

©

Бэ Бумки
аспирант ИМЭМО РАН

АСЕАНОЦЕНТРИЧНЫЕ ДИАЛОГОВЫЕ ФОРМАТЫ И ЭВОЛЮЦИЯ МОРСКИХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ СПОРОВ СВА В КОНТЕКСТЕ БОЛЬШОЙ ЕВРАЗИИ

Одной из тенденций, определяющих контуры современной мировой политики, стало складывание «новой биполярности». Один из ее полюсов объединяет США и их союзников, в то время как другой представляет собой формирующееся пространство Большой Евразии¹. Последнее может быть институционально оформлено посредством синергии форматов АСЕАН, ШОС и ЕАЭС при последующем подключении ЕС. Китайский проект Инициатива пояса и пути (ИПП) будет играть одну из ключевых ролей в целенаправленной реализации евразийского проекта. Государства Северо-Восточной Азии (СВА), не входящие ни в АСЕАН, ШОС и ЕАЭС, ни в проект ИПП, остаются за бортом этих процессов.

Констатируя, что без подключения государств азиатского северо-востока евразийский проект не сможет полноценно состояться, отметим и высокий уровень конфликтности в отношениях между основными странами СВА. Он вызван, помимо прочих факторов, застарелыми территориально-пограничными спорами на морях.

Современная ситуация является уникальной с точки зрения возможностей асеаноцентричных диалоговых форматов – Регионального форума АСЕАН (АРФ), Совещания министров обороны (СМО) АСЕАН+8 и Восточноазиатского саммита (ВАС) подключить страны СВА к процессам складывающегося евразийского сотрудничества и одновременно – реально содействовать снижению остроты морских территориальных проблем азиатского северо-востока.

Асеаноцентричные диалоговые форматы по вопросам безопасности: исчерпание повестки

Начало формирования «треугольной» асеаноцентричной системы безопасности на основе сотрудничества, представлен-

ной в настоящее время форматами АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС, пришлось на первые пост-биполярные годы. Сокращение американского военного присутствия в АТР, неясные перспективы политики новой России, растущий запрос Японии на повышение своего участия в решении региональных проблем и напористая политика Китая в Южно-Китайском море (ЮКМ) подталкивали Ассоциацию к своевременному и адекватному отклику. Таковым стало формирование Регионального форума АСЕАН, назначение которого виделось Ассоциации и ее партнерам в проведении мониторинга развития региональной обстановки и выработке общего видения существовавших угроз.

Выступая в качестве первого «угла» асеаноцентричной системы и объединяя 26 государств и Европейский союз², АРФ представляет собой площадку, где взаимодействуют Ассоциация и практически все ее партнеры. Деятельность АРФ включает как взаимодействие на уровне министров иностранных дел или иных высокопоставленных представителей внешнеполитических ведомств участников переговоров, так и экспертно-аналитический трек.

АРФ был и остается ориентирован на решение проблем политического и отчасти военного характера для формирования более предсказуемых отношений между региональными игроками. Основным направлением сотрудничества выступает противодействие нетрадиционным угрозам безопасности.

Практические результаты деятельности АРФ едва ли впечатляют. Несмотря на многократные обсуждения актуальных проблем азиатско-тихоокеанской безопасности, они далеки от своего разрешения. Не привели эти обсуждения и к гармонизации отношений между ведущими азиатско-тихоокеанскими акторами.

Другой «угол» асеаноцентричной многосторонней диалоговой системы представлен Совещанием министров обороны (СМО) АСЕАН+8. Его создание отразило стремление Ассоциации диверсифицировать направления сотрудничества с партнерами по диалогу для более эффективного решения вопросов безопасности ЮВА. Хотя первоначально АСЕАН планировала развивать такое сотрудничество собственными усилиями, что подтверждало создание Совещания министров обороны

АСЕАН в 2006 г., впоследствии она скорректировала свою стратегию, пригласив к такому сотрудничеству внерегиональных партнеров.

Основная причина этого шага заключалась в стремлении государств «десятки» устранить намечавшиеся нежелательные для АСЕАН тенденции. Политика Китая в ЮКМ после подписания Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море 2002 г. побуждала Ассоциацию уравновесить политику КНР сотрудничеством с другими крупными игроками АТР. Предложения Австралии и Японии о формировании Азиатско-тихоокеанского сообществ в 2008-2009 гг. грозили лишить Ассоциацию ее основного внешнеполитического актива — права определять повестку и параметры развития многостороннего диалога по актуальным региональным проблемам.

Объективный предел возможностей СМО АСЕАН+8 стал очевиден спустя несколько лет после ее создания. Причина состояла в том, то эти заседания не только не способствовали снижению остроты комплекса проблем, связанных с ЮКМ, но и, фактически, раскачали их еще больше. Отказ участников Куала-Лумпурской сессии СМО АСЕАН+8 принять итоговую декларацию на фоне обострения китайско-американского соперничества в ЮКМ осенью 2015 г. служит тому подтверждением.

Не менее важная причина такова, что повестка СМО вышла на максимум своих возможностей в 2013 г., когда в основном был сформирован ее институциональный каркас и апробированы направления сотрудничества. Следующий шаг должен был заключаться в крупной «истории успеха», которой было призвано стать снижение остроты проблемы ЮКМ. Результат, как продемонстрировали события 2015 г., когда участники СМО АСЕАН+8 не приняли итоговую декларацию по причине разногласий из-за ЮКМ, оказался прямо противоположным.

В целом, в контексте деятельности СМО АСЕАН+8 просматривается намеренная попытка Ассоциации, как его координатора, дистанцироваться от наиболее чувствительных аспектов проблемы ЮКМ, а также в целом от территориально-пограничных проблем, в том числе в отношениях между государствами СВА.

Восточноазиатский саммит (ВАС), созданный в 2005 г., выступает «вершиной» асеаноцентричной системы безопасности на основе сотрудничества. По замыслу создателей ВАС, присутствие на его заседаниях глав государств и правительств наиболее влиятельных государств АТР позволит ему определять параметры формирования стратегической среды региона и тенденции его развития.

В реальности повестка ВАС с самого начала стала конкурентной. Еще до образования саммита вопрос о составе его участников, фактически, подрывал основу для сотрудничества на устойчивой, долгосрочной, а главное — консолидирующей основе. Отсюда — конкурирующие друг с другом проекты Китая и Японии — Зона свободной торговли Восточной Азии (*East Asia Free Trade Area – EAFTA*) и Всеобъемлющее экономическое партнерство в Восточной Азии (*Comprehensive Economic Partnership in East Asia – CEPFA*). Укрепление связей между американскими союзниками во второй половине 2000-х — середине 2010-х гг. и обострение китайско-американских противоречий по проблеме ЮКМ усилили поляризацию ВАС уже по политическому треку.

Восточноазиатский саммит является, возможно, одной из самых переоцененных международных диалоговых площадок. Спустя двенадцать лет после его образования не появилось *ни одного* (выделено нами — Б.Б.) серьезного достижения, которое Саммит мог бы занести себе в актив.

Суммируя основные результаты деятельности асеаноцентричного треугольника по вопросам безопасности, подчеркнем два момента. Первый из них — недостаточное внимание, уделяемое проблемам азиатского северо-востока. Участники АРФ и ВАС первоначально «проаутсорсили» ситуацию в СВА шестисторонними переговорами, резонно полагая, что снижение остроты северокорейской ядерной проблемы окажет общий позитивный эффект на состояние безопасности в субрегионе. После китайско-американской полемики по вопросам о ЮКМ море на индонезийской сессии ВАС и последующим отказом министров иностранных дел АСЕАН принять совместную декларацию в 2012 г. Ассоциация стала концентрироваться в первую очередь на проблемах ЮВА. Активизация угрозы международ-

ного терроризма в ЮВА в 2015-2017 гг. еще больше усилила нацеленность Ассоциации на решение проблем «своего» субрегиона.

Вторая причина состоит в том, что асеаноцентричный «треугольник» безопасности на основе сотрудничества не имеет экономического фундамента. Ранее созданные форматы — например, Многосторонняя инициатива Чианг Май или Восточноазиатский резервный рисовый фонд — не включают страны Южной Азии и Южной части Тихого океана, а также Россию и США. Основным перспективным проектом Ассоциации — Всеобъемлющее региональное экономическое партнерство (ВРЭП) едва ли будет развиваться бесконфликтно вследствие сохраняющихся серьезных противоречий между его участниками по политическим и экономическим вопросам.

В общем и целом, асеаноцентричные диалоговые форматы нуждаются в новой миссии и обновленной повестке. Обе должны как учитывать наработанный к настоящему времени опыт Ассоциации по части координации многостороннего диалога, так и вписать его в современные глобальные тенденции.

Отклик АСЕАН и его евразийское измерение

Предлагая пути решения накопившихся проблем, эксперты Ассоциации учитывают современный контекст их развития. Таковой формирует политика администрации Д. Трампа и перспектива снижения интереса Вашингтона к ЮВА, фактический отказ участников проекта ТТП от его реализации и китайская Инициатива пояса и пути (ИПП).

Констатируя необходимость обновления параметров сотрудничества Ассоциации, ее эксперты все чаще обращаются к евразийскому контексту³. Подчеркивается потребность в интеграции АСЕАН в формирующееся евразийское пространство как залог диверсификации политики АСЕАН, а следовательно, — повышения ее эффективности в новых международных условиях. Это связано с объективно стоящей перед АСЕАН потребностью максимально эффективно координировать собственные перспективные планы с приоритетами ее партнеров, прежде всего КНР.

Институциональной базой евразийского проекта может стать связка АСЕАН-ШОС-ЕАЭС при адаптации к ней существующих асеаноцентричных форматов, в том числе упомянутых выше АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС. Ожидаемые последствия таковы.

Прежде всего, это облегчит формирование трансевразийской системы безопасности, потребность в чем объективно назрела. Опыт АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС будет адаптирован к евразийскому сотрудничеству с точки зрения функционала этих диалоговых форматов и конкретных направлений взаимодействия. В первом случае важно то, что Ассоциация обрела практический опыт в выстраивании взаимодействия между представителями внешнеполитических и оборонных ведомств по снижению остроты угроз региональной безопасности, а во втором — понимание, по каким именно направлениям проще всего добиться компромиссных, устраивающих всех решений.

В этом контексте важно, что после приостановки Шестисторонних переговоров Региональный форум АСЕАН остается единственной площадкой, в деятельности которой принимает участие КНДР. Для успешного функционирования трансевразийской системы безопасности и соразвития поддержка постоянного канала коммуникации с Пхеньяном становится насущной задачей.

Наконец, формируемая система должна быть открытой для диалога с акторами, не входящими в ее состав. Структуры АРФ-СМО АСЕАН+8 и ВАС могли бы оказаться полезными и тут — в состав каждой из них входят США, а в АРФ еще и Европейский союз.

В первом приближении конкретными направлениями сотрудничества при содействии АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС могли бы стать проблематика ЮКМ и международного терроризма. В первом случае сотрудничество между евразийскими государствами по линии развития транспортно-логистических коридоров может отчасти перенаправить торговые потоки с морских путей на сухопутные. Во втором — опыт АРФ и СМО АСЕАН+8 может быть использован для противодействия угро-

зе терроризма на Ближнем Востоке, в Центральной Азии и на евразийском пространстве в целом⁴.

В результате реализации этого сценария укрепятся предпосылки к формированию Транс-евразийского пространства соразвития, аналитическую разработку которой предлагают эксперты ИМЭМО им. Е.М.Примакова⁵. Частью этого пространства станет Северо-Восточная Азия.

Последствия для морских территориальных споров в СВА

Реализация евразийского проекта и его институциональное оформление посредством связки АСЕАН-ШОС-ЕАЭС при адаптации к нему АРФ, ВАС и СМО АСЕАН+8 может привести к положительным результатам для морских территориальных споров в Северо-Восточной Азии. Основными видятся следующие:

Прежде всего, существующие противоречия будут помещены в принципиально другой контекст. Отмечая, что Китай не включил СВА в ИПП, нельзя не задаться вопросом о причинах. Одна из таковых — незаинтересованность китайского руководства в изменении международного статус-кво вблизи северо-восточных рубежей КНР, что неминуемо отвлечет ресурсы от «броска на Запад».

Во-вторых, реализация евразийского проекта будет стимулировать развитие Арктики, в чем заинтересованы и азиатские государства. В свою очередь, это укрепит тенденции к сотрудничеству между государствами СВА. Транспортировка арктической нефти в государства азиатского северо-востока и ее переработка, заказы на готовые суда и судостроительное оборудование, общий рост деловой активности в одном из самых перспективных субрегионов мира – все это в совокупности повысит мотивацию Пекина, Токио и Сеула к тому, чтобы поддерживать градус национализма в своих странах на контролируемом уровне.

При реализации проекта Большая Евразия в ткань хозяйственной жизни АТР будет интегрирован российский Дальний Восток. Тем более, что в настоящее время поворот России на Восток все ощутимее становится частью евразийского проек-

та⁶. В результате расширятся возможности решения экономических и социальных проблем, с которыми государства СВА сталкиваются на современном этапе своей модернизации. Помимо уже упоминавшегося укрепления энергетической безопасности, что стимулирует обновление базовой инфраструктуры и модернизации ряда экономических секторов, в том числе инновационных, снижение остроты продовольственной проблемы позволит, прежде всего Китаю, выправить существующие социальные дисбалансы.

Дополнительным и очень важным следствием станет поиск государствами СВА новых форм сотрудничества, чтобы компенсировать отсутствие в проекте ИПП. Эксперты ставили вопрос о целесообразности такого взаимодействия еще в начале 2010-х гг.⁷. Хотя к настоящему времени заметных успехов не достигнуто, реализация евразийского проекта может активизировать этот процесс с положительным кумулятивным эффектом для безопасности СВА.

Можно ожидать новой волны интереса государств СВА к инициативам сотрудничества, которые ранее в силу различных причин не получили развития. В их числе – совместные экономические проекты на оспариваемых территориях. Элиты стран СВА могли бы позиционировать это для внутренней аудитории как политическую победу, т.к. им удалось получить доступ и к ресурсам, и к самой территории (пусть даже и без официального взаимного и международного признания). При развитии совместных проектов, одна из сторон может инвестировать в развитие спорных территорий, а другая – предоставлять доступ к технологиям, оборудованию и практикам эффективного и экологически чистого освоения ресурсов.

В настоящее время переговоры о сотрудничестве в спорных водах СВА ощутимо буксуют. Причинами выступают приверженность государств СВА принципам защиты суверенитета, отсутствие доверия и высокая степень конкуренции интересов. Реализация евразийского проекта, в том числе усилиями АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС, может изменить такую ситуацию.

Наконец, отмеченные выше тенденции могут способствовать формированию специализированной диалоговой площадки, нацеленной на обсуждение угроз безопасности СВА, – Ме-

ханизма по обеспечению мира и безопасности в Северо-Восточной Азии. Согласно существующим оценкам, этот формат необходим для решения проблем СВА, в числе которых – урегулирование ситуации вокруг ядерной программы и ракетных испытаний в КНДР, содействие проведению северокорейских реформ и стимулирование объединительных тенденций на Корейском полуострове⁸. Решение этих проблем не может состояться отдельно от укрепления безопасности СВА, в том числе – снижения остроты морских территориальных споров. В случае отказа КНДР от участия в таких переговорах они будут проводиться в пятистороннем формате⁹.

В контексте снижения остроты морских погранично-территориальных вопросов своевременным шагом может стать подписание многостороннего соглашения о безопасности и сотрудничестве на морях, объявляющего акваторию спорных территорий зоной лимитированного военно-морского присутствия, а также совместной добычи природных ресурсов. По сумме всех вышеперечисленных обстоятельств со временем это может привести к снижению остроты противоречий.

Выводы

Сталкиваясь с нарастающей критикой своей деятельности, АСЕАН и ведомые ее усилиями многосторонние диалоговые площадки стоят перед необходимостью обрести новую сверхзадачу. Для привнесения в деятельность АРФ, СМО АСЕАН+8 и ВАС сильного консолидирующего компонента, такая сверхзадача по своей масштабности и глубине должна быть сопоставима с той, которую Ассоциация решала после окончания «холодной войны».

В свою очередь, погранично-территориальные споры Северо-Восточной Азии не могут бесконечно долго находиться в состоянии полного отсутствия компенсаторных механизмов. Их поддержка в управляемом состоянии, в условиях нарастания элементов конкуренции в отношениях между многими региональными игроками, становится актуальной и исключительно важной задачей как для самих стран СВА, так и для их евразийских партнеров.

Для ее решения необходимо не столько вырабатывать новые подходы к собственно накопившимся противоречиям, сколько формировать такой контекст, в котором сотрудничество превалировало бы над конкуренцией. Этот контекст, созданный в том числе усилиями асеаноцентричных многосторонних диалоговых форматов, едва ли приведет к отказу государств, вовлеченных в морские территориальные конфликты, от своих притязаний. Однако он укрепит для этих стран стимулы к сотрудничеству, компромиссному мышлению и дальнейшему развитию диалога, что само по себе станет ощутимым прогрессом.

¹ Караганов С. Кто правит миром? Россия в глобальной политике. 17 мая 2017. URL: // <http://www.globalaffairs.ru/pubcol/Kto-pravit-mirom-18707> (дата обращения: 12 ноября 2017)

² Кроме государств АСЕАН, в АРФ также представлены Китай (КНР), Япония, Республика Корея, Индия, Австралия, Новая Зеландия, Российская Федерация, США, а также Канада, Восточный Тимор, Папуа-Новая Гвинея, Пакистан, Бангладеш, Шри-Ланка, Монголия и КНДР (единственный международный формат, за исключением ООН, в котором представлено данное государство)

³ См., например: Ling Han. ASEAN a New Opportunity for the Eurasian Economic Union. *The Diplomat*. 22 September 2016. URL: // <https://thediplomat.com/2016/09/asean-a-new-opportunity-for-the-eurasian-economic-union/> (дата обращения: 2 ноября 2017)

⁴ Подробнее см.: Канаев Е.А., Шумкова В.А. Евразийские приоритеты асеаноцентричных диалоговых форматов по вопросам безопасности // *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения*. 2017. Т. 17. № 3. С. 458-468.

⁵ Михеев В.В., Швыдко В.Г. (ред.) *Прогноз стратегий стран транстихокеанского пространства*. М.: ИМЭМО РАН. 2017. С. 60.

⁶ Караганов С.А. (ред.) *К Великому Океану – 5: от поворота на Восток к Большой Евразии*. Международный дискуссионный клуб «Валдай». Сентябрь 2017. URL: // <http://valdaiclub.com/files/15301/> (дата обращения: 5 ноября 2017)

⁷ Федоровский А.Н. Вызов стабильности и развитию Северо-Восточной Азии. Север – Юг – Россия 2012. Ежегодник / Отв. ред. В.Г. Хорос, Д.Б. Малышева – М.: ИМЭМО РАН. 2013. С. 138-140.

⁸ Формирование новой системы транстихоокеанской безопасности и сотрудничества. Научный доклад. / Отв. ред. – В.В. Михеев, В.Г. Швыдко. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 61

⁹ Вода К.Р., Федоровский А.Н. Ядерные амбиции КНДР и перспективы пятисторонних переговоров. // Институт мировой экономики и международных отношений РАН.

URL:http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=2114&ret=527 (дата обращения: 29.03.2017)