

УДК 327.7

США И МНОГОСТОРОННИЕ СТРУКТУРЫ ПО ВОПРОСАМ БЕЗОПАСНОСТИ В АТР

© 2013 г. **А.Н. Панов***
Институт США и Канады РАН, Москва

Для обеспечения своих стратегических интересов в Азиатско-Тихоокеанском регионе США после окончания Второй мировой войны использовали различные средства и методы. Среди них – создание двусторонних военно-политических союзов, попытки формирования региональных военно-политических объединений, участие в военных конфликтах.

После окончания «холодной войны» США продолжают делать акцент на укреплении двусторонних союзнических связей, однако постепенно начинают уделять больше внимания региональным многосторонним соглашениям и структурам – АСЕАН, АРФ, Совещанию министров обороны АСЕАН-плюс, Восточно-Азиатскому саммиту.

Ключевые слова: *стратегические интересы в АТР, двусторонние военно-политические союзы, региональные многосторонние соглашения и структуры.*

После окончания Второй мировой войны США, стремясь обеспечить свои стратегические военно-политические и экономические интересы в Азиатско-Тихоокеанском регионе, прибегали к различным средствам и методам.

На первом этапе, который продолжался до поражения США во Вьетнамской войне, применялась триединая схема. В основе стратегии находилась политика создания двусторонних военных союзов с максимально возможным по количеству региональных государств. Эти союзы с Японией (1951 г.), Филиппинами (1951 г.), Южной Кореей, Таиландом, Тайванем (1953–1954 гг.), Австралией позволяли обеспечивать защиту американских союзников и гарантировать американским компаниям благоприятный доступ на азиатские рынки.

Помимо опоры на двусторонние союзы Вашингтон предпринимал попытки сформировать региональные военно-политические объединения, в том числе наподобие азиатско-тихоокеанской НАТО. Так, в сентябре 1954 г. была создана СЕАТО в составе США, Англии, Франции, Австралии, Новой Зеландии, Филиппин, Таиланда и Пакистана. Создание СЕАТО рассматривалось Вашингтоном в качестве первого шага по формированию более значительной по составу и функциям организации.

* ПАНОВ Александр Николаевич – доктор политических наук, главный научный сотрудник ИСКРАН. E-mail: panov.taishi@yandex.ru

Не случайно, при подписании пакта о создании СЕАТО был принят специальный протокол, распространявший сферу действия организации на Лаос, Камбоджу и Южный Вьетнам.

Однако опыт создания азиатско-тихоокеанской НАТО оказался неудачным. В 1975 г. было принято решение о роспуске СЕАТО, которое состоялось спустя два года.

После создания в 1957 г. Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в составе Индонезии, Малайзии, Сингапура, Таиланда, Филиппин США не проявляли интереса к её деятельности. Только при администрации президента Дж. Картера США начали уделять внимание контактам с АСЕАН в намерении повлиять на её ориентацию в выгодном для американских интересов направлении, используя то обстоятельство, что ряд стран «пятёрки» имел развитые военные связи с США, особенно Таиланд и Филиппины. Однако эти расчёты не оправдались. Важную роль в неудаче американских замыслов сыграла усиливавшаяся ориентация асеановских стран на нейтрализм и неприсоединение, а также поражение США во Вьетнамской войне. В ноябре 1971 г. на конференции руководителей стран – членов АСЕАН была принята «Декларация о мире, свободе и нейтралитете», провозгласившая курс организации на превращение Юго-Восточной Азии в зону, свободную от иностранного военного присутствия, а также на создание в этом районе безъядерной зоны.

После этого решения последовали и конкретные действия. В 1976 г. была закрыта последняя военно-воздушная база США в Таиланде, затем в 1991 г. последовало закрытие двух американских военных баз на Филиппинах.

Испытав неудачу с асеановцами, Вашингтон, тем не менее, позитивно воспринимал их намерение «не допускать коммунистической экспансии в Юго-Восточной Азии», опасность которой после победы Вьетнама рассматривалась асеановцами как реальная угроза.

Третьей составляющей американской стратегии в АТР на первом послевоенном этапе стала готовность США участвовать в военных конфликтах по защите своих азиатско-тихоокеанских союзников – войны в Корее и Вьетнаме.

Поражение Соединённых Штатов во Вьетнамской войне, а также неудачные попытки создать под эгидой Вашингтона или кого-либо из его союзников региональную организацию по типу НАТО привели к пересмотру основных положений тихоокеанской доктрины США.

В провозглашённой Р. Никсоном в июле 1969 г. «Гуамской доктрине» на фоне приближающегося поражения США во Вьетнамской войне предусматривалось не только сокращение прямого участия американских вооружённых сил в войне во Вьетнаме, но и в целом серьёзное ограничение «непосредственной, т.е. военной вовлечённости» в азиатско-тихоокеанские дела. Имелось в виду, что страны региона будут обеспечивать свою безопасность собственными силами, а США ограничатся функциями оказания помощи в материальном обеспечении и обучении вооружённых сил.

В рамках «Гуамской доктрины» значение АТР в глобальной американской политике несколько снизилось, однако это не означало уход США из региона. По определению Р. Никсона, США планировали проводить в АТР «курс между чрезмерной вовлечённостью и уходом» [12].

В конце 1975 г. президент Дж. Форд выступил с «новой тихоокеанской доктриной», развивавшей положения «Гуамской доктрины». Центральное место в ней занимала концепция «гибкой и сбалансированной позиции силы» Соединённых Штатов в качестве обязательной составной части «какого бы то ни было стабильного соотношения сил на Тихом океане».

Президент Дж. Картер подтвердил намерение США остаться «азиатско-тихоокеанской державой», подчеркнув решимость сохранять сильное военное присутствие в регионе [6].

После распада Советского Союза, когда в американском общественном мнении распространились настроения «всеобщей победы демократии, прав человека и рыночной экономики», стали появляться идеи о возможности сократить передовое американское военное базирование, в том числе, в Азии.

В американском политическом и экспертном сообществе, изучая новые явления в Азиатско-Тихоокеанском регионе, приходили к выводу о том, что целесообразно разработать новую американскую региональную стратегию, которая бы не замыкалась исключительно на двусторонних военных союзах, а уделяла большее внимание возможности осуществлять многосторонние действия, формы которых рождались бы в зависимости от возникающих потребностей. Именно в таком духе высказался в 1991 г. государственный секретарь США Джеймс Бейкер в статье «Америка в Азии: нарождающаяся архитектура для тихоокеанского сообщества» [3].

Однако размышления о новой роли США в АТР не означали, что они отказываются или существенно пересматривают политику сохранения двусторонних союзов в качестве главного фактора американского присутствия в регионе.

Тем не менее, с приходом к власти администрации Клинтона эволюция американских взглядов на роль США в АТР получила дополнительное ускорение.

В апреле 1993 г., выступая на слушаниях в Конгрессе, помощник госсекретаря США по делам Восточной Азии и Тихого океана Уинстон Лорд в числе десяти приоритетов политики новой администрации в Азии обозначил «приверженность многостороннему диалогу по проблемам безопасности». Он подчеркнул, что администрация Клинтона будет настроена «опробовать консультации и диалог по вопросам безопасности и политики, которые могут с течением времени привести к созданию новых институтов» [4].

Вскоре после этого, 10 июля 1993 г., президент Б. Клинтон во время поездки по странам Северо-Восточной Азии произнёс в парламенте Республики Корея речь, в которой призвал к созданию «нового Тихоокеанского сообщества, построенного на общей силе, общем процветании и общей приверженности демократическим ценностям» [4].

При этом имелось в виду, что такое сообщество будет опираться на сохраняемые американские военные обязательства региону, на более решительные усилия борьбы с распространением оружия массового уничтожения, на создание новых региональных диалогов в отношении общих вызовов безопасности и на поддержание демократии и более открытых обществ повсюду в регионе.

Таким образом, несмотря на определённую новизну в подходе к тихоокеанской стратегии, Б. Клинтон в целом не изменил верности американской политики двусторонним союзам, которые он охарактеризовал как «крае-

угольный камень роли Америки в сфере безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе», при этом он пояснил: «Мы нуждаемся в сохранении того, что было надёжным».

И всё же в речи американского президента впервые отчётливо прозвучало признание того, что целесообразно начать дискуссию по новой ситуации в сфере безопасности в регионе. Отметив, что, в отличие от Европы, в АТР нет структуры, которая может предоставить площадку для таких дискуссий, он предложил использовать с учётом разнообразной ситуации «специфический подход».

При всей туманности и неопределённости высказанной президентом США идеи было очевидно, что развивать новые многосторонние соглашения рациональнее не на пустом месте, а с использованием хотя и ограниченных по функциям и значению, но существующих структур.

Именно тогда США обратили более серьёзное внимание на асеановские структуры, в том числе на Региональный форум АСЕАН (АРФ). В речи в южнокорейском парламенте Б. Клинтон особо подчеркнул «большую надежду» на то, что площадка АСЕАН «предоставит непосредственную возможность продвинуть диалог по вопросам безопасности».

15 июля 1991 г. в ходе постминистерской конференции АСЕАН, проходившей в столице Малайзии Куала-Лумпуре, министр иностранных дел Японии Таро Накаяма выступил с предложением сформировать общерегиональный форум для проведения многостороннего политического диалога и обсуждения проблем в области безопасности.

Это был весьма редкий случай, когда Япония выступила с важной внешнеполитической инициативой без получения предварительного одобрения США. О том, что дело обстояло именно таким образом, свидетельствовала американская реакция на японскую идею. Госсекретарь Дж. Бейкер заявил, что эта идея является «угрозой для существующих двусторонних соглашений в регионе» [3].

«Смелость» Токио объяснялась опасениями, связанными с серьёзным усилением нестабильности в регионе в связи с возможным уходом США из АТР после окончания «холодной войны», а также активизацией китайской региональной экспансии. В этой обстановке, в новой, как считали японцы, система двусторонних договоров в сфере безопасности не в полной мере эффективна и её следует дополнить многосторонним диалоговым институтом.

Асеановцы первоначально сдержанно отнеслись к японской инициативе, опасаясь, что в новой структуре они могут потерять лидерство и право решающего голоса. Однако в итоге в 1993 г. страны – члены АСЕАН пришли к консенсусу в пользу создания общерегионального форума по вопросам безопасности. Изменение подхода асеановцев объяснялось рядом обстоятельств.

Итоги окончания «холодной войны» воспринимались в столицах стран – членов АСЕАН неоднозначно. С одной стороны, позитивно оценивалась новая ситуация, при которой угроза столкновения двух сверхдержав на азиатско-тихоокеанских просторах уже не стояла в повестке дня, и странам региона не было нужды решать сложную проблему, чью сторону принимать в «борьбе двух слонов». С другой – появились опасения о возможном уходе США из региона и создании в результате «вакуума силы», который будут готовы заполнить Япония и Китай.

Руководители стран – членов АСЕАН, поняв важность «выживания» в новых исторических условиях, на основе собственных инициатив и усилий приняли решение, во-первых, расширить состав постминистерских конференций АСЕАН, которые проводились после ежегодных асеановских встреч, с семи партнёров (Австралия, Канада, США, Япония, Новая Зеландия, Республика Корея и ЕС) до десяти, пригласив Китай, Россию и Вьетнам (впоследствии Вьетнам стал полноправным членом АСЕАН), и, во-вторых, начать проведение конференций в рамках Регионального форума АСЕАН.

Первое заседание Регионального форума АСЕАН прошло в Бангкоке в июле 1994 года. Основная цель создания Форума, как было провозглашено, заключалась в формировании «предсказуемой и конструктивной формы взаимодействия в АТР». В основу деятельности новой структуры легло проведение переговоров и консультаций, когда решения принимались исключительно на основе достижения консенсуса, т.е. возобладал консультационно-консенсусный подход к проблемам региональной безопасности.

На второй встрече министров иностранных дел стран – членов АРФ в августе 1995 г. в столице Брунея Бандар-Сери-Бегаване была принята разработанная странами – членами АСЕАН концепция деятельности АРФ, которая определила трёхэтапный подход:

- первый – разработка мер доверия;
- второй – выработка механизмов превентивной дипломатии на краткосрочный период;
- третий – проведение консультаций для выработки подходов при урегулировании региональных конфликтов.

В концепции и в других документах Форума подчеркивалось, что его деятельность будет осуществляться «со скоростью, удобной для всех стран-участниц», т.е. без спешки, а сам Форум объявляется местом для «открытого диалога и проведения консультаций по вопросам региональной политики и проблемам региональной безопасности, для обсуждения и улаживания различий в позициях стран – членов Форума для того, чтобы сократить возможные риски возникновения угроз безопасности».

АРФ является своеобразным форумом по вопросам безопасности.

Во-первых, его учредители считают, что он представляет собой «процесс», а не организацию. Форум не имеет своего секретариата, и его участники при решении административных вопросов полагаются на образованную только в 2004 г. секцию АРФ в Секретариате АСЕАН.

Во-вторых, незыблемым остаётся основной принцип деятельности на основе консенсуса, который получил наименование «асеановский путь», а также такие принципы, как отказ от применения силы, невмешательство во внутренние дела государств.

В-третьих, Форум уникален в том, что объединяет сейчас 26 стран плюс ЕС, будучи единственным региональным азиатско-тихоокеанским форумом, в котором принимают участие ключевые государства – США, Россия, Китай, Япония, Индия.

В-четвёртых, хотя в Форуме участвуют ведущие государства мира, руководящую роль в определении его работы играют не они, а страны – члены АСЕАН. Официально АСЕАН остаётся «основной движущей силой» АРФ.

В-пятых, АРФ остаётся местом не решений, а главным образом площадкой для проведения дискуссий, обмена мнениями по мерам доверия применительно к АТР, т.е. находится всё ещё на первом этапе своей деятельности.

В 2010 г. руководители стран АСЕАН и их партнёры по диалогу приняли решение расширить работу АРФ путём проведения совещаний министров обороны стран АСЕАН плюс партнёры по диалогу (СМОА-плюс). Первое совещание министров обороны состоялось в октябре 2010 г. в Ханое. На нём присутствовали десять министров обороны стран – членов АСЕАН, а также восемь министров обороны стран – партнёров по диалогу, а именно Австралии, Китая, Индии, Японии, Республики Корея, Новой Зеландии, России и США.

Было решено, что формат СМОА-плюс будет схож с форматом АРФ. Совещание было позиционировано, как форум, в рамках которого министры обороны будут вести диалог по проблемам в сфере региональной безопасности, стимулировать применение мер по укреплению доверия, а также способствовать повышению уровня взаимодействия стран при решении проблем, вызванных «нетрадиционными» угрозами безопасности. Таким образом, сформировался комплексный механизм по вопросам безопасности в АТР, включающий АРФ и СМОА-плюс.

Отношение США к АРФ неоднократно претерпевало изменения. Первоначально настороженная реакция сменилась уже через полгода после создания Форума на позитивную.

В январе 1995 г. помощник государственного секретаря по делам Восточной Азии и Тихого океана У. Лорд объяснил такой подход тем, что, по мнению США, «АРФ сможет играть важную роль в разъяснении намерений правительств, уменьшении напряжённости, продвижении транспарентности, развитии доверия, сдерживании гонки вооружений и воспитанию привычки консультироваться и сотрудничать по вопросам безопасности» [4].

Но это опять-таки не означало отказа от традиционной стратегии союзов. Тот же У. Лорд подчёркивал, что многосторонние диалоги по вопросам безопасности «будут дополнять, а не вытеснять наши союзы и передовое военное присутствие, которое мы будем решительно сохранять» [4].

Тем не менее, в тот период в Вашингтоне исходили из того, что АРФ может стать важным и даже постоянным фактором азиатской региональной безопасности.

Американская администрация позитивно оценивала первые шаги АРФ по налаживанию практической деятельности. Среди них – приглашение военных на заседание Форума, создание рабочих групп, существенное расширение тематики обсуждаемых вопросов безопасности, начиная с проблем борьбы с тропическими заболеваниями и кончая тематикой операций по поддержанию мира.

Приход к власти в Вашингтоне администрации Дж. Буша-мл. привёл к формулированию новой повестки дня американской политики в АТР. Было заявлено, что, во-первых, США должны сохранить доминирование в регионе (и в мире в целом) и не позволить кому бы то ни было бросить вызов амери-

канскому превосходству [15]. Во-вторых, Китай был определён как государство – стратегический конкурент. Ставилась задача уделять больше внимания азиатским союзникам, прежде всего, Японии, которая была отодвинута на второй план на фоне «формирования новых отношений» с Китаем администрацией Клинтона. И соответственно, к многосторонним усилиям и институтам было проявлено недоверие и критический подход, поскольку они угрожали свободе американских действий. В документах администрации Дж. Буша-мл. многосторонние механизмы и переговорные процессы по вопросам безопасности, включая АРФ, даже не упоминались.

Однако многое изменилось после террористических атак 11 сентября 2001 г. Хотя Белый дом по-прежнему уповал, прежде всего, на единоличное могущество США, тем не менее, стало признаваться, что региональные форумы могут быть полезны для того, чтобы сосредоточиться на новых проблемах безопасности, особенно террористических.

Внимание было вновь обращено на АРФ, на совещаниях которого стал регулярно присутствовать государственный секретарь США. Американские представители начали настойчиво продвигать в повестку дня Форума контртеррористическую проблематику и более активно добиваться противодействия распространению оружия массового уничтожения. На девятом совещании АРФ в июле 2002 г. в Брунее по инициативе США в повестку дня заседаний Форума на среднесрочную перспективу был внесён пункт о том, что «борьба с международным терроризмом – главнейшая задача в работе» этой структуры. В результате во многом благодаря американским усилиям страны АРФ приняли ряд контртеррористических решений – препятствовать финансированию террористов, контролировать перемещение террористов, активизировать обмен информацией и данными разведки о террористических организациях. Ставились также вопросы о мерах по борьбе с незаконным оборотом оружия, международной преступностью, по реагированию на природные катастрофы.

Всё же США делали акцент на совещаниях в АТР на контртеррористической проблематике, прежде всего, в азиатских мусульманских странах, что создавало впечатление у ряда региональных государств о заикленности Вашингтона на борьбе с исламом.

Те же задачи ставила администрация Дж. Буша-мл. и в развитии отношений с АСЕАН. В 2005 г. на саммите асеановских лидеров в Пусане американский президент подписал совместно с ними документ «Усиленное партнёрство АСЕАН – США», предусматривавший пятилетний план совместного противодействия терроризму, распространению оружия массового уничтожения, транснациональной преступности.

В 2008 г. США первыми среди стран – партнёров АСЕАН по диалогу назначили посла при этой организации. Эволюция взглядов Белого дома на роль АРФ вылилась в признание того, какое значения имеет этот Форум «в продвижении свободы, процветания и региональной безопасности». Однако опять-таки с известной оговоркой, что подход к деятельности любой региональной многосторонней структуры «должен строиться на фундаменте крепких двусторонних отношений с ключевыми государствами региона» [16].

Примечательно, что в это время, представляя республиканскую администрацию, помощник государственного секретаря по делам Восточной Азии и Тихого океана Кристофер Хилл, начал говорить словами, которые использовали сотрудники предшествовавшей администрации Демократической партии. В частности, он заявлял о том, что АРФ – «это ключевой институт в продвижении региональной интеграции в Юго-Восточной Азии. И мы хотим подкрепить двусторонние отношения многосторонними, и таким образом тесно работать с АСЕАН и очень тесно с Региональным форумом АСЕАН» [7].

Такая оценка АРФ была закреплена в официальных документах Государственного департамента, в которых было признано, что АРФ «обеспечивает и полезный форум для дискуссий по важным вопросам безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, и прогресс по некоторым из этих вопросов» [15].

Наконец, министр обороны Роберт Гейтс в выступлении 9 ноября 2007 г. в Токио, отметив центральную роль двусторонних американских союзов в АТР, добавил, что США «хотели бы видеть большую вовлечённость и сотрудничество у наших союзников и партнёров по безопасности, т.е. больше многосторонних связей» [4].

Администрация Обамы с самого начала своей деятельности продемонстрировала намерение уделить серьёзное внимание АТР и отношениям со странами АСЕАН.

В феврале 2009 г. государственный секретарь Хилари Клинтон в ходе своего первого заграничного визита посетила Секретариат АСЕАН, что стало первым посещением этого органа главой американского внешнеполитического ведомства. Вместе с тем, явно благожелательное отношение к АСЕАН не означало проявления энтузиазма в отношении деятельности АРФ, которому, по мнению американских дипломатов, не хватает «практических результатов».

Как отмечал заместитель государственного секретаря Джеймс Стейнберг: «Наша стратегия... состоит из трёх элементов: поддержка традиционных двусторонних связей, которые обеспечили мир и процветание поколениям; строительство новых отношений сотрудничества с появляющимися силами в Азии и с нашими азиатскими друзьями; строительство новых структур сотрудничества как в регионе, так и повсюду в мире, которые свяжут Азию с более широким глобальным порядком» [10].

В июле 2009 г. США подписали асеановский Договор о дружбе и сотрудничестве, что было условием для возможности принятия в Восточно-Азиатский саммит.

Администрация Дж. Буша-мл. не пошла на такой шаг, исходя из того, что договор делает акцент на невмешательство во внутренние дела государств, а это будет ограничивать свободу американских действий, особенно в отношении Мьянмы. Более того, присоединение к договору могло, на взгляд сотрудников Белого дома, означать признание Соединёнными Штатами правящей хунты. Кроме того, был сделан вывод о том, что участие в договоре может нанести ущерб двусторонним союзам Вашингтона с азиатскими странами.

В 2011 г. президент Б. Обама уже в качестве главы полноправного члена Восточно-Азиатского саммита посетил его заседание. В ноябре 2009 г. Б. Обама первым среди американских президентов принял участие во встрече с глава-

ми государств и правительств АСЕАН в Сингапуре. Накануне этого события, выступая 14 ноября в Токио, он заявил, что Вашингтон отныне рассматривает многосторонние организации в качестве потенциальных вкладчиков в региональную безопасность и будет активно поддерживать такие структуры.

Министр обороны США Роберт Гейтс 12 октября 2010 г. принял участие в первой встрече министров обороны стран АСЕАН и глав военных ведомств стран-партнёров: Китая, Японии, Республики Корея, Индии, России, Австралии и Новой Зеландии.

С тех пор главы Пентагона регулярно присутствуют на подобных встречах. При этом, как отмечают американские аналитики, ставится задача подтвердить, что США в военном плане остаются серьёзно вовлечёнными в дела региона и готовы к развитию сотрудничества по широкому спектру вопросов безопасности, начиная с оказания помощи при стихийных бедствиях и кончая действиями, направленными против распространения оружия массового уничтожения [11].

Однако главная задача американских военных заключается в формировании отношений в области военного сотрудничества на двусторонней основе. За последние годы Вашингтон серьёзно укрепил контакты и обмены в сфере безопасности с Австралией, Филиппинами, Таиландом, Индонезией, Вьетнамом, Республикой Корея, Японией.

После окончания «холодной войны» разработчики американской внешней политики пытались найти обоснование американского военного присутствия в регионе. При отсутствии явно выраженной угрозы и наличии успешно развивающейся экономической ситуации в Вашингтоне стало высказываться мнение о чрезмерном присутствии США в АТР, а это породило в ряде стран региона опасения о возможности ухода США.

Поиски предлога остаться вылились в заключение о том, что американская роль необходима в качестве «честного посредника», «балансира», который обеспечивает стабильность и безопасность в АТР. Кроме того, был сделан вывод о том, что сокращение военного присутствия США уменьшило бы возможности Вашингтона влиять на развитие обстановки в АТР, а применительно к АРФ не позволило бы участвовать в определении повестки для его работы.

После того, как было принято решение «остаться», предстояло ответить на вопрос о наиболее подходящей форме вовлечённости США в дела региона.

Основной вывод при всех администрациях США после «холодной войны» состоит в том, что американским интересам в наибольшей степени отвечает укрепление двусторонних союзнических отношений, которые обеспечивают передовое американское базирование, необременённое какими-либо ограничениями в действиях. Попытки со стороны наиболее надёжных союзников даже в незначительной форме наложить ограничения на деятельность американских вооружённых сил решительно пресекаются [13].

Отношение к многосторонним структурам остаётся двойственным. С одной стороны, присутствует мнение о том, что они могут ограничивать «свободу американских действий». Ральф Косса, один из ведущих специалистов по политике США в Азии, предупреждал, что «любые усилия, которые могут восприниматься как подрывающие двусторонние соглашения США, и особенно

те, которые направлены на ограничение или замену американских ключевых двусторонних союзов безопасности, безусловно, должны быть отвергнуты Вашингтоном в настоящее время и любой будущей администрацией» [5]. Написано это было в 2007 году.

Однако в то же время в поддержку многостороннего подхода выступил известный американский политолог Фрэнсис Фукуяма. Он не оспаривал важность двусторонних альянсов США с азиатскими странами, поскольку они позволяют Вашингтону «получить уникальную санкцию на военное и политическое присутствие в регионе и обеспечить сильные позиции для того, чтобы предотвращать появление враждебных коалиций».

Ф. Фукуяма высказался за целесообразность разработки в Азии системы многосторонних организаций при активной поддержке США. Важность создания такой системы он видит в том, что «на фоне окончания «холодной войны» и продолжающегося экономического развития Восточной Азии соотношение сил изменилось таким образом, что «на волю вырвались националистические страсти и соперничество». «Непонимание и конфликты между Южной Кореей, Японией и Китаем, по его мнению, весьма вероятны в грядущие годы, однако степень этой опасности уменьшится, если использовать возможные каналы для международного диалога» [9].

Мнение Ф. Фукуяма разделяет ряд видных американских политических деятелей и исследователей, полагая, что многосторонние институты в АТР нужны для того, чтобы в них были отражены особенности и многообразие региональных государств. Однако в отношении возможных многосторонних инициатив, которые могли бы появиться в недрах этих институтов, преобладают настроения настороженности. Более того, распространено мнение, что деятельность АРФ ограничивается бесконечными разговорами вокруг темы мер доверия, а даже робких попыток разработки общих подходов к решению острых региональных проблем не просматривается. Делается заключение о том, что, с одной стороны, АРФ является сравнительно «молодым» форумом, а с другой – страны АТР не готовы пойти даже на малейшие уступки своих суверенных прав ради достижения общих договорённостей. Указывается и на отсутствие в АРФ интеллектуального лидерства, на «асиановский путь» согласования позиции, при котором жёстко соблюдается принцип консенсуса для всех коллективных действий опять-таки из-за боязни, что в противном случае возможно вмешательство во внутренние дела того или иного члена организации.

Хотя, по мнению американских политиков и учёных, АРФ не готов заниматься насущными проблемами региональной безопасности, он рассматривается подходящим для выполнения второстепенных или вспомогательных целей.

В повестке дня Форума значатся встречи по проблемам морской безопасности, контроль за наркотиками, компьютерный терроризм, контртерроризм, поддержание мира, торговля лёгким оружием, энергетическая безопасность, запрещение противопехотных мин, меры против отмывания денег, борьба с инфекционными заболеваниями. Указанные встречи поощряют сотрудничество, транспарентность и помогают создавать основу для реагирования в случае возникновения кризисных ситуаций или их предотвращения.

Ещё одна важная задача АРФ, как она видится в Вашингтоне, заключается в «социализации» Китая, вовлечении его в «общее дело» в качестве «ответственного участника» [1].

Вашингтон неоднократно предпринимал попытки, направленные на то, чтобы придать АРФ «солидность» и эффективность.

Прежде всего, продвигалась идея институализации Форума, в частности, благодаря созданию постоянного секретариата для выполнения координирующих функций. При этом имелось в виду, что процесс институализации АРФ будет способствовать налаживанию основ превентивной дипломатии в регионе. Например, для заблаговременного предупреждения о возможности появления конфликтной ситуации путём сбора и систематизации соответствующей информации. Подобная деятельность требует постоянно действующего секретариата либо специального органа при АРФ, например, Регионального центра по уменьшению рисков.

На пятом заседании министров иностранных дел АРФ госсекретарь США Мадлен Олбрайт заявила о том, что вне зависимости от достижения согласия по мерам доверия АРФ следует двигаться вперёд в вопросах превентивной дипломатии, чтобы Форум «оставался жизнеспособным» [8].

Однако страны – члены АСЕАН намерены сохранять малоинституализированный многосторонний формат обсуждений, в котором они играют ведущую роль и который позволяет им устанавливать нормы и правила поведения в регионе, ограничивающие возможности крупных держав вмешиваться в их внутренние дела и нарушить региональную стабильность.

В Вашингтоне испытывают разочарование и по поводу того, что не удаётся направить деятельность АРФ на обсуждение проблематики прав человека. В последнее время асеановцы парируют упреки в свой адрес по этой теме, приводя пример Мьянмы, когда их подход невмешательства во внутренние дела этого государства в итоге дал свои позитивные результаты.

Участие в АРФ рассматривается в Вашингтоне как американский сигнал странам Юго-Восточной Азии о том, что вовлечённость США в дела региона остаётся и регион находится в приоритетном списке районов внешней политики США.

В целом американский подход к АРФ сохраняет двусторонний характер. С одной стороны, существуют опасения, что Форум обладает потенциалом, способным ослабить американские союзы в регионе, лидерство Вашингтона, его превосходство.

С другой стороны, делается вывод о «полезности» АРФ, который создал новые каналы общения для обсуждения традиционных и возникающих новых проблем безопасности и образовал новые механизмы для сотрудничества. АРФ, как отмечают американские аналитики, предоставил площадку для региональной поддержки глобальных норм поведения и является испытательным полигоном для выявления китайской готовности принять статус-кво безопасности в Азии. Наконец, он служит двигателем американской вовлечённости в ЮВА.

Список литературы

1. Россия в глобальной политике. 2005. № 1. С. 139–140.
2. Abramowitz Morton and Stephan Bosworth Chasing the Sun: Rethinking East Asian Policy. New York, 2006.
3. *Baker James A.* America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community // Foreign Affairs. 1991. No. 5. P. 1–18.
4. Cooperative Security in the Asia – Pacific. The ACEAN Regional Forum / Ed. by Jurgen Haake and Noel M. Morada. 2010.
5. *Cossa Ralph A.* East Asia Community Building: Time for the United States to Get on Board. Pacific Forum. CSIS. Issues and Insights. 2007. Issue 7.
6. *Hifer M.* The ACEAN Peace Process: A Category Mistake // The Pacific Review. 1999. Vol. 12. No. 1. P. 25–38.
7. *Hill Christopher.* The U.S. and Southeast Asia. Remarks to the Lee Kuan. New School of Public Policy. Singapore. 22.05.2006.
8. *Johnston AI, Ross R.S.* Engaging China: The Management of an Emerging Power. London, 1999. P. 309.
9. The New York Times. 30.06.1977.
10. *Steinberg James B.* Engaging Asia 2009: Strategies for Success. Remarks at National Bureau of Asian Research Conference. Washington D.C. 1.04.2009.
11. *Swaine Michael.* America's Challenge. Engaging a Rising China in the Twenty-First Century. Washington, 2011. P. 121.
12. The Quadrennial Defense Review Report. September 2001. P. 4.
13. The United States and the Association of Southeast Asian Nations: Thirty Years of Dialogue and Cooperation. Fact Sheet. U.S. Department of State Bureau of Public Affairs. Washington D.C. July 31, 2007.
14. U.S. Foreign Policy for the 1970's. A Report to the Congress by President Nixon. 03.05.1973. P. 109.
15. The National Strategy of the United States of America. White House. September, 2002. P. 1.
16. The National Security Strategy of the United States of America. White House. March 2006. P. 40.