

©

Малетин Н.П.
МГИМО (У) МИД РФ

ИНДОНЕЗИЯ в АСЕАН: от ПЕРВОЙ СРЕДИ РАВНЫХ к РАВНОЙ СРЕДИ РАВНЫХ?

После прихода к власти в Индонезии во второй половине 1960-х годов генерала Сухарто, установившего в стране «новый порядок» и отставки президента Сукарно, главным внешнеполитическим приоритетом страны стало расширение связей со странами ЮВА, развивающимися по капиталистическому пути и имеющими тесные связи с США и Англией, такими как Сингапур, Филиппины, Таиланд и Малайзия, с которой еще следовало прекратить затеянную Сукарно «конфронтацию» и нормализовать отношения. Все они видели угрозу со стороны маоистского Китая и, констатируя это, новое руководство Индонезии заявляло, что страны региона смогут сохранить территориальную целостность и стабильность только через тесное региональное сотрудничество и объединение своих усилий.

К тому времени в регионе ЮВА уже существовала региональная организация в составе Таиланда, Филиппин и Малайзии – Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСА), в которую ее лидеры стали усиленно приглашать Индонезию. Премьер Малайзии А. Разак заявлял, что «сильная, стабильная и не коммунистическая Индонезия будет оплотом мира и сотрудничества в ЮВА»¹. Министр иностранных дел Филиппин Рамос заявлял, что планируется «расширить АСА путем принятия Индонезии»².

Традиционное для режима «направляемой демократии» президента Сукарно стремление к руководству в регионе сохранилось и при «новом порядке»*. Но генерал Сухарто избрал новые методы для достижения этой внешнеполитической цели. Джакарта выступила за образование новой организации, в которой она была бы страной учредителем, а не просто примкнувшей к АСА. И в августе 1967 г. в Бангкоке члены АСА, а также Индонезия и Сингапур образовали АСЕАН (Ассоциацию стран юго-Восточной Азии), которой были переданы проекты распущенной АСА. Официальные ли-

* Один из идеологов «направляемой демократии» Руслан Абдулгани заявлял: «Мы представляем миллионную нацию, нас в 5 раз больше чем филиппинцев, в десять раз больше чем малайзийцев. И нам принадлежит руководящая роль».

ца не скрывали, что она будет антикоммунистической и антикитайской. Ее целями провозглашалось ускорение экономического роста, социального прогресса и культурного развития региона, достижение мира и стабильности в нем³.

Официальные лица стран АСЕАН не скрывали, что она будет антикоммунистической и во многом антикитайской. Индонезии и ее лидерам принадлежала ведущая роль в инициации, институциональном строительстве и идеологическом оформлении новой региональной организации. Джакарта предложила проект соглашения, одобренный с небольшими изменениями другими участниками встречи. В асеановских кругах создание Ассоциации рассматривали как «начало новой эры во внешней политике Индонезии – эры ее активности в регионе»⁴.

АСЕАН стала главным инструментом, с помощью которого Джакарта устанавливала ведущую роль в регионе. Не случайно, что все основные совещания и принятие основополагающих документов АСЕАН происходили на территории Индонезии. Так, на о. Бали в феврале 1976 г. состоялось первое совещание в верхах, придавшее, как отмечали «второе дыхание» АСЕАН, поскольку ранее высшим органом были конференции министров иностранных дел. Было принято решение создать постоянный секретариат АСЕАН. Первым генеральным секретарем был избран представитель Индонезии Хартоно Рексодарсоно. А сам факт размещения секретариата в Джакарте стал признанием за Индонезией преобладающего влияния в Ассоциации. На встрече были также приняты Договор о дружбе и сотрудничестве в ЮВА и 1 Декларация согласия АСЕАН.

В Индонезии фактически сосредоточивалась вся деятельность организации, ее лидеры играли определяющую роль в выработке решений. Вклад Индонезии в процесс политического диалога велик и не подлежит сомнению. Именно Джакарта настояла на одобрении своих традиционных принципов «консультации и консенсус» в качестве основы для принятия решений в АСЕАН. Без подобного переговорного механизма достижение согласия между членами Ассоциации было бы значительно затруднено. Именно эти принципы легли в основу «метода и пути АСЕАН», которыми руководствуются в своей деятельности и ряд международных организаций таких как АТЭС и АРФ.

Членам АСЕАН была одобрена предложенная Джакартой концепции «национальной и региональной стойкости» предусматривающей, что достижение политической стабильности должно идти

в ногу с экономическим развитием как на национальном, так и региональном уровнях. Ассоциация обрела политический характер и на этом направлении она преуспела гораздо больше, нежели в экономической, социальной и культурной сферах, что было объявлено при создании ее главной целью.

Закрепленный в соглашении принцип консенсуса позволял Джакарте «придерживать» процесс экономической интеграции, так как ее экономика уступала в развитии другим членам АСЕАН и основной упор Индонезия делала на идеологические, политические аспекты и проблемы безопасности. Так она выступала за расширение организации за счет слабых государств Восточного Индокитая, посредником при решении территориальных и религиозных конфликтов, беря на себя функции гаранта стабильности в регионе. С площадки АСЕАН Джакарта выступала за создание Зоны свободы, мира и нейтралитета и безъядерной зоны в ЮВА, стремилась снизить зависимость региона от иностранных вооруженных сил и укрепить свои позиции в качестве одного из лидеров Движения неприсоединения и Афро-Азиатской солидарности.

Воплощение этого курса поднимало ее престиж не только в регионе, но и на международной арене. Выступая как «первая среди равных» Индонезия стремилась к организационной и политической консолидации Ассоциации.

Особые усилия, предпринимаемые Джакартой по сохранению и развитию Ассоциации, отмечал посол Филиппин, подчеркивая, что «АСЕАН продолжает функционировать благодаря усилиям А. Малика», то есть индонезийскому МИД⁵. С учетом этого обстоятельства, а также серьезных различий в уровне экономического развития, Сухарто призывал «как можно лучше беречь АСЕАН и парализовать все действия, препятствующие ее развитию»⁶.

Индонезия активно выступала против придания организации военного характера с учетом того, что практически все ее партнеры по Ассоциации были связаны военно-политическими обязательствами с США и Англией в рамках СЕАТО или АНЗЮС. Министр иностранных дел Индонезии А. Малик подчеркивал, что АСЕАН не имеет отношения ни к каким военным блокам, ее цель «защитить желудок», стоять на собственных ногах в области экономики и противостоять любым проидам извне⁷.

Главком сухопутных сил генерал Пангабеан утверждал, что оформление военного союза в рамках АСЕАН исключено. Индонезия установила со всеми партнерами по Ассоциации двусторонние

военные связи, постоянно подчеркивая, что военное сотрудничество происходит не под эгидой АСЕАН. Имеющая самый мощный военный потенциал Джакарта не отказывалась взять на себя ответственность за поддержание безопасности в регионе и постоять не только за себя, но и своих соседей – партнеров.

Прекрасно понимая, что придание АСЕАН военных функций поставит ее в зависимость от США и других западных держав, с которыми были связаны многие партнеры Джакарты по Ассоциации, президент Сухарто определенно заявлял, что «Индонезия никогда не вступит ни в какие оборонительные соглашения в ЮВА. Главное внимание она будет уделять сотрудничеству в социальной и экономической областях»⁸. Она была единственной страной АСЕАН, которая не выступала за придание организации военного характера и не пряталась за спиной США или Великобритании. «Оборона и национальная безопасность должны полностью находиться в руках самих государств ЮВА», – утверждали индонезийские генералы⁹. Джакарта против коллективного военного пакта. Генерал Сухарто заявлял: «мы не намерены подписывать военный договор. Это должно быть ясно как нам самим, так и всему миру»¹⁰.

С аналогичными заявлениями выступали и другие лидеры Ассоциации. Тем не менее, Джакарта всячески поощряла военное сотрудничество между отдельными членами Ассоциации, но не под эгидой АСЕАН. Влиятельный генерал А. Муртопо, под лозунгом «региональной стойкости» призывал превратить Ассоциацию в региональный центр силы, чтобы играть в нем ведущую роль.

Укрепляя свои позиции в ЮВА, Джакарта стремилась выступать на международной арене от лица всей организации. В связи с этим американский журнал «Каррент хистори» в декабре 1972 г. писал, что «Индонезии требуется, в первую очередь, обеспечить руководящую роль в ЮВА, чтобы затем выйти за ее рамки». Не обладая экономическим потенциалом, соответствующим ее лидерским устремлениям, Джакарта стремилась сделать рычагом влияния в этой группировке свои военные и политические позиции, идеологические и концептуальные инициативы, а также посреднические функции при внутренних конфликтах в АСЕАН.

Что же касается экономической стороны, то создание эффективного экономического механизма по-прежнему оставалось важнейшей задачей. В силу своей экономической отсталости Индонезия не ускоряла этот процесс, и в Джакарте деловые круги открыто заявляли, что если при организации сотрудничества не будут учи-

тывать специфические интересы Индонезии, «то с АСЕАН придется распрощаться»¹¹. Практически Джакарта диктовала темпы экономической интеграции.

Характерным для индонезийского подхода к вопросу сотрудничества со странами Ассоциации являлось то, что на первое место выдвигалось не развитие внутрирегиональных торговых связей, а взаимодействие в области внешней торговли, выработке совместных мер по усилению позиций АСЕАН на мировом рынке и торгово-экономических переговорах с промышленно развитыми капиталистическими странами. По оценке российского исследователя М. Халдина экономическая интеграция практически топталась на месте. Главной задачей оставалась стабильность в регионе, и политическая интеграция далеко опережала экономическую. Американский исследователь Индорф писал, что «мотивы для сотрудничества в ЮВА – политические, как и возможности его продолжения»¹². И это направление оставалось определяющим в обстановке непрекращающейся напряженности в регионе в 1970 и 1980-е годы.

Индонезия – явно задавала вектор развития организации, укрепляя свои позиции «первой среди равных». Лидирующая роль Индонезии в АСЕАН не подвергалась сомнению и не оспаривалась другими членами. Видный деятель «нового порядка» генерал А. Муртопо заявлял, что в геополитической структуре всегда существует одно или несколько ключевых государств, являющихся первыми среди партнеров. Исторически в ЮВА такой страной оказалась Индонезия¹³.

Во многом определяющая роль Индонезии в АСЕАН налагала на нее особую ответственность за нормализацию обстановки в ЮВА, создание в регионе атмосферы мира и сотрудничества. Из всех членов АСЕАН лишь Индонезия и Малайзия согласились на проведение региональных консультаций и поддержание диалога с СРВ после ввода вьетнамских войск в полпотовскую Кампучию.

Индонезия считала эту проблему производной от конфликта между Вьетнамом и Китаем, а не между СРВ и АСЕАН, и заявляла о готовности выступить посредником в деле мирного урегулирования, что успешно и осуществляла. Министр иностранных дел Кусумаатмаджа отмечал, что тот факт, что Индонезия имеет хорошие отношения с СРВ среди членов Ассоциации может быть полезным в дальнейшем¹⁴. Джакарта выступала в качестве двигателя этого процесса и ей удалось сыграть ключевую роль в разрешении кам-

боджийского кризиса, а Вашингтон и Пекин заявили, что будут поддерживать ее усилия в этом вопросе.

Практически региональная политика Индонезии реализовалась в рамках АСЕАН, которая являлась ее опорой для выхода на международную арену, где она в определенной мере выражала интересы стран Ассоциации в «Группе 20», Движении неприсоединения, в ОИС и в качестве непостоянного члена Совета Безопасности в ООН.

Лидеры Индонезии заявляли, что АСЕАН без правильного руководства, способного определить будущее всего региона не сможет долго просуществовать и развалится или просто останется увеличенной копией неэффективной АСА. Нечто подобное и произошло в период острого финансового кризиса в ЮВА, приведшего к серьезным политическим переменам в Индонезии, Таиланде и ряде других стран региона.

После отставки Сухарто в мае 1998 г. внешняя политика, в том числе и ее асеановский вектор, отошли на второй план. Индонезия перестала играть ведущую роль в принятии решений и быть своего рода «наставником» и флагманом для других членов Ассоциации. Джакарта как бы выпала из сферы региональной активности, сосредоточив все внимание и усилия на приведение в порядок внутренних дел. Более того, она подверглась своеобразному давлению со стороны Филиппин и Таиланда, которые называли ее источником внутренней нестабильности в Ассоциации наряду с Мьянмой и Камбоджей, в отношении которых предлагали применить концепцию «гибкого или ограниченного вмешательства». А тогдашний зам. премьера Малайзии Анвар Ибрагим выдвинул идею «конструктивного вмешательства» в решение внутривнутриполитических проблем стран Ассоциации. В таких условиях Джакарте было уже даже и не до формального лидерства. В новых неблагоприятных условиях пришлось менять тактику. Чтобы ослабить напряженность с проблемой лидерства в АСЕАН она заявила, что является «равной среди равных». Новому руководству страны приходилось заново строить свои отношения с другими членами Ассоциации, где лидерство Индонезии априори уже не считалось само собой разумеющимся в свете переживаемых страной внутренних потрясений и не утихающей подспудной борьбы в коридорах власти и между многочисленными политическими партиями, выросшими как грибы после «демократического и реформационного» дождя. За очень короткий (практически несколько месяцев) период своего правления

новый глава государства (бывший вице-президент) Хабиби никак не проявил себя на асеановском поприще. Его преемник А. Вахид тоже не преуспел в этом, хотя и нанес свой первый зарубежный визит в страны АСЕАН. При нем Индонезия как «третья демократия» в мире после Индии и США взяла на себя роль «борца за права человека» в регионе, что не встречало понимания у соседних государств, политическая систем которых оставалась авторитарной. Критики указывали, что Индонезия еще должна доказать свою приверженность демократическому курсу прежде чем пропагандировать демократические ценности в Ассоциации¹⁵.

Такие предложения Вахида как ввести в странах ЮВА единую валюту, создать наднациональный парламент по аналогии с ЕС – встретили не понимание, а отторжение, так как противоречили общепринятым в АСЕАН принципам невмешательства во внутренние дела партнеров¹⁶.

Более того, на неофициальном саммите АСЕАН в ноябре 1999 г. в Маниле партнеры Индонезии выразили свою обеспокоенность происходящими в стране процессами. А в начале 2001 министр обороны Малайзии призвал мировое сообщество не допустить «балканизации» Индонезии – четвертого по населению государства архипелага, контролирующего жизненно важные морские пути. По его мнению, опасная ситуация возникла в связи с тем, что в Индонезии внутреннюю стабильность принесли в жертву демократии западного образца¹⁷. Нестабильная внутренняя обстановка в Индонезии не только подорвала позиции страны в регионе, но и поставила под удар деятельность всей Ассоциации. Тем не менее, уже в конце 2000 г. начался процесс расширения сотрудничества в рамках АСЕАН в сфере экономики с привлечением «Фонда солидарности АСЕАН», принятия в 2001 г. Ханойской декларации по сокращению разрыва в уровнях развития в интересах ускорения интеграции. Генсек АСЕАН Р. Северино подчеркивал, что Индонезия остается лидирующим субъектом регионального сотрудничества и задает тональность отношениям в регионе. Никакая другая страна не могла занять «освободившуюся нишу» лидера.

Активизация сотрудничества была лучшим средством нейтрализовать любые подозрения. После импичмента, вынесенного парламентом А. Вахиду, новый президент страны Фатмавати Сукарнопутри в августе 2001 г. совершила турне по 9 странам АСЕАН с целью убедить своих партнеров в том, что Индонезия возродится из руин экономического кризиса, вновь займет подобающее место в

региональной семье и продолжит усилия по укреплению сообщества АСЕАН. Но основное внимание Сукарнопутри пришлось уделять борьбе с терроризмом после теракта в сентябре 2001 г. в США. Активно о себе дипломатия Джакарты, как о принципиальной стороннице дальнейшей консолидации рядов АСЕАН, заявила при президенте Юдойоно, при котором в 2011 г. стала председателем АСЕАН и во многом способствовала росту влияния страны в Ассоциации.

Экономический и политический кризис, приведший к отставке президента Сухарто и падению режима «нового порядка», лишил Индонезию почетного неофициального лидерства в АСЕАН. Но и на новом этапе своего развития – этапе «реформации» – Джакарта, официально заявившая, что является в АСЕАН «равной среди равных», постепенно восстановила свой прежний статус ведущего члена Асеановского сообщества, о чем снова стали заявлять в основном для внутреннего употребления в правящих кругах, прикрываясь фиговым листком формального равенства, что является лишь просто данью дипломатическому политезу. Расширяя политический и демократический вектор своей активности в АСЕАН, Джакарта активизирует экономический вектор, так как все больше геоэкономика определяет место государства как на региональном, так и международном уровне.

¹ Antara. 31.08.1966.

² ANTARA. 11.03.1967.

³ Bangkok Post. 09.08.1967.

⁴ Asean. Jakarta. Departament of Information of the Republic of Indonesia. 1971. P.17.

⁵ См.: Малетин Н.П. Внешняя политика Индонезии. М. 1973. С.123.

⁶ Sinar Harapan. 20.12.1969.

⁷ Angk Bersendjata. 12.07.1967.

⁸ Angk Bersendjata. 30.08.1967.

⁹ Kompas. 19.01.1967.

¹⁰ Наньян жибао. 25.11.1976.

¹¹ Business News. 25.11.1975.

¹² Indorf H. ASEAN: Problems and Prospects. Singapore.1975. P.124.

¹³ Moertopo A. Strategi politik nasiona.Djakarta. 1974. Hal. 19.

¹⁴ Jawa Post. 06.1983.

¹⁵ Democracy in South-East Asia.The Indonesian surprise. // The Economist, 02.04.2009.

¹⁶ Smith Anthony. Strategic Centrality: Indonesia's Changing Role in ASEAN. Singapore.: ISEAS, 2003. P.67.

¹⁷ См.: Урляпов В.Ф. Малайзия и Индонезия: холодное соседство. Двусторонние отношения в эпоху после Сухарто / Малайско-индонезийские исследования. Вып. XIX. М., 2012. С.224.