



ASEAN w polityce zagranicznej administracji Bidena

Damian Wnukowski

W ostatnich miesiącach USA dążą do zacieśnienia stosunków z państwami Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Świadczy o tym m.in. udział prezydenta Joe Bidena w wirtualnym szczycie USA–ASEAN czy wizyty w regionie sekretarza obrony i wiceprezydent Kamali Harris. USA chcą wzmocnić swoją pozycję w Indo-Pacyfiku i ograniczyć tam wpływy ChRL. Kluczowe będzie przedstawienie kompleksowej i długofalowej oferty dla ASEAN-u, m.in. w sferze bezpieczeństwa i gospodarki. UE może wykorzystać podejście USA do szerszej współpracy w ważnych dla niej obszarach, np. stabilności szlaków morskich.

Od połowy br. wzrasta zaangażowanie USA w rozwijanie stosunków z członkami ASEAN-u (w jego skład wchodzi: Brunei, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Mjanma, Singapur, Tajlandia i Wietnam). W lipcu sekretarz obrony Lloyd Austin był na Filipinach, w Singapurze i Wietnamie, a w sierpniu podróż do Singapuru i Wietnamu odbyła wiceprezydent Kamala Harris. W sierpniu i wrześniu serię wirtualnych spotkań z ministrami spraw zagranicznych państw regionu odbył sekretarz stanu Antony Blinken. Kulminacją był coroczny szczyt USA–ASEAN 26 października – pierwszy od czterech lat z udziałem amerykańskiego prezydenta.

Założenia polityki USA. Działania administracji Bidena wobec ASEAN-u wpisują się w jej politykę multilateralizmu, wzmocnienia sojuszy oraz zacieśnienia stosunków z państwami [Indo-Pacyfiku](#), kluczowego obszaru dla bezpieczeństwa i gospodarki USA. Podejście to jest odmienne od polityki rządu Donalda Trumpa, który preferował działania jednostronne i wykazywał niewielkie zainteresowanie ASEAN-em (prezydent wziął udział tylko w jednym szczycie USA–ASEAN). W 2017 r. Stany Zjednoczone wystąpiły z [Porozumienia Transpacyficznego \(TPP\)](#), w które zaangażowanych było kilka państw ASEAN-u. Administracja Bidena sygnalizuje, że nie będzie wywierać presji na członkach ASEAN-u, aby wyraźnie opowiedziały się po stronie USA w ich rywalizacji z ChRL (poinformowała o tym m.in. wiceprezydent Harris w Singapurze). Jest to

odpowiedź na oczekiwania państw regionu, które chcą czerpać korzyści z kooperacji z obiema potęgami.

Obszary współpracy. Zaangażowanie administracji w relacje z ASEAN-em może stworzyć korzystne warunki m.in. do rozszerzenia współpracy w sferze bezpieczeństwa. USA są postrzegane w regionie jako siła równoważąca działania Chin w tej dziedzinie. Dwaj członkowie ASEAN-u – Filipiny i Tajlandia – od lat 50. XX w. są traktatowymi sojusznikami USA. W czasie lipcowej wizyty sekretarza Austina na Filipinach odnowiono zawieszony w 2020 r. przez prezydenta Rodrigo Duterte traktat o obecności wojsk amerykańskich w tym państwie. Stany Zjednoczone zadeklarowały także zastosowanie paktu obronnego w przypadku ataku Chin na wojska filipińskie na Morzu Południowochińskim. Cztery państwa ASEAN-u (poza Filipinami także Wietnam, Malezja i Brunei) są tam zaangażowane w spory terytorialne z ChRL, która rości sobie prawa do niemal całego akwenu i nie uznaje podważającego je wyroku [Trybunału Arbitrażowego w Hadze z 2016 r.](#) USA odrzucają postulaty ChRL, prowadząc m.in. tzw. operacje ochrony wolności żeglugi na Morzu Południowochińskim. Krytykują działania tego państwa, m.in. budowę sztucznych wysp i ich militaryzację, co wiceprezydent Harris nazwała „zastraszaniem” i „podważaniem ładu opartego na prawie”. Współpracują też ze strażą przybrzeżną Wietnamu i Filipin, np. dostarczając sprzęt, a także prowadzą ćwiczenia wojskowe, m.in. z Filipinami i Tajlandią. USA kontynuują także współdziałanie z państwami ASEAN-u w walce

BIULETYN PISM

z [terroryzmem](#), a rozwijającym się obszarem współpracy jest cyberbezpieczeństwo.

Zacieśniają się również relacje gospodarcze. ASEAN jest czwartym największym partnerem handlowym USA, a one dla niego – drugim (po ChRL). W 2020 r. ich obroty towarowe wyniosły ponad 300 mld dol. Firmy amerykańskie, np. Apple i Microsoft, przenoszą do regionu część łańcuchów produkcji, m.in. z Chin. W latach 2015–2020 USA były liderem pod względem inwestycji w ASEAN-ie (były one warte 111 mld dol.). Sondują też możliwość zawarcia umowy o handlu elektronicznym z udziałem państw członkowskich. Byłoby to ważne wobec pozostawania USA poza umową [CPTPP](#) powstałą z przekształcenia TPP. Na szczycie USA–ASEAN Biden zapowiedział przeznaczenie ponad 100 mln dol. na rozwój dwustronnych inicjatyw, m.in. w sferze gospodarczej (np. innowacji), zmian klimatu czy zdrowia. USA już przekazały bezpłatnie członkom ASEAN-u ponad 40 mln dawek [szczepionek przeciwko COVID-19](#) oraz otworzyły w Hanoi filię Centrum Kontroli i Prewencji Chorób Zakaźnych (jedną z czterech na świecie).

Wyzwania. Zakres i efektywność współpracy USA–ASEAN ograniczają silne powiązania członków organizacji z Chinami, głównie gospodarcze. W 2020 r. wartość wymiany towarowej ASEAN-u z ChRL wyniosła ok. 730 mld dol., czyli prawie dwa i pół razy więcej niż w przypadku handlu z USA. ASEAN stał się największym partnerem handlowym ChRL, która z kolei jest w tej dziedzinie głównym partnerem dla większości członków organizacji. Chiny są również jednym z kluczowych dawców pomocy rozwojowej dla regionu. Mają jednak słabszą pozycję pod względem inwestycyjnym – więcej kapitału zaangażowały m.in. [UE](#), USA i Japonia. Choć projekty infrastrukturalne w ramach [Pasa i Szlaku](#) napotykają zróżnicowany odbiór władz państw ASEAN-u, często sprzyjają zwiększaniu wpływów ChRL – obecnie ok. ¼ ludności państw członkowskich postrzega Chiny jako główną siłę w regionie. Więzy gospodarcze ASEAN–ChRL mogą się jeszcze zacieśnić po wejściu w życie w styczniu 2022 r. umowy [RCEP](#), tworzącej największą na świecie strefę wolnego handlu (USA nie są jej stroną). We wrześniu Chiny zgłosiły też chęć dołączenia do CPTPP.

Członkowie ASEAN-u są ponadto podzieleni co do oceny polityki USA, w tym zawartego we wrześniu br. porozumienia obronnego z Wielką Brytanią i Australią ([AUKUS](#)). Niektóre, np. Maleszja i Indonezja, obawiają się nasilenia wyścigu zbrojeń, a w konsekwencji – destabilizacji regionu. Filipiny z kolei widzą w AUKUS istotny instrument przeciwwagi dla rosnącej obecności wojskowej Chin w regionie. Członkowie ASEAN-u z podejrzliwością traktują

również działania w ramach formatu [Quad](#), który może ich zdaniem marginalizować ich rolę oraz intensyfikować rywalizację USA–Chiny. Negatywnie na relacje USA z ASEAN-em może wpływać także [naruszanie praw człowieka i zasad demokracji w państwach regionu](#). Sygnałem działań ASEAN-u w tej sprawie było np. niezaproszenie na październikowy szczyt organizacji i spotkanie z USA przywódcy junty rządzącej od lutego w [Mjanmie](#). Jednak jedynie trzech członków ASEAN-u (Indonezja, Maleszja i Filipiny) zostało zaproszonych na organizowany przez USA w grudniu Szczyt dla Demokracji.

Wnioski i perspektywy. Państwa ASEAN-u będą odgrywały coraz istotniejszą rolę w polityce zagranicznej USA, m.in. z uwagi na położenie w centrum Indo-Pacyfiku. Dotychczasowe działania administracji Bidena i przeznaczone przez nią środki (w tym finansowe) są jednak niewystarczające, by stworzyć realną przeciwwagę dla obecności Chin. Aby to zmienić, potrzebne jest przekonanie ASEAN-u o głębokim i długofalowym zaangażowaniu USA w regionie. Jest to szczególnie istotne wobec faktu nadszarpnięcia ich wiarygodności przez wyjście z TPP czy chaotyczne wycofanie się z [Afganistanu](#). Istotne będzie utrzymanie współpracy militarnej połączone z aktywną dyplomacją, np. w kwestii roli Quadu czy AUKUS, a także atrakcyjna oferta gospodarcza, na co szczególnie liczą państwa regionu w kontekście skutków pandemii [COVID-19](#). Współpraca ekonomiczna może obejmować m.in. rozbudowę infrastruktury, porozumienia handlowe (np. w sferze nowych technologii) czy wsparcie relokacji łańcuchów dostaw do Azji Południowo-Wschodniej. Członkowie ASEAN-u są otwarci na współpracę z USA, o ile nie pogorszy ona ich stosunków z ChRL. Dlatego też będą starali się nadal balansować między obiema potęgami i wykorzystywać ich rywalizację, licząc m.in. na wsparcie przez nie swoich projektów rozwojowych.

Zarówno [USA](#), jak i [UE](#) uznają kluczowe znaczenie ASEAN-u dla stabilności Indo-Pacyfiku. Stanowią jednak konkurencję w sferze handlowej, a zawarcie AUKUS nadwerężyło zaufanie Unii do polityki USA wobec sojuszników. Mimo to UE i USA mogą kooperować w wielu obszarach wspólnego zainteresowania, będąc przeciwwagą dla aktywności ChRL. Dotyczy to m.in. zapewnienia stabilności morskich szlaków handlowych, wsparcia finansowego i technicznego w rozwoju połączeń (connectivity) – w tym infrastruktury w ASEAN-ie (np. transportowej czy cyfrowej) – walki z pandemią i skutkami zmian klimatu czy [promowania wspólnych standardów technologicznych](#).