

Политика

Возможна ли многосторонняя структура безопасности в Восточной Азии

© 2010

А. Воронцов, П. Агальцов

В статье рассматриваются перспективы формирования структуры безопасности в Восточной Азии.

По мнению авторов, в регионе, который остается одним из немногих в мире, не имеющих постоянно действующего форума по проблемам безопасности, созрел запрос на соответствующую организацию.

В работе анализируются различные идеи и предложения, направленные на ее формирование: использование европейского опыта, прежде всего, ОБСЕ или опора на местные институты, вызревающие внутри региона.

Авторы приходят к выводу, что механизм шестисторонних переговоров по урегулированию ядерной проблемы Корейского полуострова при определенных условиях способен стать основой структуры безопасности в Восточной Азии.

Ключевые слова: Восточная Азия, безопасность, регионализм, интеграция, диалоговая структура.

В последние годы в политических и научных кругах ряда стран стали все шире обсуждаться разнообразные идеи и даже концепции, касающиеся перспектив формирования не только в Азиатско-Тихоокеанском регионе в целом, но и конкретно в Восточной Азии какого-либо типа многостороннего диалога, посвященного обсуждению вопросов региональной безопасности. В числе недавних и наиболее значимых инициатив называются предложения бывшего премьер-министра Австралии К. Радда о создании к 2020 г. Азиатско-Тихоокеанского сообщества, озвученное в июне 2008 г., и бывшего премьер-министра Японии Ю. Хатояма, предложившего в сентябре 2009 г. создать Восточноазиатское сообщество. Идея о постепенном вызревании в Восточной Азии условий для возникновения подобного рода структуры и об ее востребованности, можно сказать, "витают в воздухе" в столицах большинства государств региона. Не является исключением и Москва. Заместитель министра иностранных дел РФ А.Н. Бородавкин высказался на этот

счет вполне определенно: “Назрел серьезный и откровенный разговор об оптимальной архитектуре безопасности и партнерства в АТР. С учетом растущей роли АТР в мире по сути дела речь идет о формировании одной из основ нового мироустройства”¹.

В этой связи можно упомянуть целенаправленные усилия ряда ведущих мозговых центров США, в том числе Совета по внешней политике в Нью-Йорке, включившего в последнее время тему перспектив будущей региональной архитектуры в Северо-Восточной Азии (СВА) в повестку наиболее актуальных исследовательских проектов². Эта тематика все чаще становится предметом обсуждений на крупных региональных форумах. В качестве примера можно назвать представительную международную конференцию “Корея в возникающем балансе азиатских держав” (Сеул, 26–28 сентября 2001г.), организованную лондонским Международным институтом международных исследований и фондом Асан, где была проведена специальная сессия “За пределами шестисторонних переговоров: строительство долговременной инфраструктуры региональной безопасности Восточной Азии”³.

Нельзя не обратить внимание и на то, что в ходе подобных дискуссий непременно подчеркивается факт, что данный регион остается одним из немногих в мире, не имеющих постоянно действующего форума по проблемам безопасности⁴. Например, в МИД России уверены, что “если политические и экономические процессы в АТР развиваются в целом со знаком “плюс”, то ситуация в области региональной безопасности не может не вызывать беспокойство. В силу разнообразных причин в регионе не сложилось стройной системы механизмов коллективной безопасности”⁵. При этом все согласны с тем, что Северо-Восточная Азия занимает особое, уникальное место в системе глобальных политических и экономических отношений, будучи местом соединения и одновременно столкновения геополитических интересов нескольких наиболее крупных мировых держав — прежде всего России, Китая, США и Японии. В ареал сложного переплетения сил в регионе попадают Южная и Северная Корея, а также Монголия. Существенно и стратегическое значение этого субрегиона, в частности, в качестве одной из важнейших сфер военно-политической активности Вашингтона на азиатском азимуте в целом. Наряду с этим межгосударственные взаимоотношения “большой четверки”, сосредоточенные в пределах относительно узкого географического пространства, по своему “кумулятивному” воздействию приобретают не только региональную, но и глобальную подоплеку, способность оказывать широкое влияние на международный климат в целом.

Обращаясь к истории последних десятилетий, а также к реалиям дня сегодняшнего, можно сделать вывод о том, что характер и направленность международных отношений в СВА во многом были производными от суммарного результата взаимодействия четырех ведущих держав — США, Китая, Японии и России, текущий баланс сил между которыми обеспечивал быстро меняющуюся расстановку сил в регионе.

По большому счету это была игра без четко установленных правил или, по крайней мере, с минимальными ограничениями, которые подразумевали молчаливое согласие не прибегать к прямому использованию военной силы для наращивания своих позиций в регионе, хотя ее наличие у каждого из участников служило одновременно и серьезным фактором косвенного давления на оппонента, и существенным элементом в политике взаимного сдерживания, проводившейся

каждым из игроков. Свою лепту в эту игру вносили Южная и Северная Корея как наиболее непримиримые противники в регионе.

Далеко не случайно, именно две эти малые страны региона оказались в эпицентре внимания со стороны “четверки великих” соседей. Уроки Корейской войны 1950–1953 гг. наглядно показали, что отсутствие хотя бы мягких форм контроля за действиями Пхеньяна и Сеула, оказавшихся наедине друг с другом, может привести к непредсказуемым последствиям и потребовать прямого военно-политического вмешательства извне. В итоге вокруг Корейского полуострова сформировалась симметричная расстановка военно-политических сил, отражавшая реалии биполярного мироустройства той эпохи. С одной стороны, США в 1954 г. заключили с РК Договор о взаимном обеспечении безопасности, предусматривающий размещение американского воинского контингента (поначалу порядка 70 тыс. военнослужащих), прикрыли Южную Корею своим ядерным зонтиком и привлекли Японию к оказанию тыловой, а впоследствии и финансово-экономической поддержки Сеулу.

С другой стороны, Советский Союз и Китай в 1961 г. заключили военно-политические договоры с КНДР, гарантировав ее безопасность в случае нападения. С обеих сторон военно-демаркационной зоны, определенной соглашением о перемирии, развернулась крупномасштабная гонка вооружений. Упорство, с которым оба корейских режима стремились обеспечить условия для полной военной победы над противником (по крайней мере, до середины 70-х гг.) отражало их убежденность в том, что каждый из них является единственным законным представителем корейского народа, что было закреплено в их конституциях, распространявших суверенитет соответственно РК и КНДР на территорию всего Корейского полуострова. При всех перипетиях в российско-китайских отношениях, постепенном сближении между Вашингтоном и Пекином, сложном своеобразии взаимосвязей между “старшими” и “младшими” партнерами данная схема обеспечения безопасности, опирающаяся на военную мощь и оборонительные двусторонние союзы в целом оказалась работоспособной и позволяла — плохо ли, хорошо ли — поддерживать мир в Корее на протяжении ряда десятилетий. Реалии “холодной войны”, равно как и предельно низкий уровень доверия между участниками этой квазисистемы — все это вынуждало считать ее наименьшим из возможных зол, ввиду чего вопрос о создании здесь более конструктивной системы взаимоотношений по типу ОБСЕ даже не рассматривался.

Весьма важным для правильного понимания ситуации являлось то обстоятельство, что чисто военный конфликт, возникший на Корейском полуострове, и последовавшее за ним длительное жесткое военно-политическое противостояние между КНДР и РК, были дополнены важным идеологическим спором — о преимуществах социалистической или капиталистической модели развития. Возможно, именно по этой причине ставки в игре с самого начала были предельно высоки.

С начала 90-х гг. относительно четкие контуры региональной системы взаимоотношений стали терять прежние очертания — вся картина межгосударственных отношений в СВА становилась более подвижной и многообразной. Значимым фактором, внесшим определенные коррективы в складывающуюся расстановку сил в этом районе, стало постепенное повышение внимания России к своему участию в местных делах, что в свою очередь определялось задачами интеграции страны в динамично развивающийся Азиатско-Тихоокеанский регион. Естественным “мостом” для этого как раз был при-

зван стать северо-восток Азии. В условиях наличия в регионе ряда старых и появления новых конфликтных ситуаций, вызовов и угроз все более актуальной становилась стратегическая цель создания по периметру дальневосточных границ зоны мира, безопасности и стабильности.

Движению к этой цели во многом способствовало качественное улучшение отношений России с Китаем, формирование климата доверия и добрососедства, решение пограничной проблемы, которая в недалеком прошлом купировала возможности быстрого наращивания двусторонних связей и сотрудничества. В известной степени нормализация отношений с Пекином и быстрое продвижение по пути налаживания с ним стратегического партнерства сформировали предпосылки для существенного улучшения политических позиций Москвы в регионе. Если в прошлом Советский Союз, а затем и Россия присутствовали в СВА почти исключительно как военная держава, рассматривающая регион в категориях задач сдерживания США, создания системы передового базирования и обеспечения функционирования Тихоокеанского флота, то постепенно положение дел стало меняться.

При опоре на более активный внешнеполитический курс, в рамках которого удельный вес чисто военных факторов был минимизирован, но также во многом благодаря взаимодействию по широкому кругу международных вопросов с Пекином Россия сумела выйти из изоляции, в которой она находилась в АТР. Если раньше Москве прямо или косвенно противостоял “треугольник” в лице Вашингтона, Токио и Пекина, то на рубеже веков ситуация изменилась. Приобретя партнера в лице Пекина и несколько сняв напряженность в российско-американских отношениях в начале первого срока пребывания у власти президента США Дж. Буша, Россия сумела вернуться в занимающийся корейским урегулированием “клуб четырех”, создать возможности для диверсификации практических связей со странами региона и расширения пространства для дипломатического маневра.

Эти достижения существенны, но вместе с тем они лишь создают определенные предпосылки для проведения Москвой энергичной дипломатии, включая сферы экономики и безопасности, которые еще нужно суметь реализовать.

Не следует забывать, что регион СВА сохраняет на данном этапе второе по значимости после евроатлантического направления место в глобальной политике США и что за годы, пока России приходилось наверстывать упущенное, американцы стабилизировали отношения с традиционными союзниками, интенсивно работают над укреплением узкоформатных группировок под эгидой Вашингтона типа “сиднейской тройки” (США—Австралия—Япония)⁶ и трехстороннего механизма координации (США—Япония—РК)⁷. Есть все основания утверждать, что за последнее десятилетие США укрепили свое положение военно-политического “гегемона” в СВА и в АТР в целом, которое в обозримой перспективе вряд ли может быть кем-либо оспорено. Поэтому следует отдавать отчет и в том, что в вопросах обеспечения здесь мира и безопасности американцы всегда будут играть консервативную роль, которая будет сводиться, во-первых, к недопущению возникновения в этом районе неких “многополярных” структур, в которых США не были бы на позициях лидера, пусть даже и “неформального”⁸, и, во-вторых, к сдерживанию в этой части мира экспансии, любой державы — России, Китая или даже Японии, которая посягала бы на роль США.

Что касается интересов России, то в принципе она могла бы предлагать мягкие формы взаимодействия с КНР (других близких партнеров пока у нее

здесь не просматривается) для замедления дальнейшего усиления американской гегемонии. При этом следует избегать прямолинейности и таких действий, которые могли бы быть истолкованы США как попытка осложнить их отношения с союзниками или, тем более, поползновения на создание антиамериканских военно-политических альянсов в той или иной комбинации. На это вряд ли кто сейчас согласится, а если даже это и произойдет, то Россия окажется втянутой в ненужные ей конфликты, которые приведут к вполне закономерной подозрительности со стороны Вашингтона и его партнеров, что в целом способно неблагоприятно отразиться на российских позициях в регионе.

Следует признать, что на данном этапе постановка излишне амбициозных задач Москве, по-видимому, не вполне по силам. Кстати, ряд влиятельных западных политологов, полагают, что неопределенность вектора дальнейшего развития России, недостаточная устойчивость ее положения в СВА, связанная, в том числе и с проблемами развития ее дальневосточных территорий, могут рассматриваться как одна из наиболее серьезных угроз региональной безопасности.

Хотя в этих рассуждениях ситуация подается в гипертрофированном виде, нельзя не признать, что задача преодоления отсталости восточных районов России, оттока населения, нарастающего демографического, социально-экономического отставания от прилегающих к ним и динамично развивающихся территорий наших соседей по СВА, является вопросом, напрямую сопряженным с интересами нашей национальной безопасности, а если брать шире — то и с целью сохранения территориальной целостности страны. РФ, оправданно или нет, пошла на радикальное сокращение военного потенциала на Дальнем Востоке, который был сочтен излишним и обременительным. Как бы там ни было, сейчас основной акцент делается на обеспечении безопасности преимущественно политическими средствами, за счет достижения роста экономического могущества страны и благополучия ее граждан. Если вышеуказанные проблемы решаться не будут, Россия рискует оказаться вытесненной из СВА, а ее национальная территория с течением времени может оказаться объектом экспансии соседних государств, пусть даже сегодня с ними и поддерживаются вполне дружеские отношения.

В целом можно прийти к заключению, что после периода некоторой “застылости”, связанной с “переналадкой” международных отношений в регионе в соответствии с новыми реалиями, возникшими после окончания “холодной войны”, активно развивается процесс адаптации государств к быстро меняющимся условиям внешней среды, происходит перегруппировка сил. При этом динамичные страны диверсифицируют направления собственной активности и стремятся занимать наиболее выгодные “ниши” в усложняющейся системе внутри- и межрегиональных связей.

Вся эта картина, напоминающая “броуново движение”, происходит на фоне оживления споров по старым конфликтным ситуациям, появления и разрастания новых узлов противоречий, напряженности в межгосударственных отношениях, усиливающейся гонки вооружений, включая и ракетно-ядерные. Такая ситуация актуализировала задачи определения некоторых, хотя бы общих правил поведения для региональных игроков, в том числе, на путях создания форматов, в рамках которых могли бы обсуждаться меры взаимного доверия, пути профилактики конфликтов или их разблокирования в случае возникновения последних. Тем не менее, по целому ряду причин пока не удается перевести разговоры о совместных усилиях в области укрепления мира и безопасности в практическую плоскость. Среди вышеотмеченных причин следует выделить, с одной

стороны, скептическое отношение США к созданию системы коллективной безопасности в регионе, в котором они предпочитают добиваться принятия нужных решений при опоре на двусторонние союзы⁹, а с другой — отсутствие четких представлений о том, на каких принципах и с помощью каких механизмов такая система могла бы функционировать¹⁰.

Второй ядерный кризис в Корее — катализатор многостороннего дипломатического процесса

Катализатором практических шагов на этом направлении стало кризисное развитие событий на Корейском полуострове, а именно обострение спора между Пхеньяном и Вашингтоном вокруг так называемой северокорейской ядерной проблемы.

Поводом к обострению северокорейской ядерной проблемы стали выдвинутые американской стороной в октябре 2002 г. обвинения КНДР в реализации программы обогащения урана. Визит в Пхеньян заместителя госсекретаря США Дж. Келли состоялся 3–5 октября 2002 г. В ходе его переговоров с первым заместителем министра иностранных дел КНДР Кан Сек Чу северокорейская сторона, по заявлениям американцев, признала наличие у нее программы по обогащению урана (северокорейцы отрицают факт такого признания). Жесткая реакция Вашингтона и других стран повлекла за собой начало нового ядерного кризиса на Корейском полуострове. В декабре 2002 г. американцы, вопреки условиям Рамочного соглашения между КНДР и США от 1994 г., прекратили поставки компенсационного мазута, приостановили деятельность КЕДО (Организации по развитию энергетики на Корейском полуострове) по сооружению в КНДР двух ядерных реакторов на легкой воде. Северокорейская сторона в ответ на это 10 января 2003 г. официально объявила о выходе из ДНЯО. Кроме того, Пхеньян прекратил деятельность инспекторов МАГАТЭ на территории ядерного комплекса в Ненбене и прервал сотрудничество с этой организацией.

Подобная эскалация конфликта потребовала неотложных международных усилий, в которых основную роль — ввиду полного паралича в северокорейско-американских отношениях — взяли на себя Россия и Китай. В январе 2003 г. в ходе визита в Пхеньян А.П. Лосюкова в качестве спецпосланника Президента Российской Федерации российской стороной был выдвинут “пакетный план урегулирования ядерной проблемы Корейского полуострова”, который предусматривал отказ КНДР от ядерной программы в обмен на встречные шаги со стороны партнеров по развитию экономического сотрудничества с Пхеньяном, нормализации политических отношений с ним, а также предоставление Северной Корее гарантий безопасности. Несколько позже, с августа 2003 г. в Пекине под эгидой китайского председательства были начаты шестисторонние переговоры с участием КНДР, РК, России, США и Японии.

Первым серьезным успехом “шестерки” стало Совместное заявление, принятое 19 сентября 2005 г. В этом документе, явившемся итогом интенсивных дискуссий, было выражено согласованное всеми участниками понимание основных целей и принципов шестисторонних переговоров. Важнейшими элементами заявления стали взятое КНДР обязательство об отказе от ядерного оружия, всех существующих ядерных программ и возвращении в возможно короткие сроки в ДНЯО и МАГАТЭ, а также заявление США об отсутствии намерений нападать на КНДР и о готовности к нормализации двусторонних отношений с Пхеньяном. Участники переговоров заявили об уважении ими права КНДР на мирное ис-

пользование ядерной энергии и согласились обсудить в приемлемые сроки вопрос о предоставлении КНДР легководяного реактора.

Тем не менее, кризис был еще далеко не исчерпан. Его обострению способствовали запуски в КНДР в июле 2006 г. баллистических ракет среднего и дальнего радиуса действия, а в октябре того же года проведение подземного ядерного испытания малой мощности, после чего Северная Корея объявила себя державой-обладательницей ядерного оружия и заявила, что отныне будет вести себя на переговорах по ядерному разоружению в Корею именно с этих позиций.

Иными словами, условиями своего отказа от “ядерных сил сдерживания” КНДР назвала симметричные шаги по ядерному разоружению в регионе со стороны своих противников, то есть, вывод американского ядерного оружия из Южной Кореи, а также с территории, прилегающей к Корейскому полуострову; отказ от заходов в порты Кореи морских судов, а в воздушное пространство — самолетов с ядерным оружием на борту.

Таким образом, ставки в игре были существенно подняты: после проведения испытаний подтвердилось, что КНДР не только располагает запасами оружейного плутония, но и в состоянии изготовить из него взрывное устройство. Однако отсутствие сколь-либо достоверных данных о состоянии боевого потенциала КНДР оставляло без ответа принципиально важные вопросы: во-первых, в состоянии ли страна собрать лишь примитивное взрывное устройство или же способна изготовить на его основе полноценный ядерный боеприпас; во-вторых, (в случае положительного ответа на первый вопрос) каким количеством и какими типами боезарядов Пхеньян располагает (эксперты на основе приблизительных подсчетов плутония, наработанного с 5 Мвт. ядерного реактора в Ненбене, называли цифру от 6 до 12 боеприпасов в зависимости от возможностей КНДР производить ядерные заряды малой мощности); и в-третьих, располагает ли КНДР возможностями доставки ядерных боеприпасов на дальнее расстояние, например, путем их установки на баллистические ракеты.

Эксперты по вопросам нераспространения неоднократно задавались вопросами о том, зачем столь малой стране, как Северная Корея, со слабой экономикой и более чем скромным материальным достатком идти на значительные издержки ради создания ядерного арсенала. Приводились доводы о непредсказуемости и даже иррационализме Ким Чен Ира и его ближайшего окружения, которые либо ставят целью “коммунизацию” Южной Кореи военным путем, либо пытаются шантажировать своих соседей, добываясь выкупа своей ядерной программы за солидные политические и экономические дивиденды.

Существует, однако, и другое, вполне рациональное объяснение, если правильно понять внутреннюю логику северокорейцев. И ответ будет простым — создание военных гарантий для выживания страны в условиях реальной или мнимой угрозы нападения извне. Любой объективный наблюдатель вынужден будет признать, что после распада Советского Союза, изменения политики Китая в регионе, благодаря военно-политической поддержке которых в прошлом КНДР чувствовала себя в безопасности, ситуация для этой малой страны коренным образом изменилась, так как Москва официально отказалась от союзного договора 1961 г., а с КНР подобное соглашение сохраняется лишь формально. Действительно, если над такими мощными в военном и экономическом отношениях странами, как Япония и РК по-прежнему находился американский “ядерный зонтик”, а на их территориях были расквартированы американские войска, то на

севере Кореи в силу изменений во внешнем окружении сложилась ситуация “вакуума безопасности”¹¹.

Поэтому в условиях очевидной военной слабости КНДР, отсутствия союзников, которые на практике были бы готовы ее защищать и наличия недружественно настроенных соседей руководство КНДР было вынуждено размышлять о нестандартных ходах для защиты своей безопасности. Если с администрацией Б. Клинтона удавалось находить компромиссные решения, которые удерживали Пхеньян от опрометчивых шагов, то Дж. Буш после избрания на президентский пост почти сразу заявил о неприемлемости для США “одиозного режима” в Пхеньяне и его лидеров. (Как известно, КНДР в начале 2002 г. наряду с Ираном и Ираком была включена американцами в “ось зла”). Определенным рубежом в эволюции менталитета северокорейских руководителей стало свержение режима Саддама Хусейна в Ираке. Оно убедило их в том, что искать примирения с США лишь на политической основе было бы опрометчиво и вступать в любые переговоры со столь “опасной” державой разумно лишь в случае наличия “солидных аргументов”, способных заставить американцев воспринимать противника всерьез.

Естественно, не подлежит сомнению, что проведение Пхеньяном ядерных испытаний как фактора демонстрации своих возможностей было серьезной авантюрой, приведшей к резкому усилению напряженности в СВА. В отношении КНДР были приняты резолюции СБ ООН 1695 и 1718, вводившие достаточно жесткий санкционный режим, что усугубило изоляцию страны на международной арене. Однако факт остается фактом: ядерная “выходка” Пхеньяна способствовала укреплению его переговорных позиций визави Вашингтона, после чего вскоре возобновились прямые американо-северокорейские контакты. Также существенно активизировался шестисторонний процесс в Пекине, причем от этапа принятия политических деклараций стороны наконец перешли к конкретным практическим шагам.

Поскольку в наши задачи не входит отслеживание всех перипетий переговорного процесса по ядерной проблеме Корейского полуострова, обратим внимание на важные решения февральского (2007 г.) раунда “шестисторонки” о создании в рамках этого диалога пяти рабочих групп (РГ), призванных заниматься проработкой конкретных сюжетов по отдельным направлениям: трех многосторонних (по денуклеаризации, экономическому и энергетическому сотрудничеству, механизму мира и безопасности в Северо-Восточной Азии) и по вопросам нормализации двусторонних отношений: КНДР—США; КНДР—Япония.

Если вопросы, входящие в компетенцию большинства РГ, достаточно очевидны, то перед РГ по миру и безопасности в СВА, координацию работы которой взяла на себя Россия, стояли задачи равным образом сверхмасштабные, “первопроходческие”, а потому трудно выполнимые и весьма неопределенные. Начнем с того, что конкретные цели, основные направления будущей работы, своего рода “дорожную карту” деятельности этой РГ пока сформулировать не удалось, да и участники не ставили по понятным причинам такой цели, имея в виду, что именно российский председатель во взаимодействии с другими партнерами сможет провести такую подготовительную работу и представить на их рассмотрение план возможных мероприятий и свое видение архитектуры и принципов устройства будущего механизма. Сейчас трудно сказать наверняка, кто из участников стал инициатором данной идеи, однако есть серьезные основания полагать, что одной из главных целей было

показать Северной Корее, что в случае ее благоразумного поведения и отказа от новых ядерных авантюр, в перспективе может быть создан механизм или иная структура регионального значения, которая сможет взять на себя роль гаранта безопасности Пхеньяна, естественно, в случае полного свертывания его военно-ядерного арсенала. Как бы там ни было, все участники шестисторонних переговоров, включая США и КНДР, дали свое согласие на создание РГ и начало экспертной проработки планов создания подобного механизма.

В марте и августе 2007 г. в Пекине и в Москве состоялось два заседания упомянутой РГ, о результатах которых известно крайне мало, за исключением того, что сторонам удалось сопоставить свои позиции и договориться о выработке руководящих принципов мира и безопасности в СВА, которые могли бы стать своеобразным “кодексом поведения” государств региона во взаимоотношениях друг с другом.

Российская сторона, как, впрочем и другие партнеры, была склонна придерживаться мнения о том, что создание многостороннего механизма, какой бы характер и форму в конечном счете он ни приобрел — задача относительно отдаленного будущего. Реально речь о его формировании может идти только после полной денуклеаризации Кореи, а также по мере изменения характера взаимоотношений между отдельными участниками шестисторонних переговоров на более дружественные и доверительные.

С учетом этого были сформулированы следующие подходы в деятельности РГ: во-первых, это поэтапность в постановке задач — т.е. постепенный переход от решения относительно простых вопросов к более сложным; во-вторых, первоочередность проблемы освобождения Корейского полуострова от ядерного оружия по сравнению с работой по созданию механизма мира и безопасности; в третьих, понимание того, что на данном этапе, когда вопросы денуклеаризации КНДР и связанные с этим ответные компенсационные шаги партнеров решаются трудно, главная задача РГ состоит в том, чтобы своей деятельностью способствовать созданию благоприятной атмосферы для продвижения вперед на основных направлениях. Этому, в частности, должна содействовать работа над согласованием руководящих принципов.

Как известно, в ходе декабрьской (2008 г.) встречи глав делегаций стран-участниц шестисторонних переговоров российская делегация уже распространила обновленную версию руководящих принципов на основе пожеланий и рекомендаций партнеров, после чего углубленное обсуждение этого документа состоялось в Москве в феврале 2009 г. При этом следует признать, что у участников сохраняются противоречия, а порой высказываются противоположные и даже взаимоисключающие взгляды на фундаментальные вопросы по некоторым общим для всех правилам и принципам. В случае успешного преодоления противоречий согласованный текст документа может быть предложен на утверждение министрам иностранных дел стран “шестерки” и в таком случае будет, очевидно, считаться принятым. Однако, в апреле 2010 г. шестисторонние переговоры прервались, и пауза продолжается по настоящее время.

Тем не менее, сам факт пятилетнего, в целом успешного взаимодействия участников шестисторонних переговоров и достигнутый, невзирая на вышеотмеченные трудности, осязаемый прогресс дает ряду аналитиков основания прогнозировать возможность создания постоянно действующей региональной диалоговой организации¹².

Извилистый путь к многосторонней региональной структуре безопасности

Каким бы сложным и затяжным не представлялся процесс оформления Механизма мира и безопасности в СВА, обсуждение этого вопроса активно ведется и на политическом, и особенно на академическом уровнях¹³. Диапазон высказываемых суждений самый широкий. Мнение европейцев чаще всего сводится к тому, что опыт ОБСЕ с учетом “универсальности” выработанных в Европе принципов взаимодействия между государствами вполне может быть применим и для СВА как в институциональном отношении, так и с точки зрения круга обсуждаемых вопросов, естественно, с учетом особенностей, присущих данному региону¹⁴. В качестве задач данного механизма, после решения специфических для шестисторонних переговоров проблем — денуклеаризация, нормализация двусторонних отношений КНДР с США и Японией, а также установление полноценной системы мира на Корейском полуострове — европейцам видится работа по трем основным измерениям: военно-политическому (предотвращение военных конфликтов и разработка мер доверия); экономическому (осуществление крупных энергетических, инфраструктурных и экологических проектов) и гуманитарному (тематика прав человека, гражданских свобод и демократии). При этом европейцы склонны считать, что внутрирегиональный диалог по безопасности в СВА должен быть максимально открытым, в том числе и для партнеров из Европы, которые хотели бы на этапе становления механизма широко делиться своим опытом и советами, а на более продвинутых фазах — напрямую подключаться к участию в новой азиатской структуре¹⁵.

Однако этот подход не учитывает серьезных различий в ситуации, существовавшей во время создания СБСЕ, переросшей затем в ОБСЕ, и современной ситуации в СВА. Достаточно упомянуть, что создание этой общеевропейской системы в 1975 г. стало возможным в период кульминации идей разрядки и мирного сосуществования — в результате формирования широкого консенсуса в отношении признания нерушимости послевоенных границ и статус-кво между двумя противостоящими друг другу военно-политическими блоками. Безусловно, отдельные наработки ОБСЕ могут быть применимы в процессе работы над созданием Механизма мира и безопасности в СВА, но в целом искусственные попытки наложить старые схемы на иную политическую ситуацию могут оказаться не только бесполезными, но и вредными.

При этом нельзя не отметить весьма сильный скепсис относительно уместности использования западноевропейского опыта, присущий внутрирегиональным игрокам. Они, в частности, обоснованно указывают на серьезные различия между Европой и Восточной Азией. В качестве важнейшего из них выделяется следующее: локомотивом интеграционного процесса, приведшего со временем к созданию ЕС, стал альянс ведущих на континенте экономических держав — Франции и Германии, сумевших полностью преодолеть чувство враждебности и негативное наследие Второй мировой войны. В Восточной же Азии ситуация прямо противоположная: главные экономические гиганты — Япония и Китай не сумели до конца примириться, и исторические обиды становятся источником периодических осложнений двусторонних политических отношений, что имело место и в последние годы¹⁶. Все явственнее становится борьба между ними за лидерство в регионе. Аналитики указывают на рост национализма в обеих странах, но противоположного свойства: в Ки-

тае — гордости поднимающего гиганта, в Японии — уязвленного чувства нации, проигрывающей экономическое соревнование¹⁷.

Говоря о существенных отличиях базовых характеристик Европы и Восточной Азии, невозможно не отметить фактическую незавершенность как “горячей”, так и “холодной войны” на Корейском полуострове, где КНДР и РК формально находятся в состоянии войны, лишь прерванной соглашением о перемирии; отсутствие между некоторыми государствами общепризнанных границ и даже дипломатических отношений (КНДР—Япония, КНДР—США); наличие территориальных претензий и споров у Японии почти со всеми соседями (Россия, КНР, РК) и т.д. Эти факторы, естественно, осложняют перспективы налаживания тесного регионального сотрудничества.

Для многостороннего процесса структурные, институциональные и процедурные моменты зачастую имеют не менее важное значение, нежели вопросы конкретного содержания. Однако при этом важно извлекать должные уроки из некоторых примеров недалекого прошлого.

Как известно, в 1980-е гг. идеи создания многосторонних систем безопасности в АТР выдвигались и СССР, и рядом других, преимущественно, англо-саксонских стран. Они не имели успеха как в силу своей “умозрительности”, так и потому, что предлагались в привычной для Европы политической манере: сначала сформулировать инициативу, затем организовать масштабную встречу на высшем уровне, принять солидный итоговый документ, собрать политический и пропагандистский капитал от ее проведения и лишь после этого начинать размышлять о содержательном наполнении принятых установок. Для политического мышления восточноазиатских стран характерно стремление двигаться не от общего к частному, а наоборот — “снизу”, когда созданию каких-то новых структур и их договорно-правовому оформлению предшествуют изменения на уровне сознания и вызревание необходимых условий для зарождения каких-то новых тенденций и конкретных шагов.

С этой точки зрения можно отметить, что, по сути, многосторонний процесс в СВА уже запущен в форме шестисторонних переговоров. Пока нет необходимости изобретать что-то новое в дополнение к уже созданному. Можно дорабатывать существующий формат, а по мере достижения консенсуса среди стран-участниц договариваться о расширении круга обсуждаемых вопросов, институционализации его структуры, подключении к работе новых государств-членов. Иначе говоря, зародыш Механизма мира и безопасности в СВА уже создан и важно способствовать его развитию естественным путем, без излишней спешки и по мере готовности партнеров к внесению тех или иных коррективов в его работу.

Вместе с тем хотелось бы предостеречь от излишнего оптимизма в отношении перспектив. На нынешнем этапе перед странами СВА стоит задача формирования системы безопасности в условиях несовпадающего и даже диаметрально противоположного восприятия существующих и потенциальных угроз и рисков, равно как и выбора вариантов реагирования на них. Так, страны “тройки” — США, Япония и Южная Корея склонны видеть главную угрозу безопасности в регионе в “деструктивном поведении” и агрессивных намерениях Северной Кореи, полагая, что последняя, во-первых, преследует цель добиться объединения Корейского полуострова путем применения военной силы и, во-вторых, способна к нападению на Японию с использованием своего арсенала баллистических ракет. Для Вашингтона КНДР — прежде всего, страна с “диктаторским, тоталитарным режимом”, распространяющая ядерное оружие и угрожающая соседям,

нарушающая права человека, принципы демократии и тем самым бросающая вызов странам “свободного мира” в Азии. К списку “грехов”, приписываемых Пхеньяну, Вашингтон и его союзники обычно относят также и участие в продаже ракет и ракетных технологий, распространении фальшивых денег и наркотиков ради пополнения скудного бюджета страны.

У Пхеньяна, в свою очередь, другие страхи. Там уверены, что США преследуют целью уничтожение существующего в КНДР строя либо путем прямого вооруженного нападения, либо методами постепенного “удушения” страны за счет углубления ее международной изоляции, перекрытия доступа к международной валютно-финансовой системе и “расшатывания” изнутри существующего строя, требуя проведения экономических реформ, навязывая западные ценности. Нелишне еще раз отметить, что испытывая серьезные подозрения в отношении подлинных намерений “враждебных сил”, в Пхеньяне считают на данном этапе единственной реальной панацеей от всех бед и зол обладание ядерным потенциалом¹⁸. Известно приписываемое Ким Чен Иру высказывание, что только благодаря этому фактору “страна может спать спокойно”. Люди, стоящие у руля управления в Северной Корее сегодня уверены в том, что, если этот “ядовитый зуб” будет полностью удален, страна останется полностью незащищенной перед лицом вооруженного агрессора, и с ней попросту никто не будет разговаривать.

Позиция Китая — весьма уклончивая, как это бывает всегда, когда речь не идет о его жизненно важных интересах. В целом она сводится к тому, что Восточная Азия находится в процессе трансформации и торопить естественный ход событий не следует. Сначала надо определиться с пониманием общих угроз — военных, экономических и экологических и выработать единые подходы к ним, и лишь затем приступить к формированию региональных институтов. Иными словами, Пекин в принципе выступает за развитие процессов многосторонности, но считает преждевременным говорить о чем-то конкретном применительно к СВА¹⁹.

Другая получившая определенное распространение концепция состоит в том, что важным предварительным условием обсуждения и решения вопросов собственно военной безопасности может стать более активная работа по развитию интеграционных процессов в регионе. Но и здесь имеются свои “подводные камни”. Дело в том, что СВА в принципе отвечает лишь одному критерию региональной общности — географической близости входящих в него стран. Фактор же экономической взаимозависимости, который для стран АТР играет преобладающую роль, в СВА проявляет себя очень неравномерно. Соответственно СВА в целом как регион в значительной мере остается в стороне от интеграционных процессов, которые как раз и могли бы стать мощными скрепами, а то и каркасом, на котором впоследствии основывалось бы движение к региональной консолидации и взаимопониманию. Если в рамках тройки КНР—Япония—РК степень двухстороннего и тройственного сотрудничества, в том числе в сферах инвестиций и торговли достигла высоких параметров²⁰, то России, Монголии и, тем более, КНДР предстоит еще приложить много усилий, чтобы подключиться к вышеотмеченным процессам.

Для понимания того, насколько велики еще в регионе силы “отталкивания”, можно привести примеры несбывшихся надежд на налаживание весьма выгодных для России, КНДР и РК крупномасштабных экономических проектов — таких как воссоздание Транскорейской железной дороги и ее соединение с Транссибом для доставки контейнерных грузов в Европу; создание широкого

энергетического кольца, часть которого проходила бы с российского Дальнего Востока через территорию Корейского полуострова, строительство газопровода для подачи российского природного газа на юг Кореи. Сложная военно-политическая обстановка на Корейском полуострове и, соответственно, высокая степень рисков не только отпугивают потенциальных инвесторов, но делают эти перспективные проекты на современном этапе просто нереальными.

На определенном историческом этапе задача побудить Северную Корею к отказу от ядерного оружия способствовала объединению усилий ряда абсолютно несхожих стран региона, обеспокоенных перспективами поддержания мира и стабильности в регионе. Мы не относимся к числу оптимистов, однако исходим из того, что со временем данная проблема может быть решена. Вслед за этим возникнет, однако, вопрос о том, что делать дальше: распускать “шестисторонку” или перенацеливать ее на решение иных более сложных задач?

Сталкиваясь сегодня с полным отсутствием ясности в вопросе о судьбе шестистороннего механизма и в тоже время признавая необходимость сохранения этого уникального формата, некоторые участники “шестисторонки” начинают размышлять в том плане, что и в “постядерный период” пекинский диалог должен оставаться форумом, предназначенным преимущественно для обсуждения проблематики Корейского полуострова, а если говорить прямо — северо-корейских дел, хотя повестка дня и круг обсуждаемых тем еще будут подлежать уточнению. Такой подход мотивируется тем, что даже и безъядерная Корея будет по-прежнему оставаться очагом напряженности и нестабильности в регионе, а “непредсказуемый и опасный” режим в Пхеньяне требует постоянного внешнего мониторинга, идеальным инструментом для осуществления которого как раз и является “площадка” шестисторонних переговоров.

Крайняя, но весьма откровенная точка зрения в рамках таких теоретических изысканий состоит в том, что после ликвидации северо-корейской ядерной угрозы конечной точкой маршрута должна стать “разгерметизация” КНДР, что подразумевает осуществление коллективных усилий в целях принуждения Пхеньяна к политике “открытости и реформ”, разоружению в военной области, демократизации страны и постепенному превращению в “нормальное цивилизованное государство”. Иными словами, в соответствии с подобной логикой повестка “шестисторонки” (либо Механизма мира и безопасности, который ее со временем заменит) могла бы включать последовательное рассмотрение таких вопросов, как сокращение конвенционных вооруженных сил КНДР до “разумного минимума”, отказ от ракетных вооружений, уничтожение вроде бы имеющегося у Пхеньяна химического и биологического оружия, а затем — плавный переход к вышеупомянутым мероприятиям политического характера.

“Маленький”, но на самом деле принципиально важный нюанс, о котором авторы подобных воззрений предпочитают умалчивать, состоит в том, согласится ли КНДР с подобной “дорожной картой” дальнейшей работы, как и в каком кругу рассматривать предлагаемую повестку в условиях предсказуемого бойкота северо-корейцами таких переговоров, а также какой будет реакция Пхеньяна, если рецепты “приобщения к цивилизованному сообществу” будут навязываться ему силой.

Остается неясность и в других вопросах. Например, если корейская тема все же будет доминировать в деятельности механизма, то как, на каком этапе и в каком формате будет решаться вопрос о замене перемирия в Корее от 1953 г. на прочный мир. Другими словами, перейдет ли этот вопрос в компетенцию Меха-

низма мира и безопасности, что было бы логично с учетом его особой значимости для безопасности и стабильности в СВА, или же “доводить дело до конца” будут те государства, кто подписывал соглашения о перемирии — США (от лица “сил ООН”), Китай, КНДР и, возможно, Южная Корея²¹.

Важно отметить, что за исключением корейской, все другие гипотетические темы для работы Механизма мира и безопасности в СВА пока не находят понимания у соответствующих сторон. Мотивы приводятся разные: либо они еще не созрели для вынесения на широкое обсуждение, либо их обсуждение уже ведется в других, как правило, двусторонних форматах. Например, можно предположить, что китайцы будут категорически выступать против обсуждения тайваньской темы в многостороннем формате. Японцы и южнокорейцы станут возражать против неизбежных выступлений северокорейцев по поводу укрепления их вооруженных сил в рамках военно-политических альянсов с США и требований о выводе американских войск с территорий соответствующих стран.

Ни Россия, ни Китай, ни Япония, ни Южная Корея не заинтересованы в вынесении двусторонних территориальных споров на третейский суд региональной структуры, тем более, что верховным арбитром в таком случае могли бы стать США, которые не имеют существенных территориальных проблем с другими державами этой части мира, но приложили руку к созданию известной проблемы российско-японского территориального размежевания. Наконец, Россия как единственный экспортер углеводородных ресурсов вряд ли заинтересована оказаться в такой ситуации, когда ей пришлось бы испытать совокупное давление стран нетто-импортеров нефти и газа, каковыми являются все без исключения потенциальные участники Механизма мира и безопасности в СВА.

В порядке резюме можно отметить, что ситуация с созданием и даже предварительной концептуальной проработкой вопроса о будущей региональной структуре по безопасности выглядит не очень обнадеживающей. Слишком мощные и разноплановые игроки собрались в рамках планируемой многосторонней структуры, слишком велик будет соблазн воспользоваться пока еще даже не появившимся на свет формированием, чтобы не попытаться подчинить его своему влиянию и интересам.

Кроме того, региональный институт — вовсе не панацея: из вышесказанного видно, что многие чувствительные вопросы будут решаться помимо него и посредством других каналов. Следует учитывать, что в последние два-три года в АТР ускоренными темпами идет институционализация и систематизация узкоформатных механизмов взаимодействия, например, между США, Японией и Южной Кореей, а также по линии Восточноазиатского “триалога” — Япония — КНР — РК,²² в рамках которых налаживается обсуждение общих контуров новой системы безопасности и мира в регионе, предпринимаются попытки координации внешнеполитических курсов соответствующих стран, определения характера существующих угроз и способов противодействия им.

Говоря о вышеупомянутой “тройке”, нельзя не отметить, что состоявшийся в конце мая 2010 г. на о-ве Чеджудо очередной саммит РК—КНР—Япония серьезно продвинул вперед их планы наращивания взаимодействия и интеграции в актуальных для участников областях. По итогам встречи был принят концептуальный документ, названный “Трехстороннее сотрудничество — видение на 2020 г.”. В нем ставятся конкретные и многоплановые задачи расширения взаимных связей в политической, торгово-экономической, финансовой, научно-технологических областях, культуре, а также в сфере безопасности и борьбы с тер-

роризмом, пиратством, распространением ОМУ, трансграничной преступностью. Конечная цель данных усилий — создание в перспективе Восточноазиатского сообщества, предлагаемого японской стороной. В этих целях участники договорились придать встречам на высшем, высоком и рабочем уровнях регулярный характер, учредить для координации этих контактов в 2011 г. в Сеуле постоянно действующий трехсторонний секретариат. Тем самым, получила подтверждение тенденция к формированию в лице трех стран мощного центра экономического тяготения в СВА (в 2009 г. совокупный внешнеторговый оборот Китая с Японией и РК составил 423 млрд долл.), который будет оказывать возрастающее воздействие на дальнейшее развитие ситуации в данном регионе.

При этом наиболее характерным становится стремление США использовать собственно военно-политические альянсы в регионе в качестве своеобразного “ядра”, системообразующих элементов более широких процессов и площадок, что видно на примере “тройственного стратегического диалога” (официальное название “сиднейской тройки”), в рамках которых формируется многоуровневый механизм военно-политической координации. Принципиальная позиция США заключается в том, чтобы вести дело к созданию новой архитектуры безопасности в АТР в целом — вроде предлагаемой Австралией инициативы об образовании Азиатско-Тихоокеанском сообщества, в то время как существующим или планируемым субрегиональным институтам будет отводиться роль “пристяжных” для решения локальных, частных задач — вроде работы на северокорейском направлении.

При таком раскладе существует опасность, что еще не созданный Механизм мира и безопасности в СВА ожидает судьба быть по крайней мере тесно привязанным к формируемым под эгидой США и их союзников более мощным и целостным региональным структурам, а участие в нем — на заведомо второстепенных ролях России и Китая — будет придавать видимость универсальности этой организации.

Впрочем, реальная практика, порой, опрокидывает казалось бы самые правдоподобные предположения и расчеты, поэтому время “хоронить” пекинский процесс как прообраз будущего регионального института еще не пришло²³. Можно сказать и то, что любой зарождающийся многосторонний процесс представляет важность как стимул для будущих изменений. Со временем и по мере начала активной деятельности он может стать катализатором вызревания тенденций, которые в конечном итоге приведут к формированию новой модели межгосударственных отношений в Северо-Восточной Азии.

-
1. Бородавкин А.Н. Многомерная архитектура для полицентричного Азиатско-Тихоокеанского региона // Дипломатический ежегодник-2009;: ИНФОРМАЦИОННЫЙ БЮЛЛЕТЕНЬ МИД РФ. 2010. 27 февр. С. 11.
 2. Smith S.A. Regional Impulses in Northeast Asia, January 14, 2010. — http://www.cfr.org/project/1352/regional_impulses_in_northeast_asia.html; Klein B.P. Focus on East Asia Security, Gulf News, January 13, 2009. — http://www.cfr.org/publication/18208/focus_on_east_asia_security.html.
 3. IISS-Asan Korea Forum, Korea in the Emerging Asian Power Balance, Seoul, 2008. 26-28 September. P. 69-74.
 4. International Crisis Group Asia Report. Brussels. 2005. P 28–29.
 5. Выступление заместителя министра иностранных дел России А.Н.Бородавкина на организованной Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на-

- учно-практической конференции на тему “Азиатско-Тихоокеанский регион и национальная безопасность Российской Федерации”, Москва, 18 марта 2010 года. — // www.mid.ru.
6. *Brazinsky G.A.* The United States and Multilateral Security Cooperation in Northeast Asia, // *Asian Perspective*. Seoul. 2008. Vol.32, #2. P. 34.
 7. U.S.-Korea-Japan Relations: Building Toward a “Virtual Alliance. / Washington., Center for Strategic and International Studies, 1999;
Kim Sung-han. Searching for Northeast Asian Peace and Security Mechanism // *Asian Perspective*. Seoul. 2008. Vol.32, № 4. P. 151.
 - 8 *Brazinsky G.A.* Op. cit. P. 35.
 9. Ibid.
 10. *Koo Bon-Hak*, Battle with the Wind and Waves: Uncertainty and Instability in Northeast Asia, // *New Asia*. Seoul. 2009. Vol. 16. № 2. P. 83.
 11. “Вздорная теория “цепной реакции” ядерного распространения” // Нодон синмун. Пхеньян, 2009. 27 июля.
 12. *Choi Kang.* The Six-Party Talks: Platform for Regional Security Cooperation // *IFANS Review*. Seoul. 2006. Vol. 14. № 1. P. 5.
 13. *Koo Bon-Hak.* Global Korea and Multilateral Security Cooperation in East Asia // *New Asia*. Seoul. 2009. Vol. 16. № 4. P. 85.
 14. *Tara O.* Building Peace Regime on the Korean Peninsula and in Northeast Asia // *Korea and World Affairs*. Vol. 31. № 4. 2007. Seoul, ROK. P. 432.
 15. A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia. Report of the Atlantic Council Working group on North Korea // *Global Asia*. 2007. Vol. 2, № 2. Seoul. P. 113.
 16. *Лузянин С., Сафронова Е., Свешников А.* Некоторые итоги внешнеполитической активности КНР в 2005 г. // *Проблемы Дальнего Востока*. 2006. № 3. С. 64.
 17. *Борох О., Ломанов А.* Китай: возвращение Небесного повеления // *Pro et Contra*. 2009. № 3–4. С. 79.
 18. “Представитель МИД КНДР подчеркнул, что во враждебной политике США по отношению к КНДР нет ни малейших изменений” // ЦТАК. 2009. 8 мая.
 19. *Qiu Hua-fei.* Globalization and China's Asia-Pacific Security Environment // *Korea and World Affairs*. Seoul, 2007. Vol. 31. № 4. P. 456.
 20. *Kim Sung-han.* Searching for Northeast Asian Peace and Security Mechanism // *Asian Perspective*. Seoul, 2008. Vol.32, № 4. P. 144.
 21. *Kim sung-han.* Achieving Nuclear Disarmament and Building a Peace regime on the Korean Peninsula // *Korea Focus*. Seoul, 2007. Vol. 15, № 1. P. 114.
 22. *Eun Yong-soo.* How to Make Northeast Asia Safer: Identifying Security Threats, Analyzing the Causes, and Suggesting Alternatives // *Korea and World Affairs*. Seoul, 2007. Vol. 31. № 3. P. 356–360.
 23. *Van Ness P.* Designing a mechanism for Multilateral Security Cooperation in Northeast Asia // *Asian Perspective*. Seoul, 2008. Vol. 32, № 4. P. 107, 124.