

ПАМЯТНЫЕ ДАТЫ В ИСТОРИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ

А.А. Сидоров*

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ АВСТРАЛИИ, ЯПОНИИ И США В ПРОЦЕССЕ СОЗДАНИЯ АТЭС (К 30-ЛЕТИЮ ФОРУМА)

*Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
119991, Москва, Ленинские горы, 1*

В 2019 г. форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) отмечает свое тридцатилетие. АТЭС возник в переломную эпоху, когда уход с исторической арены социалистического содружества, а вместе с ним и альтернативной капитализму модели общественно-политического развития создал благоприятные условия для ускорения интернационализации хозяйственных связей. Однако эти новые возможности еще надо было реализовать. Тридцатилетний юбилей АТЭС представляется удачным поводом, для того чтобы обратиться к истории образования этого форума и более подробно осветить сложные перипетии переговоров, развернувшихся между странами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) на излете «холодной войны». При этом в статье рассмотрены как структурные факторы, определявшие глобальный и региональный контекст начавшихся переговоров, так и роль отдельных политиков и дипломатов, которые внесли решающий вклад в их успешное завершение. Особое внимание в тексте уделено анализу подходов трех государств: США, Австралии и Японии. Выявлены особенности их позиций по широкому кругу вопросов, связанных с развитием экономического и политического сотрудничества в АТР: его целями и задачами, институциональным оформлением, составом участников, перспективами взаимодействия с существующими региональными организациями (Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии — АСЕАН) и глобальными механизмами торгово-экономического

* Сидоров Андрей Анатольевич — кандидат исторических наук, доцент, декан факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, заведующий кафедрой международных организаций и мировых политических процессов ФМП МГУ (e-mail: aas@fmp.msu.ru).

регулирования (Генеральным соглашением по тарифам и торговле — ГАТТ). Рассматривая позицию стран — членов АСЕАН, автор отмечает: их основную озабоченность вызывала перспектива, что новый форум займет центральное место в проектах развития экономического сотрудничества в АТР и отодвинет Ассоциацию на второй план. Кроме того, они всеми силами стремились не допустить доминирования в АТЭС крупных держав, в первую очередь США и Японии. В этих условиях ключевую роль на переговорах сыграла Австралия: именно она смогла развеять опасения членов АСЕАН и убедить их войти в состав нового крупного регионального объединения, и именно ей в конечном счете принадлежит главная заслуга в образовании АТЭС. При этом автор заключает, что форум вышел далеко за рамки первоначальных ожиданий его создателей: он стал не просто инструментом либерализации торгово-экономических отношений в АТР, но уникальной площадкой для проведения переговоров, консультаций и выработки совместных решений, выполнение которых зависело от желания и возможностей каждого отдельного члена. Благодаря этому экономическое взаимодействие стран «тихоокеанского кольца» в последующие годы вышло на качественно новый уровень.

Ключевые слова: форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, АТЭС, Азиатско-Тихоокеанский регион, глобализация, регионализация, экономическая дипломатия, Уругвайский раунд ГАТТ, открытый регионализм.

Тридцать лет назад, 7 ноября 1989 г., в Канберре главы экономических и внешнеполитических ведомств двенадцати государств Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) объявили об образовании первого общерегионального объединения — форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС; Asia-Pacific Economic Cooperation, АРЕС). Однако празднование тридцатилетнего юбилея АТЭС, который с вхождением в его состав Китая и России превратился в самую большую региональную группировку в мире, включающую в настоящее время экономики 19 стран¹ и двух территорий (Тайвань и Гонконг), расположенных на четырех континентах (Азия, Австралия, Северная и Южная Америка), было омрачено непредвиденными событиями. Очередная ежегодная встреча глав государств и правительств, которая должна была пройти в Чили 16–17 ноября

¹ Австралия, Бруней, Вьетнам, Индонезия, Канада, КНР, Малайзия, Мексика, Новая Зеландия, Папуа — Новая Гвинея, Перу, Россия, Сингапур, США, Таиланд, Филиппины, Чили, Южная Корея, Япония.

2019 г., а также другие мероприятия в рамках традиционной «недели АТЭС», включая совещание министров иностранных дел и министров экономики, были отложены в связи с масштабными акциями протеста, охватившими страну — хозяйку саммита и вылившимися в массовые беспорядки и столкновения с полицией. Для АТЭС не внове подобные явления, но срыв встречи на высшем уровне (а такие совещания, несмотря ни на какие обстоятельства, регулярно проводились с 1993 г.) создал крайне неприятный прецедент. Симптоматично, что это произошло на фоне обострения отношений между крупными державами, конфликтов в разных концах мира, торговых войн, разрыва прежних договоров и других событий, которые придают новый импульс дискуссиям о смене установленного после окончания «холодной войны» мирового порядка.

АТЭС возник в переломную эпоху, когда уход с исторической арены социалистического содружества, а вместе с ним и альтернативной капитализму модели общественно-политического развития создал благоприятные условия для ускорения интернационализации хозяйственных связей, проявившейся в конце прошлого века на глобальном и региональном уровнях в форме глобализации и регионализации. Форум был образован как свободная консультативная площадка без какого-либо обязывающего соглашения, жесткой регламентации, громоздкой организационной структуры и большого бюрократического аппарата. С самого начала участники АТЭС рассматривали себя не как политически сплоченную группировку стран, а как совокупность экономик, которые объединились не только для расширения сотрудничества и развития торговых связей друг с другом, но для поддержки международной торговой системы и либерализации экономических отношений в мировом масштабе, что нашло отражение в принятии АТЭС концепции «открытого регионализма». Образование форума стало вехой в истории АТР. АТЭС, по утверждению бывшего министра иностранных дел Австралии Гэрата Эванса, способствовал консолидации региона: «...не говоря уже об институциональных структурах, даже термин “Азиатско-Тихоокеанский”, кажется, не имел какого-либо содержания до создания АТЭС в 1989 г.: до того говорилось <...> о “Тихоокеанском бассейне”, “тихоокеанском кольце” или просто о “Тихом океане”»².

²Evans G. The Emerging Asia Pacific Community. Speech by Senator the Hon Gareth Evans QC, Minister for Foreign Affairs of Australia, to the Council for Foreign

АТЭС появился на свет после нескольких десятилетий безуспешных попыток институционально оформить экономическое взаимодействие стран бассейна Тихого океана. В известной мере форум стал воплощением идеи «тихоокеанского сообщества», получившей распространение в АТР в 1960-е годы. Сама она, по меткому замечанию одного австралийского журналиста, являлась «ребенком, предполагаемыми родителями которого были японцы и американцы, а акушеркой — австралийцы» [Dirlik, 1993: 8]. Если в зарубежной историографии процесс создания АТЭС рассматривали в деталях, то в отечественной литературе, как правило, отмечали только сам факт. Тридцатилетний юбилей АТЭС является достаточным поводом для того, чтобы еще раз обратиться к его истокам, рассмотреть историю его образования и выяснить, насколько применимо к нему приведенное замечание, т.е. какую роль в его образовании сыграли Австралия, Япония и Соединенные Штаты. Такой экскурс в относительно недавнее прошлое вполне оправдан на фоне современных тенденций в развитии объединительных процессов в АТР, в том числе в плане периодически возникающих дебатов о перспективах формирования Азиатско-Тихоокеанской зоны свободной торговли.

Накануне переговоров: региональный и международный контекст

Очевидно, что интеграция в столь обширном по размерам, разнообразном по составу расположенных здесь стран и впечатляющем по динамике экономического развития регионе, как АТР, заведомо не могла быть таким же равномерным и поступательным процессом, как в Европе. Громадные различия в потенциалах и уровнях развития государств, отсутствие явно выраженных лидеров, исторический опыт, в частности попытка формирования японскими захватчиками «сферы совместного процветания» в годы Второй мировой войны, стали главными факторами, которые мешали формальному объединению. Предпринимавшиеся в 1960-е годы представителями японского академического сообщества и деловых кругов попытки вынести на обсуждение идею установления «тихоокеанской зоны свободной торговли» не привели тогда к желаемому результату.

Начало «новой эры в развитии концепций тихоокеанского экономического сотрудничества», по мнению известного индоне-

Relations, New York, 5 October 1994 // Personal website of Gareth Evans. Available at: http://www.gevans.org/speeches/old/1994/051094_fm_theemerginasiapacific.pdf (accessed: 12.12.2019).

зийского ученого Хади Соесастро, относится к 1978 г. [Soesastro, 1994: 82], когда данной проблемой заинтересовались властные структуры Соединенных Штатов и Японии. В 1978 г. Комитет по международным отношениям Сената США уполномочил австралийского ученого Питера Дрисдэйла и американского специалиста по японской экономике Хью Патрика изучить возможности создания тихоокеанской экономической организации³. Аналогичная задача была поставлена Белым домом перед экспертами Брукингского института и Научного центра по исследованию проблем Запада и Востока в Гонолулу. Результаты их работы стали предметом слушаний в Комитете по иностранным делам Палаты представителей Конгресса США в 1979 г. Американские законодатели пришли к выводу о необходимости реализации идеи «тихоокеанского сообщества» на практике. На слушаниях прозвучала мысль о том, чтобы в качестве модели при создании региональной структуры в АТР использовать Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в Европе⁴.

Практически одновременно с американцами вопросами расширения регионального экономического взаимодействия занялось японское правительство. Специально для выработки рекомендаций в этой области в марте 1979 г. по инициативе премьер-министра Масаёси Охиры была образована Группа по исследованию сотрудничества в бассейне Тихого океана (Pacific Basin Cooperation Study Group). Примечательно, что именно ей принадлежит заслуга в разработке концепции «открытого регионализма», ставшей позднее основополагающим принципом АТЭС [Ravenhill, 2001: 54]. Кабинет Охиры развернул широкую дипломатическую деятельность, проведя серию консультаций с руководителями других стран на предмет их отношения к образованию регионального форума. Предложение получило горячую поддержку со стороны премьер-министра Австралии Джона М. Фрейзера, с которым Охира встречался в августе 1979 г. в Маниле [Rix, 1999: 139].

³Hugh P., Drysdale P. An Asian Pacific Regional Economic Organization: An exploratory concept paper. Prepared for the Committee on Foreign Relations, United States Senate, by Congressional Research Service. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1979.

⁴The Pacific Community Idea. Hearings Before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, Ninety-sixth Congress, First Session, July 18, October 23 And 31, 1979. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1979. P. 18.

В начале 1980 г. после интенсивного обмена мнениями между руководством США, Японии и Австралии было принято решение провести семинар для обсуждения проекта образования «тихоокеанского сообщества» с участием представителей всех его потенциальных членов (Австралии, Новой Зеландии, Канады, США, Японии, Южной Кореи, «пятерки» Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и трех островных государств западной части Тихого океана — Папуа — Новой Гвинеи, Фиджи и Тонга). Семинар, который состоялся в сентябре 1980 г. в Австралийском национальном университете в Канберре, не носил официального характера, однако на нем присутствовали высокопоставленные чиновники стран-участниц, в том числе помощник государственного секретаря США Ричард Холбрук. Итоговый документ встречи был разослан в министерства иностранных дел представленных на ней государств. В целях реализации идеи «тихоокеанского сообщества» было решено учредить постоянный орган — Совет по тихоокеанскому экономическому сотрудничеству (СТЭС) [Pacific economic co-operation, 1981].

Практическая реализация идеи «тихоокеанского сообщества» была сопряжена с немалыми трудностями, причем наряду с объективными факторами, такими как мировой экономический кризис начала 1980-х годов или проблема задолженности развивающихся стран, существовали и субъективные причины. Сторонники идеи объединения экономик АТР как в научных, так и в политических кругах не имели сколько-нибудь четкого проекта, на основе которого оно должно было строиться. Большинство экспертов и политиков сходились на том, что жесткая организационная структура, присущая, например, Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС), не подходит для АТР. Слишком велик был разрыв в экономическом развитии предполагавшихся участников, несопоставимы их экономические структуры, хозяйственные потребности и цели экономической политики. В ходе дискуссии в печати и на различных встречах выявились два основных подхода к проблеме интеграции. Первый был популярен в США, Японии, Австралии и основывался на восприятии АТР как некой экономической общности, включавшей большинство расположенных здесь государств. В перспективе, как считали сторонники данного подхода, эта группировка превратится в единое экономическое пространство, а посему целесообразно проводить интеграцию и создавать структуры, объединяющие весь Азиатско-Тихоокеанский регион [Федулова, 1987: 107].

Такому подходу противостояли приверженцы субрегионализма, которых было немало, особенно в АСЕАН. С их точки зрения, при своей многоликости и колоссальной диспропорции в потенциалах государства АТР вряд ли способны, по крайней мере в ближайшем будущем, создать устойчивое и эффективное общерегиональное объединение, а значит, в первую очередь усилия следовало сосредоточить на поэтапном развитии экономической интеграции на субрегиональном уровне. Этот подход предполагал объединение близких по экономическим и социальным характеристикам стран, принадлежавших в основном к «третьему миру». По сути, речь шла о членах АСЕАН. Негативное отношение к проекту «сообщества» не лишало, однако, сторонников второго подхода заинтересованности в расширении и углублении необязывающих форм взаимодействия с другими странами АТР, поэтому в противовес идее «сообщества» в Ассоциации стала формироваться более мягкая концепция «сотрудничества», хотя даже ее не все были готовы принять. Экономическая слабость стран АСЕАН, за исключением Сингапура, а также недостаточное развитие и инертность хозяйственных связей между ними привели к тому, что, не отвергая идеи экономической интеграции в принципе, они стремились отодвинуть ее на более отдаленный срок.

В условиях, когда малые и средние государства Восточной Азии и бассейна Тихого океана по объективным причинам не могли развивать интеграцию на субрегиональном уровне и в то же время не хотели поддержать инициативу крупных держав, опасаясь оказаться в зависимости от них, катализатором межгосударственного сотрудничества в АТР выступили внешние факторы. Первым из них стало изменение экономической конъюнктуры. Снижение цен на мировых товарных рынках, последовавшее после «соглашения в Плазе» 1985 г. и приведшее к осложнениям в экономике ряда азиатских государств, заставило их лидеров задуматься о выработке планов экономических реформ и либерализации торговли. Вторым фактором стали активизация объединительных процессов в Западной Европе и переход к интеграционной парадигме США. Подписанный в феврале 1986 г. Единый европейский акт открывал возможности для создания общего экономического пространства в Европе и перехода ЕЭС на новую, более высокую ступень интеграции. Немалую озабоченность в восточноазиатских столицах вызывали начавшиеся в 1985 г. американо-канадские переговоры по поводу соглашения о свободной торговле, которые могли нанести ущерб

экономическим интересам стран АТР. Третьим побудительным мотивом стал стартовавший в сентябре 1986 г. Уругвайский раунд Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ), дискуссии в рамках которого шли очень тяжело.

Трудности, с которыми столкнулась в 1980-е годы международная торговая система, побудили стоявшую у власти в США администрацию Рональда Рейгана внести коррективы в свою торговую политику, обратив внимание на двусторонние соглашения, и по-иному взглянуть на АТР. Большую роль в развитии связей со странами региона сыграл назначенный в середине 1982 г. на должность государственного секретаря Джордж Шульц. По свидетельству современников, с его приходом в Госдепартамент «интерес американского правительства к сотрудничеству в Тихоокеанском бассейне стал расти», что отчасти было обусловлено его прежним профессиональным опытом в качестве экономиста-международника и бизнесмена, который рассматривал «экономическое сотрудничество как средство снижения усилившихся торговых трений, сопровождавших расширение тихоокеанской торговли» [Borthwick, 1987: 134]. Поворотным периодом в американской политике в АТР стал 1984 г. В январе заместитель госсекретаря по политическим вопросам Лоуренс Иглбергер заявил, что происходит «сдвиг центра тяжести внешнеполитических интересов США от трансатлантических отношений к Тихоокеанскому бассейну и особенно к Японии» [Borthwick, 1987: 135]. В сентябре на церемонии в Белом доме в присутствии самого Рейгана было объявлено об учреждении Национального комитета тихоокеанского экономического сотрудничества (National Committee for Pacific Economic Cooperation), в состав которого вошли представители правительства, бизнеса и научного сообщества⁵. В 1985 г. США заключили свое первое соглашение о свободной торговле с Израилем, но проработка аналогичного договора со странами АСЕАН была отложена из-за убийства оппозиционного политика Бенигно Акино на Филиппинах.

Сдвиги в торговой политике США наряду с ускорением интеграционных процессов в Европе и пессимистичными прогнозами по поводу перспектив завершения Уругвайского раунда усилили опасения стран АТР относительно устойчивости многосторонней торговой системы. Многим «казалось целесообразным добивать-

⁵Public Papers of the Presidents of the United States: Ronald Reagan, 1984 (In two books). Book II. June 30 to December 31, 1984. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1987. P. 1308.

ся членства в одном из торговых блоков в качестве страхового полиса» в случае краха ГАТТ [McGuinness, 1990: 4]. В условиях, когда ни Соединенные Штаты, ни Япония в силу указанных выше обстоятельств не могли открыто выступить в качестве инициатора создания региональной экономической организации, на первый план выдвинулась Австралия, где в марте 1983 г. к власти пришло лейбористское правительство во главе с Робертом Хоуком. Экономика страны переживала период медленного роста и страдала от ряда структурных проблем. В экспорте преобладали продукция сельского хозяйства и сырье. Огороженная высокими защитными барьерами обрабатывающая промышленность почти исключительно была ориентирована на узкий внутренний рынок. К середине десятилетия Австралия столкнулась с неуклонным ухудшением условий производства, хроническими проблемами платежного баланса и реальным сокращением национального дохода. По объему торговли она переместилась на 23-е место (с 8-го в 1960-е годы), а ее доля в мировом экспорте сократилась с 2,1 до 1,4% [Higgott, 1987].

Лейбористское правительство признавало необходимость проведения внутренних реформ и стремилось переориентировать свою экономическую политику с защиты национальной промышленности на развитие экспортных отраслей [Harris, 2002: 224]. Новый премьер-министр проявлял большой интерес к расширению внешних экономических связей. Он выступал против ограничительных мер в торговле, особенно сельскохозяйственной продукцией, а критику протекционизма сделал «высшим приоритетом в повестке дня своих визитов в США, Европу и Японию»⁶. При Хоуке политика Австралии на международной арене претерпела коренные изменения в двух основных аспектах. Во-первых, отныне при формировании внешнеполитического курса экономика и политика шли рука об руку. «Кабинет Хоука, — утверждал занявший в 1986 г. пост министра иностранных дел Эванс, — больше, чем какое-либо предшествующее правительство Австралии, ввел торговые вопросы в основное русло внешней политики и отказался от искусственного разделения между торговой и внешней политикой»⁷. Во-вторых, вопросы

⁶ Mills S. The Hawke years: The story from the inside. New York, Ringwood: Viking, 1993. P. 189.

⁷ Evans G. Australia's Regional Economic Cooperation Initiative: An idea whose time has come. Address by Senator Gareth Evans, Minister for Foreign Affairs and Trade, at the opening of the Twelfth Australia-ASEAN Forum, Perth, 15 May 1989 // Personal

обороны и безопасности, которые традиционно доминировали в представлениях австралийских политиков об АТР, отошли на второй план. Вместо того чтобы рассматривать Восточную Азию как угрозу национальной безопасности, правительство Хоука взглянуло на нее как на возможность для реструктуризации и переориентации экономики Австралии [Capling, 2008: 605]. «Мы как страна должны были осмыслить тот факт, что будущее Австралии в [Тихоокеанском регионе]», — писал он в мемуарах. Свой подход он характеризовал как «сцепление» (enmeshment) с Азией⁸.

В русле подобных установок в 1987 г. Министерство иностранных дел Австралии было объединено с Министерством внешней торговли в единое ведомство — Министерство иностранных дел и торговли (МИДТ). Их слияние отражало представление Хоука о том, что «внешняя политика всё чаще сочетается с торговой политикой, а торговая политика — с внешней, так как нити международных политических и экономических отношений всё больше переплетаются. Наши интересы были бы лучше обеспечены <...> путем объединения двух формально различных портфолио вместе»⁹. Поскольку в прошлом два министерства постоянно сталкивались на поприще формирования политики в отношении АТР, объединение стало важным шагом в продвижении регионального сотрудничества. В начале 1988 г. Отдел по развитию экономики и торговли (Economic and Trade Development Division) МИДТ во главе с Эндрю Элеком начал работать над проектом созыва министерской конференции. Перспективы Уругвайского раунда оставались туманными, и Элек полагал, что настал удобный момент для объединения стран АТР в целях решения торгово-экономических вопросов на региональном уровне.

В атмосфере неопределенности относительно будущего многосторонних переговоров в рамках ГАТТ активизировались и другие участники процесса. Несмотря на то что администрация Рейгана на протяжении большей части второго срока его пребывания в Белом доме была в основном занята историческими переменами в СССР и Восточной Европе, вопрос о создании региональной организации в АТР не раз поднимался американскими государственными и общественными деятелями. В июле

website of Gareth Evans. Available at: http://www.gevans.org/speeches/old/1989/150589_fm_regionaleconomiccoop.pdf. (accessed: 12.12.2019).

⁸Hawke R. The Hawke memoirs. Melbourne: William Heinemann, 1994. P. 166.

⁹Ibid. P. 421.

1988 г. Шульц, выступая в Джакарте, высказался за создание «Форума Тихоокеанского бассейна», в рамках которого можно было бы обмениваться опытом и находить сферы взаимных интересов¹⁰. В Конгрессе представители обеих партий — Республиканской и Демократической — одну за другой вносили соответствующие резолюции. В декабре 1988 г. сенатор-демократ из Нью-Джерси Билл Брэдли предложил организовать встречу лидеров шести наиболее развитых стран Тихого океана и учредить «Тихоокеанскую коалицию торговли и развития», одной из главных целей которой стало бы завершение Уругвайского раунда. В апреле 1989 г. сенатор-демократ из Калифорнии Алан Крэнстон совместно с сенаторами Ричардом Лугаром (республиканец из Индианы) и Кристофером Доддом (демократ из Коннектикута) внес резолюцию, призывавшую к созданию постоянного «Форума бассейна Тихого океана» с ежегодными саммитами руководителей стран-участниц¹¹. Однако в январе 1989 г. в США сменилась администрация, и принятие конкретных решений было отложено.

В Японии Министерство внешней торговли и промышленности (МВТП) уже давно изучало возможность проведения совещания министров стран АТР. Для проработки данного вопроса в 1986 г. в МВТП по инициативе заместителя министра по международным делам Сигэо Мураоки был создан Отдел планирования торговой политики, призванный сформировать повестку дня торговых переговоров на глобальном и региональном уровнях с прицелом на расширение связей с азиатскими государствами [Terada, 2001: 208–209]. К концу 1987 г. Япония оказалась в сложном положении. Несмотря на увеличение японского экспорта в азиатские страны, торгово-экономические отношения с США оставляли желать лучшего. В Вашингтоне усиливались протекционистские настроения и все громче звучали голоса о необходимости принятия более жестких ограничительных мер против наплыва японских товаров. Визит премьер-министра Нобору Такэситы в столицу США в январе 1988 г. практически ничего не дал, хотя Шульц предложил ему рассмотреть возможность заключения американо-японского соглашения о свободной торговле в 1988 г. [Funabashi, 1995: 59].

¹⁰ Shultz G. Address before the Association of Indonesian Economists, Jakarta, July 11, 1988 // Department of State Bulletin. 1988. Vol. 88. No. 2139. P. 26.

¹¹ Congressional Record. Proceedings and Debates of the 101st Congress, First Session. Senate — April 13, 1989. P. S3944.

По возвращении домой Такэсита попросил три министерства, включая МВТП, проанализировать такого рода соглашения и представить свои рекомендации. В МВТП выполнение поручения премьера было возложено на специально образованную в феврале 1988 г. неофициальную Исследовательскую группу по торговле и развитию в Азии (Study Group for Asian Trade and Development) [Yamamoto, Kikuchi, 1998]. В июне она представила доклад, в котором были проанализированы структурные проблемы мировой экономики и рассмотрены четыре сценария дальнейшего экономического развития АТР. Первый и четвертый сценарии, которые предполагали продолжение ориентации на американский рынок и отказ от углубления региональных связей, т.е., по сути, означали сохранение статус-кво, воспринимались как нежизнеспособные, поскольку прогнозировалось, что вклад США будет «неизбежно снижаться». Гораздо более желательным считалось сочетание двух других сценариев: Япония как передовая в экономическом и технологическом отношении держава должна вносить больший вклад в развитие региона, но и остальным государствам АТР «соразмерно со своим экономическим потенциалом» необходимо участвовать в данном процессе путем открытия национальных рынков для торговли и инвестиций [Krauss, 2000: 476–477].

Не подвергая сомнению важную роль Соединенных Штатов, составители доклада утверждали, что необходимо сместить акценты в развитии АТР с «зависимости от американского рынка» на расширение сотрудничества между странами региона. Такой подход, по их мнению, способствовал бы решению проблемы торгового дефицита США и предотвращению усилению там протекционистских настроений, а также обеспечил бы устойчивый рост экономик АТР. По сути, авторы доклада рекомендовали японскому правительству взять на себя часть бремени по обеспечению регионального лидерства, которое несли Соединенные Штаты. Укреплению связей внутри АТР мог бы служить региональный форум экономик с государственным участием. «Модель жесткой организации наподобие ОЭСР не подходит Азиатско-Тихоокеанскому региону, который объединяет страны с различным уровнем экономического развития. Любой механизм экономического сотрудничества в АТР должен быть совместим с существующими институтами, такими как АСЕАН, действовать на основе консенсуса, развиваться постепенно и оставаться открытым для других регионов» [Funabashi, 1995: 59–60].

После того как доклад был одобрен, МВТП осуществило его перевод и через посольства и представительства Японской организации внешней торговли (Japan External Trade Organization, JETRO) передало его коллегам в профильных ведомствах 12 стран, включая США, Австралию и государства АСЕАН. Несмотря на отсутствие реакции со стороны Вашингтона, приятной неожиданностью для МВТП стало гораздо меньшее, чем ожидалось, сопротивление азиатских стран. Все члены АСЕАН, за исключением Брунея, отнеслись к докладу положительно. Наибольший интерес продемонстрировало австралийское правительство [Krauss, 2000: 478–479]. С лета 1988 г. «началось своего рода совместное обсуждение» с Австралией сотрудничества в АТР. В июле в Канберре на праздновании 200-летия Австралийского Союза Хоук договорился с Такэситой о проведении консультаций между внешнеэкономическими ведомствами двух стран и выработке общего подхода к торговым проектам в Европе и Америке [Terada, 1999: 13, 16–17]. Осенью МВТП подготовило еще один доклад, который содержательно мало отличался от июньского, однако в нем учитывалось пожелание Австралии, чтобы контакты в рамках будущего форума осуществлялись на уровне министров [Funabashi, 1995: 61].

Последней каплей, которая окончательно устранила все сомнения австралийской стороны, оказалась не вполне успешная министерская встреча представителей стран — членов ГАТТ в Монреале в декабре 1988 г. Несмотря на ряд достигнутых там второстепенных договоренностей, по ключевым вопросам, таким как либерализация рынка сельскохозяйственной продукции, прийти к какому-то общему решению не удалось¹². Провал среднесрочного обзора вызвал глубокое разочарование как в Австралии, так и в Японии. Уже в Монреале прошли двусторонние консультации между австралийским министром по торговым переговорам Майклом Даффи и заместителем министра иностранных дел Японии Сигэо Мураокой. Последний предложил, чтобы Австралия взяла на себя инициативу по выдвиганию концепции МВТП, поскольку Токио было бы затруднительно продвигать ее из-за негативных воспоминаний азиатских народов о «сфере совместного процветания» [Terada, 1999: 20–21]. Отсутствие прогресса на переговорах в рамках ГАТТ окончательно убедило Хоука в необходимости создания региональной

¹² New York Times. 07.12.1988. P. 2.

организации, которая могла бы укрепить позиции стран АТР на глобальном уровне.

Австралия и Япония переходят в наступление

В январе 1989 г. в преддверии намеченного визита в Южную Корею Хоук попросил МИДТ подготовить проект его выступления по региональному экономическому сотрудничеству. Министерство выполнило поручение, предоставив свой вариант речи, центральное место в которой занимал обзор общих тенденций без упоминания какого-либо института. Текст не удовлетворил премьера. Описывая его настроение в то время, его бывший спичрайтер Стивен Миллз отмечал: «Вероятно, Хоук скажет: “Мне хорошо известно, что мы не должны форсировать события”. Но если и было нечто, что Хоук намерен был сделать, так это как раз форсировать события. Он последовательно отвергал неопределенные формулировки и настаивал на инициативе, которая четко и недвусмысленно призывает к министерскому совещанию»¹³. Ключевым элементом, который следовало добавить в проект, была концепция «азиатской ОЭСР». Некоторые советники премьера полагали, что создание такой организации будет нелегким делом. Настораживало уже само название, в свете которого объединение воспринималось как «клуб» богатых европейских государств, а организационные принципы, бюрократия и бюджет ОЭСР считались и вовсе неподходящими для АТР¹⁴. МИДТ не отвергало концепцию «азиатской ОЭСР», но хотело избежать формирования негативного имиджа будущей организации в Восточной Азии. Хоук, напротив, считал свою идею весьма привлекательной для азиатских стран.

По прибытии в Сеул австралийский премьер проконсультировался с президентом Ро Дэ У и получил его одобрение¹⁵. Реакция южнокорейского лидера окончательно убедила Хоука выступить с призывом к образованию регионального форума¹⁶. 31 января в речи перед корейскими бизнесменами он публично озвучил свое предложение, заявив, что «пришло время существенно активизировать наши усилия по расширению регионального сотрудничества и серьезно изучить, на каких областях оно

¹³ Mills S. Op. cit. P. 193.

¹⁴ Ibid. P. 192.

¹⁵ Hawke R. Op. cit. P. 430.

¹⁶ Mills S. Op. cit. P. 194.

может сосредоточиться и какие формы оно может принять»¹⁷. Он подчеркнул, что его предложение не следует рассматривать как попытку образования классического торгового блока, так как одним из главных приоритетов для него остается укрепление системы ГАТТ. По его мнению, для АТР в большей степени подходит модель ОЭСР, в рамках которой могли бы проходить регулярные консультации и обмен информацией по торгово-экономическим вопросам.

Большой общественный резонанс вызвал тот факт, что среди учредителей новой организации не оказалось Соединенных Штатов, с которыми Австралия находилась в союзнических отношениях. По утверждению некоторых исследователей, решение о том, чтобы оставить их за бортом, по крайней мере на начальной стадии, было принято Хоуком и его советниками вполне осознанно¹⁸. Позднее сам премьер объяснял свои действия стремлением не отпугнуть страны АСЕАН, ряд которых, особенно Малайзия, опасались, что сближение с США неизбежно поставит их в зависимость от Вашингтона. По словам Хоука, их нужно было подготовить к взаимодействию с Вашингтоном. Однако, вероятно, существовали и иные причины того, что вплоть до марта 1989 г. австралийские представители на встречах с японскими коллегами настаивали на неучастии США в будущей организации [Funabashi, 1995: 62–64]. Объяснение, по всей видимости, следует искать в области экономической дипломатии. Американо-австралийские отношения омрачали постоянные торговые споры, особенно касавшиеся сельскохозяйственной продукции. В таком контексте решение создать региональный форум без участия США можно рассматривать как попытку давления на сильного и не слишком сговорчивого партнера [Cotton, Ravenhill, 1997: 7]. Правда, сам Хоук утверждал, что у него и в мыслях такого не было¹⁹.

Австралийский премьер придавал большое значение личным отношениям на уровне руководителей государств²⁰, поэтому, вернувшись домой, написал каждому из них, изложив свои идеи и

¹⁷Hawke R. Regional cooperation: Challenges for Korea and Australia. Speech by the Prime Minister, Luncheon of Korean Business Associations, Korea, 31 January 1989, reprinted as Challenges for Korea and Australia // The Monthly Record. 1989. Vol. 60. No. 1. P. 6.

¹⁸Funabashi Y. The fight over APEC // The Weekend Australian. 06–07.01.1996. P. 17.

¹⁹Hawke R. The Hawke memoirs... P. 430.

²⁰Mills S. Op. cit. P. 157.

рассчитывая получить ответы. Задача по реализации плана легла на плечи опытного дипломата Ричарда Вулкотта, занявшего в сентябре 1988 г. пост министра иностранных дел и торговли²¹. Ему было поручено выступить в качестве специального представителя премьер-министра и разъяснить зарубежным партнерам позицию Австралии по вопросам развития регионального сотрудничества и создания новой организации. Миссия оказалась непростой, так как ни одна крупная страна АТР, за исключением Республики Корея, не была заранее проинформирована о содержании заявления Хоука. В результате Вулкотт оказался завален запросами со стороны средств массовой информации, австралийских посольств в странах региона и иностранных дипломатических миссий в Канберре по поводу «многочисленных вопросов, требующих ответов, и деталей, которые необходимо уточнить, если мы хотели запустить АТЭС»²². МИДТ начало собирать и анализировать отклики на предложение Хоука от зарубежных государственных и общественных структур. Огромное значение имело вовлечение в будущую организацию стран — членов АСЕАН, которая, по словам австралийского премьера, «была ключом и в каком-то смысле первоначальной моделью АТЭС» [Hawke, 1992: 341]. Вулкотт тоже понимал, что позиция Ассоциации в отношении новой региональной структуры неизбежно отразится на подходах к ней японской стороны, без участия которой весь план будет обречен на провал²³. Позднее Эванс, приписывая Австралии «лидерство в создании коалиционного потенциала» для образования региональной организации, всё же признал, что «Япония, не принимая на себя руководящей роли, решительно поддерживала процесс создания АТЭС»²⁴.

В Токио заявление австралийского премьера вызвало удивление, так как оно появилось как раз в тот момент, когда полным ходом шли двусторонние консультации по поводу перспектив углубления сотрудничества в АТР, намеченные в рамках договоренностей между Хоуком и Такэситой летом 1988 г. Более того, всего за несколько дней до речи Хоука австралийская сторона

²¹ Woolcott R. The hot seat: Reflections on diplomacy from Stalin's death to the Bali bombing. Pymble: Harper Collins Publishers, 2003. P. 233.

²² Woolcott R. The origins of APEC and its wider significance. Speech presented at the seminar on 'Prosperity and Security in the Asia Pacific Region', New Zealand Parliament, 5 September. 1997.

²³ Woolcott R. The hot seat... P. 235.

²⁴ Evans G., Grant B. Australia's foreign relations: In the world of the 1990s. 2nd ed. Melbourne: Melbourne University Press, 1995. P. 128, 230.

заверила японцев в том, что не будет ничего предпринимать в плане развития регионального сотрудничества в АТР без консультаций с Японией. Смущало и то, что предложенный проект не предполагал участия США и Канады. Их исключение, по мнению японских политиков, могло поставить под угрозу всю транстихоокеанскую торговлю [Gallant, Stubbs, 1997: 207]. Вследствие сильной зависимости экономики Японии от американского рынка Токио опасался дальнейшего усиления торговых трений и повышения тарифов на импорт своих товаров в соответствии с разделом 301 Закона о торговле 1974 г., который предусматривал возможность применения санкций к «нечестным торговым партнерам». Японцы постоянно информировали американских коллег о ходе консультаций. Позднее Такэсита прямо заявил, что США и Канада должны быть включены в АТЭС, тогда как участие КНР и Тайваня является преждевременным [Terada, 1999: 22–23].

Вместе с тем в Японии хорошо понимали, что «Австралия в одиночку не сможет убедить некоторых осторожных политиков Юго-Восточной Азии, и поэтому МВТП следует внести свой вклад» [Funabashi, 1995: 66]. Сразу после заявления Хоука составители доклада МВТП посоветовали Мураоке лично посетить государства АСЕАН, чтобы убедить их руководство принять участие в министерском совещании. Однако Мураока предпочел не спешить: «Я полагал, что страны АСЕАН не согласятся на план легко, и потому предложил предварительно изучить их реакцию на инициативу Хоука. Я считал, что лучше всего посетить регион тогда, когда предложение Хоука закрепится в умах политиков и они решатся поддержать его» [Terada, 2001: 209–210]. В феврале эмиссары МВТП ездили по всей Юго-Восточной Азии, контактируя с высокопоставленными чиновниками экономических ведомств каждой страны и выясняя их отношение к идее создания региональной организации.

Получив отчет о результатах их зондажа, в регион выехал Мураока. За две недели, с 7 по 21 марта, он посетил Сингапур, Малайзию, Таиланд, Индонезию и Гонконг, где провел встречи на самом высоком уровне. В Сингапуре министр торговли и промышленности Ли Сянь Лун поддержал предложение МВТП и был особенно доволен идеей приглашения США в качестве члена и основателя будущего регионального форума. Но далеко не везде всё шло так гладко. В Малайзии премьер-министр Махатхир Мохамад указал Мураоке, что его приоритет — экономическая интеграция и сокращение торговых барьеров в рамках

АСЕАН. Тайские министры постарались уклониться от четкого определения своего отношения к плану МВТП, заявив, что премьер-министр Чатичай Чунхаван «имеет последнее слово». В Индонезии Мураока заручился поддержкой большинства членов правительства, но многие из них хотели обойтись без американцев. В ответ на вопрос о том, почему важно их участие, он сказал, что, «возможно, было бы гораздо проще сдерживать США и бороться против их односторонних действий в сфере торговли, если бы мы смогли привлечь Соединенные Штаты к участию в форуме» [Funabashi, 1995: 58]. В итоге Индонезия и другие страны АСЕАН согласились с таким обоснованием. Все они приняли идею проведения регионального форума министерского уровня [Terada, 2001: 211]. 24 марта Мураока отправился в Южную Корею, где тоже добился одобрения. Наконец, в апреле 1989 г. он прибыл в Вашингтон, где провел консультации в Управлении торгового представителя, Государственном департаменте и Министерстве торговли США. Всюду он подчеркивал, что у инициаторов объединения не было намерения сформировать антиамериканский торговый блок и азиатские страны не против участия Соединенных Штатов.

Активность японской стороны впечатляла, особенно с учетом того факта, что кабинет Такэситы переживал тогда не лучшие времена. Разоблачение системы подкупа чиновников высшего звена фирмой «Рикруто» вызвало крупный скандал, который запятнал репутацию почти всех лидеров Либерально-демократической партии Японии и в конечном счете привел к отставке премьера [Япония 1990, 1992: 27–28]. Тем не менее Такэсита одобрил предложение Хоука. Заместитель министра иностранных дел по экономическим вопросам Митихико Кунихиро убедил его в необходимости выяснить мнение представителей стран — членов АСЕАН. В конце апреля 1989 г., уже уйдя в отставку, Такэсита opravился в турне по странам Юго-Восточной Азии (Таиланд, Малайзия, Сингапур, Индонезия, Филиппины) [Sudo, 2014: 108–109]. 5 мая в Джакарте он выступил с речью под символическим названием «Япония и АСЕАН: думать вместе и продвигаться вместе». «Вскоре после того, как я стал премьер-министром Японии, я предложил Инициативу международного сотрудничества, основанную на трех основных столпах. Первым из них является укрепление сотрудничества в деле достижения мира. Вторым — расширение Японией официальной помощи развитию. И третьим — укрепление международного культурного

обмена»²⁵. По словам Такэситы, экономическое сотрудничество в АТР должно базироваться на уважении позиции АСЕАН, обеспечивать укрепление системы открытой свободной торговли и охватывать широкий круг вопросов, включая экологию, транспорт, телекоммуникации и т.д. Экс-премьер не упомянул ни о плане МВТП, ни о предложении Хоука, но дал понять, что при создании какой-либо региональной структуры Япония будет ориентироваться на реакцию членов Ассоциации. По утверждению наблюдателей, Такэсита, вероятно, намеренно ушел от четкого определения японской позиции, имея в виду «внутренние бюрократические распри» и настороженность стран АСЕАН [Funabashi, 1995: 64].

Австралийская дипломатия шла буквально по стопам японцев. Перед особой делегацией в составе Вулкотта, Элека и советника премьер-министра по иностранным делам Джона Боуэна была поставлена задача «получить поддержку концепции Хоука на самом высоком уровне»²⁶. Дополнительно премьер попросил «проверить, существует ли согласие с тем, что следует привлечь Соединенные Штаты, Канаду и три Китая» [Funabashi, 1995: 55]. С марта по май 1989 г. миссия Вулкотта посетила 12 стран, включая всех членов АСЕАН, проведя встречи с «семью главами правительств, примерно с тридцатью министрами иностранных дел, торговли и промышленности и с более чем сотней разных должностных лиц»²⁷. В ходе консультаций австралийским дипломатам пришлось объяснять несколько моментов: во-первых, убеждать всех в том, что Австралия не намерена создавать торговый блок в АТР, подобный объединениям в Европе и Северной Америке; во-вторых, разъяснять, что представляет собой «азиатская ОЭСР», поскольку такой формат вызывал в Восточной Азии «большой скептицизм» [Wanandi, 1989: 6].

Первоначально всё складывалось удачно. Получив одобрение со стороны Новой Зеландии и Южной Кореи, миссия направилась в Индонезию. Вулкотт считал ее одним из наиболее

²⁵ Address by Prime Minister Noboru Takeshita: Japan and ASEAN: Thinking together and advancing together. Jakarta, 5 May 1989 // ASEAN Economic Bulletin. 1989. Vol. 6. No. 1. P. 125–133.

²⁶ Evans G. Australia's Regional Economic Cooperation Initiative: An idea whose time has come. Address by Senator Gareth Evans, Minister for Foreign Affairs and Trade, at the opening of the Twelfth Australia-ASEAN Forum, Perth, 15 May 1989 // Personal website of Gareth Evans. Available at: http://www.gevans.org/speeches/old/1989/150589_fm_regionaleconomiccoop.pdf (accessed: 12.12.2019).

²⁷ Woolcott R. The hot seat... P. 231.

важных потенциальных участников будущего объединения, поскольку «она была крупнейшей страной, и АСЕАН не реагирует на какие-либо конкретные предложения или действия без выяснения мнения Индонезии» [Funabashi, 1995: 56]. Однако индонезийский министр иностранных дел Али Алатас уклонился от выражения поддержки плану Хоука, пообещав «тщательно изучить предложение», а глава торгового ведомства Арифин Сирегар заявил, что ядром регионального объединения должна стать АСЕАН [Funabashi, 1995: 56]. Полное понимание миссия нашла в Сингапуре, власти которого, по утверждению Вулкотта, «высказывали очень похожие на наши взгляды о необходимости для стран региона действовать сообща, чтобы коллективно отстаивать открытую многостороннюю торговую систему»²⁸. Однако в Малайзии Мохамад и министр торговли и промышленности Рафида Азиз воспротивились участию в будущей организации США и Канады. Скептическое отношение к проекту поначалу продемонстрировали и филиппинские власти, предпочитавшие «чисто азиатский блок», но затем президент Корасон Акино и министр экономического развития Хесус Эстанислао приняли его при условии, что его реализация не будет форсироваться [Terada, 1999: 24–26, 29–32].

Вплоть до апреля 1989 г. японская и австралийская стороны работали в одном направлении, но не координировали свои усилия. На встречах с высшими должностными лицами других стран японцы объясняли план МВТП, а австралийцы — предложение Хоука. Контакты между ними осложнились межведомственным соперничеством МВТП и МИД Японии. Еще «с довоенного времени они были втянуты в споры по поводу юрисдикции и контроля над содержанием и механизмами внешней торговой политики» [Fukui, 1981: 296–297]. В случае с новым региональным форумом дипломаты в принципе не возражали против самой идеи, но опасались негативной реакции на нее других стран, прежде всего членов АСЕАН [Funabashi, 1995: 61]. Еще одной причиной осторожности Токио и Канберры оставалась неясная позиция США [Krauss, 2000: 480]. Межведомственные трения серьезно осложняли процесс переговоров. Доходило до того, что дипломаты дезавуировали действия коллег из МВТП, сбивая с толку собеседников [Funabashi, 1995: 60–61]. Вулкотт считал

²⁸ Woolcott R. Australian Prime Minister's Regional Economic Cooperation Initiative. Speech presented at Singapore, 19 April 1989.

соперничество между МВТП и МИД Японии главным препятствием для созыва первого министерского совещания АТЭС.

В апреле Мураока и Вулкотт встретились в Токио и смогли договориться по ключевым вопросам. Японская сторона не возражала против того, чтобы Канберра взяла на себя ответственность за организацию министерской конференции. Австралия в свою очередь соглашалась включить в ее повестку конкретные предложения МВТП. Стороны быстро договорились о сроках проведения совещания, но в отношении повестки дня возникли некоторые разногласия: МВТП считало разумным проведение специального исследования для ее формирования, тогда как австралийские представители полагали, что в этом нет необходимости, поскольку основные проблемы уже много раз обсуждались, а министрам лучше начать с чистого листа. Кроме того, австралийцы выдвигали на первый план вопросы, связанные с либерализацией торговли. Эксперты МВТП полагали, что такой подход отпугнет страны АСЕАН, и предлагали сделать акцент на экономическом и техническом сотрудничестве [Funabashi, 1995: 66]. Они сомневались в целесообразности использования термина «азиатская ОЭСР», так как одной из функций настоящей ОЭСР была координация экономической политики, что, по мнению японской стороны, не входило в задачи будущего тихоокеанского форума и вызвало неприятие у членов АСЕАН [Terada, 2001: 213]. Обсуждали и вопрос о приглашении на конференцию наряду с главами экономических ведомств министров иностранных дел. Несмотря на сохранявшиеся расхождения, Вулкотт по возвращении в Канберру сообщил Хоуку, что воодушевлен результатами своих консультаций.

В мае 1989 г. миссия Вулкотта вновь отправилась в путь с задачей выяснить отношение к будущей региональной организации Соединенных Штатов, Канады и «трех Китаев»: Китайской Народной Республики, Гонконга и Тайваня. Хоук был горячим сторонником привлечения КНР, без которой он не мыслит полноценного экономического сотрудничества в АТР. С ним были солидарны страны АСЕАН, многие из которых во время консультаций выражали надежду на участие в министерской встрече китайских представителей. Лишь японская сторона указывала на преждевременность такого шага. На встрече Вулкотта с премьером Государственного совета КНР Ли Пэнэном последний отметил, что «министров имеют только суверенные государства, поэтому Гонконг и Тайвань следует исключить по определению» [Funabashi, 1995: 57]. Это замечание вынудило австралийцев вне-

сти изменения в терминологию, поменяв «совещание министров стран» на «совещания на уровне министров экономик». Однако после жесткого подавления студенческих волнений на площади Тяньаньмэнь в Пекине 3–4 июня, вызвавшего резкую реакцию общественного мнения на Западе, вопрос об участии КНР был отложен.

Подключение США и завершение переговоров о создании АТЭС

Ключевое значение для реализации проекта АТЭС имела позиция Соединенных Штатов. В Вашингтоне заметили, хотя и не придали этому большого значения, что Хоук в выступлении в Сеуле не упомянул США в качестве одного из членов будущей организации [Baker, 1998: 168]. В период с января по март 1989 г. американское правительство пребывало в переходном состоянии в связи с приходом к власти Джорджа Буша. При Рейгане он занимал пост вице-президента, однако стратегия новой администрации находилась в процессе формирования. Буш и его окружение признавали растущее значение АТР в мировой экономике и новую роль Японии в качестве глобальной державы²⁹, но, следуя инерции «холодной войны» и испытывая определенное недоверие к происходившим тогда переменам в СССР, при формировании своей тихоокеанской политики исходили из приоритета военно-стратегических целей. Однако два фактора стимулировали повышение интереса новой администрации к институциональному оформлению экономического сотрудничества в АТР.

Первым была растущая зависимость американской экономики от восточноазиатских стран, переживавших бурный экономический рост. Как утверждал главный экономист Всемирного банка по Тихоокеанскому бассейну Майкл Уолтон, «американская и азиатская экономики взаимодополняемы» и углубление интеграции между ними будет выгодно США³⁰. Создание институциональной структуры в АТР, посредством которой легче осуществить либерализацию торговли, было частью более широкой стратегии Вашингтона по обеспечению доступа к национальным рынкам и ресурсам азиатских государств. Как заявил один высокопоставленный американский чиновник, «наша цель состоит в том, чтобы собрать все эти страны в лагерь

²⁹National Party Conventions. 1831–1992. Washington, D.C.: CQ Press, 1995. P. 164–166.

³⁰Цит. по: Tanzer A. The Pacific century // Forbes. 15.07.1996. P. 110.

сторонников открытого рынка, а не наблюдать за тем, как они примут японский подход регулируемой торговли» [Grieco, 1998: 246]. Вторым фактором стало усиливавшееся давление на систему ГАТТ, что отразилось в торможении Уругвайского раунда [Park, Lee, 2009: 108]. Многие в США были настолько глубоко разочарованы итогами Монреальской конференции, что начали искать альтернативные ГАТТ пути либерализации мировой торговли. На состоявшихся в марте 1989 г. слушаниях в Сенате председатель Подкомитета по международной торговле демократ из Монтаны Макс Бокас отметил: «Переговоры со странами Тихоокеанского бассейна служат предупреждением нашим торговым партнерам не тормозить переговоры в рамках ГАТТ. Они также обеспечивают нам страховку в случае провала раунда ГАТТ»³¹.

В администрации Буша нашлись люди, которые мыслили в том же направлении, что и Хоук. Наиболее влиятельной фигурой среди них был новый государственный секретарь Джеймс Бейкер, занимавший при Рейгане пост министра финансов. Именно Бейкер стал главным архитектором американской политики по урегулированию долгового кризиса стран Латинской Америки, рассматривая соглашения о свободной торговле с ними в качестве дополнительного стимула для них к принятию более рациональных макроэкономических решений. Во многом благодаря госсекретарю в 1990 г. Буш выступил с «инициативой для Америк», предполагавшей расширение будущего Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) на все Западное полушарие [Barfield, 2007]. Бейкер был озабочен пробуксовкой Уругвайского раунда и в качестве альтернативы ему обратил внимание на возможность заключения торговых соглашений с малым числом участников³². Находясь в кресле министра финансов, он заявил, что в случае провала раунда США, несмотря на предпочтение, которое они всегда отдавали ГАТТ, готовы рассмотреть возможность подписания договора с небольшой группой государств, настроенных на либерализацию рынка, либо серии двусторонних соглашений [Aggarwal, Kun-Chin, 2001].

³¹ Bilateral Trade Agreements. Hearing before the Subcommittee on international trade of the Committee on Finance, U.S. Senate, 101st Congress, 1-st session, March 13, 1989. Washington, D.C.: U.S. Govt. Print. Off., 1989. P. 2.

³² Baker J.A. A new trade policy strategy for the United States. Address before the Canadian Importers Association, June 22, 1988 // World Economy. 1988. Vol. 11. No. 2. P. 215.

Еще до перехода в Госдепартамент Бейкер и его помощники немало думали о перспективах азиатского регионализма и изучали возможности образования общих институтов с государствами АТР. Сотрудники Госдепартамента Роберт Зеллик и Роберт Фовер провели «мозговой штурм», обсуждая планы образования американо-восточноазиатской консультативной группы. С началом избирательной кампании 1988 г. идея так и осталась нереализованной, но Бейкер не забыл о ней³³. В стратегическом плане ослабление биполярного противоборства вынуждало его по-новому взглянуть на структуру отношений США с другими странами и попытаться увязать торговую политику с более широкими внешнеполитическими целями в АТР. Предполагалось, что институциональное оформление связей посредством, например, соглашений о свободной торговле углубит экономическое взаимодействие и, следовательно, укрепит политические узы со странами региона. Кроме того, многие в Вашингтоне понимали обеспокоенность азиатских партнеров тем, что с окончанием «холодной войны» и ростом недовольства американской ответственности, вызванного хроническим дефицитом торгового баланса, США могут «уйти» из Азии. Создание общей структуры с государствами АТР послужило бы сигналом, что Соединенные Штаты «остаются» в регионе. Наконец, немаловажную роль сыграли отношения Вашингтона и Токио. Американские эксперты рассматривали стремление Японии к созданию регионального форума как способ усиления своего влияния в регионе. Бейкер и его помощники были уверены, что в его рамках будет легче оказывать давление на японских партнеров и работать с другими странами АТР для продвижения как экономических, так и политических интересов США [Krauss, 2000: 482].

Конечно, далеко не все были убеждены в правильности такого подхода, но даже его критики в массе своей признавали необходимость развития новых форм сотрудничества в АТР, что в немалой степени облегчало работу австралийских дипломатов по продвижению идеи образования регионального форума. Первым из высокопоставленных австралийских чиновников Вашингтон с этой целью в марте 1989 г. посетил Эванс. На встрече с Бейкером ему сразу же пришлось выслушать мягкий укор: по словам госсекретаря, «Соединенные Штаты были разочарованы тем, что

³³ Baker J. The politics of diplomacy: Revolution, war and peace, 1989–1992. New York: G.P. Putnam, 1995. P. 609.

Австралия не проконсультировалась с США, прежде чем пойти так далеко» [Funabashi, 1995: 62]. Бейкер также упомянул некие дискуссии о региональном сотрудничестве, которые якобы велись в 1988 г. между США, Японией и другими азиатскими странами без Австралии и Канады. По его словам, в ходе этих обсуждений американской стороне удалось убедить собеседников в необходимости подключения последних. Эванс оправдывался, утверждая, что его правительство сначала хотело выяснить отношение к участию США со стороны «ядра» азиатских государств, прежде всего членов АСЕАН. Поскольку у них не возникло возражений, Канберра будет рада видеть Соединенные Штаты среди учредителей будущей организации [Funabashi, 1995: 62]. Бейкер принял его объяснение и признал полезность инициативы, подчеркнув, однако, что поддержит ее лишь в том случае, если она будет реализовываться на пантихоокеанской основе, т.е. с участием североамериканских государств.

К концу июня, когда в Вашингтон прибыла внушительная австралийская делегация во главе с премьер-министром Р. Хоуком, Госдепартамент уже серьезно прорабатывал вопрос об участии США в будущей организации. На встрече с госсекретарем Вулкотт отметил, что Австралия нацелена на создание торгово-экономической структуры, поскольку страны АСЕАН вряд ли одобряют проект нового объединения, если оно будет носить политический характер³⁴. Бейкер дал понять, что американские интересы в АТР затрагивают более широкую повестку дня, включающую военно-политическую тематику, и, кроме того, расширение экономического сотрудничества в регионе может стать весомым фактором на переговорах с европейскими государствами в рамках Уругвайского раунда. При этом госсекретарь согласился с тем, что планируемое министерское совещание может ограничиться торговыми вопросами [Higgot et al., 1991: 22].

Официальное заявление об участии США в проекте было сделано Бейкером во время выступления в Азиатском обществе в Нью-Йорке 26 июня 1989 г. «Для формирования этого нового партнерства, — говорил госсекретарь, — нам необходимо продолжение участия США в региональной политике, торговле и безопасности. Нам нужно более плодотворное разделение глобальной ответственности с Японией. Мы также нуждаемся в новом механизме для расширения экономического сотрудни-

³⁴ Sydney Morning Herald. 26.06.1989. P. 2.

чества в Тихоокеанском бассейне»³⁵. Он озвучил три ключевых принципа, на которых должна базироваться такая структура: «Во-первых, любой механизм должен охватывать широкий круг вопросов — от торговых и экономических дел до таких сфер, как культурный обмен и защита природных ресурсов Тихоокеанского региона. <...> Во-вторых, Тихоокеанский институт должен быть всеобъемлющей структурой, которая расширяет торговлю и инвестиции. Он должен помогать, а не препятствовать уже действующим механизмам, таким как Уругвайский раунд ГАТТ, ОЭСР или региональная группа наподобие АСЕАН. <...> В-третьих, пантихоокеанская структура должна учитывать разнообразие социально-экономических систем и различия в уровнях развития в регионе»³⁶. Позднее помощник госсекретаря по делам Восточной Азии и Тихого океана Ричард Соломон, выступая 21 сентября 1989 г. в сенатском Комитете по международным делам, указал конкретные сферы сотрудничества, такие как транспорт, телекоммуникации, энергетика, защита окружающей среды и т.д.³⁷

Вслед за Соединенными Штатами свое участие в планируемой конференции подтвердили государства — члены АСЕАН. На встрече в Брунее 6–8 июля 1989 г. они сформулировали основные принципы, на которых должен строиться форум: независимость, равноправие, взаимоуважение, соответствие целям АСЕАН и ГАТТ, признание неравномерности развития стран АТР и недопустимость превращения АТЭС в закрытый торговый блок. В поддержку новой структуры выступили даже те, кто прежде сомневался в ее целесообразности. Так, министр иностранных дел Индонезии Алатас, ранее полагавший, что лучше использовать существующие механизмы, чем создавать новые, признал: настало время изучить возможность разработки более гибких условий экономического сотрудничества. Решение конференции ознаменовало «значительное изменение прежней позиции АСЕАН, которая служила одним из главных препятствий для реализации предыдущих инициатив», и этот сдвиг был обусловлен «постепенным процессом адаптации» идеи регионального экономического сотрудничества в каждой отдельной стране —

³⁵ Baker J. A new partnership: Framework for the future. An address to the Asia Society, New York, June 26, 1989. // Department of State Bulletin. 1989. Vol. 89. No. 2149. P. 64.

³⁶ Ibid. P. 65.

³⁷ Solomon R.H. The promise of Pacific economic cooperation // Department of State Bulletin. 1989. Vol. 89. No. 2153. P. 35–36.

члене Ассоциации [Wanandi, 1989: 12]. По утверждению японского исследователя Такаси Тэрады, оно стало поворотным пунктом в истории регионализма в АТР [Terada, 2001: 212].

Для того чтобы окончательно устранить все сомнения относительно намерений австралийской стороны, Вулкотт подготовил и разослал правительствам заинтересованных стран доклад под названием «Региональная экономическая инициатива Австралии: состояние на июнь 1989 г.». В нем он суммировал реакцию на австралийский проект государств, с представителями которых он встречался, и изложил свое видение совещания в Канберре. Вулкотт подчеркнул, что был воодушевлен той поддержкой, которую он получил в посещенных им странах. По его мнению, это свидетельствовало, что «основные принципы, заложенные в предложении мистера Хоука, были одобрены на уровне глав правительств или министров и старших должностных лиц»³⁸. Он счел необходимым еще раз развеять все опасения, подчеркнув, что, во-первых, новый формат будет дополнять существующие институты, особенно АСЕАН и СТЭС, и, во-вторых, он не превратится в торговый блок.

Говоря о потенциальных участниках конференции, Вулкотт отметил: несмотря на заинтересованность в привлечении КНР, Тайваня и Гонконга, с их приглашением придется повременить из-за позиции Пекина, который считает, что в межправительственном совещании должны участвовать только суверенные государства. Тем не менее «участие Китая в первой встрече будет <...> зависеть от развития событий в КНР в ближайшие месяцы»³⁹. Повестку дня, с точки зрения автора, следовало ограничить экономическими и торговыми вопросами, придав наивысший приоритет поддержке Уругвайского раунда. В плане создания организации Вулкотт разделял общую обеспокоенность возможностью ее чрезмерной бюрократизации, но полагал, что для развития регионального экономического сотрудничества одного совещания на уровне министров будет недостаточно. «Австралия, — по его словам, — стремится к созданию небольшого, но эффективного механизма, способного координировать исследования <...> и соответствующим образом разрабатывать на их основе рекомендации для совещания на уровне министров»⁴⁰.

³⁸ Woolcott R. Australia's Regional Economic Initiative: Status as at June 1989. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade, 1989. P. 1.

³⁹ Ibid. P. 4.

⁴⁰ Ibidem.

Новая организация, по утверждению Вулкотта, ни в коем случае не будет умалять важности АСЕАН и СТЭС.

3 августа 1989 г. кабинет Хоука направил правительствам Брунея, Индонезии, Канады, Республики Корея, Малайзии, Новой Зеландии, Сингапура, США, Таиланда, Филиппин и Японии приглашения на первую министерскую конференцию, впервые официально употребив в них аббревиатуру «АТЭС». В целях согласования повестки дня и процедуры проведения совещания на уровне министров 15–16 сентября в Сиднее состоялась встреча старших должностных лиц министерств торговли и иностранных дел 12 стран. Несмотря на цель собрания, в центре дискуссии оказался «китайский вопрос». Никто, даже администрация Буша, не желал полностью рвать связи с КНР. Однако по политическим мотивам ни один участник встречи прямо не поддержал членство Китая и Тайваня в АТЭС, тогда как мнения относительно Гонконга разделились. США, Япония, Канада и Новая Зеландия полагали, что он может стать членом форума. Против выступили представители АСЕАН, которые не хотели лишних осложнений. В конечном счете, несмотря на общее признание необходимости налаживания сотрудничества с «тремя Китаями», было решено на первую министерскую встречу их не приглашать.

После многомесячного марафона 6 ноября 1989 г. министры экономики и иностранных дел 12 государств АТР смогли наконец собраться на конференцию в австралийской столице. В приветственной речи на ужине, устроенном в их честь в здании Парламента, Хоук подчеркнул, что созыв совещания «является одним из наиболее важных международных решений, которые когда-либо принимала Австралия, важным как по причине звания и положения наших гостей, так и значимым, по сути, жизненно необходимым из-за вопросов, которые будут обсуждаться в течение последующих двух дней»⁴¹. Пленарные заседания подтвердили готовность участников взаимодействовать на постоянной основе. В центре внимания находились четыре вопроса: тенденции развития мировой и региональной экономики, либерализация международной торговли на глобальном уровне и роль АТР в данном процессе, возможности расширения регионального сотрудничества в конкретных областях и даль-

⁴¹ Hawke R. Speech by the Prime Minister, Welcome Dinner for Delegates to the Ministerial Meeting on Asia Pacific Cooperation, Canberra, 5 November 1989 // The Bob Hawke Prime Ministerial Library. Available at: <http://www.library.unisa.edu.au/bhpl/> (accessed: 12.12.2019).

нейшие шаги по налаживанию экономического взаимодействия в масштабах региона. На конференции царилла благожелательная атмосфера. Показательно, что текст Совместного заявления был подготовлен в ходе самой встречи, а не до ее начала, как обычно практикуется в дипломатии.

Разногласия касались в основном статуса нового регионального института — АТЭС. Члены АСЕАН очень беспокоились о том, что он займет центральное место в проектах развития экономического сотрудничества в АТР и отодвинет Ассоциацию на второй план. Кроме того, они всеми силами стремились не допустить доминирования в АТЭС крупных держав, в первую очередь США и Японии. Их опасения развеялись лишь после того, как японские и американские представители заверили, что ни Токио, ни Вашингтон не будут «стремиться доминировать» в организации и все решения в ней будут приниматься только единодушно. Министры иностранных дел АСЕАН подготовили специальный меморандум с изложением своей позиции. Попытка председательствовавшего на встрече Эванса уклониться от интеграции ее в официальные документы вызвала у них большое недовольство. В конечном счете Эвансу пришлось уступить и включить положение об участии специального представителя Секретариата АСЕАН во всех конференциях и рабочих встречах в рамках форума [Akashi, 1997: 5]. Право решающего коллективного голоса во внутренних дебатах АТЭС, несомненно, стало дипломатическим успехом АСЕАН, закреплявшим за ней центральное место в этой и последующих восточноазиатских инициативах.

Участники конференции договорились, что АТЭС не будет противоречить системе ГАТТ. В Совместном заявлении отмечалось: «Дискуссии о мировом и региональном развитии, а также о либерализации глобальной торговли сосредоточились на необходимости продвижения нынешнего [Уругвайского] раунда многосторонних торговых переговоров. Каждая экономика, представленная в Канберре, в значительной степени полагается на сильную и открытую многостороннюю торговую систему, и никто не считает, что Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество должно быть направлено на формирование торгового блока»⁴². Основным принципом АТЭС должен был стать «открытый регионализм», хотя в заявлении данный термин не

⁴² Joint Statement. Asia-Pacific Economic Cooperation. Ministerial Meeting, Canberra, 6–7 November 1989 // Asia-Pacific Economic Cooperation. Selected APEC Documents, 1989–1994. Singapore: APEC Secretariat, 1995. P. 38.

упоминался. По настоянию членов АСЕАН АТЭС становился «консультативным форумом по экономическим вопросам», включая установление режима свободной торговли, расширение хозяйственных связей и укрепление сотрудничества между государствами АТР «на принципах равенства, справедливости и взаимной выгоды». Его решения не являлись обязательными для исполнения⁴³. По неформальной договоренности в будущем каждая вторая министерская встреча должна была проводиться в стране — члене АСЕАН.

* * *

Создание АТЭС стало результатом продолжавшихся на протяжении нескольких десятилетий усилий институционально оформить углублявшееся экономическое взаимодействие государств АТР. В силу крайне болезненного отношения большинства восточноазиатских государств к возможности какого бы то ни было ограничения национального суверенитета ни добивавшиеся создания военно-политических блоков США, ни скомпрометированная своими действиями во время войны Япония не могли, да и не хотели выступать в этой роли. Ключевую роль в образовании АТЭС сыграла Австралия, представителям которой удалось убедить членов АСЕАН войти в состав более крупного регионального объединения. По своему характеру, задачам, концепции и составу участников АТЭС с самого начала разительно отличался от интеграционных группировок в других регионах мира, причем не только тем, что в него в качестве равноправных партнеров вошли высокоразвитые и развивающиеся страны, потенциалы которых различались в десятки раз. Поскольку асимметрия экономических показателей была заложена изначально, АТЭС пришлось выработать особые параметры взаимодействия, учитывавшие интересы всех членов независимо от уровня развития экономики, численности населения и других показателей. В отличие от интеграционных проектов в Европе с их четкой регламентацией, участники АТЭС сознательно отказались от заключения формального соглашения.

Пойдя на уступки странам АСЕАН, инициаторы создания форума рассчитывали на то, что им удастся убедить их следовать общему курсу на либерализацию торгово-экономических отно-

⁴³ASEAN Secretariat. The Ministerial-Level Meeting on Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). Canberra, 7–9 November 1989 // ASEAN Newsletter. 1989. Vol. 36. P. 12.

шений в АТР, стимулируя развитие аналогичного процесса на глобальном уровне. Однако на деле произошло нечто иное. Уже к своему десятилетнему юбилею АТЭС стараниями АСЕАН превратился в площадку для проведения переговоров, консультаций и выработки совместных решений, выполнение которых зависело от желания и возможностей каждого отдельного члена. При обилии ежегодных деклараций, «планов действий», дорожных карт и даже при наличии созданных позднее постоянных органов АТЭС, по сути, остается преимущественно дискуссионным клубом, который его участники рассматривают как удобную и регулярно предоставляемую площадку для двусторонних контактов. Однако форум, не став в полном смысле слова интеграционной структурой, всё же сыграл свою положительную роль. Благодаря ему на новый уровень поднялось экономическое взаимодействие стран «тихоокеанского кольца». Хозяйственный рост их экономик и происходившие в них структурные изменения способствовали усилению их взаимозависимости. Сохраняя консультативный статус, АТЭС превратился в достаточно эффективный механизм, в рамках которого вырабатываются и реализуются региональные правила ведения торгово-экономической, научно-технической и инвестиционной деятельности.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федулова Н.Г. Эволюция политики США в Азиатско-Тихоокеанском регионе. 70–80-е годы. М.: Наука, 1987.
2. Япония 1990. Ежегодник. М.: Наука, 1992.
3. Aggarwal V.K., Kun-Chin L. APEC as an institution // *Assessing APEC's progress: Trade, ecotech, and institutions* / Ed. by R.E. Feinberg, Ye Zhao. Singapore: ISEAS, 2001. P. 177–190.
4. Akashi Y. An ASEAN perspective on APEC. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper no. 240. 1997. Available at: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/240_0.pdf (accessed: 12.12.2019).
5. Baker R.J. The United States and APEC regime building // *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC* / Ed. by V.K. Aggarwal, C. Morrison. New York: St. Martin's Press, 1998.
6. Barfield C. US trade policy: The emergence of regional and bilateral alternatives to multilateralism // *Intereconomics — Review of European Economic Policy*. 2007. Vol. 42. No. 5. P. 239–249. DOI: 10.1007/s10272-007-0225-8.
7. Borthwick M. United States policies toward Pacific cooperation // *Tides in the Pacific: Pacific basin cooperation and the big four (Japan, PRC, USA, USSR)* / Ed. by R. Kim, H. Conroy. Westport: Greenwood Press, 1987.
8. Capling A. Twenty years of Australia's engagement with Asia // *The Pacific Review*. 2008. Vol. 21. No. 5. P. 601–622. DOI: 10.1080/09512740802457344.

9. Cotton J., Ravenhill J. Australia's 'engagement with Asia' // Seeking Asian engagement: Australia in world affairs, 1991–1995 / Ed. by J. Cotton, J. Ravenhill. Melbourne: Oxford University Press, 1997. P. 1–16.
10. Dent C.M. Full circle? Ideas and ordeals of creating a free trade area of the Asia-Pacific // *The Pacific Review*. 2007. Vol. 20. No. 4. P. 447–474. DOI: 10.1080/09512740701671961.
11. Dirlik A. Introducing the Pacific // What is in a rim? Critical perspectives on the Pacific Region idea / Ed. by A. Dirlik. Boulder: Westview, 1993.
12. Fukui H. Bureaucratic power in Japan // Japan and Australia: Two societies and their interaction / Ed. by P. Drysdale, H. Kitaoji. Canberra: ANU Press, 1981. P. 296–297.
13. Funabashi Y. Asia Pacific fusion: Japan's role in APEC. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1995.
14. Gallant N., Stubbs R. APEC's dilemmas: Institution-building around the Pacific Rim // *Pacific Affairs*. 1997. Vol. 70. No. 2. P. 203–218.
15. Grieco J.M. Political-military dynamics and the nesting of regimes: An analysis of APEC, the WTO, and prospects for cooperation in the Asia-Pacific // Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC / Ed. by V.K. Aggarwal, C. Morrison. New York: St. Martin's Press, 1998.
16. Harris S. The merger of the Foreign Affairs and Trade departments revisited // *Australian Journal of International Affairs*. 2002. Vol. 56. No. 2. P. 223–235. DOI: 10.1080/10357710220147433.
17. Hawke R. APEC or regional agreements. The real implications // *The Australian Quarterly*. 1992. Vol. 64. No. 4. P. 339–349. DOI: 10.2307/20635694.
18. Higgott R. The dilemmas of interdependence: Australia and the international division of labor in the Asia Pacific region // A changing international division of labor / Ed. by J. Caporaso. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1987.
19. Higgott R., Cooper A., Bonnor J. Cooperation building in the Asia-Pacific region: APEC and the new institutionalism. *Pacific Economic Papers*, no. 199. Canberra: Australia-Japan Research Centre, Australian National University, 1991.
20. Korhonen P. Japan and the Pacific free trade area. London: Routledge, 1994.
21. Krauss E.S. Japan, the US, and the emergence of multilateralism in Asia // *The Pacific Review*. 2000. Vol. 13. No. 3. P. 473–494. DOI: 10.1080/09512740050147960.
22. McGuinness P. An Asia Pacific Economic Cooperation Organisation // *Australia and Tomorrow's Pacific*. 1990. No. 4. P. 4.
23. Pacific economic co-operation: Suggestions for action / Ed. by J. Crawford, G. Seow. Selangor: Heinemann Educational, 1981. P. 1–32.
24. Park S.-H., Lee J.Y. APEC at a crossroads: Challenges and opportunities // *Asian Perspective*. 2009. Vol. 33. No. 2. P. 97–124. DOI: 10.1353/apr.2009.0019.
25. Ravenhill J. APEC and the construction of Pacific Rim regionalism. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
26. Rix A. The Australia-Japan political alignment: 1952 to the present. London: Routledge, 1999.
27. Soesastro H. ASEAN and the political economy of Pacific cooperation // *Asian Survey*. 1983. Vol. 23. No. 12. P. 1259–1260. DOI: 10.2307/2644473.
28. Soesastro H. Pacific economic cooperation: The history of an idea // Asia Pacific regionalism: Readings in international economic relations / Ed. by R. Garnaut, P. Drysdale. Pymble, Australia: Harper Educational, 1994. P. 77–88.

29. Sudo S. Japan's ASEAN policy: In search of proactive multilateralism. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2014.
30. Terada T. Directional leadership in institution-building: Japan's approaches to ASEAN in the establishment of PECC and APEC // *The Pacific Review*. 2001. Vol. 14. No. 2. P. 195–220. DOI: 10.1080/09512740110037352.
31. Terada T. The genesis of APEC: Australian-Japan political initiatives. *Pacific Economic Papers*. 1999. No. 298.
32. Wanandi J. The role of PECC in the 1990s and Pacific institutions. Jakarta: Center for Strategic and International Studies, Occasional Papers, M6/89, 1989.
33. Yamamoto Y., Kikuchi T. Japan's approach to APEC and regime creation in the Asia-Pacific // *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC* / Ed. by V.K. Aggarwal, C.E. Morrison. New York: St Martin's Press, 1998. P. 193–197.
34. Yasumasa K. Asia's institutional creation and evolution // *Asian Perspective*. 2009. Vol. 33. No. 3. P. 151–182.

A.A. Sidorov

**THE GENESIS OF APEC: ECONOMIC DIPLOMACY
OF AUSTRALIA, JAPAN, AND THE UNITED STATES
(ON THE 30TH ANNIVERSARY OF THE FORUM)**

*Lomonosov Moscow State University
1 Leninskie Gory, Moscow, Russia, 119991*

In 2019 the Asia-Pacific Economic Cooperation forum (APEC) celebrates its 30th anniversary. APEC emerged at a turning point in international relations history as the break-up of the socialist camp ruled out the alternative to capitalism model of social and political development and created new opportunities for internationalization of production. However, those new opportunities were yet to be realized. The 30th anniversary of APEC provides a good opportunity to revisit the history of the forum and to highlight complex negotiations between the countries of the Asia-Pacific region at the end of the Cold War. The paper examines both the structural factors that shaped global and regional contexts of the negotiation process and the role of those politicians and diplomats who had decisively contributed to the success of the negotiations. Special focus is made on the role of the United States, Australia, and Japan. The author examines their views on a wide range of issues related to the development of economic and political cooperation in the Asia-Pacific region, including its aims and scope, institutional arrangements, potential participants, and prospects for cooperation with regional organizations (the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) — in particular) and mechanisms of global trade management (primarily — the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)). As for the ASEAN member states, the author emphasizes that they were

particularly concerned that a new forum would place itself centrally in the regional economic cooperation and would overshadow the Association. In addition, they sought to ensure that APEC won't be dominated by larger, stronger states, notably by the United States and Japan. Under these conditions, Australia decided to take the initiative. It managed to dispel major fears of the ASEAN member states and convinced them to join the new regional alliance, and ultimately it was Australia who played the central role in founding of APEC. At the same time the author notes that the forum has gone far beyond the initial expectations of its creators: it is not merely an effective tool for further trade liberalization in the Asia-Pacific region, but a unique platform for consultation, negotiation, and decision-making process suited for needs and capacities of each individual member state. As a result, economic cooperation among countries of the Pacific has reached a fundamentally new level.

Keywords: the Asia-Pacific Economic Cooperation forum, APEC, the Asia-Pacific region, globalization, regionalization, the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade, GATT, open regionalism.

About the author: *Andrey A. Sidorov* — PhD (History), Associate Professor, Dean of the School of World Politics, Lomonosov Moscow State University, Head of the Chair of International Organizations and World Political Processes, School of World Politics, Lomonosov Moscow State University (e-mail: aas@fmp.msu.ru).

REFERENCES

1. Fedulova N.G. 1987. *Evolutsiya politiki SShA v Aziatsko-Tikhoookeanskom regione. 70–80-e gody* [Evolution of the U.S. policy in the Asia-Pacific region. 1970s–1980s]. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
2. *Yaponiya 1990. Ezhegodnik* [Japan 1990. Yearbook]. 1992. Moscow, Nauka Publ. (In Russ.)
3. Aggarwal V.K., Kun-Chin L. 2001. APEC as an institution. In Feinberg R.E., Ye Zhao (eds.). *Assessing APEC's progress: Trade, ecotech, and institutions*. Singapore, ISEAS, pp. 177–190.
4. Akashi Y. 1997. *An ASEAN perspective on APEC*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. Working Paper no. 240. Available at: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/240_0.pdf (accessed: 12.12.2019).
5. Baker R.J. 1998. The United States and APEC regime building. In Aggarwal V.K., Morrison C. (eds.). *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC*. New York, St. Martin's Press.
6. Barfield C. 2007. US trade policy: The emergence of regional and bilateral alternatives to multilateralism. *Intereconomics — Review of European Economic Policy*, vol. 42, no. 5, pp. 239–249. DOI: 10.1007/s10272-007-0225-8.
7. Borthwick M. 1987. United States policies toward Pacific cooperation. In Kim R., Conroy H. (eds.). *Tides in the Pacific: Pacific basin cooperation and the big four (Japan, PRC, USA, USSR)*. Westport, Greenwood Press.

8. Capling A. 2008. Twenty years of Australia's engagement with Asia. *The Pacific Review*, vol. 21, no. 5, pp. 601–622. DOI: 10.1080/09512740802457344.
9. Cotton J., Ravenhill J. 1997. Australia's 'engagement with Asia'. In Cotton J., Ravenhill J. (eds.). *Seeking Asian engagement: Australia in world affairs, 1991–1995*. Melbourne: Oxford University Press, pp. 1–16.
10. Dent C.M. 2007. Full circle? Ideas and ordeals of creating a free trade area of the Asia-Pacific. *The Pacific Review*, vol. 20, no. 4, pp. 447–474. DOI: 10.1080/09512740701671961.
11. Dirlik A. 1993. Introducing the Pacific. In Dirlik A. (ed.). *What is in a rim? Critical perspectives on the Pacific Region idea*. Boulder, Westview.
12. Fukui H. 1981. Bureaucratic power in Japan. In Drysdale P., Kitaoji H. (eds.). *Japan and Australia: Two societies and their interaction*. Canberra, ANU Press, pp. 296–297.
13. Funabashi Y. 1995. *Asia Pacific fusion: Japan's role in APEC*. Washington, D.C., Institute for International Economics.
14. Gallant N., Stubbs R. 1997. APEC's dilemmas: Institution-building around the Pacific Rim. *Pacific Affairs*, vol. 70, no. 2, pp. 203–218.
15. Grieco J.M. 1998. Political-military dynamics and the nesting of regimes: An analysis of APEC, the WTO, and prospects for cooperation in the Asia-Pacific. In Aggarwal V.K., Morrison C. (eds.). *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC*. New York, St. Martin's Press.
16. Harris S. 2002. The merger of the Foreign Affairs and Trade departments revisited. *Australian Journal of International Affairs*, vol. 56, no. 2, pp. 223–235. DOI: 10.1080/10357710220147433.
17. Hawke R. 1992. APEC or regional agreements. The real implications. *The Australian Quarterly*, vol. 64, no. 4, pp. 339–349. DOI: 10.2307/20635694.
18. Higgott R. 1987. The dilemmas of interdependence: Australia and the international division of labor in the Asia Pacific region. In Caporaso J. (ed.). *A changing international division of labor*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.
19. Higgott R., Cooper A., Bonnor J. 1991. *Cooperation building in the Asia-Pacific region: APEC and the new institutionalism*. Pacific Economic Papers, no. 199. Canberra, Australia-Japan Research Centre, Australian National University.
20. Korhonen P. 1994. *Japan and the Pacific free trade area*. London, Routledge.
21. Krauss E.S. 2000. Japan, the US, and the emergence of multilateralism in Asia. *The Pacific Review*, vol. 13, no. 3, pp. 473–494. DOI: 10.1080/09512740050147960.
22. McGuinness P. 1990. An Asia Pacific Economic Cooperation Organisation. *Australia and Tomorrow's Pacific*, no. 4, p. 4.
23. Crawford J., Seow G. (eds.). 1981. *Pacific economic co-operation: Suggestions for action*. Selangor, Heinemann Educational, pp. 1–32.
24. Park S.-H., Lee J.Y. 2009. APEC at a crossroads: Challenges and opportunities. *Asian Perspective*, vol. 33, no. 2, pp. 97–124. DOI: 10.1353/apr.2009.0019.
25. Ravenhill J. 2001. *APEC and the construction of Pacific Rim regionalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
26. Rix A. 1999. *The Australia-Japan political alignment: 1952 to the present*. London, Routledge.
27. Soesastro H. 1983. ASEAN and the political economy of Pacific cooperation. *Asian Survey*, vol. 23, no. 12, pp. 1259–1260. DOI: 10.2307/2644473.

28. Soesastro H. 1994. Pacific economic cooperation: The history of an idea. In Garnaut R., Drysdale P. (eds.). *Asia Pacific regionalism: Readings in international economic relations*. Pymble, Australia, Harper Educational, pp. 77–88.
29. Sudo S. 2014. *Japan's ASEAN policy: In search of proactive multilateralism*. Singapore, Institute of Southeast Asian Studies.
30. Terada T. 2001. Directional leadership in institution-building: Japan's approaches to ASEAN in the establishment of PECC and APEC. *The Pacific Review*, vol. 14, no. 2, pp. 195–220. DOI: 10.1080/09512740110037352.
31. Terada T. 1999. *The genesis of APEC: Australian-Japan political initiatives*. Pacific Economic Papers. No. 298.
32. Wanandi J. 1989. *The role of PECC in the 1990s and Pacific institutions*. Jakarta, Center for Strategic and International Studies, Occasional Papers, M6/89.
33. Yamamoto Y., Kikuchi T. 1998. Japan's approach to APEC and regime creation in the Asia-Pacific. In Aggarwal V.K., Morrison C.E. (eds.). *Asia-Pacific crossroads: Regime creation and the future of APEC*. New York, St Martin's Press, pp. 193–197.
34. Yasumasa K. 2009. Asia's institutional creation and evolution. *Asian Perspective*, vol. 33, no. 3, pp. 151–182. DOI: 10.1353/apr.2009.0013.