



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 11 (1123), 31 stycznia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski

Niepokojące decyzje Chin w Azji Wschodniej: wzrost napięć w regionie

Justyna Szczudlik-Tatar

Jednostronne decyzje Chin o ustanowieniu strefy identyfikacji obrony powietrznej na Morzu Wschodniochińskim oraz nowe regulacje prowincji Hajnan dotyczące rybołówstwa na Morzu Południowochińskim wywołały zaniepokojenie. Asertywna postawa Pekinu ma na celu potwierdzenie jego zwierzchnictwa nad spornymi obszarami. Jest to także sposób na podkreślenie politycznego i wojskowego znaczenia oraz sprawdzanie pola manewru. Decyzje wzmagają nieufność, stwarzają ryzyko nieprzewidywanych incydentów oraz utrudniają pojednanie w Azji Wschodniej. Unia Europejska powinna wzmocnić swoje zaangażowanie w regionie w wymiarze politycznym i bezpieczeństwa.

W ostatnich miesiącach chińscy liderzy koncentrują się na kwestiach bezpieczeństwa. Xi Jinping, który jest szefem Centralnej Komisji Wojskowej i zwierzchnikiem Armii Ludowo-Wyzwoleńczej, uznaje bezpieczeństwo za swój priorytet. Dowodem są powołanie Narodowego Komitetu Bezpieczeństwa, modernizacja chińskiej armii, intensywniejsze ćwiczenia wojskowe czy prezentowanie nowego wojskowego sprzętu. Ostatnio poważne kontrowersje wzbudziły dwie jednostronne decyzje Pekinu: ustanowienie strefy identyfikacji obrony powietrznej (SIOP) na Morzu Wschodniochińskim i regulacje prowincji Hajnan dotyczące rybołówstwa na Morzu Południowochińskim. Uznano je za działania prowokacyjne, mające na celu zaznaczenie zwierzchnictwa Chin nad spornymi obszarami.

Strefa. Pod koniec listopada Chiny ogłosiły ustanowienie swojej pierwszej strefy identyfikacji obrony powietrznej. Takie strefy – niebędące ani przestrzenią powietrzną, ani strefą zakazu lotów, tylko obszarem poza terytorium państwa – nie są uregulowane przez prawo międzynarodowe. Niemniej ustanawianie ich jest praktykowane i obecnie ma je około 20 państw (np. USA, Kanada czy Islandia), a zasady tych stref stosuje się do samolotów zmierzających do danego państwa.

Decyzja Chin wywołała zaniepokojenie. Chińska SIOP rozciąga się nad częścią Morza Wschodniochińskiego, obejmując wyspy Diaoyu/Senkaku – przedmiot sporu między Chinami a Japonią. Zachodzi na japońską strefę identyfikacji powietrznej, ustanowioną przez USA i w 1969 r. przekazaną Japonii (w 2010 r. objęła także wyspę Yonaguni blisko Tajwanu), a także na strefy koreańską i tajwańską. Zgodnie z chińskimi uregulowaniami samoloty, które znajdują się w strefie – nawet te nielejące docelowo do Chin – muszą przestrzegać czterech zasad: plany lotu powinny zostać zgłoszone chińskiemu MSZ lub Administracji Lotnictwa Cywilnego, samolot musi utrzymywać dwukierunkową łączność radiową i szybko reagować na polecenia, mieć włączone transpondery radarowe i wyraźne oznakowanie, z jakiego państwa pochodzi. Załoga jest zobowiązana przestrzegać wszystkich instrukcji organu zarządzającego strefą. W razie odmowy współpracy i nieprzestrzegania poleceń chińskie siły zbrojne mogą przedsięwziąć nadzwyczajne środki obronne.

Chiny argumentują, że strefa została ustanowiona w celu ochrony suwerenności i zapewnienia bezpieczeństwa na lądzie i w powietrzu. Pomimo wyjaśnień, krok ten spotkał się z protestami. Najsilniej zaprotestowała Japonia, domagając się cofnięcia decyzji, USA uznały posunięcie Chin za próbę zmiany status quo w regionie, a Korea Południowa rozszerzyła własną strefę identyfikacji powietrznej. Następnie USA, Japonia i Korea wysłały swoje samoloty do strefy, ażeby sprawdzić funkcjonowanie nowych regulacji.

Nowe zasady rybołówstwa. W prowincji Hajnan 1 stycznia weszły w życie nowe zasady implementacji Prawa o rybołówstwie (prawo krajowe z 1986 r., nowelizowane w latach 2000 i 2004). Zasady dotyczą rybołówstwa na Morzu Południowochińskim, czyli obszarze, gdzie toczą się terytorialne spory między Chinami, Wietnamem, Filipinami, Brunei i Malesją o wyspy Spratly, Wyspy Paracelskie i atol Scarborough. Zgodnie z nowymi uregulowaniami zagraniczne jednostki rybackie są zobowiązane do uzyskania zgody na wpłynięcie na wody pod jurysdykcją Hajnanu, która według chińskich władz obejmuje 2 mln km², w tym sporne wyspy. Prawo o rybołówstwie stwierdza natomiast, że jednostki łowiące bez odpowiedniej licencji mogą zostać zmuszone do opuszczenia wód, ich sprzęt zostanie skonfiskowany, a załoga ukarana grzywną. Ze względu na roszczenia terytorialne i spory jurysdykcyjne decyzja Hajnanu jest kwestionowana przez państwa będące w sporze z Chinami.

Chiny utrzymują, że jako państwo morskie mają prawo zarządzać swoimi zasobami i je ochraniać, a Hajnan wprowadził jedynie zmianę o charakterze technicznym, która nie narusza status quo. Departament Stanu USA uznał jednak tę decyzję za prowokacyjną, a Filipiny ją potępiły i wezwały swoich rybaków do jej zignorowania.

Przyczyny. Kontrowersyjne posunięcia wpisują się w implementację decyzji z listopada ub.r. podjętych na III Plenum Komitetu Centralnego poświęconemu planom reform. W przyjętym programie wspomniano o potrzebie poprawy i dostosowania systemów obrony morskiej i powietrznej kraju.

Niewykluczone, że chodzi także o manifestację rosnącego znaczenia Chin. Xi, który nie jest zwolennikiem dengowskiej zasady „ukrywania swoich możliwości”, chce w ten sposób pójść o krok dalej, podkreślając ich mocną gospodarczą i wojskową pozycję w regionie. Chiny stosują metodę faktów dokonanych – np. przez jednostronne rozszerzanie jurysdykcji nad spornymi obszarami – czekając na reakcję sąsiadów, głównie Japonii, Korei, Filipin, Wietnamu oraz USA. Ruchy te można zatem postrzegać jako sprawdzanie pola manewru.

Niewątpliwie decyzje skierowane są również przeciwko USA i ich strategii wobec Azji i Pacyfiku. Administracja Xi Jinpinga promuje tzw. nowy model relacji między mocarstwami. Pod tym określeniem kryje się chęć spowodowania, by USA uznały Chiny za mocarstwo o takim samym statusie. Ustanowienie strefy niedługo po spotkaniach APEC i Szczycie Azji Wschodniej, w których nie uczestniczył prezydent Obama, i tuż przed wizytą w Pekinie wiceprezydenta Bidena, to próba zaznaczenia silniejszej pozycji ChRL w regionie, która pomniejsza rolę USA w Azji.

Chińskie posunięcia można także interpretować jako kroki skierowane przeciwko Japonii. Pekin okazuje w ten sposób swoje niezadowolenie z polityki premiera Abe. Próbuje zmienić status quo w strefie kontrolowanych przez Japonię wysp Diaoyu/Senkaku, domaga się od Tokio przyznania, że istnieje o nie spór i traktuje to jako warunek wstępny wznowienia dialogu na wysokim szczeblu, wstrzymanego po nacjonalizacji przez Japonię trzech wysp we wrześniu 2012 r.

Kolejny powód chińskich decyzji to próba wywarcia presji na Tajwan, żeby zajął jasne stanowisko w sprawie sporów terytorialnych. Tajwan jest w niewygodnej sytuacji, gdyż także rości sobie prawa do kontrowersyjnych obszarów, a od 2008 r. ma coraz lepsze relacje z Chinami. Wspólne stanowisko Chin i Tajwanu mogłoby się stać ważnym krokiem zbliżającym obie strony do politycznych rozmów, o które zabiega Xi Jinping.

Chiny chcą także chronić morskie szlaki handlowe, a głównie transport surowców z Australii, Afryki i Bliskiego Wschodu. Próbuje również rozciągnąć kontrolę na bogate łowiska i złoża gazu i ropy na obu akwenach.

Implikacje i rekomendacje. Chińskie decyzje podjęte bez konsultacji z państwami sąsiednimi, a nawet bez ich wcześniejszego poinformowania, wzbudzają zaniepokojenie i powodują wzrost napięcia w Azji Wschodniej. Na polityczne i gospodarcze kalkulacje związane ze sporami terytorialnymi nakłada się brak wzajemnego zaufania, którego powodem jest poczucie niesprawiedliwości i poniżenia wynikające z zaszłości historycznych. Czynniki te sprawiają, że trudno jest skutecznie przezwyciężyć antagonizmy. Dlatego bardzo prawdopodobne jest narastanie konfliktu, a problem sporów morskich będzie aktualny w 2014 r. (w regionie nie rozstrzygnięto także rosyjsko-japońskiego sporu o Wyspy Kurylskie).

Nadal nie wiadomo, czy i w jaki sposób Chiny będą wdrażać ostatnie decyzje. Są wątpliwości, czy mają zdolność i wolę, aby je skutecznie implementować. Wydaje się, że obecnie analizują reakcje innych krajów i przyjmują postawę wyczekującą. Niemniej oświadczyły, że planują „we właściwym czasie” utworzyć kolejną strefę identyfikacji obrony powietrznej (prawdopodobnie na Morzu Południowochińskim). Niepewność chińskich intencji może stwarzać zachętę do testowania, czy nowe zasady są przestrzegane, i prowadzić do nieporozumień, a nawet niekontrolowanych incydentów.

Eskalacja sporów oraz potencjalny konflikt mogą negatywnie wpłynąć na relacje gospodarcze UE–Azja i zmusić Brukselę do zajęcia stanowiska. Obecna sytuacja pokazuje, że lakoniczne oświadczenia Brukseli o zaniepokojeniu są niewystarczające. Unia powinna bardziej zaangażować się w regionie, nie tylko gospodarczo. Wyraźniejsza obecność w wymiarze politycznym i bezpieczeństwa – np. wzmacnianie relacji politycznych z Azją, rozwijanie dialogu wojskowego z państwami regionu, promowanie silnych i efektywnych, na wzór OBWE, wielostronnych struktur współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa – może podkreślić znaczenie Unii jako globalnego podmiotu. W łagodzeniu napięć inspirujące mogą się okazać europejskie doświadczenia w pojednaniu – nadal słabo znane i rozumiane w Azji – np. dialog polsko-niemiecki, a szczególnie warunki niezbędne do rozpoczęcia rekoncylacji oraz stosowane w tym procesie mechanizmy i rozwiązania.