



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

BIULETYN

Nr 151 (1899), 28 października 2019 © 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

Polityka zagraniczna Australii w czasach rywalizacji amerykańsko-chińskiej

Patryk Kugiel

Niespodziewane zwycięstwo rządzącej konserwatywnej koalicji w majowych wyborach parlamentarnych w Australii oznacza kontynuację polityki zagranicznej tego państwa. Australia będzie pogłębiała strategiczny sojusz z USA, co potwierdziła wizyta premiera Scotta Morrisona w USA we wrześniu. Jednocześnie trudniej będzie jej utrzymać pragmatyczną współpracę z Chinami. Poparcie dla porządku międzynarodowego opartego na prawie i multilateralizmie czyni Australię ważnym partnerem dla UE. Wzmocnieniu tego partnerstwa będzie służyło szybkie podpisanie umowy o wolnym handlu, co może sprzyjać nasileniu współpracy polsko-australijskiej.

Wybory parlamentarne w Australii z 18 maja br. wygrała po raz trzeci od 2013 r., wbrew większości sondaży, koalicja Partii Liberalnej Australii (LPA) i Partii Narodowej Australii (NPA). W sumie uzyskała 77 na 150 miejsc w parlamencie. Oznacza to utrzymanie władzy przez premiera Scotta Morrisona, który przejął przywództwo w LPA w sierpniu 2018 r. Choć polityka zagraniczna cieszy się ponadpartyjnym konsensem, w kampanii pojawiły się rozbieżności w tej sprawie. W przeciwieństwie do zwycięskiej koalicji rządzącej, przegrana opozycyjna Australijska Partia Pracy (ALP) zapowiadała m.in. poprawę relacji z Chinami czy zwiększenie zaangażowania w walkę ze zmianami klimatycznymi.

Główne kierunki i założenia polityki zagranicznej. Aktualność zachowuje biała księga polityki zagranicznej z 2017 r. Priorytetem jest zapewnienie stabilności i dobrobytu na obszarze Indo-Pacyfiku, obejmującego oceany Indyjski i Spokojny. Głównymi partnerami Australii są Chiny, Japonia, Korea Południowa, Indonezja, Indie, a także państwa Pacyfiku. Podstawą bezpieczeństwa regionu jest utrzymanie zaangażowania USA. Ważną rolę odgrywa też współpraca z krajami europejskimi, z którymi łączą Australię silne związki historyczne (choćby z uwagi na europejską migrację) i gospodarcze.

Australijskie władze podkreślają przywiązanie do wolności i demokracji oraz do porządku międzynarodowego opartego na prawie i multilateralizmie. Wskazują jednocześnie na pilną potrzebę reformy ONZ czy WTO i zasad światowego handlu, aby lepiej odzwierciedlały one zmieniającą się sytuację międzynarodową, także w następstwie wzrostu siły Chin. Premier Morrison dużą wagę przykładą do ochrony suwerenności narodowej. Obawy przed jakimkolwiek jej ograniczeniem były jednym z oficjalnych powodów niepodpisania przez Australię Światowego paktu ws. migracji z grudnia 2018 r. Z kolei w wystąpieniu z 3 października br. w Sydney premier przestrzegał przed „negatywnym globalizmem”, według którego „nieodpowiadająca przed nikim międzynarodowa biurokracja” narzuca siłą swój mandat suwerennym rządóm.

Dylemat strategiczny. Zaostrzająca się konfrontacja USA–Chiny jest kluczowym wyzwaniem dla Australii, która utrzymuje silne związki z oboma mocarstwami. USA są najważniejszym sojusznikiem i gwarantem bezpieczeństwa powiązanych układem obronnym ANZUS z 1951 r. Z kolei Chiny są największym partnerem handlowym i głównym rynkiem zbytu dla australijskich produktów, gdzie trafia aż

32% eksportu (do USA tylko 3,6%). W Australii żyje też licząca już ok. 1,2 mln (5% z 25 mln mieszkańców) diaspora chińska. W przypadku dalszej eskalacji rywalizacji amerykańsko-chińskiej Australia obawia się sytuacji, w której musiałaby jednoznacznie opowiedzieć się po którejś ze stron. Stąd premier Morrison mówił w swoim wystąpieniu w ONZ 25 września, że Australia będzie opierać się powstaniu silnie spolaryzowanego świata, „gdzie kraje czują się zmuszane do podejmowania binarnych wyborów”. Oświadczył, że Australia „będzie kontynuować współpracę ze swoimi „wielkimi i silnymi przyjaciółmi”.

Mimo tych zapewnień rosnące obawy przed Chinami skłaniają rząd koalicji do zacieśnienia współpracy obronnej z USA. Wizyta państwowa premiera Morrisona w USA w dniach 19–27 września, druga tej rangi za administracji Trumpa, potwierdziła dobre relacje osobiste przywódców i specjalne związki państw. Australia brała udział w większości amerykańskich interwencji, m.in. w Afganistanie, Iraku czy w walce z tzw. Państwem Islamskim. W sierpniu br. była trzecim państwem, które dołączyło do formowanej przez USA koalicji zapewniającej swobodę żeglugi w cieśninie Ormuz. W USA przebywa stale ponad 500 australijskich żołnierzy, a w porcie Darwin stacjonuje rotacyjnie do ok. 2,5 tys. amerykańskich marines. USA planują przeznaczyć ponad 200 mln dol. na rozbudowę wykorzystywanych tam instalacji militarnych. Oba kraje mają współpracować przy budowie bazy wojskowej na wyspie Manus w Papui-Nowej Gwinei. Australia jest też jednym z pięciu państw (tzw. 5 Eyes), z którymi USA utrzymują najwyższy poziom współpracy wywiadowczej. Rząd zwiększa wydatki na obronność (do 27,5 mld dol. w br.), aby w 2020 r. osiągnąć poziom 2% PKB (z 1,93% w 2019 r.). Znaczna część tej sumy (ok. 3 mld dol. rocznie) wydawana jest na zakup amerykańskiego uzbrojenia, w tym 72 samoloty F-35. Australia zacieśnia też współpracę z NATO.

Rewersem zbliżenia z USA są pogarszające się relacje z Chinami. W ostatnich latach kontrowersje wzbudzały m.in. niektóre chińskie inwestycje w Australii (szczególnie w ziemię rolną i infrastrukturę krytyczną), ataki hakerskie na biura głównych partii politycznych czy oskarżenia o szpiegostwo, z wykorzystaniem chińskich studentów i Instytutów Konfucjusza. W sierpniu 2018 r. australijski rząd, jako pierwszy na świecie, przyjął nowe regulacje dotyczące sieci 5G, które wykluczają chińskie firmy Huawei i ZTE z budowy tej technologii. Premier Morrison podziela też niektóre zarzuty o stosowanie przez Chiny nieuczciwych praktyk w handlu (np. kradzież własności intelektualnej) i uważa ChRL za kraj „nowo rozwinięty”, który powinien przyjąć więcej obowiązków w ramach WTO. Obawy Chin wzbudzają coraz częstsze australijsko-amerykańskie ćwiczenia wojskowe i odnowienie w 2017 r. czterostronnego dialogu bezpieczeństwa (Quad), obejmującego także Japonię i Indie, a postrzeganego jako ograniczające wpływy chińskie na Indo-Pacyfiku.

Zbliżenie z UE. Napięcia chińsko-amerykańskie pomogły w intensyfikacji współpracy Australii z UE. W 2017 r. strony podpisały Umowę ramową o partnerstwie, a 18 czerwca 2018 r. oficjalnie rozpoczęły się negocjacje Umowy o wolnym handlu (FTA). Dotąd odbyły się cztery rundy rozmów, a według deklaracji australijskiego ministra handlu, turystyki i inwestycji z września br. porozumienie powinno być gotowe do końca 2020 r. Dla UE Australia jest 19. partnerem handlowym (47,5 mld euro) – odpowiada za jedynie 1,2% jej eksportu, ale Unia notuje w tych relacjach dodatni bilans handlowy (nadwyżka 24 mld euro). Dla Australii UE jest trzecim partnerem handlowym (odpowiada za 11,4% wymiany), ale jednym z ostatnich, z którym nie ma FTA. Podpisanie umowy ułatwiłoby współpracę gospodarczą i wysłało sygnał o przywiązaniu do wolnego handlu. Będzie to tym ważniejsze, że szybkie zawarcie takiego porozumienia po wyjściu z Unii zapowiada Wielka Brytania, na którą przypada 17% handlu UE–Australia.

UE i Australia dzielają spojrzenie na główne wyzwania międzynarodowe – wspierają reformę WTO, zachowanie umowy nuklearnej z Iranem, denuklearyzację Korei Północnej czy promocję wysokich standardów w projektach infrastrukturalnych. Australia utrzymuje też sankcje na Rosję po aneksji Krymu i domaga się ukarania winnych zestrzelenia nad Donbasem w lipcu 2014 r. samolotu MH17, w którym zginęło 38 australijskich obywateli. Premier Morrison potwierdził zobowiązanie do redukcji o 28% (w stosunku do 2005 r.) emisji gazów cieplarnianych do 2030 r., choć sceptycznie podchodzi do przyjmowania bardziej ambitnych celów. W interesie UE i Australii jest zachowanie stabilności systemu międzynarodowego opartego na prawie i uniknięcie podziałów na dwa wrogie bloki w następstwie rywalizacji USA–Chiny.

Wnioski dla Polski. Postępujące zbliżenie Australii z USA i UE stwarza dobre warunki do intensyfikacji relacji polsko-australjskich. Oba państwa łączą bliskie związki międzyludzkie (Polonia liczy ok. 170 tys. osób), rosnąca współpraca gospodarcza (1,1 mld dol. w 2018 r. przy dodatnim bilansie handlowym po polskiej stronie) i podobne podejście obecnych rządów obu państw do wyzwań międzynarodowych, np. do zagrożeń ze strony Rosji, migracji, zmian klimatycznych czy ochrony prawa międzynarodowego. Polska i Australia są też beneficjentami globalizacji i jednymi z niewielu państw, które odnotowują nieprzerwany wzrost gospodarczy od 1992 r. Wzmocnieniu współpracy politycznej służyłoby kontynuowanie dialogu na wysokim szczeblu po wizycie prezydenta RP w Australii w 2018 r. Warto podjąć starania o wizytę premiera Australii w Polsce. Zwiększeniu wymiany handlowej będzie służyć z kolei szybkie podpisanie FTA między UE a Australią.