



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 81 (326) • 10 listopada 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Ewolucja polityki Stanów Zjednoczonych wobec Chin

Adrian Zdrada

Stany Zjednoczone stopniowo odchodzą od strategii angażowania Chin podejmując politykę ograniczania ich wpływów. Zmiana ta wynika z obaw przedstawicieli administracji G.W. Busha o kierunek politycznej i ekonomicznej ekspansji ChRL. Kontynuowanie tej polityki może doprowadzić do eskalacji napięcia w regionie. Alternatywnym rozwiązaniem może być zaakceptowanie Chin jako mocarstwa regionalnego i ustalenie warunków współpracy w Azji. Każdy z tych scenariuszy narusza amerykańskie interesy, lecz skala powiązań ekonomicznych i rosnące znaczenie Chin prawdopodobnie skłonią USA do współpracy.

Prezydent Stanów Zjednoczonych 19 listopada br. uda się z drugą wizytą do Chin. Wiele działań podjętych przez administrację George'a W. Busha i Kongres w ciągu ostatniego roku wskazuje, że zarysowuje się ewolucja polityki amerykańskiej wobec Chin. USA ponownie zaczynają postrzegać Chiny jako „strategicznego rywala” w Azji oraz podejmują próby równoważenia ich wpływów, w obszarach zarówno polityczno-wojskowym, jak i gospodarczym. W lutym 2005 r. USA i Japonia uznały bezpieczeństwo Tajwanu za „przedmiot wspólnych obaw”, a marcowa wizyta sekretarza stanu Condoleezy Rice w Tokio była wyraźnym sygnałem wzmocnienia sojuszu z Japonią, mającym, wg Rice, uwzględnić „wzrost Chin jako nowego czynnika w polityce światowej”. W czerwcu sekretarz obrony Donald Rumsfeld wyraził zaniepokojenie rozwojem chińskiego potencjału rakietowego, który miałby „pozwalać im osiągać celów w wielu regionach świata”. W lipcu USA zapowiedziały dążenie do budowy strategicznego sojuszu z Indiami, który miałby równoważyć wpływy Chin. W tym samym miesiącu Pentagon opublikował raport, w którym stwierdza, że „tempo i zakres modernizacji sił zbrojnych ChRL już obecnie zagraża równowadze sił w Azji Wschodniej, (...) a wkrótce może stanowić poważne zagrożenie dla innych [niż tajwańskie] nowoczesnych sił zbrojnych w regionie”. Warto dodać, że pierwotna wersja raportu była dużo bardziej kateryczna w osądach, wersja ostateczna została złagodzona, aby nie zadrażniać stosunków przed planowaną wizytą prezydenta G.W. Busha w Pekinie. Równie krytyczni wobec Chin są przedstawiciele Kongresu. W lutym prawie jednogłośnie Izba Reprezentantów uchwaliła rezolucję nawołującą UE do utrzymania embarga na dostawy broni do Chin. W marcu Kongres wyraźnie sprzeciwił się chińskiej ustawie antysecesyjnej dotyczącej Tajwanu, a w czerwcu – zakupowi przez chińskie przedsiębiorstwo CNOOC amerykańskiej firmy z branży naftowej – Unocal. W Senacie zgłoszono projekt ustawy nakładającej 27,5-procentowe cło na produkty pochodzące z ChRL, mający równoważyć straty wynikające z łamania przez Chiny zasad uczciwej konkurencji.

Przedstawione działania dowodzą, iż USA odchodzą obecnie od koncepcji angażowania Chin we współpracę, która dominowała w polityce USA po 11 września 2001 r. O ile jeszcze w listopadzie 2003 r. ówczesny sekretarz stanu USA Colin Powell określał stosunki z Chinami jako „najlepsze od czasu pierwszej wizyty Nixona w Pekinie”, o tyle teraz można mówić o powrocie do postrzegania Chin jako „konkurenta, a nie strategicznego partnera”, jak określił je G.W. Bush w 1999 r.

Przyczyny zmiany. Zapobieżenie powstaniu konkurencyjnego mocarstwa, które mogłoby zagrozić dominującej pozycji USA należy do fundamentów amerykańskiej polityki zagranicznej po zakończeniu zimnej wojny. Z tej perspektywy zaostrzenie polityki wobec Chin jest oczywistą reakcją na wzrost ich politycznej i gospodarczej aktywności w Azji i w pozostałych regionach świata (np. Afryce czy Ameryce Południowej).

Po pierwsze, ChRL zaczęła zacieśniać współpracę z państwami Azji, w tym z obecnymi sojusznikami USA, co zostało odebrane jako próba stworzenia własnej strefy wpływów. Chiny podpisały umowę o wolnym handlu z ASEAN, nawiązały „strategiczny dialog” z Indiami, zintensyfikowały również współpracę z państwami Azji Środkowej w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy i negocjują utworzenie strefy wolnego handlu z Australią. Działania te są wprawdzie naturalną konsekwencją rozwoju gospodarczego Chin i w założeniach nie odbiegają od amerykańskiej polityki poszerzania rynków zbytu, jednak to, że Stany Zjednoczone mogłyby w rezultacie stracić swoją pozycję w Azji, wywołuje w USA duże zaniepokojenie.

Po drugie, Chiny prowadzą bardzo aktywną politykę zwiększania poziomu własnego bezpieczeństwa energetycznego, coraz silniej konkurując w tym zakresie z USA. Symptomy tego zjawiska uwidaczniają się już w relacjach z Wenezuelą, Arabią Saudyjską oraz Kanadą. Chiny intensyfikują swoje kontakty, zawierając nowe umowy także z państwami uznawanymi przez administrację Busha za wrogie (Iran, Sudan, Syria). Taka polityka jest postrzegana jako zagrożenie dla bezpieczeństwa USA. Środki uzyskane przez te państwa z długoterminowych kontraktów z Chinami mogą bowiem przyczynić się do modernizacji ich potencjałów wojskowych, czy też służyć wspieraniu organizacji terrorystycznych. Z chińskiej perspektywy wspomniana polityka jest wynikiem dążenia do zapewnienia surowców dla szybko rozwijającej się gospodarki. Warto przy tym zauważyć, że Chiny, szukając nowych źródeł dostaw, często inwestują w państwach objętych przez USA sankcjami, co nie stwarza konkurencji dla gospodarki amerykańskiej. W pozostałych przypadkach chińskie zakupy ropy czy inwestycje w infrastrukturę związaną z jej wydobywaniem odbywają się na zasadach wolnorynkowych. Nie zmienia to faktu, że Chiny są postrzegane przez USA jako coraz większy konkurent na rynku surowców energetycznych.

Po trzecie, szybki wzrost gospodarczy Chin stanowi coraz poważniejsze wyzwanie dla amerykańskiej gospodarki. Deficyt USA w handlu z Chinami, wg danych amerykańskich, osiągnął w 2004 r. rekordową wartość 162 mld USD, przy całkowitej wymianie handlowej szacowanej na 232 mld USD i jest on spowodowany między innymi sztucznym zaniżeniem wartości juana (nawet do 40%), co powoduje, że chiński eksport jest bardzo tani, a eksport z USA do Chin mało konkurencyjny. Przekłada się to na straty amerykańskich przedsiębiorstw i wzrost bezrobocia. Chiny zwracają jednak uwagę, że blisko połowa tego deficytu (75 mld USD) jest generowana przez firmy z udziałem kapitału amerykańskiego, co ilustruje wysoki stopień współzależności w stosunkach gospodarczych między obu państwami. Chiny w dużym stopniu finansują dług publiczny USA, a wartość amerykańskich obligacji składających się na chińskie rezerwy walutowe wynosi ponad 711 mld USD. Paradoksalnie więc rozwój gospodarczy Chin jest zarówno zagrożeniem, jak i gwarancją stabilności gospodarki amerykańskiej.

Po czwarte, Chiny intensywnie modernizują siły zbrojne. Pentagon szacuje, że w 2005 r. wydadzą na obronność 90 mld USD. Szczególne obawy budzą zakupy nowoczesnego uzbrojenia o charakterze ofensywnym oraz rozbudowa floty pełnomorskiej. ChRL utrzymuje, że szacunki te są zawyżone i że przeznacza na zbrojenia 30 mld USD, co stanowi jedną czwartą wydatków USA. Dodatkowo zaniepokojenie w Waszyngtonie wzbudziły ustawa antysecesyjna z marca 2005 r., deklarująca użycie „pozapokojowych środków” w celu zapewnienia integralności państwa, oraz deklaracja generała Zhu Chenghu, który w lipcu br. zagroził użyciem przez Chiny broni nuklearnej, jeżeli USA zdecydują się na interwencję w obronie Tajwanu.

Wnioski. Polityka wobec Chin jest dla USA wyzwaniem. Z jednej strony rosnąca potęga ChRL stanowi zagrożenie dla pozycji USA w Azji, z drugiej jednak stopień zależności ekonomicznych ogranicza możliwości wywierania presji na Chiny. Warto zwrócić również uwagę, że Chiny, realizując politykę zgodną z interesem narodowym, podejmują działania (modernizacja sił zbrojnych, ekspansja ekonomiczna) nieodbiegające od standardowych polityk większości państw i mieszczące się w ramach ogólnie przyjętych zasad. Trudne więc będzie dla USA przekonanie do ewentualnej polityki „powstrzymywania Chin” państw Azji oraz partnerów europejskich, którzy już obecnie są z Chinami mocno powiązani ekonomicznie i liczą na rozwój współpracy. Dalsze zaostrenie polityki może doprowadzić do znacznego wzrostu napięcia w regionie.

Drugą opcją dla obecnej polityki USA byłoby zaakceptowanie Chin jako mocarstwa regionalnego, o ponadregionalnych aspiracjach. Pozwoliłoby to kontynuować współpracę gospodarczą bez obaw o stabilność i bezpieczeństwo w Azji. Rozwiązanie to wymagałoby jednak odejścia USA od polityki niedopuszczania do powstania globalnego konkurenta, a Chiny w okresie 20 lat mogłyby się stać mocarstwem ponadregionalnym. Administracja G.W. Busha znalazła się w sytuacji, w której każda opcja powoduje osłabienie wpływów w Azji, a w dłuższej perspektywie może zagrozić pozycji USA w świecie.

Zważywszy na nikły wpływ USA na przyszłość Chin, prawdopodobnie już wkrótce Stany Zjednoczone będą zmuszone uznać nieuchronność polityki współpracy, a obecne działania administracji należy interpretować jako próbę osiągnięcia lepszej pozycji przetargowej w dyskusji o przyszłym kształcie stosunków między obu państwami.