



Wyzwania oraz szanse Dialogu Azji i Europy w 25-lecie istnienia

Patryk Kugiel

25 lat po utworzeniu Dialog Azja-Europa (ASEM) znajduje się w przełomowym momencie. Rosnące napięcia niektórych państw z Chinami czy spory wokół przestrzegania praw człowieka w Azji mogą utrudnić dalsze działanie i pogłębić marginalizację. Jednak ASEM może też stać się kluczowym forum współpracy Europy i Azji, wykorzystując swój nieformalny charakter i rosnące powiązania obu kontynentów. Może temu służyć wspierane przez UE rozszerzenie zasięgu ASEM-u, pogłębienie współpracy międzyregionalnej i przedstawienie wspólnej wizji Indo-Pacyfiku jako obszaru współpracy, a nie rywalizacji.

W dniach 1–2 marca 1996 r. w Bangkoku miał miejsce pierwszy szczyt Dialogu Azja-Europa (The Asia-Europe Meeting – ASEM), w którym udział wzięło 15 państw członkowskich UE i Komisja Europejska oraz 10 państw z Azji: 7 ówczesnych członków ASEAN-u, Chiny, Japonia i Korea Płd. 25 lat później dialog liczy już 53 członków: 27 państw UE, Norwegię, Szwajcarię, Wielką Brytanię oraz 21 państw z Azji, a także UE i sekretariat ASEAN-u. Na państwa ASEM-u przypada 60% światowej populacji, 62% globalnego PKB i 55% handlu. Wobec braku panazjatyckiej organizacji regionalnej (podobnej np. do Unii Afrykańskiej) jest to największe forum kontaktów partnerów z Europy i Azji. Ważnym wydarzeniem w rocznicowym roku będzie 13. Szczyt ASEM-u w Kambodży w czerwcu 2021 r., przeniesiony z listopada ub.r. z powodu pandemii COVID-19.

Specyfika ASEM-u. Jest to nieformalna platforma dialogu i współpracy międzyregionalnej, nieposiadająca stałego sekretariatu ani budżetu. Współpraca obejmuje trzy główne filary: polityczny, gospodarczo-finansowy oraz społeczno-kulturalno-edukacyjny. Co dwa lata odbywają się szczyty liderów (ostatni miał miejsce w 2018 r. w Brukseli). Częste są natomiast spotkania ministrów (m.in. spraw zagranicznych, gospodarki, transportu, kultury, nauki), urzędników wysokiego szczebla, a także m.in. parlamentarzystów, przedstawicieli biznesu, nauki, think tanków, dziennikarzy, artystów i studentów. Główną instytucją w ramach ASEM-u jest Fundacja Azja-Europa,

która wspiera dialog między społeczeństwami. W 2009 r. uruchomiono też Sekretariat ds. Edukacji, promujący współpracę w tej dziedzinie. Priorytetem współpracy w ostatnich latach stała się rozbudowa sieci połączeń (m.in. transportowych i cyfrowych) między kontynentami oraz zrównoważone inwestycje infrastrukturalne.

ASEM jest krytykowany jako mało znaczące forum spotkań, które nie przynosi konkretnych rezultatów i rozwiązań aktualnych problemów. Dialog nie jest szerzej znany w społeczeństwach państw członkowskich. O jego niewielkim znaczeniu dla wielu członków świadczy wysyłanie na szczyty niskich rangą przedstawicieli. Oparcie pracy w ramach ASEM-u na zasadzie konsensusu powoduje też omijanie drażliwych tematów i zamieszczanie w oświadczeniach ze szczytów ogólnych sformułowań. Niewykorzystany pozostaje także potencjał proponowania wspólnego stanowiska 53 członków w organizacjach międzynarodowych. Dalsze rozszerzenie ASEM-u utrudnia zasada jednomyślnej zgody wszystkich członków.

Wyzwania i szanse. ASEM staje przed testem wynikającym z ograniczeń wewnętrznych i wyzwań międzynarodowych. Oprócz walki z pandemią COVID-19, odbudową gospodarek i zwalczaniem biedy, ASEM musi zmierzyć się z nowymi problemami regionalnymi. Napięcia między Chinami a państwami azjatyckimi (np. Indiami i Australią) i europejskimi mogą jeszcze bardziej utrudniać znalezienie konsensusu w kluczowych kwestiach. Strukturalna [rywalizacja USA–ChRL](#) dodatkowo wzmacnia regionalne

BIULETYN PISM

podziały, mimo że większość państw ASEM-u odrzuca jednoznaczne opowiedzenie się po jednej ze stron.

Coraz poważniejszym problemem stają się kwestie normatywne i przestrzeganie praw człowieka w Azji. W lipcu 2020 r. UE częściowo zawiesiła z tego powodu preferencje handlowe w ramach systemu „wszystko oprócz broni” dla gospodarza szczytu ASEM-u – Kambodży. Fakt, że spotkanie ma się odbyć właśnie tam, może utrudniać dyskusję na temat praw człowieka, obniżyć rangę reprezentacji politycznej niektórych członków i wzmocnić krytykę wobec tego forum. Sytuację dodatkowo skomplikował [zamach stanu w Mjanmie](#) z 1 lutego br. – zdecydowanie potępiony w Europie, jednak z większym dystansem przyjęty w Azji.

Mimo problemów zacieśniają się powiązania gospodarcze i polityczne między UE a Azją. Azjatyccy członkowie ASEM-u odpowiadają za ponad 1/3 handlu UE, a same Chiny, choć głównie w wyniku pandemii, zastąpiły w 2020 r. USA w roli największego partnera Unii w handlu towarowym. Powiązania ekonomiczne UE z Azją mogą zostać wzmocnione przez [umowę inwestycyjną z Chinami](#), której negocjacje zakończyły się w grudniu 2020 r., a także planowane porozumienia o wolnym handlu z Australią i Nową Zelandią. Ponadto w grudniu UE i ASEAN podniosły rangę swoich relacji do poziomu „partnerstwa strategicznego”. Dynamiki nabrała też współpraca z Indiami, czego wyrazem jest zaplanowany na maj br. specjalny szczyt z liderami wszystkich 27 członków UE.

Unia wykazuje też coraz większe zainteresowanie rozwijaną w regionie koncepcją [Indo-Pacyfiku](#). Przygotowuje własną strategię po przyjęciu odpowiednich dokumentów przez Francję, Niemcy i Holandię. ASEM obejmuje najważniejsze państwa wspierające koncepcję Indo-Pacyfiku (oprócz USA), jak również największych jej krytyków – Chiny i Rosję. Inkluzywność oraz szeroka reprezentacja różnych perspektyw czyni ASEM dogodnym miejscem do omówienia obaw związanych z koncepcją Indo-Pacyfiku i zmniejszenia nieufności partnerów. Możliwość spotkań liderów skonfliktowanych państw w nieformalnych warunkach i kontynuowanie dialogu mimo istniejących różnic czynią obecnie ASEM forum szczególnie przydatnym.

Perspektywy i rekomendacje. Napięcia między UE a niektórymi członkami ASEM-u (Chinami, Rosją, Mjanmą) rodzą problemy dla sprawnego funkcjonowania forum i mogą wpłynąć na fiasko szczytu w Kambodży. Testem dla tego forum może być wypracowanie sposobu wywarcia presji na juntę wojskową w Mjanmie w celu powrotu na drogę demokratyzacji. Ewentualny brak wspólnego oświadczenia ze szczytu osłabi ASEM i będzie sprzyjać jego marginalizacji. Najprawdopodobniej będzie mógł nadal istnieć jako forum przydatne do wzmocniania kontaktów międzyludzkich, ale o niewielkim znaczeniu politycznym.

Rosnąca waga relacji między Europą a Azją sprawia jednak, że w interesie wszystkich członków ASEM-u jest jego wzmocnienie i nadanie mu charakteru kluczowego mechanizmu współpracy między kontynentami. Choć nieformalny charakter dialogu jest przez wiele państw uznawany za satysfakcjonujący i nie ma woli jego instytucjonalizacji, istnieje przestrzeń do działań, które wzmocnią międzynarodową rolę ASEM-u.

Po pierwsze, pogłębienie współpracy w najważniejszych kwestiach transregionalnych może pokazać obywatelom przydatność tego mechanizmu. Do najważniejszych wyzwań wymagających współdziałania zaliczyć należy zwalczanie pandemii COVID-19 i jej skutków społeczno-gospodarczych, rozbudowę sieci połączeń międzyregionalnych oraz walkę ze zmianami klimatu. Aby ASEM nie ograniczał się jednak tylko do wymiany informacji i kolejnych spotkań, członkowie mogą rozważyć stworzenie wspólnego funduszu, który będzie finansował transregionalne projekty w wybranych dziedzinach.

Po drugie, poszerzenie członkostwa na inne państwa w Europie i Azji pozwoli stworzyć reprezentatywne forum współpracy, podobne do tych, jakie UE ma z Afryką czy Ameryką Łacińską. Kwestie połączeń międzyregionalnych, zagrożeń dla bezpieczeństwa czy problemów związanych z migracjami wymagają współpracy i udziału wszystkich państw z obu kontynentów. Członkowie ASEM-u mogą zatem rozważyć przyjęcie nowych członków spośród państw na Bałkanach, w Europie Wschodniej czy na Bliskim Wschodzie.

Po trzecie, ASEM powinien aktywnie włączyć się w kluczową dziś dyskusję na temat wizji Indo-Pacyfiku. Podejście UE jest bliskie stanowisku większości azjatyckich partnerów, którzy widzą ten region jako otwarty, inkluzywny, przestrzegający norm prawa międzynarodowego, z centralną rolą ASEAN-u. W interesie członków ASEM-u jest promowanie Indo-Pacyfiku jako regionu współpracy multilateralnej, a nie rywalizacji, skoncentrowanego na tworzeniu standardów w nowych dziedzinach (np. cyfryzacji) i wspieraniu zrównoważonego rozwoju.

Wzmocnienie ASEM-u jest w interesie Polski, gdyż daje możliwość regularnych spotkań na najwyższym szczeblu i zacieśniania relacji politycznych oraz gospodarczych z azjatyckimi partnerami. Polska jest szczególnie zainteresowana otwarciem forum dla Ukrainy i państw bałkańskich oraz rozwijaniem połączeń transportowych wykorzystujących jej strategiczne położenie. Może też zgłosić swoją kandydaturę na nowego gospodarza Sekretariatu ds. Edukacji, co umożliwiłoby bliższą współpracę z państwami Azji w strategicznie dla nich ważnej dziedzinie.