

Aasian ja Euroopan yhteistyöfoorumi Asem

Ville Vilén & Outi Luova

Aasian ja Euroopan yhteistyöfoorumi Asem (The Asia–Europe Meeting) kokoaa yhteen EU:n, Aseanin sekä Etelä-Korean, Japanin ja Kiinan. Sen tavoitteena on tiivistää Itä- ja Kaakkois-Aasian ja Euroopan suhteita lisäämällä keskinäistä vuorovaikutusta ja vapaata vuoropuhelua. Asem-yhteistyöllä on ollut kolme pilaria eli osa-aluetta: poliittinen vuoropuhelu, taloudellisen yhteistyön edistäminen ja keskinäisen ymmärryksen vahvistaminen.

Asem-kokousten prosessi etenee kahden vuoden sykleissä. Asemin tärkein kokous on jäsenmaiden hallitusten välinen huippukokous, joka pidetään joka toinen vuosi. Kuudes huippukokous päätettiin järjestää Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella Helsingissä syyskuussa 2006. Huippukokousten välillä jäsenmaat ovat järjestäneet yhteisiä ministeritapaamisia, virkamieskokouksia sekä konferensseja erityiskysymyksistä kuten muuttoliikkeestä. Esimerkiksi vuonna 2005 kokouksia ja konferensseja järjestettiin 32 (ASEM Infoboard 2006). Vuosittain pidettävät virkamiestapaamiset valmistelevat huippukokouksia ja koordinoivat Asem-prosessia huippukokousten välillä. Kokouksien valmistelua tukee lisäksi kaksi aasialaista ja kaksi eurooppalaista koordinaattoria. Asemin epämuodollisen luonteen takia sillä ei ole pysyvää sihteeristöä, tosin sihteeristön perustamisesta on keskusteltu.

Asem-prosessin ainoa pysyvä organisaatio on sen säätiö ASEF (Asia–Europe Foundation). Se perustettiin tukemaan Asem-prosessin

kolmatta pilaria, keskinäisen ymmärryksen vahvistamista. Virallisten huippukokousten rinnalla on kokoontunut myös Aasian ja Euroopan yritysjohtajien foorumi (Asia–Europe Business Forum, AEBF), jonka tarkoituksena on edistää kauppaa ja antaa viranomaisille suosituksia. Kansalaisjärjestöjen aloitteesta virinnyt Aasian ja Euroopan kansalaisfoorumi (Asia–Europe People’s Forum, AEPF) kokoontuu huippukokousten kanssa samanaikaisesti, mutta sillä ei ole virallista asemaa Asem-prosessissa. Myös ammattiliitot ovat järjestäneet omasta aloitteestaan oman kokouksensa Asemin rinnalla (Asia-Europe Trade Union Forum AETUF).

Asem-prosessi yhdistää alueellisen yhteistyön traditioiltaan hyvin erilaisia kokonaisuuksia. Euroopan unionin perustamiseen johtanut Länsi-Euroopan integraatiokehitys käynnistyi toisen maailmansodan jälkeen. Itä- ja Kaakkois-Aasiassa alueellista yhteistyötä on kehitetty vasta kylmän sodan päätyttyä. Tradition lisäksi yhteistyömuodot poikkeavat toisistaan. Euroopan unioni on varsin yhtenäinen toimija, joka erityisesti kauppapolitiikassa edustaa kaikkia unionin jäsenvaltioita. Itä- ja Kaakkois-Aasian valtiot toimivat itsenäisemmin vailla vahvaa alueellista toimijaa.

Tässä luvussa käsitellään Asem-prosessin taustoja, toimintaa ja sen kohtaamia haasteita. Erityisesti tarkastellaan Asemin merkitystä sen aasialaisille jäsenmaille sekä sitä, miten Asem on vaikuttanut Itä- ja Kaakkois-Aasian alueellistumiseen.

Euroopan unionin sekä Itä- ja Kaakkois-Aasian alueen maiden välinen Asem-yhteistyö alkoi vuonna 1996. Asemin perustaminen vahvistettiin Euroopan unionin, Aseanin sekä Kiinan, Japanin ja Etelä-Korean johtajien välisessä Bangkokin huippukokouksessa maaliskuussa 1996. Asemin perustamiseen osallistui 25 valtiota, Hanoi huippukokoukseen vuonna 2004 jo 39, kun Euroopan unionin ja Aseanin uudet jäsenmaat hyväksyttiin Asemin osallistujiksi.

Alueiden välistä yhteistyötä on kahta tyyppiä. Varsinaisen alueiden välisyyden (interregionalism) ohella puhutaan yliaalueellisuudesta (transregionalism). Ensin mainitulla viitataan alueellisten järjestöjen

(esim. Aseanin ja EU:n) kahdenvälisiin suhteisiin. Ylialueellisuudella taas tarkoitetaan sellaista alueiden välistä yhteistyötä, jossa osallistujajoukkoa ei ole määritelty järjestön jäsenyyden kautta. Tästä voidaan mainita esimerkkinä Asem-yhteistyö. (Rüland 2002, 2–4.)

ASEMIN PILARIT

Poliittinen pilari:

- Ulkoministerien kokoukset.
- Virkamiestapaamiset.
- Ministerikonferenssit erityiskysymyksistä kuten muuttoliikkeen hallinnasta, ympäristökysymyksistä sekä tieteellisestä ja teknologisesta yhteistyöstä.
- Muita teemoja: turvallisuuskysymykset, ylikansallinen rikollisuus, lainvalvonta, ihmisoikeudet jne.

Taloudellinen pilari:

- Talous- ja finanssiministerien kokoukset.
- Kaupan ja investointien edistämisen toimintaohjelmat.
- Asemin tullialan kokous (ASEM Customs DG-Commissioner Meeting).
- Asem-rahasto (ASEM Trust Fund).
- Euroopan rahoitusalan asiantuntijoiden verkosto EFEX (European Financial Expertise Network).
- Aasian ja Euroopan yritysjohtajien foorumi (Asia–Europe Business Forum, AEBF) jne.

Kulttuurinen pilari:

- Aasian ja Euroopan säätiö ASEF (Asia–Europe Foundation).
- Nuorten parlamentaarikkojen tapaamiset.
- Asemin koulutuskeskus (ASEM Education Hub).
- Yliopisto-opiskelijoiden ja -opettajien vaihto-ohjelmat (Asem-DUO).
- Kulttuurien ja sivilisaatioiden välinen dialogi.
- Asem-maiden kulttuuriperinnön vaaliminen ja edistäminen jne.

Asemin taustaa

Kylmän sodan päättymistä seuranneet poliittis-taloudelliset muutokset avasivat uusia mahdollisuuksia alueelliselle yhteistyölle. Taloudellinen yhteistyö toimi aluksi kantavana voimana ja loi edellytyksiä myös virallisen yhteistyön lisäämiselle. Euroopan unioni solmi yhteistyösopimuksia muun muassa Etelä-Amerikan Mercosur-järjestön, Persianlahden valtioiden ja Aseanin kanssa. Yhdysvallat tiiviisti suhteitaan Tyynenmeren maihin Apec-prosessin (Asia Pacific Economic Cooperation) kautta. Toinen tärkeä tekijä Asemin perustamisen taustalla oli poliittisen ja taloudellisen vallan keskittyminen Pohjois-Amerikkaan, Eurooppaan sekä nopeasti kehittyvään Itä- ja Kaakkois-Aasiaan. Avainasemassa oli Yhdysvallat, jolla oli tiiviit suhteet sekä Eurooppaan että Tyynenmeren Aasian valtioihin. Yhdysvallat pyrki vahvistamaan alueiden välistä yhteistyötä erityisesti Apecin kautta, jonka tavoitteeksi määriteltiin Tyynenmeren Aasian kattavan vapaakauppa-alueen perustaminen. (Dent 2003, 224–225.)

Euroopan sekä Itä- ja Kaakkois-Aasian alueiden yhteistyön tiivistäminen ja Asemin perustaminen liittyivät näihin muutostekijöihin, ennen kaikkea vallan ”kolmijaon” luomaan tasapainoon. Euroopan unionille oli välttämätöntä vahvistaa eurooppalaisten asemaa Itä- ja Kaakkois-Aasian nopeasti kasvavilla markkinoilla ja estää maailmantalouden liiallinen keskittyminen Tyynenmeren Aasian alueelle. (Camraux & Lechervy 1996, 444–445.)

Itä- ja Kaakkois-Aasian valtiot halusivat tiivistää suhteita Eurooppaan, jotta Yhdysvaltojen poliittiselle ja taloudelliselle vaikutusvallalle olisi saatu vastapainoa. Yhteiset intressit erityisesti maailmankaupan vapauttamiseen tähtäävissä GATT- ja WTO-neuvotteluissa loivat hyvän perustan suhteiden kehittämiseksi. (Camraux & Lechervy 1996, 444–445.) Myös Euroopan integraatiokehitys ja yhteismarkkina-alueen luomat mahdollisuudet houkuttelivat Aasian valtioita yhteistyöhön viennin turvaamiseksi. (Dent 2003, 229.) Yhdysvallat ei ollut kovin huolissaan Asemin perustamisesta: Aasian ja Euroopan foorumin olisi

hajanaisuutensa ja epävirallisuutensa takia mahdotonta tehdä merkittäviä aloitteita Yhdysvaltojen etuja vastaan.

Asemin perustamiseen johtanut poliittinen prosessi käynnistyi Aseanin ja EU:n välisen vuoropuhelun kautta jo 1970-luvun alussa (ks. Kettunen tässä teoksessa). Maaliskuussa 1978 allekirjoitettiin Aseanin ja Euroopan yhteisön (EY) vuoropuhelua koskeva yhteistyösopimus. Vuoropuhelu perustui säännöllisiin ulkoministeritapaamisiin, joiden asialista sisälsi pääasiassa kauppapoliittisia kysymyksiä. Ulkoministeritapaamisten ohella Aseanin ja EY:n edustajat keskustelivat vuodesta 1978 lähtien vuosittain Aseanin ja sen dialogikumppaneiden välisissä kahdenvälisissä tapaamisissa. (Rüland 2001, 9–14.) EY:n lisäksi Aseanin dialogikumppaneita olivat 1980-luvulla sen jäsenmaiden tärkeimmät kauppakumppanit Yhdysvallat, Japani, Etelä-Korea, Kanada, Australia ja Uusi-Seelanti. (Aseanin dialogikumppaneista, ks. Antikainen-Kokko tässä teoksessa.) Asean hyödynsi molempia foorumeja taloussuhteiden lisäksi myös poliittisten päämääriensä edistämiseen Kaakkois-Aasian aluetta koskevissa kysymyksissä. Ennen kaikkea Aseanin tavoitteena oli saada tukea järjestön diplomaattisille ponnisteluille Vietnamin joukkojen vetämisestä pois Kambodžasta. (Alagappa 1994.)

Edellytykset alueiden välisen vuoropuhelun lisäämiselle heikkenivät 1990-luvun alussa, kun länsimaat vaativat talouskumppaneiltaan ihmisoikeuksien kunnioittamista ja demokratiaa. Aikaisemmin toissijaiset poliittiset kysymykset nousivat myös Aseanin ja EU:n ulkoministerikokousten asialistalle. Vuoropuhelu ajautui umpikujaan, kun Asean syytti eurooppalaisia valtioita uskolonialismista ja kulttuurihegemonian tavoittelusta. EY vaati muun muassa ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevien artiklojen sisällyttämistä alueiden välistä yhteistyötä koskevaan sopimukseen. Ristiriidat kärjistyivät kuitenkin vain väliaikaisesti. Euroopan taloudellinen taantuma ja huoli poliittis-taloudellisen aseman heikentymisestä maailmantaloudessa syrjäyttivät poliittisesti arkaluontoiset kysymykset. Toinen syy dialogin virkoamiseen oli Asean-maiden tarve turvata vientietunsa Euroopan alueellisen integraation edetessä. Syyskuussa 1994 Karlsruhessa järjestetyssä ulkoministerikokouksessa

keskityttiin yhteisiin taloudellisiin etuihin. Karlsruhen ulkoministeri-kokouksessa saavutettu yhteisymmärrys vaikutti selvästi siihen, että lokakuussa 1994 Singaporen pääministeri Goh Chok Tong esitti Aasian ja Euroopan yhteistyöfoorumin perustamista. (Rüland 2001, 17–20.)

Itä- ja Kaakkois-Aasian alueellinen yhteistyö nousi uudelleen esille 1990-luvun puolivälissä, kun Euroopan unioni sekä Itä- ja Kaakkois-Aasian valtiot sopivat alueiden välisen huippukokouksen järjestämisestä. Asem-kokouksen valmistelut edellyttivät keskinäistä yhteistyötä. Ne kokosivatkin ensimmäistä kertaa yhteen valtiot, joiden välistä alueellista yhteistyötä oli hahmoteltu ehdotuksissa ”Itä-Aasian” taloudellisesta neuvotteluryhmästä (EAEC) (tästä ryhmästä ks. Antikainen-Kokko & Luova tässä teoksessa). (Terada 2003, 262.) Kahden vuoden valmistelun jälkeen ensimmäinen Asem-huippukokous järjestettiin Thaimaassa vuonna 1996. Asemin toteutuminen merkitsi myös sitä, että Euroopan unionin jäsenmaat tunnustivat Itä- ja Kaakkois-Aasian erillisenä alueellisenä kokonaisuutena. (Webber 2001, 357.)

Asemin toiminta

Asemin alkutaival oli jyrkkää ylä- ja alamäkeä. Kun foorumi perustettiin, Aasian talouden tulevaisuuden näkymät olivat valoisat. Vuosi perustamisen jälkeen Aasia vaipui talouskriisiin, mikä latisti alkuinnostuksen. Taloudellisen yhteistyön näkymät olivat heikot, ja yhteistyön koko peruslähtökohta joutui kyseenalaiseksi. EU sai tässä tilanteessa laajennetuksi yhteistyön painopistettä myös poliittisiin kysymyksiin, mitä aasialaiset osapuolet olivat aluksi vastustaneet. Yhdysvaltojen jouduttua terroristi-iskujen kohteeksi vuonna 2001 tilanne muuttui jälleen. Terrorismin vastainen toiminta nousi keskeiseksi huolenaiheeksi myös Asemissa. Nyt myös Aasian maat pitivät poliittisten kysymysten käsitelyä tarpeellisena. Samalla korostui kulttuurien välisen vuorovaikutuksen tärkeys. Kysymys Myanmarin Asem-jäsenyydestä suisti Asemin kriisiin. Vuoden 2004 Asem-kokous melkein peruutettiin EU-maiden

vastustaessa Myanmarin osallistumista foorumiin. Se saatiin kuitenkin järjestetyksi, kun Myanmarista osallistui kokoukseen vain alemman tason virkamies. Kokouksen jälkeen Kiotossa pidetyssä Asemin ulkoministerikokouksessa jäsenvaltiot pääsivät yhteisymmärrykseen prosessin jatkumisesta. Helsingin Asem-huippukokoukselle annettiin tehtäväksi määritellä Asemin tulevaisuuden konkreettiset tavoitteet.

Asem-prosessin sisältö

Asem-huippukokoukset edistävät Aasian ja Euroopan yhteistyötä laatimalla julkilausumia ja toimintaohjelmia. Julkilausumissa jäsenmaat määrittelevät yhteisiä tärkeitä katsomiaan päämääriä. Niiden saavuttamiseksi muissa kokouksissa määritellään toimintaohjelmia, joiden pohjalta jäsenmaat tekevät konkreettisia aloitteita. Nämä aloitteet koskevat esimerkiksi seminaarien ja koulutustilaisuuksien järjestämistä. Käytännön syistä ne ovat usein muutaman jäsenmaan suunnittelemaa ja toteuttamia.

Asem-huippukokouksissa on keskusteltu esimerkiksi Irakin sodasta, SARS-epidemiasta, muuttoliikkeen hallinnasta, YK:n peruskirjan uudistamisesta ja WTO-neuvotteluista. Asemia onkin arvosteltu siitä, ettei sillä ole selvää painopistettä. Aiheiden paljous kuvastaa toisaalta yhteisten globaalien kysymysten määrää. Kokouksissa ovat olleet eniten esillä turvallisuuspoliittiset ja taloudelliset kysymykset.

Asemin aasialaiset jäsenmaat ovat pyrkineet tuomaan asialistalle sellaisia kysymyksiä, jotka ovat vähiten kiistanalaisia ja joissa on mahdollista löytää yhteinen kanta. Tällä tavoin on pyritty välttämään toisten arvostelua ja lisäämään luottamusta osapuolten välille. Aasialaiset osapuolet suosivat tätä toimintatapaa, koska heidän mielestään keskinäisen ymmärryksen ja luottamuksen pohjalta on helpompi suunnitella projekteja, jotka ovat molempien hyväksyttävissä ja hyödyntävät molempia. Tältä pohjalta on myös mahdollista keskustella kiistellymmistä aiheista. (Yeo 2003, 32.) EU sen sijaan on painottanut poliittisia aiheita

ASEM-HUIPPUKOKOUKSET

- 1996 Bangkok: Perustava kokous.
- 1998 Lontoo: Aasia–Eurooppa-yhteistyön puitesopimus ohjaamaan Asem-yhteistyötä. Huippukokouksessa asetettiin työryhmä luomaan Asemille lyhyen ja pitkän aikavälin visio.
- 2000 Soul: Puitesopimus, joka määritteli Asemin vision, periaatteet, päämäärät, prioriteetit ja työmenetelmät vuoteen 2010 saakka. Soulin julkilausuma Korean niemimaan rauhasta.
- 2002 Kööpenhamina: Aasian ja Euroopan maiden yhteistyön tärkeys terrorismin vastaisessa taistelussa. Kulttuurien ja sivilisaatioiden välisen vuoropuhelun tärkeys. Poliittinen julkilausuma Korean niemimaan rauhasta. Julkilausuma yhteistyöstä terrorismia vastaan.
- 2004 Hanoi: Asemin laajentuminen 13 uudella jäsenellä. Aasian ja Euroopan kumppanuuden vahvistaminen.
- 2006 Helsinki.

(Yeo 2003, 161) ja tavoitellut konkreettisia tuloksia keskustelujen sijaan. Toisaalta kun Asem on luotu lähinnä vuoropuhelua varten, ei ole tarkoituksenmukaista odottaa sen tuottavan jäsenmaita sitovia kansainvälisiä sopimuksia EU:n tai YK:n tapaan. Yhteistyö on ollut helpointa aloittaa taloudellisista kysymyksistä.

Asemin pilareista taloudellisen yhteistyön edistäminen on tuottanut ehkä eniten konkreettisia tuloksia. Talouden alan yhteistyö on perustunut talousministerien kokousten laatimiin kaksivuotisiin toimintaohjelmiin. Esimerkiksi vuosien 2002–2004 toimintasuunnitelmassa jäsenmaita kehoitettiin muun muassa yksinkertaistamaan tullimenettelyjään, järjestämään yhteistyötä standardeja määrittelevien instituuttien välillä ja edistämään verkkokauppaa. Suunnitelmassa jäsenmaita kehoitettiin myös raportoimaan, miten näitä tavoitteita on edistetty. (Economic Ministers Meeting 2002.) Asemin päämääränä ei kuitenkaan ole ollut tuottaa sitovia kauppaa vapauttavia sopimuksia. Pikemminkin ne ovat täydentäneet muilla foorumeilla kuten WTO:ssa tehtyjä sopimuksia.

Taloutta ei painoteta enää yhtä voimakkaasti kuin Asemin alkuvuosina. Nyt käsitellään poliittisiakin kysymyksiä. Huippukokoukset ovat esimerkiksi antaneet yhteisiä julkilausumia Korean niemimaan tilanteesta ja kansainvälisestä terrorismista. Asemilla ei ole kuitenkaan keinoja vaikuttaa konflikteihin muutoin kuin vuoropuhelun kautta ja ottamalla niihin kantaa. Sillä ei ole omia konfliktinratkaisumekanismeja. Asemissa julkilausumien ja toimintaohjelmien päämääriä voi edistää lähinnä konferensseja ja koulutustilaisuuksia järjestämällä sekä sen säätiön ASEF:n kautta. Terrorismin ehkäiseminen on myös esimerkki siitä, miten poliittisen pilarin kysymykset ovat hankalasti rajattavissa pelkästään politiikkaan. Poliittisten kysymysten taustalla vaikuttavat taloudelliset, yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tekijät. Asemissa terrorismin perimmäiseksi syiksi on määritelty köyhyys, tietämättömyys ja ennakkoluulot. Terrorismin ehkäisemiseksi Asem 2002 -huippukokous päätti tukea erityisesti kulttuurien välistä vuoropuhelua ASEF:n kautta. (ASEM Infoboard 2005). Samaa päämäärää ovat tukeneet myös kulttuuriministerin tapaamiset. Poliittisten kysymysten monimutkaisuuden takia poliittinen pilari ei ole saanut aikaan muuta kuin julkilausumia. Sen takia poliittisen pilarin tulokset näyttävät vähäisiltä kahteen muuhun pilariin verrattuna.

Keskinäisen ymmärtämisen vahvistamiseen pyrkivä kulttuurinen pilari tekee Asemista erityisen muiden alueiden välisten yhteistyöfoorumien joukossa. Esimerkiksi Aasian ja Tyynenmeren alueen yhteistyöjärjestö Apec keskittyy talouskysymyksiin. Asemin tavoitteeksi määriteltiin kuitenkin talouden edistämisen ohella vuorovaikutuksen lisääminen. Tämän teki tarpeelliseksi muun muassa Euroopan maiden siirtomaaperintö Aasiassa, joka edelleen väritti entisten siirtomaavalttojen suhteita vanhoihin alusmaihinsa. Aasian ja Euroopan yhteistyö haluttiin rakentaa uudelta tasa-arvon ja keskinäisen kunnioittamisen pohjalta. Asemin säätiö ASEF perustettiin vuosi Asemin ensimmäisen kokouksen jälkeen edistämään näitä päämääriä. Aasian ja Euroopan dialogia voi pitää perustana konfliktien ratkaisemiselle. Esimerkiksi Suomi ei olisi voinut tehdä aloitetta Aceh in rauhanneuvottelujen käyn-

nistämiseksi ilman pitkän ajan kuluessa luotuja luottamuksellisia henkilösuhteita. Perustan luominen tällaisille suhteille olisi kulttuuripilarin arvokkaimpia saavutuksia.

Sosiaaliset kysymykset on tiiviisti sidottu sekä poliittisiin että taloudellisiin kysymyksiin. Vuonna 2001 Yhdysvaltoihin kohdistuneiden terrori-iskujen jälkeen Asemissa huomattiin, että oli käsiteltävä myös sosiaalisia kysymyksiä. Toisaalta Asemin ulkopuoleltakin vaadittiin, että sosiaaliset kysymykset liitettäisiin sen asialistalle. Erityisesti kansalaisjärjestöt ja ammattiliitot pitivät tätä tärkeänä, koska niiden mielestä Asemin pyrkimykset kaupan vapauttamiseksi lisäävät eriarvoisuutta ja heikentävät työntekijöiden asemaa. Kaupan vapauttamisen rinnalle vaadittiin toimia sen haitallisten seurausten ehkäisemiseksi.

Asemin kolmen pilarin rinnalle saattaakin syntyä neljäs pilari, joka keskittyy sosiaalisiin asioihin. Tämän suuntaista aloitetta on viety eteenpäin myös virallisesti. Saksa ja Kiina ovat yhdessä tukeneet aloitetta sosiaalisen ulottuvuuden (erityisesti työvoimakysymysten) lisäämiseksi Asem-prosessiin (Henkel ym. 2004, 6). Yhtenä Kiinan motiivina on se, että Asemista ei ole Kiinalle suurta taloudellista hyötyä. Asem ei ole sille tärkeä taloudellisten asiakokonaisuuksien käsittelijänä. Kiina hoitaa EU-suhteitaan erillisen EU–Kiina-dialogin kautta. Asemissa Kiinalla on kuitenkin mahdollisuus kuulla, millaisia kokemuksia muilla mailla on sille vaikeiden kysymysten kuten työvoimakysymysten hoitamisesta. Eräät Aasian maat ovat kuitenkin vastustaneet sosiaalisten kysymysten nostamista Asemin asialistalle. Nämä maat pitävät keskusteluja työntajien sosiaalisesta vastuusta tai sosiaaliturvajärjestelmästä teollistuneiden maiden pyrkimyksenä nostaa kehitysmaiden tuotantokustannuksia, mikä heikentäisi kehitysmaiden kilpailukykyä teollisuusmaihin nähden. (Henkel ym. 2004, 4.)

Sosiaalipoliittiset kysymykset pääsivät Asem-prosessin piiriin, kun Kioton ulkoministerikokouksessa vuonna 2005 päätettiin jäsenmaiden sosiaali- ja työministerioiden kokouksen järjestämisestä. Muutkin alun perin kiistanalaiset aiheet saattavat päästä Asem-prosessin viralliseen käsittelyyn epävirallisten kokousten kautta. Huippukokouksiin kel-

puutetaan myöhemminkin vain aiheita, joissa jäsenmaat voivat saavuttaa yhteisymmärryksen. Sen sijaan kiistelyjä aiheita on mahdollista ottaa käsittelyyn vain vähemmän tärkeissä virallisissa sekä epävirallisissa kokouksissa.

Asem-prosessin teemojen kolmijakoa on ollut vaikea toteuttaa käytännössä. Lisäksi käsiteltäviä aihepiirejä on niin paljon, että Asem on vaikuttanut tehottomalta. Vuonna 2005 pidetyn Kioton ulkoministeri-kokouksen tärkeimpänä tehtävänä olikin Asemin painopisteiden tarkentaminen. Kokous päättyi suosittelemaan yhteistyön keskittämistä muutamaa teemaan kussakin pilarissa. Poliittisen pilarin päämääräksi ehdotettiin monenkeskisen globaalien päätöksentekoprosessin tukemista sekä turvallisuusuhkien käsittelyä. Taloudelliseen pilariin sisällytettiin kestävä kehitys ympäristö- ja turvallisuuskysymyksiin. Kolmas pilari määriteltiin laajasti kattamaan kulttuuriset, sosiaaliset ja muut kysymykset, ennen kaikkea kulttuurien välisen vuoropuhelun. (Chairman's Statement, 2005.) Myöhemmin listaan lisättiin vielä globalisaation haasteisiin vastaaminen ja kilpailukyvyyn parantaminen. Tältä pohjalta Asemin uuden strategian laatiminen annettiin Helsingin Asem 2006 -kokouksen tehtäväksi.

Asemin rakenne ja osallistujat

Ensimmäisten kymmenen vuoden aikana Asem-perhe pysyi hajanaisena. Asem-huippukokouksen rinnalla järjestettävät kokoukset, yritysjohtajien foorumi sekä ASEF jäivät irrallisiksi toisistaan. Eri osien asema on myös pysynyt epäselvänä, tai niiden status on muuttunut. Koska yritysjohtajien foorumi oli Asemin oma aloite, sillä on ollut tunnustettu asema epävirallisena Asemin päämääriä tukevana prosessina. Kansalaisfoorumi, joka perustettiin kansalaisjärjestöjen aloitteesta, on sen sijaan joutunut välillä taistelemaan saadakseen edes järjestäytyä huippukokouksen aikana.

Koska kysymys kansalaisjärjestöjen osallistumisesta Asem-proses-

siin havainnollistaa Asemin rakennetta ja toimintaa sekä kuvastaa Aasian ja Euroopan maiden erilaisia näkemyksiä Asemista, aihetta käsitellen tässä laajemmin.

Asemia perustettaessa jäsenmaiden tärkein päämäärä oli luoda foorumi, jossa maiden johtajat pystyisivät tapaamaan. Siinä vaiheessa järjestäjät eivät kutsuneet kokoon laajempaa foorumia, johon esimerkiksi kansalaisjärjestöt, tutkijat ja liikemiehet olisivat voineet osallistua. Ensimmäisen huippukokouksen rinnalla Aasian ja Euroopan kansalaisjärjestöt kokoontuivat omaan varjokonferenssiinsa. Isäntämaa Thaimaa piti asiaa niin kiusallisena, että se uhkasi lopettaa kesken koko tapaamisen. Seuraava huippukokous pidettiin Lontoossa, jolloin järjestäjät antoivat täyden tukensa kansalaisfoorumille. Foorumin ja huippukokouksen välille ei kuitenkaan luotu vuoropuhelun mahdollisuutta. Lontoon kokouksen jälkeen oli vuorossa Soul. Etelä-Koreassa kansalaisyhteiskunta on erittäin aktiivinen, joten siellä kansalaisfoorumi ei kohdannut samanlaisia ongelmia kuin Thaimaassa. Etelä-Korean hallitus jopa tuki sen järjestämistä rahallisesti. Aasian maat suhtautuvatkin hyvin vaihtelevasti tämän foorumin asemaan Asemissa. Erityisesti Kiina ja Vietnam ovat vastustaneet järjestöjen ja Asemin suhteiden tiivistämistä. Kiina yritti jopa estää kansalaisyhteiskunnan mainitsemisen huippukokousten loppulauselmissä. Vietnam koetti sitkeästi estää koko kansalaisfoorumin pitämisen Hanoissa huippukokouksen aikana, mutta kompromissina se pystyttiin järjestämään kuukautta ennen varsinaista kokousta. (Bersick 2005, 3–6.)

Monessa keskusjohtoisessa Aasian maassa kuten Kiinassa ja Vietnamin valtiojohto pitää hallituksesta riippumattomia järjestöjä uhkana asemalleen. Ne eivät myöskään näe järjestöjä mielekkäinä yhteistyökumppaneina. Autoritaariset maat ovatkin vastustaneet sitä, että kansalaisyhteiskunnan näkökantoja otettaisiin huomioon Asem-prosessissa. (Bersick 2005, 5.) Yksi syy siihen, että valtiojohtajat eivät ole kiinnostuneita järjestöyhteistyöstä, on GATT-neuvottelujen ja muiden kansainvälisten kokousten yhteydessä järjestetyt väkivaltaiset mielenosoitukset. Myös Asemin aikana eräät järjestöt ovat osoittaneet mieltään talouden liberalisointia vastaan. (Hansen 2002.) Jotta kansalaisjärjestöt profiloi-

tuisivat varteenotettavina keskustelukumppaneina, Suomen kansalaisfoorumi on ilmoittanut jo etukäteen sitoutuvansa väkivallattomuuteen. Näin kansalaisjärjestöjen toivotaan näyttäytyvän vakavasti otettavina keskustelukumppaneina. (Palosuo 2005.)

Asemin peruskirjassa sen päämääräksi kirjattiin Aasian ja Euroopan välisen yhteisymmärryksen syventäminen lisäämällä kansalaisten keskinäistä kanssakäymistä. Asemin toimijoiksi on kuitenkin määritelty vain virallisia tahoja. Asemia on tämän takia arvosteltu ankarasti. Asemissa käsiteltävien asioiden valintaan on pystynyt vaikuttamaan vain jäsenmaiden eliitti, eivät esimerkiksi kansalaisjärjestöt tai ammattiliitot. Asem on jäänyt etäiseksi tavallisille kansalaisille, eikä se ole kuunnellut kansalaisjärjestöjen mielipiteitä siitä, mitä aiheita kokouksessa olisi tärkeä käsitellä. Vastatakseen arvosteluun Asem on vahvistanut kulttuurisäätiö ASEF:ää. Sen toimintaa on laajennettu koulutettujen nuorten opiskelijavaihdosta ja nuorten parlamentaarikkojen tapaamisesta myös esimerkiksi nuorisoleireihin ja yhteisiin urheilutapahtumiin.

ASEF järjesti vuonna 2004 kansalaisyhteiskuntaa käsitelleen kokouksen, johon kutsuttiin mukaan myös kansalaisjärjestöjä. Yhtenä kokouksen päämäärästä oli keskustella siitä, miten kansalaisyhteiskunnan edustajat saataisiin mukaan Asem-prosessiin ja miten Asem pystyisi tukemaan niiden toimintaa. Kokouksen konkreettinen tulos oli ASEF:n lupaus tukea järjestöjen toimintaa rahallisesti. Vaikka kokouksen päätösasiakirja luovutettiin seuraavan Asem-huippukokouksen osallistujille, sitä ei kuitenkaan mainittu kokouksen päätöslauselmassa. Tämä kuvastaa sitä, että ASEF:ää ja kansalaisyhteiskuntaa arvostetaan edelleen vain vähän Asem-prosessissa (Bersick 2005, 3–4, 8). Vaikka ASEF ei ole onnistunut toimimaan kansalaisjärjestöjen äänitorvena, se on kuitenkin menestynyt toisessa tehtävässään, kulttuurisen ja akateemisen kanssakäynnin lisäämisessä (Bersick 2005, 4.) Helsingissä vuonna 2005 pidettyyn Asem-seminaariin osallistuneista asiantuntijoista monet pitivätkin ASEF:ää Asem-prosessin onnistuneimpana osana (Ten Years of ASEM, 2005). ASEF on auttanut nuorta sukupolvea luomaan verkostoja ja lisäämään yhteisymmärrystä rauhanomaisen ja tasa-arvoisen kump-

panuuden vahvistamiseksi. Tätä kautta ASEF on vahvistanut pohjaa Aasian ja Euroopan yhteistyölle tulevaisuudessa.

Kiinan, Vietnamin ja muiden kansalaisyhteiskuntaa vieroksuviiden maiden näkökulma on kuitenkin muuttumassa – ainakin kun puhutaan ulkomaisista eikä niiden omien kansalaisten riippumattomista järjestöistä. Kiina ja Vietnam ovat molemmat osallistuneet Asemin rinnalla järjestettyihin ammattiliittojen kokouksiin (Asia–Europe Trade Union Forum). Kiina on kiinnostunut näistä ryhmistä siksi, että sen on luotava sosiaaliturvajärjestelmä työttömien tueksi, jos se haluaa säilyttää yhteiskunnallisen tasapainon ja puolueen yksinvallan. Kiina ja Vietnam ovat osallistuneet pienempien kokousten lisäksi myös Asemin viralliseen työllisyyskonferenssiin (ASEM Employment Conference), joka järjestettiin vuonna 2004. (Bersick 2005, 10.) Tämä oli poikkeuksellinen Asem-kokous, koska siihen osallistui niin valtioiden kuin kansalaisjärjestöjen edustajia. Kiinan osallistuminen kokoukseen oli merkki siitä, että se on alkanut sietää kansalaisyhteiskunnan osallisuutta Asemissa. Järjestöille on siis syntynyt mahdollisuus ottaa osaa varsinaisen huippukokouksen ulkopuolella järjestettäviin Asem-kokouksiin. (Bersick 2005, 10.)

Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen Asem-prosessiin alkaneekin sen ”ulkolaidoilta”. Mikäli kansalaisjärjestöjen ja ammattiliittojen tärkeinä pitämät sosiaaliset kysymykset otetaan Asem-prosessiin, niille saattaa aueta ovi Asemin tärkeämpiinkin kokouksiin. Kansalaisjärjestöille saattaa silti riittää virallisesti hyväksytyn ja arvostetun vuoropuhelukumppanin asema. Ne eivät välttämättä halua kiinteäksi osaksi Asem-prosessia, koska silloin ne saattaisivat menettää itsenäisyytään.

Asemin merkitys Itä- ja Kaakkois-Aasian valtioille ja alueellistumiselle

Asemin vaikutuksesta Itä- ja Kaakkois-Aasian alueellistumiseen ei kymmenen toimintavuoden jälkeen voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Arviot perustuvat enemmän teoreettiseen tarkasteluun kuin

empiirisiin tuloksiin. Asemin merkitystä voidaan tarkastella muun muassa globaalin tasapainon, alueellisen yhteistyön ja identiteetin kehittymisen näkökulmasta. (Rüland 2002, 7.)

Aasian valtioiden näkökulmasta Asemia voidaan tarkastella mahdollisuutena vahvistaa alueen roolia globaalien kysymysten käsittelyssä ja tasapainottaa suhteita Yhdysvaltoihin. Roolin vahvistaminen edellyttää kuitenkin yhteisymmärryksen saavuttamista ja yhteistyön tiivistämistä. Muun muassa Park Sung-hoon on korostanut, että tiivistämällä poliittis-taloudellista ja sosiaalista vuorovaikutusta Euroopan kanssa voidaan vähentää Itä- ja Kaakkois-Aasian riippuvuutta Yhdysvaltojen vaikutusvallasta. Aasian maiden vaikutusmahdollisuuksia lisää myös se, että ne ovat avainasemassa päätettäessä Apec- ja Asem-prosessien edistämisestä. Avainasemaansa nämä valtiot voisivat käyttää myös laajemmin esimerkiksi kansainvälisiä instituutioita uudistettaessa ja muita globaaleja kysymyksiä käsiteltäessä sekä WTO-neuvotteluissa. (Park Sung-Hoon 2004, 352.)

Vaikka Asemin kautta toteutuva alueiden välinen vuoropuhelu ei perustu vahvoihin institutionaaliin järjestelyihin, se on tiivistänyt Itä- ja Kaakkois-Aasian alueellista yhteistyötä. Alueiden välinen vuoropuhelu on lisännyt tarvetta kehittää Aasian valtioiden keskinäistä yhteistyötä, koordinoitua ja ongelmanratkaisukykyä. (Chen 2005, 14–15.) Asemissa tarve on korostunut, koska aasialaisten valtioiden vastapuolena on esimerkiksi kauppapolitiikassa yhtenäisesti toimiva Euroopan unioni. Asemin kautta Euroopan unioni on – tarkoituksellisesti tai tahattomasti – rohkaissut Aasian valtioita kehittämään keskinäisiä yhteistyörakenteita. Esimerkkinä Asemin suorasta vaikutuksesta on käytetty ensimmäisen huippukokouksen valmisteluprosessia, jossa Asean-valtiot sekä Kiina, Japani ja Etelä-Korea toimivat ensi kertaa ”aasialaisena ryhmänä”. Asemilla on ollut päinvastainen vaikutus alueelliseen yhteistyöhön kuin Apecilla. Apecia perustettaessa Yhdysvaltojen keskeisenä tavoitteena oli estää Itä- ja Kaakkois-Aasian talousblokin syntyminen sitomalla alueen valtiot Tyynenmeren Aasian alueen yhteistyöhön. (Chen 2005, 16–17.)

Asem-yhteistyön vaikutusta on tulkittu myös Itä- ja Kaakkois-Aasian

alueellisen identiteetin vahvistumisen näkökulmasta. Asem-prosessiin perehtyneen Yeo Lay Hween mukaan Asemin myötä tiivistynyt aasialaisten valtioiden keskinäinen yhteistyö on muuttanut käsitystä Itä- ja Kaakkois-Aasiasta alueellisenä kokonaisuutena. Identiteetin vahvistumiseen on vaikuttanut myös se, että Asemin kautta EU on tavallaan tunnustanut näiden maiden alueellisen kokonaisuuden. (Yeo 2002, 1.) Ajatus alueellisesta identiteetistä vahvistui asteittain 1990-luvun aikana. Alueen ulkopuoliset tekijät ovat vaikuttaneet sen muotoutumiseen keskeisesti. Asem-yhteistyön lisäksi siihen ovat vaikuttaneet alueellisen yhteistyön tiivistyminen Euroopassa (mm. laajentuminen ja yhteisvaluutta) ja Pohjois-Amerikassa (NAFTA) sekä Aasian valtioiden yhteiset kokemukset talouskriisistä. Näiden muutosten vahvistama käsitys ”meistä ja muista” identiteetin perustana on heijastunut alueellisen yhteistyöhön. Erityisesti vuonna 1997 aloitetussa Asean-maiden, Kiinan, Japanin ja Etelä-Korean välisessä Asean+3-yhteistyössä keskeistä on ollut yhteistyön tiivistäminen alueen sisäisten ongelmien ratkaisemiseksi. (Terada 2004, 255–256.) Yhteistyön lisääntyminen ei kuitenkaan vielä tarkoita alueellisen identiteetin muotoutumista, vaan se on vain yksi vaihe Itä- ja Kaakkois-Aasian valtioiden keskinäisen toimintakulttuurin muotoutumisessa. (Yeo 2002, 4.)

Pienten ja keskisuurten Aasian valtioiden näkökulmasta EU:n poliittis-taloudellisen aseman vahvistuminen tasapainottaa globaalisti erityisesti Yhdysvaltojen vaikutusvaltaa, mutta toisaalta myös Itä- ja Kaakkois-Aasian sisällä Kiinan ja Japanin vaikutusvaltaa. Erityisesti Asean-valtioille yhteistyön tiivistäminen Euroopan valtioiden kanssa avaa mahdollisuuksia vähentää pitkällä aikavälillä niiden riippuvuutta Kiinasta ja Japanista. Asem monenkeskisenä yhteistyöfoorumina lisää myös pienten ja keskisuurten valtioiden vaikutusmahdollisuuksia. Asem-prosessin kautta ne voivat luoda kontakteja sekä eurooppalaisiin että aasialaisiin toimijoihin. Lisäksi monenkeskinen yhteistyö täydentää valtioiden kahdenvälisiä suhteita. (Yeo 2002, 23–25.)

Yhteenveto

Asem-prosessin painopisteet ja osallistujat ovat vaihdelleet ensimmäisten kymmenen vuoden aikana. Sen tärkein saavutus on ehkä ollut henkilösuhteiden tiivistäminen valtiojohtajien, elinkeinoelämän edustajien, kansalaisjärjestöaktiivien ja opiskelijoiden kesken. Näiden suhteiden pohjalta on ollut mahdollista tehdä konkreettisia aloitteita yhteistyön lisäämiseksi. Uudet verkostot ovat syventäneet ja levittäneet tietoa toisen alueen oloista ja kulttuurista. Talouden alalla yhteistyö on ennen kaikkea yhtenäistänyt käytäntöjä ja poistanut tullien ulkopuolisten kaupan esteitä.

Asem ei kuitenkaan kuulu kansainvälisten foorumien raskaaseen sarjaan. Sen toiminta ei ole yhtä tärkeää kuin Aseanin ja EU:n välinen vuoropuhelu tai EU:n dialogisuhteet yksittäisten Aasian maiden kanssa. EU:n tärkein vuoropuhelukumppani Aasiassa on Kiina. Asem on pikemminkin täydentävä kanava alueiden välisten suhteiden hoitamiseksi. Asem ei siis ole elintärkeä mutta hyödyllinen. Asemia voi kuitenkin pitää tärkeänä foorumina pienille ja uusille jäsenmaille. Asemin kautta ne voivat saada äänensä kuuluville suurten jäsenmaiden joukossa.

Kokemusten kartuttua foorumilla oli vuoden 2004 Hanoin huippukokouksen jälkeen varsin realistinen lähtökohta pohtia, mitkä ovat sen vahvuudet ja mihin sitä voidaan hyödyntää.