

О ПОДХОДЕ АСЕАН к ПРОБЛЕМЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СПОРОВ и КОНФЛИКТОВ

Прошедший 2017 г. войдёт в историю в том числе и как год полувекового юбилея АСЕАН. Оглядываясь на тернистый и сложный путь, пройденный этим объединением, с позиций дня сегодняшнего можно с ответственностью утверждать, что одним из свидетельств жизнеспособности Ассоциации явилась проявленная его участниками уникальная способность если не решать, то умело «гасить» проблемы, связанные с территориальными спорами и конфликтами. Не случайно, что указание на приверженность АСЕАН поддержанию и укреплению мира, безопасности и стабильности, «включая мирное урегулирование споров в соответствии с международным правом», вошло одним из ключевых положений в текст Декларации по случаю 50-й годовщины АСЕАН.¹

С момента основания Ассоциации прогнозы относительно неизбежного кризиса и скорого распада АСЕАН по причине неурегулированных территориальных споров и конфликтов между её участниками делались неоднократно. Главным доводом в пользу подобных заключений служило то, что предшествовавшие АСЕАН проекты создания межгосударственных объединений стран субрегиона в составе Малайзии, Филиппин и Индонезии потерпели неудачу именно по причине разногласий на этой почве².

Тем не менее, члены Ассоциации смогли своевременно оценить степень угрозы, которую представляли территориальные споры между ними, вписали эту проблематику в повестку дня АСЕАН, приняв ряд основополагающих документов по ключевым аспектам безопасности. В результате был разработан во многом уникальный механизм урегулирования проблемных вопросов, в том числе по территориальным и пограничным спорам, основные элементы которого сохраняют актуальность до настоящего времени³.

Отличительная черта подхода АСЕАН к территориальным проблемам состоит в том, что в качестве основной цели ставится не урегулирование породивших их причин и примирение сторон, а обеспечение условий, при которых эти споры не могли бы угрожать безопасности и подрывать единство рядов АСЕАН.

Объяснением этому служат особенности развития политического процесса в ЮВА. Следует учитывать, что на стадии формирования АСЕАН этот субрегион был «лишен всякой компактности, культурно разнороден и политически разобщен»⁴. Страны, объединявшиеся в рамках Ассоциации, вступали на этот путь, имея внушительный багаж неурегулированных взаимных споров и противоречий, в том числе и по территориальным проблемам. В подобных условиях ставить во главу угла задачу урегулирования споров было не только бесперспективно с точки зрения достижения нужного результата, но и создавало реальную угрозу самому существованию АСЕАН, поскольку неизбежно вело к усилению противоречий и поляризации сил в рядах Ассоциации.

Важным направлением усилий АСЕАН в отношении территориальных споров стало выстраивание роли и места самой Ассоциации в этом процессе. В связи с этим, обращает на себя внимание ограниченная роль, которую Ассоциация брала на себя в отношении участников споров. Как отмечает эксперт стокгольмского Института проблем безопасности и развития Р. Амер, АСЕАН «была готова выполнять роль посредника в спорах только в случае официального обращения обоих участников». При этом двусторонние усилия по урегулированию лишь получали поддержку и были усилены за счёт соответствующих механизмов, действующих в рамках АСЕАН. Из этого, по мнению эксперта, следует, что за АСЕАН закреплена роль «скорее помощника, нежели активного посредника в решении споров»⁵.

Другим важным моментом стало разграничение сфер компетенции между Ассоциацией, с одной стороны, и её членами-сторонами споров, с другой. При этом вопросы налаживания сотрудничества и взаимодействия отнесены к сфере полномочий АСЕАН, а существующие споры и конфликты – к компетенции членов, выступающих их сторонами. Подобное разделение функций позволяло АСЕАН выявлять и локализовать источники напряженности, своевременно определять и «купировать» угрозу эскалации конфликтов. Существо спора становилось предметом отношений вовлеченных сторон, на которые возлагалась исключительная ответственность за его состояние и урегулирование при строгом соблюдении остальными членами Ассоциации принципа невмешательства.⁶

В целях обеспечения гарантий того, чтобы территориальные споры между членами Ассоциации не создавали угрозу безопасно-

сти и не подрывали единство её рядов, важное значение в АСЕАН придавалось разработке норм поведения сторон – участников споров и конфликтов. В соответствии с установками на укрепление мира и безопасности в ЮВА, ключевыми требованиями Ассоциации к линии поведения участников споров стали «отказ от угрозы или применения силы» и «урегулирование спорных вопросов и конфликтов мирными средствами»⁷. В случае же отступления от этой линии, «ответственность возлагалась на государства, вовлеченные в конфликт, но не на АСЕАН как таковую»⁸.

В выстраивавшемся механизме АСЕАН по регулированию споров за участниками спора признавалось также исключительное право инициировать вопрос о начале процесса урегулирования и выборе его формата. В качестве наиболее предпочтительного варианта организации этого процесса в АСЕАН принято считать «прямые двусторонние переговоры между сторонами-участниками спора при одновременном ведении консультаций с остальными членами Ассоциации о их ходе и результатах»⁹.

Сама АСЕАН по отношению к участникам споров выступает в роли «внешней среды» и своеобразной «буферной зоны», призванной обеспечить условия того, чтобы «спорные региональные проблемы решались в рамках самого региона, без внешнего вмешательства»¹⁰.

В практическом плане эта задача решалась на путях построения членами АСЕАН «сообщества безопасности», под которым принято понимать группу государств, «участники которой выработали и на протяжении длительного времени действуют только мирными средствами, исключая использование силы для урегулирования возникающих между ними споров»¹¹. Согласно экспертным заключениям, поскольку в условиях неурегулированности ряда территориальных споров в рядах АСЕАН до известной степени сохраняется «дух соперничества и противоречий», было признано целесообразным рассматривать Ассоциацию «как сообщество безопасности, находящееся в стадии формирования»¹².

Проблема построения сообщества безопасности как основного формата, предназначенного в том числе и для урегулирования территориальных споров, получила новый мощный импульс в свете решений 26-го саммита АСЕАН (Куала-Лумпур, Малайзия, декабрь 2015 г.). В утвержденном на форуме программном документе «Видение АСЕАН на период до 2025 г.», в части, касающейся целей Политического сообщества и сообщества безопасности, сформули-

рована стратегическая цель превращения АСЕАН в «регион, в котором разногласия и споры решаются исключительно мирными средствами, без угроз и применения силы путём применения механизмов мирного урегулирования, утверждения мер доверия, превентивной дипломатии и мирных инициатив по урегулированию конфликтов»¹³. Центральная задача, решаемая сообществом безопасности АСЕАН в сфере взаимоотношений с участниками споров состоит в том, чтобы создать систему гарантий от угрозы эскалации противоречий, их перехода в конфликтную фазу особенно с использованием силовых средств, переформатировать конфликт в мирный переговорный процесс.

Следует отметить, что описанный подход АСЕАН в отношении споров между его членами получает неоднозначную оценку политиков и экспертов. Одни указывают на «узкие места» в механизме АСЕАН по урегулированию споров, к которым в первую очередь принято относить медлительность в принятии важнейших решений на основе консенсуса между всеми государствами-участниками Ассоциации, невозможность оказывать воздействие на политику отдельных членов, и как результат – весьма ограниченные возможности разрешения противоречий между самими участниками интеграционной группировки¹⁴. Подтверждением этого могут служить достаточно скромные результаты, достигнутые АСЕАН в этой сфере. Так, за всю полувековую историю существования Ассоциации были урегулированы только споры между Индонезией и Малайзией по поводу островов Сипадан и Лигитан, и конфликт между Малайзией и Сингапуром в отношении островов Педра, Малайзией и Сингапуром в отношении островов Бранка и Бату Путех. Показательно, что в этих случаях участники споров обращались по поводу предоставления посреднических услуг не к АСЕАН, а к Международному суду ООН.

Другие, отмечая очевидные издержки механизма принятия решений по территориальным спорам по «методу АСЕАН», подчеркивают, что только такой компромиссный вариант мирного согласования позиций позволил обеспечить безопасность и сохранять единство рядов стран-членов АСЕАН в самых сложных ситуациях и при любых условиях.

Главным итогом упорного и последовательного применения этого механизма странами АСЕАН стало постепенное превращение субрегиона ЮВА из «зоны конфликтов в зону мира и стабильности»¹⁵. Следует иметь в виду, что споры, трения и противоречия по

территориальным проблемам между Таиландом и Камбоджей, Сингапуром и Малайзией, Таиландом и Мьянмой, Малайзией и Таиландом до сих пор окончательно не сняты с повестки дня. Вместе с тем на современном этапе большинство из сохраняющихся территориальных споров в ЮВА признаются «слабым отголоском» этих же конфликтов периода 60-х и 70-х годов XX века. В большинстве своем на нынешнем этапе они относятся к категории конфликтов «низкой интенсивности», не представляющих угрозы экономическому развитию и региональной стабильности. Тем самым, по заключению видного американского политолога А. Ачария, страны АСЕАН «умели выстроить такую модель отношений, при которой сохраняющиеся между ними споры решаются исключительно мирными средствами и более не воспринимаются как способные представлять угрозу основам Ассоциации». Умение членов АСЕАН если не решать, то снижать уровень интенсивности существующих споров, по мнению эксперта, «является главным завоеванием Ассоциации, которое даёт основание считать её зарождающимся сообществом безопасности»¹⁶.

На фоне относительно устойчивой обстановки, сложившейся вокруг территориальных споров внутри самой АСЕАН, источником военно-политической нестабильности в зоне интересов на обозримую перспективу становится напряженность вокруг многостороннего спора по поводу ряда территорий в Южно-Китайском море (ЮКМ), которая подвергает серьёзному испытанию общую линию Ассоциации, сплоченность её рядов.

В число непосредственных участников многостороннего спора со стороны АСЕАН входят четыре государства – Вьетнам, Филиппины, Малайзия и Бруней. Ключевым участником конфликтной ситуации в ЮКМ – нечленом АСЕАН выступает Китай. США, формально не являясь стороной споров, также активно вовлечены в ситуацию через систему «оси и спиц»- оборонительных договоров с Филиппинами и Таиландом. Подобная конфигурация считается «наихудшим сценарием» для Ассоциации, которая «традиционно стремилась решать региональные проблемы в рамках самого региона без внешнего участия»¹⁷.

Современное состояние и перспективы взаимоотношений АСЕАН с «внерегиональными державами» в контексте ситуации в ЮКМ эксперты рассматривают в двух ракурсах. В широком плане анализируются последствия противостояния мировых и региональных держав в АТР, в первую очередь американо-китайского сопер-

ничества, его влияния на способность АСЕАН выполнять роль «эффективного менеджера» в политико-экономическом пространстве АТР. По заключению некоторых экспертов, в современных условиях проблема формулируется следующим образом: либо АСЕАН сможет «удержать рычаги управления процессами АТР перед лицом нарастающего давления со стороны мировых лидеров, либо будет отброшена на обочину как отработанный материал прошлого»¹⁸. В этой связи следует отметить, что в большинстве прогнозов перспективы АСЕАН оцениваются с осторожным оптимизмом. В частности, указывается, что на современном этапе в условиях взаимного недоверия и подозрительности, характерных для отношений ведущих мировых и региональных держав в АТР, «реальной альтернативы координирующей роли АСЕАН в этом регионе не существует»¹⁹.

Однако эффективное выполнение подобной задачи предполагает внесение изменений в подход АСЕАН по ряду ключевых моментов.

В первую очередь, по мнению ряда экспертов, членам АСЕАН следует пересмотреть повестку дня по проблемам региональной безопасности, отказаться от «бесполезных дискуссий» по сложным региональным проблемам АТР, таких как ситуация на Корейском полуострове, индо-пакистанский конфликт, обстановка в Тайваньском проливе, в отношении которых АСЕАН не располагает ни ресурсами, ни должным влиянием на участников. Вместо этого предлагается сосредоточить внимание на более близкой проблематике ЮВА и, в частности, поставить во главу угла своей деятельности на предстоящую перспективу проблему урегулирования ситуации в ЮКМ²⁰.

Предметно анализируется место и роль АСЕАН в ситуации в этом районе. Эксперты указывают на сложный противоречивый характер такого участия: как организация АСЕАН претендует на посредническую роль в урегулировании конфликта, в то время как члены АСЕАН - участники спора вовлечены в процесс конфликтного взаимодействия с другими сторонами, прежде всего с КНР. В связи с этим перед АСЕАН стоит сложная дилемма «поддержания баланса между поддержкой своих членов и должным учётом интересов Китая».²¹

По мнению экспертов, в данном случае определенного пересмотра требует и описанный выше подход АСЕАН к урегулированию спорных вопросов. Тактика ухода от решения спорных про-

блем, которая оказалась достаточно эффективной в отношении территориальных споров в рамках самой Ассоциации, в отношении ЮКМ не работает, о чем свидетельствует эскалация напряженности и периодически происходящие инциденты между участниками споров. Разработанные в АСЕАН проекты «региональных механизмов» урегулирования споров, таких как формирование в составе секретариата Ассоциации организационной структуры по урегулированию споров в виде Высокого совета, предоставление «добрых услуг» генеральным секретарём организации, остаются лишь на бумаге и требуют постепенного перевода в плоскость практических решений. По мнению экспертов, «проблема АСЕАН состоит не в нехватке инструментария по урегулированию спорных вопросов, а в трудности перенесения его на практику»²².

В этой связи обращается внимание на то, что подход к урегулированию споров, разработанный АСЕАН, несмотря на отмеченные узкие места, создает необходимый формат для возможного вовлечения Китая в переговорный процесс. Так, Договор о мире и сотрудничестве в ЮВА, участником которого является и КНР, предусматривает участие государств-нечленов АСЕАН в региональных процессах урегулирования споров на основе принципов невмешательства и мирного решения споров через упоминавшийся механизм Высокого совета²³. В таком варианте основной площадкой для последующих переговоров может стать Региональный Форум АСЕАН по безопасности, членом которого также является Китай.

Со своей стороны, КНР после выдвижения инициативы «Один пояс, один путь» сталкивается с необходимостью рассматривать проблему урегулирования в ЮКМ в увязке со своим мегапроектом. Как отмечается в аналитическом материале Института исследования проблем Юго-Восточной Азии (США), в принципе Пекин остаётся на прежней достаточно жесткой позиции в этом конфликте, и настаивает на неоспоримости своего суверенитета над большинством спорных территорий в качестве основы урегулирования. Одновременно он проявляет готовность предпринять шаги по снижению остроты противостояния, продвигает различные проекты совместного со странами АСЕАН освоения полезных ресурсов региона. Показательно, что наряду с активизацией двусторонних контактов с участниками конфликта из числа членов Ассоциации, в последнее время Пекин демонстрирует стремление использовать и «второй трэк» в виде многостороннего формата АСЕАН²⁴.

Прошедший год был отмечен рядом новых совместных усилий сторон в направлении урегулирования проблемы ЮКМ. Важным шагом стало утверждение министрами иностранных дел стран АСЕАН и Китая рамочного проекта Кодекса поведения сторон в ЮКМ, разработкой которого стороны занимаются 15 лет. Однако в целом проблема по-прежнему ждёт всеобъемлющего решения.

Таким образом, можно сделать общий вывод о том, что на фоне относительно устойчивой ситуации по территориальным проблемам в рядах самой АСЕАН, многосторонний спор по поводу принадлежности ряда спорных территорий в ЮКМ в обозримой перспективе остаётся одним из главных источников напряженности в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Эта комплексная международная проблема, затрагивающая национальные интересы ряда членов АСЕАН, призвана стать «горнилом» для испытания консолидированной позиции Ассоциации по вопросам урегулирования территориальных споров на зрелость и прочность.

¹ ASEAN Leaders' Declaration on the 50th Anniversary of ASEAN. 8 August 2017. http://asean.org/storage/2017/08/asean-leaders-declaration-on-the-50th-anniversary-of-asean-8-august-2017-final-pdf/

² Collins A. Security and Southeast Asia. Domestic, Regional and Global Issues, Viva Books Private Limited, New Delhi, 2005, P.127

³ См., Dispute Settlement in ASEAN, Centre for International Law, National University of Singapore, 2016, pp.1-3 // <https://cil.nus.edu.sg/dispute-settlement-in-asean/>

⁴ Байков А.А. Региональные варианты международной интеграции. // Современная мировая политика. Прикладной анализ. Ответ. ред. А.Д.Богатуров.-2-у изд.,испр. и доп.- М: Аспект Пресс. 2010.-с.575.

⁵ Amer R. The Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and Conflict Management: Approach, Achievements and Challenges. ISDP Papers, Stockholm, 2014, P.15

⁶ См. “The ASEAN Declaration (Bangkok Declaration), Bangkok, 8 August 1967” (<http://www.asean.org/news/item/the-asean-declaration-bangkok-declaration/> (дата обращения 14.09.2016))

⁷ “Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, 24 February 1976 – <http://www.asean.org/news/item/the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia-indonesia-24-february-1976-3/> (дата обращения 14.09.2016)

⁸ Amer R., Op.cit, p.17

⁹ Amer R. Expanding ASEAN's Conflict Management Framework in Southeast Asia: the Border Dispute Dimension/ Asian Journal of Political Science, Vol.6, No2 (1998), p.41

¹⁰ Op.cit., p.23.

¹¹ Acharya A. ASEAN 2030: Challenges of Building a Mature Political and Security Community. Asian Development Bank Institute Working Paper Series N 441, October 2013. p.7

¹² Acharya A. Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order, 2nd edition (Oxford and London: Routledge, 2009, p.30

¹³ “ASEAN 2025: Forging Ahead Together”, Jakarta: ASEAN Secretariat, November 2015, p.14.

¹⁴ Declaration of ASEAN Concord, ASEAN Secretariat, November 2015, p.3 (<http://www.asean.org/1216.htm>).

¹⁵ Kosandi M. Conflicts in South China Sea and China-ASEAN Economic Interdependence: A Challenge to Cooperation. ASEAN-Canada Research Partnership Working Paper Series, Working Paper No7, April 2014, P.9

¹⁶ Acharya A. ASEAN 2030: Challenges of Building a Mature Political and Security Community. Asian Development Bank Institute Working Paper Series N 441, October 2013. p.20

¹⁷ Kosandi M. Conflicts in South China Sea and China-ASEAN Economic Interdependence: A Challenge to Cooperation. ASEAN-Canada Research Partnership Working Paper Series, Working Paper No7, April 2014, P.9

¹⁸ Chalk P. ASEAN Ascending. Achieving “Centrality” in the Emerging Asian Order. Australian Strategic Policy Institute. March 2015.- p.27

¹⁹ Acharya A. ASEAN can survive great-power rivalry in Asia. East Asia Forum, 4 October, 2015 – <http://www.eastasiaforum.org/2015/10/04/asean-can-survive-great-power-rivalry-in-Asia>

²⁰ Там же

²¹ Kosandi M., Op.cit., p.12.

²² Acharya A. ASEAN 2030: Challenges of Building a Mature Political and Security Community. Asian Development Bank Institute Working Paper Series N 441, October 2013. p.20

²³ «2010 Third Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia”, Center for International Law, National University of Singapore <http://cil.nus.edu.sg/2010/2010-third-protocol-amending-the-treaty-of-amity-and-cooperation-in-southeast-asia>).

²⁴ Zhao Hong. The Maritime Silk Road and China- Southeast Asia Relations- Analysis. Institute of Southeast Asian Studies. Eurasia Review. July 12, 2015.