



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 36 (450) • 8 sierpnia 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

40 lat ASEAN – postępy integracji i wyzwania dla regionu

Artur Gradziuk

Proces integracji regionalnej ASEAN przebiega stosunkowo wolno. Ugrupowanie zrzeszające państwa Azji Południowo-Wschodniej zamierza utworzyć Wspólnotę ASEAN, lecz wciąż nie ma porozumienia między członkami co do zasad instytucjonalizacji. Najbardziej zaawansowany jest postęp w integracji gospodarczej, choć dużym problemem jest niwelowanie dysproporcji między gospodarkami państw członkowskich oraz zaangażowanie najbardziej rozwiniętych z nich w dwustronne porozumienia handlowe. Głównym wyzwaniem jest uzgodnienie Karty ASEAN, wyznaczającej zasady funkcjonowania ugrupowania oraz mającej być podstawą przyszłej Wspólnoty ASEAN.

Powołane 8 sierpnia 1967 r. Stowarzyszenie Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN), pomimo czterech dekad istnienia, wciąż poszukuje formuły swego funkcjonowania. Cechą charakterystyczną ugrupowania jest brak woli do wiążących porozumień zmierzających do ściślejszej integracji, co czyni z ASEAN raczej forum do wymiany poglądów na temat współpracy regionalnej. Choć faktyczny poziom instytucjonalizacji jest niski, istotą ASEAN jest mnogość oficjalnych spotkań poświęconych określonym zagadnieniom. Decyzje dotyczące ugrupowania wymagają konsensusu i są podejmowane przez przywódców państw członkowskich spotykających się raz w roku. Unikają oni jednak poruszania tematów, w których jest różnica poglądów. Dlatego też tak trudno jest wypracować kierunek i zasady, na których miałyby się opierać ściślejsza integracja ASEAN.

Pewnym źródłem inspiracji dla regionu jest europejski model integracji. ASEAN daleki jest jednak od tego, aby wprowadzić zasady funkcjonowania zbliżone do Unii Europejskiej, chociażby ze względu na zbyt dużą różnorodność systemów politycznych, poziomu rozwoju gospodarczego, religii i kultur państw regionu. Niemniej członkowie ASEAN są świadomi konieczności postępu wewnętrznej integracji, gdyż jedynie dzięki występowaniu jako wspólnota mogą odgrywać ważną rolę w gospodarce światowej i sprawach międzynarodowych. Inicjatywy w tym zakresie pojawiły się na szczycie ASEAN na Bali w 2003 r. Postanowiono wtedy o stworzeniu trzech wspólnot: Wspólnoty Gospodarczej, Wspólnoty Bezpieczeństwa i Wspólnoty Społeczno-Kulturowej ASEAN. Inicjatywy te wyznaczają model integracji regionu, choć dopracowanie szczegółów działania tych wspólnot nie będzie proste.

Integracja gospodarcza. Działania w kierunku utworzenia wspólnoty gospodarczej przynoszą najbardziej wymierne rezultaty. Mają one zmierzać do rozwoju jednolitego rynku, konkurencyjnego i dobrze zintegrowanego z gospodarką światową, a służyć temu ma usunięcie barier dla przepływu towarów, usług, kapitału i wykwalifikowanych pracowników, jak również uproszczenie i harmonizacja przepisów dotyczących gospodarki. Ponadto dla rozwoju handlu między państwami ASEAN prowadzone mają być wspólne inwestycje infrastrukturalne.

Najważniejszym i najbardziej zaawansowanym elementem wspólnoty gospodarczej jest rozpoczęte w 1992 r. tworzenie strefy wolnego handlu ASEAN. Ten stopniowy proces polega na utrzymywaniu list określających towary objęte wolnym handlem, tymczasowo wyłączone z wolnego handlu oraz towarów wrażliwych. W założeniu wolny handel między członkami ASEAN wszystkimi towarami ma nastąpić w 2015 r.

Proces tworzenia strefy inwestycyjnej ASEAN zapoczątkowano w 1998 r. Podmioty zagraniczne pod określonymi warunkami mają uzyskać możliwość inwestycji w wydzielonych sektorach przemysłu i być traktowane na równych za-

sadach z podmiotami krajowymi. Każdy członek ASEAN ma jednak prawo przedstawić wykaz sektorów wrażliwych i tymczasowo wyłączonych z otwarcia na inwestycje podmiotów z innych państw członkowskich. Całkowite otwarcie na przepływ inwestycji w obszarze ASEAN ma nastąpić do 2010 r., z wyjątkiem Wietnamu (2013 r.) oraz Laosu i Myanmaru (2015 r.).

W sprawie wolnego przepływu usług ramowe porozumienie osiągnięto w 1995 r. Liberalizacja przepływu usług ma polegać na stosowaniu listy pozytywnej, tj. takiej, która ma obejmować coraz więcej podsektorów usług, aby całkowita liberalizacja nastąpiła w 2015 r. Wcześniejsza liberalizacja ma nastąpić w usługach uznanych za priorytetowe, m.in. transport lotniczy, opieka zdrowotna czy turystyka.

Podjęte w ostatnich latach działania nie przyczyniły się jednak do pogłębienia integracji gospodarczej. Wprawdzie poziom ceł uległ obniżeniu, lecz jedynie 25% całkowitego handlu zagranicznego ASEAN odbywa się pomiędzy jego członkami. To niewiele w porównaniu z NAFTA, gdzie odsetek ten wynosi 46%, czy UE – 68%. Również przepływy inwestycyjne między państwami ASEAN są niewielkie – stanowią 6% napływu inwestycji do regionu. Niemniej handel i przepływy kapitałowe mają coraz ważniejsze znaczenie dla gospodarki państw ASEAN, co świadczy o tym, że są one mocno zintegrowane z gospodarką światową nawet mocniej niż między sobą.

Współpraca zewnętrzna. Jedną z głównych przeszkód do pogłębienia integracji gospodarczej jest zbliżona struktura gospodarek członków ASEAN. Sytuacja ta sprawia, że państwa regionu bardziej zaangażowane są w rywalizację między sobą o rynki zbytu i inwestycje zagraniczne niż zainteresowane rozwojem wzajemnej współpracy. Ponadto konkurencja w handlu międzynarodowym oraz o napływ inwestycji zagranicznych ze strony Chin stanowi dla ASEAN nowe wyzwanie, na które nie znaleziono skutecznej recepty.

Nasilające się w gospodarce światowej tendencje do zawierania preferencyjnych porozumień handlowych dodatkowo komplikują dążenia do wewnętrznej spójności, gdyż porozumienia te są zawierane nie tylko z całym ugrupowaniem, ale też z pojedynczymi członkami ASEAN. Do największej liczby dwustronnych umów tego typu przystąpiły dotychczas najbardziej rozwinięte państwa ASEAN – Singapur i Tajlandia. Wiele krajów preferuje negocjacje dwustronne z tymi państwami, gdyż w ten sposób mogą szybciej osiągnąć porozumienie na dogodnych dla siebie warunkach, które w przyszłości mogą być podstawą analogicznych porozumień z pozostałymi członkami ASEAN. Dla prowadzenia negocjacji z całym ugrupowaniem utrudnieniem jest brak mandatu sekretariatu ASEAN w tym zakresie, jaki posiada np. Komisja Europejska. Niemniej niektórzy partnerzy, jak np. Chiny, Korea Południowa, Indie, a ostatnio nawet Unia Europejska, zdecydowali się na negocjacje z całym ugrupowaniem. Wprawdzie nie wstrzymało to negocjacji dwustronnych, jednak jest pozytywnym czynnikiem mogącym pomóc w ściślejszej integracji.

Innym elementem sprzyjającym wypracowywaniu wspólnej polityki są fora, na których ASEAN prowadzi współpracę z partnerami zewnętrznymi. Najważniejszymi z nich są ASEAN+3 (Chiny, Japonia, Korea Południowa), Forum Regionalne ASEAN (ARF). Pierwsze z nich pozwala na poprawę stosunków z państwami Azji Wschodniej oraz – podobnie jak ARF, w którym uczestniczą również Stany Zjednoczone – jest ważnym forum dyskusji na temat bezpieczeństwa w regionie. Jednak funkcjonowanie ASEAN+3 i ARF ma charakter dyplomacji konferencyjnej i służy do wymiany poglądów, natomiast trudno oczekiwać, aby przekształciły się w instytucje zdolne do podjęcia szybkich działań w przypadku wystąpienia zagrożenia.

Wyzwania na przyszłość. Głównym zadaniem, jakie wyznaczili sobie przywódcy ASEAN, jest pogłębienie instytucjonalizacji. W 2005 r. powołana została grupa mająca przedstawić rekomendacje dotyczące zmian administracyjnych i strukturalnych w celu przygotowania projektu „Karty ASEAN”. Zawarte w niej zasady, wzorowane częściowo na UE, miałyby stać się podstawą funkcjonowania przyszłej Wspólnoty ASEAN.

Wśród zagadnień do uzgodnienia są jednak takie, które będą trudne do uregulowania, jak np. prawa człowieka. Jedną z rekomendacji grupy ekspertów mówi o tym, że państwo nieprzestrzegające zasad Karty może być pozbawione praw i przywilejów członkostwa. Ponieważ obecnie niektórzy członkowie są oskarżani o łamanie praw człowieka lub władza sprawowana jest tam przez niedemokratyczne rządy, utrzymanie zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne, uznawanej ze względów kulturowych i historycznych za wartość nadrzędną w państwach Azji Południowo-Wschodniej, może okazać się ważniejsze niż stworzenie mechanizmów dyscyplinujących członków ASEAN.

Uregulowanie powyższych kwestii zawarte w projekcie „Karty ASEAN”, przedstawionym na jubileuszowym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych ASEAN w Manili w lipcu br., wzbudziło kontrowersje wśród niektórych członków ugrupowania. Nie ma też zgody co do przyspieszenia procesu podejmowania decyzji, czemu sprzeciwiają się najmniej rozwinięte państwa. Dokument ma zostać zatwierdzony na listopadowym szczycie ugrupowania i od jego treści, która wciąż jest przedmiotem negocjacji, zależy sukces w integracji regionu i budowie Wspólnoty ASEAN.