



Ретроспектива

ДОЛГАЯ ЖИЗНЬ БАЛИЙСКОГО ДОГОВОРА

Николай Малетин

ПЕРВЫЙ САММИТ И ДОГОВОР



СИТУАЦИЯ В ЮВА середины 1970-х годов мало походила на ту, в которой рождалась АСЕАН. С окончанием войны в Индокитае военное присутствие США в регионе сократилось. Началось объединение Вьетнама. В Лаосе и Камбодже утвердились у власти левые режимы.

На этом фоне главы государств и правительств Ассоциации собрались в конце февраля 1976 года на индонезийском острове Бали. Настроения, царившие на первом саммите АСЕАН, красноречиво выразил премьер-министр Сингапура Ли Куан Ю. По его словам, победа коммунистов в Индокитае укрепила у лидеров стран Ассоциации решимость

спасти себя от подобной катастрофы¹.

Вынужденные не просто комментировать перемены в регионе, но уточнять под их влиянием свою стратегию, участники саммита не ограничились публикацией совместного коммюнике. В Декларации

*Николай Павлович Малетин - заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры востоковедения МГИМО (У) МИД России, доктор исторических наук.
maletinnp@list.ru*

ции согласия АСЕАН, принятой на Бали, они наметили программу совместных действий в политической, экономической, социальной и культурной сферах, в вопросах обеспечения безопасности. При этом первое место отводилось именно политическому сотрудничеству. Важнейшей его целью объявили скорейшее мирное урегулирование противоречий внутри региона. Договорились и о создании органа, придающего работе Ассоциации более гибкий и оперативный характер, - постоянного Секретариата АСЕАН со штаб-квартирой в Джакарте².

По сути дела, забота о политической стабильности и безопасности в регионе определила и дух другого документа, благодаря которому саммит вошел в историю, - Договора о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии, известном также как Балийский договор.

Из 17 содержательных статей, включенных в него, первые 12 постулировали цели и принципы подписантов, пути укрепления дружбы и реализации сотрудничества в ЮВА. Еще пять касались явлений, мешающих конструктивным действиям, и способов мирного устранения этих преград.

Подписывая Балийский договор, высшие руководители стран, основавших АСЕАН, заявляли о праве каждого государства на существование, свободное от какого-либо внешнего вмешательства и «внутренней подрывной деятельности». Говорилось также о взаимном уважении независимости, суверенитета, территориальной целостности и национальной самобытности; о неприятии применения силы или угрозы силой; о стремлении к урегулированию споров мирными средствами.

Ссылки в статьях 11 и 12 на необходимость укрепления «национальной и региональной сопротивляемости» (national and regional resilience) ясно показывали, что договор составлялся с оглядкой «на злобу дня». Ведь одноименная индонезийская концепция разрабатывалась, дабы не допустить «эффекта домино», под действием которого страны ЮВА падали бы одна за другой «в объятия» коммунистов³.

Тем не менее, вопреки императивам холодной войны, общая тональность Балийского договора определялась не установкой на обострение регионального соперничества, а мотивами ухода от конфронтации и конфликтов, мотивами поддержания универсальных норм международного права. Думается, это и предопределило его долгую жизнь.

Наконец, несмотря на все политические озабоченности той эпохи - хотя, быть может, в чем-то и благодаря таковым, - в договоре отразилось стремление стран - участниц АСЕАН ускорить свой экономический рост, активизировать и расширить хозяйственное сотрудничество. Неслучайно именно после Балийского саммита в практику

АСЕАН вошли не только ежегодные конференции глав дипломатических ведомств, но и регулярные встречи министров экономики.

Балийский саммит и договор, подписанный на нем, подвели черту под «утробным периодом» в развитии Ассоциации. За этим рубежом в ее истории открылся новый этап, отмеченный не только новыми вызовами, но и возросшей верой в собственные силы.

ПЕРЕД ЛИЦОМ КАМБОДЖИЙСКОГО КРИЗИСА

СТАТЬЯ 18 Балийского договора гласила, что кроме пяти первоначальных участников, к нему могут присоединяться и другие страны ЮВА. Значило ли это, что для них открыты двери самой Ассоциации? Теоретически, видимо, да, но отнюдь не на практике. Реальности 70-х, как и 80-х годов XX века не допускали ничего подобного. Единственным исключением из правила оказался Бруней, получивший независимость в 1984 году и тогда же вступивший в АСЕАН. И страны АСЕАН, и страны Восточного Индокитая оставались, каждая по-своему, участницами и пленницами холодной войны.

С точки зрения руководителей объединявшегося Вьетнама, АСЕАН пребывала под таким влиянием США и проамериканских сил, которое не позволяло видеть в ней независимую региональную организацию. Поэтому контакты между СРВ и членами АСЕАН осуществлялись на двусторонней основе.

В итоговом документе второй асеановской встречи в верхах (Куала-Лумпур, 1977 г.) подчеркивалось, что Ассоциация готова к мирным и взаимовыгодным отношениям «со всеми странами региона, включая Камбоджу, Лаос и Вьетнам». Выражалось намерение «расширить зоны понимания и сотрудничества» с названными государствами. Лидеры АСЕАН приветствовали рекомендацию Совета Безопасности о принятии СРВ в члены ООН. Правда, подписать договоры о мире и дружбе, как предлагал им Ханой, они не пожелали.

Отказ от подобных шагов отражал намерение сохранять в ЮВА баланс сил, при котором СРВ препятствовала бы активизации КНР, а режим Пол Пота - союзник Пекина и антагонист Ханоя - сдерживал бы Вьетнам. Однако равновесие нарушили «красные кхмеры», начавшие боевые действия на границе с СРВ. В ноябре 1978 года последовал Договор о дружбе и сотрудничестве между СССР и Вьетнамом, а далее - контраступление вьетнамских войск и кхмерских подразделений, оказавших им поддержку, на позиции полпотовцев, крах режима, запятнавшего себя массовыми убийствами,

и провозглашение Народной Республики со столицей в Пномпене. Эти события встревожили АСЕАН не на шутку. Ведь «вакуум силы», возникший вследствие ухода США из Вьетнама, заполнялся советско-вьетнамским влиянием. Ни Пекин, ни Вашингтон мириться с этим не желали. В ЮВА разворачивался новый тур соперничества великих держав.

Реагируя на события в Восточном Индокитае, Ассоциация требовала нормализовать обстановку в Камбодже, выведя оттуда вьетнамские войска и созвав международную мирную конференцию. Тем временем отряды вооруженной камбоджийской оппозиции укрылись в Таиланде, а помощь, которую им оказывали США и КНР, не давала конфликту угаснуть на стадии, невыгодной для этих держав, как и для АСЕАН.

Не забывая об этих поучительных фактах, не станем все же отрицать, что на уровне публичной дипломатии Ассоциация отвергала силовые методы разрешения конфликта. Выступая за политическое урегулирование, она с середины 1980-х годов активно ему содействовала - сначала на джакартских неформальных встречах с основными камбоджийскими фракциями, а потом и в рамках Парижской конференции.

Эти диалоги еще только начинались, когда на третьем саммите АСЕАН (Манила, 1987 г.) были приняты поправки к Балийскому договору⁴. Странам Восточного Индокитая давали понять, что по достижении мира в Камбодже они смогут присоединиться к договору и включиться в процессы региональной интеграции. Там же и тогда же определили, что к Договору 1976 года могут, с общего согласия подписантов, присоединяться внерегиональные государства.

Подобные сигналы, особенно на фоне ослабления союза с Москвой, все чаще побуждали лидеров Вьетнама, Лаоса и Камбоджи задумываться об общей исторической судьбе народов ЮВА, о перспективах и выгодах сближения с соседями из АСЕАН.

Итак, холодная война шла к концу. С нею кончалась и эра идеологически мотивированных вмешательств в дела ЮВА. Казалось бы, членам АСЕАН только и оставалось, что приветствовать «зарю свободы». Однако в недавнем прошлом ощущение внешней угрозы очень помогало сплачивать Ассоциацию, и никто не знал, как она почувствует себя без него. Антикоммунизм как идейная база сотрудничества смотрелся все более архаично. С распадом СССР убывали и возможности маневра на внешней арене. Кто-то даже опасался, как бы с потеплением международного климата АСЕАН не «растаяла». Но опасался, как выяснилось, зря.

ПОСЛЕ ХОЛОДНОЙ ВОЙНЫ

ОЧЕРЕДНОЙ САММИТ Ассоциации (Сингапур, 1992 г.) показал, что внутри группировки зреют новые идеи и импульсы к саморазвитию. Отныне урегулирование остающихся и предотвращение новых конфликтов в регионе, поддержание мира и стабильности в этой части планеты прямо увязывались с присоединением всех стран ЮВА к Балийскому договору. Первостепенной экономической задачей объявлялось создание зоны свободной торговли АСЕАН (АФТА). В рамках концепции «открытого регионализма» было решено образовать широкий форум в составе членов АСЕАН и ее партнеров по диалогу для обсуждения проблем региональной безопасности.

Становясь центром притяжения для соседних государств буквально на глазах, АСЕАН и сама манила их к себе. Выступая на саммите в Сингапуре, индонезийский Президент Сухарто заявил: его страна приветствует интерес Вьетнама и Лаоса к сотрудничеству с Ассоциацией и ждет, что связи с Камбоджей и Мьянмой будут развиваться аналогичным образом⁵.

Двигаться в эту сторону асеановцы стремились тем активнее, чем быстрее росло на полуострове влияние Пекина. Момент был таков, что потенциальных членов Ассоциации надо было срочно убедить: сотрудничать с АСЕАН им выгоднее, чем с Китаем⁶.

В конечном счете, страны ЮВА настроили самих себя на то, что с императивами геополитики не поспоришь и принимать ближайших соседей следует такими, каковы они есть. Идеиные же расхождения можно пережить, особенно если официальные идеологии не мешают рыночным реформам (как это, в общем, и было в странах Восточного Индокитая). Дело кончилось тем, что в промежутке между 1995 и 1999 годами «региональную берлинскую стену» демонтировали общими усилиями: сначала в члены Ассоциации приняли СРВ, потом - Лаос и Мьянму, а напоследок и Камбоджу.

Функционируя как правовой инструмент, способствующий превращению субрегиональной группировки в организацию регионального охвата, Договор 1976 года еще до того, как расширение АСЕАН завершилось, начал работать на более широком, азиатско-тихоокеанском поле. Когда летом 1994 года был впервые созван Региональный форум АСЕАН (АРФ), успех Ассоциации выразился не просто в том, что ее признали «ядром» и движущей силой АРФ. Участники форума пошли дальше, одобрив в качестве основы отношений в тихоокеанской Азии принципы, выдвинутые в Балийском договоре.

ДОГОВОР, ЖИВУЩИЙ ВНЕ СВОЕГО РЕГИОНА

В СВЯЗИ с финансово-экономическим кризисом, поразившим ряд стран ЮВА на исходе XX века, министр иностранных дел Индонезии Али Алатас предупреждал, что в наступающем столетии АСЕАН столкнется со многими неопределенностями и ловушками⁷.

Лидеры АСЕАН доказывали и доказывают, что относятся к таким предупреждениям серьезно: создаются новые диалоговые форматы типа АСЕАН+3 и Восточноазиатского саммита (ВАС), составляются планы, призванные ускорить процессы региональной интеграции и адаптировать АСЕАН к реалиям нового столетия. Центральное место среди них принадлежит концепции Сообщества АСЕАН, выдвинутой в 2003 году. В качестве рубежа, за которым Сообщество начнет реально функционировать, определен 2015 год.

Важнейшее событие в рамках этого нового проекта - принятие Устава АСЕАН (ASEAN Charter) в 2008 году. Хотя его анализ (как и подробное рассмотрение проблематики Сообщества) не входит в наши задачи, необходимо подчеркнуть: при разработке устава возобладала точка зрения, согласно которой важнейшие принципы деятельности АСЕАН не подвергнутся коренному пересмотру. Сообщество АСЕАН будет строиться на уже имеющемся правовом и организационном фундаменте. Согласно статье 52 Устава АСЕАН, все прежние декларации, ранее заключенные договоры и иные правовые инструменты Ассоциации сохраняют свою силу⁸. Естественно, это положение распространяется и на Балийский договор.

С тем, что современные отношения внутри ЮВА - иные, чем 30 лишним лет назад, и регулировать их надо иначе, не станет спорить никто. Собственно, поэтому и понадобился Устав АСЕАН, намного более пространный, чем Договор 1976 года. Но, во-первых, даже в этом случае творцам Балийского договора надо ставить в заслугу, что их детище так долго служило Ассоциации в делах ее укрепления. А во-вторых, с некоторых пор этот договор живет, если можно так выразиться, вне региона своего происхождения. Связано это и с широким кругом партнеров АСЕАН по диалогу, и с особой ролью, принадлежащей ей на площадках типа АРФ, АСЕАН+3 и ВАС. Возможностью присоединиться к договору, предусмотренной поправками 1987 года, уже воспользовались более десятка внерегиональных держав, включая КНР, Японию, Индию, Россию и США. Разработан специальный протокол, регламентирующий процедуру присоединения.

Подписав Балийский договор еще в 2004 году, наша страна подтвердила, что дорожит диалоговым партнерством с АСЕАН, и сделала

заявку на участие вместе с ней в Восточноазиатском саммите. Шесть лет спустя, в апреле текущего года, Ассоциация эту заявку поддержала.

Без сомнения, столетие Балийского договора и растущий «спрос» на него за пределами ЮВА говорят не только о достоинствах самого документа, но и о состоятельности организации, вызвавшей его к жизни.

¹The Straits Times. Singapore, 09.11.1977.

²Declaration of ASEAN Concord, Indonesia, 24 February 1976 // <http://www.aseansec.org/5049.htm> (дата обращения: 12.09.2010).

³Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, 24 February 1976 // <http://www.aseansec.org/1217.htm> (дата обращения: 12.09.2010).

⁴Protocol Amending the Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Philippines, 15 December 1987 // <http://www.aseansec.org/5116.htm> (дата обращения: 12.09.2010).

⁵Малетин Н.П., Чан Куок Нгуен. Вьетнам в системе международных отношений в Юго-Восточной Азии. М., 1995. С. 122.

⁶Малетин Н.П. АСЕАН: три десятилетия внешней политики. М., 1999. С. 127.

⁷Kao Kim Hourn. ASEAN-10 Born. Phnom Phen, 1999. P. 20.

⁸Charter of the Association of Southeast Asian Nations // <http://www.aseansec.org/21069.pdf> (дата обращения: 12.09.2010).

Ключевые слова: Балийский договор, расширение АСЕАН, страны Восточного Индокитая, Сообщество АСЕАН, Устав АСЕАН.