсетная.
Объем 5,0 п.л., 1,5 а.л. Тираж 100 экз. Заказ № 35/2017

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23