



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 72 (1514), 25 lipca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Relacje Unii Europejskiej z Australią: czas na strategiczne partnerstwo

Patryk Kugiel

Australia to jeden z istotnych partnerów politycznych i gospodarczych Unii Europejskiej. Wyjście Wielkiej Brytanii z UE stwarza ryzyko osłabienia tradycyjnych więzi, a niepewność co do przywództwa globalnego USA, przy zwiększającej się roli Chin, wymaga zacieśnienia współpracy z Australią. Dlatego UE powinna uznać ją za partnera strategicznego i dążyć do szybkiego podpisania umowy o wolnym handlu. Wspierając zbliżenie unijno-australijskie, Polska może stać się bardziej atrakcyjna dla Australii. Może też wzmocnić współpracę dwustronną.

Australię i Europę łączą silne związki historyczne, kulturowe, gospodarcze, polityczne i międzyludzkie. Relacje dyplomatyczne UE (Wspólnot) z Australią sięgają 1962 r., ale dopiero w ostatniej dekadzie objęły w większym stopniu kwestie polityczne i bezpieczeństwa. Australia jest 13. największą gospodarką świata i ważnym partnerem UE w Azji i na Pacyfiku. Dziś Unia to drugi po Chinach największy partner handlowy Australii i drugi po USA inwestor. Dla UE Australia jest 19. największym partnerem handlowym (1,5% udziału w unijnej wymianie) i 9. źródłem bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Umowa ramowa o partnerstwie, wynegocjowana w 2015 r., lecz ciągle czekająca na podpisanie, przewiduje szeroki zakres współpracy – od bezpieczeństwa przez handel po naukę.

Jednak wskutek Brexitu unijno-australijskie powiązania gospodarcze stracą na znaczeniu. Wielka Brytania odpowiada za 23% handlu towarami i 40% handlu usługami Australii z UE i otrzymuje 65% australijskich inwestycji bezpośrednich. Brexit może wpłynąć na zmniejszenie wzajemnej wiedzy i zrozumienia między obiema stronami. Ryzyko to wzrasta wraz ze zmianami demograficznymi australijskiego społeczeństwa. Spis z 2016 r. pokazuje, że po raz pierwszy imigrantów urodzonych w Azji jest więcej (40%) niż urodzonych w Europie (36%). Co więcej, UE i Australia podzielają niepokój związany z niektórymi decyzjami administracji Donalda Trumpa w polityce globalnej. Obie strony były rozczarowane m.in. zapowiedzią wycofania się USA z porozumienia klimatycznego z Paryża i zwiększenia protekcjonizmu w handlu, a także przedkładaniem dialogu dwustronnego nad wielostronny.

Współpraca polityczna i w sferze bezpieczeństwa. Australia i UE coraz bliżej współpracują w zakresie walki z terroryzmem, rozwiązywania konfliktów, wsparcia dla krajów rozwijających się, handlu, klimatu czy migracji. Od 2014 r. prowadzą formalny dialog o zwalczaniu terroryzmu. Współpraca w tej dziedzinie stała się jeszcze ważniejsza w ostatnich dwóch latach, kiedy w UE i Australii nasiliły się ataki islamskich ekstremistów. Australia jest jednym z trzech partnerów (obok USA i Kanady), z którymi Unia ma umowę na transfer i przetwarzanie danych pasażerów linii lotniczych (PNR), ważną dla lepszego zwalczania terroryzmu i zorganizowanej przestępczości. Australijscy żołnierze służą wraz z Europejczykami w ramach międzynarodowej koalicji w Afganistanie i walczą przeciw ISIS w Iraku i Syrii. Coraz większą rolę odgrywają także współpraca obronna i zakupy uzbrojenia w Europie (np. francuskie łodzie podwodne). W 2015 r. podpisano porozumienie o współpracy w operacjach zarządzania kryzysowego, a rok wcześniej Australia

wsparta unijną misję stabilizacyjną EUCAP Nestor w Rogu Afryki. Obie strony należą do największych donatorów pomocy rozwojowej i – od podpisania umowy o współpracy delegowanej w 2014 r. – prowadzą wspólne projekty pomocowe na Pacyfiku i w Afryce.

Australia i UE podzielają też obawy przed coraz bardziej agresywną polityką Rosji i asertywną postawą Chin. Australia przyłączyła się do sankcji nałożonych na Rosję po aneksji Krymu i oskarża Rosję o współodpowiedzialność za zestrzelenie samolotu MH17 nad Donbasem, w którym zginęło 38 Australijczyków. Podobnie jak UE wzywa też Chiny do respektowania swobody żeglugi na Morzu Południowochińskim i do rozwiązania sporów środkami pokojowymi. Mimo silnych związków handlowych z Chinami, które odbierają 30% australijskiego eksportu, Australia z rezerwą podchodzi do inicjatywy Pasa i Szlaku. Na szczycie w Pekinie wysunęła co do niej zastrzeżenia podobne do tych zgłaszanych przez UE. Podkreślała potrzebę transparentności i stosowania najwyższych standardów przy realizacji projektów.

Ostatni kryzys uchodźczy w Europie spowodował też zbliżenie stanowisk w sprawie migracji. Państwa europejskie, które wcześniej krytkowały niektóre działania Australii wobec uchodźców (np. odsyłanie łodzi z migrantami), w ostatnich miesiącach same zaostrzyły swoje podejście. Część z nich zaczęła wprost uznawać model australijski za sposób na rozwiązanie problemu w Europie. Choć przykład ten nie przystaje do warunków europejskich, choćby z uwagi na uwarunkowania geograficzne czy prawne (prawo europejskie nakłada na członków UE większe obowiązki w tym zakresie), obie strony mogą skorzystać na wymianie doświadczeń, szczególnie w zakresie zarządzania migracjami i integracji migrantów.

Obie strony wyznają te same wartości, takie jak demokracja, rządy prawa czy ochrona praw człowieka. UE i Australia opowiadają się za wolnym handlem i silnymi instytucjami wielostronnymi, w tym wzmocnieniem roli ONZ czy WTO. Potwierdziły swoje zobowiązania na rzecz ochrony klimatu. Oznacza to, że w okresie osłabionego przywództwa Stanów Zjednoczonych w świecie właśnie Australia może być dla UE partnerem, z którym warto ściślej współpracować na rzecz globalizacji, prawa międzynarodowego i liberalnego systemu międzynarodowego.

Współpraca gospodarcza. Handel towarami między UE a Australią wyniósł w 2016 r. 45,5 mld euro, wobec 34,8 mld euro w 2006 r. (wzrost o 30%). Unia odnotowuje przy tym dużą nadwyżkę – 19,3 mld euro. Również handel usługami w wysokości 24 mld euro wykazuje dodatni bilans dla UE. Wymiana handlowa jest w dużej mierze komplementarna. Unia eksportuje głównie maszyny i urządzenia, a importuje surowce naturalne i minerały (głównie złoto i węgiel) oraz produkty rolne. Najważniejsi partnerzy Australii to, poza Wielką Brytanią, Niemcy, Włochy i Francja. Polska z wymianą towarową w wysokości 827 mln euro zajmuje 12. miejsce w UE i 36. w świecie. UE zainwestowała w Australii w 2015 r. 105,7 mld euro, natomiast Australia w UE (która jest jej głównym kierunkiem inwestycyjnym) – łącznie 22,4 mld euro.

Szansą na wzmocnienie współpracy może być wynegocjowanie umowy o wolnym handlu (FTA). W kwietniu 2017 r. zakończono wstępne przygotowania do negocjacji, które powinny się rozpocząć jeszcze w tym roku. Kompleksowa FTA nie tylko pobudzi wymianę towarów i usług, lecz także ułatwi inwestycje i przepływ pracowników oraz ujednoczi standardy. Zwiększy też konkurencyjność towarów unijnych w stosunku do tych państw, z którymi Australia ma już FTA (m.in. USA, Chiny, Japonia). Najtrudniejszymi kwestiami spornymi będą te z dziedziny rolnictwa (szczególnie wołowina z Australii i alkohol z UE) i usług. UE nie jest obecnie zaangażowana w inne ważne negocjacje, co stwarza korzystne warunki do szybkich postępów. Podpisanie umowy byłoby szczególnie cenne w obliczu Brexitu. Dałoby innym członkom UE szansę na przejęcie części handlu i inwestycji lokowanych w Wielkiej Brytanii, a globalnie wysłałoby mocny sygnał w obronie wolnego handlu.

Wnioski. UE i Australia mają zbieżne interesy i dzielą wspólne wartości. Mimo to UE nie uznaje Australii za jednego z 10 partnerów strategicznych, w przeciwieństwie np. do USA, Indii czy RPA. Wskazane byłoby podpisanie umowy o partnerstwie i podniesienie w przyszłości relacji na poziom strategiczny. Świadczyłoby to o pogłębionej współpracy, a organizacja dorocznych szczytów UE–Australia pozwoliłaby na regularne konsultacje i koordynacje działań w zakresie polityki klimatycznej, handlowej czy relacji z Chinami i Rosją. Ponadto w obu społeczeństwach wzajemne kontakty stałyby się bardziej widoczne. W celu minimalizacji wpływu Brexitu i lepszego wykorzystania potencjału współpracy należy dążyć do szybkiego przyjęcia umowy o wolnym handlu. Przyszłe relacje muszą też kłaść silniejszy nacisk na współpracę naukową i kulturalną oraz na wymianę międzyludzką. Australia może pomóc UE w zwiększeniu jej wpływów i w odgrywaniu stabilizującej roli w regionie Azji i Pacyfiku (np. wspierając dołączenie Unii do Szczytu Azji Wschodniej). Polska powinna wspierać zacieśnienie tych relacji. Może to skutkować zwiększeniem zainteresowania Australii Polską oraz nasileniem współpracy gospodarczej (np. eksportu polskiej żywności) i politycznej (np. w stosunku do Rosji).