

**Sebastian Bobowski, Bogusława Drelich-Skulska**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mails: sebastian.bobowski@ue.wroc.pl, boguslawa.drelich-skulska@ue.wroc.pl

---

## **MEGAREGIONALIZM HANDLOWY UE – ASEAN. WYZWANIA DLA FORMATU REGION – REGION**

---

## **TRADE MEGA-REGIONALISM OF EU – ASEAN. CHALLENGES FOR REGION–REGION FORMAT**

---

DOI: 10.15611/pn.2018.523.04

JEL Classification: F13, F15, F53

**Streszczenie:** Megaregionalne porozumienie o wolnym handlu UE – ASEAN zdawało się naturalną konsekwencją ponadtrzydziestoletniej współpracy instytucjonalnej obu ugrupowań, tym bardziej zaskakujący jest fakt, iż po niespełna dwóch latach odstąpiono od negocjacji w formacie region – region na rzecz podejścia bilateralnego. Celem artykułu jest przybliżenie okoliczności niepowodzenia negocjacji porozumienia o wolnym handlu UE – ASEAN w formacie region – region, z uwzględnieniem optyki obu stron, jak również potencjalnych konsekwencji podjęcia rozmów w formacie bilateralnym UE – kraj członkowski ASEAN. Autorzy sformułowali tezę, iż niepowodzenie negocjacji UE – ASEAN w latach 2007-2009 miało swoje źródło w błędnym założeniu liderów europejskich co do możliwości wypracowania kompleksowego porozumienia handlowego z regionem Azji Południowo-Wschodniej postrzeganym wówczas w kategoriach jednolitego, dynamicznie integrującego się bloku dziesięciu państw. W artykule posłużono się następującymi metodami badawczymi: analiza źródeł pierwotnych, analiza statystyczno-opisowa, analiza krytyczna.

**Słowa kluczowe:** UE, ASEAN, megaregionalizm handlowy.

**Summary:** The mega-regional free trade agreement EU-ASEAN seemed to be a natural consequence of more than 30 years of institutional cooperation of both groupings. The more surprising is the fact that after less than two years of negotiations in the region-region format a bilateral approach was chosen. The aim of the paper is to present the circumstances of the failure of the EU-ASEAN FTA negotiations in the region-region format, taking into account the optics of both parties, as well as the potential consequences of bilateral trade talks with ASEAN member states. The authors formulated the thesis that the failure of EU-ASEAN negotiations in the period 2007 – 2009 had its origin in the erroneous assumption of European leaders about the possibility of developing a comprehensive trade agreement with the region of Southeast Asia perceived at the time in terms of a single, dynamically integrating block of ten countries. The article uses the following research methods: analysis of primary sources, statistical and descriptive analysis and critical analysis.

**Keywords:** EU, ASEAN, trade mega-regionalism.

## 1. Wstęp

Źródeł bliższych relacji pomiędzy Unią Europejską (UE) oraz Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) upatrywać należy w nieformalnym dialogu zainicjowanym w 1972 roku. Zainspirował on powołanie Komitetu ASEAN Bruksela (ASEAN Brussels Committee) oraz Wspólnej Grupy Analitycznej (Joint Study Group), których prace przyczyniły się do zawarcia oficjalnego Porozumienia o współpracy (Cooperation agreement). W latach 80. dialog dwustronny delegowano na szczebel ministerialny i parlamentarny, w kolejnej dekadzie zaś wpisano go w ramy Spotkań Azja – Europa (Asia – Europe Meeting, AEM). Za przelomowy uznać należy lipiec 2007 roku, kiedy to, po uprzednich konsultacjach w gronie ekspertów, zainicjowano negocjacje megaregionalnego porozumienia o wolnym handlu<sup>1</sup> (*Free Trade Agreement*, FTA) UE – ASEAN. Jednakże niespełna dwa lata później – 7 marca 2009 roku, przy okazji 7. Spotkania Komitetu Wspólnego, zdecydowano o zawieszeniu rozmów, sygnalizując możliwość obrania alternatywnej ścieżki, mianowicie negocjacji bilateralnych z poszczególnymi krajami członkowskimi ASEAN. W rezultacie w 2010 roku rozpoczęto negocjacje z Singapurem i Malezją, w 2012 roku z Wietnamem, w 2013 roku z Tajlandią, kolejne trzy lata później zaś z Filipinami i Indonezją.

Celem artykułu jest przybliżenie okoliczności niepowodzenia negocjacji porozumienia o wolnym handlu UE – ASEAN w formacie region – region z uwzględnieniem optyki obu stron, jak również potencjalnych konsekwencji podjęcia rozmów w formacie bilateralnym UE – kraj członkowski ASEAN.

Autorzy sformułowali tezę, iż niepowodzenie negocjacji UE – ASEAN w latach 2007-2009 miało swoje źródło w błędnym założeniu liderów europejskich co do możliwości wypracowania kompleksowego porozumienia handlowego z regionem Azji Południowo-Wschodniej postrzeganym wówczas w kategoriach jednolitego,

---

<sup>1</sup> Autorzy niniejszego opracowania posiłkują się pojęciem megaregionalizmu, który w ujęciu Światowego Forum Ekonomicznego (World Economic Forum, WEF) wiązany jest z tworzeniem regionalnych porozumień handlowych pod postacią głębokich partnerstw integracyjnych między krajami bądź regionami o znacznych udziałach w światowych przepływach handlowych i inwestycyjnych oraz PKB, gdzie dwa bądź więcej państw-sygnatariuszy zajmuje pozycję dominującą, ewentualnie odgrywa rolę węzłów w globalnych łańcuchach wartości, np. Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Chiny, Japonia czy właśnie ASEAN (szerzej: [Meléndez-Ortiz 2014, s. 13; Bobowski 2018, s. 251-266]). W świetle powyższej definicji porozumienie zarówno UE – ASEAN, jak i UE – Singapur czy UE – Wietnam rozpatrywać można w kategoriach megaregionalizmu, niemniej jednak na potrzeby rozważań poczynione jest rozgraniczenie pomiędzy megaregionalizmem w formacie region – region (UE – ASEAN) oraz region – kraj (np. UE – Singapur). Część autorów, m.in. Aggarwal oraz Fogarty [2004], Camroux [2006; 2010, s. 55-77]), Hettne oraz Söderbaum [2005, s. 575-594], Roloff [2006, s. 17-31], w swoich studiach nad współczesną zagraniczną polityką handlową UE posługuje się pojęciem międzyregionalizmu (*interregionalism*), rozumianym jako stan tudzież proces interakcji dwóch bądź też większej liczby regionów, mających charakter polityczny, gospodarczy oraz społeczny, traktując negocjacje w formacie UE – kraj członkowski ASEAN jako przejaw klasycznego bilateralizmu.

dynamicznie integrującego się bloku dziesięciu państw<sup>2</sup>. Tymczasem silne zróżnicowanie gospodarcze, instytucjonalne, prawne i polityczne państw członkowskich ASEAN podważyło możliwość spełnienia ambicji partnerów europejskich w zakresie zabezpieczenia własnej pozycji ekonomicznej i regulacyjnej w tej części świata poprzez porozumienie region – region.

Aktywna dyplomacja handlowa UE w regionie azjatyckim dała o sobie znać w drugiej dekadzie XXI wieku. W październiku 2010 roku rozpoczęto negocjacje porozumienia o wolnym handlu UE – Maleszja (rozmowy zawieszono w kwietniu 2012 roku na wniosek partnera azjatyckiego), w październiku 2014 roku sfinalizowano negocjacje porozumienia UE – Singapur (umowa oczekuje na ratyfikację), w lipcu 2016 roku weszło w życie porozumienie o wolnym handlu UE – Republika Korei, w grudniu tego samego roku sfinalizowano negocjacje FTA z Wietnamem (umowa oczekuje na ratyfikację), w grudniu 2018 roku sfinalizowano rozmowy o porozumieniu o partnerstwie gospodarczym UE – Japonia (*Economic Partnership Agreement*, EPA), trwają ponadto prace nad umowami UE – Filipiny (początek negocjacji przypadł na grudzień 2015 roku), w tymże roku (2015) rozpoczęto także rozmowy z Mianmarem, we wrześniu 2016 zaś z największą gospodarką ASEAN, tj. Indonezją. Negocjacje porozumienia o wolnym handlu z Tajlandią utknęły w martwym punkcie w 2014 roku, po zaledwie kilku miesiącach negocjacji, ze względu na brak stabilności politycznej azjatyckiego partnera, tymczasem rozmowy z Indiami, zapoczątkowane w 2007 roku, napotkały impas w roku 2013, powodowany istotnymi rozbieżnościami stron. Nie można w tym miejscu zapominać o negocjacjach porozumienia inwestycyjnego UE – Chiny, prowadzonych ze zróżnicowaną dynamiką od listopada 2013 roku<sup>3</sup>.

Niewątpliwie jednak ASEAN, będące ugrupowaniem skupiającym dziesięć państw Azji Południowo-Wschodniej, pozostaje unikatowym partnerem z tego regionu świata, wpisującym się w trend zacieśniania relacji międzyregionalnych typu region – region, tj. UE – CARIFORUM<sup>4</sup>, UE – COMESA<sup>5</sup>, UE – ECOWAS<sup>6</sup>, UE

<sup>2</sup> Nie należy w tym kontekście lekceważyć faktu, iż ustanowienie porozumienia megaregionalnego w formacie region – region było, z punktu widzenia KE, przedsięwzięciem mniej kosztownym, hipotetycznie również mniej czasochłonnym niż pakiet dziesięciu umów bilateralnych.

<sup>3</sup> Krytyczne znaczenie w kontekście działań powziętych przez stronę europejską miała ratyfikacja, a tym samym wejście w życie traktatu lizbońskiego reformującego Unię Europejską, który nadał osobowość prawną i przydał stosownym organom wspólnotowym dodatkowych kompetencji w zakresie reprezentowania państw członkowskich w relacjach z krajami trzecimi. Autorzy niniejszego artykułu traktują UE jako jednolitego gracza – „superpaństwo” – w zewnętrznych relacjach handlowych, co znajduje swoje uzasadnienie m.in. w pracach Dreznera [2007], Elgströma oraz Larséna [2010, s. 205-223] oraz Meuniera [2007, s. 905-926].

<sup>4</sup> Caribbean Forum – Forum Karaibów, powstałe w 1992 roku ugrupowanie zrzeszające piętnaście państw karaibskich oraz Dominikanę.

<sup>5</sup> Common Market for Eastern and Southern Africa – Wspólny Rynek Afryki Wschodniej i Południowej, powstałe w 1994 roku ugrupowanie skupiające piętnaście państw regionu.

<sup>6</sup> Economic Community of West African States – Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej, powstała w 1975 roku organizacja zrzeszająca piętnaście państw regionu.

– GCC<sup>7</sup>, UE – MERCOSUR<sup>8</sup>, UE – SADC<sup>9</sup>. Nieliczni autorzy w swoich pracach wiązali koncepcję megaregionalizmu z dyplomacją handlową UE, przedkładając kontekst jej agendy normatywnej, w tym promowania wartości, tj. integracji regionalnej. Taka właśnie przesłanka determinowała, w opinii Camrouxa [2010, s. 58, 70], kurs na megaregionalizm w relacjach UE – ASEAN. Hettne oraz Söderbaum [2005, s. 536] dowodzili w kontekście powyższego, iż megaregionalizm stanowi doktrynę współczesnej polityki zagranicznej UE. W związku z tym zwrot w stronę bilateralizmu w relacjach z krajami członkowskimi ASEAN po 2009 roku spowodował odejście od megaregionalizmu rozumianego jako interakcja z blokiem państw w procesie negocjacyjnym. Ten ostatni zyskał tym samym charakter ekskluzywny, jako że UE dokonała selekcji partnerów spośród państw członkowskich ugrupowania, każdorazowo stosownie modyfikując agendę negocjacji w zakresie narzędzi taryfowych i pozataryfowych, włączając kwestie obrotu towarowego, polityki rolnej, przepływów usługowych oraz inwestycyjnych. Pośród przesłanek takiego postępowania ze strony partnerów europejskich upatrywać należy dążenia do umocnienia pozycji gospodarczej UE w tym regionie świata względem kluczowych konkurentów w wymiarze globalnym, tj. Stanów Zjednoczonych czy Chin.

W procesie negocjacyjnym na pierwszy plan zdają się wysuwać kwestie regulacyjne – wszędzie tam, gdzie ustanowienie jednolitych standardów i reguł, choćby na linii UE – Stany Zjednoczone, okazuje się niemożliwe, czynione jest to na poziomie unilateralnym. To z kolei indukuje wzajemną rywalizację potęg gospodarczych w obszarze narzucania własnych standardów partnerom handlowym<sup>10</sup>, tj. krajom ASEAN, przy wykorzystaniu ich potencjału rynkowego i inwestycyjnego. Z perspektywy państw ASEAN dodatkowym atrybutem w negocjacjach z UE jest fakt równoległego zainteresowania bliższymi relacjami handlowymi potęg gospodarczych z innych części świata – wspomniane ugrupowanie zajmuje bowiem centralne miejsce w negocjacjach Regionalnego Szerokiego Partnerstwa Gospodarczego (Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP), angażujących takie kraje, jak Chiny czy Japonia. Co więcej, cztery kraje ASEAN, tj. Brunei Darussalam, Malezja, Singapur i Wietnam, przystąpiły do Partnerstwa Transpacyficznego (Trans-Pacific Partnership, TPP) – megaregionalnego bloku powstałego z inicjatywy Stanów Zjednoczonych<sup>11</sup>. Z drugiej strony występowanie dziesięciu państw

<sup>7</sup> Gulf Cooperation Council – Rada Współpracy Zatoki Perskiej, powstała w 1981 roku z inicjatywy sześciu państw regionu.

<sup>8</sup> Mercado Común del Sur – Wspólny Rynek Południa, powstały w 1991 roku, obejmujący Argentynę, Brazylię, Paragwaj oraz Urugwaj.

<sup>9</sup> Southern African Development Community – powstałe w 1980 roku ugrupowanie zrzeszające piętnaście państw regionu.

<sup>10</sup> Tego rodzaju atrybut zwykle przypisywano Stanom Zjednoczonym.

<sup>11</sup> Porozumienie TPP 4 lutego 2016 roku podpisali przedstawiciele dwunastu państw Azji-Pacyfiku, na czele z ówczesnym prezydentem Stanów Zjednoczonych, Barackiem Obamą. Co prawda decyzją kolejnego amerykańskiego prezydenta, Donalda Trumpa, Stany Zjednoczone wycofały się z TPP 23 stycznia 2017 roku, niemniej jednak 8 marca 2018 roku pozostałych jedenaście państw sygnatariu-

Azji Południowo-Wschodniej w formacie bloku istotnie zwiększa pozycję negocjacyjną w rozmowach handlowych z partnerami zewnętrznymi, tj. UE, jednakże w okolicznościach braku jednolitego stanowiska w kwestii preferencji i reguł handlu podejście megaregionalne w formacie region – region okazuje się nie sprawdzać i ustępować bilateralizmowi.

## 2. Ku megaregionalizmowi handlowemu UE – ASEAN

Począwszy od 1972 roku, kiedy to zainicjowano dialog UE – ASEAN (wówczas w formacie EWG – ASEAN), strona azjatycka promowała megaregionalizm, konsolidując się w gronie ówczesnych pięciu państw członkowskich, tj. Filipin, Indonezji, Malezji, Singapuru oraz Tajlandii, w celu osiągnięcia lepszych rezultatów w negocjacjach z partnerami zewnętrznymi, począwszy od Stanów Zjednoczonych, poprzez Japonię i Chiny. Według danych z marca 2018 roku, 35 państw podpisało Traktat o Wzajemnych Stosunkach i Współpracy (*Treaty of Amity and Cooperation – TAC*) z ASEAN, regulujący mechanizmy oraz priorytety wzajemnych relacji<sup>12</sup>. Postępująca integracja regionu Azji Południowo-Wschodniej i konsolidacja stanowisk państw członkowskich sprzyjać miała budowaniu pozycji w relacjach z aktorami zewnętrznymi, tj. UE, która w strategii względem regionu kierowała się przede wszystkim przesłankami ekonomicznymi, uwzględniającymi pozycję Chin i Japonii w tej części świata. Istotna w kontekście relacji UE – ASEAN, jest ich asymetria instytucjonalna – o ile strona europejska występowała w 2007 roku w imieniu państw członkowskich jako unia celna, o tyle w przypadku ASEAN – dysponującego już wówczas osobowością prawną – jedyną ścieżką pozostawały negocjacje w formacie region – kraj.

Za przełomowy dla relacji obu regionów uznać należy lipiec 2007 roku, kiedy to rozpoczęto negocjacje megaregionalnego porozumienia o wolnym handlu z udziałem przedstawicieli siedmiu państw ASEAN<sup>13</sup>.

szy, w tym Japonia, Kanada, Meksyk, Australia, oraz cztery ww. kraje ASEAN podpisały zmodyfikowane porozumienie pod nazwą Szerokiego Progresywnego Partnerstwa Transpacyficznego (Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership, CPTPP).

<sup>12</sup> UE przystąpiła do traktatu 12 lipca 2012 roku, Stany Zjednoczone – 23 lipca 2009 roku, Japonia – 2 lipca 2004 roku, Chiny oraz Indie – 8 października 2003 roku. Ostatnimi sygnatariuszami TAC są obecnie Chile, Egipt, Maroko (6 września 2016 roku) oraz Argentyna (7 sierpnia 2017 roku).

<sup>13</sup> Mandat negocjacyjny wykluczał wówczas udział Kambodży, Laosu oraz Myanmaru, aczkolwiek z opcją późniejszego przystąpienia wymienionych państw ASEAN do rozmów. Warto w tym miejscu podkreślić, iż UE rozważało negocjacje handlowe z ASEAN już w 2002 roku, gdy kraje członkowskie drugiego z wymienionych ugrupowań zintensyfikowały zagraniczną politykę handlową w obrębie Azji – Pacyfiku. Jak sygnalizował Astuto [2010, s. 1], w 2005 roku rozpoczęto prace koncepcyjne w ramach Grupy ds. Wizji Partnerstwa Gospodarczego ASEAN – UE (*Vision Group on ASEAN – EU Economic Partnership*), doceniając rosnące znaczenie ASEAN, Republiki Korei oraz Indii dla zewnętrznej pozycji UE. Wspomniana grupa w toku licznych analiz ilościowych i jakościowych wypracowała rekomendacje, wskazując na znaczne korzyści w takich dziedzinach, jak obrót usługowy czy bariery pozataryfowe. W kwestii przepływów inwestycyjnych w 2013 roku uzupełniono mandat ne-

Nie ulega wątpliwości, iż atrakcyjność gospodarcza zarówno ASEAN dla partnerów europejskich, jak i UE dla partnerów azjatyckich była już wówczas duża. Dziesięć państw członkowskich ASEAN było trzecim największym partnerem gospodarczym UE po Stanach Zjednoczonych i Chinach, UE była zaś największym inwestorem w ASEAN oraz drugim co do wielkości eksporterem, ustępując jedynie Stanom Zjednoczonym<sup>14</sup>. Podstawą do uzyskania przez KE mandatu negocjacyjnego był komunikat *Globalna Europa (Global Europe)* z 2006 roku, przewidujący działania na rzecz zwiększenia konkurencyjności i dostępności rynków zewnętrznych dla państw UE. Pośród przesłanek rozmów handlowych UE – ASEAN wskazywano na potrzebę obrania alternatywnej ścieżki liberalizacji handlu z innymi regionami świata w obliczu impasu rundy negocjacyjnej Doha na forum Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization – WTO). Lindberg i Alvstam [2007, s. 268] wskazywali w tym kontekście na zmianę podejścia UE do zagranicznej polityki handlowej w pierwszych latach XXI wieku, kiedy to kolejne kraje dokonywały zwrotu w stronę bilateralizmu, wystawiając tym samym na próbę konkurencyjność operatorów unijnych na rynkach zewnętrznych<sup>15</sup>. Robles [2008, s. 542] przekonywał, iż istotną przesłanką obrania przez UE ścieżki megaregionalizmu w relacjach z krajami ASEAN było zawarcie przez te ostatnie porozumienia o wolnym handlu z Japonią. Cuyvers [2007, s. 4] sygnalizował ponadto implikacje porozumienia o wolnym handlu ASEAN – Chiny, jak również dialogu ze Stanami Zjednoczonymi dla pozycji gospodarczej UE w Azji Południowo-Wschodniej<sup>16</sup>. Przyznanie KE mandatu do

gocjacyjny w zakresie liberalizacji inwestycji o ich wzajemną ochronę, niejako w następstwie wejścia w życie traktatu lizbońskiego. Wówczas to bowiem możliwe stało się zastąpienie stosownymi uzgodnieniami na szczelbu KE tych poczynionych przez kraje członkowskie w ramach traktatów dwustronnych (*Bilateral Investment Treaty*, BIT).

<sup>14</sup> Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego nominalne skumulowane PKB krajów członkowskich UE na koniec 2017 roku wyniosło 17,11, ASEAN zaś – 2,72 biliona dolarów, co dało, odpowiednio, drugie i piąte miejsce na świecie oraz udziały w globalnym PKB na poziomie, odpowiednio, 22,73 oraz 3,61%. Największymi gospodarkami narodowymi świata były w analogicznym okresie Stany Zjednoczone, Chiny, Japonia oraz Niemcy [International Monetary Fund 2018].

<sup>15</sup> Według danych WTO na koniec 2000 roku w mocy pozostawały 94 notyfikowane przez organizację regionalne porozumienia handlowe (*Regional Trade Agreement*, RTA), tymczasem na koniec 2017 roku było ich już 456, kolejnych 213 notyfikowanych RTA pozostawało nieaktywnych [World Trade Organization 2018].

<sup>16</sup> W przypadku porozumień o wolnym handlu zadziałał efekt domina opisywany w literaturze przez Richarda E. Baldwina. Umowę ASEAN – Chiny sfinalizowano w 2007 roku, ASEAN – Japonia w 2008 roku, natomiast ASEAN – Republika Korei, ASEAN – Australia – Nowa Zelandia oraz ASEAN – Indie w 2010 roku. W kontekście aktywności w dziedzinie dyplomacji handlowej państw ASEAN wspomnieć ponadto należy o Porozumieniu o Partnerstwie Gospodarczym Nowej Ery Japonia – Singapur (New-Age Economic Partnership Agreement) oraz umowie Stany Zjednoczone – Singapur z 2004 roku. Ostatnie z wymienionych porozumień stanowiło punkt odniesienia dla toczących się równolegle negocjacji strony amerykańskiej z Filipinami, Indonezją, Malezją i Tajlandią. Ich ewentualne powodzenie mogłoby oznaczać ustanowienie amerykańskich standardów i reguł handlu w relacjach z partnerami z Azji Południowo-Wschodniej, co istotnie komplikowałoby rozmowy UE – ASEAN. Ponadto, jak już wyżej wspomniano, cztery kraje ASEAN przystąpiły do megaregionalnego porozumienia TPP (aktualnie CPTPP), równolegle prowadzone są negocjacje ws. bloku RCEP z udziałem wszystkich

negocjacji z ASEAN wiązało się z oczekiwaniem odnośnie do wpisania przyszłego FTA w wytyczne WTO w takich dziedzinach, jak przepływy inwestycyjne, zamówienia publiczne, prawa własności intelektualnej, reguły pochodzenia czy standardy sanitarne i fitosanitarne, w celu zabezpieczenia strategicznych interesów UE w tej części świata.

Reasumując, jak argumentował Khandekar [2014, s. 51], należy stwierdzić, że ASEAN jest wschodzącym graczem w polaryzującym się świecie, stając się podmiotem zaciętej rywalizacji potęg gospodarczych, takich jak Stany Zjednoczone, Chiny, Japonia oraz UE, zainteresowanych zabezpieczeniem własnych interesów politycznych i gospodarczych w regionie, włączając preferencyjny dostęp do dynamicznie rosnącego rynku zamieszkałego przez ponad 650 milionów ludzi.

Z punktu widzenia UE podjęcie rozmów w formacie region – region znajdowało uzasadnienie o tyle, iż z powodzeniem ścieżkę megaregionalizmu obrały m.in. Chiny, Japonia, Stany Zjednoczone oraz Australia. Z jednej strony partnerzy europejscy mieli świadomość rosnącego znaczenia gospodarczego i politycznego ASEAN i aktywności potęg regionalnych dążących do usankcjonowania porozumień handlowych z krajami Azji Południowo-Wschodniej, z drugiej strony – te ostatnie już u progu rozmów z UE demonstrowały wewnętrzną solidarność i jedność, co mogło tworzyć przesłankę dla prac nad porozumieniem megaregionalnym<sup>17</sup>. Andreosso-O’Callaghan i in. [2006, s. 121] dowodzili silnego zainteresowania partnerów azjatyckich, może z wykluczeniem najslabiej rozwiniętych państw członkowskich, takich jak Kambodża, Laos i Myanmar, zacieśnieniem relacji gospodarczych i politycznych z UE. Co więcej, negocjacje z partnerami europejskimi zdawały się budzić dużo mniej kontrowersji niż przykładowo ze Stanami Zjednoczonymi.

### **3. Fiasko megaregionalizmu handlowego w formacie region – region**

Niespełna rok po rozpoczęciu negocjacji w formacie region – region komisarz UE ds. handlu – Peter Mandelson – zasygnalizował potrzebę przyjęcia elastycznego podejścia do partnerów z ASEAN celem uzyskania zamierzonych rezultatów roz-

---

państw ASEAN oraz sześciu sygnatariuszy porozumień o wolnym handlu ASEAN Plus Jeden (szerzej o efekcie domina Baldwina: [Baldwin 1995, s. 45-46; Baldwin 2005, s. 158-166; Bobowski 2011, s. 29-41; Skulska 2012, s. 75]; szerzej o porozumieniach ASEAN Plus Jeden: [Bobowski 2017, s. 31-61].

<sup>17</sup> Doświadczenia ASEAN wskazują, iż kraje członkowskie zdolne były do porozumienia co do podjęcia negocjacji w formacie bloku z takimi partnerami, jak Chiny, Japonia, Indie czy MERCOSUR. Rozmowy z UE zainicjowano na szczeblu ministerialnym, przy czym w imieniu państw ASEAN występował delegat reprezentujący jeden z krajów, nie zaś sekretariat ASEAN. Idąc dalej, można dywagować, na ile porozumienia o wolnym handlu zawarte w formacie bilateralnym z Republiką Korei i Singapurem mogły służyć jako benchmark dla umowy UE – ASEAN, jako że nie ma na to empirycznych dowodów. Niewątpliwie jednak FTA podpisane z Singapurem, zatem jednym z krajów członkowskich ASEAN, stanowić mogło stosowny kontekst dla rozmów z pozostałymi partnerami z regionu.

mów. Wkrótce przedstawiciele KE zasugerowali odejście od formatu region – region na rzecz formatu region – kraj<sup>18</sup>. W 2009 roku RE przyznała KE mandat do negocjacji bilateralnych z poszczególnymi krajami Azji Południowo-Wschodniej; w rezultacie w 2010 roku przystąpiono do rozmów z Singapurem<sup>19</sup>. Intencją UE było uzyskanie możliwie najbardziej kompleksowej umowy obejmującej, obok kwestii obrotu towarowego, dziedziny handlu usługowego, praw własności intelektualnej, reguł pochodzenia, przepływów inwestycyjnych, zamówień publicznych, co w tamtych okolicznościach zdawało się niemożliwe w formacie region – region, zważywszy na silne zróżnicowanie państw ASEAN. Co więcej, uzyskanie wysokiej jakości bilateralnych porozumień o wolnym handlu z krajami Azji Południowo-Wschodniej dawało szansę na stworzenie pewnej przeciwwagi dla postępującej wewnątrzregionalnej ekspansji Chin<sup>20</sup>.

Za niepowodzenie rozmów megaregionalnych strona europejska winiła ASEAN, jako że w gronie państw członkowskich tego ugrupowania nasilały się rozbieżności w dziedzinie zagranicznej polityki handlowej<sup>21</sup>. Wymiana handlowa z UE angażowała tylko część krajów regionu, inspirując ich naturalne zaangażowanie w proces negocjacyjny, podczas gdy inne zdawały się tracić zainteresowanie rozmowami, nie dostrzegając własnych korzyści gospodarczych. Faktem jest bowiem, iż po 2007 roku wolumen obrotów handlowych z UE ulegał stopniowemu zmniejszeniu dla większości państw ASEAN przy jednoczesnym umocnieniu pozycji gospodarczej Chin oraz Stanów Zjednoczonych w regionie. Stabilizacja, ewentualnie trend spadkowy, w obrotach wzajemnych z partnerami UE rzutowały w naturalny sposób na priorytety i optykę poszczególnych państw członkowskich ASEAN w kwestiach polityki handlowej.

---

<sup>18</sup> W praktyce negocjacji region – region nigdy formalnie nie rozpoczęto, nie doszło nawet do przedłożenia stosownych propozycji stron w przedmiocie kształtu przyszłego porozumienia.

<sup>19</sup> Nie bez znaczenia dla strony europejskiej były ówczesne okoliczności kryzysu gospodarczego strefy euro, które generowały dodatkową presję na negocjatorów.

<sup>20</sup> Z punktu widzenia UE naturalną praktyką jest monitorowanie poczynań innych krajów, w tym treści zawieranych porozumień handlowych, celem uzyskania stosownego punktu odniesienia i wypracowania agendy negocjacji zabezpieczającej co najmniej porównywalne koncesje z tymi uzyskanymi przez Chiny, Japonię czy Stany Zjednoczone ze strony ASEAN. To, co okazało się problemem, to rozbieżne interesy potęg gospodarczych, takich jak Stany Zjednoczone i UE, w warstwie regulacyjnej, dotyczące chociażby praw własności intelektualnej czy oznakowania asortymentów rolnych. Przykładowo, o ile strona amerykańska opowiadała się za stosowaniem znaków towarowych (*trademarks*), o tyle strona europejska optowała za oznaczeniami geograficznymi (*geographical indications*). W rezultacie uzgodnienia poczynione w tej kwestii w formacie Stany Zjednoczone – ASEAN istotnie komplikowały prowadzone w dalszej kolejności negocjacje z UE w analogicznej kwestii.

<sup>21</sup> Prawdopodobnie na powodzenie formatu megaregionalnego nie miało bezpośredniego wpływu embargo nałożone przez UE na jedno z państw członkowskich ASEAN, tj. Myanmar, za łamanie praw człowieka, które na kilka miesięcy przed rozpoczęciem negocjacji w 2007 roku przedłużono na kolejne dwa lata. Faktem jest jednak, iż zarówno RE, jak i KE nie wystąpiły z oficjalnym żądaniem wykluczenia Myanmaru z negocjacji megaregionalnych, uczynił to natomiast Parlament Europejski (PE).



Reasumując, należy podkreślić, że niepowodzenie megaregionalizmu należało wiązać, z jednej strony, z niespójnością ASEAN jako bloku państw – strony negocjacji, z drugiej zaś – z koniecznością odstąpienia przez UE od bardziej ambitnych zapisów porozumienia o wolnym handlu w okolicznościach negocjacji region – region, niż miałyby to miejsce w przypadku rozmów bilateralnych z krajami regionu Azji Południowo-Wschodniej. Solidarność demonstrowana przez kraje ASEAN w rozmowach megaregionalnych mogła zatem usankcjonować sytuację, w której negocjacje sprowadzałyby się do poszukiwania najmniejszego wspólnego mianownika. Z drugiej strony strona europejska, przystępując do rozmów, nie była w pełni świadoma specyfiki ASEAN – dziesięć państw przystępujących do negocjacji jako blok okazało się bowiem dość istotnie różnić w takich kwestiach, jak pozataryfowe bariery handlowe, przepływy usługowe czy inwestycyjne, co stanowiło pochodną odmiennego poziomu rozwoju i wynikających z tego ambicji dotyczących samej umowy z UE. Odstąpienie w tych okolicznościach przez partnerów europejskich od formatu region – region na rzecz formatu region – kraj uznać można za przejaw pragmatyzmu. Niewątpliwie zatem to, co zaważyło na losach porozumienia UE – ASEAN, to z jednej strony wysokie ambicje UE wynikające z przesłanek strategicznych i gospodarczych, z drugiej zaś – wewnętrzna niespójność partnera, tj. ASEAN, w sygnalizowanych wyżej nietradycyjnych kwestiach objętych agendą negocjacji<sup>22</sup>.

#### 4. Zakończenie

Megaregionalne porozumienie o wolnym handlu UE – ASEAN zdawało się naturalną konsekwencją ponadtrzydziestoletniej współpracy instytucjonalnej obu ugrupowań. Tym bardziej zaskakujący jest fakt, iż po niespełna dwóch latach odstąpiono od negocjacji w formacie region – region na rzecz podejścia bilateralnego. Trudno jednak na tym etapie przyjąć, by zawierane porozumienia dwustronne mogły docelowo znaleźć przełożenie na kompleksowe porozumienie megaregionalne w przyszłości, jako że przesłanką obrania alternatywnej ścieżki w 2009 roku były daleko posunięte rozbieżności i poziom ambicji poszczególnych państw regionu w kwestii umowy handlowej z UE. To właśnie owe rozbieżności po stronie partnerów z Azji Południowo-Wschodniej, jak również brak świadomości partnerów europejskich co do istnienia takowych przyczyniły się do fiaska rozmów w formacie region – region.

Ponadto, zważywszy na wewnętrzne dysproporcje rozwojowe państw członkowskich ASEAN, uwarunkowania instytucjonalne, prawne i gospodarcze, for-

<sup>22</sup> Z drugiej strony powodzenie negocjacji w formatach ASEAN – Chiny, ASEAN – Japonia czy ASEAN – Republika Korei wynikało z co najmniej dwóch przesłanek, mianowicie umowy te nie były tak kompleksowe i ambitne jak ta projektowana przez UE, poza tym rozmowy w formacie region – kraj gwarantowały daleko posuniętą elastyczność i zindywidualizowane podejście do poszczególnych państw członkowskich ASEAN. Dla przykładu w przypadku umowy ASEAN – Chiny doszło *de facto* do zawarcia pakietu porozumień bilateralnych, przewidujących każdorazowo odmienną listę asortymentów wykluczonych z preferencji oraz indywidualny harmonogram redukcji obciążeń taryfowych.

sowanie porozumienia megaregionalnego pozbawiłoby stronę europejską szans na uzyskanie bardziej ambitnych, kompleksowych regulacji i koncesji w relacjach z lepiej rozwiniętymi krajami regionu, takimi jak Singapur czy Malezja, na rzecz poszukiwania najmniejszego wspólnego mianownika ze wszystkimi członkami ugrupowania.

Jednocześnie pamiętać należy, iż UE, przystępując do negocjacji megaregionalnych w 2007 roku, utwierdziła się w przekonaniu, iż ASEAN stanowi jednolity, solidarny blok państw, z którym można wypracować porozumienie handlowe dobrej jakości, obejmujące nie tylko kwestie obrotu towarowego, ale także obszary nietradycyjne, w celu zabezpieczenia własnych interesów strategicznych w tej części świata w obliczu nasilającej się konkurencji ze strony Chin, Stanów Zjednoczonych czy Japonii. Ścieżka bilateralna stanowiła prawdopodobnie jedyną opcję, dając partnerom europejskim szansę konfrontacji z interesami innych gospodarczych potęg na bazie wyższej jakości umów z wybranymi krajami Azji Południowo-Wschodniej dla poszukiwania subtelnej równowagi pomiędzy interesami ekonomicznymi i politycznymi.

Potencjalnie pełne wdrożenie Wspólnoty Gospodarczej ASEAN (ASEAN Economic Community, AEC), ukonstytuowanej w grudniu 2015 roku, przewidującej ustanowienie jednolitego rynku i bazy produkcyjnej, sprzyjać może konwergencji gospodarczej, instytucjonalnej, prawnej państw członkowskich i konsolidacji stanowisk w kwestii relacji handlowych z UE. To z kolei daje szansę na lepsze wykorzystanie zawartych już bilateralnych porozumień w formacie region – kraj, torując ścieżkę ku umowom dwustronnym z kolejnymi krajami ugrupowania, a docelowo – porozumieniu megaregionalnemu UE – ASEAN.

## Literatura

- Aggarwal V., Fogarty E., 2004, *Explaining Trends in EU Interregionalism*, [w:] Aggarwal V., Fogarty E. (red.), *European Union Trade Strategies: between Globalism and Regionalism*, Palgrave Macmillan, London.
- Andreosso-O'Callaghan B. i in., 2006, *A Qualitative Analysis of a Potential Free Trade Agreement between the European Union and ASEAN: a Report Prepared for the European Commission and EU-ASEAN Vision Group*, Brussels.
- Astuto M., 2010, *EU-ASEAN free trade agreement-negotiations*, ISPI Working Paper, No. 26, Milano.
- Baldwin R.E., 1995, *A Domino Theory of Regionalism*, [w:] *Expanding Membership of the European Union*, R.E. Baldwin, P. Haaparanta, J. Kiander (red.), Cambridge University Press, Cambridge.
- Baldwin R.E., 2005, *Asian Regionalism: Promises and Pitfalls*, [w:] *East Asian Economic Regionalism. Feasibilities and Challenges*, Ch.Y. Ahn, R.E. Baldwin, I. Cheong (red.), Springer, Dordrecht.
- Bobowski S., 2011, *Baldwin's „Domino Theory” of Regionalism – Its Sources and Implications for East Asian States*, [w:] *Faces of Competitiveness in Asia Pacific*, Research Papers of Wrocław University of Economics, no. 191, Publishing House of Wrocław University of Economics, Wrocław.

- Bobowski S., 2017, *ASEAN and Trade Regionalism. An Opportunity for Convergence or Threat of „Two Speeds”?*, [w:] *Eurasian Studies in Business and Economics*, vol. 5, Springer, Cham.
- Bobowski S., 2018, Trade Regionalism of Tomorrow. Entanglement of Mega-Regionals vs. WTO, [w:] *Eurasian Studies in Business and Economics*, vol. 8(2), Springer, Cham.
- Camroux D., 2006, *The rise and decline of the Asia-Europe Meeting (ASEM) asymmetric [sic!] bilateralism and the limitations of interregionalism*, Les Cahiers européens de Sciences Po, No. 4.
- Camroux D., 2010, *Interregionalism or merely a fourth-level game? An examination of the EU-ASEAN relationship*, East Asia, no. 27.
- Cuyvers L., 2007, *An EU-ASEAN free trade agreement: reflection on issues, priorities, strategies*, Centre for ASEAN Studies Discussion Paper, no. 53, Antwerp.
- Drezner D.W., 2007, *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Cambridge University Press, Princeton.
- Elgström O., Larsén M., 2010, *Free to trade? Commission autonomy in the Economic Partnership Agreement negotiations*, J Eur Public Policy, no. 17(2).
- Hettne B., Söderbaum F., 2005, *Civilian power or soft imperialism: the EU as a global actor and the role of interregionalism*, Eur Foreign Aff Rev, no. 10(4).
- International Monetary Fund, 2018, online: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/weorept.aspx> (04.03.2018).
- Khandekar G., 2014, *Mapping EU-ASEAN Relations*, FRIDE, Brussels.
- Lindberg L., Alvstam C.G., 2007, *The national element in regional trade agreements: the role of South-east Asian countries in ASEAN-EU trade*, ASEAN Econ Bull, no. 24(2).
- Meléndez-Ortiz R., 2014, *Mega-regionals: What is Going On?*, [w:] *Mega-Regional Trade Agreements: Game-Changers or Costly Distractions for the World Trading System?*, Global Agenda Council on Trade & Foreign Direct Investment, World Economic Forum, Geneva.
- Meunier S., 2007, *Managing globalization? The EU in international trade negotiations*, J Common Mark Stud, no. 45(4).
- Robles A.C., 2008, *An EU-ASEAN FTA: the EU's failures as an international actor*, Eur Foreign Aff Rev, no. 13.
- Roloff R., 2006, *Interregionalism in Theoretical Perspective: State of the Art.*, [w:] Hänggi H., Roloff R., Rüländ J. (red.), *Interregionalism and International Relations*, Cambridge University Press, New York.
- Skulska B., 2012, *Regionalizm ekonomiczny Azji Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- World Trade Organization, 2018, online: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regfac\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regfac_e.htm) (02.03.2018).