

©

Рогожина Н.Г.
ИМЭМО РАН

АСЕАН – РЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО в БОРЬБЕ с ТЕРРОРИЗМОМ

Угроза терроризма в регионе сохраняется. Подтверждением этому служат следующие факты: захват боевиками ИГИЛ в 2017 г. Марави, расположенного на острове Минданао на юге Филиппин и сохраняющаяся там опасность активизации их сторонников; серия терактов в г. Сурабая в Индонезии в мае 2018 г. Министр обороны Индонезии Рямизард Рякуда считает, что сегодня приходится иметь дело с террористами «третьего поколения» – боевиками ИГИЛ, возвратившимися на родину. И они, по его мнению, могут спровоцировать широкомасштабный кризис в регионе и повлиять на региональную безопасность в ближайшей перспективе. Угроза исходит от террористических групп, которые будут действовать на всем региональном пространстве, координируя свою деятельность и распространяя экстремистскую идеологию on-line. То, что терроризм в регионе имеет сегодня транснациональный характер, ставит перед странами ЮВА новые задачи.

Министр обороны Индонезии выделил две ключевые проблемы, на которые необходимо сконцентрировать внимание. Первая – это боевики ИГИЛ, которые прошли военную подготовку и получили навыки осуществления террористических атак. Они идеологически мотивированы и имеют доступ к международным террористическим сетям,

Вторая проблема – распространение идеологического влияния ИГИЛ. Пример – серия скоординированных террористических атак в Сурабая в мае 2018 г., в осуществлении которых приняли участие целые семьи, в том числе женщины и дети. Это – новое явление, с которым ранее не приходилось сталкиваться, и свидетельство того, что терроризм в регионе вступил в новую фазу своего развития.

Появление транснационального терроризма актуализирует задачу по укреплению регионального сотрудничества в борьбе с ним. То, что это необходимо, признается всеми странами АСЕАН и ещё раз было ими подтверждено на встрече министров обороны в октябре 2018 г. Но одно дело декларация о намерениях, другое – реальные действия.

В связи с этим правомерно задаться вопросом, может ли АСЕАН как организация регионального взаимодействия активно противодействовать угрозе терроризма?

Наличие необходимой правовой базы и организационной структуры позволяет говорить о том, что АСЕАН способна справиться с этой задачей. В 2001 г. была принята Декларация стран АСЕАН по осуществлению совместных действий в борьбе с терроризмом, в 2007 г. - Конвенция АСЕАН по борьбе с терроризмом (АССТ), а в 2009 - план совместных действий по борьбе с терроризмом. В 2002 г. была проведена первая встреча министров обороны стран АСЕАН по проблеме терроризма, а с 2015 г. прободного рода мероприятия стали носить регулярный характер.

В то же время факты говорят о том, что АСЕАН как региональный институт до последнего времени реагировал пассивно на угрозу транснационального терроризма. Деятельность организации по ее предотвращению сводилась в основном к проведению встреч и принятию заявлений о намерении налаживать контртеррористическое сотрудничество, что однако не сопровождалось осуществлением конкретных мер с учетом новой ситуации. Роль АСЕАН в борьбе с терроризмом ограничивалась включением этой проблематики в повестку регионального взаимодействия¹.

Можно выделить ряд факторов, мешающих налаживанию реального контртеррористического взаимодействия между странами.

Медлительность и бюрократические проволочки в реализации согласованных решений. Хотя ещё в 2007 г. была принята региональная Конвенция по борьбе с терроризмом, призванная стать основой для координаций национальных действий, однако процесс её ратификации завершился только в 2013 г. Хотя ее принятие, бесспорно, является шагом вперед в укреплении регионального контртеррористического сотрудничества, однако отсутствие в этом правовом документе механизма контроля за его выполнением, снижает эффективность его применения на практике. По оценкам Контртеррористического комитета при Совете Безопасности Организации Объединенных Наций (2016 г.), Конвенция АСЕАН по борьбе с терроризмом 2007 г. и соответствующий План действий 2009 г. не были в полной мере реализованы².

Затягивание с вступлением в силу этой конвенции – следствие основополагающего принципа действия АСЕАН - *невмешательство во внутренние дела стран, участниц организации*³. Отсюда и доминирование «мягкого права»⁴ в формировании законодательной

основы регионального сотрудничества в борьбе с терроризмом, что исключает возможность оказания давления на участников этого процесса.

Асеановский способ принятия решений, основанный на консенсусе, означает одно – открытое вмешательство в дела соседнего государства, даже если там возникает угроза для собственной безопасности, исключено. Борьба с терроризмом считается внутренней проблемой. А это означает, что оказание помощи соседнему государству возможно только по его просьбе⁵. АСЕАНовский принцип невмешательства во внутренние дела другого государства применительно к сфере борьбы с терроризмом сегодня подвергается все большей критике⁶. Заложенное в нем признание приоритетной роли национального государства в осуществлении этой деятельности противоречит выполнению задачи по предотвращению угрозы транснационального терроризма.

Мешают координации действий и существующие между странами различия в подходах к борьбе с терроризмом. Эти различия проявляются как на законодательном уровне, так и в тактике проведения контртеррористических операций. И как следствие этого – отсутствие возможности для гармонизации национальных контртеррористических стратегий.

Осложняет региональное сотрудничество и сохраняющиеся пограничные споры между Малайзией и Филиппинами, взаимное недоверие к действиям полицейских по обе стороны границы, что облегчает свободное перемещение боевиков, оружия и наличных средств между странами. И главное, в АСЕАН до последнего времени не обращали должного внимания на осуществления превентивных мер.

Ко времени появления реальной угрозы распространения транснационального терроризма в АСЕАН отсутствовала разработанная региональная контртеррористическая стратегия. Поэтому к скоординированному ответу на новый вызов терроризма она как региональная организация взаимодействия оказалась неподготовленной. АСЕАН не смогла стать доминирующей силой в координации национальных политик в сфере борьбы с терроризмом. Взаимодействие между странами осуществлялось как правило, на двухсторонней основе.

Захват г. Марави боевиками ИГИЛ в мае 2017 г. послужил катализатором роста заинтересованности стран АСЕАН в координации контртеррористических действий, убедив их в том, что в оди-

ночку справиться с новым поколением исламских экстремистов невозможно. Власти Филиппин открыто признали, что не способны самостоятельно решить проблему активизации терроризма. И ответная реакция стран АСЕАН последовала незамедлительно: они выразили готовность оказать Филиппинам гуманитарную и другую помощь в противодействии угрозе транснационального терроризма. Сингапур, например, предложил предоставить дроны для сбора информации и осуществления наблюдения за захваченной террористами территорией, а также содействие в подготовке военнослужащих для проведения военных операций в городских условиях. В Сингапуре для этих целей создана специальная тренировочная база.

Уже в июне 2017 г. в Маниле, столице Филиппин, встретились руководители министерств иностранных дел, обороны и полиции для обсуждения вопроса, как противодействовать росту терроризма в регионе. Участники встречи пришли к согласованному мнению о необходимости укрепления взаимодействия в искоренении причин экстремизма, включая такие проблемы как бедность, наркотики, преступность и социальная несправедливость. Страны договорились о налаживании сотрудничества в сфере обмена информацией и разведывательными данными между службами безопасности и о необходимости обновления и реализации всех имеющихся соглашений, касающихся борьбы с терроризмом и насильственным экстремизмом, с целью проведения сопоставительного анализа национальных законов о борьбе с терроризмом для усиления правовой базы контртерроризма.

По мнению Б. Мендоза, президента Института мира и исследований в области терроризма и насилия на Филиппинах, ответом на угрозу транснационального терроризма должно стать укрепление взаимодействия не только в сфере разведки, но и в проведении совместных операций. Однако коллективное использование военных частей может «задеть за живое» основополагающий принцип АСЕАН – невмешательство во внутренние дела другого государства⁷.

Для налаживания взаимодействия между странами в борьбе с терроризмом стали активно использоваться такие платформы АСЕАН как встречи министров обороны (ADM) и министерские встречи по проблеме транснациональной преступности (АММТС). Был принят обновленный Всеобъемлющий план действий АСЕАН по борьбе с терроризмом и создана новая переговорная площадка -

Специальная встреча министров стран АСЕАН по проблеме роста радикализма и воинствующего экстремизма (SAMMRRVE).

И в отличие от прошлых лет страны, входящие в эту региональную организацию, перешли от деклараций о намерениях к осуществлению конкретных инициатив по созданию новой архитектуры безопасности в борьбе с угрозой терроризма в регионе.

Первым шагом в этом направлении стало проведение совместного с участием представителей Малайзии, Индонезии и Филиппин патрулирования пограничных морских территорий в целях предотвращения распространения вооруженного конфликта (лето 2017 г.). А с октября 2017 г. в зону совместного патрулирования вошло и воздушное пространство. Было заключено соответствующее соглашение о сотрудничестве. В качестве наблюдателей были приглашены Сингапур и Бруней.

Однако, как заметил министр обороны Сингапура Н Эн Хэнь, «совместное патрулирование – хорошее начало. Но мы отдаем себе отчет в том, что предстоит еще много сделать. Обмен информацией и разведывательными данными – сфера особого приоритета»⁸. Сингапур предложил воспользоваться своим центром обработки данных для облегчения процесса обмена информацией.

На пятой встрече министров обороны стран АСЕАН со своими партнерами по диалогу в октябре 2018 г. была достигнута договоренность об укреплении сотрудничества в борьбе с терроризмом, что включает следующие направления - обмен информацией, разведывательными данными, опытом, персоналом, ресурсами, осуществление подготовки кадров. При этом главное внимание, по мнению министра обороны Индонезии Рямизарда Рякуда, следует уделять созданию действенной платформы по обмену разведанными с тем, чтобы вычислять боевиков, определять наличие их лагерей, отслеживать их информационные каналы.

Конкретные действия в этом направлении уже осуществляются. По инициативе Индонезии запущена программа под названием «Наши глаза». Её цель - институализировать механизм обмена разведывательными данными.

Сингапур вышел с инициативой создания новой региональной платформы 3R (*Resilience, Response and Recovery – Устойчивость, Ответ и Восстановление*). Её задача - стимулировать осуществление региональных действий с целью оптимизации ресурсов и повышения качества работы по трем направлениям: предотвращение террористической деятельности, укрепление и наращивание нацио-

нального контртеррористического потенциала, восстановление после террористической атаки. Подчеркивается необходимость дальнейшего расширения сотрудничества в практической плоскости. Программа 3R направлена на создание механизма устойчивости региона к угрозе терроризма путем обмена информацией и противодействия распространению экстремистских взглядов. Повысить способность АСЕАН к ответным действиям предполагается за счет укрепления институциональной основы борьбы с терроризмом на национальном уровне и проведения совместных операций в том числе и после теракта, что также становится сферой регионального взаимодействия⁹.

Борьба с терроризмом в ЮВА сегодня направлена не только на пресечение деятельности террористических ячеек, но и на предотвращение распространения исламской радикальной идеологии. в основном посредством использования коммуникационных технологий. Стоит признать, что пока АСЕАН проигрывает ИГИЛ в проведении пропагандистской и агитационной кампании в on-line.

Некоторые меры в этом направлении уже предпринимаются. Определенный опыт в осуществлении контрпропаганды и перевоспитании радикально настроенных мусульман имеется. Уже несколько лет функционирует Региональный центр ЮВА по контртерроризму (Regional Centre for Counter Terrorism (SEARCCT)), который в основном занят обучением населения, подготовкой персонала, проведением исследований, использованием киберпространства для дерадикализации мусульман.

Сейчас в Малайзии запущена новая программа RDC3 - Региональный цифровой коммуникационный центр по контрпропаганде (Regional Digital Counter-Messaging Communication Centre). Он в основном использует материалы, подготовленные Департаментом развития ислама в Малайзии.

В Сингапуре образована новая структура - Группа религиозной реабилитации (Religious Rehabilitation Group -RRG), которая ведет активную борьбу с распространением исламистских радикальных настроений в обществе на низовом уровне посредством оказания консалтинговых услуг, распространения литературы, подготовленной исламоведами, проведением конференций и социально-ориентированных программ¹⁰.

Вопрос в том, достаточно ли эффективны эти программы и платформы для противостояния влиянию радикальной исламистской идеологии. Согласно опросу общественного мнения, прове-

денного среди студентов университетов в Малайзии, каждый пятый из реципиентов (21%) считает, что терроризм является эффективной стратегией для достижения цели. По мнению 7% студентов, терроризм не является незаконным и неэтичным действием. Хотя эта цифра незначительная, тем не менее этих 7% молодых людей могут создать большие проблемы государству. Большинство выпускников малазийских университетов (65,34%) причисляют себя к объектам экстремистской пропаганды. Большая часть из них считает для себя возможным перейти от экстремистских радикальных взглядов к совершению террористического акта¹¹.

Сегодня многие эксперты по контртерроризму приходят к мнению, что для противодействия воинствующему экстремизму необходимо задействовать такие инструменты влияния на молодежь как повышение уровня ее образования и обучение ее компьютерной грамотности. Именно эта группа населения крайне уязвима к восприятию экстремистской идеологии.

Страны АСЕАН отличаются между собой по своим возможностям (законодательным, институциональным, оперативно-тактическим) противодействовать угрозе распространения терроризма. Задача, стоящая сегодня перед ними – выявить свои слабые звенья и извлечь для себя уроки из удачного опыта других стран. Именно эту цель и преследовал проведенный в Сингапуре в октябре 2018 г. региональный симпозиум по борьбе с терроризмом с участием представителей экспертного сообщества и силовых ведомств.

Несмотря на очевидную необходимость расширения регионального сотрудничества в рамках АСЕАН по предотвращению угрозы транснационального терроризма, основная ответственность лежит на самих странах, а региональное взаимодействие призвано лишь помочь им в этой деятельности.

¹ Tan See Seng and Hitoshi Nasu. “ASEAN and the Development of Counter-Terrorism Law and Policy In Southeast Asia // *UNSW Law Journal*, Vol. 39 No.3 (2016):pp.1219-1238.

² Marguerite Borelli. ASEAN Counter-terrorism Weaknesses //Counter Terrorist Trends and Analyses. Issue 9, September 2017. P.16.

³ Benedetta Di Matteo. ASEAN’s anti-terror coordination problem. October 16, 2017. Available at <https://globalriskinsights.com/2017/10/asean-anti-terror-coordination-problem/> (дата обращения 25.03 2019).

⁴ Tan See Seng and Hitoshi Nasu. “ASEAN and the Development of Counter-Terrorism Law and Policy In Southeast Asia // *UNSW Law Journal*, Vol. 39 No.3 (2016) P.1220.

⁵ Marguerite Borelli. ASEAN Counter-terrorism Weaknesses –//Counter Terrorist Trends and Analyses. Volume 9, Issue 9, September 2017. P.14

⁶ Aya Lowe. Time for ASEAN to unite against the threat of homegrown terrorism? 4 Aug 2017. Available at <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/time-for-asean-to-unite-against-the-threat-of-homegrown-9089272> (дата обращения 15.13.2019)

⁷ Aya Lowe. Time for ASEAN to unite against the threat of homegrown terrorism? 4 Aug 2017. Available at <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/time-for-asean-to-unite-against-the-threat-of-homegrown-9089272> (дата обращения 15. 03. 2019).

⁸ Chen Zixian. “Greater ASEAN-US cooperation in counter-terrorism, maritime security & disaster relief.” *CyberPioneer*, Singaporean Ministry of Defence. October 2, 2016. Available at https://www.mindef.gov.sg/imindef/resourcelibrary/cyberpioneer/topics/articles/news/2016/oct/02oct16_news.html

⁹ Rohan Gunaratna. Counterterrorism: ASEAN Militaries’ Growing Role. RSIS commentary No. 042 – 13 March 2018.

¹⁰ See Religious Rehabilitation Group (RRG). Available at <https://www.rrg.sg/about-rrg> (дата обращения 15. 03. 2019).

¹¹ 1 in 5 Malaysian undergrads finds terrorism an effective tool for achieving objectives: Survey July 27, 2018 Available at <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/1-in-5-malaysian-undergrads-feels-terrorism-an-effective-tool-for-achieving-objectives> (дата обращения 15. 03. 2019)