



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

BIULETYN

Nr 8 (1940), 20 stycznia 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Napięcia w stosunkach chińsko-szwedzkich: wnioski dla UE

Marcin Przychodniak

Pod koniec 2019 r. pogorszyły się relacje chińsko-szwedzkie. Spadła dynamika kontaktów dwustronnych, a ChRL zagroziła Szwecji ograniczeniem współpracy gospodarczej. Bezpośrednim powodem było przyznanie przez szwedzki PEN Club nagrody wolności słowa przebywającemu w chińskim więzieniu szwedzkiemu obywatelowi. Chińskie naciski na Królestwo Szwecji są podobne do tych stosowanych wobec innych państw UE, np. Czech i Danii. Obliczone są na odstępienie od krytyki praw człowieka w Chinach i ograniczeń we współpracy przy 5G, a więc na wzmocnienie pozycji negocjacyjnej ChRL przed dwoma szczytami z UE w tym roku. Wymagają tym samym reakcji nie tylko państw członkowskich, ale i instytucji unijnych.

Przyczyny sporu. Pogorszenie relacji dwustronnych jest spowodowane szwedzką krytyką przestrzegania praw człowieka w ChRL oraz łamaniem przez Chiny norm konwencji wiedeńskiej o stosunkach konsularnych z 1963 r. Głównym powodem sporu jest sprawa Gui Minhaia, obywatela Szwecji urodzonego w ChRL (po wydarzeniach 1989 r. w Chinach zrzekł się chińskiego obywatelstwa, przyjmując szwedzkie), jednego z hongkońskich księgarzy sprzedających publikacje krytyczne wobec władz chińskich. W 2015 r. został on zatrzymany przez służby ChRL. Wypuszczono go w 2017 r. i ponownie uwięziono w 2018 r. Chińska telewizja państwowa dwukrotnie emitowała nagrania, w których twierdził – najprawdopodobniej pod presją – że Szwecja wykorzystuje jego sprawę do swoich politycznych celów. ChRL nie uznaje Gui Minhaia za szwedzkiego obywatela, utrudniając dostęp do niego szwedzkim dyplomatom, co uważają oni za łamanie konwencji wiedeńskiej.

Escalacja sporu nastąpiła w grudniu 2019 r., kiedy szwedzki PEN Club przyznał Gui Minhaiowi Nagrodę im. Kurta Tucholsky'ego za działania na rzecz wolności słowa, a w ceremonii wzięła udział minister kultury Szwecji Amanda Lind. Ambasador ChRL ostrzegł ją publicznie, że jej obecność na uroczystości może skutkować odmową wjazdu do Chin, a po fakcie zapowiedział ograniczenia we współpracy gospodarczej ze Szwecją. MSZ ChRL uznało przyznanie nagrody za „niedopuszczalną ingerencję w sprawy wewnętrzne”, a wznowienie dialogu uzależniło od przeprosin przez minister kultury. Odwołano pokaz kilku filmów szwedzkich w Chinach oraz przyjazd do Szwecji dwóch delegacji biznesowych.

Wcześniej, w 2016 r. w Pekinie władze zatrzymały i ostatecznie wydalily z ChRL Petera Dahlina, współpracownika chińskiej organizacji pozarządowej zajmującej się edukacją prawną. Innym powodem pogorszenia relacji chińsko-szwedzkich było poparcie przez Szwecję w ramach komisji ds. praw człowieka ZG ONZ wraz z 23 państwami w październiku 2019 r. oświadczenia krytykującego Chiny za represje wobec mniejszości ujgurskiej w Sinciang.

Motywacja i instrumentarium Chin. Odrzucenie krytyki przestrzegania praw człowieka w Chinach i ostra reakcja w sprawie Gui Minhaia mają na celu podtrzymanie przez rząd wizerunku obrońców reputacji ChRL. Sprzeciwiając się działaniom Szwecji w obronie jej własnego obywatela, władze chińskie ignorują prawo międzynarodowe (w tym wypadku konwencję wiedeńską), ale żądają akceptacji przez inne państwa własnej interpretacji praw człowieka, np. właśnie w sprawie Gui Minhaia. Chińskie władze starają się powstrzymać międzynarodową krytykę kwestii, które ich zdaniem podważają monopol władzy

Komunistycznej Partii Chin czy suwerenność i integralność terytorialną ChRL. Do takich zaliczane są sprawy związane z sytuacją (np. represjami) w Sinciangu czy Tybecie. Gdy taka krytyka się pojawi, Chiny grożą sankcjami i zarzucają ingerencję w sprawy wewnętrzne. Swoje groźby zastosowały np. wobec Czech czy w 2010 r. wobec Norwegii, po przyznaniu Liu Xiaobo Pokojowej Nagrody Nobla. Nieformalne sankcje spowodowały, że np. udział norweskiego łososa w rynku ChRL spadł wówczas z 90% do poniżej 30%. Relacje udało się ustabilizować dopiero w 2014 r., kiedy rząd norweski publicznie uznał za uzasadnione oburzenie Chin z powodu nagrody.

Zróżnicowane instrumenty nacisku mają zazwyczaj nieformalny charakter. Obejmują anulowanie wydarzeń kulturalnych czy odwołanie wizyt wysokiego i średniego szczebla. Ogranicza się też funkcjonowanie firm z danego państwa w Chinach, np. przez zniechęcanie partnerów z ChRL do współpracy. Stopniowanie restrykcji (od zdecydowanej retoryki i werbalnych oskarżeń do ograniczeń w imporcie ważnych towarów) ma przyspieszyć zmianę polityki przez dane państwo. Im wcześniej przyzna się ono publicznie do błędu, tym szybciej możliwa jest normalizacja relacji.

Reakcja Szwecji. Dla Szwecji ChRL jest najważniejszym partnerem handlowym w Azji. W 2018 r. wartość eksportu do Chin wyniosła ponad 6 mld euro, a import z Chin – ponad 7 mld euro. Szwecja stara się więc umiarkowanie krytykować politykę praw człowieka w Chinach. Nie przestanie jednak domagać się uwolnienia Gui Minhaia.

Z uwagi na niechęć do dalszej eskalacji sporu Szwecja nie jest zainteresowana, aby sprawa Gui Minhaia została wprost podjęta przez instytucje UE w rozmowach z władzami ChRL. Najprawdopodobniej dlatego nie wspomniał o niej wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Josep Borrell podczas pierwszego spotkania z Wang Yi, ministrem spraw zagranicznych ChRL, w grudniu 2019 r. Strona szwedzka liczy, że wyciszenie sprawy pomoże ograniczyć działania odwetowe Chin. Jednocześnie kwestia ta powoduje, że niektóre szwedzkie samorządy (gmina Vara, miasto Gothenburg) zdecydowały się na przegląd dotychczasowej współpracy z chińskimi odpowiednikami, rozważając nawet rozwiązanie umów partnerskich. Pojednawcze podejście rządu szwedzkiego do Chin jest krytykowane przez opozycję, co może zwiększyć jego zdecydowanie.

Wnioski. Presja na Szwecję jest elementem polityki Chin wobec UE, przed marcowym szczytem UE–Chiny i jesiennym spotkaniem „Chiny+27” w Lipsku (głowy państw lub szefowie rządów UE oraz przewodniczący ChRL Xi Jinping). ChRL chce w ten sposób wzmocnić swoją pozycję negocjacyjną w ramach przygotowań do obu szczytów, m.in. sygnalizując zdecydowanie w dążeniu do podjęcia przez państwa UE korzystnych decyzji dot. np. 5G. Z jednej strony sugeruje gotowość do współpracy, licząc na rozpoczęcie prac nad porozumieniem o wolnym handlu UE–Chiny. Z drugiej, chińscy ambasadorowie stosują groźby wobec państw europejskich, argumentując je obroną interesów ChRL, takich jak zapewnienie udziału chińskich firm w budowie standardu 5G czy prawa do nieprzestrzegania międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka. Było tak m.in. w Czechach (gdy premier Andrej Babiš ocenił jako wiarygodne ostrzeżenia czeskich służb o zagrożeniach płynących ze współpracy z ChRL) czy w Danii (gdy ważyły się losy udziału Huawei w budowie 5G na Wyspach Owczych). Zachowanie chińskich ambasadorów wynika również z chęci wykazania się gorliwością przed kierownictwem MSZ ChRL, gdzie w styczniu 2019 r. „pierwszym” zastępcą ministra został Qi Yu, urzędnik bez doświadczenia międzynarodowego, za to wcześniej ważny polityk Komitetu Centralnego KPCh.

Ze względu na stonowane stanowisko rządu Szwecji obecny spór zostanie wyciszony, a ewentualne reperkusje chińskie nie będą dotkliwe. Przykład ten pokazuje, że determinacja ChRL zależna jest m.in. od kategoryczności zarzutów, wagi przedmiotu sporu oraz szczebla politycznego, na jakim są formułowane. To m.in. dlatego negatywna odpowiedź ChRL po zatrzymaniu chińskiego pracownika Huawei w Polsce czy podpisaniu wspólnej deklaracji Polski i USA ws. 5G z września 2019 r. była ograniczona. Dokument sugeruje wykluczenie przez Polskę chińskich firm z udziału w budowie standardu 5G, ale przedstawiciele polskiej administracji zapewniali, że nie zakażą nikomu udziału w tym projekcie. To pozwoliło Chinom dalej podkreślać możliwość udziału Huawei w 5G w Polsce i w UE.

Naciski ChRL na państwa członkowskie nierzadko obliczone są również na podważenie polityki wobec Chin prowadzonej np. przez KE. Powinna więc ona (zgodnie z dokumentem programowym KE nt. polityki wobec Chin z marca 2019 r.) otwarcie sygnalizować niezgodę na działania chińskie wymierzone w UE, także jako element negocjacji gospodarczych. Można w tym celu wykorzystać m.in. chińską chęć finalizacji porozumienia inwestycyjnego w 2020 r. i gotowość do współpracy z UE w kontekście rywalizacji z USA. Próby sugerowania konkretnych decyzji dot. np. 5G przez chińskich dyplomatów powinny skutkować oficjalną skargą do MSZ ChRL. Interesującym rozwiązaniem jest złożona przez Borrella zapowiedź odwzorowania w systemie UE przepisów z tzw. Global Magnitsky Act, czyli wprowadzenia sankcji na osoby odpowiedzialne za politykę naruszeń praw człowieka m.in. w Sinciangu.