

РОЛЬ АСЕАН В УРЕГУЛИРОВАНИИ ПОЛИТИЧЕСКОГО КОНФЛИКТА В МЬЯНМЕ

© РОГОЖИНА Н.Г., 2021

РОГОЖИНА Наталия Григорьевна, доктор политических наук, доцент, главный научный сотрудник группы региональных политических проблем стран Востока и Юга Центра проблем развития и модернизации.

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова РАН, РФ, 117997 Москва, Профсоюзная, 23 (ngrogozhina@mail.ru), ORCID: 0000-0002-9924-2493.

Рогожина Н.Г. Роль АСЕАН в урегулировании политического конфликта в Мьянме. *Анализ и прогноз. Журнал ИМЭМО РАН*, 2021, № 2, сс. 28-37. DOI: 10.20542/afij-2021-2-28-37

DOI: 10.20542/afij-2021-2-28-37

УДК: 323(591)

Статья поступила в редакцию 29.06.2021.

Статья принята редакцией 02.07.2021.

В статье анализируется политика АСЕАН по урегулированию политического кризиса в Мьянме. Следствием военного переворота 1 февраля 2021 г. в этой стране стало противостояние, сопровождающееся насилием и грозящее перерасти в гражданскую войну. АСЕАН ищет пути выхода из данной ситуации в соответствии с принятым планом действий, опасаясь утраты своей центральной роли в системе региональной безопасности. При этом ассоциация остается заложницей основополагающего принципа своей деятельности – невмешательства во внутренние дела государств-членов. Взаимодействие АСЕАН с военным руководством страны, обвиняемым в массовых репрессиях, носит асимметричный характер: успех или провал ее миротворческой миссии практически полностью зависят от намерений местных властей. Тем не менее АСЕАН остается на сегодня единственной силой, способной повлиять на политическую ситуацию в Мьянме.

Ключевые слова: АСЕАН, Мьянма, военный переворот в Мьянме, политический кризис, миротворчество, гуманитарная помощь.

Переворот в Мьянме и сопутствующие ему события оказали чувствительное влияние на обстановку в регионе Юго-Восточной Азии (ЮВА). Захват власти вооруженными силами Мьянмы (известными как Татмадо) 1 февраля 2021 г. под руководством их главнокомандующего старшего генерала Мин Аун Хлайна; арест президента страны Вин Мьины, государственного советника Аун Сан Су Чжи, чья партия "Национальная лига за демократию" одержала победу на всеобщих парламентских выборах в ноябре 2020 г., задержание более 5 тыс. продемократических активистов [1]; использование армией силовых методов подавления антивоенных протестов; гибель от огнестрельных ранений 802 человек, включая детей (данные за период с 1 февраля по 6 мая) [2], рост числа политических беженцев – все эти изменения в политическом развитии Мьянмы поставили Ассоциацию стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) в затруднительное положение.

ПОЗИЦИЯ АСЕАН ПО СИТУАЦИИ В МЬЯНМЕ

Правила поведения АСЕАН, закрепленные в уставе, принятом в 2007 г., диктуют отказ от вмешательства во внутренние дела страны, входящей в ее состав. Таковым, на первый взгляд, кажется и политический кризис в Мьянме. В феврале 2021 г. представители вооруженных сил государства обвинили гражданское руководство в манипуляциях во время завершившихся выборов и объявили чрезвычайное положение на год. После

чего страну охватили акции протеста. Противостояние сторон в настоящее время грозит перерасти в гражданскую войну.

Стоит напомнить, что в 2014 г. в Таиланде военные также совершили переворот и упразднили гражданскую администрацию. АСЕАН тогда никак не отреагировала на эти события. Вероятно потому, что захват власти обошелся без кровопролития. Однако в Мьянме ситуация сложилась иначе, вступив в противоречие с основными положениями Хартии АСЕАН, а именно статьей 1:7, которая провозглашает целью организации укрепление добросовестного государственного управления и верховенства закона, а также поддержание и защиту прав человека и основных свобод.¹ Можно, конечно, усомниться в искренности подобных намерений государств – членов организации, которые в большинстве своем, в силу предпочтения авторитаризма в качестве модели управления, не реализуют данное положение Хартии на практике.

Однако политический кризис в Мьянме вызвал такой общественный резонанс в самих странах ЮВА и осуждение мирового сообщества, что стал представлять угрозу сохранения “центральнойности” АСЕАН в поддержании региональной безопасности. Такая “центральнойность” для АСЕАН означает обеспечение интересов субрегиона как единого целого и продвижение его интересов на региональном и мировом уровнях. Этому в немалой степени способствует создание аффилированных с деятельностью АСЕАН многосторонних механизмов безопасности – Восточноазиатского саммита (ВАС); Регионального форума АСЕАН по безопасности (АРФ от англ. *ASEAN Regional Forum, ARF*); Совещания министров обороны стран АСЕАН и диалоговых партнеров (СМОА плюс) – которые, по общему мнению стран ЮВА, в наибольшей мере содействуют поддержанию порядка и стабильности в регионе на основе баланса интересов. При этом АСЕАН в этих институтах видит себя законодателем ценностей и принципов, которые должны принять все присутствующие в регионе державы, и на основе которых должны решаться все возникающие вопросы [3].

Эскалация конфликта в Мьянме не исключала вероятности вовлечения в его разрешение международных акторов, прежде всего США и Китая, что могло бы нанести урон репутации АСЕАН как института, призванного обеспечить региональный порядок. Принцип центральности АСЕАН, сохранение которого стало для организации в последние годы главной проблемой в условиях обострения взаимоотношений великих держав, предполагает поддержание мира и процветание в ЮВА. Но если в “собственном доме” царят беспорядок и хаос, то как организация может претендовать на особый статус в системе региональной безопасности? Угроза его потери стала для АСЕАН главным стимулом для отхода от привычной модели поведения, основанной на неукоснительном соблюдении принципа невмешательства во внутренние дела членов организации. Кризис в Мьянме мог иметь серьезные последствия для авторитета ассоциации.

Вопрос, вставший перед АСЕАН, заключался в том, сможет ли организация, которая является форумом для диалога на региональном уровне, поступиться принципами в интересах сохранения своего статуса. Сам факт ее намерения участвовать в разрешении политического кризиса в Мьянме следует расценивать как осознание необходимости сохранения ведущей роли в региональных делах и поддержания своего международного авторитета, что диктуется логикой самосохранения АСЕАН.

Однако прошло почти три месяца с момента военного переворота в Мьянме, прежде чем лидерам стран ЮВА удалось определить согласованную позицию по ситуации в этой стране. Столь длительный процесс переговоров, инициатором которых выступила Индонезия, объясняется необходимостью преодоления внутренних разногласий. Мнения государств – членов АСЕАН по поиску путей урегулирования конфликта разделились.

Одна группа стран – Индонезия, Малайзия, Сингапур, а позже и Филиппины – выступила с осуждением проводимой военным руководством жесткой политики подавления протестов

¹ См.: *Charter of The Association of Southeast Asian Nations*. Available at: <https://www.asean.org/storage/images/archive/21069.pdf> (accessed 30.06.2021).

и с призывом к другим членам организации вмешаться в конфликт. Сразу после военного переворота в Мьянме власти Индонезии и Малайзии выступили с совместным заявлением, в котором говорилось о том, что в интересах сообщества ассоциации – следовать принципам, заложенным в Хартии АСЕАН, касающимся поддержания законности, достойного управления, демократии, защиты прав человека и конституционного порядка [4]. Инициаторы заявления призывали АСЕАН к принятию ответных коллективных действий на политический кризис в Мьянме. Премьер-министр Малайзии Мухиддин Яссин охарактеризовал политическую ситуацию в стране как “шаг назад в демократизации” [5].

Другая группа – Таиланд, Вьетнам, Камбоджа и Лаос, имеющие авторитарную модель управления, – придерживалась позиции невмешательства, считая происходящее исключительно внутренней проблемой Мьянмы. Неудивительно поэтому, что на подготовку саммита АСЕАН по положению в этой стране ушло три месяца. Коллективные решения в организации принимаются исключительно на основе консенсуса, что затрудняет ее быстрое реагирование на возникающую конфликтную ситуацию.

Тем не менее, несмотря на имеющиеся разногласия в позиции сторон, государства АСЕАН пришли к осознанию того факта, что в случае их бездействия не исключена вероятность разрастания политического кризиса в Мьянме до гражданской войны, чреватой тяжелыми последствиями для региона в целом.

Итогом челночной дипломатии министра иностранных дел Индонезии Ретно Марсуди стало проведение 24 апреля 2021 г. в Джакарте в штаб-квартире АСЕАН чрезвычайного саммита ассоциации, на котором рассматривался один единственный вопрос – как остановить кровопролитие в Мьянме. В оценке итогов саммита мнения экспертов разошлись. Одни посчитали его проведение прорывом в деятельности интеграционного объединения, избегающего вмешательства во внутренние дела своих членов, и потому оценили событие как беспрецедентный случай в его практике. Например, по мнению Эвана Лаксмана из индонезийского Центра стратегических и международных исследований², значение саммита заключается в создании условий для осуществления миротворческого процесса [6]. Другие подвергли принятое на саммите заявление критике по причине отсутствия механизма его реализации.

Резолюция, которую коллективно выработали страны АСЕАН, включала выполнение пяти условий урегулирования конфликта. Лидеры государств регионального блока, во-первых, договорились о “необходимости незамедлительного прекращения насилия в Мьянме”, а также призвали “все стороны проявлять максимальную сдержанность”. При этом они, как следует из документа под названием “Консенсус из пяти пунктов”, выразили “глубокую озабоченность ситуацией в Мьянме, в том числе в связи с поступающей информацией о жертвах и эскалацией насилия”. Во-вторых, в документе говорилось о том, что заинтересованные стороны должны начать конструктивный диалог для поиска мирного решения в интересах народа этой страны. В-третьих, в заявлении указывалось на необходимость назначения специального посланника председателя АСЕАН, который при содействии генерального секретаря ассоциации будет способствовать началу диалога между всеми сторонами. В-четвертых, региональное объединение обещало “предоставить Мьянме гуманитарную помощь через Координационный центр АСЕАН по гуманитарному содействию в кризисной ситуации”. В-пятых, в документе планировалось, что, “специальный посланник, а также делегация (АСЕАН. – **Авт.**) посетят Мьянму, где встретятся со всеми заинтересованными сторонами”. В заявлении подчеркивалась важность позитивной и конструктивной роли ассоциации в содействии поиска мирного решения в урегулировании конфликта в интересах народа Мьянмы [7].

Выступая перед журналистами, лидеры стран АСЕАН попытались представить встречу как прошедшую в дружеской обстановке и согласии и получившую поддержку

² Центр стратегических и международных исследований (англ. *Centre of Strategic and International Studies*) – “мозговая фабрика” Индонезии, занимающаяся изучением проблем гуманитарного и политологического плана. Возникла в 1971 г. в Джакарте как частная некоммерческая организация. Финансируется неправительственным фондом “Прокламаци”.

главнокомандующего вооруженными силами Мьянмы (фактического действующего главы государства) генерала Мин Аун Хлайна, приглашенного на нее. По словам премьер-министра Сингапура Ли Сянь Луна, генерал Мин Аун Хлайн встретил предложения АСЕАН с пониманием и готов конструктивно сотрудничать. Ли высоко оценил встречу и отметил, что если бы она не состоялась, и АСЕАН не смогла бы прийти к согласию по возникшей проблеме, это отрицательно сказалось бы на ситуации и на самой организации [6]. По его словам, запустить переговорный процесс между сторонами конфликта еще сложнее, но в этом направлении уже «есть некоторые шаги вперед». Премьер-министр Малайзии Мухиддин Яссин назвал завершившийся саммит «успешным, итоги которого превосходят все ожидания».

В то же время призывы Индонезии, Малайзии и Сингапура освободить всех политических заключенных и восстановить демократическую форму правления, учитывая результаты прошедших в ноябре парламентских выборов в Мьянме, не нашли отражения в итоговом документе. Незадолго до публикации заявления АСЕАН президент Индонезии Джоко Видодо на пресс-конференции разъяснил свою официальную позицию по мьянманской проблеме. Хотя в целом она совпадала с общим мнением стран АСЕАН, тем не менее имела ряд отличий. Например, Джоко Видодо назвал ситуацию в Мьянме неприемлемой и недопустимой. В то же время в окончательном тексте заявления ассоциации это положение смягчено и размыто. Там говорится о том, что страны АСЕАН выражают глубокую озабоченность ситуацией в стране, включая сообщения о жертвах и эскалации насилия. Во-вторых, индонезийский президент призвал военное правительство Мьянмы прекратить насилие. В заявлении же АСЕАН отсутствует прямое указание на ответственность хунты за применение силовых методов в отношении своих оппонентов. В-третьих, Джоко Видодо потребовал освободить всех политических заключенных, что не нашло отражения в итоговом консенсусе. Президент Индонезии выразил свою симпатию жертвам хунты и призвал к диалогу с целью восстановления демократии в стране [8].

Итоги встречи в Джакарте вызвали неоднозначную реакцию у прогрессивной общественности стран ЮВА выразившей свое недовольство половинчатостью мер, предложенных АСЕАН, отказавшейся потребовать от военных властей Мьянмы незамедлительного освобождения всех политических заключенных. Хотя это условие содержалось в проекте заявления, из итогового документа оно было исключено. Лидеры государств ЮВА избегают самого упоминания массовых жертв военного террора и роли хунты в свержении гражданской власти. Комментируя подобную позицию АСЕАН, Мухиддин Яссин отметил, что «глава хунты стремится переложить ответственность за жертвы на «другую сторону». Но мы избегаем обвинять его в этом, поскольку нам все равно, кто провоцирует насилие» [6]. Это замечание премьер-министра Малайзии как нельзя точно характеризует дипломатию АСЕАН – миротворчество, но с осторожностью, что облегчает ей выполнение взятой на себя миссии посредника в урегулировании конфликта.

ПЕРСПЕКТИВЫ МИРОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АСЕАН

Задача, стоящая перед АСЕАН, непростая, учитывая те ограничения, которые накладывает на нее традиционная модель управления, в том числе и в кризисной ситуации. Необходимо как можно скорее положить конец насилию и создать условия для проведения мирных переговоров, не вмешиваясь при этом открыто во внутренние дела Мьянмы, чтобы не нарушать ее суверенитет.

Радикальные идеи, которые продвигали некоторые представители экспертного сообщества о лишении Мьянмы статуса члена организации, были АСЕАН полностью отвергнуты. Оставаясь верной себе, ассоциация сохранила сдержанность в вопросе поиска виновных и приняла такую декларацию, которая не обязывает ее к решительным действиям, отдав предпочтение мягкой дипломатии в отношении военного руководства Мьянмы.

Однако участие старшего генерала мьянманской армии Мин Аун Хлайна в работе саммита стало предметом международных дискуссий. АСЕАН обвиняли в признании легитимных полномочий военных. Самопровозглашенное временное правительство Мьянмы – правительство Национального единства, сформированное 16 апреля 2021 г. из

представителей оппозиции, на встрече не присутствовало. Пригласив главу военной хунты на саммит, лидеры стран ЮВА руководствовались, скорее всего, здравым смыслом – на тот момент возможность проведения переговоров за круглым столом между участниками политического конфликта исключалась в силу непримиримости их позиций. “Консенсус из пяти пунктов”, принятый АСЕАН, был прежде всего адресован военному руководству Мьянмы, на поддержку и готовность которого к урегулированию конфликта лидеры стран ЮВА рассчитывали. Приезд на саммит генерала Мин Аун Хлайна был воспринят как знак его согласия на выдвинутые ими условия примирения.

Премьер-министр Сингапура Ли Сянь Лун заявил по итогам саммита, что военные Мьянмы не возражают против приезда в страну представителей АСЕАН, а также против гуманитарной помощи. Но главы стран ЮВА просчитались в том, что их призыв к новому правительству Мьянмы будет не только услышан, но и воспринят как руководство к действию.

В публичном заявлении, сделанном после возвращения из Джакарты старшего генерала Мин Аун Хлайна, военная хунта дала понять членам ассоциации, что рассмотрит предложенные ими условия примирения, но откладывает их исполнение до тех пор, пока ситуация в стране не стабилизируется, поскольку в настоящее время в приоритете “обеспечение законности и порядка”. Это означало одно – хунта была не готова к конструктивному диалогу и не намеревалась отказываться от применения насилия. Восемь человек были застрелены силами безопасности на следующий день после саммита АСЕАН. В сообщении *The Irrawaddy*, информационного веб-сайта, организованного находящимися в Таиланде мьянманскими оппозиционерами, говорится, что за 11 дней по завершении встречи представители вооруженных сил Мьянмы убили, по меньшей мере, еще 20 протестующих, арестовали 177 человек, включая студентов, врачей и журналистов [2].

Причины подобного манкирования договоренностями усматриваются в следующем. Отсутствие в решении АСЕАН временных рамок освободило хунту от обязательств по его незамедлительному выполнению. Сама же ассоциация не обладает никакими механизмами давления на власть в Мьянме и не имеет четко разработанного плана урегулирования конфликта. Секретариат организации насчитывает всего 500 человек и ограничен в ресурсах для реализации выдвинутых предложений [9]. Предложения лидеров стран ЮВА выглядят скорее как заявление о намерении, но не “дорожная карта”. В то же время в отсутствие конструктивного взаимодействия с военной властью в Мьянме достичь прекращения насилия в стране нереально. Однако очевидно, что захватившие власть представители армии будут выполнять решения АСЕАН на своих условиях и в то время, которое они выберут.

Возлагать надежды на приезд в страну специального посланника председателя АСЕАН для проведения консультаций со всеми заинтересованными сторонами пока тоже не приходится. Прежде всего самой АСЕАН необходимо поторопиться с назначением этого должностного лица, ответственного за прекращение насилия, проведение переговоров и предоставление гуманитарной помощи Мьянме. Его роль в миротворческом процессе во многом зависит от уровня его компетентности и влияния, а также приобретенного опыта медиатора в разрешении конфликтов. Исходя из этих критериев отбора, экспертным сообществом рассматривались такие фигуры, как бывший министр иностранных дел Индонезии Хассан Вираюда, бывший премьер-министр Сингапура Го Чок Тонг и таиландский отставной генерал Бунсранг Ниумпрадит, бывший командующий миротворческими силами ООН в Восточном Тиморе [10].

Кого АСЕАН включила в этот список, пока неизвестно. Судя по всему, затягивание вызвано отсутствием единства мнений внутри самой организации. Индонезия изначально продвигала идею единоначалия, предлагая назначение одного посланника АСЕАН, который возглавил бы группу миротворцев. Таиланд же, наоборот, выступал за формирование структуры из “друзей председателя”, то есть за коллективное представительство [11].

На Брунее, как государстве – председателе АСЕАН в 2021 г., лежит ответственность за окончательный выбор посланника, фигура которого должна получить одобрение старшего генерала Мин Аун Хлайна. В начале июня высокопоставленные чиновники АСЕАН встретились с ним, чтобы представить предложения по отобранным кандидатурам. Однако хунта еще 7 мая, не дожидаясь назначения специального посланника АСЕАН, объявила о своем решении отложить на неопределенное время его визит в Мьянму, ссылаясь на необходимость обеспечить стабильность и безопасность страны [12]. Подобные действия военного руководства можно расценить как желание протянуть время для подавления оппозиции и укрепления своего положения.

Маловероятно, что военные прекратят применять насилие и начнут переговоры с лидером оппозиции Аун Сан Су Чжи, отстранение которой от власти (с 2016 по 2021 г. – министр иностранных дел Мьянмы и государственный советник, фактически она считалась лидером страны) было главной целью переворота. Что касается ее соратников, прежде всего входящих в состав правительства Национального единства, то они заявили о своем отказе от переговоров с военной властью в нынешних условиях. Аналогичной позиции придерживается и большинство крупных этнических вооруженных организаций Мьянмы. Исключение составляют этнические группировки, входящие в состав Совета по восстановлению Государства Шан и Демократическая каренская буддийская армия (*Democratic Karen Buddhist Army, DRBA*), которые призвали АСЕАН и других международных акторов стать посредниками в разрешении конфликта.

Успех или провал миротворческой миссии посланника АСЕАН практически полностью зависит от политической воли Татмадо, поскольку он не обладает никакими рычагами давления на руководство Мьянмы и даже не может приехать в страну без разрешения последнего. Асеановский метод действия предполагает выжидание и терпение. Пошаговая дипломатия – наиболее приемлемый выход из сложившейся ситуации. Поэтому вряд ли АСЕАН будет торопиться с осуществлением своей миротворческой миссии, тем более, как считают региональные эксперты, момент уже упущен. Не благоприятствует реализации “Консенсуса из пяти пунктов” и отсутствие четко разработанного плана действий по примирению сторон.

Наиболее реалистичным на сегодня выглядит инициатива АСЕАН по предоставлению гуманитарной помощи Мьянме, которая стоит на грани гуманитарной катастрофы. Военные операции на территории проживания национальных меньшинств – каренов, качинов и шанов – вызвали массовое переселение людей, не имеющих источников пропитания, жилья и предметов первой необходимости. По оценкам ООН, их число с момента военного переворота составило не менее 250 тыс. человек [13].

По мнению экспертов Продовольственной программы ООН, стране угрожает продовольственный кризис и голод. Не менее 6.2 млн человек в ближайшие месяцы столкнутся с нехваткой продовольствия из-за коллапса рынка занятости [14]. Рыночные цены на рис и масло для жарки возросли на 5% и 18% соответственно с конца февраля. Особенно сложная ситуация сложилась в провинции.

По прогнозам Международного банка реконструкции и развития, последствием переворота станет падение экономики на 10% в текущем году [13]. Сокращение на 60% экспорта связывают с продолжающимися забастовками и волнениями. Практически во всех секторах экономики, за исключением теневой, наблюдается спад, что привело к стремительному росту безработицы. Сельское хозяйство, имеющее жизненно важное значение для значительной части населения, находится в упадке. У фермеров возникли проблемы с получением кредитов. Не лучше обстоит дело и у мелких предпринимателей в основных коммерческих центрах страны. Цепочки поставок разрушаются. Согласно исследованию, проведенному в мае 2021 г., треть из работающих в Мьянме иностранных компаний на 75% свернули свою деятельность, 13% вообще ушли из нее. Банковский сектор и система здравоохранения, которая не справляется с пандемией COVID-19, уже находятся на грани коллапса. Основные медицинские услуги не предоставляются большинству населения. Тестирование на COVID-19 прекращено, что чревато долгосрочными последствиями для здоровья нации. По данным Программы развития

ООН, у 80% домохозяйств сократились доходы. Половина населения страны может оказаться за чертой бедности уже к 2022 г. [14]

Учитывая негативные тенденции в социально-экономическом развитии, Мьянма еще долгие годы будет нуждаться в гуманитарной поддержке, в оказании которой у АСЕАН есть преимущества по сравнению с западными государствами и объединениями. Ей легче убедить военную хунту в необходимости открытия коридора для этих нужд. В целях оказания соответствующей поддержки Мьянме АСЕАН планирует задействовать Координационный центр АСЕАН по оказанию гуманитарной помощи в борьбе со стихийными бедствиями (*ANA Center*).

Однако осуществление гуманитарной миссии требует ресурсов – как финансовых, так и людских. Создание специального трастового фонда, финансируемого за счет средств, поступающих от стран – членов АСЕАН, а также помощи со стороны государств – партнеров по диалогу, облегчило бы выполнение этой деятельности. Например, Австралия пообещала выделить на эти цели 3.9 млн долл. США. Южная Корея внесла 900 млн долл. США в фонд, созданный по инициативе ООН по оказанию гуманитарной помощи Мьянме. Решению поставленной АСЕАН задачи помогло бы содействие со стороны Организации Объединенных Наций, Евросоюза, а также международных гуманитарных организаций, которые выразили готовность участвовать в переговорном процессе. Выступая 19 апреля на заседании Совета Безопасности ООН по сотрудничеству между ООН и региональными и субрегиональными организациями, глава организации А. Гутерриш призвал региональных лидеров активизировать усилия по поиску мирного решения кризиса в Мьянме. Принятая 18 июня Генеральной Ассамблеей ООН резолюция призывает международное сообщество не допускать поставки оружия в Мьянму, а вооруженные силы этой страны отменить чрезвычайное положение, уважать права человека и создать условия для перехода к демократии, а также освободить задержанных должностных лиц и прекратить насилие в отношении мирных демонстрантов³.

* * *

Судя по всему, эскалация конфликта в Мьянме будет продолжаться, и он примет затяжной характер. В него вовлечены армия, гражданское общество и этнические меньшинства. По мнению экспертов, события 1 февраля 2021 г. положили конец хрупкому балансу, установившемуся в последние годы между проармейской и продемократической фракциями, окончательно расколов мьянманское общество на два лагеря [15].

В планах военных – усиление собственной власти, которую они не намерены делить с продемократической оппозицией, в силу чего и отказываются от поиска компромисса с ней. Глава хунты, старший генерал Мин Аун Хлайн, может еще долгие годы возглавлять страну [16]. Обещание военных провести всеобщие парламентские выборы через год или два сегодня кажется весьма туманным, но даже если оно и будет выполнено, скорее всего, это не принесет ожидаемого примирения враждующих сторон. Распуск и объявление хунтой вне закона партии “Национальная лига за демократию”, возглавляемой бывшим государственным советником страны Аун Сан Су Чжи, хотя и ослабил политические позиции оппозиции, тем не менее не сломил ее волю к борьбе с военным режимом. Партия стала практиковать насильственные формы сопротивления ему. Объединение Движения гражданского неповиновения, в котором принимают участие студенты, госслужащие, медработники, представители духовенства, с этническими меньшинствами, традиционно оппозирующими власти, усиливает конфронтационный характер политического кризиса, грозящего перерасти в гражданскую войну.

Ее недопущение становится неотложной задачей для АСЕАН, которая сегодня остается единственной силой, способной повлиять на развитие политической ситуации в Мьянме по причине своей особой заинтересованности в урегулировании конфликта. По мнению Мо Тузэ из сингапурского Института по изучению стран Юго-Восточной

³ Подробнее см.: Генеральная Ассамблея ООН приняла резолюцию по Мьянме. Available at: <https://news.un.org/ru/story/2021/06/1405002> (accessed 22.06.2021).

Азии, "АСЕАН должна стать основной платформой, на которой будет происходить диалог сторон" [17]. К тому же другие международные акторы предпочитают дистанцироваться от решения этой сложной проблемы, осознавая ограниченность своих политических возможностей влияния на военное руководство Мьянмы.

Меры давления на него – запрет на продажу вооружений; санкции против лиц, причастных к захвату власти, замораживание контактов с компаниями, связанными с хунтой; приостановка инвестиций – все эти меры, введенные Евросоюзом и США, не дают никакого результата. Военные в Мьянме не боятся санкций. Большая часть торговых потоков идет через границу с Китаем и Таиландом, что позволяет им получить из-за границы все необходимое, вплоть до предметов роскоши. В этой ситуации наилучшим вариантом участия международного сообщества в разрешении конфликта в Мьянме является оказание содействия АСЕАН в осуществлении миротворческой деятельности. Венди Шерман, заместитель государственного секретаря США с апреля 2021 г., подтвердила поддержку США планам АСЕАН по урегулированию кризиса в Мьянме. Она отметила: "Мы понимаем, что иногда дипломатия требует времени и терпения, чтобы добиться успеха" [11]. Тем самым она дала понять, что США не обвиняют АСЕАН в медлительности с принятием действенных мер по урегулированию конфликта в Мьянме.

С одной стороны, АСЕАН готова принять на себя эту ответственность, которая отвечает ее интересам сохранения центральной роли в региональной системе безопасности. С другой стороны, она избегает прямого давления на военное руководство Мьянмы, надеясь, что его поддержка ускорит прекращение насилия. Отдавая предпочтение методам мягкой, осторожной дипломатии, продиктованной необходимостью соблюдения принципа невмешательства во внутренние дела Мьянмы, АСЕАН как институт демонстрирует свою функциональную слабость, которую захватившие власть военные используют для затягивания реализации предложенных блоком мер по урегулированию конфликта. Поэтому их взаимоотношения с ассоциацией носят асимметричный характер, и правила игры в них устанавливают скорее власти Мьянмы, чем АСЕАН.

Помнению мьянманской оппозиции, контакты АСЕАН не должны носить одностороннего характера. Конфликт не может быть разрешен без участия самопровозглашенного правительства, которое, согласно сделанному им заявлению, не рассчитывает на то, что АСЕАН способна оказать помощь Мьянме, поскольку взаимодействует только с хунтой и игнорирует параллельное гражданское правительство [18]. Отсюда и недоверие к блоку и предложенному им плану действий, что, бесспорно, осложняет выполнение АСЕАН роли миротворца, делая ее заложником собственных принципов.

Тем не менее АСЕАН, облеченная полномочиями международного сообщества, осознает важность и необходимость разрешения тех проблем, которые вызывают особую озабоченность в мире, прежде всего – задачу освобождения политзаключенных. Пока этот вопрос поднимается неформально (впервые такое заявление было сделано высокопоставленными чиновниками АСЕАН во время встречи с главой хунты в начале июня 2021 г.). Но сама по себе его постановка означает определенный прорыв в миротворческой деятельности организации, хотя АСЕАН по-прежнему действует с большой осторожностью, что может обернуться потерей влияния на развитие ситуации при перехвате инициативы Китаем, который не заинтересован в затягивании конфликта. Мьянма играет особую роль в планах КНР по реализации проекта "Пояс и путь" и укреплению китайских позиций в Юго-Восточной Азии. Поэтому мягкая дипломатия АСЕАН поддерживается Японией и Индией, которые считают, что применение жестких мер в отношении военной хунты лишь приведет к ее сближению с Китаем [19], а это не отвечает интересам ни АСЕАН, ни региональных держав.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Adams S. Opinion – Myanmar, ASEAN and the Responsibility to Protect. *E-International Relations*, 12.05.2021. Available at: <https://www.e-ir.info/2021/05/12/opinion-myanmar-asean-and-the-responsibility-to-protect/> (accessed 22.06.2021).
2. Hart M. ASEAN Diplomacy Makes Little Headway in Myanmar. *Geopolitical Monitor*, 20.05.2021. Available at: <https://www.geopoliticalmonitor.com/asean-diplomacy-makes-little-headway-in-myanmar> (accessed 22.06.2021).
3. Цветов А. Россия и АСЕАН: поиски экономической синергии и политического единomyслия. Московский Центр Карнеги, 19.05.2016. [Tsvetov A. *Russia and ASEAN: Search for Economic Synergy and Political Unanimity*. Carnegie Moscow Center, 19.05.2016. (In Russ.)] Available at: <https://carnegie.ru/2016/05/19/pub-63618> (accessed 22.06.2021).
4. Arshad A. Indonesian and Malaysian Leaders Express Concerns over Myanmar Coup, Seek Asean Meeting. *The Straits Times*, 05.02.2021. Available at: <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/indonesian-and-malaysian-leaders-voice-concerns-over-myanmar-military-coup-seek-asean> (accessed 22.06.2021).
5. Tay S. Myanmar Crisis: How Should Other Countries Respond? Singapore Institute of International Affairs, 09.02.2021. Available at: <http://www.siiainline.org/myanmar-crisis-how-should-other-countries-respond/> (accessed 22.06.2021).
6. Jaipragas B. Is Asean's Myanmar Five-Point Consensus Workable, and What Is Next. *The South China Morning Post*, 25.04.2021. Available at: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3131028/aseans-myanmar-five-point-consensus-workable-and-what-next> (accessed 22.06.2021).
7. Mahmud A.H. ASEAN Leaders Reach Consensus on 'Immediate Cessation' of Violence in Myanmar. *The Channel News*, 24.04.2021. Available at: <https://www.channelnewsasia.com/asia/asean-myanmar-meeting-consensus-reached-stop-violence-241556> (accessed 22.06.2021).
8. Drajat G.M. The Indonesia Factor in ASEAN's Response to Myanmar. *East Asia Forum*, 21.05.2021. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2021/05/21/the-indonesia-factor-in-aseans-response-to-myanmar/> (accessed 22.06.2021).
9. Cook A.DB. Time for a Coordinated ASEAN–UN Response to Myanmar's Coup. *East Asia Forum*, 14.04.2021. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2021/04/14/time-for-a-coordinated-asean-un-response-to-myanmars-coup/> (accessed 22.06.2021).
10. Kharisma M.W. ASEAN's Next Steps for Ending the Myanmar Crisis. *The Diplomat*, 29.04.2021. Available at: <https://thediplomat.com/2021/04/aseans-next-steps-for-ending-the-myanmar-crisis/> (accessed 22.06.2021).
11. Jaipragas B. US Confident in Asean's Plan for Post-Coup Myanmar. Others, Not so Much. *The South China Morning Post*, 02.06.2021. Available at: <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3135794/us-confident-aseans-plan-post-coup-myanmar-others-not-so-much> (accessed 22.06.2021).
12. Chen Lee. ASEAN's Huge Gamble on Myanmar. *The Interpreter*, 24.05.2021. Available at: <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/asean-s-huge-gamble-myanmar> (accessed 22.06.2021).
13. Kurlantzick J. Myanmar's Humanitarian Crisis Threatens to Entangle Neighbors. *The Japan Times*, 06.05.2021. Available at: <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2021/05/06/commentary/world-commentary/myanmar-refugees-thailand-asean-fighting-civil-war/> (accessed 22.06.2021).
14. Kurlantzick J. Myanmar's Humanitarian Crisis Deepens. *Council on Foreign Relations*, 15.06.2021. Available at: <https://www.cfr.org/blog/myanmars-humanitarian-crisis-deepens> (accessed 22.06.2021).
15. Кулагин В. Роспуск партий и продолжающиеся протесты: что происходит в Мьянме под властью военных. *Газета.ru*, 22.05.2021. [Kulagin V. Dissolution of Parties and Ongoing Protests: What Is Happening in Myanmar under the Rule of the Military. *Gazeta.ru*, 22.05.2021. (In Russ.)] Available at: https://www.gazeta.ru/politics/2021/05/21_a_13602386.shtml (accessed 22.06.2021).
16. Kurlantzick J. Myanmar Junta Detains U.S. Journalist: The Junta Digs In. *Council on Foreign Relations*, 24.05.2021. Available at: <https://www.cfr.org/blog/myanmar-junta-detains-us-journalist-junta-digs> (accessed 22.06.2021).
17. ASEAN Will Lose Relevance if It Ignores the Coup in Myanmar. *The Economist*, 03.04.2021. Available at: <https://www.economist.com/asia/2021/03/31/asean-will-lose-relevance-if-it-ignores-the-coup-in-myanmar/> (accessed 22.06.2021).
18. Neelakantan S. ASEAN Officials Meet Myanmar Junta Chief, Present Names of Envoy Candidates. *Benar News*, 07.06.2021. Available at: <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian/sea-mn-meeting-06062021104533.html> (accessed 22.06.2021).
19. Tsjeing H.Z. Will Myanmar's Coup Help China Influence ASEAN? *East Asia Forum*, 10.03.2021. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2021/03/10/will-myanmars-coup-help-china-influence-asean/> (accessed 22.06.2021).

THE ROLE OF ASEAN IN POLITICAL CONFLICT RESOLUTION IN MYANMAR

(Analysis and Forecasting. IMEMO Journal, 2021, no. 2, pp. 28-37)

Received 29.06.2021.

Accepted 02.07.2021.

Natalia G. ROGOZHINA (ngrogozhina@mail.ru), ORCID: 0000-0002-9924-2493,
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian
Academy of Sciences (IMEMO), 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, 117997, Russian Federation.

The article analyzes the ASEAN policy to resolve the political crisis in Myanmar, the main means and directions of its implementation. The confrontation in society as a result of the military coup on February 1, 2021 is accompanied by violence and threatens to escalate into a civil war. The threat of losing its central role in the regional security system and the regionalization of the conflict prompts ASEAN to look for ways out of it in accordance with the adopted action plan. However, its implementation is difficult both due to the fact that ASEAN remains hostage to the fundamental principle of its activities, non-interference in the internal affairs of its members, and the unwillingness of all parties to the conflict in Myanmar to seek ways of reconciliation. ASEAN's interaction with the military leadership accused of mass repression is asymmetric, with the success or failure of the ASEAN peacekeeping mission almost entirely dependent on the political will of the military. Nevertheless, ASEAN remains today the only force capable of influencing the development of the political situation in Myanmar. The best option for the international community to participate in resolving the conflict in Myanmar is to assist ASEAN in the implementation of peacekeeping activities. The most realistic ASEAN initiative today is to provide humanitarian assistance to Myanmar, which is on the brink of a humanitarian catastrophe. Considering the negative trends in socio-economic development, Myanmar for many years to come will need humanitarian support, in the provision of which ASEAN has advantages over Western states and associations. Giving preference to the methods of soft diplomacy, dictated by the need to observe the principle of non-interference in the internal affairs of Myanmar, ASEAN as an institution demonstrates its functional weakness, which the military who seized power use to delay the implementation of the measures proposed by the bloc to resolve the conflict. ASEAN continues to act with great caution, and this may cause it losing the influence on the development of the situation when China, which is not interested in prolonging the conflict, seizes the initiative.

Keywords: ASEAN, Myanmar, political crisis, peacekeeping, humanitarian assistance.

About the author:

Natalia G. ROGOZHINA, Dr. Sci. (Polit. Sci.), Associate Professor, Principal Researcher, Group of Regional Political Problems of the East and South, Center of Development and Modernization Studies.

DOI: 10.20542/afj-2021-2-28-37