

©

*Канаев Е.А.*  
*НИУ ВШЭ, ИМЭМО РАН*  
*Бэ Бумки*  
*аспирант ИМЭМО РАН*

## **ИТР, МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ АСЕАН и МОРСКИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СПОРЫ СВА**

С осени 2017 г. мега-проект Индо-Тихоокеанский регион (ИТР) стал одной из наиболее обсуждаемых тем международной политики. В числе международных игроков, пристально отслеживающих эволюцию этой инициативы, – Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), которой проект ИТР дает больше поводов для беспокойства, чем для оптимизма.

Для Ассоциации ситуация усугубляется потенциально негативным синергетическим эффектом, вызванным как дальнейшим развитием проекта ИТР, так и эскалацией угроз азиатско-тихоокеанской безопасности, обсуждаемых на заседаниях асеаноцентричных диалоговых форматов. В числе таковых – морские территориальные споры в Северо-Восточной Азии (СВА).

### **ИТР как многосторонний проект**

Начало нарратива об Индо-Тихоокеанском регионе можно отнести к первой половине 2000-х гг., когда США, Австралия, Япония и Индия создали т.н. Четырехсторонний оборонный формат (ЧОФ) (*Quadrilateral Defense Cooperation, Quad*)<sup>1</sup>. Вашингтон, Токио, Канберра и Нью-Дели отработали практические направления сотрудничества при ликвидации последствий землетрясения и цунами, обрушившихся на Южную и Юго-Восточную Азию в декабре 2004 г., однако после оформления ЧОФ, что состоялось в мае 2007 г., его участники стали проводить военные маневры. Вместе с тем, уже в следующем году события внутренней политики Индии и Австралии вынудили «четверку» приостановить деятельность этого формата – как показало время, на целое десятилетие.

---

<sup>1</sup> В составе США, Японии, Австралии и Индии.

За этот период на международной арене АТР произошли существенные перемены. КНР начала реализацию мегастратегии «Один пояс, один путь» (впоследствии получившей название «Инициатива пояса и пути»), стала проявлять растущий интерес к ресурсам Африки и Антарктики, активизировала политику в отношении малых стран Индийского океана и южной части Тихого океана. Со своей стороны, участники приостановленного ЧОФ нарастили взаимные контакты, обновив нормативное и расширив содержательное пространство сотрудничества. Параллельно асеаноцентричные диалоговые форматы предлагали своим участникам, среди которых были государства «четверки», новые формы взаимодействия на пространствах двух океанов, наиболее ярким примером чего можно считать формирование новой диалоговой площадки – Совещания министров обороны (СМО) АСЕАН + 8. В этих условиях возобновление нарратива об ИТР стало вопросом времени.

Это произошло осенью 2017 г. Обращение Д. Трампа к теме Индо-Пасифики на саммите АТЭС в Дананге<sup>1</sup> связано, в первую очередь, с исчерпанностью, прежде всего – интеллектуальной, содержания американской политики «перебалансировки» в АТР. Предложение о формировании ИТР прозвучало параллельно с выходом Вашингтона из Транстихоокеанского партнерства, его поворотом к протекционизму, неспособности обновить подход к ядерной проблеме КНР и урегулированию афганского конфликта. Однако едва ли можно считать проект ИТР оптимальным решением.

Основная проблема – крайняя политизированность и нескрываемая антикитайская повестка проекта ИТР. В документах «четверки», – а это единственный на сегодняшний день институт сотрудничества на пространстве Индо-Пасифики – рефреном проходит мысль о недопустимости ревизии либерального международного порядка как основы международной стабильности. Из этого логично следует мысль о необходимости сдерживать Поднебесную, способную такую ревизию осуществить.

Не менее важная проблема состоит в отсутствии у ИТР прочного экономического фундамента. Фактически, вся экономическая логика индо-тихоокеанского нарратива заключается в

том, что воды двух океанов пропускают значительную часть международной торговли. По имеющимся оценкам, через Южно-Китайское море в 2016 г. проходило порядка 15 млн баррелей нефти ежедневно<sup>2</sup>. Однако у государств, расположенных на индо-тихоокеанском пространстве, нет производственно-сбытовых цепочек добавленной стоимости, устойчивых связей опыта реализации крупных совместных инфраструктурных проектов и институциональных механизмов сотрудничества, закрепленных в соглашениях о свободной торговле. Но главное – до сих пор нет понимания, будет ли осуществляться трансграничное инфраструктурное строительство, и если будет, кто, в каких объемах и на каких условиях станет его финансировать.

Наконец, у проекта ИТР нет институциональной основы и миссии. В качестве институтов не подходят ни асеаноцентричные площадки многосторонней дипломатии, ни переговорный формат Ассоциация стран бассейна Индийского океана (АСБИО). С точки зрения миссии важно то, что основная цель ИТР – сдерживать КНР на морях – не отвечает задаче расширения ЧОФ, решать которую так или иначе придется. Даже если отдельные страны – например, Вьетнам – поддадутся соблазну присоединиться к ЧОФ, усматривая в этом инструмент сдерживания Китая в Южно-Китайском море, остальные государства Тихого и Индийского океанов, скорее всего, не станут провоцировать недовольствие Поднебесной. Ведь до сих пор в состав ЧОФ не вошли Южная Корея, Филиппины и Таиланд – союзники США по альянсам в АТР.

Отдельным вопросом является адаптация к повестке формирующейся Индо-Пасифики уже существующих в АТР многосторонних форматов и инициатив. В числе таковых – Совещание министров обороны АСЕАН+8 и Восточноазиатский саммит. В этой связи возникает логичная дилемма: каким образом эту адаптацию осуществить, если проблема ЮКМ обостряется год за годом, а ЧОФ как многосторонняя инициатива изначально не предполагал участия Поднебесной?

Таким образом, содержательные, институциональные и нормативные пробелы в концептуализации проекта ИТР ставят ряд серьезных вопросов как перед его потенциальными участниками, так и сторонними наблюдателями. В числе последних

– АСЕАН, осуществляющая координацию площадок многостороннего диалога по вопросам азиатско-тихоокеанского сотрудничества.

### **Последствия для структур многосторонней дипломатии АСЕАН**

Констатируя, что Ассоциация не может обойти стороной проект ИТР, суммируем основные причины ее столь пристального интереса.

Во-первых, развитие проекта ИТР может лишить Ассоциацию статуса «движущей силы» азиатско-тихоокеанских многосторонних площадок, одновременно снижая их значимость в приоритетах партнеров АСЕАН. Главное состоит в том, что Ассоциация перестанет быть игроком, задающим параметры многосторонних переговоров на нейтральной и деидеологизированной основе. Последнее составляло основу идентичности АСЕАН с момента ее создания. В связи с этим заслуживает внимания точка зрения аналитиков стран ЮВА, что ИТР ознаменует «пост-асеановскую» реальность<sup>3</sup>.

Стремясь купировать такое развитие событий, Ассоциация действует на опережение, стремясь не только реагировать на формирование ИТР, но и по возможности участвовать в этом процессе. Это предполагает, как минимум, выработку единой позиции. Эту миссию взяла на себя Индонезия, что обусловлено как ее географическим положением и планами администрации Д. Видодо превратить страну в т.н. «глобальную морскую ось», так и имеющимся заделом: в начале 2010-х гг. М. Наталегава увязывал индо-тихоокеанский нарратив с формированием системы «динамического равновесия» АТР<sup>4</sup>.

Оценивая высказывания индонезийских официальных лиц по вопросам формирования ИТР, можно обоснованно утверждать: Джакарта не намерена поддерживать антикитайскую повестку ЧОФ. С другой стороны, явственно просматривается стремление Индонезии выстраивать политику АСЕАН с опорой на асеаноцентричные диалоговые форматы – АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС, усилив свои позиции неформального лидера Ассоциации<sup>5</sup>.

Вместе с тем, для полноценной реализации задуманного Ассоциации приходится учитывать как сложность поставленной задачи, так и ограниченность своих ресурсов для ее достижения. В числе вопросов, решить которые крайне сложно: каким образом выстраивать отношения с Китаем по проблеме Южно-Китайского моря, если эта акватория находится в центре будущей Индо-Пасифики, а проект ИТР и ЧОФ как его единственная на сегодняшний день институциональная основа были и остаются нацелены на сдерживание Поднебесной на морях? Подходят ли принципы сотрудничества АСЕАН для проведения практически-ориентированных мероприятий на пространстве ИТР, если таковые буксовали в менее обширном с географической точки зрения АТР? Как интегрировать в повестку ИТР стремление Ассоциации проводить мероприятия по наращиванию взаимосвязанности, если эта тема не присутствует в индо-тихоокеанском нарративе? И это лишь часть вопросов.

С точки зрения интеграции проекта ИТР в перспективные планы АСЕАН отметим: в будущем таковые будут концентрироваться на повышении конкурентоспособности Ассоциации, залогом чего станет расширение инфраструктурного строительства. Поскольку это обременительно для государств ЮВА в финансовом отношении, Ассоциация намерена привлекать инвестиции со стороны евразийских партнеров. Из таковых наибольшую значимость для АСЕАН имеет Китай, однако Ассоциация не может не понимать: намерения Поднебесной лишены альтруизма, и за инвестициями последуют требования об уступках по политическим вопросам.

В этом контексте Ассоциацию тревожит перспектива формирования китаецентричной системы «общей безопасности» на пространстве Евразии. Увязывая понятия «развитие» и «безопасность», Поднебесная нивелирует значимость как американских альянсов, так и асеаноцентричных диалоговых форматов. Следуя логике Пекина, первые не дают региону развития: выстраивая недружественное окружение вокруг Китая, США и их партнеры отвлекают ресурсы Поднебесной от потребностей экономики, тем самым негативно сказываясь на развитии соседних стран. Вторые не дают АТР безопасности: актуальные для региона проблемы обсуждаются на заседаниях

асеаноцентричных форматов из года в год на протяжении десятилетий, однако заметных результатов не достигнуто. И только Поднебесная, предлагая своим соседям возможности и инструменты развития, содействует укреплению их безопасности, которая носит, прежде всего, внутривосточное измерение<sup>6</sup>.

Становление и последующая эволюция китацентричной системы континентальной безопасности в контексте формирования Индо-Тихоокеанского региона важно для Ассоциации с той точки зрения, что она все явственнее становится заложником противоречий между крупными азиатско-тихоокеанскими игроками, тем самым теряя свою международную субъектность. В этих условиях едва ли можно ожидать от Ассоциации повторения ее «историй успеха» первой половины 1990-х – конца 2000-х гг., когда ее усилиями были созданы общерегиональные переговорные структуры по вопросам экономики, политики и безопасности АТР<sup>7</sup>. Произойдет, скорее, обратное: к Ассоциации как координатору этих форматов возникнут дополнительные критические вопросы.

Таковые будут обусловлены не только развитием проекта ИТР, но и «размораживанием» угроз безопасности, которые пока удается удерживать в контролируемых рамках. В их числе – морские территориальные споры в Северо-Восточной Азии.

### **Фактор морских территориальных споров в СВА**

Морские территориальные споры в Северо-Восточной Азии традиционно были вопросами, которых Ассоциация старалась избегать. Отдельные попытки обратиться к их рассмотрению АСЕАН предпринимала в начале 2010-х гг., однако оставила их после очередного обострения проблемы Южно-Китайского моря в 2013-2018 гг., переключившей внимание Ассоциации на приоритеты ЮВА.

Морские погранично-территориальные проблемы СВА представляют собой амальгаму застарелых исторических противоречий, подогреваемых националистическими настроениями и наложенных на изъяны американоцентричной и асеаноцентричной систем азиатско-тихоокеанской безопасности. С учетом совокупности этих факторов, каждый из которых взры-

воопасен сам по себе, новый виток эскалации этих проблем более чем вероятен.

Параллельно с нарративом об ИТР в 2017 – 2018 гг. конфликтная парадигма эволюции морских споров в СВА пошла по трем направлениям.

Во-первых, активизировалась военная составляющая политики втянутых в противостояние стран. Примером служат т.н. «теоретические учения», прошедшие в январе 2018 г. между США и Японией и предполагающие моделирование ситуаций по отражению вторжения КНР на острова Сенкаку<sup>8</sup>. Однако Токио и Вашингтон намерены перевести это в практическую плоскость уже в марте 2019 г.<sup>9</sup>. Ответом Китая можно считать появление в январе 2018 г. в омывающих острова Сенкаку водах китайской подводной лодки. Обострение отношений между государствами СВА, связанное с деятельностью их вооруженных сил, происходило между Японией и Южной Кореей и Южной Кореей и Китаем<sup>10</sup>.

Во-вторых, обстановка на морских пространствах СВА начинает все больше влиять на Южно-Китайское море. Напряженность в отношениях с Пекином и наращивание сотрудничества с Вашингтоном привели к тому, что японское участие в военных учениях в ЮКМ с сентября 2018 г. стало включать подводные лодки<sup>11</sup>.

Наконец, в-третьих, погранично-территориальные проблемы СВА накладываются на противоречия по историческим вопросам, создавая эффект мультипликатора. В начале 2017 г. правительство Японии заявило, что школьная программа будет включать материалы о принадлежности Японии островов Токто и Сенкаку<sup>12</sup>, что вызвало предсказуемо-негативную реакцию Сеула и Пекина.

В связи с этим стоит напомнить, что «Инициатива пояса и пути» будет иметь не только собственно экономический, но и политико-стратегический аспект. Таковой будет включать картографическую составляющую, т.е. пересмотр нынешних границ между Китаем и его соседями. Начало второго этапа реализации ИПП после проведения Форума пояса и пути в мае 2017 г. и обострение территориальных споров между Китаем и

его соседями в 2017-2018 гг. едва ли можно считать совпадением.

Если эволюция морских территориальных споров в СВА пойдет по конфликтному сценарию, последствия для проекта ИТР и АСЕАН едва ли будут благоприятными.

Прежде всего, систематическое обострение морских территориальных споров может изменить нынешнюю ситуацию, при которой Северо-Восточная Азия продолжает оставаться географической и политической периферией ИТР. Учитывая традиционно непростые отношения между государствами азиатского северо-востока, прежде всего – Японии и Китая, рост значимости СВА для Индо-Пасифики принесет дополнительный конфликтообразующий фактор в отношения между расположенными там странами. Едва ли это отвечает интересам Ассоциации как координатора многосторонних диалоговых механизмов АТР.

Во-вторых, можно ожидать нового противостояния КНДР и РК в районе их морской границы – Северной разделительной линии. Общая конфликтность международной среды по мере формирования ИТР так или иначе будет проецироваться на отношения между государствами Корейского полуострова. Соответственно, центробежные тенденции в межкорейском диалоге весны-осени 2018 г. могут сойти на нет. Это отразится на безопасности не только собственно СВА, но и АТР в целом, попутно вызвав критику Ассоциации как координатора единственного на сегодняшний день азиатско-тихоокеанского диалогового формата, в работе которого принимает участие КНДР, – Регионального форума АСЕАН.

В-третьих, в АТР, по крайней мере – в Северо-Восточную Азию, могут сместиться американо-российские противоречия. Нынешнее состояние относительного спокойствия в российско-японских отношениях может нарушиться эскалацией проблемы Южнокурильских островов, целенаправленное «раскачивание» которой Вашингтоном, учитывая особенности его современной политики и настроения элит, не представляется чем-то невероятным. Военно-стратегическая значимость этих территорий говорит в пользу такого решения: Сахалин и Южные Курилы формируют естественную оборонительную инфраструктуру

Тихоокеанской России, а через незамерзающие проливы Фриза и Екатерины корабли Тихоокеанского флота РФ имеют круглогодичный выход на океанские пространства. Если к этому добавить, что ключевые базы и пункты стратегического назначения США находятся в Северо-Восточной Азии, то желание Вашингтона ограничить свободу маневра России и возможность это практически подкрепить нельзя недооценивать. В случае реализации этого сценария на АТР, остающийся относительно изолированным от глобальных пертурбаций именно усилиями асеаноцентричных диалоговых форматов, будет процветать глобальная нестабильность с негативными последствиями для АСЕАН, одновременно проводящей апгрейд своих институтов сотрудничества и прорабатывающей возможности усилить свое влияние на процессы глобального развития.

В общем и целом, вероятная эскалация морских территориальных споров СВА способна самым негативным образом сказаться на интересах Ассоциации. Это приведет к ее утрате статуса игрока, координирующего многосторонние обсуждения проблем азиатско-тихоокеанской безопасности и усилению конфликтной составляющей в отношениях между участниками формирующейся Индо-Пасифики, которые являются и будут оставаться важными для Ассоциации партнерами.

### **Выводы**

Становление и развитие проекта Индо-Тихоокеанский регион формирует для Ассоциации принципиально новую реальность. Ее можно представить как «регионализм без регионализации»: за многие годы и десятилетия до создания институтов сотрудничества выстраивалось и отлаживалось многовекторное экономическое взаимодействие между самыми разными хозяйствующими субъектами. По мере дальнейшего развития повестки ИТР экономизация международных отношений как привычная для АСЕАН реальность будет продолжать размываться.

Эскалация морских территориальных споров СВА может закрепить негативную для Ассоциации тенденцию, при которой ее партнеры будут все меньше нуждаться в ее услугах. Наложившись на формирование ИТР, это приведет к еще большей поляризации международной среды, в которой дей-

ствует Ассоциация, лишая ее пространства для политического и дипломатического маневра.

Малоприятным, но закономерным итогом станут негативные последствия не только для Ассоциации и ведомых ее усилиями переговорных форматов, но и для условий наступления Азиатского века. Бесспорным активом асеаноцентричных диалоговых площадок остается нейтральный и инклюзивный характер обсуждений актуальных для АТР вопросов, чего не происходит в других регионах, в частности, в Европе. Соответственно, Азиатский век может состояться только с участием Ассоциации, которой необходима консолидирующая повестка сотрудничества с партнерами. Едва ли что-то подобное подразумевает эволюция проекта ИТР, подогреваемая нарастанием конфликтности вокруг морских территориальных споров СВА.

---

<sup>1</sup> Remarks by President Trump at APEC CEO Summit. Da Nang, Vietnam. The White House. 10 November 2018. URL: // <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>

<sup>2</sup> More Than 30% of Global Maritime Crude Oil Trade Moves through the South China Sea. US Energy Information Administration. August 27, 2018. URL: // <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=36952>

<sup>3</sup> Lee J. The “Free and Open Indo-Pacific” and Implications for ASEAN. Trends in Southeast Asia. N. 13. P. 28. URL: // [https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TRS13\\_18.pdf](https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/TRS13_18.pdf)

<sup>4</sup> Natalegawa M. An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific. The Jakarta Post. 20 May 2013. URL: // <http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/20/an-indonesian-perspective-indo-pacific.html>

<sup>5</sup> Introducing the Indo-Pacific Concept, Indonesia Set the Tone at the East Asia Summit. 6 August 2018. Ministry of Foreign Affairs. Republic of Indonesia. URL: // <https://www.kemlu.go.id/en/berita/Pages/Introducing-the-Indo-Pacific-Concept,-Indonesia-Set-the-Tone-at-the-East-Asia-Summit.aspx>; President Jokowi: Indo-Pacific Cooperation Should be Inclusive and Promote ASEAN Centrality. Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. 28 April 2018. URL: // <http://setkab.go.id/en/president-jokowi-indo-pacific-cooperation-should-be-inclusive-and-promote-asean-centrality-3/>; Marsudi R. Indonesia: Partner for Peace, Security, Prosperity. The Jakarta Post. 11 January 2018.

URL: // <http://www.thejakartapost.com/academia/2018/01/10/full-text-indonesia-partner-for-peace-security-prosperity.html>

<sup>6</sup> Подробнее см.: Канаев Е.А., Сигутина А.Н. Японо-американский альянс и проблема Южно-Китайского моря: последствия для азиатско-тихоокеанской безопасности. // Юго-Восточная Азия: актуальные проблемы развития. 2017. № 34. С. 62-63.

<sup>7</sup> Подробнее см.: Канаев Е.А. Пятидесятилетний юбилей АСЕАН: «истории успеха» и их ресурсы. М.: ИМЭМО РАН, 2017.

<sup>8</sup> Japan, US Held First 'Senkaku Defense' Drills in Jan. the Nation. 5 November 2018. URL: // <https://nation.com.pk/05-Nov-2018/japan-us-held-first-senkaku-defense-drills-in-jan>

<sup>9</sup> China Should Keep an Eye on US-Japanese Military Plans in E China Sea – Scholar. Sputnik. 7 November 2018. URL: //

<https://sputniknews.com/analysis/201811071069567053-china-japan-us/>

<sup>10</sup> Lawmakers Visit Dokdo Islets, Denounce Japan's Territorial Claim.

Yonhap News. 22 October 2018. URL: //

<http://english.yonhapnews.co.kr/news/2018/10/22/0200000000AEN20181022007900315.html>; Japan Protests South Korean Military Drills Near Contested Islands. CNN. 18 June 2018. URL: //

<https://edition.cnn.com/2018/06/18/asia/south-korean-military-drills-disputed-islands-intl/index.html>; Chinese Spy Plane Crosses South Korean Airspace without Notice. Defense-Aerospace. 29 October 2018. URL: //

<http://www.defense-aerospace.com/articles-view/release/3/197185/chinese-spy-plane-enters-s.-korean-airspace.html>

<sup>11</sup> Japanese Submarine Conducts First Drills in South China Sea. Reuters. 17 September 2018. URL: // <https://www.reuters.com/article/us-japan-southchinasea-submarine/japanese-submarine-conducts-first-drills-in-south-china-sea-idUSKCN1LX07S>

<sup>12</sup> Aoki M. New Education Ministry Guidelines to Urge Schools to Teach that Senkakus, Takeshima Belong to Japan. The Japan Times. 14 February 2017.

URL: // <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/02/14/national/new-education-ministry-guidelines-urge-schools-teach-senkakus-takeshima-belong-japan/#.W-66FzgzaUk>