

Ю. О. Рачинская-Спивакова

СФЕРЫ ЭФФЕКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ АСЕАН
С ГРАЖДАНСКИМ ОБЩЕСТВОМ ЮГО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Поступила в редакцию 01.06.2021 г.

Рецензия от 06.08.2021 г.

Эволюция гражданского общества в Юго-Восточной Азии широко рассматривается в актуальных политических исследованиях, посвященных анализу процессов регионализации в этой части мира. В этой связи особое внимание уделяется имплементации провозглашенной концепции АСЕАН, направленной на укрепление взаимодействия с общественными организациями. Цель статьи – выявление сфер эффективного взаимодействия между официальными структурами АСЕАН и гражданским обществом в регионе. Данное исследование опирается на теорию нового регионализма, согласно которой вследствие таких глобальных трендов, как децентрализация государственной власти, переход на стадию многополярного мирового порядка и др., гражданское общество играет важную роль в региональной интеграции. Выявлены три сферы эффективного взаимодействия – борьба с морским пиратством, защита прав трудящихся-мигрантов и преодоление последствий природных катастроф. Эти сферы могут послужить примером для расширения сотрудничества и поиска ответов на другие вопросы, волнующие население данного региона.

Evolution of civil society in South-East Asia have been widely analyzed in the framework of current political researches dedicated to regionalization processes in that part of the world. In this regard, special attention has been given to the implementation of ASEAN's concept of strengthening cooperation with CSO's. This article aims at identifying the areas of effective cooperation between official ASEAN and civil society organizations in the region. The research is based on the concept of "New regionalism", which refers to the increasing involvement of civil society in regional integration processes, following such global trends as decentralization of national power, a global shift to multi-polar world etc. The author identified three such areas of effective cooperation: maritime piracy, natural disaster management and the rights of migrant workers. These cases may serve as a successful example for expanding the cooperation between official ASEAN and civil society into other areas of regional priority.

Ключевые слова: гражданское общество, регионализм, АСЕАН, общественные организации, НПО, Юго-Восточная Азия

Keywords: civil society, regionalism, ASEAN, NGO's, South-East Asia

Введение – Концепция нового регионализма в контексте развития Юго-Восточной Азии

Тема гражданского общества, его взаимодействия с государственными структурами и влияния на государственную политику часто затрагивается современными отечественными и зарубежными политоло-



гами в связи с наблюдаемым расширением областей взаимодействия и усилением влияния первого на политические, экономические и культурные процессы регионального сотрудничества. С зарождением теории нового регионализма все большее внимание начало уделяться как региональному сотрудничеству между представителями общественных организаций, так и их влиянию на процессы региональной интеграции. Согласно этой теории, на процессы регионального уровня воздействуют не только государственные структуры власти, как в классическом регионализме, но также и негосударственные игроки. В отличие от теории классического регионализма в данном случае исследования фокусируются на влиянии внутрирегиональных акторов на региональную интеграцию, исходя из понимания, что динамика постколониального периода, в рамках которой мировые державы продолжали оказывать сильное влияние на политику бывших колоний на региональном уровне, утрачивает свою актуальность [1; 8; 13].

Возникновение данной концепции обусловлено несколькими основными факторами. Во-первых, современная система международных отношений характеризуется рядом исследователей как многополярная или находящаяся в стадии перехода к многополярности [2]. В рамках этой системы формируется несколько центров политического и экономического влияния. В отличие от однополярной или биполярной системы периода Холодной войны, в рамках многополярной системы наблюдается относительное ослабление централизованной власти и расширение возможностей негосударственных игроков взаимодействовать и оказывать влияние на государственных акторов. По мнению некоторых исследователей, мировая система вступила в стадию «сложного общества», которое характеризуется нелинейными связями и в котором все ее составляющие находятся в постоянном движении и оказывают непреднамеренное и непредсказуемое влияние друг на друга [1; 13].

Глобализация является еще одним фактором, который оказал положительное влияние на активизацию гражданского общества как на локальном, так и на региональном уровне. Она способствовала появлению новых и разнообразных каналов коммуникации, быстрому распространению информации и облегчению различного рода связей между неправительственными структурами. Благодаря средствам массовой информации и новым социальным медиа современное общество гораздо в большей степени осведомлено о происходящих событиях и имеет в своем распоряжении ряд средств и каналов для оказания влияния на политику государств. Сегодня практически невозможно утаить от общественного взгляда последствия природных катаклизмов, вооруженных конфликтов, миграционных кризисов и любых значимых социальных изменений в целом. Помимо этого, глобализация также способствовала возникновению «эффекта бабочки», при котором одно событие способно спровоцировать цепную реакцию со значительными последствиями [13, р. 237]. Несмотря на различного рода ограничения физической коммуникации в период пандемии коронавируса нового типа, возможности для гуманитарных взаимодействий не сократились, а в какой-то степени даже расширились.



Та же тенденция наблюдается и в контексте деятельности Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), в которой интерес к укреплению взаимодействия между правительствами и гражданским обществом начал проявляться в конце 1990-х гг. в результате азиатского финансового кризиса. Этот кризис, с одной стороны, убедил руководство АСЕАН в необходимости более активного взаимодействия с гражданским обществом как инструмента сохранения региональной легитимации. С другой — представители гражданского общества, которые до этого момента оказывали влияние на региональные процессы, обращаясь в международные организации, такие как Всемирный банк, Программа развития ООН и т. д., осознали под влиянием тяжелых экономических последствий финансового кризиса необходимость взаимодействия непосредственно с самой АСЕАН с целью совместного поиска выхода из сложившейся ситуации [11]. В итоге был сформулирован принцип «человекоориентированной» АСЕАН, который впоследствии был зафиксирован в официальных документах организации.

На сегодняшний момент, несмотря на провозглашенную направленность на укрепление взаимодействия с гражданским обществом, сотрудничество продолжает оставаться ограниченным, в особенности по вопросам безопасности и внешней политики, что обусловлено основополагающим принципом организации, предполагающим невмешательство во внутреннюю политику членов организации («путь АСЕАН») [5; 6].

Когда речь заходит об областях, в которых все-таки наблюдается взаимодействие АСЕАН с гражданским обществом, зачастую приводится пример сотрудничества в сфере прав человека, подчеркивается вклад общественных организаций в основание межправительственной комиссии АСЕАН по правам человека [7]. Тем временем недостаточное внимание уделяется изучению и анализу иных возможностей эффективного взаимодействия, под которым подразумевается физическое присутствие представителей гражданского общества на официальных заседаниях АСЕАН, а также участие в формировании региональной политики. Цель данной работы состоит в демонстрации возможности эффективного и не противоречащего принципу невмешательства взаимодействия с гражданским обществом в рамках АСЕАН в сферах, носящих преимущественно транснациональный характер.

Принцип «человекоориентированности» АСЕАН

Направленность АСЕАН на укрепление роли гражданского общества в региональных процессах начала проявляться в провозглашении «человекоориентированности» и закреплении этого намерения в нормативной основе организации вследствие азиатского финансового кризиса 1997 г.¹ В программе под названием «Видение-2020», выпущенной

¹ Изначально речь шла о «человекоцентричности», но впоследствии было принято решение об изменении термина на «человекоориентированность», так как он показался руководству организации менее обязывающим.



АСЕАН в 1997 г., подчеркивалась приверженность стран – членов ассоциации созданию сообщества, которое «расширяет полномочия» гражданского общества, а также «уделяет особое внимание уязвимым, недееспособным и малоимущим», тогда как сами страны «управляются с согласия и большего участия со стороны общества»². В 2003 г. было подписано соглашение Бали-II, которое привело к укоренению идеи о «человекоориентированном» АСЕАН. Последующие встречи лидеров АСЕАН, в том числе и годовые саммиты, стали использовать этот термин в официальной документации. Тем не менее, несмотря на рекомендацию рабочей группы по формулировке Устава АСЕАН, касавшейся создания консультативных механизмов с участием представителей гражданского общества в регионе, конечная версия документа, которая была анонсирована в 2013 г., не включила этот пункт, что вызвало разочарование в среде общественных организаций [10, р. 42 – 45].

Многие исследователи АСЕАН сходятся во мнении, что провозглашенная «человекоориентированность» ассоциации используется АСЕАН как дымовая завеса, за которой продолжает скрываться элитарный характер регионального управления и принятия решений [7]. В этой связи часто приводится проблематичность процесса получения аккредитации АСЕАН для неправительственных организаций. Инструкции по получению аккредитации для неправительственных организаций 2006 г. включают ряд требований, которые расцениваются как намеренно созданный механизм со стороны АСЕАН для блокировки организаций, чья идеология не соответствует официальной политике ассоциации [5; 6; 11]. Так, один из пунктов включает требование, согласно которому организация, подающая кандидатуру на аккредитацию, должна осознавать задачи АСЕАН, поддерживать их и стремиться к их укреплению. Каждое действие со стороны аккредитованной организации, которое противоречит политике ассоциации, может повлечь за собой лишение ее этого статуса. Таким образом, процесс аккредитации, который якобы должен выступать основным каналом для взаимодействия с руководством АСЕАН, на практике представляет собой механизм для отбора НПО, которые не представляют угрозу для организации [4; 5, р. 315–316]. В связи с этим на сегодняшний день аккредитованными организациями являются по большей части профессиональные ассоциации, такие как ассоциация бухгалтеров, юристов, ортопедов, преподавателей и т. д.

Дополнительная форма взаимодействия АСЕАН с гражданским обществом выражается в создании официальных форумов и площадок для взаимодействия. К подобного рода организациям относится, например, Институт стратегических и международных учений АСЕАН (ASEAN-ISIS), который объединяет подобные институты из некоторых стран региона и периодически консультирует АСЕАН по ряду вопросов начиная с конца 1980-х гг. В связи с тем, что членами этой организации были ученые, они в большей степени представляли интересы элит,

² 1997 ASEAN Vision 2020, online.



нежели слабых слоев населения, и поэтому их взаимодействие с АСЕАН не выполняет задачу по интеграции различных представителей гражданского общества [5, p. 316].

Первая площадка для взаимодействия с гражданским обществом — Народная Ассамблея АСЕАН, а также заменивший ее в 2009 г. Народный Форум, тоже не смогли предоставить возможность для полноценного взаимодействия с гражданским обществом в связи с отказом лидеров некоторых стран АСЕАН принимать в них участие либо запретом на участие «неугодных» общественных организаций [11, p. 173—174].

Таким образом, механизмы, направленные на взаимодействие с общественными организациями и созданные по инициативе АСЕАН в рамках продвижения принципа «человекоориентированности», на сегодняшний день не смогли достичь желаемой цели по углублению кооперации с гражданским обществом.

Сферы эффективного взаимодействия с гражданским обществом

Несмотря на ограниченную эффективность существующих площадок, сотрудничество общественных организаций с официальными структурами все-таки находит свое отражение в некоторых сферах региональной политики [3, p. 33]. В этой части статьи будут рассмотрены три таких направления: борьба с морским пиратством, защита прав трудящихся-мигрантов и устранение последствий стихийных бедствий.

Морское пиратство является одним из основных вызовов «нетрадиционной безопасности» в Юго-Восточной Азии в связи с географическими особенностями региона. Общественные организации сыграли важную роль в самом определении проблемы как существенного вызова безопасности навигации, морской торговле, энергетической безопасности, а также в трактовке пиратства как потенциального источника терроризма. Тем самым они смогли привлечь внимание правительств к данной проблеме и подтолкнуть их к поиску регионального решения. Одним из примеров такого решения стала организация совместных морских патрулей в Малаккском проливе с участием Малайзии, Сингапура и Индонезии [3, p. 34]. Тем не менее пиратство остается фактором развития морской наркоторговли, контрабанды оружия, торговли людьми и т.д. По утверждению Дж. Мака, для полного разрешения проблемы АСЕАН должна привлечь общественные организации для расширения возможностей жителей прибрежных поселений, которые зарабатывают на жизнь пиратством и морской преступностью [9].

Также актуален вопрос трудящихся-мигрантов, который особенно остро воспринимается в Юго-Восточной Азии, так как является существенной составляющей региональной экономики. Страны АСЕАН существенно разнятся в своих подходах к данному явлению в связи с тем, что Сингапур и Малайзия принимают трудящихся-мигрантов, тогда как Филиппины и Индонезия выступают их отправными пунк-



тами для рабочей силы. Этими различиями обусловлен длительный процесс формирования и подписания Декларации АСЕАН по охране прав трудящихся-мигрантов, которая была успешно ратифицирована в 2017 г.

Вследствие актуальности проблемы трудящихся-мигрантов для региона в целом в Юго-Восточной Азии работает наибольшее количество общественных организаций, занимающихся защитой прав трудящихся-мигрантов [12, р. 37–38]. Общественные организации принимали активное участие в подготовке вышеупомянутой декларации посредством создания рабочей группы АСЕАН по правам иммигрантов, которая координировала работу огромного количества национальных общественных организаций (только из Филиппин в рабочей группе принимали участие 130 представителей), в результате чего были сформулированы и переданы на рассмотрение секретариата АСЕАН основные принципы по защите прав трудящихся-мигрантов [Ibid., р. 40].

Наконец, одним из наиболее ярких примеров сотрудничества с гражданским обществом в рамках АСЕАН считается сфера устранения последствий стихийных бедствий. Один из пунктов соглашения по управлению стихийными бедствиями и предоставлению экстренной помощи АСЕАН (AADMER) призывает к сотрудничеству с общественными организациями, согласно которому стороны должны задействовать их и местное население в процессах, связанных с выработкой регионального подхода к стихийным бедствиям [3, р. 37]. Кроме того, сотрудничество также проявляется в интенсивном взаимодействии группы общественных организаций с комитетом АСЕАН по управлению стихийными бедствиями, которое выражается в их участии в формулировании рекомендаций, содействии в распространении информации, участии в подготовке волонтеров и т. д. [Ibid.].

Тем не менее, когда речь заходит о более щепетильных вопросах, затрагивающих национальные интересы членов АСЕАН, взаимодействие с гражданским обществом обретает иную форму. На примере военного переворота в Мьянме, произошедшего в феврале 2021 г., стало очевидным, что в ситуациях, в которых общественное мнение противоречит официальным интересам АСЕАН и принципу принятия решений через консенсус, общественные организации оказывают косвенное влияние на политику своих государств. В связи с этим общественные организации опубликовали декларацию, выражающую их позицию по вопросу разрешения конфликта в Мьянме, которая включила призывы к немедленному освобождению политических заключенных, непризнанию военного правительства и делегированию специального посланника от АСЕАН для урегулирования ситуации³.

Незадолго до проведения народного собрания по инициативе индонезийской стороны состоялась специальная встреча между лидерами АСЕАН, по результатам которой также была опубликована деклара-

³ Joint Declaration of the Southeast Asian People-to-People Region Hall on the Crisis in Myanmar. URL: https://r2pasiapacific.org/files/6545/Joint_Declaration_SEA_RegionHall_Myanmar_2021.pdf (дата обращения: 08.04.2021).



ция, включившая пункты о делегировании специального посланника для разрешения конфликта в Мьянме, призыв к диалогу между враждующими сторонами и к прекращению насилия⁴. В связи с тем, что подобные заявления не характерны для АСЕАН, которая на протяжении всей своей истории стремилась придерживаться принципа невмешательства во внутреннюю политику стран-членов, можно предположить, что косвенное давление со стороны гражданского общества возымело свое действие и сыграло роль в оформлении официальной политики организации по данному вопросу.

Таким образом, несмотря на разный характер региональных вызовов, анализируемых в данном исследовании (нетрадиционная безопасность и политическая стабильность), гражданское общество успешно прибегает к различным средствам для оказания влияния на формирование региональной политики.

Заключение

Несмотря на провозглашенный принцип «человекоориентированности» АСЕАН, взаимодействие с гражданским обществом остается ограниченным, в особенности когда речь идет о сотрудничестве в рамках официальных площадок, созданных по инициативе АСЕАН. Тем не менее существуют сферы, в которых взаимодействие с общественными организациями проявляется особенно ярко, в особенности когда речь заходит об угрозах транснационального характера: стихийные бедствия, морская преступность, положение рабочих-мигрантов. Из приведенных примеров следует, что на данный момент влияние общественных организаций наиболее очевидно в привлечении внимания чиновников к той или иной региональной проблеме и к необходимости выработки программы для ее эффективного решения.

С другой стороны, пример Мьянмы демонстрирует, что взаимодействие возможно и по особенно щепетильным вопросам, даже если оно проявляется косвенным способом, без элементов открытого сотрудничества между правительственным и неправительственным сектором. Возможно, относительные успехи в этих областях послужат в будущем примером для расширения взаимодействия и подчеркнут его необходимость для дальнейшего развития региона.

Список литературы

1. Воскресенский А. Д., Колдунова Е. В., Киреева А. А. Трансрегиональные и региональные проекты в условиях «постзападной» международной реальности // Сравнительная политика. 2017. Т. 8, №2. С. 37–57.
2. Симония Н. А., Торкунов А. В. Новый мировой порядок: от биполярности к многополюсности // Полис. Политические исследования. 2015. №3. С. 27–37.

⁴ *Chairman's Statement on the ASEAN Leaders' Meeting*. URL: <https://asean.org/storage/Chairmans-Statement-on-ALM-Five-Point-Consensus-24-April-2021-FINAL-a-1.pdf> (дата обращения: 24.04.2021).



3. Allison L., Taylor M. ASEAN's 'people-oriented' aspirations: civil society influences on non-traditional security governance // Australian Journal of International Affairs. 2017. Vol. 71, №1. P. 24–41.
4. Aviel J.F. The growing role of NGOs in ASEAN // Asia-Pacific Review. 1999. Vol. 6, №2. P. 78–92.
5. Collins A. A people oriented ASEAN: a door ajar or closed for civil society organizations // Contemporary Southeast Asia. 2008. Vol. 30, №2. P. 313–331.
6. Gerard K. Explaining ASEAN's Engagement of Civil Society in Policy-making: Smoke and Mirrors // Markets and Development: Civil Society, Citizens and the Politics of Neoliberalism. 2015. Vol. 12, №3. P. 365–382.
7. Gomez J., Ramcharan R. The protection of human rights in Southeast Asia: Improving the effectiveness of civil society // Asia-Pacific Journal on Human Rights and Law. 2012. №2. P. 27–43.
8. Hettne B., Söderbaum F. Theorising the Rise of Regionness // New Political Economy. 2000. Vol. 5, №3. P. 457–472.
9. Mak J.N. NGOs, piracy and maritime crime in Southeast Asia [2013]. URL: <https://www.eastwestcenter.org/sites/default/files/private/apb228.pdf> (дата обращения: 01.07.2021).
10. Morada N.M. ASEAN at 40: Prospect for community building in South-East Asia // Asia-Pacific Review. 2008. Vol. 15, №1. P. 36–55.
11. Nesadurai H.E.S. The ASEAN People's Forum as authentic social Forum // Routledge Handbook of Asian Regionalism. L., 2012. P. 166–176.
12. Rother S., Piper N. Alternative Regionalism from Below: Democratizing ASEAN's Migration Governance // International Migration. 2015. Vol. 53, №3. P. 36–49.
13. Urry J. The Complexities of the Global // Theory, Culture and Society. 2005. Vol. 22, №5. P. 235–254.

Об авторе

Юлия Олеговна Рачинская-Спивакова — соискатель ученой степени, МГИМО МИД России; дипломат, МИД Израиля.
E-mail: rachinsk@hotmail.com

The author

Yulia O. Rachinskaya-Spivakova, PhD student, Moscow State University of International Relations, Russia; diplomat, MFA of the State of Israel.
E-mail: rachinsk@hotmail.com