



## РАСШИРЕНИЕ АСЕАН: МОТИВЫ, ЗНАЧЕНИЕ, ПОСЛЕДСТВИЯ

*Вячеслав Урляпов*



В СЕРЕДИНЕ 1966 ГОДА, когда АСЕАН еще только проектировалась, министр иностранных дел Малайзии Исмаил Абдул Рахман сделал следующее заявление: «Наша цель - региональная ассоциация, охватывающая Таиланд, Бирму, Индонезию, Сингапур, Малайзию, Филиппины, Камбоджу, Лаос и Вьетнам. У нас нет иного выбора. Мы, страны и народы Юго-Восточной Азии, вне зависимости от этнических, культурных и религиозных корней, должны объединиться и сотворить, своими руками и своим умом, новый путь в будущее и новую структуру. И сделать это мы должны самостоятельно. Мы должны прийти к глубокому и общему осознанию того, что не сможем долго выживать как независимые народы... если не будем в то же самое время мыслить и действовать как жители Юго-Восточной Азии»<sup>1</sup>.

Та структура, которую год спустя сформировали Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд и Филиппины, носила, строго говоря, не региональный, а субрегиональный характер. Создать в ЮВА нечто более крупное, живя по законам биполярного мира, было нереально. Пока они действовали, к пяти членам - основателям АСЕАН добавился лишь Бруней

---

*Вячеслав Федорович Урляпов - старший научный сотрудник Центра исследований Юго-Восточной Азии, Австралии и Океании ИВ РАН, кандидат исторических наук.*

*serigala@tochka.ru*

(1984 г.). Тем не менее в рамках АСЕАН отчужденность между соседями по ЮВА начала преодолеваться. Когда же холодная война завершилась, к Ассоциации потянулись страны, еще недавно стоявшие «по ту сторону баррикад», и их отнюдь не оттолкнули. В 1995 году седьмым полноправным участником АСЕАН стал Вьетнам, в 1997 году его примеру последовали Лаос и Мьянма, а в 1999 году в Ассоциацию приняли и Камбоджу. Так появилась АСЕАН-10 - она же «Большая АСЕАН», словно воплощавшая своим составом мечту «отцов-основателей» о полном региональном единстве.

При всем том и в ЮВА, и за ее пределами хватало скептиков, сомневавшихся в жизнеспособности организации, где представлены такие политически разнородные величины, как, скажем, Бруней и Вьетнам. Если первый был верен идеалу абсолютной монархии, сложившемуся у малайцев-мусульман еще в средние века, то во втором у власти стояла компартия, официально державшая курс на построение социализма.

Разрывы в уровнях хозяйственного развития, ощутимые и в «первой пятерке» АСЕАН, в рамках «десятки» резали глаз еще сильнее. Такая страна, как Сингапур, по основным социально-экономическим параметрам вырвалась в группу мировых лидеров, зато Лаос и Мьянма оставались в числе наименее развитых и наиболее проблемных стран.

Тем временем перипетии региональной политики наводили на мысль, что конфликты недавнего прошлого и эмоции, возбужденные ими, забываются медленнее, чем хотелось бы. Былые проявления враждебности (как, например, у Индонезии и Малайзии в период печально знаменитой «конфронтации») имели свойство возрождаться в новых спорах, особенно в моменты, когда нагнетание страстей оказывалось на руку тем или иным элитарным группировкам внутри соответствующих стран.

Как уложить всю эту гамму политических и экономических курсов в русло общего «пути АСЕАН» (The ASEAN Way)? Простого ответа как не было, так и нет, и вряд ли он будет.

## **ОТ АЗИАТСКОГО КРИЗИСА ДО «ВТОРОЙ ДЕКЛАРАЦИИ СОГЛАСИЯ»**

БЕЗ СОМНЕНИЯ, странам Восточного Индокитая и Мьянме, искавшим членства в АСЕАН в 1990-х годах, импонировали принципы суверенного равенства, взаимного уважения и невмешательства во внутренние дела, провозглашенные в основополагающих документах Ассоциации. На этапе, когда решались вопросы приема, никто не требовал ни от кого приводить политические порядки к некоему общему стан-

дарту, не делил режимы на более и менее приемлемые по критерию соблюдения прав человека, не настаивал на ускоренной демократизации.

Страны-кандидаты, в первую очередь Вьетнам, стремились преодолеть политико-дипломатическое одиночество, в котором оказались по итогам холодной войны. Как ни парадоксально, десятилетняя полемика между «северянами» и «южанами» в ЮВА об урегулировании камбоджийской проблемы обернулась благом для всех. Она позволила участникам спора лучше понять не только мотивы друг друга, но и взаимные интересы, и все это - в переломный исторический момент.

Что касается стран-основателей, то они рассчитывали, и не без оснований, что расширение АСЕАН укрепит ее мировой авторитет. Одно то, что в рамках «десятки» объединялись такие несхожие государства, вызывало интерес и уважение, желание присмотреться к этому уникальному опыту.

Первым испытанием «Большой АСЕАН» на прочность стал Азиатский кризис 1997-1998 годов. Многие аналитики спешили тогда поставить крест на «солидарности АСЕАН». Предрекали, что ее члены «разойдутся по национальным квартирам». «Десятка» же собралась с силами и, не без помощи соседей-«тяжеловесов» на северо-востоке Азии - Китая, Японии и Южной Кореи, выбралась из зоны финансовой турбулентности.

Словно подтверждая, что становится «большой» во всех отношениях, Ассоциация выдала на стыке веков целую серию программных заявлений - от документа под названием «Видение АСЕАН-2020» (1997 г.) до Ханойской декларации о сокращении разрыва в экономическом развитии ради более тесной интеграции АСЕАН (2001 г.). Промежуточный итог этим поискам новых ориентиров подвела «Вторая декларация согласия», принятая в октябре 2003 года на индонезийском острове Бали (The Bali Concord II). Она закрепила курс на создание к 2020 году Сообщества АСЕАН, основанного на тесном сотрудничестве в сферах политики и безопасности, экономической интеграции и социально-культурного взаимодействия. В этом проекте будущее Сообщество было представлено как динамично развивающееся объединение, открытое внешнему миру, но при этом нацеленное на мобилизацию внутреннего потенциала и придающее все большее значение «человеческому измерению» сотрудничества.

Предполагалось, что следующим шагом будет принятие Устава АСЕАН, позволяющее идти к региональной интеграции более последовательно, но в то же время по-азиатски осмотрительно, не забывая об опыте Евросоюза, но и не копируя его слепо. Стоило, однако, начаться консультациям по проекту Устава, как расхождения во взглядах «старых» и «новых» членов Ассоциации вышли на поверхность.

## УСТАВ АСЕАН

ОТВЕРГАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ скорой трансформации АСЕАН в организацию с наднациональными полномочиями, сторонники ее реформирования предлагали отойти от жесткого соблюдения таких принципов, как невмешательство во внутренние дела друг друга и единогласие при принятии решений. В качестве альтернативы выдвигалась идея «гибкого консенсуса», или формула «10 минус икс» (10 minus X) - проще говоря, предложение о принятии решений большинством голосов. Предлагалось наделить Ассоциацию контрольными функциями - создать в ней специальный орган, уполномоченный наблюдать за положением с правами человека в странах-участницах.

Предложения этого рода исходили, прежде всего, от Индонезии и Филиппин. Они преподносили себя как оплоты демократии в регионе, доказывали, что сохранение заведенных порядков в неприкосновенности помешает Ассоциации адаптироваться к реалиям XXI века и выстроить Сообщество АСЕАН. Ссылались, в частности, на то, что лишь треть совместно одобренных решений исполнена на практике.

Иную позицию занимал Вьетнам. В начале 2007 года, когда согласование проекта Устава АСЕАН завершалось, премьер-министр СРВ Нгуен Тан Зунг заявил, что его страна получает ощутимые выгоды от членства в той структуре, которой АСЕАН была и до сих пор остается. Поэтому Ханой не одобряет более жесткую структуризацию «десятки», формирование органа с широкими полномочиями в сфере прав человека и применение санкций против отдельных членов. Вьетнамский лидер подчеркнул, что соблюдение принципов, изначально принятых в АСЕАН, таких как уважение суверенитета и невмешательство во внутренние дела, способствовало ускоренному развитию его страны<sup>2</sup>.

Проект Устава АСЕАН был согласован в октябре 2007 года после долгих дискуссий. Месяцем позже он получил одобрение на саммите Ассоциации в Сингапуре, а еще через год вступил в силу.

Согласно многим оценкам, документ был выдержан в компромиссном ключе, но в большей степени устраивал «молодых» членов АСЕАН. Он получил высокую оценку вьетнамского руководства, охарактеризовавшего его как юридическую основу для продолжения сотрудничества в регионе. Констатируя, что мнения партнеров совпадают не во всем, Ханой призывал их крепить «единство в многообразии».

Таким образом, принцип принятия решений посредством консультаций и консенсуса устоял. Пункт о санкциях против членов, серьезно нарушающих коллективные решения, нормы и принципы АСЕАН - от временного лишения прав и привилегий, связанных с членством в Ас-

социации, до исключения из нее, - в Уставе так и не появился. Ограничились весьма лапидарной статьей о создании в будущем органа по правам человека, функции которого уточнят на своих конференциях главы дипломатических ведомств АСЕАН.

Не секрет, что тему санкций против нарушителей прав человека поднимали в порядке воздействия на военный режим Мьянмы. С точки зрения трех других «молодых» членов АСЕАН тут возникала угроза, что будут легализованы и вмешательства в их собственные дела, после чего поддерживать позитивный имидж на внешней арене им станет труднее. Возражая против давления на Мьянму, страны Восточного Индокитая руководствовались и другими мотивами (в частности, нежеланием выталкивать ее военных правителей из АСЕАН навстречу таким потенциальным «опекунам», как Китай и Индия).

В целом принятие именно такого Устава сохранило АСЕАН как организацию, способную сглаживать внутри себя межгосударственные противоречия, удерживать своих членов от прямых противостояний и уже одним этим содействовать социально-экономическому прогрессу, будь то на уровне отдельных наций или всего региона.

### ИНДОКИТАЙСКИЙ «КВАРТЕТ»

**ПРИМЕЧАТЕЛЬНЫЙ МОМЕНТ** - оформление внутри расширившейся АСЕАН подгруппы, состоящей из Вьетнама, Камбоджи, Лаоса и Мьянмы. Вся эта «четверка» отчасти разочарована невысокими темпами реализации программ, цель которых - приблизить «новых» членов Ассоциации к уровням развития «старых». Очевидный претендент на неформальное лидерство в этой подгруппе и на роль выразителя ее общих интересов - Ханой.

Еще в 2001 году Вьетнам, Лаос и Камбоджа вынесли на саммит «Большой АСЕАН» предложения о строительстве «треугольника развития» с их участием, о более активном освоении бассейна Меконга и о новых инфраструктурных проектах. В ходе нескольких совещаний высшие руководители этой «тройки» уточняли собственное видение субрегионального и регионального сотрудничества, договаривались об общей позиции в канун важнейших мероприятий «десятки». В ноябре 2004 года во Вьентьяне подобная встреча прошла уже в расширенном формате, с участием Мьянмы. Помимо заявления об укреплении хозяйственной кооперации в рамках новообразованной «четверки», было принято и решение о регулярном созыве ее саммитов в те же периоды, когда встречи на высшем уровне проводит и вся Ассоциация.

Отнюдь не желая создать впечатление, что бросает вызов «Большой АСЕАН», индокитайский «квартет» периодически выступал солидарно. Так было, в частности, на саммите АСЕАН в филиппинском городе Себу (2007 г.). Поддержав поправку о том, что Сообщество АСЕАН будет сформировано на пять лет раньше срока, установленного прежде (то есть не в 2020, а в 2015 г.), «квартет», однако, твердо высказался, чтобы каждая страна-участница сохранила право на независимую социально-экономическую политику, отвечающую ее конкретным целям и национальным интересам. Этот принцип закреплен в преамбуле Устава АСЕАН.

## НОВЫЕ ОБЛАСТИ ВЗАИМОПОНИМАНИЯ

ВМЕСТЕ С ТЕМ конструктивные и даже доверительные отношения возникают между некоторыми из «старых» и «новых» членов АСЕАН. Наиболее яркий пример - тесные связи Сингапура с Вьетнамом. Над сближением этой пары еще до официального вступления Ханоя в АСЕАН работали, с одной стороны, творец «сингапурского чуда» Ли Куан Ю, а с другой - архитектор вьетнамской «политики обновления» Во Ван Киет. Многолетний премьер, а ныне министр-ментор Сингапура и сейчас остается советником вьетнамского правительства.

В 2005 году подписано Рамочное соглашение о взаимосовместимости Сингапура и Вьетнама (Framework Agreement on Singapore-Vietnam Connectivity) - документ, не имеющий аналогов в дипломатической истории ЮВА\*. Особый акцент сделан в нем на помощи, которую островная республика окажет партнеру в подготовке управленцев-профессионалов.

Среди других задач, решаемых Ханоем, - подъем двустороннего сотрудничества в сфере обороны и безопасности с другими членами АСЕАН до уровня, достигнутого в политической и торгово-экономической областях. Заключены соглашения с Малайзией и Сингапуром, предусматривавшие налаживание контактов между военными ведомствами и учебными заведениями, проведение совместных учений, направленных на развитие взаимодействий по военно-гражданской линии.

Позитивные тенденции обозначились и на всем пути движения к Сообществу безопасности АСЕАН. Начиная с 2006 года регулярно прохо-

---

\*Характерно, что емкий термин «connectivity» (русск. - способность компонентов системы к соединению и взаимодействию) заимствован из языка программистов.

дят конференции министров обороны «десятки», на которых уточняется концепция этого сообщества. Большое внимание уделяют разработке совместных операций по борьбе с терроризмом, пиратством, нарко-трафиком и другими формами трансграничной преступности, спасению на море и ликвидации последствий природных катастроф.

Есть сдвиги в плане урегулирования территориальных и пограничных проблем, давно отягощающих межгосударственные отношения в ЮВА. Так, в 2008 году Вьетнам и Камбоджа подписали соглашение об окончательной демаркации границ. В августе того же года достигнута трехсторонняя договоренность между Вьетнамом, Камбоджей и Лаосом, закрепившая государственные границы в районе их стыка.

В марте 2009 года Бруней и Малайзия пришли к принципиальному согласию о морских и сухопутных границах, совместной разведке и добыче нефти и газа на шельфе Южно-Китайского моря.

В начале 2010 года Индонезии и Малайзии удалось прийти к *modus vivendi* в вопросе о принадлежности сектора Амбалат (акватория моря Сулавеси). Спор, подоплеку которого составляет борьба за углеводородные ресурсы на шельфе, создавал парадоксальную ситуацию. Если в районе Малаккского пролива моряки и пограничники двух стран обща боролись с пиратством, то у берегов Калимантана едва не вя-зались в стычку.

Перечисленные договоренности достигнуты по итогам трудных, подчас изнурительных двусторонних переговоров и - характерным образом - без посреднической помощи АСЕАН. Вьетнамско-камбоджийское пограничное соглашение состоялось в момент, когда Пномпеню, вовлеченному в конфликт с Бангкоком из-за храмового комплекса Преа Вихар, пришлось пойти на известные уступки Ханюю. Дипломатическим ведомствам Брунея и Малайзии потребовалось 14 лет и 39 раундов переговоров, чтобы достичь соглашения о границе (за рамками которого остался, однако, целый ряд нерешенных проблем). Спор об Амбалате лишь «заморожен», до настоящего урегулирования пока далеко.

«Опора на собственные силы» в решении спорных вопросов - признак того, что, вопреки широкому, постоянному и разнообразному характеру контактов в рамках АСЕАН, на нее все еще не смотрят как на авторитетного посредника-миротворца, а реальный уровень взаимного недоверия стран-участниц существенно выше, чем может показаться наблюдателю-оптимисту.

В этом смысле принятие Устава не добавило позитива: в нем не прописаны механизмы урегулирования споров и конфликтов в регионе. Есть лишь статья о том, что в подобных случаях следует оказывать

добрые услуги и прибегать к посредничеству для примирения сторон, обращаться при необходимости к руководству страны, председательствующей в Ассоциации, или ее генеральному секретарю, а если спор продолжается, то к саммиту «десятки».

## ПРОБЛЕМЫ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

ВСТУПИВ в Ассоциацию, страны Восточного Индокитая и Мьянма присоединились к соглашению о создании зоны свободной торговли АСЕАН (АФТА, 1992 г.). В своем начальном виде оно предусматривало, что к 2010 году все тарифные и нетарифные барьеры во взаимной торговле будут упразднены. «Молодые» члены АСЕАН получили льготу: было решено, что в их случае процесс торговой либерализации продлится до 2015 года.

Двигаясь «общим порядком, но двумя колоннами и на разных скоростях», «десятка» вышла на рубеж, пролегающий между зоной свободной торговли и Таможенным союзом. При известных трудностях перехода к стадии Таможенного союза, план создания Экономического сообщества АСЕАН (ЭС АСЕАН) к 2015 году закреплял - по крайней мере, официально - движение к единому рынку, свободному перемещению товаров, услуг, инвестиций и квалифицированной рабочей силы.

Однако статистика показывает, что либерализация региональной торговли, сопровождаясь общим ростом физического объема операций, не увеличила существенно той доли, которая в глобальных внешнеторговых связях «десятки» приходится на их обмены друг с другом. На исходе первого десятилетия XXI века эта доля колеблется в пределах 24-25%.

Не видно крупных подвижек в балансе регионального товарооборота между «молодыми» и «старыми» партнерами по АСЕАН. По-прежнему основные его участники - Сингапур, Малайзия, Таиланд и Индонезия. В 2009 году на них приходилось около 80% торговли между членами Ассоциации<sup>3</sup>. Правда, в официальную статистику АСЕАН не включались данные о бартерной приграничной торговле, имевшей весьма существенное значение для таких стран, как Лаос и Мьянма.

В плане внешнеторговой ориентации наметилось размежевание внутри индокитайского «квартета». Если для Лаоса, Мьянмы и в меньшей степени для Камбоджи преобладающее значение имели коммерческие связи с асеановскими партнерами, то Вьетнам в большей степени выходил на рынки вне региона.



Хотя в зоне АСЕАН как будто утвердилась тенденция к росту объемов взаимных инвестиций, проявляется она весьма неравномерно. Так, в 2009 году прямые вложения поступали, главным образом, в две-три страны из числа основателей «десятки» - в Сингапур (2 млрд. долл.), Индонезию (1,4 млрд. долл.), Таиланд (586 млн. долл.). Странам же индокитайского «квартета» досталось порядка 680 млн. долларов в совокупности<sup>4</sup>. В чем причины подобных дисбалансов? Видимо, с точки зрения соседей, ряду «молодых» членов АСЕАН все еще недостает инвестиционной привлекательности из-за несовершенств национального законодательства, размаха коррупции и т.д. Но, может быть, дело еще и в том, что свободных капиталов в зоне ЮВА «не хватает на всех»?

### **«БОЛЬШАЯ АСЕАН» В ОБОЗРИМОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ**

У ГРАЖДАН государств «десятки», считает Сурин Питсуван - генеральный секретарь АСЕАН с 2008 года, - должно развиваться представление о «двойной идентичности», то есть о принадлежности не только к собственной нации, но и к общей семье народов АСЕАН<sup>5</sup>. Должно, но когда? По многим признакам, еще не скоро.

Разрешения споров и конфликтов в пределах ЮВА - вот та задача, которая, судя по фактам последнего времени, выходит сейчас на первый план. Для ее решения требуются действенные механизмы. Их практическое отсутствие - ахиллесова пята АСЕАН. Если такое положение сохранится и впредь, то претензии «десятки» на центральную роль в таких структурах, как Региональный форум АСЕАН по проблемам безопасности (АРФ) и Восточноазиатский саммит (ВАС), будут выглядеть все менее и менее убедительно.

К 2015 году должно обрести отчетливые контуры ЭС АСЕАН. На волне соглашений о свободе торговли, заключенных с партнерами вне региона в последние годы, АСЕАН, как представляется, «проскочила» стадию Таможенного союза. Фактически ЭС АСЕАН выстраивают как региональную зону свободной торговли, дополненную такими элементами единого рынка, как свободное движение товаров, капиталов и услуг («АФТА плюс»). Одновременно будут «подчищаться хвосты» путем ликвидации нетаможенных барьеров, гармонизации внешнеторговых процедур и стандартов. Но ЭС АСЕАН может стать и «единым рынком минус», то есть пространством, в котором по требованию отдельных партнеров, в первую очередь членов «квартета», полная интеграция по конкретным параметрам будет переноситься на более поздние сроки.

Идет ли АСЕАН (и если да, то в чем именно) по пути региональной интеграции, проторенному Европейским союзом? В сентябре 2007 года, на конференции в Лондонской школе экономики, этого вопроса коснулся глава дипломатического ведомства Малайзии Сайед Хамид Албар. При известных параллелях в становлении двух региональных организаций, отметил он, налицо глубокие различия между членами Евросоюза и АСЕАН в политической культуре, уровнях экономического и социального развития. В отличие от Евросоюза, АСЕАН - пока еще калейдоскоп стран, имеющих единую цель. Усилиям по интеграции в ЮВА препятствуют многообразные и глубокие различия между отдельными партнерами. Лишь в ходе медленной, но управляемой эволюции «десятка» превратится в зрелое региональное объединение<sup>6</sup>.

### РОССИЯ И «БОЛЬШАЯ АСЕАН»

РАСШИРЕНИЕ АСЕАН никоим образом не задело интересы России. В те дни, когда в Ассоциацию принимали бывших союзников СССР, в Москве не наблюдалось ничего похожего на реакцию, вызванную расширением НАТО на Восток.

Будучи правопреемницей Советского Союза, Российская Федерация унаследовала традиционно-дружественные отношения с Вьетнамом, Лаосом и Камбоджей. Перейдя от командно-административных систем к рыночным моделям хозяйственного развития, Россия и Вьетнам не растеряли весь задел сотрудничества, копившийся десятилетиями, и обретают друг друга как стратегические партнеры уже на новом историческом этапе. Символично, что статус полномасштабного диалогового партнера АСЕАН предоставлен России вскоре после вступления Вьетнама в Ассоциацию, а второй саммит Россия - АСЕАН состоится в октябре 2010 года именно в Ханое.

Прием новых членов в Ассоциацию, северный рубеж которой проходит теперь по границам Вьетнама, Лаоса и Мьянмы с Китаем, укрепил у «десятки» представления о России как о важном элементе регионального баланса сил. Со своей стороны Москва присоединилась к Договору о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии, включилась в деятельность АРФ, призванного вырабатывать меры доверия, практиковать превентивную дипломатию и, в конечном счете, стремиться к ликвидации «горячих точек» в тихоокеанской Азии.

Сегодня и на годы вперед важнейшая общая задача России и «Большой АСЕАН» - продвигать торгово-экономические связи, как это пред-

усмотрено Комплексной программой действий по развитию сотрудничества на 2005-2015 годы.

---

<sup>1</sup>The Reluctant Politician: Ismail's Struggle to form Malaysia and ASEAN // New Straits Times-Malaysia News Online, 02.01.2007.

<sup>2</sup>Маслов Г.М., Урляпов В.Ф. Вьетнам в системе современных международных отношений в Азиатско-Тихоокеанском регионе. М.: ИД Ключ-С, 2009. С. 119.

<sup>3</sup><http://www.aseansec.org/stat>, 2010.

<sup>4</sup>Ibid.

<sup>5</sup>Weiss S.A. Sifting Schizoid ASEAN's Reality from Rhetoric // [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/IK21Ae01.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/IK21Ae01.html), 21.11.2007.

<sup>6</sup>Choi Tuok Wo. ASEAN May Move towards EU Model // The Star. Kuala Lumpur, 12.09.2007.

**Ключевые слова:** «Большая АСЕАН», Устав АСЕАН, индокитайский «квартет», ЭС АСЕАН, АФТА, АРФ, Россия.