



Realizacja strategii UE wobec Indo-Pacyfiku – wielkie ambicje, ograniczone rezultaty

Patryk Kugiel

Ponad rok od ogłoszenia strategii UE wobec Indo-Pacyfiku efekty jej wdrażania są niewielkie. Proces przygotowywania nowych instrumentów finansowych i inicjatyw skomplikowała agresja Rosji na Ukrainę, skupiając uwagę unijnych instytucji. Wojna uwidoczniła potrzebę ustalenia priorytetów geograficznych i tematycznych polityki Unii. W interesie UE jest koncentracja na obszarze Oceanu Indyjskiego i na kwestiach gospodarczych, w których ma kompetencje oraz narzędzia działania. Zaangażowanie UE powinno być koordynowane z kluczowymi partnerami w regionie w celu uzyskania komplementarności inicjatyw.

Ograniczony postęp. We wrześniu 2021 r. Komisja Europejska (KE) przyjęła [strategię współpracy w Indo-Pacyfiku](#), określając wizję regionu i jego znaczenie dla UE. W dokumencie wskazano siedem obszarów priorytetowych obejmujących niemal całą dotychczasową aktywność Unii w regionie, od konektywności do bezpieczeństwa. Utworzono także stanowisko Specjalnego Wysłannika ds. Indo-Pacyfiku w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ), którym został Gabriele Visentin, zastąpiony w połowie 2022 r. przez Richarda Tibbelsa. Współpraca w regionie stała się tematem dialogu UE z kluczowymi partnerami. W grudniu 2021 r. w Waszyngtonie zorganizowano pierwsze konsultacje polityczne wysokiego szczebla UE–USA na temat Indo-Pacyfiku, a kolejne rundy odbyły się w kwietniu i grudniu 2022 r. W maju br. UE ustanowiła Partnerstwo Cyfrowe z Japonią, w czerwcu rozpoczęła negocjacje umowy o wolnym handlu z Indiami i zakończyła rozmowy na ten temat z Nową Zelandią, natomiast w grudniu br. odbył się [pierwszy szczyt UE–ASEAN](#). UE kontynuuje operację Atalanta przeciwko piratom u wybrzeży Afryki, uruchomiła także drugą edycję projektu CRIMARIO dla Indo-Pacyfiku, który służy usprawnieniu wymiany i analizy informacji oraz zarządzania kryzysowego w domenie morskiej. Działania Unii w ramach Skoordynowanej Obecności Morskiej (CMP) w północno-zachodniej części Oceanu Indyjskiego służą z kolei usprawnieniu koordynacji aktywności marynarek wojennych państw członkowskich.

Głównym efektem działań Unii w ramach nowej strategii było dotychczas zorganizowanie w Paryżu w lutym br., podczas francuskiej prezydencji w Radzie UE, Forum Ministerialnego ds. Indo-Pacyfiku z udziałem kilkudziesięciu państw Europy i Azji. Druga konferencja na ten temat – w Pradze – została zorganizowana w czerwcu przez Czechy przejmujące przewodnictwo w Radzie UE. Oba wydarzenia nie przyniosły jednak konkretnych ustaleń i służyły głównie nagłośnieniu unijnych aspiracji. Nie ogłoszono nowych inicjatyw czy projektów w ramach strategii wobec Indo-Pacyfiku. Nie udało się również wskazać dodatkowych źródeł finansowania i narzędzi pozwalających na wdrażanie strategii. Dopiero w grudniu 2022 r. przedstawiono pierwsze szczegóły ogłoszonej w grudniu 2021 r. inicjatywy [„Global Gateway”](#) oraz obietnicę mobilizacji 10 mld dol. na inwestycje infrastrukturalne w krajach ASEAN. Oferta UE nadal nie stanowi alternatywy wobec chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku. W efekcie wciąż nie jest jasne, jaka jest wartość dodana strategii wobec Indo-Pacyfiku i czym miałyby się różnić od wcześniejszej polityki UE wobec „Azji i Pacyfiku”.

Nierealne ambicje i nowe wyzwania. Wdrażanie strategii przypadło na trudny okres odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19 i pogorszenia bezpieczeństwa w otoczeniu międzynarodowym UE. Unia zajęta była m.in. operacjonalizacją funduszy odbudowy i nowych finansowych instrumentów zewnętrznych (jak [NDICI](#)). Prace w największym

stopniu utrudniła jednak agresja Rosji na Ukrainę, stanowiąc dla UE najpoważniejsze wyzwanie humanitarne i w dziedzinie bezpieczeństwa w ostatnich dekadach. Chociaż przedstawiciele UE zapewniają, że wojna nie ograniczy unijnego zaangażowania w Indo-Pacyfiku, to na niej będzie koncentrować się wysiłek materialny i uwaga polityczna Unii w najbliższym czasie. Wobec pogorszenia sytuacji bezpieczeństwa w sąsiedztwie UE wiele państw członkowskich, szczególnie leżące na wschodzie Unii, będzie niechętnie angażowaniu zasobów militarnych i finansowych w odległym rejonie. Wypracowanie wspólnego stanowiska przez 27 państw będą komplikowały [rosnące różnice w podejściu do Chin](#).

Wojna w Europie zwiększa wątpliwości, czy cele strategii unijnej nie zostały określone zbyt szeroko oraz czy dostatecznie uwzględniają ograniczenia kompetencji i zasobów UE. Długiej liście priorytetów, która obejmuje niemal wszystkie obszary współpracy międzynarodowej, nie towarzyszą dodatkowe środki na jej realizację. Przykładem nadmiernych ambicji jest współpraca w sferze bezpieczeństwa. Zgodnie z aspiracjami KE do odgrywania roli geopolitycznej, strategia wskazuje bezpieczeństwo i obronność jako jeden z priorytetów. Wysoki przedstawiciel UE ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell, występując 29 listopada br. w Brukseli, podkreślił powiązania między bezpieczeństwem a gospodarką i powtórzył, że Unia musi „bardziej zaangażować się w Indo-Pacyfiku, szczególnie w obszarze bezpieczeństwa”. Tymczasem Unia ma ograniczone kompetencje, zasoby i środki na zwiększanie aktywności w tym wymiarze, ponieważ leży on w gestii państw członkowskich. Spośród nich jedynie Francja ma realne możliwości działania na Oceanie Spokojnym. Istniejące inicjatywy w zakresie bezpieczeństwa morskiego (Atalanta, CRIMARIO, CMP) korzystają z zasobów państw członkowskich i w niewielkim stopniu z unijnego finansowania (na poziomie kilkunastu milionów euro). Działania te mają znaczenie wizerunkowe i symboliczne, ale ograniczony wpływ na wyzwania bezpieczeństwa w regionie. Mimo dążenia UE do rozbudowy wymiaru wojskowego (utworzenie [PESCO](#), Europejskiej Agencji Obronnej, Europejskiego Instrumentu Pokoju) jest mało prawdopodobne, aby Unia jako całość stała się ważnym aktorem w sferze bezpieczeństwa w Indo-Pacyfiku, zwłaszcza na Oceanie Spokojnym.

Mniej znaczy więcej. Zamiast prób zaangażowania we wszystkich obszarach i w całym regionie, lepszym rozwiązaniem dla UE byłby wybór priorytetów geograficznych i tematycznych. Z powodu geograficznej bliskości racjonalnym wyborem jest Ocean Indyjski, który ma kluczowe znaczenie dla handlu UE. Zaangażowanie tam umożliwia działania w Afryce – istotnej np. z powodów migracyjnych, wobec której Unia ma także instrumenty działania. W wymiarze tematycznym

aktywność powinna koncentrować się na dyplomacji i sprawach gospodarczych – UE ma w tym zakresie kompetencje, środki i instrumenty związane z polityką handlową czy współpracą rozwojową.

Priorytetem Unii powinno być wsparcie partnerów w tworzeniu warunków do wzrostu gospodarczego i do odpowiedzi na wyzwania rozwojowe. Przykładowo zmiany klimatyczne czy rozwój konektywności są fundamentalnymi kwestiami i dla państw Indo-Pacyfiku, i dla UE. Działania Unii w zakresie „miękkiego bezpieczeństwa” powinny być traktowane jako uzupełniające. Aby zaznaczyć odrębność tej polityki, aktywność powinna koncentrować się na budowaniu zdolności w domenie morskiej. Warto też, by UE efektywniej wykorzystywała potencjał dyplomatyczny, doświadczenie instytucjonalne i regulacyjne w celu zwiększenia wsparcia regionalnych organizacji i mechanizmów współpracy. Wzmocniłaby tym samym inkluzywny system multilateralny w regionie oparty na prawie.

Wnioski. Przyjęcie przez UE strategii wobec Indo-Pacyfiku miało dotychczas głównie znaczenie symboliczne, pokazując wolę polityczną aktywnego zaangażowania w tym regionie. Niewielki postęp w realizacji strategii pokazuje jednak kompetencyjne i materialne ograniczenia UE w odgrywaniu ambitnej roli w Indo-Pacyfiku. Większe zaangażowanie będzie dodatkowo komplikować wojna na Ukrainie, angażując środki i uwagę polityczną Unii. Kontynuowanie realizacji strategii w obecnym kształcie grozi rozproszeniem zasobów i ograniczeniem możliwości oddziaływania w najważniejszych dla UE obszarach.

Unia powinna wzmocnić zaangażowanie w Indo-Pacyfiku, kluczowym regionie dla stosunków politycznych i gospodarczych w XXI w. Powinno ono jednak być oparte na realistycznej ocenie własnych możliwości, interesów i celów oraz większej koncentracji działań w kategoriach geograficznych i tematycznych. UE powinna unikać tworzenia oczekiwań, których nie będzie w stanie spełnić (np. w obszarze bezpieczeństwa) i skupić się na wskazaniu konkretnych rezultatów swojej aktywności. Kluczowe dla powodzenia strategii i wiarygodności UE jako aktora w regionie będzie określenie źródeł finansowania (np. powołanie Funduszu UE dla Indo-Pacyfiku) czy uruchomienie projektów i dużych inicjatyw flagowych zwiększających widoczność UE.

Unia powinna też ściślej koordynować swoją politykę z głównymi partnerami (USA, Japonią, Australią, Indiami, Chinami) w celu efektywnego podziału zadań i wykorzystania swoich przewag. Zgodnie z oczekiwaniami państw regionu, zaangażowanie UE powinno łagodzić rywalizację USA i ChRL oraz służyć stabilności porządku regionalnego opartego na prawie międzynarodowym. W interesie Polski, która nie ma własnej strategii wobec Indo-Pacyfiku, jest wsparcie bardziej realistycznej polityki UE w regionie.