

# «ДИАЛОГОВЫЕ ПАРТНЕРСТВА» ВО ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКЕ АСЕАН

ЕКАТЕРИНА КОЛДУНОВА  
МГИМО МИД России, Москва, Россия

---

## Резюме

Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) – один из старейших интеграционных институтов, сконцентрированный на решении политических, экономических и социокультурных вопросов регионального развития. С 1999 г. АСЕАН объединяет в своем составе десять стран Юго-Восточной Азии, что создает условия для успешного обсуждения вопросов общерегионального значения, поскольку все игроки имеют право и возможность быть услышанными в его обсуждении, вносить свой вклад в формирование повестки дня. Дальнейшее наращивание членства не входит в планы Ассоциации. Однако начиная с 1970-х годов отличительной чертой АСЕАН стало «функциональное расширение». Оно подразумевает, что организация, не принимая в свой состав новых участников, создает специальные форматы взаимодействия (диалоговые партнерства) с другими значимыми макрорегиональными и внерегиональными игроками. В настоящей статье анализируется феномен «функционального расширения» в деятельности АСЕАН и роль ее диалоговых партнерств. Пятидесятилетний юбилей организации, отмечаемый в 2017 году, дает основания для исторически оправданных обобщений и позволяет наметить контуры ее дальнейшей политики в контексте взаимодействия с другими крупными игроками на мировой арене. Отталкиваясь от работ отечественных и зарубежных исследователей АСЕАН в биполярный и постбиполярный период, а также официальных документов, в статье доказываются, что страны-участницы Ассоциации за прошедшие пять десятилетий прошли несколько этапов взаимодействия с внешними игроками – от коллективного «гашения» лидерских устремлений более сильных государств в отношении Юго-Восточной Азии до выработки институционального и нормативного инструментария управления отношениями с ними, успешное применение которых имеет, вместе с тем, пределы, проявившиеся в 2010-х годах. Автор рассматривает историческую эволюцию системы управления внешними партнерствами АСЕАН, анализирует современное состояние и функциональное наполнение этих отношений и рассматривает сложившийся в Ассоциации набор механизмов влияния на основных контрагентов.

## Ключевые слова:

АСЕАН; региональный порядок; международные институты; диалоговые партнеры; США; Китай; Россия; Юго-Восточная Азия.

Государства Юго-Восточной Азии (ЮВА) известны высокой адаптивностью во внешней политике. На протяжении второй половины XX века их международное окружение стремительно менялось, повергая сравнительно небольшие страны в пу-

чину острых политических, социальных и экономических раздоров и трансформаций. Весомым достижением региона стало создание интеграционного объединения Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН). Несмотря на заложенную

изначально антикоммунистическую направленность, соответствующую конфронтационной логике биполярности, она сумела сыграть роль катализатора перехода от региональной конфликтности к сотрудничеству [Mahbubani, Sng 2017; Kivimäki 2014]. К концу 1990-х годов АСЕАН объединила в своем составе десять стран ЮВА, что создало условия для результативного обсуждения вопросов общерегионального развития, поскольку все игроки теперь имели право и возможность быть услышанными, вносить свой вклад в формирование его повестки дня.

За исключением обсуждаемого в настоящее время вопроса о включении в состав Ассоциации Восточного Тимора, образовавшегося в 2002 году, дальнейшее распространение членства за пределы Юго-Восточной Азии не входит в планы объединения. Вместе с тем с 1970-х годов отличительной чертой организации стало «функциональное расширение». Этот термин, предложенный Кхонгом и Несадураи [Khong and Nesadurai 2007: 33], отражает ситуацию, при которой Ассоциация не приглашает в свой состав новых участников, но создает и активно поддерживает институционализируемые форматы взаимодействия (диалоговые партнерства) с другими региональными и внерегиональными игроками в той мере, в какой они способны выполнить функцию решения значимых для АСЕАН вопросов. Среди них в основном «тяжеловесы» мировой и региональной политики (Соединенные Штаты, Китай, Япония, Россия, Индия,

Южная Корея, Австралия, Канада, Европейский Союз)<sup>1</sup>. Наряду с двусторонними каналами взаимодействия с объединением, Китай, Япония и Южная Корея включены в формат АСЕАН+3. Они же и Индия, Австралия, Новая Зеландия, США и Россия образуют совместно с АСЕАН формат АСЕАН+8, соответствующий составу участников Восточноазиатского саммита (ВАС). В таком формате ВАС собирается с 2010 года, когда к ним присоединились Москва и Вашингтон.

Обширная литература, посвященная АСЕАН, обращая внимание на феномен функционального расширения [Khong and Nesadurai 2007; Severino 2007; Байков 2012: 118], не дает ответа на вопрос о том, зачем Ассоциации потребовалась сложная институциональная структура взаимодействия со все возрастающим числом государств, не являющихся ее членами и превосходящих ее по политическому и экономическому потенциалу<sup>2</sup>. Одно из возможных объяснений заключается в том, что АСЕАН, уделяя основное внимание проблемам и задачам регионального развития, как никакая другая интеграционная группировка, зависит от макрорегионального и в некоторых случаях глобального контекста.

В распоряжении малых и средних стран, подверженных влиянию структуры международных отношений и зависящих от действий ведущих держав, оказывается не очень широкий диапазон возможностей, ограниченный маневрированием между более сильными игроками или опорой на одного из них [Walt 1987]. В случае стран-

<sup>1</sup> В рамках данной статьи не рассматриваются отношения АСЕАН с Канадой, Пакистаном, Норвегией, Швейцарией и отдельными странами ЕС, в частности Германией, с которыми также установлены отношения диалогового партнерства.

<sup>2</sup> В этом и заключается отличие случая АСЕАН от Европейского Союза (ЕС), который также выстраивает особые отношения с внешними партнерами, например ближайшим географическим окружением, превосходя, однако, большинство из этих партнеров по своему экономическому и политическому весу.

<sup>3</sup> Анализ страновых случаев Юго-Восточной Азии находится вне рамок данной статьи. Стоит упомянуть, тем не менее, что анализ поведения Таиланда в отношении великих держав в работе Е.А. Фомичевой [Фомичева 1991], Мьянмы/Бирмы – в работе К.А. Ефремовой [Ефремова 2016]. Национальному опыту организации политического процесса в Индонезии, привнесенному в практику принятия решений АСЕАН, внимание уделяет в одной из своих работ Амитав Ачария [Acharya 2001]. Теоретический анализ промежуточных между балансированием и опорой на сильного игрока возможных способов поведения «держав второго уровня» содержится в ряде работ зарубежных авторов, например: [Chong 2003].

участниц АСЕАН этот диапазон возможностей за последние пятьдесят лет был существенно расширен, что привело к внедрению в практику регионального взаимодействия институциональных и нормативных инноваций<sup>3</sup>.

Страны АСЕАН прошли несколько этапов взаимодействия с внешними игроками — от совместного «гашения» лидерских устремлений более сильных стран в отношении Юго-Восточной Азии (феномен, удачно подмеченный и подробно проанализированный в работах отечественного исследователя А.Д. Богатурова [Богатуров 1997; Богатуров 2010]) до выработки инструментария коллективного управления асимметричными отношениями, который, однако, имеет пределы применимости. Они обусловлены в первую очередь ограниченным политико-экономическим потенциалом самих государств-членов АСЕАН, а также готовностью более крупных игроков на практике, а не только формально, подчиняться такому управлению.

В настоящей статье рассматривается историческая эволюция системы управления внешними партнерствами АСЕАН, современное состояние и функциональное наполнение этих отношений, а также сложившийся в Ассоциации набор механизмов влияния на ее основных контрагентов.

### 1

АСЕАН возникла в 1967 г. благодаря усилиям пяти стран (Индонезии, Малайзии, Сингапура, Таиланда и Филиппин) в непростых исторических условиях. Процесс формирования государств региона в современном их понимании находился лишь в начальной стадии. В ряде стран (особенно Восточного Индокитая) деколонизация проходила болезненно, с оружием в руках и растянулась на три десятилетия. Сама идея того, что государства, образующие сегодня Юго-Восточную Азию, составляют единый международно-политический регион, даже спустя два десятилетия после завершения Второй мировой войны представлялась, как минимум, спорной. В Кембриджской истории ЮВА подчеркивается роль внеш-

него влияния в геополитическом оформлении региона, а конкретнее — решения США, Великобритании и Канады на Квебекской конференции 1943 г. создать Юго-Восточноазиатское командование, зона ответственности которого распространялась на Бирму, Малайю, Суматру и Таиланд. Позднее, по решению Потсдамской конференции 1945 года, к нему были добавлены Голландская Ост-Индия и Индокитай к югу от шестнадцатой параллели [Tarling 1999: 258]. О том, что эти территории способны к региональной самоорганизации, а тем более — к влиянию на более крупных игроков в международной системе, речи даже не шло.

После начала «холодной войны», как и ранее в колониальный период, ЮВА выступала объектом конкуренции внерегиональных держав — США, СССР и Китайской Народной Республики (КНР). Позиция Пекина в отношении региона к 1970-м годам кардинально разошлась с подходом Москвы, добавляя к противостоянию капиталистического и коммунистического блоков размежевание внутри последнего по линии Вьетнам-Камбоджа. В результате Юго-Восточная Азия стала одной из наиболее неспокойных арен глобальной конфронтации.

Помимо поляризующей роли внешних игроков, не добавляла ЮВА стабильности и напряженность в отношениях между странами региона. В частности, острая конфронтация наблюдалась между Индонезией и Малайзией, вызванная самим фактом создания последней. Противостояние продолжалось с 1963 по 1966 г. и сводило к нулю попытки организации регионального сотрудничества, хронологически предшествовавшие возникновению АСЕАН.

Коммунизм воспринимался Ассоциацией как угроза, имевшая внешнее и внутреннее измерение. Поддержка коммунистических движений в странах-основательницах объединения со стороны КНР представлялась одной из основных угроз национальной безопасности. На момент создания АСЕАН мотивы противостояния

внешним силам, разделяющим Юго-Восточную Азию, и идеи регионального развития тесным образом переплелись, заложив фундамент понимания ее «внешней» функции.

Концентрированное выражение этого понимания можно усмотреть в словах первого министра иностранных дел Сингапура Синнатамби Раджаратнама о «поддержании стабильной, небалканизированной Юго-Восточной Азии»<sup>4</sup>. В 1971 г. в Декларации о зоне мира, свободы и нейтралитета (ЗОПФАН), принятой АСЕАН, постулировалась необходимость освобождения ЮВА от любого внешнего вмешательства<sup>5</sup>. В Договоре о дружбе и сотрудничестве от 1976 года, окончательно придавшем Ассоциации институциональное оформление в качестве региональной организации, были зафиксированы принципы уважения государственного суверенитета и невмешательства во внутренние дела друг друга<sup>6</sup>.

Будучи одним из основополагающих в международном праве, принцип невмешательства в контексте ЮВА был призван выполнять двойственную роль. С одной стороны, страны-основательницы Ассоциации прибегали к нему, чтобы хотя бы формально обозначить неприемлемость вмешательства внешних сил в дела региона. Не случайно, подписание Договора о дружбе и сотрудничестве стало обязательным предварительным условием установления диалогового партнерства между АСЕАН и третьей страной. С другой стороны, принцип невмешательства был призван «защитить властные структуры (нелиберальные клановые капиталистические режимы – *Е.К.*) от излишнего внешнего внимания и изолировать внутренних оппонентов от внешней помощи» [Jones 2012: 97]. Таким образом, государства-члены АСЕАН, стремившиеся сохранить автономию от более крупных международных

игроков, но активно прибегавшие к их экономической и военной поддержке (в первую очередь – американской), стремились продемонстрировать и населению своих стран, и соседям по региону привлекательность и политико-экономическую состоятельность избранного ими пути развития.

Принцип невмешательства во внутренние дела государств-членов Ассоциации приобрел особое значение в контексте Камбоджийской проблемы. Она была вызвана приходом к власти в Камбодже в 1975 г. режима Пол Пота, острым внутриполитическим кризисом в этой стране и по существу геноцидом собственного населения. Стремительно ухудшавшиеся отношения с соседним Вьетнамом и провокации на границе, инициированные Пол Потом, привели к вьетнамскому вторжению в декабре 1978 – январе 1979 годов и провозглашению Народной Республики Кампучии [Мосяков 2010: 391]. В ответ на действия Ханоя, Пекин (оказывавший поддержку Камбодже) осуществил «карательное» [Alagappa 1993: 451] вторжение на север Вьетнама в феврале-марте 1979 года.

Ни один из участников конфликта не являлся членом АСЕАН в период его обострения. Тем не менее Камбоджийская проблема привела к пересмотру роли Ассоциации и изменению характера ее взаимодействия с внешними силами. Несмотря на то что объединение официально продолжало придерживаться позиции невмешательства, опасения, что установление в Камбодже в 1979 г. режима, который страны-участницы организации рассматривали в качестве марионетки Вьетнама, приведет к аналогичным попыткам установления контроля над другими государствами региона вынудили АСЕАН стать активным участником урегулирования Камбоджийской проблемы.

Государства-члены Ассоциации пред-

<sup>4</sup> The Founding of ASEAN. ASEAN Web Site. URL: <http://asean.org/asean/about-asean/history/>

<sup>5</sup> Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration. November 27, 1971. URL: <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/zone.pdf>

<sup>6</sup> Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia. February 24, 1976. ASEAN Web site. URL: <http://asean.org/treaty-amity-cooperation-southeast-asia-indonesia-24-february-1976/>

приняли усилия по изоляции нового камбоджийского правительства в Организации Объединенных Наций, а также попытались ограничить его доступ к международной помощи через механизмы ООН [Jones 2007: 527]. Кроме того, в странах объединения обсуждались и иные варианты воздействия на ситуацию в Восточном Индокитае. В Куантанской декларации 1980 г. президент Индонезии Сухарто и премьер-министр Малайзии Хуссейн Онн обозначили согласованное понимание «комплексного политического решения» Камбоджийской проблемы, которое предполагало освобождение Вьетнама от китайского и советского влияния при том, что будут признаны его особые интересы в отношении Камбоджи. Несмотря на то что этот подход был раскритикован вьетнамской стороной (для которой отказ от особых отношений с СССР был неприемлем) и Таиландом (по причине необходимости согласиться с сохранением влияния Ханоя на Пномпень), его политическая и стратегическая логика проявилась в дальнейшем развитии региональной ситуации [Narine 2002: 48].

Участие в урегулировании Камбоджийской проблемы продемонстрировало, что АСЕАН нацелилась замкнуть обсуждение основных региональных проблем на себя, постепенно вытесняя внешние силы на периферию переговорного процесса. Уже в следующем десятилетии это стремление проявилось в коллективной позиции АСЕАН, не допускающей ведение переговоров с крупными державами по ключевым региональным вопросам странами Ассоциации по отдельности. Следование этому подходу неизменно приводило к растворению лидерских импульсов более сильных игроков в переговорном процессе АСЕАН [Богатуров 2010: 161].

Итогом активизации Ассоциации в решении Камбоджийской проблемы стали международные переговоры в русле, учитывавшем интересы объединения, с привлечением внутрикамбоджийских сил,

поддержанных им, а также предоставление гарантий невмешательства третьих сторон, закрепленных впоследствии документами ООН (в частности, резолюцией A/RES/35/6)<sup>7</sup>. В целом, 1980-е годы стали тем периодом, когда АСЕАН начала вырабатывать новые способы регионального управления и механизмы нейтрализации внешнего влияния.

## 2

Окончание периода биполярности позволило Ассоциации воплотить в жизнь ранее недостижимую цель – объединить все десять стран ЮВА, невзирая на различия идеологий, политических систем и режимов, экономических укладов. Вьетнам присоединился к АСЕАН в 1995 году, Лаос и Мьянма – в 1997, Камбоджа – в 1999 году. Вместе с тем после распада социалистического блока страны-основательницы организации уже не могли рассчитывать на статус форпостов борьбы с коммунизмом. Вывод из региона как советских, так и американских военных баз породил вакуум силы, способный повлечь за собой снижение экономического интереса к региону.

Ответ на этот вызов был найден с помощью поддержки разумной конкуренции крупных внешних игроков на пространстве ЮВА таким образом, чтобы их соперничество приносило Ассоциации экономические и политические дивиденды. Для регулирования этого процесса была заявлена идея «центральнойности» АСЕАН для всего комплекса институционализированного регионального сотрудничества. Как отмечал позднее один из бывших Генеральных секретарей Ассоциации Рудольфо Северино, она должна была стать «стержневым элементом регионализма в Восточной Азии и Азиатско-Тихоокеанском регионе» [Severino 2007: 406].

Составными элементами региональной институциональной сети, центрованной вокруг АСЕАН, стали диалоговые партнерства организации с ключевыми игроками в

<sup>7</sup> A/RES/35/6. The United Nations Organization. URL: <http://www.un.org/documents/ga/res/35/a35r6e.pdf>

АТР и за его пределами, формат АСЕАН+3, Региональный форум АСЕАН по безопасности (АРФ), созданный в 1994 году, саммиты Азия-Европа, собирающиеся с 1996 года, и ВАС, ведущий отчет деятельности с 2005 года. Форум Азиатско-Тихоокеанского сотрудничества (АТЭС), хотя формально и не был связан с Ассоциацией, воспринял ее нормативную культуру, получившую в литературе и дипломатическом лексиконе обозначение «путь АСЕАН» (*ASEAN Way*). Она выражалась в неприятии жестких форм институционализации, отказе от создания наднациональных органов, принятии решений путем консультаций и консенсуса, движении к общей цели со скоростью, комфортной для каждого из участников, включая не самых передовых.

Идея выстраивания привилегированного взаимодействия с наиболее значимыми для АСЕАН внерегиональными партнерами уходит корнями еще в 1970-е годы. В 1974 г. были установлены диалоговые отношения Ассоциации с Австралией, а в 1977 г. был начат официальный диалог АСЕАН с Европейским экономическим сообществом (впоследствии – ЕС), США и Японией.

В 1990-х годах АСЕАН установила партнерства с Китаем, Индией, Россией, Южной Кореей. В 1997 г. был создан формат АСЕАН+3, способствовавший тому, что малые и средние страны объединения взяли на себя лидерскую функцию в организации хозяйственного сотрудничества в макрорегиональном масштабе. Меткую характеристику присоединению экономически более сильных Японии, Южной Кореи и Китая к интеграционной инициативе АСЕАН дал отечественный исследователь Н.П. Малетин, отметив, что в данном случае «хвост вертит собакой» [Малетин 2009: 53].

XX век АСЕАН завершила с широким инструментарием влияния на макрорегиональные процессы и в статусе (по крайней мере формальном) равноправного партнера ведущих международных игроков. К этому времени в арсенале средств Ассоциации оказались уже не только различные нормативные способы «гашения»

лидерских устремлений в отношении региона, но и методы влияния на гораздо более весомых контрагентов.

### З

К середине 2000-х годов Ассоциация выработала требования, предъявляемые к ее наиболее значимым внешним партнерам. Дискуссия о таких критериях особенно явно обозначилась при обсуждении круга партнеров, приглашаемых к участию в создаваемом объединении Восточно-азиатском саммите. Так, рассматривался вопрос о том, стоит ли включать в него Россию. В 2005 г. на инаугурационном саммите ВАС в Куала-Лумпуре Президент Российской Федерации В.В. Путин присутствовал в качестве личного гостя тогдашнего малайзийского премьер-министра Абдуллы Бадави. Москва изъявляла желание и готовность присоединиться к объединению, но произошло это лишь пять лет спустя.

Ограничив свои макрорегиональные экономические амбиции уже упомянутым выше форматом АСЕАН+3, но не определившись окончательно, какой набор внешних партнеров оптимален для макрорегиональной политической платформы с Ассоциацией в качестве ядра, в 2005 г. страны объединения воздержались от приглашения в ВАС России и США (Соединенные Штаты тогда и сами не рассматривали всерьез идею присоединения к форуму). Некоторое время в странах-участницах АСЕАН бытовали представления, что активного вовлечения трех держав регионального уровня (Китая, Японии и Индии) в дела ЮВА в принципе было бы достаточно для недопущения вакуума силы, которого они опасались [Acharya 2001: 168].

Тем не менее организация выработала набор критериев, для приглашения дополнительных участников в ВАС, к которым были отнесены наличие диалогового партнерства с АСЕАН, подписание Договора о дружбе и сотрудничестве в Юго-Восточной Азии и значимый уровень экономического взаимодействия с Ассоциацией. Соответствие им представлялось достаточным,

чтобы конкуренция за ЮВА самовоспроизводилась на уровне, обеспечивающем региону внешние импульсы развития, а необходимые принципы международного поведения соблюдались всеми игроками.

Определились к середине первого десятилетия нового века и функции отдельных диалоговых партнерств. Сохранение активного вовлечения США в дела региона представлялось многим в АСЕАН необходимым по соображениям безопасности и в силу экономических причин. Между тем периоды относительного дистанцирования Соединенных Штатов от ЮВА (например, при Дж. Буше-мл. или в ситуации неопределенности в отношении политики администрации Д. Трампа) вызывают алармистские настроения [Tau 2010]. Одновременно подъем Китая, как представлялось, создавал благоприятные экономические возможности в условиях, когда КНР полностью отказалась от поддержки коммунистических движений в регионе и сама стремилась наладить диалог с АСЕАН. В этой связи в Ассоциации возникла убежденность в возможности направления отношений с Пекином в желаемое для нее русло. Япония, несмотря на относительное экономическое ослабление, сохраняла фундаментальное присутствие в регионе, в том числе — за счет перенесения в его страны производств и активного инвестирования в экономики ЮВА. Европейский Союз становился одним из ключевых внешних рынков для ориентированных на экспорт хозяйственных систем стран региона и ключевым инвестором. Остальные партнеры требовались для «уплотнения» (термин — А.Д. Богатурова) регионального политического (как это было в случае с Россией) или экономического пространства.

За счет разветвленной сети институтов Ассоциация развивала в предпочтительном

для нее направлении процесс воспитания культуры регионального диалога и социализации различных по своему весу партнеров<sup>8</sup>. Самоценным представлялся уже сам факт участия во взаимодействии на различных площадках, подчинение ежегодному метроному саммитов и встреч, пусть и без конкретного результата. Такая форма вовлечения особенно ярко проявлялась в функционировании АРФ. Из-за своего многочисленного и разнородного состава (27 участников, включая ЕС и КНДР), принятия решений исключительно путем консенсуса и абстрактно сформулированной цели (переход в будущем к превентивной дипломатии) Форум оказался объектом постоянной критики.

Устоявшаяся культура объединения стран ЮВА, обозначенная ранее как «путь АСЕАН», также стала немаловажным механизмом влияния на внешних партнеров. К ним предъявлялись требования придерживаться норм и принципов, принятых Ассоциацией, а те, чье поведение диссонировало с ее поведенческими практиками<sup>9</sup>, подвергались неформальному порицанию [Katsumata 2009: 109].

В дополнение к этому, государствами-членами АСЕАН постоянно подтверждалась центральная роль организации, красной нитью проходившая через все формальные документы Ассоциации и смежных региональных институтов. При этом на неформальном и экспертном уровне часто указывалось на отсутствие постоянного лидера в регионе — лидерстве *ad hoc*, подразумевавшем, что любое государство, будь оно малое или большое, может играть ведущую роль [Tau 2001: 214-215]. Таким образом, Ассоциация предпринимала попытки ограничить гегемонистские устремления более крупных игроков, пытаясь одновременно *выстроить иерархию слоев регионализма с АСЕАН на верхнем уровне* [Вае

<sup>8</sup> Интересный анализ этого процесса содержится, например, в книге японского исследователя Хиро Катсуматы [Katsumata 2009: 102–112].

<sup>9</sup> Отметим спорность самой идеи распространения нормативной культуры АСЕАН на весь АТР. Основные аргументы дискуссии по этому вопросу изложены в работе Амитавы Ачарии [Acharya 2001: 166–167].

2015: 248]. Основные аргументы в поддержку этой позиции заключались в том, что она остается единственной диалоговой платформой, приемлемой для всех, а «малые и средние державы едва ли будут злоупотреблять своим доминированием» [Pham 2015: 82]. Только сохранение АСЕАН в качестве рулевого региональных процессов могло обеспечить АТР подлинно бесконфликтное развитие.

С принятием Ассоциацией Генерального плана по наращиванию взаимосвязанности 2010 г. и инициатив построения трех сообществ, запущенных в 2015 г. (в сфере политики и безопасности, экономической и социокультурной областях), диалоговые партнеры организации стали оцениваться по их потенциальному вкладу в дело усиления взаимосвязанности ЮВА и степени их сопряженности с АСЕАН. Этот подход был направлен на стимулирование конкуренции за реализацию инфраструктурных проектов и на поддержание инвестиционного интереса к региону.

#### 4

Региональная конфигурация стала меняться в начале 2010-х годов. Произошло серьезное экономическое усиление Китая, и его региональная роль приобретала амбивалентный оттенок в глазах политических элит стран ЮВА. Обострившиеся с 2011 г. территориальные споры по поводу островов в Южно-Китайском море, на которые, помимо КНР, претендуют также Тайвань, Вьетнам, Филиппины, Индонезия, Малайзия и Бруней, укрепили опасения малых и средних стран относительно стратегии Пекина. Поляризация Юго-Восточной Азии усилила и инициированная в 2011 г. американская политика разворота в АТР, инициированная Барак Обама, посредством которой Вашингтон рассчитывал ограничить рост влияния КНР. По мере выдвижения китайско-американских противоречий на первый план в

региональной политике особенно ярко проявилась ограниченность возможностей самой Ассоциации.

США, начиная с президентства Обамы (2008–2016), формально признавали центральную роль АСЕАН. Тем не менее в наиболее значимых вопросах де-факто они игнорировали региональные институты. В обсуждении проблем безопасности Вашингтон отводил им в лучшем случае второстепенную роль. Параллельно, все более активно в регионе стала циркулировать американская идея о необходимости придать двусторонним военным альянсам с участием Соединенных Штатов многосторонний и сетевой характер<sup>10</sup>.

Китай в 1990–2000-х годах стремился всемерно укреплять связи с АСЕАН, добиваясь вхождения во все региональные структуры, связанные с Ассоциацией. При этом он стал единственной страной, которой удалось в 2002 г. заключить соглашение о зоне свободной торговли с АСЕАН как с единой организацией, а не погрязнуть в двусторонних переговорах с каждой из стран-участниц Ассоциации по отдельности (как это произошло, например, с Японией). Вместе с тем стремительный экономический рост Китая привел к тому, что и во внешней политике голос КНР стал звучать более уверенно. Кульминацией этого процесса стало выдвижение в 2013 г. инициативы «Один пояс, один путь». Одно из его направлений, «Морской шелковый путь», напрямую затрагивало АСЕАН, но, в случае реализации, означало бы скорее включение объединения в орбиту Китая, а не наоборот.

Обострение конфликта по поводу островов в Южно-Китайском море высветило противоречие двух нормативных порядков – упомянутого выше «пути АСЕАН» и представлений КНР о правильном характере отношений. Его можно проследить, обратившись, например, к описанию последовательности международных дей-

<sup>10</sup> Remarks by Secretary Carter and Q&A at the Shangri-La Dialogue, Singapore. June 5, 2016. URL: <https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/791472/remarks-by-secretary-carter-and-qa-at-the-shangri-la-dialogue-singapore/>



ствий, которые воспринимались Китаем как соответствующие классическим конфуцианским представлениям о «гармоничном мире». Они приведены в работе тайваньского автора Ши Чиюя и вполне могут быть спроецированы на ситуацию территориальных споров между Пекином и странами-участницами АСЕАН [Shih 2013].

В соответствии с ними, в случае возникновения острой международной проблемы, Пекин, с тем чтобы продемонстрировать гармоничный характер отношений с партнерами, мог бы в одностороннем порядке пойти на компромисс даже по вопросу о его «стержневых» интересах. К категории последних КНР относит Тайвань, Тибет и Синьцзян, а до возвращения в состав материкового Китая в нее включались также Гонконг и Макао. В период одного из обострений территориальных споров по поводу островов в Южно-Китайском море в 2013–2015 годах в новостных сообщениях сначала циркулировали, а затем сошли на нет сообщения о том, что и эти острова Китай полагает относящимися к «стержневым интересам». «Задний ход» в этом вопросе можно рассматривать как проявление компромиссных шагов Пекина. При этом компромисс, достигаемый ее односторонними действиями, в понимании КНР накладывает моральное обязательство на противоположную сторону не предпринимать конфликтных действий далее.

Проблема заключается в том, что страны АСЕАН могут и не осознавать таких обязательств, продолжая настаивать на разрешении конфликта. За этим следует символическая «потеря лица» Пекином, как это произошло в случае с решением Гаагского трибунала, признавшего в 2016 г. территориальные претензии Китая, основанные на историческом подходе, незаконными. В результате КНР оказывается вынужденной занять более жесткую позицию. Исходом такого развития событий становится спиралевидная эскалация конфликта.

В условиях обострения региональных антагонизмов действенную поддержку идее центральности АСЕАН могла бы ока-

зать Россия, которую с ней сближает стремление к формированию полицентричной мировой и региональной системы. В активе Москвы – политика «поворота на Восток», которая постепенно начинает приобретать видимые очертания, и готовность выстраивать продуктивные самоценные отношения с Ассоциацией. Вместе с тем Россия демонстрирует нежелание соревноваться за экономическое и политическое внимание объединения только для того, чтобы удобным для АСЕАН способом уравновесить действия Китая и США. Этим отчасти объясняется нежелание высшего российского руководства посещать Восточноазиатские саммиты, куда Москва была приглашена в 2010 году, и ответное разочарование всех без исключения стран-участниц АСЕАН, нашедшее свое концентрированное выражение в словах одного из тяжеловесов сингапурской дипломатии Билахари Каусикана о том, что Россия так и не придумала, как ей найти свое место в регионе и в мире [Каусикан 2016: 28-40].

\* \* \*

«Функциональное расширение» – институциональная инновация, отличающая АСЕАН от многих других организаций и позволившая Ассоциации на рубеже веков перейти от попыток нейтрализации региона к активному управлению отношениями с внешними игроками. Наибольшего успеха она достигала в условиях относительно, но не абсолютного, снижения интереса к региону со стороны США. В это время Китай только начинал экономически расти, а остальные игроки с готовностью включались в проекты, в которых АСЕАН сохраняла за собой центральную роль. Именно в такой ситуации хорошо работал набор инструментов, придуманных Ассоциацией и внедренных в практику отношений в регионе.

Изменение международного контекста привело к возникновению двух видов ограничений «функционального расширения» – внутренних и внешних. Внутренние связаны с необходимостью в управленче-

ском плане справляться с возрастающим объемом асимметричных взаимодействий с разными типами партнеров, осуществлять менеджмент диалоговых партнерств и многосторонних форматов, каждый из которых требует собственной повестки дня и организационного сопровождения. Это организационное бремя ложится на АСЕАН в условиях запуска новых интеграционных инициатив, связанных с созданием внутри Ассоциации трех сообществ – экономического, социокультурного и политического.

Внешние ограничения обусловлены подъемом Китая и его переходом к формулированию собственных проектов организации макрорегионального пространства,

флуктуациями политики США в отношении АТР в связи со сменой правящих администраций, более проактивной азиатской стратегией России, проявляющимися элементами собственных геостратегических планов в отношении региона со стороны других игроков (вспомним хотя бы идею Индо-Тихоокеанского региона, регулярно выдвигаемую в двух крайних географических точках этой конструкции – Индии и Австралии). Происходящие процессы потребуют от АСЕАН пересмотра своей стратегии и отношений с партнерами, а также – очередных концептуальных и институциональных новелл в ее новом жизненном цикле.

### Список литературы

- Байков А.А. Сравнительная интеграция. Практика и модели интеграции в зарубежной Европе и Тихоокеанской Азии. Отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2012. 256 с.
- Богатуров А.Д. Великие державы на Тихом океане. История и теория международных отношений в Восточной Азии после второй мировой войны (1945–1995). М.: Конверт–МОНФ, 1997. 352 с.
- Богатуров А.Д. Лидерство и критерии лидерства в мировой системе / Современная мировая политика: прикладной анализ // Отв. ред. А.Д. Богатуров. М.: Аспект Пресс, 2009. С.153–166.
- Ефремова К.А. Неравновесные державы: Мьянма в стратегическом треугольнике «Китай–Индия–АСЕАН». М.: МГИМО–Университет, 2016. 269 с.
- Каусикан Б. Конец холодной войны // Международная жизнь. 2016. №2. С. 28–40.
- Малетин Н.П. Почему нас нет в ВАС // Юго–Восточная Азия: актуальные проблемы развития. М.: ИВ РАН, 2009. С. 49–65.
- Мосяков Д.В. История Камбоджи. XX век. М.: Институт востоковедения РАН, 2010. 743 с.
- Фомичева Е.А. Внешняя политика Таиланда. М.: Наука, Главная редакция восточной литературы, 1991. 170 с.
- Acharya A. Constructing a Security community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order. L.: Routledge, 2001. 234 p.
- Alagappa M. Regionalism and the Quest for Security: ASEAN and the Cambodian Conflict // Australian Journal of International Affairs. 1993. Vol. 46. No. 2. P. 439–467. DOI: 10.1080/10357719308445107
- Bae K.H. ASEAN as a Community of Managerial Practices // Global Governance. 2017. No. 23. P. 245–263. DOI: 10.5555/1075–2846.23.2.245
- Chong J.I. Revisiting Responses to Power Preponderance: Going Beyond the Balancing–Bandwagoning Dichotomy // IDSS Working Paper. No. 54. 24 p. URL: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP54.pdf>
- Jones L. ASEAN Intervention in Cambodia: From Cold War to Conditionality // The Pacific Review. 2007. Vol. 20. Iss. 4. P. 523–550. DOI: 10.1080/09512740701672001
- Jones L. ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia. Basingstoke: Palgrave, 2012. 262 p.
- Katsumata H. ASEAN's Cooperative Security Enterprise: Norms and Identities in the ASEAN Regional Forum. Basingstoke: Palgrave, 2009. 204 p.
- Khong Y.F., Nesadurai H.E.S. Hanging Together, Institutional Design, and Cooperation in Southeast Asia: AFTA and the ARF // Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective / Ed. By Acharya A., Johnston A.J. Cambridge: Cambridge University Press, 2007. P. 32–82.
- Kivimäki T. The Long Peace of East Asia. Farnham: Ashgate, 2014. 232 p.
- Mahbubani K., Sng J. The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace. Singapore: Ridge Books, 2017. 286 p.
- Narine S. Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002. 241 p.
- Pham Q.M. ASEAN's Indispensable Role in Regional Construction // Asia–Pacific Review. 2015. Vol. 22. No. 2. P. 82–101.
- Severino R.C. ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration // Contemporary Southeast Asia. 2007. Vol. 29. No. 3. P. 406–423.

- Shih Ch.* Sinicizing International Relations: Self, Civilization, and Intellectual Politics in Subaltern East Asia. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. 245 p.
- Tarling N.* (ed.). The Cambridge History of Southeast Asia. Vol. 4. From World War II to the present. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. 360 p.
- Tay S.S.C.* ASEAN and East Asia: A New Regionalism? // Reinventing ASEAN. S.S.C. Tay, J.P. Estanislao, H. Saesatro (eds.). Singapore: ISEAS, 2001. P. 206–225.
- Tay S.S.C.* Asia Alone: The Dangerous Post-Crisis Divide from America. Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd., 2010. 206 p.
- Walt S.M.* The Origins of Alliances. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987. 336 p.

# "DIALOGUE PARTNERSHIPS" IN ASEAN'S EXTERNAL RELATIONS

EKATERINA KOLDUNOVA

MGIMO University, Moscow, 119454, Russian Federation

## Abstract

The association of Southeast Asian Nations (ASEAN) is one of the oldest integration institutions in the world focused on the regional political, economic and socio-cultural issues. From 1999 onwards ASEAN has united under its auspices all ten countries of Southeast Asia. Theoretically speaking, this fact creates necessary preconditions for productive discussions of all regional cooperation issues because no regional actor is left outside regional interaction and can voice concerns at the regional level. The Association has no plans to expand its membership further, beyond Southeast Asia. However since 1970s "functional expansion" has become a distinguishing feature of ASEAN. Nowadays it envisages that the Association, not expanding formally, nevertheless establishes special frameworks (dialogue partnerships) for interaction with a number of important macroregional and extraregional players. This article analyzes the phenomena of "functional expansion" in ASEAN activities and the significance of dialogue partnerships for ASEAN today. ASEAN's fiftieth anniversary thus provides a good opportunity, on one hand, to perform a retrospective analysis and, on the other hand, to appraise ASEAN's current policy in the region in the context of its interaction with other major international players. Referring to the extensive ASEAN-focused research literature and official documents, this article argues that for the past five decades ASEAN member states have passed through several periods of interaction with these kind of players. ASEAN started by mastering the ability to neutralize external leadership impulses towards the region and gradually moved towards working out its own institutional and normative instruments of managing its external relationships. This system of management, however, is not without its own limitations. Structurally the article refers to the historical retrospective of ASEAN's relations with external players at various stages of the Association's own development, analyses the current state of these relations and their functions for ASEAN external policy and finally focuses on the ways ASEAN is trying to manage and influence these relations in the way beneficial for the Association.

## Keywords:

ASEAN; dialogue partners; the USA; China; Russia; Southeast Asia.

## References

- Acharya A. (2001). *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*. L.: Routledge. 234 p.
- Alagappa M. (1993). Regionalism and the Quest for Security: ASEAN and the Cambodian Conflict. *Australian Journal of International Affairs*. Vol. 46. No. 2. P. 439–467. DOI: 10.1080/10357719308445107

- Bae K.H. (2017). ASEAN as a Community of Managerial Practices. *Global Governance*. No. 23. P. 245–263. DOI: 10.5555/1075–2846.23.2.245
- Baykov A.A. (2012). *Sravnitel'naia integratsiya. Praktika i modeli integratsii v zarubezhnoj Evrope i Tikhookeanskoj Azii* [Comparative Integration: Practice and Models of Integration in Europe and Pacific Asia]. Moscow: Aspekt Press. 256 p.
- Bogaturov A.D. (1997). *Velikie derzhavy na Tikhom okeane. Istorii i teorii mezhdunarodnykh otnoshenii v Vostochnoi Azii posle vtoroi mirovoi voiny (1945–1995)* [Great Powers in the Pacific Ocean. History and Theory of International Relations in East Asia after World War Two]. Moscow: Konvert–MONF. 352 p.
- Bogaturov A.D. (2009). Liderstvo i kriterii liderstva v mirovoi sisteme [Leadership and Criteria of Leadership in the World System]. In A.D. Bogaturov (ed.) *Sovremennaiia mirovaia politika: prikladnoi analiz*. Moscow: Aspekt Press P.153–166.
- Chong J.I. Revisiting Responses to Power Preponderance: Going Beyond the Balancing–Bandwagoning Dichotomy. *IDSS Working Paper*. No. 54. 24 p. URL: <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/rsis-pubs/WP54.pdf>
- Efremova K.A. (2016). *Neravnovesnye derzhavy: M'ianma v strategicheskom treugol'nike «Kitai–Indiia–ASEAN»* [Asymmetric Powers: Myanmar in the Strategic Triangle: China–India–ASEAN]. Moscow: MGIMO–Universitet. 269 p.
- Fomicheva E.A. (1991). *Vneshniaia politika Tailanda* [Foreign Policy of Thailand]. Moscow: Nauka, Glavnaia redaktsiia vostochnoi literatury. 170 p.
- Jones L. (2007). ASEAN Intervention in Cambodia: from Cold War to conditionality. *The Pacific Review*. Vol. 20. Iss. 4. P. 523–550. DOI: 10.1080/09512740701672001
- Jones L. (2012). *ASEAN, Sovereignty and Intervention in Southeast Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 262 p.
- Katsumata H. (2009). *ASEAN's Cooperative Security Enterprise: Norms and Identities in the ASEAN Regional Forum*. Basingstoke: Palgrave. 204 p.
- Kausikan B. (2016). Konets kholodnoi voiny [The End of the Cold War]. *Mezhdunarodnaya zhizn'*. No. 2. P. 28–40.
- Khong Y. F., Nesadurai H. E.S. (2007). *Hanging Together, Institutional Design, and Cooperation in Southeast Asia: AFTA and the ARF*. In: Acharya A., Johnston A.I. (eds.), *Crafting Cooperation: Regional International Institutions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 32–82.
- Kivimäki T. (2014). *The Long Peace of East Asia*. Farnham: Ashgate. 232 p.
- Mahbubani K., Sng J. (2017). *The ASEAN Miracle: A Catalyst for Peace*. Singapore: Ridge Books, 2017.
- Maletin N.P. (2009). Pochemu nas net v VAS [Why We are not in EAS]. In *Yugo–Vostochnaya Aziya: aktual'nye problemy razvitiya*. Moscow: IV RAN. S. 49–65.
- Mosyakov D.V. (2010). *Istoriiia Kambodzhi. XX vek* [History of Cambodia. XX century]. Moscow: Institut vostokovedeniia RAN, 2010. 743 s.
- Narine S. (2002). *Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. 241 p.
- Pham Q.M. (2015). *ASEAN's Indispensable Role in Regional Construction*. *Asia–Pacific Review*. Vol. 22. No. 2. P.82–101.
- Severino R. C. (2007). ASEAN Beyond Forty: Towards Political and Economic Integration. *Contemporary Southeast Asia*. 2007. Vol. 29. No. 3. P. 406–423.
- Shih Ch. (2013). *Sinicizing International Relations: Self, Civilization, and Intellectual Politics in Subaltern East Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 245 p.
- Tarling N. (ed.) (1999). *The Cambridge History of Southeast Asia*. Vol. 4. From World War II to the present. Cambridge: Cambridge University Press. 360 p.
- Tay S. S.C. (2001). ASEAN and East Asia: A New Regionalism? In: S.S.C. Tay, J.P. Estanislao, H. Saesatro (eds.) *Reinventing ASEAN*. Singapore: ISEAS. P. 206–225.
- Tay S. S.C. (2010). *Asia Alone: The Dangerous Post–Crisis Divide from America*. Singapore: John Wiley & Sons (Asia) Pte. Ltd. 206 p.
- Walt S.M. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 336 p.