

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego »Łącząc Europę i Azję – elementy składowe strategii UE«”

[JOIN(2018) 31 final]

(2019/C 228/14)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 14.12.2018
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	26.2.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.3.2019
Sesja plenarna nr	542
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	133/2/1

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje publikację wspólnego komunikatu „Łącząc Europę i Azję – elementy składowe strategii UE”⁽¹⁾, przedstawionego przez Komisję wspólnie z Wysoką Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych w dniu 19 września 2018 r.

1.1.1. Inicjatywa ta pojawia się w najbardziej odpowiednim momencie. Ład światowy zmienia się w tempie najszybszym od prawie trzydziestu lat; powojenny system handlu międzynarodowego stoi w obliczu poważnego wyzwania, a punkt ciężkości światowej gospodarki przesuwa się na wschód w związku z wykładniczym wzrostem globalnej siły nabywczej krajów azjatyckich.

1.2. EKES uważa jednak, że komunikat stanowi zmarnowaną szansę. Z głębokim zaniepokojeniem odnotowuje szereg istotnych luk strategicznych. Nie odzwierciedlono w nim kluczowych realiów gospodarczych i geopolitycznych. Ambicje są raczej ograniczone i brakuje tak naprawdę przyszłościowej perspektywy. Nie skorzystano z okazji, aby przedstawić naprawdę pogłębioną wizję przyszłego rozwoju stosunków i łączności UE z Azją. W niewielkim stopniu oddano wielce zróżnicowany i kompleksowy charakter tej kwestii.

1.2.1. Nie ma planu działania ani jednoznacznych wskazówek dotyczących celów strategicznych UE – czy to o charakterze uzupełniającym czy konkurencyjnym.

1.2.2. EKES zastanawia się, dlaczego w tak ograniczonym stopniu – o ile w ogóle – wspomina się o wielu mających podstawowe znaczenie niedawnych wydarzeniach, które wpływają zarówno na UE, jak i na Azję. Na przykład:

- nie podjęto próby określenia ani zbadania żadnych istotnych wyzwań strategicznych, w obliczu których w przyszłości stanie Europa w swoich stosunkach z Azją,
- brakuje zachęty do azjatyckich inicjatyw w zakresie łączności bądź inwestycji skierowanych w całości lub części na Europę, a także analizy tych kwestii,
- nie ma odniesienia do głównych umów handlowych lub umów o partnerstwie gospodarczym między UE a wiodącymi krajami azjatyckimi, które już weszły w życie lub są nadal w fazie przygotowań; nie do pojęcia jest brak jakiegokolwiek odniesienia do niedawno przyjętej umowy o partnerstwie gospodarczym między UE a Japonią, która jest najważniejszym takim porozumieniem i weszła już w życie,
- w części dotyczącej łączności międzyludzkiej brakuje odniesienia do prowadzonych już dialogów społeczeństwa obywatelskiego między UE a Azją, a zwłaszcza do przewodnich organów monitorowania przez społeczeństwo obywatelskie utworzonych na mocy tych umów handlowych,

⁽¹⁾ JOIN(2018) 31 final.

- nie podjęto próby oceny potencjalnej roli społeczeństwa obywatelskiego – mimo jego aktywnej roli w zakresie monitorowania – szczególnie biorąc pod uwagę niewielkie tradycje w tym zakresie w Azji,
- nie próbuje się badać kwestii społecznych, choć często stanowią one kluczowy temat dla takich organów – chodzi tu np. o wdrażanie podstawowych konwencji MOP, promowanie równouprawnienia płci (cel zrównoważonego rozwoju nr 5) czy nawet prawa człowieka,
- brakuje jakiegokolwiek wzmianki o chińskiej inicjatywie „Jeden pas i jeden szlak”, mimo że inicjatywa ta jest nie tylko ukierunkowana na Europę, ale dotyczy również wszystkich krajów azjatyckich oraz zawiera propozycje na temat handlu, infrastruktury i wsparcia finansowego,
- nie bierze się pod uwagę możliwości w ramach inicjatywy „Jeden pas i jeden szlak” zaciągania dużych długów bez tworzenia wielu nowych miejsc pracy ani nie bada się potencjalnych strategicznych szans lub wyzwań dla Europy,
- jedynie mimochodem odniesiono się do strategii UE wobec Azji Środkowej i nie omówiono, w jaki sposób wpływają na nią rozgrywki polityczne w tym regionie z udziałem Chin, Rosji i wielu innych krajów, w tym Turcji, Iranu oraz Indii,
- brakuje odniesienia do ustanowionej przez Rosję Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej; nie dokonano także oceny tej organizacji, która obejmuje zarówno państwa europejskie, jak i kraje Azji Środkowej i wykazuje ambicje dalszej ekspansji,
- brakuje odniesienia do zarządzania popytem na energię i konkurencji o bogate zasoby węgłowodórów znajdujące się w Azji Środkowej – poza wzmianką o „wspieraniu łączności energetycznej między partnerami w Azji oraz łączności z tymi partnerami”,
- brakuje odniesienia do obecnych inicjatyw w zakresie łączności dotyczących transportu czy energetyki, takich jak międzyrządowa komisja ds. korytarza transportowego Europa-Kaukaz-Azja (TRACECA) ^(?),
- brakuje próby powiązania transportu i zapotrzebowania na infrastrukturę w regionie np. z celem zrównoważonego rozwoju nr 9 dotyczącym infrastruktury,
- podobnie w niewielkim stopniu nawiązano do wyzwań stojących zarówno przed UE, jak i Azją pod względem osiągnięcia celów wynikających z porozumienia paryskiego, zwłaszcza w zakresie zanieczyszczenia środowiska,
- brakuje wzmianki o rosnącym zagrożeniu konfliktem zbrojnym, w tym wykorzystaniu przestrzeni kosmicznej i technologii cyfrowej, oraz o potrzebie dialogu w tym zakresie z krajami azjatyckimi,
- brak informacji na temat tego, jak najlepiej współpracować z krajami azjatyckimi w celu wzmocnienia organizacji międzynarodowych, zwłaszcza WTO,
- jedynie mimochodem wspomniano o Indiach, mimo ich wielkości i potencjalnej siły – i tylko raz odniesiono się do Iranu, który w coraz większym stopniu występuje jako kluczowy gracz w szerzej zdefiniowanym regionie.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje nacisk położony w komunikacie na zrównoważoną, kompleksową łączność opartą na przepisach. Słusznie podkreśla się w nim, że istotne jest, by propagować „gospodarkę o obiegu zamkniętym, niski poziom emisji gazów cieplarnianych oraz przyszłość odporną na zmianę klimatu, aby zrealizować cele zrównoważonego rozwoju i cele określone w porozumieniu klimatycznym z Paryża”.

1.4. EKES uważa za niezbędne, aby UE formalnie zareagowała na koncepcję „Jeden pas i jeden szlak”.

1.4.1. Wiele osób oczekiwało, że omawiany komunikat będzie stanowił główny element odpowiedzi UE na tę inicjatywę, nie została ona jednak wspomniana. Pierwotnie nosiła ona miano „Ekonomicznego Pasa Jedwabnego Szlaku” w nawiązaniu do „Jedwabnego szlaku” – historycznej trasy łączącej Europę z Azją. UE zawarła już partnerstwo strategiczne z Chinami. „Jeden pas i jeden szlak” ma na celu budowę prawdziwych połączeń między Azją a Europą; komunikat jest o wiele mniej konkretny.

^(?) www.traceca-org.org/en/traceca/

1.4.2. EKES zwraca uwagę na szczególne powiązanie ustanowione przez Komisję Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego⁽³⁾ między koncepcją „Jeden pas i jeden szlak” a formatem „16 + 1” łączącym Chiny z 16 krajami Europy Środkowej i Wschodniej (w tym 11 państwami członkowskimi). W przywołanym sprawozdaniu wyrażono obawę, że chińskie zobowiązanie do zainwestowania 3 mld USD w infrastrukturę w tych krajach mogłoby spowodować wysokie zadłużenie odnośnych europejskich rządów w chińskich bankach państwowych, a zarazem stworzyć jedynie niewiele miejsc pracy w Europie. W komunikacie kładzie się duży nacisk na budżetową wykonalność oraz innowacyjne finansowanie, ignoruje się jednak wspomnianą obawę.

1.4.3. Komitet uważa, że zasadnicze znaczenie ma ustanowienie formalnego powiązania między „Jednym pasem i jednym szlakiem” a celami zrównoważonego rozwoju. W komunikacie na cele te zwrócono szczególną uwagę. Podczas niedawnych obrad Okrągłego Stołu UE-Chiny, w których uczestniczy zarówno EKES, jak i Chińska Rada Społeczno-Gospodarcza (chińska RSG), dwukrotnie zaaprobowano takie powiązanie.

1.4.4. „Jeden pas i jeden szlak” musi działać w obie strony. EKES zgadza się z Izbą Handlową UE w Chinach (EUCCC), że jej przyszłość zależy od równego przepływu handlu i inwestycji w obu kierunkach. Będzie to wymagało otwarcia rynków przez Chiny. Unijni przedsiębiorcy wyrazili także obawy, apelując o więcej informacji i większą przejrzystość, zanim będą mogli zaangażować się w projekty związane z „Jednym pasem i jednym szlakiem”. Obawy te są równie istotne w kontekście panazjatyckim.

1.5. EKES zdecydowanie zaleca przeznaczenie o wiele większych środków na stosunki UE z Azją, w której żyje – jak wskazuje ESDZ – do dwóch trzecich ubogich osób z całego świata. W porównaniu ze znacznie większą częścią unijnego budżetu przeznaczanego na rozwój, który trafia do Afryki i Ameryki Łacińskiej, zasoby przeznaczone dla wielu uboższych krajów azjatyckich są niewystarczające.

1.6. Komitet uważa, że Komisja Europejska powinna rozszerzyć gospodarcze instrumenty polityki zagranicznej i wspierać europejskie przedsiębiorstwa, zwłaszcza konsorcja – już istniejące w Afryce w ramach Programu InvestEU – by objęły swą działalnością Azję i inne regiony świata. Tego rodzaju wsparcie powinno być udzielane z poszanowaniem praw pracowniczych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia również w państwach trzecich otrzymujących inwestycje zagraniczne.

1.7. Rozdział poświęcony energetyce jest bardzo krótki. Komitet apeluje, aby wykorzystano dużą wiedzę fachową UE w celu pogłębienia współpracy na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej i pełnego spożytkowania źródeł odnawialnych. Zauważa również brak odniesienia do zmieniających się konkurencyjnych interesów dotyczących bogatych zasobów węglowodorów znajdujących się w Azji Środkowej, a także ubolewa, że nie wspomina się o wodzie – kolejnym niezmiernie ważnym, potencjalnie niebezpiecznym zasobie o fundamentalnym znaczeniu strategicznym.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwagi Komisji na temat łączności cyfrowej, a zwłaszcza apel, by UE wspierała „pokoje, bezpieczne i otwarte otoczenie technologii informacyjno-komunikacyjnych, jednocześnie eliminując zagrożenia dotyczące cyberbezpieczeństwa i chroniąc prawa i wolności człowieka w internecie, w tym zapewniając ochronę danych osobowych”. Jest jednak wysoce rozczarowujące, że nie wspomniano o tym, jak postępować wobec europejskich lub azjatyckich krajów, które mają do tych spraw bardzo odmienne podejście.

1.9. EKES z zaskoczeniem przyjmuje postulat, że UE „powinna pracować na rzecz połączenia dobrze rozwiniętych ram transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) z sieciami w Azji”. Ponawia swoje zalecenie z 2011 r.⁽⁴⁾, by proponowane przez Chiny i UE korytarze transportowe zostały w pełni dostosowane, przede wszystkim w ramach infrastruktury kolejowej tam, gdzie to możliwe.

1.9.1. EKES przypomina także swoje zalecenie z 2015 r., aby UE włożyła więcej wysiłku w uzyskanie rezultatów z prac TRACECA „w celu przyspieszenia rozwoju zrównoważonego łańcucha infrastruktury, zapewniającego transport multimodalny (zwłaszcza infrastrukturę kolejową i drogową) poprzez połączenie korytarza z transeuropejską siecią transportową (TEN)”.

2. Kontekst: znaczenie Azji dla UE

2.1. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że wskazano go jako jednego z odbiorców komunikatu „Łącząc Europę i Azję – elementy składowe strategii UE”, wydane niedługo przed 12. szczytem ASEM⁽⁵⁾, który miał miejsce w Brukseli w październiku 2018 r.

2.2. Inicjatywa ustanowienia strategii na rzecz łączności między Europą i Azją pojawia się w bardzo odpowiednim momencie. Świat przechodzi fundamentalną zmianę strukturalną. Wzrost siły gospodarczej i nabywczej Wschodu nabiera tempa; światowy ład handlowy stoi w obliczu najpoważniejszego wyzwania w historii w związku z nałożeniem przez administrację USA jednostronnych cel przywozowych i problemem, jaki stanowi to dla WTO; UE boryka się z bezprecedensowym wyzwaniem wewnętrznym, zaś poważne zmiany wewnętrzne zachodzą też w wielu krajach (np. w Zjednoczonym Królestwie i Turcji), inne zaś, takie jak Rosja i Iran, dążą do wzmocnienia swojej pozycji.

⁽³⁾ PE 2017/2274(INI), 11 lipca 2018 r.

⁽⁴⁾ Opinie EKES-u „Przegląd strategii UE-Azja Środkowa: wkład społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 1) oraz „Rola UE i jej stosunki z Azją Środkową oraz udział społeczeństwa obywatelskiego” (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 49).

⁽⁵⁾ Szczyt Azja-Europa, z udziałem 30 krajów europejskich i 21 azjatyckich.

2.2.1. Łączność między Europą a Azją istnieje od tysiącleci. Przed odkryciem drogi morskiej w 1497 r. odbywała się ona głównie trasą znaną jako Jedwabny Szlak. Droga ta nie służyła wyłącznie handlowi; odbywał się na niej przepływ towarów, ludzi i idei – od wzajemnych oddziaływań kulturalnych, medycznych i religijnych po dostęp do kluczowych zasobów oraz innowacji technologicznych. Z Azji drogi na zachód prowadziły także do Afryki, tak jak przewiduje dziś chińska koncepcja „Jeden pas i jeden szlak”.

2.3. Do dziesięciu głównych partnerów handlowych UE zaliczają się cztery ważne kraje azjatyckie, tj. Chiny, Japonia, Korea Południowa i Indie. Do trzydziestki najważniejszych partnerów należy kolejnych siedem krajów azjatyckich. Spośród nich UE wynegocjowała już ważne umowy o wolnym handlu (FTA) lub umowy o partnerstwie gospodarczym (EPA) z Republiką Korei (nr 8, weszła w życie w 2011 r.), z Japonią (nr 6, weszła w życie ostatnio) oraz z Singapurem (nr 14) i Wietnamem (nr 19), w przypadku których należy jeszcze uzyskać zgodę PE. Obecnie trwają lub przeciągają się negocjacje UE w sprawie umów FTA z Indonezją (nr 29), Malezją (nr 21) oraz Tajlandią (nr 24), a także innymi krajami ASEAN.

2.3.1. Każda z podpisanych umów FTA lub EPA zawiera rygorystycznie sformułowany rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju, przewidujący aktywną rolę społeczeństwa obywatelskiego w zakresie monitorowania, w co z kolei silnie zaangażowany jest EKES (kwestię tę omówiono szeroko w niedawnych opiniach EKES-u⁽⁶⁾). Osobne umowy w sprawie ochrony inwestycji (IPA) podpisano z Singapurem i Wietnamem, porozumienia w tej dziedzinie nie osiągnięto natomiast jeszcze z Japonią.

2.3.2. Z kolei negocjacje z Chinami (nr 2) w sprawie kompleksowej, samodzielnej umowy inwestycyjnej rozpoczęły się w 2013 r., lecz postępują powoli: wkrótce ma się rozpocząć ich 20. runda. Natomiast negocjacje w sprawie umowy o wolnym handlu z Indiami (nr 9), rozpoczęte w 2007 r., przeciągają się od 2013 r.

2.3.3. EKES z dużym zaskoczeniem stwierdza, że w komunikacie brakuje jakiegokolwiek odniesienia do tych umów i negocjacji.

2.4. Azję zamieszkuje około 60 % ludności świata. Kontynent ten odpowiada za około 35 % wywozu z UE oraz 45 % przywozu. Oprócz uprzemysłowionych partnerów o wysokich dochodach oraz dynamicznych wschodzących gospodarek Azja „jest także domem dla dwóch trzecich ubogich osób z całego świata”, jak zaznaczono na stronie internetowej ESDZ⁽⁷⁾. Stwierdza się tam, że „współpraca rozwojowa w związku z tym zajmuje ważne miejsce w unijnej agendzie” w stosunku do Azji (przeznaczonych jest na nią ponad 5 mld EUR), a ponadto, że „wspólnie wprowadzane w życie są polityki dotyczące powszechnych wyzwań, takich jak zmiana klimatu, zrównoważony rozwój, bezpieczeństwo i stabilność, sprawowanie rządów i prawa człowieka, a także zapobieganie klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka oraz reagowanie na nie”. Kwoty przeznaczone dla Afryki i Ameryki Łacińskiej są jednak stosunkowo znacznie większe.

2.5. Azja obejmuje ogromną różnorodność narodów i kultur: nie ma rozwiązań odpowiednich dla wszystkich. Nigdy nie może być ona lustrzanym odbiciem UE. Prawa człowieka i podejście do kwestii społecznych bardzo się różni w krajach azjatyckich. Poza dynamicznymi gospodarkami Azji Wschodniej i Indii (gdzie rozwój gospodarczy jak dotąd nie spełnił jeszcze pokładanych w nim nadziei), kraje tego kontynentu są wysoce zróżnicowane. Nawet do Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) należą państwa tak różne, jak z jednej strony Singapur, a z drugiej zaliczane do krajów najsłabiej rozwiniętych Mjanma/Birma, Laos i Kambodża.

2.6. Ostatnio Komitet z kolei wydał kilka opinii dotyczących Azji, zwłaszcza unijnych negocjacji w sprawie handlu i inwestycji, a także dwie opinie w sprawie Azji Środkowej⁽⁸⁾ – drugą w 2015 r. na wniosek ówczesnej prezydencji lotewskiej.

3. Uwagi ogólne: elementy składowe?

3.1. Mile widziany jest położony w komunikacie nacisk na zrównoważoną, kompleksową łączność opartą na przepisach, choć perspektywa ta jest dość ogólna. Obejmuje to ochronę środowiska, bezpieczeństwo, a także prawa socjalne i prawa jednostki, wraz z potrzebą uczciwej i przejrzystej konkurencji. W komunikacie zaznacza się także, jak ważne jest, by propagować „gospodarkę o obiegu zamkniętym, niski poziom emisji gazów cieplarnianych oraz przyszłość odporną na zmianę klimatu, aby zrealizować cele zrównoważonego rozwoju i cele określone w porozumieniu klimatycznym z Paryża”.

3.2. EKES byłby głęboko zaniepokojony, gdyby w komunikacie nie stwierdzono tego wszystkiego wyraźnie, zwłaszcza że te kluczowe zagadnienia są nieustannie podkreślane i rozwijane od czasu wydanego w 2006 r. komunikatu Komisji dotyczącego handlu zatytułowanego „Globalny wymiar Europy”. Miał on na celu zagwarantowanie, aby korzyści z liberalizacji handlu oraz wartości europejskie docierały do obywateli. „Dążąc do sprawiedliwości społecznej i spójności na własnym terenie, powinniśmy również propagować nasze wartości, w tym normy społeczne i ochrony środowiska oraz różnorodność kulturową, na całym świecie”⁽⁹⁾. Zagadnienia te omówiono szerzej w komunikacie z 2015 r. zatytułowanym „Handel z korzyścią dla wszystkich”⁽¹⁰⁾.

⁽⁶⁾ W tym opinii (i) „Rola wewnętrznych grup doradczych w monitorowaniu wdrażania umów o wolnym handlu”, (ii) „Handel z korzyścią dla wszystkich – w kierunku bardziej odpowiedzialnej polityki handlowej i inwestycyjnej” (Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 123) oraz (iii) „Rozdziały dotyczące handlu i zrównoważonego rozwoju w umowach UE o wolnym handlu” (Dz.U. C 227 z 28.6.2018, s. 27).

⁽⁷⁾ https://eeas.europa.eu/regions/asia/334/asia_en

⁽⁸⁾ Zob. przypis 4.

⁽⁹⁾ COM(2006) 567 final, pkt 3.1. ppkt (iii).

⁽¹⁰⁾ COM(2015) 497 final.

3.3. W związku z tym zdecydowanie popieramy przesłankę leżącą u podstaw wspólnego komunikatu, która ma wymowę napominającą. Mimo to wydaje się, że w dużej mierze pominięto wiele niedawnych wydarzeń w Azji, w szczególności takich, które z czasem mogą zaowocować strategicznymi wyzwaniami dla samej Europy. Mowa tu o szerokim wachlarzu zmian – od ogłoszenia koncepcji „Jeden pas i jeden szlak” i utworzenia Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SOW) po wzmocnione wzajemne połączenia między Rosją, Chinami, Azją Środkową, Turcją, Iranem, a nawet Indiami, zwłaszcza w dziedzinach energetyki i transportu.

3.3.1. Jest wysoce rozczarowujące, że nie skorzystano z okazji, aby przedstawić pogłębioną wizję przyszłego rozwoju stosunków i łączności UE z Azją. Nie zbadano, czego kraje azjatyckie mogą z kolei oczekiwać od UE: inwestycji, dostępu do rynków, pomocy w budowaniu zdolności? Dokument sprawia raczej wrażenie listy „elementów składowych”, które są już na miejscu, zamiast określać aspiracje do tego, co UE chciałaby zbudować – w sposób pozytywny – na przyszłość. Wydaje się, że w dokumencie brak świeżego, wychodzącego poza schematy myślenia o przyszłości.

Być może nigdy nie było to celem wspólnego komunikatu, niemniej zdaniem Komitetu stracono wiele ważnych okazji, o czym wspomniano szczegółowo wyżej.

4. Łączność

4.1. Głównym tematem komunikatu jest łączność. Wynika to z definicji przyjętej na posiedzeniu ministrów ASEM w listopadzie 2017 r. Mimo że komunikat przeznaczony był na szczyt z 2018 r., nie omawia się w nim dialogu ASEM. Łączność obejmuje tutaj bardzo szeroki zakres zagadnień, podzielonych na sześć odrębnych obszarów. Należą do nich infrastruktura kolejowa, drogowa, lotnicza i morska, infrastruktura energetyczna (elektryczność, gaz), ICT, sztuczna inteligencja i inteligentne sieci, stosunki handlowe i inwestycyjne, a także kluczowy wymiar stosunków międzyludzkich.

4.2. Do „zrównoważonej łączności” w komunikacie dodano „wykonalność z finansowego punktu widzenia”, poszerzoną dalej o „międzynarodowe partnerstwa w obszarze finansowania” i dogłębnie je omówiono. W komunikacie jest wprawdzie mowa o Azjatyckim Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB), instytucji budzącej dezaprobatę USA, brakuje jednak odniesienia do obaw zgłoszonych przez PE ⁽¹⁾, który uważa, że chińska „Inicjatywa 16 + 1” może doprowadzić do powstania wysokiego zadłużenia przy niewielkiej liczbie miejsc pracy w Europie, przy czym efekty te byłyby odczuwalne również poza granicami UE. Obawy PE związane są z zapowiedzią Chin, że zainwestują 3 mld USD w infrastrukturę w 16 krajach europejskich. Parlament zaznaczył, że „nie można pozwolić, aby zamówienia związane z tą koncepcją były udzielane w ramach nieprzejrzystych procedur przetargowych”.

4.2.1. PE zaapelował również do państw członkowskich o zadbanie, „aby nie narażano na szwank interesów narodowych i europejskich w zamian za krótkoterminowe wsparcie finansowe”. Ta ogólna obawa znajduje odzwierciedlenie we wniosku dotyczącym ustanowienia ram monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej ⁽²⁾.

4.2.2. Komitet zauważa, że o ile w przypadku Afryki istnieją unijne instrumenty wsparcia skierowane do europejskich przedsiębiorstw i konsorcjów, to brakuje ich w przypadku połączeń między Europą a Azją. Komitet jest zdania, że Komisja musi obecnie rozszerzyć tę politykę na Afrykę, a także rozszerzyć Program InvestEU, tak by obejmował on ryzyko inwestycyjne zarówno w Azji, jak i w innych częściach świata, chociażby ze względu na to, że wspomniany brak wsparcia stawia europejskie przedsiębiorstwa w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z firmami chińskimi wspieranymi w ramach inicjatywy „Jeden pas i jeden szlak”. Tego rodzaju wsparcie powinno być udzielane z poszanowaniem praw pracowniczych w ramach postępowań o udzielenie zamówienia również w państwach trzecich otrzymujących inwestycje zagraniczne.

4.3. „Kompleksowa łączność” z kolei obejmuje transport oraz łączność cyfrową i energetyczną. Odnośnie do łączności cyfrowej w sekcji 3.2 komunikatu mowa o połączeniach w ramach sieci dużej przepustowości, powszechnym i przystępnym cenowo dostępie do internetu oraz o tym, że należy propagować „pokojowe, bezpieczne i otwarte otoczenie technologii informacyjno-komunikacyjnych, jednocześnie eliminując zagrożenia dotyczące cyberbezpieczeństwa i chroniąc prawa i wolności człowieka w internecie, w tym zapewniając ochronę danych osobowych”. Nie wspomniano jednak nic o tym, jak postępować wobec krajów, które mają do tych spraw bardzo odmienne podejście.

4.4. W kwestii transportu w komunikacie zauważa się, że 70 % handlu odbywa się drogą morską, a 25 % powietrzną, co jest nieuniknione, biorąc pod uwagę odległości do pokonania. Odnotowujemy jednak, że w zagadnieniu formalności celnych najwyraźniej nie uwzględniono umowy o ułatwieniach w handlu WTO, która weszła w życie w lutym 2017 r.

4.4.1. W komunikacie dostrzega się, że potencjał wzrostu w dziedzinie transportu jest znaczny, zaznaczając, że „transport kolejowy ma nadal stosunkowo marginalny udział”. Transport morski jest o wiele bardziej odpowiedni dla wielu krajów azjatyckich, a statek może zabrać nawet do 200 razy więcej kontenerów niż pociąg. Transport morski jest jednak zjawiskiem globalnym, a nie azjatyckim. Dodaje się, że „transport drogowy jest zazwyczaj odpowiednim rozwiązaniem w przypadku średnich odległości [...] oraz jako drugorzędna sieć transportowa”. Dlaczego jednak nie ma wzmianki o międzyrządowej komisji ds. korytarza transportowego Europa-Kaukaz-Azja (IGC TRACECA) ⁽³⁾?

⁽¹⁾ Zob. przypis 3.

⁽²⁾ COM(2017) 487 final.

⁽³⁾ Zob. przypis 2.

4.4.2. Jednym z głównych zaleceń zawartych w opinii EKES-u w sprawie Azji Środkowej z 2015 r. ⁽¹⁴⁾ była sugestia, aby UE włożyła więcej wysiłku w uzyskanie rezultatów z prac TRACECA „w celu przyspieszenia rozwoju zrównoważonego łańcucha infrastruktury, zapewniającego transport multimodalny (zwłaszcza infrastrukturę kolejową i drogową) poprzez połączenie korytarza z transeuropejską siecią transportową (TEN)”.

4.4.3. Komitet zaznaczył, że „dla UE TRACECA jest wciąż istotną inicjatywą. Jest to program międzynarodowy wzmacniający stosunki gospodarcze, handel i transport z basenu Morza Czarnego do Kaukazu Południowego i Azji Środkowej w oparciu o istniejące systemy transportu dzięki woli politycznej i wspólnym aspiracjom trzynastu państw będących członkami programu”. Jeżeli w tym obszarze istnieją problemy związane z korupcją, należy się nimi bezpośrednio zająć.

4.4.4. Komitet wyraża zaskoczenie, że ograniczono się jedynie do propozycji, zgodnie z którą UE „powinna pracować na rzecz połączenia dobrze rozwiniętych ram transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) z sieciami w Azji”. W opinii z 2015 r. ponowił swoje „zalecenie z 2011 r., by proponowane przez UE korytarze transportowe zostały w pełni dostosowane, jeżeli to możliwe, przede wszystkim w ramach infrastruktury kolejowej”. Ponownie przypomina o tym w 2019 r.

4.4.5. We wspomnianej opinii zauważono również, że „budowa nowoczesnej i interoperacyjnej infrastruktury drogowej i strategicznej infrastruktury kolejowej wzdłuż Jedwabnego Szlaku leży w interesie Chin, UE i Rosji. Pomyślnie włączenie tego regionu za pomocą nowoczesnej i niezawodnej infrastruktury powinno zapewnić możliwość nie tylko większej gospodarczej integracji regionalnej, lecz również mobilności ludzi i wymiany wielokulturowej, stwarzając tym samym lepsze warunki do wzmocnienia praworządności i demokracji”. Biorąc pod uwagę 9. cel zrównoważonego rozwoju (Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność), zadanie to staje się jeszcze pilniejsze.

4.4.6. Ubolewamy również, że nie wspomniano w ogóle o przedłużeniu połączeń kolejowych i drogowych w kierunku Indii i Azji Południowo-Wschodniej, mimo znacznej rozbudowy dróg w Azji Środkowej i Iranie w ostatnim okresie. Kluczowym czynnikiem może być tutaj wycofanie się USA z porozumienia jądrowego z Iranem ⁽¹⁵⁾.

4.5. Sekcja poświęcona łączności energetycznej (3.3) jest bardzo krótka. EKES zalecał poprzednio, aby „podstawą podejścia UE do znacznych zasobów energii w Azji Środkowej były względy praktyczne i gospodarcze. UE słusznie uczestniczy w rozwoju sektora energetycznego w tych krajach, zwłaszcza dlatego, że ich rezerwy oferują Europie dodatkowe i uzupełniające (zamiast alternatywnych) źródła energii, których wykorzystanie komplikują jednak kwestie tranzytu i transportu. Istotne będzie jednak unikanie jakichkolwiek nieporozumień z Chinami z uwagi na wspólne zainteresowanie zwiększeniem dostaw energii z Azji Środkowej”.

4.5.1. EKES powtarza swoje zalecenie, „by wykorzystano dużą wiedzę fachową UE w celu pogłębienia współpracy na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej i spożytkowania źródeł odnawialnych, gdyż region ma spory, dotychczas niewykorzystany potencjał”.

4.5.2. Komitet z zaskoczeniem odnotowuje brak wzmianki o wodzie, mimo że jest ona zasobem o żywotnym znaczeniu dla dużej części Azji i może być realnym zarzewiem konfliktu. Gospodarka wodna, podobnie jak zrównoważenie środowiskowe, ma podstawowe znaczenie – zwłaszcza kwestie oszczędnego gospodarowania wodą i marnowania wody.

4.5.3. Zmiana klimatu doprowadzi do większych niedoborów wody. Już obecnie możliwy jest konflikt w Azji Środkowej między tymi krajami, które mają wodę, ale nie posiadają poważnych zasobów węgłowodorów, a tymi, które mają ropę naftową i gaz ziemny, ale nie mają wody. Potencjalne pogorszenie stanu głównych rzek, takich jak Mekong, pozostaje poważnym problemem, a topnienie „trzeciego bieguna” – pokrywy lodowej w Himalajach – może również stanowić szczególne wyzwanie.

5. Inicjatywa „Jeden pas i jeden szlak” oraz szerszy kontekst stosunków UE–Azja

5.1. Nie tylko EKES jest zaskoczony brakiem wzmianki o koncepcji „Jeden pas i jeden szlak” w komunikacie: wielu spodziewało się, że będzie to kluczowy element europejskiej odpowiedzi.

5.1.1. Kiedy przewodniczący Xi zaprezentował ją po raz pierwszy w 2013 r. w Astanie, koncepcja ta nosiła miano „Ekonomicznego Pasa Jedwabnego Szlaku” w nawiązaniu do „Jedwabnego szlaku”, historycznej trasy łączącej Europę z Azją.

5.1.2. Początkowo inicjatywę poparto kwotą 16,3 mld USD, która obecnie jest o wiele większa; zaoferowano więc realne fundusze. Celem inicjatywy była nie tylko budowa ściślejszych więzi z Europą. Była to także część szerszej wizji rozwoju współpracy regionalnej między Chinami a innymi krajami Azji, a także Afryki, z myślą o wzmocnieniu łączności regionalnej, pogłębieniu stosunków handlowych i gospodarczych oraz rozwijaniu kontaktów międzyludzkich. Obecnie zmierza ona do rozbudowy handlu morskiego i lądowego oraz infrastruktury z udziałem ponad 70 krajów. Dochodzą do tego inwestycje, działania rozwojowe, finansowanie i łączność międzyludzka – wyraźny znak, że Chiny pragną odgrywać ważniejszą rolę w skali światowej, chociaż wiele państw (w tym Indie i Japonia) żywi obawy w związku ze zobowiązaniami politycznymi i finansowymi, jakie mogą z tego wynikać.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹⁵⁾ Wspólny kompleksowy plan działania z 2015 r., podpisany z Iranem.

5.1.3. Komitet uważa za niezbędne, aby UE formalnie zareagowała na koncepcję „Jeden pas i jeden szlak”. Strategiczne partnerstwo UE–Chiny jest ważne. Omawiana koncepcja przewiduje stworzenie rzeczywistej infrastruktury oraz połączeń transportowych i więzi handlowych, komunikat natomiast jest o wiele mniej konkretny. Czy UE chce, aby w przyszłości drogi prowadziły do Pekinu a nie do Rzymu?

5.2. „Jeden pas i jeden szlak” to kluczowy czynnik dla łączności UE–Azja. Nawiązano już do obaw wyrażonych przez PE. Z kolei Izba Handlowa UE w Chinach podkreśliła, że „Jeden pas i jeden szlak” musi działać w obie strony, stwierdzając, że jego przyszłość „zależy od równego przepływu handlu i inwestycji w obu kierunkach, co będzie wymagać od Chin otwarcia rynków”.

5.2.1. Izba uważa, że sukces tej inicjatywy będzie „w dużej mierze uwarunkowany otwartymi rynkami, zrównoważonym handlem, przejrzystością i wzajemnością”. Zaznacza również, że w Azji, tak samo jak w innych miejscach, potrzebna jest solidna infrastruktura, i stwierdza, że „ulepszona łączność może wносить istotny wkład we wzrost gospodarczy, a zatem takie podejście jest w interesie wszystkich uczestników tego ambitnego projektu”. Izba apeluje o wprowadzenie „przejrzystych procesów zamówień publicznych”, które „umożliwią europejskim i chińskim przedsiębiorstwom, a zwłaszcza przedsiębiorstwom prywatnym, konkurowanie na równych warunkach, aby zamówienia trafiały do tych, których oferta jest najlepsza. Inne postępowanie doprowadzi prawdopodobnie do marotrawstwa funduszy i nieudanych projektów” ⁽¹⁶⁾.

5.2.2. W komunikacie (sekcja 5.3) jest również mowa o „równych szansach dla przedsiębiorstw”. Unijny sektor biznesu wyraził obawy, apelując o większą przejrzystość i silniejsze zaangażowanie przedsiębiorstw na wcześniejszym etapie projektów „Jednego pasa i jednego szlaku”, aby umożliwić analizę due diligence, ocenę komercyjnej zasadności oraz zapewnić, by obowiązywały również gospodarka rynkowa oparta na zasadach oraz niedyskryminujące zamówienia publiczne.

5.3. W komunikacie na cele te zwrócono szczególną uwagę. Komitet sądzi, że zasadnicze znaczenie ma ustanowienie formalnego powiązania między celami zrównoważonego rozwoju a „Jednym pasem i jednym szlakiem”. We wspólnym oświadczeniu Okrągłego Stołu UE–Chiny z 2017 r. ⁽¹⁷⁾ „podkreśla się, że wprowadzenie w życie »Jednego pasa i jednego szlaku« powinno przyczynić się do realizacji Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 oraz jej celów zrównoważonego rozwoju, a także do wdrożenia porozumienia klimatycznego z Paryża”.

5.3.1. We wspólnym oświadczeniu z 2018 r. ⁽¹⁸⁾ stwierdzono ponadto – odnośnie do istotnych inicjatyw infrastrukturalnych – że „UE i ChRL, jako ważni partnerzy handlowi i inwestycyjni, powinny nadal dostosowywać rozwój i wdrażanie istotnych inicjatyw oraz pogłębiać współpracę w zakresie handlu, ułatwiania inwestycji, handlu elektronicznego, łączności, infrastruktury, IT, energii, łączności międzyludzkiej oraz w innych dziedzinach”. Nadmieniono ponadto, że władze po obu stronach powinny „zapewnić, aby wszystkie wspólne projekty były budżetowo i środowiskowo zrównoważone i przyczyniały się w ten sposób do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju”. Zaznaczono, że „zarówno w Agendzie 2030 jak i w porozumieniu paryskim zwraca się uwagę na istniejące zapotrzebowanie na globalną infrastrukturę oraz stwierdza się, że w kontekście »Jednego pasa i jednego szlaku« oraz strategii na rzecz łączności między Europą i Azją należy brać pod uwagę wszystkie cele zrównoważonego rozwoju”.

5.3.2. Według konkluzji okrągłego stołu, „aby duże projekty były korzystne dla obu stron, muszą być realizowane z myślą o obopólnych korzyściach, cechować się przejrzystością, interoperacyjnością, wzajemnością i zrównoważonością, być oparte na konsultacjach, wnoszonym wkładzie i wspólnych osiągnięciach”.

5.4. Jeśli chodzi o dalsze rozważania na temat połączeń UE–Azja, oczywiste jest, że wiele kwestii istotnych dla inicjatywy „Jeden pas i jeden szlak” ma znacznie szerszy kontekst. Na przykład w komunikacie kładzie się nacisk na cele zrównoważonego rozwoju, jednak nie pogłębiono tego tematu. Najważniejsze cele zrównoważonego rozwoju – nie tylko dotyczące inicjatywy „Jeden pas i jeden szlak”, ale również łączności panazjatyckiej – obejmują:

- cel 6 (Czysta woda i warunki sanitarne),
- cel 7 (Zapewnić wszystkim dostęp do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie),
- cel 9 (Budować stabilną infrastrukturę, promować zrównoważone uprzemysłowienie oraz wspierać innowacyjność),
- cel 8 (Promować stabilny, zrównoważony i inkluzyjny wzrost gospodarczy, zatrudnienie oraz godną pracę dla wszystkich ludzi) oraz
- cel 14 (Chronić oceany, morza i zasoby morskie oraz wykorzystywać je w sposób zrównoważony).

5.4.1. Pod uwagę należy wziąć również wiele innych celów zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza cel 5 (równość płci), cel 11 (Zrównoważone miasta i społeczności), cel 12 (Zapewnić wzorce zrównoważonej konsumpcji i produkcji) i cel 15 (Zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczanie pustynnienia, powstrzymanie i odwrócenie procesu degradacji gleby oraz powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej).

⁽¹⁶⁾ Jak ponownie stwierdzono dnia 27 maja 2017 r.

⁽¹⁷⁾ 15. Okrągły Stół UE–Chiny.

⁽¹⁸⁾ 16. Okrągły Stół UE–Chiny.

5.5. W komunikacie słusznie kładzie się silny nacisk na „łączność opartą na przepisach”. Pod tym względem WTO ma do odegrania istotną rolę, obecnie zagrożoną przez amerykańską administrację Donalda Trumpa. Kluczowym zadaniem WTO jest propagowanie przejrzystości w handlu międzynarodowym, zwłaszcza przez system „wzajemnej oceny”, w ramach którego regularnie monitorowane są praktyki handlowe członków. WTO to właściwe forum dla dyskusji nad obawami takimi jak te, które zgłaszają USA w odniesieniu do Chin (np. dumping i ukryte dotacje).

5.5.1. W związku z tym i z uwagi na wiele innych względów geopolitycznych oraz gwałtowny wzrost handlu w wielu krajach azjatyckich, poparcie dla WTO będzie silne, a państwa azjatyckie szeroko wesprą UE w jej dążeniach do obrony WTO, jej roli i kluczowych działań.

5.5.2. Jedno z konkretnych zadań w ramach 17. celu zrównoważonego rozwoju (Ożywić globalne partnerstwo na rzecz zrównoważonego rozwoju) dotyczy „powszechnego, opartego na zasadach, otwartego, niedyskryminującego i sprawiedliwego wielostronnego systemu handlowego w ramach Światowej Organizacji Handlu”. W deklaracji ministerialnej WTO z Nairobi⁽¹⁹⁾ wyraźnie zaznaczono, że handel międzynarodowy może odegrać rolę w osiągnięciu zrównoważonego, dynamicznego i zbilansowanego wzrostu korzystnego dla wszystkich, a także podkreślono, że byłoby to znacznie trudniejsze bez skutecznego wielostronnego mechanizmu handlowego.

6. Wzmocnienie pozycji społeczeństwa obywatelskiego

6.1. Jak wspomniano, od 2011 r. każda z podpisanych przez UE umów FTA lub EPA zawiera rygorystycznie sformułowany rozdział dotyczący handlu i zrównoważonego rozwoju, przewidujący aktywną rolę społeczeństwa obywatelskiego w zakresie monitorowania.

6.1.1. Niemniej w Azji rola i koncepcja społeczeństwa obywatelskiego wyraźnie różnią się od tych znanych z Europy i innych części świata. Ustanowienie skutecznego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego na mocy umowy FTA z Koreą, choć trwało długo, okazało się udanym przedsięwzięciem. Trwają obecnie starania o utworzenie podobnego mechanizmu w stosunkach między UE a Japonią na podstawie długoletnich i owocnych kontaktów. Ani w przypadku Singapuru, ani w przypadku Wietnamu nie ma żadnego mechanizmu, na którym można by się wzorować po ratyfikacji. Kolejne działania będą obejmować inne kraje ASEAN, zwłaszcza Indonezję. Mimo że jest to przewodni element łączności UE ze społeczeństwem obywatelskim w Azji, w komunikacie nie wspomina się nic na ten temat.

6.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje uwzględnienie w komunikacie koncepcji łączności międzyludzkiej. Dotyczy to w szczególności „łączności i mobilności wśród studentów, pracowników naukowych i naukowców” (sekcja 3.4), która ma „kluczowe znaczenie dla wzajemnego zrozumienia i wzrostu gospodarczego”, a także zwrócenia uwagi na program „Erasmus” i „działanie Maria Skłodowska-Curie”. Większość kontaktów międzyludzkich powstaje w wyniku handlu, turystyki lub sportu, choć UE ustanowiła również szereg inicjatyw w zakresie dialogu z Chinami, Indiami i innymi krajami.

6.2.1. Szczególnie ważne jest zaangażowanie młodzieży, zwłaszcza przez programy edukacji i wymiany. Kluczowe znaczenie ma zmieniony, cieszący się dużym zainteresowaniem unijny program „Erasmus+”. Pomaga on wzmacniać więzi edukacyjne i mobilność na szczeblu szkolnictwa wyższego, czemu powinny towarzyszyć ułatwienia wizowe i zniesienie opłat dla najzdolniejszych studentów. Jednakże ma on charakter globalny i biorąc pod uwagę różnorodność w Azji, niełatwe lub nawet niepożądane byłoby rozszerzenie go na specyficzny kontekst azjatycki.

6.2.2. Działanie musi być jednak obustronne: Azja również ma wysokiej klasy umiejętności do zaferowania. Wiele krajów azjatyckich jest bardziej zainteresowanych wzajemnym uznawaniem kwalifikacji oraz zapewnieniem większej mobilności siły roboczej i łatwego dostępu do wiz, co wykazał dobitnie impas w negocjacjach z Indiami.

6.3. Aby pozyskać sobie serca i umysły w Azji, UE musi jednak zrobić więcej. Komunikat zawiera rozczarowująco niewiele odniesień do praw człowieka (być może ze względu na zróżnicowane podejście do tego zagadnienia w krajach azjatyckich), praworządności, dobrych rządów i demokratyzacji. UE musi propagować budowanie zaufania. Azja jako całość boryka się z trudnymi wyzwaniem w związku z bolesnym i powszechnym przechodzeniem wielu krajów od gospodarki planowej do bardziej rynkowej gospodarki krajowej, co jak zawsze utrudniają występujące lokalnie okresy zawirowań etnicznych, środowiskowych i gospodarczych, a także korupcja.

Bruksela, dnia 20 marca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(19) Deklaracja ministerialna z Nairobi.