

Justyna Szczudlik: Nowy pragmatyzm UE wobec Chin. Od zaangażowania do większej ostrożności czy konfrontacji?

Problemy w relacjach Unia-Chiny mają dwojaki charakter. Z jednej strony są to problemy dotyczące wartości, takich jak demokracja liberalna, rządy prawa i prawa człowieka, z drugiej zaś – problemy natury ekonomicznej – pisze Justyna Szczudlik w „Teologii Politycznej Co Tydzień”: „UniaEuropejska.pl”.

W ostatnich 2-3 latach Chiny dołączyły do listy unijnych (europejskich) problemów. Nie oznacza to, że wcześniej współpraca unijno-chińska układała się modelowo. Problemy zawsze były i są immanentną częścią tej relacji. Jednak pomimo to Unia patrzyła na Chiny przez idealistyczny pryzmat swojej koncepcji zaangażowania i słynnego hasła „wzajemności”. Zakładały one otwartość Europy (np. rynku, stosowanie jednakowych reguł dla wszystkich inwestorów i eksporterów) oraz atrakcyjność liberalnych wartości. Wierzono, że dzięki współpracy opartej na przejrzystych zasadach Chiny na zasadzie dyfuzji zaczną nasze dobra ideowe i rozwiązania przyjmować u siebie.

Poczynając od ekipy Denga Xiaopinga, która rozpoczęła reformy pod koniec 1978 r., przez kolejne pokolenie reformatorów, czyli Jiang Zemina i premiera Zhu Rongji (wtedy Chiny weszły do WTO) czy następnej ekipy, tandemu Hu Jintao i Wen Jiabao, która dużo mówiła o konieczności zmian chińskiego modelu gospodarczego, pochyliła się (przynajmniej retorycznie) nad nierównościami społecznymi i lepszą ochroną praw człowieka, Chiny słały sygnały, że zacierają w pożądanym z naszego punktu widzenia kierunku. Nawet obecna ekipa z Xi Jinpingem na czele bardzo zgrabnie wykorzystała tradycję trzech partyjnych plenów (za Denga i Jianga sygnalizowały prawdziwe zmiany) by w 2013 r. ogłosić nowy etap reform z rynkiem jako czynnikiem „decydującym” w gospodarce, a nie jak wcześniej jedynie „podstawowym”. Wbrew pozorom, takie semantyczne zmiany w ustach chińskich przywódców znaczą (w tym wypadku – miały znaczyć) wiele.

Jednak niewdrożenie reform, postępujący kapitalizm państwowy, centralizacja władzy w rękach Xi (symbolem jest ubiegłoroczna nowelizacja konstytucji i zniesienie kadencyjności głowy państwa), coraz silniej kontrolowane społeczeństwo i asertywniejsza zagraniczna polityka ekonomiczna z monumentalną inicjatywą „Pasa i Szlaku”, by eksportować nadwyżki produkcyjne, moce wytwórcze i pozyskiwać technologie pokazały, że pod obecnymi rządami nadzieje UE na liberalizację Chin są płonne. Co więcej, problemy nie tylko wciąż są, ale stają się coraz poważniejsze.

Bez wsparcia ludzi takich jak Ty, nie mógłbyś czytać tego artykułu.
Prosimy, kliknij tutaj i przekaz darowiznę w dowolnej wysokości.

Jakie zatem problemy są w relacjach Unia-Chiny? Mają one dwojaki charakter. Po pierwsze są to problemy dotyczące wartości, takich jak demokracja liberalna, rządy prawa i prawa człowieka. Wspomniane wyżej procesy polityczne w Chinach wskazują, że rozbieżności z UE w tej kwestii się pogłębiają. Jeśli chodzi stricte o prawa człowieka, to o ile widoczna jest poprawa w kwestii praw ekonomicznych (wzrost poziomu życia czy dostęp do usług socjalnych), za Xi Jinpinga pogarsza się sytuacja praw pierwszej generacji. Widać to na przykładzie przykręcania śruby w Tybecie czy Xinjiangu (umieszczanie Ujgurów w tzw. obozach reedukacyjnych). Innym zagrożeniem staje się budowany system kontroli społeczeństwa, np. technologie rozpoznawania twarzy, które dość powszechnie stosuje się w Xinjiangu, czy system tzw. kredytu zaufania społecznego, czyli przyznawania punktów obywatelom, by za ich pomocą ułatwiać lub utrudniać dostęp do różnych usług (np. przedszkoli, kredytów, biletów lotniczych, itp.). Dla UE rodzi to problemy zarówno natury praktycznej, jak i moralnej. Czy i jak współpracować z państwem, które dysponuje takimi technologiami, mając także na uwadze nasze własne bezpieczeństwo? Czy kupować od Chin technologie, które mogą być użyte do ekstensywnego kontrolowania społeczeństwa? I czy Europa dzięki swojej otwartości w relacjach z ChRL nie przyczyniła się – w dobrej wierze – do „złego” wykorzystania naszych rozwiązań przez Chiny?

Czy Europa dzięki swojej otwartości w relacjach z ChRL nie przyczyniła się – w dobrej wierze – do „złego” wykorzystania naszych rozwiązań przez Chiny?

Po drugie, są to problemy natury ekonomicznej. Unia, używając hasła „wzajemności”, domaga się od Chin stosowania takich samych reguł, jakie obowiązują w UE.

Przede wszystkim chce otwarcia chińskiego rynku eksportowego i inwestycyjnego. W przypadku eksportu największymi problemami w Chinach są bariery pozataryfowe, czyli certyfikaty i zaświadczenia, które trudno zdobyć. To procesy długotrwałe i kosztowne, a efekty – niepewne. Natomiast w przypadku inwestycji, rynek zamówień publicznych jest dla UE praktycznie zamknięty, a gdy chodzi o inwestycje bezpośrednie, inwestor zagraniczny jest zmuszany do zakładania spółki joint-venture z chińskim partnerem i przymusowego transferu technologii, co często oznacza brak ochrony własności intelektualnej. Co więcej, chińskie firmy są uprzywilejowane na własnym rynku z uwagi na duże państwowe subsydia. W ten sposób chińskie władze chronią swój rynek, podczas gdy rynek unijny stoi dla nich otworem.

Pomimo tych praktyk, Unia wzywała Chiny do wzajemności, nie zmieniając swoich, unijnych, reguł współpracy. Dzwonek alarmowy w UE zadzwonił w 2016 r., gdy chińskie podmioty zaczęły coraz wyraźniej inwestować w amerykańskie i europejskie przedsiębiorstwa wysokich technologii oraz interesować się tzw. infrastrukturą krytyczną. Unia podjęła wówczas decyzję o wprowadzeniu pewnych mechanizmów ochronnych. We wrześniu 2017 r. w przemówieniu o stanie Unii szef Komisji Europejskiej podkreślił, że Unia nie tyle powinna prowadzić wolny, co sprawiedliwy handel i nie być już dłużej naiwna. Był to sygnał skierowany m.in. do Chin. Z tego powodu w tym samym roku rozpoczęto prace nad wspólnotowym mechanizmem kontroli inwestycji. Choć mechanizm dotyczy wszystkich zagranicznych inwestycji, to chińskie działania były impulsem, by podjąć nad nim pracę. Zakończono je w 2018 r., a mechanizm wszedł w życie w tym miesiącu.

Sygnalem narastających problemów i zmiany unijnego podejścia do Chin są szczyty UE-Chiny z 2016 i 2017 r., gdy po raz pierwszy strony nie przyjęły wspólnego oświadczenia. Były to wydarzenia symboliczne. Natomiast pogłębiająca się nieufność do inicjatywy „Pasa i Szlaku” jako narzędzia osłabiania ekonomicznego i politycznego innych państw za pomocą chińskich kredytów, zwiększających dług publiczny, zaowocowała unijną strategią o *connectivity* (wrzesień 2018 r.). Położono w niej nacisk – na zasadzie kontrastu z propozycją chińską – na promowanie przejrzystych i uczciwych zasad.

Mimo że retorykę o sprawiedliwym handlu, instytucję *screeningu* i strategię *connectivity* można postrzegać jako zmianę unijnego podejścia z „otwartego zaangażowania”, na „ostrożne zaangażowanie”, czyli wprowadzenie elementu defensywnego (ochronnego), działania te jeszcze nie oznaczały zmiany radykalnej. Natomiast to, co się dzieje na unijnej agendzie w tym roku, szczególnie od marca, to prawdopodobnie zapowiedź czegoś nowego. Wydaje się, że jest to zmiana myślenia, czym powinna być zasada wzajemności. Od teraz wzajemność to nie tylko namawianie Chin do znoszenia barier przy jednoczesnym pozostawieniu unijnej otwartości. Teraz wzajemność to więcej ochrony unijnego rynku i zapowiedź zamykania go, gdy Chiny się nie otworzą. Mówiąc obrazowo, do 2016 r. Unia była przekonana, że pokazując Chinom marchewkę, przekona je do zmian. Do ubiegłego roku oprócz marchewki pokazuje też mały kij. W tym roku unijny kij jest już zdecydowanie większy. Choć nie został on jeszcze użyty, wisi nad Chinami niczym miecz Damoklesa.

Czym jest w takim razie unijny kij? Najlepiej o nim świadczy fraza z nowego dokumentu Komisji (z 12 marca), w którym Chiny po raz pierwszy otwarcie i na piśmie nazwano „strategicznym rywalem promującym inny model rządzenia” oraz „konkurentem gospodarczym, głównie w kwestiach technologicznych”. Prof. François Godement nazwał tę zmianę unijnym „przewrotem kopernikańskim”. W dokumencie zapowiedziano konkretne działania mające zmusić Chiny do ustępstw, przede wszystkim zakończenie negocjacji umowy inwestycyjnej do końca 2020 r., która ma ułatwić dostęp do chińskiego rynku, wymuszenie na Chinach przyznania się do stosowania nielegalnych praktyk i otwarcia rynku. Sposobem nacisku na Chiny

Od teraz wzajemność to nie tylko namawianie Chin do znoszenia barier przy jednoczesnym pozostawieniu unijnej otwartości. Teraz wzajemność to więcej ochrony unijnego rynku i zapowiedź zamykania go, gdy Chiny się nie otworzą

mają być próby wypracowania wspólnego stanowiska w kwestii budowy infrastruktury 5G, nowy instrument zamówień publicznych, za pomocą którego będzie można ograniczyć dostęp do przetargów, oraz pełne wdrożenie

screeningu. Ostatni szczyt Unia-Chiny (9 kwietnia) był pierwszą zastosowania nowego unijnego podejścia. Wydano wspólne oświadczenie, choć jego losy ważyły się do ostatnich chwil z uwagi na unijne naciski. W obliczu chińsko-amerykańskiej wojny handlowej to Chinom bardziej zależało na tym dokumencie, więc były bardziej skłonne do ustępstw, co można uznać za unijny sukces.

Co zatem spowodowało nagłe przyspieszenie w utwardzeniu unijnego kursu w tym roku? Wydaje się, że nie tyle samo zniecierpliwienie brakiem widocznych postępów w kwestiach, które dla UE są najważniejsze, lecz przede wszystkim symptomatyczna była sprawa Huawei i 5G. Pokazała, że Chiny – wbrew temu, co same lansują, nazywając się państwem rozwijającym się – są, przynajmniej w tej dziedzinie, w awangardzie. Innymi słowy my, Europa, świat zachodni jesteśmy w tyle. Paradoks polega na tym, że być może tę przewagę Chiny zyskały dzięki naszym technologiom i państwowym subsydiom, które chińskie władze wpompowały w firmy technologiczne i telekomunikacyjne. Inny paradoks to ten, że na dziś to chińskie przedsiębiorstwa są jedynymi, które mogą zbudować sieć 5G. Unijne firmy telekomunikacyjne potrzebują kilku lat by dogonić chińskie. Europa natomiast nie może sobie pozwolić na opóźnienia w 5G (np. wykluczyć chińskich firm z europejskiego rynku) bo skarże siebie na spowolnienie rozwoju. Przykład 5G pokazuje pułapkę w jakiej znalazła się Europa i świat euroatlantycki. Wszystko na to wskazuje, że przegapiliśmy ostatnie kilka lat, które Chiny wykorzystały na zainwestowanie w tą technologię. I tu osobista refleksja analityka. Czy

środowisko eksperckie przespało tą sytuację? Pewnie tak, choć na usprawiedliwienie analityków-politologów można dodać, że kwestie technologiczne nie są ich kompetencjami. To z kolei wskazuje na kolejny paradoks, że obecnie analizowanie stosunków międzynarodowych przestaje być domeną jedynie ekspertów nauk społecznych a wymaga ekspertów-inżynierów, speców od technologii. To znak czasów.

Czy należy się zżymać na Chiny za to, że dążą do przewagi? Nie, realizują swój narodowy interes. Nie jest też dziś ważne, jak osiągnęły przewagę – swoją uczciwą pracą, czy pozyskując i twórczo wykorzystując nasze technologie. Teraz liczy się jedynie fakt, że ją mają. Europa musi ułożyć sobie relacje z takimi Chinami takimi, jakie one są. Tym bardziej, że na dziś wiadomo, że Chiny nie zmieniają swojego modelu rozwoju. Nowe unijne podejście wydaje się pragmatyczne i realistyczne, także w kontekście amerykańskim. Amerykańskie naciski by wykluczyć Huawei, a jednocześnie brak oferty wsparcia w tej sprawie ze strony USA, pokazał UE, że musi sama bardziej autonomicznie zadbać o swoje bezpieczeństwo i rozwój w kontekście relacji z Chinami. Przynajmniej dopóty, dopóki Chiny nie poprawią swoich relacji z USA, Unia ma większe szanse wymuszać na ChRL koncesje. Pytanie, czy uda się wdrażać nowe podejście po wyborach europejskich.

Justyna Szczudlik

Autorka jest analityczką Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych