

©

Колдунова Е.В.
*МГИМО (У) МИД РФ***ВОЗМОЖНОСТИ и ОГРАНИЧЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ
ИНСТИТУТОВ СОТРУДНИЧЕСТВА в РАЗРЕШЕНИИ
РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ БЕЗОПАСНОСТИ в ЮВА***

Последние несколько лет, прошедшие с начала обострения конфликта в Южно-Китайском море (ЮКМ), продемонстрировали, с одной стороны, те риски, которые несет в себе интернационализация данной проблемы, а, с другой стороны, те объективные ограничения, с которыми сталкиваются существующие региональные институты многостороннего сотрудничества (АРФ, механизм взаимодействия АСЕАН+Китай, Восточноазиатский саммит и т.д.¹) в решении данной проблемы. Эти ограничения естественным образом связаны с характером региональных институтов и системой регионального сотрудничества, которая сложилась в ВА (ВА) и АТР. В то же время, по видимому, единственный приемлемый вариант решения региональных проблемы безопасности, включая проблему ЮКМ, может быть найден только в рамках этих институтов сотрудничества и прежде всего по линии взаимодействия вовлеченных в конфликт сторон.

Существуют различные мнения относительно характера и движущих сил институционального многостороннего сотрудничества в ВА. Некоторые исследователи полагают, что основными организаторами такого взаимодействия являются малые и средние страны в лице АСЕАН². До недавнего времени координация их действий на международной арене способствовала сохранению их автономного положения по отношению к более крупным игрокам, поддерживала статус АСЕАН как инициатора и координатора всех макрорегиональных инициатив в ВА и

*Доклад, представленный на Международной конференции Института востоковедения РАН по вопросам сотрудничества и безопасности в Южно-Китайском море, 18 октября 2013 г.

в какой-то степени позволяла сохранять в управляемом состоянии ряд региональных проблем, включая спор в ЮКМ.

Другой подход к анализу процессов восточноазиатского регионального сотрудничества акцентирует внимание на роли крупных региональных игроков, в первую очередь Китая и Японии³, в продвижении или наоборот блокировании различных региональных проектов. Примером такой конкуренции могут служить инициативы зоны свободной торговли АСЕАН+3, продвигавшейся Китаем, с одной стороны, и, с другой стороны, поддержанные Японией проекты ЗСТ АСЕАН-Япония, а позднее – Регионального всеобъемлющего экономического партнерства (*Regional Comprehensive Economic Partnership Initiative, RCEP*) в формате АСЕАН+6⁴, переговоры по которому были начаты в нач. 2013 г.

Очевидно, однако, что подобное перетягивание каната между более крупными региональными державами было выгодно малым и средним игрокам. Эта ситуация позволяла АСЕАН сохранять свои позиции «рулевого» региональных процессов и в то же время давала возможность странам Ассоциации извлекать из нее максимальную выгоду.

Но как бы ни были близки каждый из упомянутых подходов к точному объяснению процессов регионального сотрудничества, ни один из них не мог предсказать реакции региональных институтов на рост противоречий между крупнейшими региональными игроками, в первую очередь между Китаем и США. Более того, ни один из подходов, естественно, не рассматривал США в качестве значимой движущей силы регионального институционального сотрудничества в силу традиционно присущего США акцента на систему двусторонних военных альянсов в АТР. В то же время, как продемонстрировали события последних трех лет, политика США в регионе оказала решающее влияние на состояние региональных институтов сотрудничества, большинство которых ранее формировалось без их активного участия.

В 2011 г. США объявили о стратегической переориентации в направлении АТР. Квинтэссенцией растущего американского внимания к АТР стала известная статья тогдашнего американского госсекретаря Хиллари Клинтон «Тихоокеанский

век Америки» в журнале «Foreign Policy», появившаяся в канун мероприятий АТЭС в Гонолулу под председательством США в 2011 г. По мнению госсекретаря, необходимость расширения американского присутствия в АТР должна была увязываться с двумя ключевыми задачами. Первая – обеспечение стабильности и безопасности в регионе в условиях сохранения старых угроз (ситуация на Корейском полуострове, проблемы ядерного нераспространения) и роста новых (природные катаклизмы и территориальные споры в ЮКМ). Вторая – обеспечение благоприятных внешнеполитических условий для американской экономики, включая экспортные и инвестиционные возможности в регионе⁵.

Стратегический разворот США в сторону АТР произошел в тот период, когда в регионе в результате экономического кризиса продолжали усиливаться экономические позиции КНР. На протяжении 2008-2012 гг. Китай продолжал сохранять высокие темпы экономического роста. В общерегиональном плане в ВА в это время шло обсуждение двух проектов формирования региональных торговых блоков в формате АСЕАН+3 и АСЕАН+6, включавших Китай, но не Соединенные Штаты. Реакцией США на данные процессы стало активное продвижение конкурирующего проекта Транстихоокеанского партнерства, которое была предложено Америкой еще в 1998 г., но стагнировало на протяжении 2000-х гг.⁶

В военно-политическом плане противоречия США и Китая совпали с обострением проблемы территориальных споров в ЮКМ⁷ и растущими расхождениями в позициях внутри стран АСЕАН. Необходимо отметить, что обострение ситуации в ЮКМ произошло не без участия самих США. В 2009 г. американский корабль «Импеккабл», зайдя в исключительную экономическую зону Китая, тем самым спровоцировал китайскую сторону на ответные шаги и заявления о распространении на зону ЮКМ «стержневых интересов» КНР⁸. Действия Китая вызвали дальнейшую эскалацию противоречий между Китаем и Филиппинами, Китаем и Вьетнамом. При этом упомянутые споры самым непосредственным образом повлияли на характер функционирования таких региональных институтов как Региональный форум АСЕАН по безопасности и самой Ассоциации.

К 2012 г. страны АСЕАН столкнулись с серьезным внутренним расколом. Часть членов Ассоциации заняла позиции, близкие к КНР, в то время как другая часть ратовала за более тесное взаимодействие с США в сложившейся ситуации. Результатом этого раскола стало то, что члены АСЕАН впервые за длительную историю своего взаимодействия в рамках Ассоциации не смогли одобрить совместное коммюнике по итогам саммита в Пномпене в июне 2012 г.⁹

Таким образом, результатом изменения международно-политической ситуации в регионе стало формирование разделительных линий как внутри региональных институтов сотрудничества, так и между ними. Регион превратился в арену конкурирующих инициатив в области либерализации торговли, каждая из которых исключала тех или иных региональных игроков. Ситуация в ЮКМ из локального латентного конфликта всего за несколько лет эволюционировала в серьезную региональную проблему и спровоцировала более жесткую позицию КНР и других стран по вопросам региональной безопасности.

В целом обострение спора в ЮКМ продемонстрировало неэффективность набора тех традиционных методов, которые обычно использовались АСЕАН в случае возникновения каких-либо региональных проблем. Обобщенно эти методы можно представить следующим образом: акцент на управление конфликтами, вместо поиска путей их разрешения, вовлечение в региональные процессы как можно большего числа внешних игроков с тем, чтобы они уравнивали друг друга и за счет такого баланса создавали ситуацию, благоприятную для стран-членов Ассоциации, дублирование региональных механизмов, сфокусированных на обсуждении одних и тех же проблем.

Иллюстрацией последнего упомянутого метода можно считать выдвинутое в мае 2013 г. предложение Индонезии о заключении Индо-Тихоокеанского договора о дружбе и сотрудничестве¹⁰. Согласно замыслу индонезийской стороны этот документ должен выполнить три основные задачи: способствовать укреплению доверия в регионе, создать условия для управления¹¹ территориальными спорами и изменениями, происходящими в регионе в целом¹².

В какой степени инициатива Индонезии может разрешить существующие противоречия? С одной стороны, она вполне соответствует региональной политической культуре и вряд ли вызовет отторжение в регионе, как это случилось ранее с идеей Азиатско-Тихоокеанского сообщества, выдвинутой бывшим премьер-министром Австралии Кевином Раддом¹³. С другой стороны, чтобы стать действительно эффективным способом управления региональной ситуацией, индонезийский проект должен преодолеть то, что пока не удалось преодолеть ни одному региональному институту, – ситуацию, когда основные реальные механизмы безопасности региона завязаны на систему двусторонних военно-политических альянсов США, а региональные структуры не особо успешно справляются с антагонизмом в отношениях между крупными региональными игроками.

В более практическом плане поиск решения проблемы ЮКМ осуществляется в рамках переговоров между странами АСЕАН и Китаем по согласованию руководящих принципов реализации Декларации о правилах поведения сторон в ЮКМ и консультаций, проводимых на разных уровнях, между Китаем и странами АСЕАН о том, каким образом стороны могли бы начать переговорный процесс о Кодексе поведения в ЮКМ.

Таким образом, в результате трансформации ситуации в ЮКМ в полномасштабную региональную проблему АСЕАН и связанные с Ассоциацией региональные механизмы столкнулись с серьезными вызовами. Ключевой из них связан с необходимостью для АСЕАН не только найти приемлемый выход из сложившейся ситуации, но и вновь утвердить свои позиции в качестве «рулевого» региональных процессов, преодолеть внутренние разногласия и сохранить внутреннюю сплоченность. В то же время на данный момент у всех сторон, вовлеченных в конфликт, нет других реальных альтернатив разрешения спора, кроме существующих переговорных механизмов в рамках региональных институтов сотрудничества.

Российские инициативы: возможности и ограничения

Согласно концепции внешней политики Российской Федерации 2012 г., интересам России отвечает формирование в

АТР «транспарентной и равноправной архитектуры безопасности и сотрудничества на коллективных началах»¹⁴. При этом Россия в региональных процессах выступает как конструктивный игрок, заинтересованный в ослаблении существующих конфликтов и не провоцирующий региональные противоречия.

Россия пока еще не полностью вписывается в региональные экономические интеграционные процессы, основанные на существующих производственных цепочках. В то же время Россия готова внести вполне реальный вклад в развитие институциональных процессов сотрудничества и предложить такие проекты в АТР, которые создадут возможности для разрешения существующих проблем. К таким проектам в первую очередь относятся альтернативные маршруты транспортировки энергетического сырья (нефтепровод Восточная Сибирь – Тихий океан, Северный морской путь), способные снизить риски транспортировки этого сырья в АТР из стран Ближнего Востока через Малаккский пролив и ЮКМ и тем самым частично снять остроту противоречий по вопросам энергетической безопасности, которые являются одним из аспектов спора в ЮКМ.

Политически Россия поддерживает центральность АСЕАН в рамках структур регионального сотрудничества и выступает за коллективную региональную архитектуру безопасности. В этом контексте именно российское предложение формирования общей для всех архитектуры безопасности могло бы стать основой для разрешения региональных противоречий, однако по политическим соображениям не все страны региона готовы признавать это. Результатом такой осторожности становятся колебания региональной ситуации от очередного витка обострения противоречий до относительной, но временной, стабилизации, когда все региональные игроки понимают, что зашли чересчур далеко в своих претензиях друг к другу.

¹ В данном случае подразумевается широкий подход к понятию «регионального института», поскольку в такой трактовке к нему относится также и Декларация о правилах поведения сторон в ЮКМ от 2002 г.

² Weatherbee D. International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, inc., 2009

³ Подробнее см. Rathus J. Japan, China and Networked Regionalism in East Asia. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011

⁴ Kawai M. ASEAN+3 or ASEAN+6: Which Way Forward?/M.Kawai, G. Wignaraja. ADB Discussion Paper 77. Tokyo: ADBI, 2007. P.4

⁵ Clinton H. America's Pacific Century // Foreign Policy, Nov. 2011 - http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century

⁶ Подробнее см.: Capling A. Multilateralising regionalism: what role for the trans-Pacific Partnership Agreement? // The Pacific Review, Dec. 2011, Vol.24, No.5.P.559

⁷ Непосредственными сторонами спора об островах Спратли и Парасельских в ЮКМ являются Китай и Вьетнам (спор о принадлежности Парасельских островах), Китай, Тайвань, Вьетнам, Филиппины, Малайзия и Бруней (спор о принадлежности островов Спратли).

⁸ China Adds South China Sea to "Core Interest" in New Policy, 20.05.2012 - http://zeenews.india.com/news/world/china-adds-south-china-sea-to-core-interest-in-new-policy_638592.html (Ранее в дискурсе о «стержневых интересах» с внешнеполитическими партнерами доминировали в основном вопросы Тайваня, Тибета и Синьцзяна (Воскресенский А.Д. Мировой финансово-экономический кризис и его влияние на развитие отношений в треугольнике Китай-США-Россия // Сравнительная политика, 2011, №1, С.76). Позднее тезис о распространении на ЮКМ «стержневых интересов» не включался в публичный дискурс.

⁹ Divided We Stagger. Economist, 18.08.2012 - <http://www.economist.com/node/21560585>

¹⁰ По аналогии с Договором о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии, заключенном в 1976 г.

¹¹ В данном случае подчеркивается функция именно управления, а не разрешения территориальных споров, возможно в связи с тем, что и сама АСЕАН по сути остается инструментом управления (причем отнюдь не всегда эффективным), а не разрешения таких споров между своими участниками. Подробнее см.: Колдунова Е.В. Интеграция без конфликта или конфликт при интеграции? / Международные процессы. 2011 (сентябрь-декабрь). Том 9. Номер 3(27). С.105-111

¹² Indonesia FM Seeks new Asian treaty to curb conflict / Channel News Asia, 17.05.2013 - <http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/indonesia-fm-seeks-new-asia-treaty-to-cu/677940.html>

¹³ Georgieff J. An Indo-Pacific: An Idea Whose Time Has Come? / The Diplomat, 17.05.2013 - <http://thediplomat.com/the-editor/2013/05/17/an-indo-pacific-treaty-an-idea-whose-time-has-come/>

¹⁴ Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 12 февраля 2013 г. - http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F