

АСЕАН и ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СПОРЫ в ЮЖНО-КИТАЙСКОМ МОРЕ

В центре интеграционных процессов в Восточной Азии

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) возникла в 1967 г., в разгар агрессии США в Индокитае как попытка пяти стран ЮВА (Индонезии, Малайзии, Таиланда, Сингапура и Филиппин, к которым в 1984 г. присоединился султанат Бруней) скоординировать свои действия для совместного противостояния «китайской угрозе». Вначале это был довольно скромный механизм периодических (раз в три года) встреч глав государств. Затем они превратились в постоянно действующий многосторонний институт консультаций и переговоров для регулирования проблем региональной безопасности, экономического и социально-культурного сотрудничества, но главное – для того, чтобы лучше защищать свои интересы, национальную идентичность и ценности в быстро глобализирующемся мире и на фоне мощного подъема Китая и Индии.

За прошедшие с тех пор почти полвека АСЕАН прошла большой исторический путь от аморфной коалиции нескольких развивающихся государств до авторитетного международного объединения 10 государств региона¹.

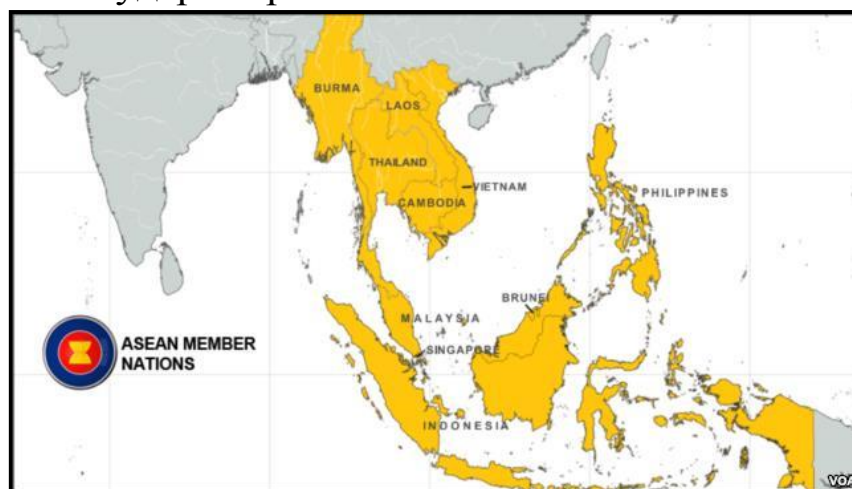


Рис.1. Государства-члены АСЕАН

Источник: www.ASEAN/sec.com

АСЕАН состоит из очень разных государств. Сингапур, например, является процветающей страной с высокоразвитой технологией. Его невозможно сравнивать с Мьянмой или Лаосом. Население Филиппин в большинстве состоит из католиков, а в Индонезии – из мусульман. У всех разные экономики, религии и языки. Ассоциации предстоит ещё долгий путь к единству ценностей и позиций. Но в том и состоит главная особенность этого объединения столь разных государств региона, что для всех её членов важен даже не столько результат, сколько сам процесс. К концу 2015 г. страны АСЕАН намечают завершить создание Сообщества АСЕАН, состоящего из составных частей: сообщества безопасности, экономического и социально-культурного сотрудничества по аналогии с ЕЭС, но при полном сохранении национального суверенитета государств-членов.

На 1-м саммите АСЕАН в феврале 1976 г. на Бали государства-учредители подписали «Договор о дружбе и сотрудничестве» (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, ТАС) – некий кодекс поведения, основанный на известных принципах Бандунга, т.н. Балийский договор – один из самых прогрессивных документов современного международного права, который на долгие годы стал юридической основой АСЕАН. Присоединение к нему было и остается обязательным условием принятия новых членов и установления отношений диалогового партнерства с АСЕАН для всех других государств мира. Его подписали уже 30 государств, включая Китай, Россию, США, ЕС и многие другие.

4 ноября 2002 г. в Пномпене после длительных и трудных переговоров страны АСЕАН и Китай подписали Декларацию о поведении сторон в Южно-Китайском море (ЮКМ). Это стало важной вехой в истории их отношений. Декларация провозглашала, что стороны во всем будут проявлять сдержанность и добиваться решения своих споров только мирными политическими средствами, воздерживаться от односторонних действий, вроде попыток освоения месторождений нефти и газа, заселения необитаемых островов и т.п.

Однако АСЕАН не удалось добиться присоединения Китая к уже действовавшему тогда в АСЕАН Кодексу поведения государств в ЮКМ, что наложило бы на него строгие юридические

обязательства. Последующее десятилетие показало, что Декларации-2002 оказалось явно недостаточно для поддержания мира и стабильности в зоне ЮКМ.

В современной системе международных отношений АСЕАН – это не только 10 государств-членов, охватывающих всю ЮВА и живущих в мире друг с другом. Через целый ряд форумов, особенно таких, как Региональный Форум АСЕАН по проблемам мира и безопасности (ARF), саммиты АСЕАН+1, АСЕАН+3 (КНР, РК, Япония), Восточноазиатский саммит (EAS)² и другие, страны АСЕАН тесно связаны с основными державами мира и поддерживают с ними постоянно действующий диалог. При этом сами государства АСЕАН всё чаще выступают с единых, заранее согласованных позиций, заявляя о себе одним голосом. Это происходит в ООН, ВТО, АТЭС и в других международных организациях. Однако это удается не по всем вопросам, а в самой АСЕАН тоже случаются серьезные разногласия и даже конфликтные ситуации.

За многие годы АСЕАН приобрела уникальный опыт коллективной выработки общей линии поведения на международной арене, а также практики совместного нахождения решений имеющихся проблем на основе последовательного применения принципов консенсуса, взаимопомощи, консультаций, доверия, терпимости и учета интересов всех участников. Он получил широкое международное признание как «метод АСЕАН» (ASEAN Way) – реальное воплощение культуры мира, выработанной многовековым опытом азиатских народов и, в сущности, не имеющий равноценной альтернативы в современном мире.

Море одно, а претендентов на суверенитет – семь

Важность морских путей, пролегающих через проливы ЮКМ, его обильные минеральные и живые морские ресурсы являются одновременно и двумя основными причинами споров, ведущихся уже много лет между Китаем, пятью прибрежными государствами и одной территорией (Тайвань) из-за границ исключительных экономических зон (ИЭЗ), континентального шельфа, акватории моря и находящихся там островов. Признание суверенитета над ними для каждой страны означает обеспечение правовой основы для исключительной эксплуатации мор-

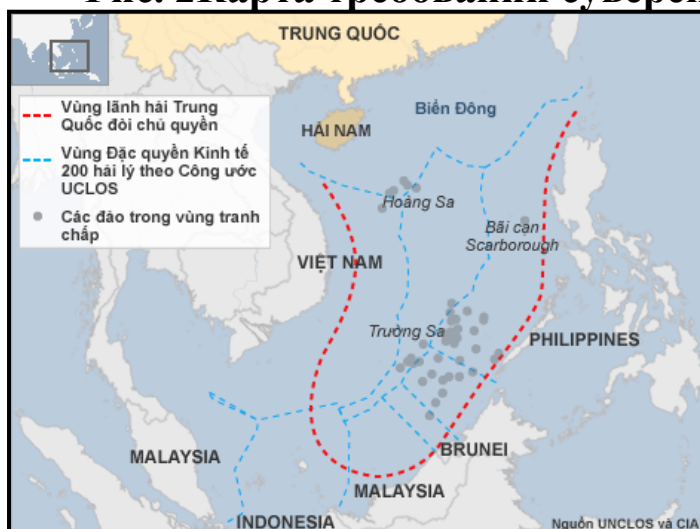
ского дна и окружающих островов, что и составляет суть всех разногласий. Однако правовой статус ЮКМ и расположенных там островов остается не определенным вплоть до настоящего времени, и это представляет главную угрозу безопасности и самому существованию АСЕАН.

ЮКМ – это кратчайший путь из Индийского океана в Тихий. Малаккский пролив – одна из наиболее грузонапряженных мировых судоходных трасс, связывающих порты Северо-Восточной Азии и западного побережья Америки с Южной Азией, Африкой, Ближним Востоком и Южной Европой. Это – самый загруженный пролив в мире, и он обещает стать ещё более загруженным в связи с ростом мировой торговли и потребностей государств в энергоносителях. Здесь ежедневно проходит до 200 торговых судов, а ежегодно – свыше 60 тысяч. На него приходится 525 млн. метрических тонн грузов или более половины мирового тоннажа ежегодных морских торговых перевозок³. Транспортировка нефти только через Малаккский пролив в 6 раз больше, чем через Суэцкий канал и в 16 раз больше, чем через Панамский. Здесь проходит почти 2/3 энергетических поставок в Южную Корею, 60% в Японию и Тайвань, около 80% сырой нефти в Китай⁴.

Территориальные споры в зоне ЮКМ разгорелись особенно сильно в 2009-2013 гг. В сущности, это два разных вида споров. Проблемы суверенитета над островами оставлены историей, а споры вокруг границ ИЭЗ и континентального шельфа, как и проблемы свободы судоходства, вытекают из разной интерпретации и выполнения различных статей Конвенции по морскому праву 1982 г. Если принадлежность Парасельских островов, находящихся в северной части ЮКМ, оспаривают только Китай и Вьетнам, то претензии на «совладение» или на «совместное освоение» зоны архипелага Спратли предъявляют также еще две страны – Филиппины и Малайзия. По участкам акватории ЮКМ из-за границ ИЭЗ и территориального шельфа спорят всё те же Китай и Вьетнам, Филиппины и Малайзия, к которым добавляются Бруней и потенциально Индонезия. Но границы ИЭЗ, на которые претендуют эти страны, тоже местами налагаются друг на друга⁵.

В апреле-мае 2009 г. Филиппины, а затем совместно Вьетнам и Малайзия в соответствии с требованиями Конвенции 1982 г. по морскому праву представили в ООН свои заявки на ИЭЗ и границы континентального шельфа. Их незамедлительно опротестовал Китай, приложив при этом карту, на которой проведена линия из 9 пунктов в форме латинской буквы «U» (в прибрежных странах ЮВА её называют «языком буйвола»), охватывавшая 80% акватории ЮКМ, включая почти все его острова (рис. 2). Она разрезает ИЭЗ Вьетнама и Филиппин, Малайзии и Брунея, оставляя им узкую полосу территориальных вод. При этом не уточнялись тогда и не указываются до сих пор ни координаты этой линии «U», ни её предназначение: шла ли речь о том, чтобы показать границы ИЭЗ Китая или границы его шельфа? Не было дано никаких правовых оснований, кроме утверждений, что китайские рыбаки доходили до этих рубежей ещё до новой эры, и именно они открыли и дали названия всем островам. До сих пор так и остается не проясненным, чего, собственно, требует Китай, представляя мировому сообществу эту линию, впервые нарисованную каким-то чиновником гоминдановского покровительства в 1947 г. Добивается ли Китай суверенитета над всеми островками, скалами, коралловыми рифами и отмелями внутри обозначенной зоны? Или он требует признания почти всего ЮКМ в качестве своих территориальных вод, как «китайского озера»?⁶

Рис. 2 Карта требований суверенитета Китая в ЮКМ



- границы претензий КНР на суверенитет
- границы 200-мильной экономической зоны государств по Конвенции 1982 г.
- острова в спорной зоне

Источник: UNCLOS (Конвенция ООН морскому праву 1982 г.)

Дипломатические споры и обмен жесткими заявлениями для печати все прошедшие с тех пор годы сопровождались большим количеством опасных инцидентов на море с применением силы китайскими полувоенными службами морского надзора против вьетнамских и филиппинских рыболовных судов и кораблей, занимавшихся сейсмической разведкой морского дна. Своей кульминации конфликт достиг к лету 2011 г., когда обстановка накалилась, действительно, до опасной черты. Появилась угроза того, что нарастающий конфликт разожжет такой пожар националистических страстей, как в Китае, так и в соседних странах ЮВА, что события выйдут из-под контроля и создадут серьезную угрозу миру и безопасности не только в ЮВА, но и во всем АТР.

Неутихающие территориальные споры в последние годы резко повысили градус международной напряженности в ЮВА, осложнили отношения между Китаем и его соседями, особенно между Китаем и Вьетнамом, Китаем и Филиппинами. Они поставили под вопрос центральную роль АСЕАН в формировании новой архитектуры безопасности и международных отношений в регионе ЮВА, способствовали «развороту» американской стратегии в сторону АТР. В определенной мере они стали также проверкой того, насколько мирно будет продолжаться подъем Китая, удастся ли США сохранить свое военное превосходство в этом регионе и сможет ли АСЕАН в этих условиях сохранить свое единство.

Между двумя гигантами – США и Китаем

Значение территориальных противоречий, разгоревшихся в ЮКМ, выходит далеко за рамки спора о суверенитете над теми или иными в большинстве фактически необитаемыми островками, коралловыми рифами и скалами. Они оказались в поле интересов и политики Китая и США. Некоторые эксперты даже предсказывают превращение зоны ЮКМ в очаг новой «холодной войны» между ними. Их борьба за контроль над проливами и за гегемонию в регионе переплелась со сталкивающимися интересами и устремлениями малых и средних государств региона. И всё вместе делает риск возникновения здесь регионального конфликта вполне реальным.

Китай – АСЕАН

Китай заинтересован в сохранении АСЕАН. Большинство экспертов и руководители КНР неизменно высказываются за то, чтобы стабильная и умеренная АСЕАН играла всё более значительную роль в региональных делах, включая самые разные форматы интеграционных объединений.

8 октября 2003 г. 7-й саммит АСЕАН–Китай, проходивший на о. Бали, принял «Декларацию о стратегическом партнерстве ради мира и процветания». Оно представлялось как «неприсоединившееся, невоенное и открытое, которое не лишает участников права развивать всесторонние отношения дружбы и сотрудничества с другими государствами»⁷. В отличие от Декларации 2002 г. этот документ не стал пустым словом. За ним последовало значительное расширение торгово-экономических и культурных связей. Вскоре было подписано Соглашение о создании в 2015 г. (одновременно с планируемым завершением образования Сообщества АСЕАН) Зоны свободной торговли (ЗСТ) АСЕАН— Китай.

После вступления в силу первой очереди соглашения о ЗСТ между КНР и 6 государствами-основателями АСЕАН с января 2010 г. до января 2013 г. объем взаимной торговли вырос до 350 млрд. долл. США и составил 11,6% всей торговли стран АСЕАН с внерегиональными партнерами. Китай стал главным торговым партнером стран АСЕАН, оттеснив США и Японию, а страны АСЕАН оказались на 4-м месте в торговом балансе КНР. На саммите АСЕАН–Китай в Брунее в мае 2013 г. стороны поставили задачу довести объем торговли к 2015 г. до 500 млрд. долларов⁸.

Совпали ли цели и устремления Китая и АСЕАН в вопросах безопасности? Да, совпали или близки во многих аспектах, например, в желании иметь мирное и стабильное международное окружение, в отрицании так называемого «однополярного мира» и других. Но главное, АСЕАН официально придерживается принципа «одного Китая» и не поддерживает никакие сепаратистские шаги Тайваня. Китай поддерживает сотрудничество стран региона по проблемам мира и безопасности, не тянет их ни в какие военные союзы – реликты «холодной войны». Он не

навязывает им никакие модели демократии, не угрожает диктаторским и репрессивным режимам. Однако до полной гармонии между сторонами ещё очень далеко. Между партнерами есть и существенные различия. На смену «холодной войне» должен придти новый мировой порядок, соглашаются лидеры АСЕАН, но основанный не на «многополярности», как считают в Пекине, а на принципе «многосторонности», т.е. на равноправии всех государств и их коллективном участии в решении важнейших проблем без каких бы то ни было «полюсов силы» и без «старшего брата» в лице КНР. Различие, как видим, довольно существенное, но есть и немало других.

Китай неизменно рассматривает свои отношения с АСЕАН сквозь призму китайско-американских отношений и проблемы Тайваня. Западная часть Тихого океана имеет для него особое значение. Китай пытается вырваться из закрытой зоны, ограниченной двумя линиями островов от Японии до Индонезии с доминированием в ней США на море и в воздухе. Отсюда в значительной мере и проистекают многие конфликты в ЮКМ.

Усиление напряженности в ЮКМ, в представлениях китайских политологов и пропагандистов, является результатом «разворота» США в АТР и того, что малые и средние государства региона почувствовали поощрение со стороны США в их сопротивлении экспансии Китая. И потому никакие уверения американских политиков, что этот «разворот» никак не направлен против Китая, не могут ослабить их убеждения в противном.

Стратегические интересы Китая перекрывают все спорные проблемы права и суверенитета в зоне ЮКМ. Экономические и энергетические аспекты при этом постепенно тоже отходят на второй план, но с повестки дня отнюдь не снимаются. Это и составляет как бы стратегические рамки, в которых можно рассматривать все инциденты (пока ещё не переросшие в конфликты с применением силы) в ЮКМ во второй декаде XXI века.

Китайская стратегия в ЮКМ включает три главные задачи:

1. Не допустить интернационализации споров по суверенитету в ЮКМ, особенно вмешательства в них внерегиональных государств, прежде всего, США.

2. Ослабить единство внутри АСЕАН, чтобы не допустить и регионализацию спора, т.е. общего противостояния 10 государств региона, входящих в АСЕАН, одному Китаю⁹.

3. Поддерживать накал споров в ЮКМ на уровне политического и морального давления на оппонентов, которое не вызовет прямой военной интервенции США и останется одним из направлений стратегического давления на них самих.

Китай категорически отказывается обсуждать свои территориальные претензии на какой-либо правовой основе, хотя и является участником Конвенции 1982 г. по морскому праву. Принцип «Три нет», являющийся базовым в политике Китая по отношению споров в ЮКМ, пока остается неизменным. Он означает, как уже сказано выше, категорический отказ от интернационализации спора, а также от рассмотрения его в каком-либо многостороннем органе, будь то ООН или Международный Суд, и от уточнения своих территориальных требований.

США – АСЕАН

В то время как Китай добился значительного влияния в ЮВА в последние годы, позиции США в этом регионе, хотя и серьезно ослабленные после окончания «холодной войны», остаются ещё достаточно прочными. США – по-прежнему главный инвестор в экономику региона. В военном плане у них давние и весьма тесные связи с вооруженными силами Таиланда, Филиппин, Сингапура и Малайзии. К этому добавилось растущее военное сотрудничество с Индонезией. США не собираются никому уступать свою доминирующую роль в вопросах безопасности в АТР, включая и даже в первую очередь его западную часть. Это реализуется активным участием в существующих региональных институтах безопасности (из 7 военных союзов США 5 приходятся на АТР) и подтверждением, хотя и в определенных пределах, на практике того, что США остаются надежным союзником и стратегическим партнером, сохраняющим свое военное присутствие и взятые обязательства. Правда, в развернувшемся весной 2012 г. противостоянии Китая с Филиппинами у мыса Скарборо (точнее это отмели, расположенные немного к северо-востоку от архипелага Спратли), который обе стороны считают своим, это не было продемонстрировано

сколько-нибудь убедительно, и кризис завершился явно в пользу Китая, фактически аннексировавшего этот район.

Вторая администрация Б. Обамы продолжает разворот в АТР по всем направлениям – в политике, экономике, дипломатии и в военной области, наращивая усилия на четырех главных направлениях: партнерство, военное присутствие, проецирование силы и обеспечение свободного доступа к энергетическим ресурсам как на Ближнем и Среднем Востоке, так и в ЮКМ. Всё это осуществляется под флагом борьбы за «господство права» (Rule of Law), мирное урегулирование споров, продвижение демократии и универсальных прав человека.

Начатое изменение баланса сил между двумя океанами ведет к перемещению американских ВМС и ВВС. Если до сих пор они концентрировались в Северо-Восточной Азии (в Японии и Южной Корее), то теперь они будут находиться ближе к ЮВА, включая их дислокацию в Австралии, на о. Гуам и на Филиппинах. Корабли береговой обороны США уже стоят у Сингапура. В целом вооруженные силы США могут быть более рассредоточены, но станут более способными к интервенции, если понадобится. Произойдет уточнение боевых задач и техническое переоснащение вооруженных сил, которые будут нацелены, прежде всего, на противодействие китайской стратегии создания так называемых запретных зон (Area Denial/Anti-Access Strategies), направленной на нейтрализацию морских и воздушных операций США. Эксперты считают, что в среднесрочной перспективе до 2020 г. США сохранят своё абсолютное стратегическое доминирование в АТР, но будут вынуждены считаться с попытками Китая внедриться в военно-стратегическое пространство, на котором они уже привыкли чувствовать себя полными хозяевами¹⁰.

Военный конфликт между США и Китаем в зоне ЮКМ остается маловероятным. Взаимозависимость их экономик является достаточно надежным ресурсом сдержанности, принуждающим действовать в соответствии с негласно принятым обеими сторонами принципом «гарантированного взаимного экономического уничтожения» (MAED)¹¹.

США осуществляют параллельную стратегию постепенного усиления обороноспособности соседей Китая, одновременно

привлекая его к сотрудничеству в таких областях безопасности, которые отвечают интересам обоих государств. Это – выработка мер доверия и превентивной дипломатии в рамках Регионального форума безопасности АСЕАН (АРФ), разработка Кодекса поведения сторон в ЮКМ (СОС), борьба с пиратством и терроризмом, предупреждение и ликвидация последствий стихийных бедствий и др.

США остаются крупнейшим политическим, экономическим и стратегическим игроком в ЮВА, но прямолинейная и односторонняя политика администрации Дж. Буша-младшего способствовала росту антиамериканских и паназиатских настроений в некоторых странах АСЕАН, особенно в Малайзии. С победой на выборах 2008 г. Б. Обамы по странам ЮВА тоже прокатилась волна ожиданий – так называемая «обамомания». Она выражалась в надеждах на то, что США предложат, наконец, такую программу сотрудничества, которая позволит пережить неумолимо надвигающийся мировой экономический кризис и решить самые острые и болезненные проблемы региона, повысит качество жизни и поможет одолеть нищету, в которой там живут многие миллионы людей. Но после первого срока администрации Б. Обамы эти ожидания в основном пока так и остались ожиданиями.

Если Китай с начала 1990-х годов делает главный акцент в отношениях со странами АСЕАН на экономическое сотрудничество и многого достиг на этом направлении, то США концентрируют свои усилия на обеспечении региональной стабильности и безопасности. Во всех последних выступлениях ведущие политики США утверждают, что их главный интерес состоит в сохранении свободы судоходства, открытого доступа к морским коммуникациям и уважении международного права в ЮКМ. Однако администрация Б. Обамы не смогла ратифицировать Конвенцию 1982 г. по морскому праву из-за сопротивления республиканцев в Сенате. И это значительно выхолащивает все его призывы к «господству права».

Провозглашая свой нейтралитет в отношении претензий каждой страны на суверенитет в том или ином районе ЮКМ, американские политики называют его «активным нейтралитетом». США официально не поддерживают ни одну из сторон в

территориальных спорах в ЮКМ, но активно продвигают любой формат многостороннего обсуждения проблем безопасности в этом регионе, включая завершение работы над Кодексом поведения сторон в ЮКМ. Они считают, что их озабоченность потенциально возможным разрывом морских коммуникаций никак не может быть интерпретирована как попытка «сдерживания» Китая. Но при этом американские политики и многие эксперты замалчивают то, что речь идет не столько о торговом судоходстве, а о свободе действий ВМФ США в ИЭЗ других государств, прежде всего Китая. К тому же США и Китай по-разному толкуют некоторые важные положения Конвенции 1982 г.¹²

Можно предположить, что в среднесрочной перспективе до 2020-25 гг. США сохранят своё абсолютное стратегическое доминирование в АТР, но будут вынуждены считаться с попытками Китая внедриться в военно-стратегическое пространство, на котором они уже привыкли чувствовать себя полными хозяевами.

АСЕАН на перепутье

Страны АСЕАН слишком слабы по мощи в сравнении с внерегиональными «тяжеловесами». У них нет другого выбора, кроме как сбалансировать хорошие отношения между собой тесным сотрудничеством. И они вместе, а чаще в одиночку, руководствуясь своими собственными интересами и специфическими особенностями отношений с Китаем, вот уже многие годы ведут эту игру, которая получила название «вовлечение и ограничение» (engagement and hedging). Она означает привлечение всех крупных держав к сотрудничеству, поддержание их заинтересованности в стабильном развитии региона и связывание их определенными нормами поведения, принятыми в АСЕАН и зафиксированными в Договоре о дружбе и сотрудничестве 1976 г. Главное при этом заключается в том, чтобы не допускать доминирования какой-то одной страны во всем регионе и чтобы правила поведения в нем выработывались самими странами АСЕАН, а не привносились извне.

Политика балансирования между крупными игроками и использования противоречий между ними необходима и для реализации стратегического курса на «асеаноцентричную» инте-

грацию в Восточной Азии и во всем АТР, что позволяет в той или иной мере отстаивать свои интересы в различных интеграционных форматах. На практике это проявляется, например, в том, что АСЕАН, установив «стратегическое партнерство с Китаем», вскоре предлагает то же самое и США. Добиваясь инвестиций от США и поддерживая с ними активные экономические отношения, страны АСЕАН одновременно работают и с Китаем, Индией, Японией, и с ЕС. Не все, но многие из них поощряют США на сохранение военного присутствия в регионе, обеспечивают им определенные услуги и доступ к базам (ранее покинутым, как на Филиппинах), охотно участвуют в совместных учениях, но в большинстве отказываются вступать в военный союз с США. Всегда, когда есть возможность, страны АСЕАН предпочитают не занимать чью-либо сторону. Так происходит, например, каждый раз во время очередного обострения отношений Китая с Японией, и в настоящий момент никто не желает быть втянутым в конфликт интересов между Китаем и США. Большинство стран региона открыто заявляют, что не поддерживают ни одну из сторон в противостоянии Китая и США. Но некоторые при этом рассматривают это противостояние как шанс воспользоваться противоречиями между ними в своих собственных интересах.

Китай жмет на тормоза

В ноябре 2011 г. страны АСЕАН на очередном саммите на о. Бали договорились начать работу над текстом Кодекса пока внутри АСЕАН, чтобы подготовить основу для последующего обсуждения между АСЕАН и Китаем. Была создана контактная группа, которая провела 7 раундов своих встреч. 24-25 июня 2012 г. на встрече высших должностных лиц (SOM) в Ханое они пришли к согласию по тексту и передали его на утверждение министров иностранных дел, которые собрались, как обычно 12-13 июля в Пномпене накануне очередной сессии АРФ.

Но тут события развернулись в обратную сторону. Председательствовавшая тогда в АСЕАН Камбоджа – одна из самых экономически зависимых от Китая стран АСЕАН – под его сильным нажимом сделала всё возможное, чтобы затормозить

работу над Кодексом, по крайней мере, до предстоявшей смены партийного и государственного руководства в Китае.

Министры иностранных дел стран АСЕАН в течение недели трудных дискуссий так и не смогли выработать общую позицию по ситуации в ЮКМ. Камбоджийский министр категорически отверг то место из Коммюнике, в котором говорилось о событиях в районе мыса Скарборо, где более 2 месяцев продолжалось противостояние Филиппин и Китая и о его противоправных действиях в ИЭЗ Вьетнама и Филиппин, заявив, что эти вопросы относятся к двусторонним отношениям соответствующих стран с Китаем, и потому о них нельзя высказываться в Коммюнике. В результате впервые за 45 лет существования АСЕАН участники не смогли принять общего Коммюнике по результатам встречи. В АСЕАН явно наметился раскол.

За поднятой в прессе шумихой вокруг этой неудачи АСЕАН остался незамеченным тот немаловажный факт, что 11 июля 2012 г. министры иностранных дел АСЕАН приняли Заявление об основных положениях предлагаемого ими совместного проекта Кодекса поведения государств в ЮКМ. И это было их важным достижением, которое было проигнорировано в СМИ.

А между тем, фактически это был проект Кодекса, состоявший из трёх частей. Преамбула подтверждала все ранее достигнутые договоренности и соглашения АСЕАН с Китаем, обязывающие обе стороны решать все споры между собой мирно и в соответствии с международным правом, включая Конвенцию 1982 г. Во второй части содержались оперативные нормы Кодекса, направленные на мирное решение споров и предотвращение их эскалации. В третьей части говорилось о создании двух механизмов, обеспечивающих соблюдение Кодекса и разрешение споров, в том числе одного на уровне министров, а другого на уровне экспертов для рассмотрения различий в толковании тех или иных положений Кодекса. Намечался следующий порядок разрешения споров: сначала стороны, по взаимной договоренности, должны попытаться вместе достичь согласия на основе принципов Договора 1976 г. (ТАС), т.е. терпеливым поиском консенсуса. Он предусматривал образование, при необходимости, Высшего Совета на министерском уровне, который уполномочен предоставлять сторонам «добрые услуги», посредниче-

ство, расследование или примирение. Китай, как известно, присоединился к этому Договору в 2003 г. Если договориться всё-таки не удастся, стороны могут прибегнуть к помощи ООН или предусмотренных Конвенцией по морскому праву 1982 г. различных форм международного арбитража, посредничества и даже Морского трибунала.

Таким образом, согласованный проект не только унаследовал наиболее важные элементы Декларации-2002, но и намечал существенный шаг вперед для достижения поставленных ею целей. Однако все эти элементы будущего Кодекса отражали позицию только одной стороны – АСЕАН. У Китая же, как известно, были и остаются некоторые и весьма серьезные возражения. Он всегда отвергал оба предусмотренных в проекте АСЕАН механизма рассмотрения споров и постоянно заявлял, что готов участвовать в выработке Кодекса исключительно в целях укрепления мер доверия в ЮКМ, а не для того, чтобы решать спорные вопросы о границах, которые могут быть решены только непосредственно с заинтересованными странами на двусторонней основе.

В Пномпене состоялась передача текста китайскому министру иностранных дел Ян Цзечи, который повторил ранее сделанное Председателем КНР Ху Цзиньтао заявление, что Китай готов начать его обсуждение, «когда для этого созреют условия». При этом так и осталось неясным, какие условия и когда они созреют.

После этих событий стало очевидным, что на предстоящем саммите в Пномпене 17-20 ноября 2012 г. не удастся превратить Декларацию-2002 в обязывающий всех Кодекс. Так оно и случилось. Намечавшиеся на сентябрь консультации по проекту Кодекса не состоялись. Этого не произошло и не могло произойти в связи с предстоявшей сменой руководства в Китае на XVIII съезде КПК.

Индонезия «спасает лицо» АСЕАН

Все ранее достигнутые договоренности повисли в воздухе. На первый план вышел серьезный раскол, снова поставивший под вопрос само существование АСЕАН. Стремясь преодолеть возникшую трещину в АСЕАН, индонезийский министр ино-

странных дел Марти Наталегава в течение недели занимался «челночной дипломатией» между главными участниками спора. Это была беспрецедентная инициатива Индонезии, показавшей свое желание и способность играть лидирующую роль в делах региона.

Индонезия фактически не относится к числу стран, претендующих на суверенитет в ЮКМ, но она весьма заинтересована в решении этой проблемы из-за известной линии «U», которую отстаивает Китай. Она включает воды вокруг островов Натуна – небольшого архипелага из примерно 300 маленьких островков, где имеются крупнейшие запасы природного газа. С 1990 г. Джакарта добивается от Китая разъяснения его требований, но четкого и однозначного ответа пока так и не получила. Поэтому время от времени Индонезия проводит здесь крупные военные учения. Крайне негативное отношение в Китае вызывают и шаги Индонезии по формированию стратегического партнерства с Австралией, Индией и США, хотя в 2005 г. он сам установил отношения стратегического партнерства с Индонезией после многих лет весьма напряженных отношений.

Усилия министра завершились одобрением Заявления из 6 пунктов по проблемам ЮКМ, которое было оглашено в Пномпене 20 июля 2012 г. Оно не только позволило АСЕАН «сохранить лицо», но и смягчило создавшуюся напряженность в регионе, хотя содержание согласованных 6 пунктов было далеко от чего-то нового и радикального. В частности, страны АСЕАН договорились о следующем:

1. Полное выполнение Декларации о поведении сторон в ЮКМ (DOC).
2. Соблюдение Директив 2011 г. по выполнению Декларации-2002.
3. Скорейшее принятие Кодекса поведения сторон (COC).
4. Полное уважение общепринятых принципов международного права, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (UNCLOS).
5. Проявлять сдержанность и не применять силу.
6. Мирно решать споры в соответствии с общепринятыми нормами международного права, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.

Как видно, главные оппоненты Китая – Вьетнам и Филиппины отказались от упоминания последних событий, обостривших обстановку в регионе. Их устроил принцип уважения действующих норм международного права, Устава ООН, Морской конвенции 1982 г. (UNCLOS), Договора о дружбе и сотрудничестве, Декларации-2002, что закрепляло бы их права на ИЭЗ и границы материкового шельфа.

В Китае это заявление также было принято с одобрением. Представитель МИД КНР заявила, что Китай высоко ценит свои отношения с АСЕАН, желает продолжать работать вместе с этой группой государств над выполнением Декларации-2002 и «открыт для консультаций с АСЕАН по разработке Кодекса поведения сторон в ЮКМ».¹³ Газета «Чайна Дейли» писала, что эти принципы «совпадают с неизменным желанием превратить спорные районы ЮКМ в море мира, дружбы и сотрудничества»¹⁴.

Но миролюбивая риторика и некоторое смягчение позиций последовали одновременно с усилением военных приготовлений, расширением военного строительства на занимаемых островах, что характерно для двойственной политики Китая, неизменно сочетающей «кнут и пряник». Китай показал, что не может показаться слабым, но и не желает выступать в роли агрессивного регионального гегемона. Было видно, что чрезмерная жесткость позиции Китая толкает страны АСЕАН в объятия США, что никак не отвечало его интересам.

Тем временем Индонезия продолжила развитие взятой на себя инициативы. В сентябре 2012 г. в кулуарах сессии ГА ООН в Нью-Йорке Марти Наталегави представил коллегам по АСЕАН т.н. «нулевой проект» Кодекса, который, как сообщалось, был ими всеми одобрен. Он носил конфиденциальный характер, но для ряда известных экспертов всё же были сделаны исключения¹⁵.

Проект базировался на согласованных ранее ключевых элементах и Заявлении из 6 пунктов. Но в нем был и целый ряд новых положений относительно прав и обязанностей сторон. А в целом разработанный Индонезией проект представлял значительное развитие и углубление позиции АСЕАН по намечаемому Кодексу. В нем уточнена сфера действия будущего Кодекса и

говорится, что он будет применяться независимо от каких-либо территориальных требований сторон и будет действовать во всех участках акватории ЮКМ, где ещё не определены морские границы сторон.

В индонезийском проекте зафиксированы следующие правовые исключения:

1. Ничто, содержащееся в Кодексе, не может интерпретироваться как:

– отказ какой-либо из сторон от ранее приобретенных прав или требований территориального суверенитета в ЮКМ,

– нанесение ущерба любой из сторон относительно признания или непризнания любых других прав и требований или оснований для требования территориального суверенитета в ЮКМ.

2. Никакие действия или акты, появляющиеся в период действия Кодекса, не дают оснований для утверждения или отрицания требований территориального суверенитета в ЮКМ или создают там какие-либо суверенные права.

3. Заинтересованные стороны предпринимают все меры для решения споров о юрисдикции мирными средствами, не прибегая к силе или угрозе силой, путем дружеских консультаций и переговоров непосредственно заинтересованных суверенных государств, в соответствии универсально признанными принципами международного права, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.¹⁶

Здесь уже видна явная уступка Китаю, который неизменно добивается именно двусторонних переговоров с «непосредственно заинтересованными суверенными государствами» по вопросам территориального суверенитета.

В последующих статьях предлагается четкий механизм контроля за выполнением Кодекса. В основных чертах он повторяет ранее согласованные положения проекта АСЕАН. Но к этому добавлено, что все участники каждые пять лет будут рассматривать действие этого механизма на министерском уровне и на базе консенсуса всех заинтересованных сторон¹⁷.

АСЕАН и инициатива Филиппин

Не добившись поддержки от АСЕАН во время двухмесячного конфликта с Китаем в районе мыса Скарборо¹⁸, Филиппины 22 января 2013 г. обратились с иском против Китая в ООН, требуя его рассмотрения в Арбитражном трибунале, созыв которого предусмотрен в таких случаях Конвенцией ООН по морскому праву 1982 г. Китай категорически отказался участвовать в слушаниях по этому делу. Но по условиям Конвенции 1982 г., они могут проходить и без участия представителей ответчика. К весне 2013 г. Международный арбитражный трибунал был сформирован под председательством Шри-Ланки. Слушания начались в июле и могут продлиться, как считают специалисты, неопределенно долго.

В компетенцию арбитража не входит рассмотрение вопросов суверенитета, но в случае положительного Заключения для Филиппин он может решить ряд важных вопросов и для других участников споров в ЮКМ. Прежде всего, речь идет о подтверждении прав на 200-мильную ИЭЗ, что будет, по сути, означать признание китайской линии «U» противоправной. Во-вторых, он должен дать своё заключение, можно ли считать занятые Китаем коралловые рифы и отмели в архипелаге Спратли островами, которым тоже полагается 200-мильная ИЭЗ. Если нет, то вокруг них может быть только граница территориальных вод не более 12 миль.

Инициатива Филиппин была встречена в АСЕАН довольно сдержанно, и тому есть свои причины. Во-первых, она была предпринята в одностороннем порядке без консультаций с партнерами. Во-вторых, для неё было выбрано не самое удачное время, когда ещё не завершился процесс смены руководства в Китае, от которого ожидалось шаги по смягчению напряженности и начала переговоров по Кодексу. В-третьих, даже при положительном для Филиппин итоге слушаний, они позволят получить только мнение, но отнюдь не решение проблемы, ибо нет такой силы, которая смогла бы заставить Китай его исполнять. А это может окончательно подорвать авторитет международного права, на который постоянно ссылаются самые заинтересованные члены АСЕАН – Вьетнам и те же Филиппины.

Многие наблюдатели сразу высказали опасения, что эта акция Филиппин приведет к отсрочке обсуждения проекта Кодекса с Китаем. Ссылаясь на дипломатические источники, уже в марте 2013 г. они сообщали, что эта акция практически остановила весь переговорный процесс, а китайская дипломатия оказывает сильный нажим на все страны АСЕАН, чтобы они потребовали от Филиппин отозвать свой иск из Арбитражного трибунала.

Путь открывает Бруней

И всё же в начале 2013 г. появились первые признаки того, что усилия АСЕАН втянуть Китай в переговоры по Кодексу начали приносить первые плоды. Председательство в АСЕАН перешло к Брунею, а генеральным секретарем в свою очередь был избран заместитель министра иностранных дел СРВ Ле Лыонг Минь. Султанат Бруней – достаточно самостоятельное государство, а сам султан не тот человек, на которого можно было бы оказать такой же нажим, какой был оказан в предшествующем году Китаем на Камбоджу. Правда разработка нефтяных месторождений у берегов Брунея также ведется совместно с китайскими компаниями. Но султан Брунея, опираясь на поддержку Индонезии и Вьетнама, задался целью (явно слишком оптимистичной) добиться подписания Кодекса к октябрю 2013 г. т.е. к 10-й годовщине соглашения о стратегическом партнерстве Китая и АСЕАН.

Вначале мая 2013 г. новый министр иностранных дел КНР Вань Ли нанес свои первые зарубежные визиты в Таиланд, Индонезию, Сингапур и Бруней, подчеркнуто игнорируя Вьетнам и Филиппины. Во время его пребывания в Джакарте появились сообщения о том, что было решено провести заседание Рабочей группы Китай–АСЕАН по проблемам реализации Декларации-2002 и там же начать консультации по проекту Кодекса. Одновременно сообщалось, что Индонезия приняла предложение Вань Ли о создании EPG (Eminent Persons Group – группы выдающихся деятелей) по 10 представителей от АСЕАН и Китая в дополнение к межправительственным переговорам по Кодексу. Это получило подтверждение в июле 2013 г. на встрече министров иностранных дел Китая и АСЕАН.

Таким образом, усилиями Индонезии, Вьетнама, Таиланда и Брунея была достигнута договоренность, что консультации с Китаем по Кодексу начнутся в Таиланде в августе 2013 г. на уровне генеральных директоров МИД. Китай дал на это своё согласие. Это было важным позитивным шагом китайского руководства. Однако эта группа предназначена, прежде всего, для обсуждения выполнения Декларации-2002, а это значит, по мнению некоторых наблюдателей, что Китай оставил за собой возможность выдвинуть определенные условия для начала обсуждения какого-либо проекта Кодекса. Он может потребовать от своих партнеров для начала неукоснительно выполнять все положения Декларации-2002, которая, по его многочисленным заявлениям, грубо нарушается «некоторыми странами», под которыми подразумеваются Филиппины и Вьетнам. И одним из первых его требований, как ожидается, будет отзыв иска Филиппин из Арбитражного трибунала.

Китай, в отличие от АСЕАН, в подписании обязывающего кодекса совершенно не заинтересован. Официальные лица намекают на то, что он не будет готов раньше 2015 г., когда, как ожидается, должно завершиться формирование Сообщества АСЕАН. Конечно, Кодекс может быть принят и раньше, но для АСЕАН важно, каким будет его содержание.

В АСЕАН всё ещё надеются, что более обязывающий Кодекс побудит Китай воздерживаться от применения силы в решении споров в ЮКМ. При всех сложностях и препятствиях процесс, как говорится, пошел, хотя утверждать, что в конце туннеля появился свет, ещё рано. Если и когда такой Кодекс будет всё-таки принят, то откроется возможность сделать его обязательным для присоединения и стран вне региона, наподобие Договора 1976 г., что сделает его эффективным инструментом поддержания регионального мира и стабильности.

Большинство наблюдателей сильно сомневаются, что Китай вообще пойдет на принятие каких-либо обязательных для него правил. Но Китай может получить и немалые выгоды, если поддержит эффективный Кодекс поведения в ЮКМ. Его имидж в регионе радикально улучшится, желание соседей втянуть США в этот спор значительно уменьшится, а шансы ввязаться в

конфликт из-за какого-то крошечного необитаемого островка исчезнут вообще.

Проблема суверенитета над островами и богатствами континентального шельфа на данном этапе кажется неразрешимой. В экспертном сообществе иногда робко высказывается идея, что территориальные споры в ЮКМ могут быть разрешены путем создания общего «восточноазиатского экономического пространства». Вопрос только, когда оно будет и будет ли вообще? Но на Востоке с древнейших времен известно: какова бы ни была проблема, её следует терпеливо решать путем переговоров и компромиссов. Важно не загонять оппонента в угол, а давать ему выход из неприятной ситуации без потери лица.

¹ Статус наблюдателя в АСЕАН с 1976 г. имеет Папуа – Новая Гвинея. В июле 2006 г. запросил такой же статус Восточный Тимор, но решения не принято до сих пор. Просится и Австралия, но пока в этом вопросе тоже нет общего согласия.

² Полноправными участниками ВАС являются страны группы АСЕАН+3, а также Индия, Австралия, Новая Зеландия, к которым в 2011 г. были приглашены США и Россия.

³ Asia Survey, vol. XLVI, No. 4 July/August 2006

⁴ Robert D. Kaplan. The South China Sea is the Future of Conflict - www.foreignpolicy.com/articles/2011/08/15/

⁵ См. подробнее: Г.М. Локшин. Южно-Китайское море: трудный поиск согласия. - ИДВ РАН. М, 2013

⁶ Только в мае 2013 г. картографическое издательство КНР выпустило карту Китая, на которой линия «U» в ЮКМ проведена обычным пунктиром как государственная граница Китая, что сразу вызвало бурную реакцию в соседних странах ЮВА. Объяснения властей по этому поводу не было.

⁷ www.aseansec.org

⁸ *ibid*

⁹ Тайвань ни в каких дискуссиях в АСЕАН не участвует

¹⁰ Carlyle A. Thayer. Major Powers Future Intentions and Policies in the Region. - Paper presented to the expert meeting of Vietnam and Australia/Hanoi, May 3, 2013 - [http:// www.scribd.com/carlthayer](http://www.scribd.com/carlthayer)

¹¹ В отличие от принципа MAD – гарантированного взаимного уничтожения, определявшего отношения США и СССР.

¹² Конвенция 1982г. предусматривает право «мирного прохода» для военных судов неприбрежных государств через ИЭЗ, кроме 12-мильной зоны территориальных вод. Китай, как и целый ряд других государств, включая бывший СССР, при подписании Конвенции, сделали оговорку, которая требует для этого предварительного оповещения и согласия соответствующей страны. Кроме того, Китай не без основания считает, что «мирный проход» не допускает ведения военной разведки, а США заявляют, что такая деятельность миру не угрожает и вполне допустима.

¹³ Updated: 2012-07-22 11:28 (Xinhua)

¹⁴ China Daily, July 22, 2012

¹⁵ Carlyle A. Thayer. ASEAN's Code of Conduct (inoficial), Thayer Consultancy Background Brief, July 11.2012 - <http://www.seridd.com/doc/101698395/Thayer-ASEAN's-Code-of-Conduct-inoficial>)

¹⁶ ibid

¹⁷ ibid

¹⁸ См.подробнее: Г.М.Локшин. Филиппины на острие противоречий // «Юго-Восточная Азия. Актуальные проблемы развития». Выпуск XIX, ЮВА 2011-2012. ИВ РАН, М, 2012, сс. 201-212.