

## **SZAKÁLI MÁTÉ**

### **A 43. ASEAN-CSÚCSTALÁLKOZÓ ÉRTÉKELÉSE – MULTILATERÁLIS KEZDEMÉNYEZÉSEK ÉS STRATÉGIAI BIZALMATLANSÁG AZ INDIAI-CSENDES-ÓCEÁNON 2. RÉSZ**

EVALUATION OF THE 43<sup>RD</sup> ASEAN SUMMIT –  
MULTILATERAL INITIATIVES AND THE ABSENCE  
OF STRATEGIC TRUST IN THE INDO-PACIFIC *PART 2*



**Összefoglalás:** A 43. ASEAN-csúcstalálkozó értékelése I. – A „kiemelt gazdasági célkitűzések” (PEDs) teljesülése című elemzésben részletezett gazdaságpolitikai kohéziódemonstráció és eredmények mellett a külpolitikai téren született döntések is messzemenő következményekkel járhatnak az indiai-csendes-óceáni hatalmi *status quo* további módosulása szempontjából. Jelen elemzés ezért a 43. ASEAN-csúcsértekezlet hivatalos nyilatkozatai és bejelentései alapján a nemzetközi hatalmi átrendeződés szempontjából meghatározó döntések stratégiai megközelítésű felmérésére és értékelésére vállalkozik. Célja, hogy kvázikvalitatív esettanulmány formájában feltárja azon háttérfolyamatokat, amelyek magyarázatul szolgálhatnak arra, hogy a világ vezetőinek e kiemelkedő diplomáciai jelentőségű összejövetele ellenére a szövetség mégis miért tehetett látszólag kevés előrelépést az elsődleges problémáinak megoldása terén.

**Kulcsszavak:** ASEAN indiai-csendes-óceáni kilátások, csúcstalálkozó, integráció, Indonézia

**Summary:** *In addition to the demonstration of economic policy cohesion and results detailed in the analysis titled Evaluation of the 43<sup>rd</sup> ASEAN Summit I. – Fulfillment of Priority Economic Deliverables (PEDs), the decisions made in the field of foreign policy might also have far-reaching consequences for further evolution of power status quo in the Indo-Pacific. Therefore, based on the official declarations and announcements of the 43<sup>rd</sup> ASEAN Summit, this analysis formed as a quasi-qualitative case study undertakes to assess and evaluate the decisions that might affect the status quo. The purpose of this paper is to reveal the background processes that can serve as an explanation as to why, despite this summit of world leaders being of outstanding diplomatic importance, the Association appeared unable to make progress in solving its primary problems.*

**Keywords:** ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, summit, integration, Indonesia

## A 43. ASEAN-csúcstalálkozó nemzetközi kontextusa

Szeptember 5–7. között az ASEAN soros elnökségét betöltő Indonézia fővárosa adott otthont a [43. ASEAN-csúcstalálkozónak](#) és a kapcsolódó kormányközi találkozóknak, amelyeken a blokk tagországainak vezetői mellett (kivéve Mianmart/Burmát, amely ország juntavezetőinek részvételét a többi tagállam a 2021. februári katonai puccsot követően [felfüggesztette](#)) 12 ország és 9 nemzetközi szervezet, többek között India, Japán, az Egyesült Államok, Kína és Oroszország, valamint a Világbank, a Nemzetközi Valutaalap és az Egyesült Nemzetek Szervezete magas rangú tisztviselői [vettek részt](#). A [tanácskozássorozat](#) megrendezésével a házigazda alapvető politikai célja a blokk regionális és globális relevanciájának nyilvános és egyértelmű elismertetése,

illetve megerősítése, az ASEAN-tagországok számára közös hosszú távú jövőkép kialakítása, valamint az Indiai-Csendes-óceán (az üzleti folyamatok számára kedvező) békés és biztonságos térséggé alakítása volt.

A Covid-19-járványból eredő inflációs nyomás, az ukrajnai háború (2014–), a mianmari politikai és humanitárius válság (2021–), az indiai-csendes-óceáni térségben zajló gazdasági szövetségkötési, illetve fegyverkezési verseny, valamint az Egyesült Államok és a Kínai Népköztársaság közötti hegemon rivalizálás intenzitás- és hatókör-növekedésének polikrízise egyszerre teszi relevánssá és ambiciózussá az idején indonéz ASEAN-elnökség politikai prioritásait, és intéz kihívást a soros elnökséget ellátó állam vezetői és a többi tagország diplomáciai képességei ellen. Ennélfogva várható volt, hogy az integrációkoordináló ambícióinak megfelelően a szövetség soros elnökségét betöltő Indonézia a gazdasági integrációt építő kezdeményezések mellett prioritálni fogja olyan ügyek érdemi megtárgyalását is a csúcstalálkozón, mint az [ASEAN Titkárság](#) intézményi kapacitásának megerősítése, a dél-kínai-tengeri [magatartási kódexről szóló tárgyalások](#) előrehaladása, vagy a mianmari/burmai válság eredményorientáltabb kezelése.

A 43. ASEAN-csúcstalálkozó értékelése I. – A „kiemelt gazdasági célkitűzések” (PEDs) teljesülése című elemzésben részletezett gazdaságpolitikai kohéziódemonstráció és eredmények mellett a külpolitikai téren született döntések vagy azok hiánya is messzemenő következményekkel bírhat az indiai-csendes-óceáni hatalmi *status quo* további módosulása szempontjából. Jelen elemzés ezért a nemzetközi hatalmi átrendeződés szempontjából meghatározó döntések felmérésére és értékelésére vállalkozik a 43. ASEAN-csúcsértekezlet hivatalos nyilatkozatai és bejelentései alapján. A stratégiai megközelítést alkalmazó elemzés célja, hogy kvázikvalitatív esettanulmány formájában feltárja azon háttér folyamatokat, amelyek magyarázatul szolgálhatnak, hogy a világ vezetőinek e kiemelkedő diplomáciai jelentőségű összejövetele ellenére a szövetség mégis miért tehetett látszólag kevés előrelépést az elsődleges problémáinak megoldása terén.

## A csúcs eredményei a nemzetközi kapcsolatok szempontjából

A 43. ASEAN-csúcstalálkozó értékelése I. – A „kiemelt gazdasági célkitűzések” (PEDs) teljesülése című elemzésben tárgyalt gazdasági fókuszú napirend-kijelölés az eredmények alapján relatíve sikeresnek minősíthető, hiszen a célkitűzések véghez vittnek vagy folyamatban lévők nyilvánítása kedvező szakmai értékelésekre ad okot az ASEAN Gazdasági Közösség formális törekvései vonatkozásában, ám maga a megközelítés egyoldalúsága kifogásolható, hiszen elhanyagolja a gazdasági biztonság tágabb nemzetközi és geopolitikai előfeltételeit és változóit.

A csúcs utolsó napján arra a kérdésre, hogy a jelenlegi geopolitikai helyzetet tekintve tanácsos-e ez a gazdasági összpontosítás, Joko Widodo indonéz elnök azt állította, hogy „nagyon is”. A régió számára szerinte az a legjobb megoldás. „Ez a helyes lépés, mert a világnak szüksége van egy tengelyre, amely a rivalizálás és a geopolitikai feszültségek közepette a helyes irányba billen – [fogalmazott](#) a házigazda. – Az ASEAN nagy potenciállal rendelkezik, tekintettel az átlagon felüli [gazdasági] növekedésünkre, a demográfiai bónuszunkra és a politikai stabilitásunkra.”

A potenciálok maradéktalan kiaknázása érdekében az ASEAN [érdekeltnek nyilvánította magát](#) a béke, a biztonság, a stabilitás és a jólét megeremtésében a délkelet-ázsiai nemzetek, valamint a tágabb indiai–csendes-óceáni térség számára. Ezen perspektíva azt jelzi, hogy az ASEAN kerülni igyekszik a konfliktusok nyílt felvállalását, valamint a multilateralizmus és a diplomácia eszköztárával képzei el alakítani nemzetközi relációit. Tekintettel azonban a gazdasági biztonság fogalmi változékonyságára a nemzetközi kapcsolatokban, az ASEAN szilárd elkötelezettsége a gazdasági és biztonsági érdekek közötti pozitív szinergiák előmozdítása mellett kezdeményezőkézséget és aktivitást követel meg. Az ASEAN abban az esetben maximalizálhatja a gazdasági biztonságban rejlő potenciálját, ha növeli a regionális gazdasági együttműködés és integráció iránti elkötelezettségének hitelességét. Ennek érdekében az ASEAN-nek hatékonyabban kell kezelnie a gyenge intézményi képességek és a regionális gazdasági irányítással kapcsolatos belpolitikai konfliktusok problémáit. Proaktívan kell reagálnia a külső tényezőkből eredő váratlan kihívásokra is, mint például a polikrízisre.

## Az ASEAN mint regionális intézmény

„Az ASEAN számít – A növekedés epicentruma” mottó alapján összeállított gazdasági fókuszú soros elnökségi programtervet követve a csúcstalálkozó hetének folyamán a tagállamok összesen 24 dokumentumot tettek közzé, amelyek többnyire közös nyilatkozatokból, valamint a gazdasági együttműködési erőfeszítések és az év negyedik negyedévére kitűzött célok áttekintéséből álltak.

A csúcstalálkozó során született eredménydokumentumok közül a délkelet-ázsiai államközi integráció nemzetközi státusza szempontjából különösen az [ASEAN-vezetők nyilatkozata az ASEAN-ről mint a növekedés epicentrumáról](#) lényeges. A nyilatkozat kifejti az ASEAN azon törekvéseit, hogy megerősítse a tömböt, és az a „növekedés motorjává” váljon mind regionális, mind globális szinten. A régió gazdasági növekedési ütemének felgyorsítását célzó nyilatkozat megismétli az ASEAN elkötelezettségét egy „innovatív, dinamikus és emberközpontú” gazdasági centrum létrehozása mellett az ASEAN ellenálló képességének megszilárdítása révén olyan kritikus területeken is, mint az ellátási láncok összekapcsolhatósága, a makrogazdasági stabilitás, az egészségügy, valamint az élelmiszer- és az energiabiztonság.<sup>1</sup> Ezen nyilatkozatot egészítette ki és emelte távlati stratégiai kontextusba az ASEAN legújabb akciótervének ([ASEAN Concord IV](#)) elfogadása, amely az ASEAN működésének és hathatóságának megerősítését szolgáló, jelenleg [kidolgozás alatt álló](#), 2045-ig szóló integrációs jövőkép (formai és tartalmi) alapját fogja [képezni](#), és ekképpen a blokk új fejlődési iránymutatásaként fog szolgálni 2025-től kezdődően.

A tagállamok egyetértettek továbbá abban, hogy megerősítik az ASEAN Titkárság [adminisztratív kapacitásait](#) és az ASEAN főtitkári pozícióját a döntéshozatali folyamatban. Maga a házigazda Indonézia az ASEAN Titkárság tekintélyét és működési hatékonyságát azzal is igyekezett javítani, hogy a titkárság jakartai komplexumát a közelmúltban

1 Az ASEAN-országok elsősorban azért működnek együtt gazdasági területen, hogy a régióba települt vagy ott letelepedni kívánó transznacionális vállalatok működésének kedvező feltételeket teremtsenek. Több mint két évtizede dolgoznak az akadályoktól mentes termelési bázis és a minél nagyobb mértékben liberalizált regionális piac (az ASEAN Gazdasági Közösség) kialakításán, amely vonzó a hálózatosodó transznacionális vállalatok számára.

16 emeletes ikertoronyokkal majdnem 50 ezer négyzetméter alapterületűre **bővítette**, illetve „ASEAN-székházra” **nevezte át**, jelezve a titkárság által betölteni hivatott regionális intézményi és nemzetközi diplomáciai funkcióját és ambícióját.

Mivel a blokkot az elmúlt években számos stratégiai léptékű, a hitelességét erodáló, régió belüli és külső eredetű kudarc érte a konszenzusalapú, válsághelyzetekben lassú és korlátozott eredményeket hozó vitarendezési és döntéshozatali mechanizmusa (ASEAN-mód) miatt, a csúcstalálkozón a tagországok vezetői jóváhagytak egy sor **jogilag nem kötelező érvényű új szabályt**. Ezek útmutatást adnak arra vonatkozóan, hogy miként lehetséges mégis döntéseket hozni az ASEAN alapokmányának esetleges megsértése, vészhelyzetek, illetve a döntéshozatalhoz szükséges teljes és kifejezett tagállami egyhangúság hiánya esetén is. A lépés ugyanakkor nem minősíthető sem szemlélet-, sem paradigmaváltásnak. Intézményépítési és stratégiai szempontból az ASEAN-mód előreláthatólag továbbra is a szövetség Achilles-sarka marad, amely rámutat az erősen korlátozott elvi és gyakorlati összeegyeztethetőségre a mélyen gyökerező tagállamközi adottság- és fejlettségbeli eltérések befogadását és megőrzését szolgáló működési mechanizmus fenntartása, illetve a procedúra kodifikált formális célja, a minél átfogóbb és minél mélyebb államközi integráció elérése között.<sup>2</sup>

## Az ASEAN kilátásai az indiai-csendes-óceáni térségben

Az ASEAN szélesebb régió iránti elkötelezettségét és az indiai-csendes-óceáni hatalmi *status quo* további módosulását érintő elképzeléseit tükrözi a 43. ASEAN-csúcstalálkozó **felhívása** az ASEAN indiai-csendes-óceáni kilátások (*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP*) kezdeményezésének végrehajtására. A végrehajtás három területre összpontosít:

- A zöld infrastruktúra és az ellenálló ellátási láncok kialakítása, beleértve az ipari *downstreaming* és az elektromos járművek ökoszisztémáinak **(ki)fejlesztését**.
- A fenntartható és innovatív finanszírozási háttér megteremtése az ASEAN energiaátalakításához, amihez 29,4 ezermilliárd USD értékben **lenne szükség** finanszírozásra.
- A digitális átalakulás támogatása. Az ASEAN digitális gazdasága az előrejelzések szerint 2030-ra kétezermilliárd USD piaci értékűre bővül. Ezért a digitális innováció adaptációját elő kell mozdítani a kreatív gazdaság, valamint a mikro-, kis- és középvállalkozások támogatása érdekében.

Indonézia **elszántsága** az AOIP elfogadottságának és megvalósításának elősegítésére a csúcstalálkozó hivatalos kommunikációi alapján kifizetődő politikának tűnik: Kína, az Egyesült Államok és Dél-Korea **közös nyilatkozatot fogadott el** az ASEAN-nel az AOIP előmozdítása érdekében folytatott együttműködésről, csatlakozva a korábban hasonló nyilatkozatot elfogadó, az ASEAN párbeszéd folyamatában részt vevő partnerek (Japán, India, Ausztrália és Új-Zéland) egyre bővülő listájához. Indonézia 2019-ben előrelátóan **vitte végig** a kezdeményezés kidolgozását és közösségi elfogadását annak ellenére,

2 Az utóbbi évtizedekben nyilvánvalóvá vált, hogy az ASEAN-t alkotó országok nem fognak európai típusú integrációt megvalósítani. Ennek okai egyrészt a régió országainak nagyfokú diverzitásában (gazdasági fejlettség, politikai berendezkedés, kultúra, stb.), másrészt a gyarmati múlt közös tapasztalatában keresendők. A délkelet-ázsiai országok (az elitek és az állampolgárok többsége) nem hajlandók a nemzeti szuverenitásukról lemondva szupranacionális intézményeket alapítani.

hogyan az ASEAN-en belül nem volt erős támogatottsága a koncepciónak. Az AOIP mindazonáltal mára egyre meghatározóbb hivatkozási alapnak és tárgyalási platformnak számít az ASEAN-központúság és az ASEAN-mechanizmusok érvényesítésében. Ezen tendenciával összefüggésben értelmezhető Lee Hsien Loong szingapúri miniszterelnök (2004–) megnyilvánulása, amelyben az AOIP-t olyan kezdeményezésként **méltatta**, amely „mindenirányú és inkluzív”, és amely lehetővé teszi az ASEAN partnerei számára, hogy új kötelezettségvállalások révén mélyítsék elköteleződésüket a régióval.

Jelenleg legalább 12 különböző indiai-csendes-óceáni keretrendszer létezik. Az ASEAN célja a rivális kezdeményezések visszaszorítása az AOIP általános érvényesítésével. Ennek érdekében szembeszállva a megalapozott **kritikával**, miszerint az AOIP-ből hiányoznak a megvalósítható elemek, Indonézia sikeresen kezdeményezte az első ASEAN Indiai-Csendes-óceáni Fórum (**ASEAN Indo-Pacific Forum**, AIPF) megrendezését a partnerországok nemzetközi szervezetei, vállalatai és pénzügyi intézményei számára, hogy azok konstruktív párbeszédet folytathassanak és konkrét együttműködési projekteket határozhassanak meg az ASEAN-tagokkal és cégekkel. A 43. ASEAN-csúcs kísérőrendezvényeként összehívott ASEAN Indiai-Csendes-óceáni Fórum rendezvényt ezért úgy tervezték, hogy platformként szolgáljon valamennyi magas szintű érdekelt fél, köztük a tisztviselők, képviselők, befektetők és üzletemberek számára kapcsolatépítésre, megbeszélésre és egyeztetésre.

A fórumon a délkelet-ázsiai országok 38 milliárd USD értékben 93 projektet – az alumíniumkohó-építéstől a kikötőfejlesztésig – **mutattak be a meghívottaknak három fő témában**: zöld infrastruktúra és rugalmas ellátási láncok, fenntartható és innovatív finanszírozás, valamint inkluzív digitális átalakulás. A bemutató és az azt követő üzleti tárgyalások stratégiai célja az állami és magánfinanszírozás mozgósítása volt a gazdasági együttműködés és a fejlődés előmozdítása, valamint a geopolitikai feszültségek csökkentése érdekében az indiai-csendes-óceáni térségben. A bejelentettek közül **mintegy 81 projekt** 34,53 milliárd USD értékben a zöld infrastruktúrára és az ellátási lánc rugalmasságára összpontosít, míg a fenntartható finanszírozás terén 4, a digitális átalakulás terén pedig 8 projektet jelentettek be. Pénzügyi szempontból a projektekhez Kína, az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Franciaország és Ausztrália **járul hozzá** a legnagyobb mértékben. **További** 73 potenciális projekt megvalósítása is felmerült a tárgyalásokon 17,8 milliárd USD értékben a régió kívüli beruházók bevonása érdekében.<sup>3</sup> Az ASEAN legtöbb párbeszédpartnere támogatásáról biztosította a projekteket, bár a megvalósításukra vonatkozóan nem jelentettek be ütemterveket.

A befektetési fórum – amennyiben a terveknek megfelelően évente megrendezik, és kiterjesztik az AOIP valamennyi prioritási területére, amelyekbe beletartozik a tengeri együttműködés, az összekapcsolhatóság és a gazdasági együttműködés is – előreláthatólag érdemben lehet képes támogatni az ASEAN-t abban, hogy ne csak az országok, hanem a vállalatok szintjén is előmozdítsa az integráció megvalósítását. A magánberuházók versenyképes részvétele és innovatív teljesítménye egyúttal elengedhetetlen az AOIP tényleges érvényesíthetőségéhez és az ASEAN nemzetközi politikai nyomásgyakorló kapacitásának hiteles gyarapodásához is.

3 Az Indonézia által **felajánlott főbb projektek** közé tartozik egy 1,8 milliárd USD értékű alumíniumkohó a Mind ID állami bányászati holdingvállalat fejlesztése keretében, egy 4,3 milliárd USD értékű kikötőfejlesztés Balin az állami kikötőüzemeltető Pelindo vállalattal közösen, egy 4,8 milliárd USD értékű kékammonia-projekt a Pupuk Indonesia állami műtrágyaholding vállalat által, valamint egy 4,3 milliárd USD értékű zöld fejlesztési projekt a Perusahaan Listrik Negara állami közműszolgáltató által. A visszajelzések alapján a potenciálisan legnagyobb befektetőnek Indonéziában az Egyesült Államok, Kína, Szingapúr, Hollandia és Malajzia ígérkezik.

## Az ASEAN és a nagyhatalmak: stratégiai bizalmatlanság mint alapállapot

A 43. ASEAN-csúcshoz kapcsolódó találkozókat – mint a 26. ASEAN–Kína csúcstalálkozó, a 24. ASEAN – Koreai Köztársaság csúcstalálkozó, a 26. ASEAN–Japán csúcstalálkozó, a 26. ASEAN Plus Three csúcstalálkozó, a 11. ASEAN–USA csúcstalálkozó, az ASEAN–Kanada csúcstalálkozó – az ASEAN a partnerországaival tartotta. Az egyes találkozók nyilvánosságra hozott eredményei a belinkelt zárónyilatkozatokban részletesen áttekinthetők.

A nyílt regionalizmusa és stratégiai mozgásterének alakulása szempontjából legmeghatározóbb relációit az ASEAN az Egyesült Államokkal és Kínával tartja fent. Mindkét ország a saját csúcstalálkozóján elképzeléseket kínált a további kooperáció alapjául az ASEAN-tagok számára. Az Egyesült Államokat képviselő Kamala Harris alelnök (2021–) alapvetően a geopolitikáról tárgyalt, a Li Csiang miniszterelnök (2023–) által képviselt Kína a geoökonómiai együttműködést ajánlotta fel a kétoldalú találkozón. Mindkét elképzelés azt jelzi, hogy az ASEAN-nek (a tagállamainak) eltérő szempontú és helyi értékű, de stratégiai minőségű jelentőséget tulajdonítanak mind Washingtonban, mind Pekingben: Kína számára az ASEAN elsődlegesen a termelési és értékesítési láncolatában fontos elem, amelyben a szövetség államai a termelési tényezők elsődleges forrásaként és a kínai termékek és szolgáltatások felvevőpiacaként szolgálhatnak; az Egyesült Államok számára pedig az ASEAN az amerikai geopolitikai befolyás megerősítésében, az amerikai ösztönzésű globális érték- és normarendszer követhetőségének és követendőségének demonstrálásában, az indiai-csendes-óceáni konfliktusok megelőzésében és/vagy rendezésében, illetve a Kínával szembeni elrettentésben vállalhat központi szerepet.

Az elképzelésekre az ASEAN formálisan valószínűleg (az ASEAN-mód részeként a tárgyalási jegyzőkönyvek nem nyilvánosak) mindkét félnek az ASEAN Chartára történő hivatkozással válaszolt, így az ASEAN késznek mutatkozhatott „a diplomácia hídjaként”, „az együttműködés tereként”, valamint „a változás előmozdítójaként” is működni az egyes relációk együttes építése során. Mivel azonban az ASEAN nagyobb politikai hangsúlyt fektet a befogadó multilateralizmusra és a (nemzeti) gazdasági növekedés szakpolitikai prioritizálására, a kínai ajánlat könnyebben elfogadhatónak tetszhetett a délkelet-ázsiai országok vezetői számára.

A kínai és az amerikai javaslatok és konkrét kezdeményezések tevőleges elfogadását mindazonáltal hátráltatja a stratégiai bizalmatlanság, amely az ASEAN-országok részéről ugyan változó dinamikával, de visszatérően kimutatható mindkét nagyhatalommal szemben, döntően az azok politikai retorikája és politikai cselekvése közötti tartós tartalmi különbségek miatt. A bizalmatlanság mértéke nem abszolút, ám tartós mentális és politikai alapállapotként jellemezhető a relációk stratégiai szintjén. A meghaladását pedig a közeljövőben valószínűtlenné teszi, hogy Peking és Washington jellemzően a kettejük közötti stratégiai verseny szemszögéből alakítja állami kapcsolatait a régióban, és törekszik annak megfelelően hatni magánszektoraira is. Ez a politika és a társult narratíva azonban nemcsak nyilvánosan megtagadja a délkelet-ázsiai országoknak az integrációjukban is határozottan és tudatosan érvényre juttatott függetlenségigényét és önálló ágens mivoltát, hanem a jogos és legitim állami érdekeiket is figyelmen kívül hagyja.<sup>4</sup>

4 Az Egyesült Államok és Kína is profitálna olyan, valamely harmadik fél által létrehozott egyeztetési mechanizmusokból, amelyek pártatlan információkat szolgáltatnának, útiterveket javasolnának a konfliktuskezelésekhez, és felvázolnák az együttműködés opcióit. Az ASEAN-nek bátrabb megközelítést kellene alkalmaznia, hogy kihasználja meglévő befolyását Pekingben és Washingtonban, amely államok legalább szóban megerősítették az ASEAN-központúság elismerését.

Ezen államérdekek proaktív érvényesítése vonatkozásában ugyanakkor éppen a 43. ASEAN-csúcs kapcsán kevés eredmény azonosítható, amely kimenetel összefüggést mutat a polikrízis mellett az ASEAN alacsony intézményesítettségi fokával, a délkelet-ázsiai államok krónikus képtelenségével a politikai egyhangúság kialakítására és fenntartására, a szektorális integráció egyes elemeinek „gazdátlanságával”, illetve az a körülménnyel, hogy az ASEAN alábecsülni látszik, hogy az érdekérvényesítés és az érdekvédelem terén az erőssége a gazdasági és demográfiai mutatóin kívül kimondottan a „gyengébbik fél” szerepstátuszában rejlik, amely egyedülálló percepció, erkölcsi, normatív és alkupozíciót biztosít a számára.

## Fennmaradó problémák és nézeteltérések az ASEAN számára

A 43. csúcs sikeres megrendezése és eredménydokumentumai ellenére vannak egyértelműen arra utaló jelek, hogy az ASEAN nem képes növelni stratégiai befolyását a nemzetközi rendszerben, azaz nem tudja elérni, hogy a szövetség az elnökségi mottónak megfelelően „számítson”. A soros elnök Indonézia például szeptemberre tette át a hagyományosan novemberben tartandó csúcstalálkozó időpontját, hogy az egybeessen a következő héten Indiában megrendezésre kerülő [G-20 csúcstalálkozóval](#). Az indonéz kormány azt remélte, hogy az időzítés megváltoztatása meggyőzi Joe Biden amerikai elnököt (2021–) és Hszi Csin-ping kínai elnököt (2013–), hogy vegyenek részt személyesen a találkozón, de mindkét államfő kihagyta a szeptemberi ASEAN-rendezvényeket. Ezenkívül Indonézia szeptember 18–25. között [megtartotta](#) az első közös, a régió kívüli államok részvételétől mentes össz-ASEAN-hadgyakorlatot (ASEAN Solidarity Exercise). Mivel Indonéziára egyes tagállamok nyomást gyakoroltak, hogy a Dél-kínai-tengerről a Malaka-szoros torkolatához [helyezze át](#) a gyakorlatot, azt végül nemzetközi helyett indonéz felségvizeken (Dél-Natuna-tenger) tartották meg, miközben a regionális fegyverkezési verseny ellenére csupán nem harci feladatokra irányult.<sup>5</sup> Ezek a fejlemények azt mutatják, hogy a szövetség a stratégiai tervezés és az ambiciózus célkitűzések dacára legalábbis a tengeri biztonsággal kapcsolatos kérdésekben továbbra sem képes konszenzust teremteni.

A csúcstalálkozót több periferikus geopolitikai kérdés is beárnyékolta, köztük Észak-Korea közelmúltbeli [fegyvertesztjei](#) és az esetleges [fegyverértékesítése](#) Oroszország részére. Emellett Kína augusztus 28-án új térképet [adott ki](#), amely továbbra is hangsúlyozza igényét a Dél-kínai-tengerre, ami ellen Malajzia, a Fülöp-szigetek és Vietnám a csúcstalálkozó előtt hivatalosan is [tiltakozott](#). Továbbá a [kínai és a Fülöp-szigeteki tengeri erők](#), valamint a [kínai és a vietnámi tengeri erők](#) közelmúltbeli összecsapásai is hozzájárultak a regionális feszültségek szintnövekedéséhez. Eközben a találkozók közös

5 Az ASEAN nem katonai szövetség. Ezért az ASEX 2023 hadgyakorlat megszervezését úgy lehet értelmezni, mint egy jelzést a nagyhatalmaknak, hogy az ASEAN érdekelt a regionális vizek biztonságában és annak aktív és saját hatáskörű biztosításában. A gyakorlat egyúttal lehetővé tette az ASEAN katonai erői számára, hogy külső erők bevonása nélkül építsenek bizalmat egymás között. A bizalom jobb kommunikációhoz vezet, ami kritikus fontosságú, ha az ASEAN-nek a régió katonai erőit egy nagyobb válság gyors kezelésére kell felhasználnia. Emellett az ASEX 2023 hozzájárult az ASEAN haditengerészeti erőinek képességfejlesztéséhez. Az interoperabilitás kritikus fontosságú a humanitárius missziók végrehajtásához. A nem hagyományos biztonságra összpontosítás e megközelítésben praktikus volt, tekintettel a délkelet-ázsiai természeti katasztrófák gyakoriságára.



nyilatkozataiban a dél-kínai-tengeri területi vitákra vonatkozó passzusok nyelvezete és politikai üzenetei nem haladták meg lényegesen az elmúlt évek állásfoglalásait, noha a konfliktus eszkalációja a szövetség tengerparttal rendelkező tagjainak elemi stratégiai érdekeit fenyegeti. A [Dél-kínai-tengeri magatartási kódexről](#) (*South China Sea code of conduct*) 2002 óta folytatott ASEAN-Kína tárgyalások tekintetében sem került sor a rendezés iránti politikai elkötelezettség ismételt kinyilvánításán túli érdemi előrelépésre a csúcstalálkozó előkészítése és lebonyolítása során; a felek új, [hároméves határidőről](#) állapodtak meg a további egyeztetések lezárását keretezendő.

A szövetség nem jutott a *status quo*t proaktívan alakítani képes aktor önképambícióját alátámasztó, potenciálisan fordulatot eredményező döntésre a Mianmarban/Burmban zajló polgárháború hathatós kezelése terén sem, amely válság az elmúlt két év során folyamatosan erodálta a szövetség integritásának és tetterejének megítélését a nemzetközi döntéshozók körében.<sup>6</sup> A 2021-es ötpontos konszenzus és béketerv mianmari/burmai betartásának kieszközlésére tett újabb erőfeszítések kidolgozása helyett az ASEAN a csúcstalálkozón megfosztotta Mianmart/Burmat a 2026-ban esedékes ASEAN-elnöki tisztsége betöltésétől.<sup>7</sup> A szövetség életre hívott egy „[trojkamechanizmust](#)” is, amely pedig a probléma további kezelésének felelősségét az egymást követő három elnökséget betöltő országok vezetőire ruházza (2023-ban Indonézia, 2024-ben Laosz, 2025-ben Malajzia) egyetlen év elnöke helyett.

Mianmar ugyan nem veszélyezteti közvetlenül a regionális békét, de az a tény, hogy az ASEAN egy minimális magatartási normát sem képes érvényesíteni az egyik legújabb tagállamában, azzal fenyeget, hogy aláássa a „ASEAN-központúság” értékes pozícióját: azt a képességét, hogy a multilaterális nagyhatalmi interakciók és párbeszédnek intézményi központjaként szolgáljon. Ez pedig egzisztenciális fenyegetést is jelent az ASEAN számára.

Ezen fenyegetés egyik egyetemesen megmutatkozó lenyomata, hogy az ASEAN intézményi megerősítésére irányuló fentebb összegzett indonéz erőfeszítések ellenére a szövetség nemzetközi relevanciájú, de belső eredetű kríziseinek megoldása terén megmutatkozó tartós és bénító passzivitása arra kényszeríti a tagállamokat, hogy háttérbe szorítsák a regionális konszenzus kialakítását a kétoldalú megállapodások javára. Az ASEAN-tagok egyre nyitottabbak bilaterális megállapodások megkötésére egymással és külső partnerekkel, a szövetség mechanizmusainak és platformjainak aktivizálása helyett. A thaiföldi kormány például megkerülte az ASEAN-t azzal, hogy júniusban párhuzamos tárgyalásokat [kezdemenyezett](#) a mianmari/burmai juntával, Indonézia [nyílt tiltakozását](#) kiváltva. Vietnám pedig egyre inkább az ASEAN-en kívül is keres partnereket a Dél-kínai-tengeren fennálló követeléseinek védelmére: miután 2022-ben [átfogó partnerségi szintre](#) emelte kapcsolatait Dél-Koreával, most az [Egyesült Államokkal](#), [Ausztráliával](#), [Szingapúrral](#) és [Indonéziával](#) is magasabb szintű

6 A válság megoldásának elvi kereteit [2021. április 24-én rögzítették](#), amikor a szervezet ötpontos konszenzust fogadott el a mianmari helyzet kezeléséről. Ebben felszólítottak az erőszak azonnali beszüntetésére Mianmarban; hitet tettek a konstruktív párbeszéd elősegítésére valamennyi érdekelt szervezet bevonásával; a felek közötti közvetítésre egy különleges ASEAN-megbízott kinevezését is elhatározták; emellett az ASEAN humanitárius segítséget is nyújt a mianmari lakosság számára; végül pedig a különmegbízott egy ASEAN-delegációval a helyszínre látogat annak érdekében, hogy felvegye a kapcsolatot valamennyi érdekelt féllel. Noha a konszenzus pontjai előremutónak tűntek elfogadásuk idején, végrehajtásuk jelentős késedelmet szenved. A Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségének a mianmari krízissel összefüggő politikája összességében lassan és határozatlanul alakul.

7 A mianmari junta többször is elmulasztotta betartani az ASEAN ötpontos konszenzusában és béketervében foglaltakat, amelyhez 2021-ben csatlakozott. Legutóbb 2023. július 28-án [hosszabbította meg](#) a mianmari szükségállapotot fél évvel, ami tovább késlelteti a választásokat és a politikai rendezést.

államközi relációk kiépítésére törekszik. A területi vitában részes Fülöp-szigetek szintén diverzifikálja és mélyíti biztonsági kapcsolatait az [Egyesült Államokkal](#), [Ausztráliával](#), [Japánnal](#) és [Dél-Koreával](#) is.

Az ASEAN szektorális mellőzésének ezen tendenciája a tagállamok részéről mindazonáltal nem csupán a délkelet-ázsiai integrációs modell kemény korlátait jelzi, de rámutat azok inkább lényegi, mintsem kategorizálási természetére, ami a jelenleg nyíltan konfrontatívabb indiai–csendes-óceáni geopolitikai kontextusban a szövetség alapító céljának való megfelelést szinte kivonni látszik a politikai cselekvés tárgyköréből.

## Következtetések

Az elmúlt tíz hónapban Indonézia vezette a délkelet-ázsiai integrációt az „Az ASEAN számít – A növekedés epicentruma” mottó szellemében összeállított, alapvetően gazdasági fókuszú napirend alapján, amelyben a békés és befogadó indiai–csendes-óceáni térség megteremtésének célja kiemelt helyen szerepelt. Widodo elnök az idei indonéz ASEAN-elnökség egyik fő rendezvényén és egyúttal formális záróeseményén, a 43. ASEAN-csúcstalálkozón elmondott záróbeszédében éppen utóbbinak a kialakítására [szólított fel](#): „Az [a békés és befogadó indiai–csendes-óceáni térség] segít előkészíteni egy jobb jövőt az ASEAN-népek és a világ számára. Azt próbálja Indonézia elnökként felépíteni, hogy az ASEAN számíton...” Az indonéz államfő azonban figyelmeztette a jelen lévő vezetőket, hogy a munka még messze nem fejeződött be. Valóban, a szövetség egyre fokozódó küzdelmet folytat a belső koherencia kialakításáért. Ezzel összefüggésben a tagállamok retorikán túli tevéleges egységének demonstrálása és tényleges bizonyítása a geo- és külpolitikai bizonytalanságok időszerű és proaktív kezelése vonatkozásában ezen az ASEAN-csúcstalálkozón is elmaradt. Ennek eredményeképpen az ASEAN mint a regionális hatalmi *status quo* alakulását leginkább meghatározó kérdések megválaszolására szolgáló fórum nem tudta növelni a hitelességét.

A csúcsmegbeszélések eredménydokumentumai alapján ugyanakkor valószínűsíthető, hogy az ASEAN továbbra is többoldalú platform marad a tagállamok számára a nemzetközi partnerekkel való együttműködéshez, többek között olyan kérdésekben, mint a regionális digitális integráció és az energiaátmenet. Az *ASEAN Concord IV* elfogadását követően a szövetség előreláthatólag olyan növekedési ágazatokra fogja összpontosítani az integrációt, mint a regionális fizetési kapcsolat, a negyedik ipari forradalom vívmányai, az elektromos járművek és az intelligens városok. Az ASEAN indiai–csendes-óceáni kilátások koncepciójának részeként a délkelet-ázsiai kormányok valószínűleg elő fogják mozdítani a konkrét beruházásokat a fenntartható fejlődés, a határokon átnyúló adatáramlás, az éghajlatváltozás kezelése és a logisztikai infrastruktúra-fejlesztés területein is. A jövő évi soros elnökséget ellátó Laosz főként *soft* és *hard power* kapacitáshiánya azonban azt jelenti, hogy az olyan kérdésekben, mint a mianmari/burmai válság és a dél-kínai-tengeri határviták, nem valószínű, hogy 2024-ben jelentős előrelépés történjen.

Az ASEAN terjeszkedésének és konszolidációjának „aranykora” (új tagok felvétele, illetve az ASEAN-központúság fogalmának széles körű elterjedése és az ASEAN-fórumok kiemelt eseményekké válása a regionális diplomáciai naptárakban) kevésbé meglepő módon a hidegháborút követő amerikai hegemonia időszakára esik. A kérdés tehát

nem csupán az, hogy a szövetség képes-e átformálni vagy újraalkotni magát a poszt-hegemónia jelen korszakára, hogy megfeleljen „Az ASEAN számít – A növekedés epicentruma” mottóban megjelölt ambícióknak, hanem hogy a kollektív politikai akarat kiformalódása esetén honnan származhat a kapacitás és a lendület egy ilyen újjáélesztéshez.

## **MKI ELEMZÉS**

A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

© A Magyar Külügyi Intézet, 2024.

Szerző:

**SZAKÁLI MÁTÉ**

Lektorálta:

**BARANYI TAMÁS PÉTER**

Nyelvi lektor: T-Kontakt Kft. | Tördelés: Lévárt Tamás

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerzők magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Magyar Külügyi Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

ISSN 2063-9244

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2024.05>

Korábbi kiadványainkat megtekintheti az [Intézet](#) weboldalán.