



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

BIULETYN

Nr 175 (1923), 10 grudnia 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

Państwa ASEAN-u wobec inicjatywy Pasa i Szlaku

Damian Wnukowski

Państwa Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) różnią się w podejściu do chińskiej koncepcji Pasa i Szlaku – od zaangażowania przez warunkowe wsparcie po sceptycyzm. Choć inicjatywa odpowiada na potrzeby infrastrukturalne regionu, może służyć Chinom do politycznego dzielenia ASEAN-u. Z obawy o rosnące wpływy ChRL jego państwa mogą być zainteresowane przeciwwagą dla ich oferty, np. ze strony USA, Japonii czy UE.

Azja Południowo-Wschodnia jest kluczowa dla realizacji koncepcji Pasa i Szlaku (Belt and Road Initiative – BRI), m.in. z uwagi na bezpośrednie sąsiedztwo ChRL i przechodzące przez region szlaki morskie z Chin do Europy, Afryki i na Bliski Wschód. Morska część inicjatywy (Szlak) została nawet ogłoszona przez Xi Jinpinga w Indonezji w 2013 r. W dynamicznie rozwijających się gospodarczo państwach ASEAN-u (średni wzrost PKB o 5,1% w 2018 r.) żyje ponad 600 mln ludzi, co czyni je atrakcyjnym rynkiem zbytu dla chińskich towarów i usług. Państwa ASEAN we wspólnych oświadczeniach dostrzegają potencjalne korzyści z BRI. Jednak doświadczenia związane z realizacją projektów powodują różnice w podejściu państw członkowskich do chińskiej inicjatywy.

Pozycja Chin w regionie. Chiny są najważniejszym partnerem handlowym ASEAN-u, z którym od 2010 r. wiąże je umowa o wolnym handlu. W 2018 r. wartość dwustronnej wymiany towarowej wyniosła 588 mld dol. (z UE – ok. 270 mld dol.). W pierwszej połowie 2019 r. ASEAN stał się natomiast drugim największym partnerem handlowym Chin, po raz pierwszy w historii wyprzedzając USA. Silnie powiązania z ChRL poprzez sieci produkcji mają zwłaszcza takie państwa ASEAN-u jak Malezja, Singapur i Filipiny. W 2018 r. skumulowana wartość chińskich inwestycji bezpośrednich w państwach ASEAN-u wyniosła ok. 150 mld dol. (w drugą stronę – ok. 60 mld dol.). Stawia to Chiny m.in. za UE, USA i Japonią. Według think tanku ASEAN+3 Macroeconomic Research Office chińskie zaangażowanie w regionie wzrośnie do ok. 500 mld dol. do 2035 r., zaś państw ASEAN-u w ChRL – do ok. 200 mld dol.

Polityka bezpieczeństwa Chin, w tym rozbudowa sił zbrojnych czy tworzenie sztucznych wysp na Morzu Południowochińskim, wywołuje niepokój w regionie. ChRL stara się jednak poprawić swój wizerunek i budować wzajemne zaufanie, np. negocjuje z ASEAN-em tzw. kodeks postępowania na Morzu Południowochińskim, mający zapobiec konfliktowi na tym obszarze. Wykorzystuje też dyplomację publiczną (w tym Instytuty Konfucjusza) oraz turystykę czy wymianę studentów do wzmacniania relacji z państwami ASEAN-u. Ponadto udziela pomocy rozwojowej i wspiera politycznie wybrane państwa regionu. Dotyczy to np. Kambodży i Laosu, oskarżanych o łamanie praw człowieka i zwalczanie opozycji, czy Mjanmy, krytykowanej za politykę wobec Rohingjów.

Jedną z głównych form aktywności Chin w państwach ASEAN-u jest finansowanie, głównie w formie pożyczek, inwestycji infrastrukturalnych zaliczanych do inicjatywy Pasa i Szlaku (nie ma ich oficjalnej listy). Obecnie na różnym etapie realizacji są projekty o wartości ok. 255 mld dol. Oferta ChRL jest atrakcyjna z uwagi na duże potrzeby inwestycyjne regionu w tym zakresie, szacowane na ok. 200 mld dol. rocznie. Braki w infrastrukturze należą do głównych barier rozwoju regionalnego handlu i przyciągania inwestycji. Dlatego w ramach ASEAN-u wdrażany jest projekt rozbudowy infrastruktury łączącej państwa członkowskie

„Master Plan on ASEAN Connectivity 2025”. Realizacja BRI może go uzupełniać, na co wskazali przywódcy podczas szczytu ASEAN–Chiny w listopadzie br. Przeciwnicy BRI wskazują m.in. na brak transparentności projektów, naruszanie praw pracowniczych, szkodliwość dla środowiska i miejscowej ludności (np. budowa tam na Mekongu) oraz niewielkie korzyści dla lokalnych firm, gdyż często warunkiem finansowania inwestycji jest ich realizacja przez chińskie podmioty. Ponadto możliwe jest uzależnienie się od Chin poprzez „pułapkę zadłużenia”, czyli trudności w spłacie zobowiązań finansowych. Może się to wiązać z ustępstwami gospodarczymi lub politycznymi, pociągającymi za sobą np. utratę kontroli nad strategiczną infrastrukturą.

Różne podejścia do BRI. Ze względu na różnice w ocenie znaczenia ww. czynników i stosunek do BRI członków ASEAN można podzielić na trzy grupy. Pierwsza to państwa, które mocno popierają realizację inicjatywy. Można do niej zaliczyć Kambodżę, Laos i Brunei. W dwóch pierwszych – biednych i mocno uzależnionych od zagranicznego wsparcia – otwartość na współpracę z ChRL jest największa. Ponadto nie są one zaangażowane w spory na Morzu Południowochińskim. Bliska współpraca przejawia się np. w realizacji połączenia kolejowego z chińskiego Kunmingu do stolicy Laosu, Wientianu (koszt ok. 6 mld dol.), czy w budowie elektrowni wodnych i autostrad w Kambodży. W efekcie jednak zadłużenie obu państw wobec ChRL przekracza już 25% PKB. Brunei, pomimo roszczeń na Morzu Południowochińskim, blisko współpracuje z ChRL w sektorze energetycznym i liczy na chińskie inwestycje.

Druga grupa to państwa, które warunkowo popierają realizację BRI. Należą do niej: Singapur, Tajlandia, Indonezja, Malezja i Mjanma. Indonezja, gdzie w ramach BRI tworzona jest np. szybka kolej łącząca Dżakartę z Bandungiem (koszt ok. 6 mld dol.), wymaga zatrudniania lokalnych pracowników i używania ekologicznych technologii. Malezja, zaangażowana w spory na Morzu Południowochińskim, po utworzeniu w 2018 r. rządu przez Mahathira Mohamada zrezygnowała z niektórych projektów w ramach BRI lub domagała się optymalizacji ich kosztów. Renegocjowała np. warunki budowy trasy kolejowej na wschodnim wybrzeżu kraju, przez co projekt ma kosztować 10,7 mld dol. wobec pierwotnych 16 mld dol. Tajlandia odrzuciła zaś w 2016 r. z powodu wysokich odsetek warunki chińskiego finansowania na swoim terenie szybkiej kolei będącej przedłużeniem połączenia Kunming–Wientian. Po uwzględnieniu obiekcji Tajlandii realizacja projektu rozpoczęła się pod koniec 2017 r. Z kolei Mjanma przez wzgląd na wysokość zadłużenia ogranicza skalę niektórych projektów, np. budowę portu w Kyaukphyu. Singapur jest natomiast ważnym partnerem ChRL m.in. w finansowaniu i realizacji projektów BRI, przez co może kłaść nacisk na rentowność inwestycji.

W trzeciej grupie są państwa sceptyczne wobec BRI, czyli Wietnam i Filipiny. Pierwsze jest najaktywniejszym rywalem Chin w sporze na Morzu Południowochińskim, a także doświadczyło realizacji przez chińskie firmy słabej jakości projektów, np. budowy kolei miejskiej w Hanoi. Filipiny zaś od początku rządów Rodrigo Duterte w 2016 r. sprzyjają chińskim inwestycjom i dystansują się od USA. Jednak rozczarowanie współpracą z ChRL wywołuje realizacja tylko niewielkiej części z ogłoszonych od tego czasu projektów o wartości ok. 45 mld dol. oraz brak uregulowania sporu na Morzu Południowochińskim.

Wnioski i perspektywy. Podejście członków ASEAN-u do chińskiej inicjatywy jest zróżnicowane, na co wpływa rachunek korzyści i zagrożeń dokonywany przez każdego z nich. Odpowiada ona na zapotrzebowanie finansowe w obszarze infrastruktury, jednak może być instrumentem dzielenia państw należących do organizacji i uzyskiwania koncesji politycznych, np. w kwestii Morza Południowochińskiego.

Kluczowa dla powodzenia BRI w ASEAN-ie będzie reakcja Chin na obawy państw regionu, w tym dotyczące „pułapki zadłużenia”. Aby budować pozytywny wizerunek BRI oraz zmniejszać obawy o wykorzystywanie wzrostu swoich wpływów, Chiny mogą wykazywać większą elastyczność w sposobie realizacji projektów. Może się to odbywać np. poprzez gotowość do renegocjacji umów (jak w przypadku Malezji), restrukturyzację zadłużenia czy włączanie instytucji międzynarodowych (np. banków rozwoju).

Z obawy o rosnące wpływy ChRL państwa ASEAN-u mogą być zainteresowane przeciwwagą dla ich oferty. Sprzyjałoby temu większe zaangażowanie innych aktorów, w tym państw tzw. Quadu (Australii, Indii, USA i Japonii, już mocno inwestujących w regionie) czy Korei Południowej. Także UE, która jest zainteresowana bezpieczeństwem szlaków morskich i poprawą warunków dla inwestorów, może włączyć się w finansowanie i realizację projektów infrastrukturalnych w regionie. Napływ kapitału z tych kierunków wpływałby na podwyższanie standardów realizacji inwestycji i byłby korzystny dla państw ASEAN-u w przypadku ograniczenia finansowania z Chin, np. w wyniku pogarszającego się stanu ich gospodarki.