



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 9 (1757), 18 stycznia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Nowy dokument o polityce Chin wobec UE: niewielkie szanse na poprawę relacji

Justyna Szczudlik

W połowie grudnia ub.r. Chiny opublikowały kolejny, trzeci już dokument o polityce wobec Unii Europejskiej. Zarówno wola pogłębienia współpracy, jak i moment publikacji wskazują, że zależy im na poprawie relacji z UE w sytuacji sporu z USA, który negatywnie odbija się na gospodarce i wizerunku ChRL. Chińskie władze liczą, że UE, mimo podzielenia obaw Donalda Trumpa, nie zastosuje jego metod. Mają też nadzieję na kontynuowanie unijnej polityki angażowania Chin. Jednak treść dokumentu – długa lista „powinności” UE wobec ChRL oraz szeroki katalog dziedzin współpracy (np. 5G, high-tech), w którym pomija się obawy Unii – stawiają pod znakiem zapytania realizację jego założeń.

Pierwszy dokument o polityce wobec UE Chiny opublikowały w 2003 r., gdy podniesiono relacje dwustronne do strategicznego partnerstwa. Drugi ogłoszono po wizycie Xi Jinpinga w Brukseli w 2014 r. Uzasadnieniem wydania trzeciego, 18 grudnia 2018 r., są dwie rocznice: 20. – zainaugurowania szczytów UE–Chiny i 15. – ustanowienia partnerstwa strategicznego. Wiele też zawartych w tekście można znaleźć w publikacji z 2014 r., jednak hierarchia przytoczonych argumentów oraz moment ogłoszenia odwołują się do motywów, którymi kierowały się chińskie władze. Jednym z nich jest niezadowolenie z polityki UE i tych państw członkowskich, które krytykują Chiny za zagraniczną politykę ekonomiczną (np. inwestycje w high-tech) i pogarszającą się sytuację praw człowieka. Drugi motyw to chęć zaznaczenia prounijnego kursu ChRL w sytuacji [sporu z USA](#). Dokument jest więc niespójny – rozpoczyna się podkreśleniem znaczenia UE jako najbardziej zintegrowanej instytucji na świecie i ważnego elementu multilateralnego porządku, lecz jego główną część stanowią długa lista chińskich wymagań („powinności” UE) oraz życzeniowy katalog dziedzin współpracy.

„Powinności” UE wobec Chin. Pierwsza grupa roszczeń dotyczy poszanowania „głównych interesów” ChRL. Są one związane z suwerennością i integralnością terytorialną, czyli kwestiami, w których Chiny nie zgodzą się na kompromis. UE i państwa członkowskie powinny sprzeciwiać się jakiejkolwiek formie niepodległości Tajwanu, nie utrzymywać z nim żadnych oficjalnych relacji, nie podpisywać porozumień, nie wspierać jego członkostwa w organizacjach, w których uczestniczą suwerenne państwa, nie współpracować z nim wojskowo. Może być to aluzja do grudniowych konsultacji gospodarczych UE–Tajwan w Brukseli. Co się tyczy Tybetu, UE nie może pozwalać na wizyty Dalajamy, którego celem – wg dokumentu – jest naruszenie integralności Chin. UE nie powinna również popierać niepodległego „Turkistanu Wschodniego”, aktów terrorystycznych i ekstremizmu religijnego. Jest to reakcja na wyrażaną przez UE i niektóre państwa (np. Niemcy) krytykę represji wobec Ujgurów z Sinciangu i umieszczania ich w tzw. obozach reedukacyjnych. UE nie powinna także ingerować w sprawy Makau i Hongkongu, które są częścią ChRL na zasadzie „jeden kraj, dwa systemy”. Prawdopodobnie jest to odpowiedź na krytykę pogarszającej się sytuacji praw człowieka i rządów prawa w Hongkongu ze strony brytyjskich władz czy na domaganie się przez Szwecję uwolnienia przez Chiny jej obywatela, jednego z hongkońskich księgarzy.

Druga grupa obejmuje katalog „powinności” związanych ze współpracą gospodarczą, z bezpieczeństwem i prawami człowieka. UE nie powinna stosować podwójnych standardów dotyczących współpracy antyterrorystycznej. To próba wywarcia presji na Unię, by uznała działania Ujgurów za przejawy terroryzmu, a postępowanie chińskich władz – za walkę z tym zjawiskiem. Chiny domagają się też jak najszybszego zniesienia unijnego embarga na broń. Jeśli chodzi o kwestie ekonomiczne, UE nie powinna upolityczniać spraw handlowych – co jest sygnałem, by nie popierała działań Donalda Trumpa. Powinna też złagodzić obostrzenia dotyczące eksportu rozwiązań innowacyjnych do Chin, utrzymać otwarty rynek inwestycyjny oraz przestrzegać zasad WTO. Powyższe argumenty to odpowiedź na działania UE związane ze wprowadzaniem [unijnego mechanizmu kontroli inwestycji](#) oraz propozycji reformy WTO. UE powinna też „obiektywnie oceniać sytuację praw człowieka w Chinach”, czyli nie ingerować w ich wewnętrzne sprawy pod tym pretekstem.

Życzeniowy katalog dziedzin współpracy. W dokumencie, zawierającym szeroki katalog dziedzin współpracy, nie poruszono obaw UE i problemów w relacjach dwustronnych.

Chiny chcą kooperacji w dziedzinie bezpieczeństwa. Proponują współpracę antyterrorystyczną, ekstradycyjną i policji w zwalczaniu przestępczości transgranicznej. Nie wspomina się np. o kontrowersjach związanych z domaganiem się przez Chiny ekstradycji Ujgurów oskarżanych przez chińskie władze o terroryzm czy Tajwańczyków podejrzanych o inne przestępstwa. Wątpliwości budzą też ostatnie zatrzymania obcokrajowców w Chinach jako retorsje po aresztowaniu w Kanadzie wiceszefowej Huawei.

ChRL proponuje też współpracę w obszarze nowych technologii, w tym 5G, sztucznej inteligencji czy inteligentnych miast. Postuluje wspólne rozwiązywanie problemów związanych z high-tech, np. współpracę w zakresie ochrony danych. Nie wspomina się o rosnących obawach dotyczących działań Huawei (np. ostatnio w Czechach, Wielkiej Brytanii, Polsce) czy o zaniepokojeniu chińskimi inwestycjami w unijne przedsiębiorstwa wysokospecjalistyczne. Pomija się też wątpliwości związane np. z testowaniem (szczególnie w Sinciangu) technik kontroli obywateli z systemem rozpoznawania twarzy włącznie.

Kolejna dziedzina współdziałania dotyczy gospodarki. Chiny proponują rozpoczęcie przygotowania studium wykonalności FTA, podczas gdy UE nie sygnalizuje możliwości rozpoczęcia negocjacji (dla Unii priorytetem jest negocjowana od 2014 r. [umowa inwestycyjna](#)). Wątpliwości budzi też chęć współpracy np. w energetyce, którą uznaje się w UE za infrastrukturę krytyczną. Chiny przekonują, że otwierają swój rynek, czego dowodem mają być tzw. listy negatywne. Sugerują wspólne reformowanie międzynarodowego systemu finansowego, a także WTO.

ChRL chce rozwijać szeroko pojęte kontakty międzyludzkie, np. poprzez zakładanie centrów kultury. Nie odnosi się jednak do [obaw związanych z działaniami Instytutów Konfucjusza](#), włącznie z przypadkami zamykania tych placówek (np. w Szwecji). Proponuje współpracę mediów oraz walkę z *fake newsami*. Jednocześnie nie wspomina się o wątpliwościach dotyczących prawdopodobnego wykorzystywania przez Chiny mediów społecznościowych i nowoczesnych technologii do ingerowania w wybory (np. na Tajwanie) czy ataków hakerskich i cyberszpiegostwa (ostatnio takie zaniepokojenie wyraziła Polska).

Perspektywy. Chiny chcą współpracować z UE na własnych warunkach i prezentują bezkompromisową wizję takich relacji. Dokument to próba pogodzenia sprzecznych chińskich interesów. Nie jest wyrazem słabości dyplomacji Chin – na użytek wewnętrzny okazują one stanowczość. Temu służy lista „powinności” UE jako odpowiedź na ostrożniejsze i bardziej krytyczne unijne podejście. Przykładem jest stosowanie rozwiązań ochronnych, jak kontrola inwestycji, unijna strategia w sprawie *connectivity* jako reakcja na inicjatywę Pasa i Szlaku oraz upominanie się o prawa człowieka. Natomiast głównym celem ChRL jest poszukiwanie sojuszników w UE wobec narastających obaw przed chińskimi działaniami (nie tylko w USA), negatywnie wpływających na gospodarkę Chin. Lista dziedzin współpracy to argumenty do wykorzystania przez państwa UE bardziej przychylne Chinom (jak Węgry czy Portugalia).

Chińskie władze wiedzą, że członkowie UE podzielają amerykańską diagnozę dotyczącą braku efektów polityki angażowania Chin. Nie przyniosła ona liberalizacji systemów politycznego i gospodarczego, o czym świadczą coraz silniejszy kapitalizm państwowy i centralizacja władzy w ChRL. Jednak UE, zamiast stosować metody Trumpa, czyli izolowanie ChRL, woli prowadzić politykę ostrożnego zaangażowania. Władze ChRL próbują też wykorzystać tarcia w relacjach transatlantyckich, np. w sprawie WTO, porozumienia z Iranem czy krytycznych wypowiedzi prezydenta USA wobec UE i niektórych państw członkowskich. Dlatego wysyłają pozytywne sygnały np. do Niemiec, dając im większy dostęp do rynku czy umniejszając znaczenie formatu 16+1.

W najbliższych miesiącach można się spodziewać stagnacji w stosunkach UE–Chiny. Natomiast ewentualne niepowodzenie rozmów Chin i USA w ramach [„zawieszenia broni” w wojnie handlowej](#) zwiększy prawdopodobieństwo rywalizacji tych dwóch państw w Europie, także Środkowej. W interesie Polski leży wzmacnianie konsensusu w sprawie polityki UE wobec Chin, która jest obecnie mniej konfrontacyjna niż działania amerykańskie. Warto, by Polska, w ramach weryfikacji rezultatów strategicznego partnerstwa z ChRL, skłaniała się ku unijnej polityce ostrożnego zaangażowania.