

Justyna Szczudlik: Chiny wobec Europy Środkowej

Przedstawiciele instytucji unijnych, państwa członkowskie z Europy Zachodniej oraz Stany Zjednoczone uznają Chiny za znaczącego gracza w Europie Środkowej i są przekonani o rosnącej zależności ekonomicznej i politycznej regionu od Chin, a także o tym, że Europa Środkowa to ważny kierunek polityki zagranicznej ChRL. Są jednak w błędzie – pisze Justyna Szczudlik w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „Nowy ład (w budowie)”.

W kwietniu 2012 r. podczas wizyty w Warszawie ówczesnego premiera Wen Jiabao Chiny zaproponowały szesnastu państwom z Europy Środkowej (EŚ)[1] uczestnictwo w nowym formacie współpracy, potocznie nazywanym 16+1 (od 2019 r. po przystąpieniu Grecji nazwę zmieniono na 17+1. Kilka tygodni temu oświadczeniem ministra spraw zagranicznych format opuściła Litwa). Jest to *de facto* luźna forma współpracy, rodzaj parasola nad relacjami bilateralnymi Chin z państwami regionu, niż instytucja multilateralna jaką próbują kreować Chińczycy. Niemniej był to sygnał, że władze Państwa Środka zwróciły uwagę na region, który do tej pory nie odgrywał znaczącej roli w polityce zagranicznej Chin (nawet po rozszerzeniu Unii w 2004 r.), gdyż najważniejszym partnerem były wysokorozwinięte kraje Europy Zachodniej. Państwa Europy Środkowej przystały na propozycję po doświadczeniach kryzysu finansowego który dobitnie im uświadomił, że uzależnienie od rynku unijnego może nie tylko przynosić profity lecz także straty, gdy pogarsza się sytuacja ekonomiczna u partnerów.

Poszukiwanie nowych rynków zbytu oraz źródeł kapitału wobec perspektyw kurczących się unijnych funduszy skierowało uwagę na Chiny, które stosunkowo suchą stopą przeszły przez kryzys, oferując pomoc Zachodowi w postaci skupu amerykańskich i europejskich obligacji. Co więcej, rosnące polityczne znaczenie Chin w polityce globalnej uświadomiło państwom „nowej” Unii konieczność współpracy z ChRL – rosnącym mocarstwem globalnym – jako jeden ze sposobów na budowanie swojej pozycji międzynarodowej. Na owe czasy były to działania racjonalne.

Po 9 latach istnienia formatu jego wymierne rezultaty zarówno polityczne, jak i gospodarcze dla Chin oraz EŚ są mizerne

Od tego momentu przedstawiciele instytucji unijnych, państwa członkowskie z Europy Zachodniej oraz Stany Zjednoczone uznają

Chiny za znaczącego gracza w Europie Środkowej i są przekonani o rosnącej zależności ekonomicznej i politycznej regionu od Chin, a także o tym, że EŚ to ważny kierunek polityki zagranicznej ChRL. Są jednak w błędzie, wpadając w pułapkę chińskiej narracji polegającej na wierze w zapewnienia Chin o zacieśniających się stosunkach politycznych, licznych chińskich inwestycjach i dobrze działających mechanizmach w ramach 16+1. Po 9 latach istnienia formatu jego wymierne rezultaty zarówno polityczne, jak i gospodarcze dla Chin oraz EŚ są mizerne. Dlaczego? Ponieważ region – wbrew temu co się mogło wydawać w 2012 r. – nie jest dla Chin ważnym i kluczowym parterem oraz kierunkiem polityki zagranicznej. Lub inaczej – ważny jest tylko wtedy, gdy jest Chinom potrzebny do realizacji konkretnych interesów w danej chwili. A nie jest istotny dlatego, że Chiny popełniły wiele błędów,

próbując angażować się w regionie. Z czego to wynika? Z percepcji regionu jako słabiej rozwiniętego, potrzebującego wsparcia, biedniejszego, o dużych potrzebach inwestycyjnych, głównie infrastrukturalnych, producenta żywności czy eksportera surowców oraz o mniejszym znaczeniu politycznym w Europie niż „starzy” członkowie Unii, nie w pełni więc samodzielny.

Gdy Chiny zainteresowały się regionem, wspomniane – niektóre jedynie wyobrażone przez Chiny – cechy były atutem. Dla ChRL państwa rozwijające się zawsze były istotnym kierunkiem polityki zagranicznej. Chiny stosowały (i stosują) wobec nich narrację wspólnoty losów, czyli doświadczeń kolonizacji czy okupacji przez obce państwa, porównując ich doświadczenia do poniżenia Chin przez mocarstwa zachodnie od połowy XIX wieku. Chcą w ten sposób odgrywać rolę ich patrona, zyskując w ten sposób politycznych przyjaciół. Chiny nie doceniły jednak państw EŚ – a szczególnie unijnych członków formatu – które nie tylko nie były chętne do skorzystania z oferty współpracy ekonomicznej zaproponowanej przez Chiny, lecz także zaczęły z coraz większą ostrożnością podchodzić do Chin jako partnera politycznego, który coraz śmielej czynił polityczne kroki nie do przyjęcia dla państw EŚ – jak choćby próby współpracy z Rosją czy ostatnio z białoruskim reżimem już po sfałszowanych wyborach z sierpnia ubiegłego roku.

Aby lepiej zrozumieć postrzeganie EŚ przez Chiny warto prześledzić cele, jakie Chiny sobie postawiły, angażując się w regionie, instrumenty, które zastosowały oraz ocenić skuteczność ich działań. Gdy Chiny angażowały się w EŚ w czasie kryzysu finansowego najważniejsze były cele ekonomiczne – poszukiwanie nowych rynków zbytu – po tym jak kryzys poważnie dotknął Europę Zachodnią,

głównego partnera gospodarczego Chin w UE – dla nadprodukcji oraz sił wytwórczych i inwestycyjnych, których Chiny nie mogły już spożytkować u siebie. Innymi słowy, EŚ ze swoimi potrzebami inwestycyjnymi w infrastrukturze oraz jako obszar tranzytowy w handlu Chin z Europą Zachodnią (np. pociągi cargo), była postrzegana jako region, który może przyczynić się – oczywiście tylko do pewnego stopnia – do utrzymania bezpieczeństwa ekonomicznego ChRL. Był to więc cel czysto wewnętrzny – jeden z elementów utrzymania stabilności, czyli doczasowego modelu gospodarczego i poziomu życia swoich obywateli.

W przypadku Europy Środkowej, a szczególnie jej unijnych członków, celem jest także zapobieżenie spójnej, ostrzejszej unijnej polityce wobec Chin

Oprócz celów ekonomicznych, Chiny postawiły sobie cele polityczne, które coraz wyraźniej zaczęły się rysować pod rządami Xi Jinpinga i idą w parze z jego

zmianami w chińskiej dyplomacji, czyli większej aktywności czy wręcz asertywności. Chinom zależy na zdobywaniu politycznych przyjaciół i w ten sposób dywersyfikowaniu swojego dyplomatycznego portfolio oraz na zmianie wizerunku z państwa reaktywnego na aktywne, kreującego agendę, co także ma głównie wydźwięk wewnętrzny. Chcą być też patronem państw słabiej rozwiniętych, wspomnianych już ofiar kolonizacji, co ma wydźwięk antyzachodni. W przypadku Europy Środkowej, a szczególnie jej unijnych członków, celem jest także zapobieżenie spójnej, ostrzejszej unijnej polityce wobec Chin (która zaczęła się w UE rysować od 2016 r.), ewentualnie sprowadzenie jej do najmniejszego wspólnego mianownika. Nie bez znaczenia są też cele o

charakterze normatywnym czyli promowanie nieoliberalnego systemu politycznego jako bardziej efektywnego od demokracji np. w postaci kapitalizmu państwowego, chińskich standardów (np. w inwestycjach) czy chińskich politycznych sloganów, by poprzez wpisanie ich do wspólnych dokumentów wprowadzić je do dyskursu międzynarodowego.

By zrealizować powyższe cele, Chiny stosują instrumenty w postaci oferty gospodarczej oraz politycznej narracji. W przypadku współpracy gospodarczej Chiny oferują inwestycje oparte na kredytach i pożyczkach (w tym celu powstała specjalna linia kredytowa) których wykorzystanie wymaga państwowych gwarancji podmiotu przyjmującego i z założenia oznacza realizację inwestycji za pomocą chińskiej siły roboczej z wykorzystaniem chińskich mocy i zdolności wytwórczych (np. sprzętu). Nie zawsze propozycje inwestycji są korzystne, lub przynajmniej neutralne, dla środowiska.

Do instrumentów politycznych należą wszelkiego rodzaju spotkania na najwyższym i niższych szczeblach, organizowanie spotkań w Chinach w ramach tzw. *hosting diplomacy*, wizyty wzajemne czy podnoszenie relacji dwustronnych do strategicznych partnerstw. Ważnym instrumentem politycznym jest też stosowana przez Chiny narracja. Ma ona zarówno wydźwięk pozytywny, jak i przybiera postać gróźb (np. po ubiegłorocznej wizycie na Tajwanie delegacji czeskiego senatu, minister spraw zagranicznych Chin straszył, że Czechy „zapłacą za to wysoką cenę”). Co ważne, zmienia się ona wyraźnie w ostatnich dwóch latach w związku np. z przystąpieniem Grecji do formatu, wybuchem pandemii Covid-19, objęciem prezydentury w USA przez Bidena co w Chinach oznaczało niepewność i obawę zacieśnieniem relacji transatlantyckich skierowanych przeciw ChRL, a także presją ze strony

państw Europy Środkowej czego dowodem jest niepowodzenie lutowego szczytu 17+1 (niska reprezentacja ze strony EŚ i brak zgody na przyjęcie zwyczajowego dokumentu jakim są Wytyczne ze szczytu) czy opuszczenie formatu przez Litwę kilka tygodni później.

Jak zatem wygląda chińska narracja wobec EŚ? Tworząc format, Chiny argumentowały, że szesnaście państw z Europy to wieloletni polityczni przyjaciele Chin z uwagi na doświadczenia socjalizmu i członkostwo w obozie socjalistycznym w okresie zimnej wojny i utrzymywanie przez wiele państw regionu stosunków dyplomatycznych z ChRL od 1949 r. Argumentowano, że jest dowód na wzajemne rozumienie swoich interesów i historii. Innym argumentem był krótszy staż członkowski w UE, a w przypadku państw poza Unią ich starania, by zostać jej członkiem – czyli aluzja że „szesnastka” to państwa słabiej rozwinięte, mniej zintegrowane ze Wspólnotą, o krótszym stażu demokratycznym. Co więcej, członkostwo w UE, starania o nie oraz bliskie relacje z USA w związku z zagrożeniem ze strony Rosji świadczą o tym, że EŚ nie jest w pełni samodzielna, gdyż zależy od wsparcia Zachodu. Reasumując, państwa Europy Środkowej są słabsze, więc Chiny są gotowe zaoferować pomoc i odegrać rolę ich rzecznika, są przecież największym na świecie państwem rozwijającym się. Chiny w związku z tym oferują pomoc w postaci dóbr publicznych, jakim są inwestycje w ramach inicjatywy „Pasa i Szlaku” czy 5G. Podobny cel ma dyplomacja maseczkowa, a następnie szczepionkowa. Co więcej, konieczność pomocy w czasie pandemii idzie w parze z narracją (choć nie wprost), że systemy demokratyczne radzą sobie gorzej z pandemią niż nieliberalne Chiny, co ma sugerować wyższość chińskiego modelu nad demokracjami. Narracja co do charakteru formatu zmieniła się po przystąpieniu Grecji. Chińscy analitycy argumentowali, że format nie jest już jedynie „klubem dawnych socjalistycznych państw”, ile jest otwarty dla każdego, kto chce do niego przystąpić, a Grecja jako

starożytna cywilizacja leżąca na starym Jedwabnym Szlaku i potęga morska wnosi nową jakość do formatu. Natomiast wyjście Litwy z formatu to zdaniem chińskiego MSZ pojedynczy incydent, oznaczający dostosowanie formatu, który nie ma większego wpływu na współpracę Chiny-EŚ.

Jak zatem wyglądają efekty chińskiego zaangażowania w Europie Środkowej i co nam to mówi o roli, jaką region odgrywa dla Chin?

O wspomnianej niesamodzielności państw regionu świadczą chociażby takie działania Chin jak aluzje, by odwołać szczyt 16+1 w Sofii w 2018 r. pod

presją UE (i organizować spotkania premierów co dwa lata). By następnie w związku z rozpoczętą przez Trumpa wojną handlową z Chinami, chcąc utrzymać dobre relacje z „szesnastką” oraz UE, proponować udziału w szczycie Niemcom (a także współpracę trójstronną: Chiny-EŚ-Niemcy) i innym państwom „starej Unii” bez konsultacji tego kroku z Europą Środkową. Podobny ruch Chiny zastosowały w bieżącym roku po wirtualnym lutowym szczycie 17+1, którego gospodarzem był Xi Jinping. Kilka dni potem zaproponowały współpracę trójstronną Francji bez konsultacji z „siedemnastką”. Natomiast wyjście Litwy – o czym szeroko pisała chińska partyjna tabloidowa prasa – jest postrzegane jako realizowanie przez Wilno żądań amerykańskich i kolejny dowód na niesamodzielność małych państw Europy Środkowej.

Jak zatem wyglądają efekty chińskiego zaangażowania w Europie Środkowej i co nam to mówi o roli, jaką region odgrywa dla Chin? Jeśli chodzi o wymiar gospodarczy to jedynym niewielkim chińskim sukcesem jest wzrost handlu, a przede wszystkim chińskiej nadwyżki, co oznacza większy deficyt po stronie państw środkowoeuropejskich. Nie jest to jednak imponujący sukces dla Chin, biorąc po uwagę fakt, że jedynie 3% całego chińskiego eksportu przypada na EŚW. Natomiast region do Chin wysyła mniej niż 2% swojego eksportu. Inwestycyjnie chińska obecność jest znikoma, szczególnie w państwach członkowskich UE. Oferta oparta o kredyty jest nieatrakcyjna – droga, przerzucająca ryzyko niepowodzenia projektów na państwa przyjmujące, nie generująca miejsc pracy. Co więcej, nie jest zgodna z unijnymi standardami i jest droższa niż dostępne unijne fundusze. Wartość chińskich inwestycji w unijnych członkach formatu 17+1 to ok. 9,5 miliarda euro łącznie – to mniej niż 1% wszystkich chińskich inwestycji zagranicznych. Dla porównania wartości chińskich inwestycji w państwach Europy zachodniej, jak Wielka Brytania, Niemcy, Włochy, Francja czy Holandia, to 10-55 mld euro przypadająca na każde z państw. Chińskie zaangażowanie inwestycyjne na Bałkanach Zachodnich, choć nieco większe, też nie jest imponujące. Chińskie inwestycje w EŚ to głównie zapowiedzi projektów lub takie, które generują duży dług publiczny państwa, czego dobrym przykładem jest Czarnogóra borykająca się ze spłatą długu w związku z budową autostrady przez Chińczyków. Co więcej, większość unijnych członków regionu podpisała z USA deklaracje lub przyjęła przepisy de facto oznaczające wykluczenie chińskich podmiotów z budowy 5G.

Również na poziomie politycznym chińskie zyski są niewielkie. Od kilku lat państwa EŚ, szczególnie członkowie UE, coraz ostrożniej podchodzą do współpracy z Chinami, co koresponduje z badaniami

opinii publicznej, która coraz wyraźniej postrzega Chiny negatywnie. Wizyta szefa czeskiego Senatu na Tajwanie w ubiegłym roku, niepowodzenie ostatniego szczytu 17+1, wyjście Litwy z formatu, zacieśnianie relacji z Tajwanem (np. Litwa planuje otworzyć swoje biuro handlowe w Tajpeju, ofiarowuje Tajwanowi szczepionki przeciw Covid-19, podobnie postępuje Słowacja), masowe protesty na Węgrzech przeciw budowie campusu Uniwersytetu Fudan w Budapeszcie – to tylko kilka najnowszych przykładów.

Czy te niepowodzenia oznaczają, że Chiny zrezygnują z zainteresowania regionem i z formatu? Niekoniecznie. Trudno sobie wyobrazić, by Chiny rozwiązały format, którego są autorem. Co więcej, będą go nadal chciały wykorzystywać jako instrument polityczny wtedy, gdy będzie to dla nich korzystne w danym momencie – tak jak to miało miejsce w tym roku, gdy niespodziewanie zorganizowały szczyt w lutym, tuż po zaprzysiężeniu Bidena na prezydenta USA, by zdyskontować swój dyplomatyczny sukces po zakończeniu negocjacji umowy inwestycyjnej z UE. I wyciszać, gdy nie będzie to leżało w bieżącym interesie Chin – tak jak próbowały to zrobić w 2018 r., by nie zdrażniać stosunków z UE. Region jest dla Chin interesujący także w związku z obawami państw EŚ dotyczącymi Rosji i bliską współpracą z USA. Jako że USA są naturalnym adwersarzem Chin, a administracja Bidena nie spuszcza z tonu jeśli chodzi o Chiny, ChRL może się starać pozyskiwać przychylność wybranych państw regionu, wykorzystując ich problemy w relacjach z USA czy w ramach Unii. Podążanie EŚ unijnym kursem, który pomimo rosnącego krytycyzmu wobec Chin i zbliżania stanowiska z USA nadal uznaje je za partnera w wybranych kwestiach, daje ChRL okazję do angażowania się w regionie wtedy, gdy będzie to dla nich konieczne i korzystne.

Justyna Szczudlik

Justyna Szczudlik jest zastępczynią Kierowniczką Biura Badań i Analiz, koordynatorką programu Azja i Pacyfik, ekspertką ds. Chin w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych. Doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, magister sinologii i politologii. W PISM zajmuje się Chinami, przede wszystkim chińską polityką zagraniczną, relacjami polsko-chińskimi, stosunkami ChRL-Europa Środkowa, a także sytuacją w Cieśninie Tajwańskiej.

[1] Do formatu należą: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Czechy, Estonia, Grecja (od 2019), Macedonia, Litwa (ogłosiła opuszczenie formatu w maju br.), Łotwa, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia i Węgry.



Ministerstwo
Kultury
Dziedzictwa
Narodowego
i Sportu.