



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

PAPER
POLICY

Polski/Polish

EUROPEJSKA RADA SPRAW ZAGRANICZNYCH (EFCR) RACHUNEK SIŁ W STOSUNKACH UNIA EUROPEJSKA - CHINY

STRESZCZENIE

John Fox and François Godement

A Power Audit of EU-China Relations

John Fox & François Godement
POLICY REPORT



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Podejście Europy do Chin jest przestarzałe. Dziś Chińska Republika Ludowa to globalne mocarstwo. Decyzje podejmowane w Pekinie mają zasadnicze znaczenie dla wszystkich poważnych problemów globalnych - od zmian klimatycznych poprzez rozprzestrzenianie broni jądrowej aż do prób ustabilizowania gospodarki. Chińska polityka gospodarcza znacząco wpływa na sytuację ekonomiczną w Europie. Z kolei działania Chin w Afryce zmieniają sąsiadujący z Europą kontynent, którego rozwój ma dla niej kluczowe znaczenie. Mimo to Unia Europejska wciąż traktuje Chiny jak wschodzącą potęgę, a nie jak globalne mocarstwo.

Europejska polityka bezwarunkowego zaangażowania

Europejska strategia w stosunku do Chin opiera się wciąż na anachronicznym założeniu, że pod wpływem Europy kraj ten zmieni się, zliberalizuje gospodarkę, wprowadzi rządy prawa i demokrację. Podstawą takiego myślenia jest założenie, że jakkolwiek kontakt przyniesie pozytywne skutki i dlatego nie musi być uwarunkowany działaniami ChRL. Strategia przyniosła szereg umów dwustronnych, wspólnych komunikatów, porozumień, spotkań na szczycie, wizyt na szczeblu ministerialnym oraz kontaktów sektorowych. A wszystko po to, by przekonać Chińczyków do prowadzenia polityki przyjaznej Europie. Jak mówi jeden z wysokich

rangą dyplomatów UE: „Chcemy, żeby Chińczycy chcieli tego, co i my”¹.

Jednak, jak piszemy w niniejszym opracowaniu, chińska polityka, zarówno zagraniczna jak i wewnętrzna, kształtuje się bez oglądania się na wartości europejskie. Pekin nie tylko ich nie przestrzega, ale wręcz je podważa. Ambicje UE, która chciałaby być katalizatorem zmian w Chinach, lekceważą gospodarczą i polityczną siłę tego kraju oraz wielką niechęć Chińczyków do ulegania obcym wpływom.

Działania Unii nie zawsze są prowadzone w sposób konsekwentny, a wytyczone cele podlegają czasem rewizji. Co więcej, i tak skromne środki nacisku, jakimi dysponuje UE, są dodatkowo osłabiane przez samodzielne działania poszczególnych państw członkowskich.

Tym samym politykę UE w stosunku do Chin można określić jako politykę „bezwarunkowego zaangażowania”. Pozwala ona Chinom czerpać gospodarcze (i nie tylko) korzyści ze współpracy z Europą nie oferując wiele w zamian. Większość państw członkowskich zdaje sobie sprawę, że taka strategia – której podstawę stanowi umowa o handlu i współpracy z roku 1985 – jest przestarzała. I choć oficjalnie akceptują tę politykę, w praktyce nie zwracają na nią uwagi, układając stosunki z Chinami według narodowych priorytetów, często ze sobą sprzecznych. Niektóre kraje rzucają wyzwanie Chinom w handlu, inne w sprawach politycznych, niektóre w obu powyższych, inne wcale.

Efekty takiego podejścia są opłakane. Unia pozwala, by europejskie firmy, które chcą wejść na chiński rynek zmagaly się z dużo poważniejszymi barierami niż chińskie przedsiębiorstwa w Europie. To między innymi dlatego unijny deficyt w handlu z Chinami wzrósł do niewiarygodnej wręcz sumy 169 mld euro, mimo że Unia wyprzedziła Stany Zjednoczone i jest dziś największym partnerem handlowym ChRL. Działania, które miały zmusić Chińczyków do wzięcia większej odpowiedzialności za stan światowej gospodarki i większy stopień międzynarodowej koordynacji nie przyniosły oczekiwanych owoców. Podczas szczytu G20, który odbył się w Londynie na początku kwietnia 2009 r., chiński rząd udowodnił, że potrafi unikać poważniejszych zobowiązań. Kwota 40 miliardów dolarów to stosunkowo skromny wkład Chin w środki finansowe Międzynarodowego Funduszu Walutowego (IMF). Taką sumę można uznać za rodzaj „podatku”, jaki Pekin zgodził się zapłacić, by nie zostać oskarżanym o storpedowanie globalnego porozumienia.

W dyskusjach o ważnych problemach świata Chiny są gotowe podważać działania Zachodu, jak to miało miejsce w kwestii Birmy, Zimbabwe oraz Sudanu. Choć oczywiście zdarza się, że modyfikują swoje stanowisko tak, by w końcu odpowiadało Zachodowi. Przykładem może być ostateczne poparcie wysłania sił pokojowych ONZ do Darfuru, wstrzymanie sprzedaży broni do Zimbabwe oraz zgoda na patrolowanie wybrzeża Somalii. Niestety zwykle takie zmiany nie wynikają z chęci usatysfakcjonowania Zachodu. Wraz z globalnym kryzysem gospodarczym rośnie presja, by Chiny

podjęły działania wspierające równowagę finansową na świecie. Ale kryzys daje również temu zasobnego w gotówkę krajowi szansę, by dodatkowo wzmocnić swoje wpływy nie angażując się zbytnio w międzynarodowe działania na rzecz ustabilizowania gospodarki.

Podzielona Europa—rachunek sił

Chiny potrafią wykorzystywać podziały pomiędzy państwami członkowskimi UE. Traktują stosunki z Unią jak partię szachów. Po przeciwnej stronie szachownicy tłoczy się 27 graczy, klócących się nieustannie o to, którą figurą wykonać ruch. Czasami te sprzeczki mogą nawet irytować Pekin, ale dzięki nim nie ma najmniejszych wątpliwości, kto rozgrywa lepszą partię. Jak twierdzi Pan Wei, chiński naukowiec reprezentujący nurt nowego autorytaryzmu, „Unia jest słaba, politycznie podzielona i nieistotna z wojskowego punktu widzenia. Pod względem gospodarczym to gigant, ale już się go nie boimy, bo mamy świadomość, że Unia potrzebuje Chin bardziej niż my Unii”.² Co gorsza Chiny są gotowe traktować UE w sposób, który można z dyplomatycznego punktu widzenia można uznać za lekceważący. Stało się to jasne w grudniu 2008 r., gdy Pekin w ostatniej chwili odwołał szczyt UE-Chiny w Lyonie. Ten krok był ostrą reakcją na planowane spotkanie prezydenta Francji, Nicolasa Sarkozy’ego z Dalajlamą.

Niniejsze opracowanie pokazuje sposób, w jaki Chiny doprowadziły do podziału Unii w kwestiach zarówno gospodarczych, jak i politycznych. By te podziały unaocznić, oceniliśmy państwa członkowskie zarówno według założeń ich polityki wobec Chin jak i działań podejmowanych w praktyce³. Pozycja na osi pionowej obrazuje kwestie polityczne, pozycja na osi poziomej – gospodarze.

Taka analiza pozwoliła nam podzielić państwa członkowskie na cztery grupy widoczne na wykresie: twardzi industrialści, dogmatyczni zwolennicy wolnego rynku, usłudźni merkantylści oraz naśladowcy.

Ten podział ma oczywiście charakter tylko orientacyjny. Zmiana rządu w danym kraju może tak wpłynąć na stosunki z Chinami, że państwo przenosi się do innej grupy. Tak stało się na przykład w 2005 r. w Niemczech, gdy Angela Merkel zastąpiła na stanowisku kanclerza Gerharda Schroedera. Jak widać na wykresie, Francja pod rządami Nicolasa Sarkozy’ego nie pasuje do żadnej grupy państw m.in. dlatego, że polityka Paryża wobec Pekinu wciąż się zmienia.

1 Wywiad EFCR z wysokiej rangi urzędnikiem UE, 11 czerwca 2008 r.

2 Wywiad EFCR, Pekin, 6 czerwca 2008 r.

3 Ocenialiśmy m.in.: stanowisko w kwestii Tajwanu, Tybetu, w tym gotowość do spotkania z Dalajlamą, wagę przywiązywaną do przestrzegania praw człowieka, gotowość podnoszenia globalnych problemów w stosunkach z Chinami (np. kwestii Iranu czy Sudanu), głosowania w sprawach związanych z przeciwdziałaniem dumpingowi, stanowisko w kwestii deficytu handlowego, podejście do chińskich inwestycji w Europie i bardziej ogólnie – ton politycznych wypowiedzi na temat Chin. Pozycja państwa członkowskiego na osi pionowej obrazuje stopień poparcia bądź krytyki Chin. Natomiast pozycja państwa na osi poziomej odzwierciedla czy dany kraj jest zwolennikiem wolnego handlu z Chinami czy raczej protekcjonizmem.

Mimo tych zastrzeżeń, zarysowanie podziałów wśród państw członkowskich jest przydatne, bo pomaga zrozumieć spory, które osłabiają pozycję Unii w stosunkach z Chinami. Tym samym te podziały wskazują drogę ku nowej strategii w stosunkach z ChRL, która może przynieść korzyści wszystkim czterem kategoriom państw.

Twardzi industrialisi

Ta niewielka grupa krajów składa się z Czech, Niemiec i Polski. To jedyne państwa członkowskie, które są gotowe stawić czoła Chinom nie tylko w kwestiach politycznych, ale i gospodarczych. Zrównoważone stanowisko tej grupy mogłoby stać się podstawą wypracowania ostrzejszej polityki Unii w stosunkach z Pekinem, pod warunkiem, że Niemcy, które mają najbardziej rozbudowane kontakty handlowe z Chinami, przekonają się do potrzeby tworzenia wspólnego europejskiego stanowiska.

Twardzi industrialisi nie chcą, by wolny rynek dyktował kształt stosunków UE-ChRL. Są więc gotowi żądać od Chin ustępstw w konkretnych sektorach gospodarki, sięgać po ochronne działania antydumpingowe przeciwko niesłusznie dotowanym chińskim towarom oraz grozić innymi sankcjami handlowymi.

Dogmatyczni zwolennicy wolnego rynku

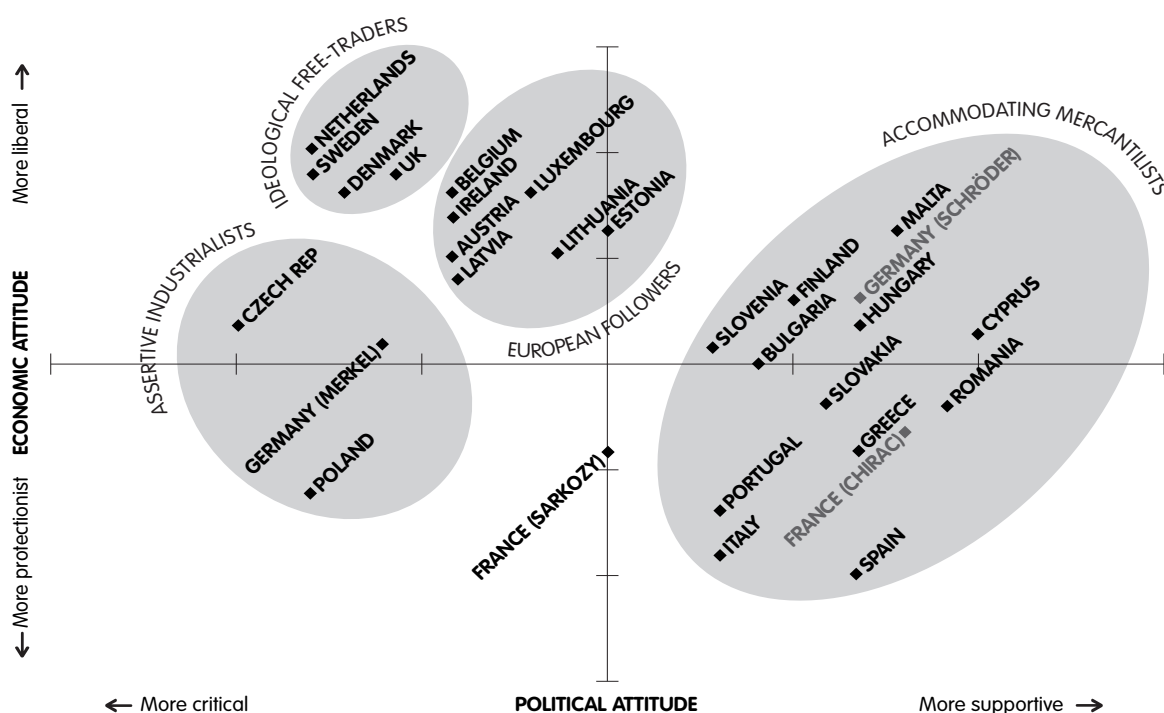
Dogmatyczni zwolennicy wolnego rynku – Dania, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania – są zwykle gotowi naciskać na Chiny w kwestiach politycznych, ale nie popierają jakichkolwiek ingerencji w swobodną wymianę

ekonomiczną. Ich niechęć do ograniczeń w handlu sprawia, że Unii trudno wypracować mądrą i spójną odpowiedź na starannie opracowaną, scentralizowaną i często agresywną chińską politykę handlową. Oczywiście dla tej grupy krajów ideologia wolnego rynku jest wyrazem ich ekonomicznych interesów. Tamtejsze gospodarki i rynki pracy są zorientowane na wysokie technologie oraz usługi, szczególnie finansowe. Dlatego władze tych państw uważają, że korzyści z rozwoju Chin będą większe niż zagrożenia, jakie niesie tani chiński import

Usłudni merkantylisci

Usłudni merkantylisci stanowią największą grupę wśród państw UE. W jej skład wchodzi: Bułgaria, Cypr, Finlandia, Grecja, Hiszpania, Malta, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry i Włochy. Rządy tych państw wychodzą z założenia, że w stosunkach z Chinami kwestie gospodarcze mają większe znaczenie niż polityczne – oraz, że dobre stosunki polityczne z Pekinem mogą przynieść korzyści w sferze ekonomii. Państwa te uważają, że środki antydumpingowe są użyteczne i sprzeciwiają się przyznaniu Chinom statusu gospodarki rynkowej. Gotowość sięgania po środki ochronne rekompensują Chinom unikając poruszania kwestii politycznych. Podobnie jak w przypadku dogmatycznych zwolenników wolnego rynku, niechęć do używania nacisków politycznych osłabia europejską politykę wobec Chin. Kraje tej kategorii powstrzymują Unię przed formułowaniem ostrzejszego stanowiska w kwestii Tybetu czy ochrony praw człowieka. Niektóre państwa można by nawet uznać za pełnomocników Chin w Unii

EU Member State attitudes towards China



Europejskiej. Francja za prezydenta Chiraka była właśnie takim krajem. Pod rządami prezydenta Sarkozy'ego ma jednak skłonność do nagłych zwrotów od politycznego poparcia Pekinu do jego krytyki w kwestiach związanych z prawami człowieka, Tajwanem i Tybetem. To powoduje, że Paryż jest nieobliczalnym partnerem zarówno dla Chin jak i dla pozostałych państw członkowskich UE.

Naśladowcy

Czwarta grupa składa się z tych państw, które w kwestiach związanych z Chinami wolą polegać na Unii Europejskiej niż prowadzić własną politykę. W tym sensie Austria, Belgia, Estonia, Irlandia, Litwa, Luksemburg i Łotwa tworzą grupę najbardziej „europejską”. Jednak kraje te nie są liderami, ale raczej biernymi naśladowcami. Większość z nich nie uznaje stosunków z Chinami za istotną część swojej polityki zagranicznej, zdając się na Unię w kwestii ochrony przed naciskami ChRL w sprawie Tajwanu czy Tybetu. Gotowość tych stolic do popierania unijnego stanowiska jest rzeczą pozytywną, ale ich niechęć do aktywnego udziału w debacie wzmacnia wrażenie, że Chiny nie są dla Unii priorytetem.

Analizując powyższe różnice wśród państw członkowskich trudno się dziwić, że Chiny uważają Unię Europejską za mocno podzieloną. Największą winę za taki stan rzeczy ponoszą Francja, Niemcy i Wielka Brytania. Od czasu od czasu każde z tych państw próbuje zyskać status głównego partnera Chin w Europie – mimo iż Pekin przyznaje taki status na krótko i tylko temu kontrahentowi, który ma najwięcej do zaoferowania albo wykazuje największą elastyczność. Nawet podczas niedawnych sporów z Chinami wokół spotkań z Dalajlamą, przywódcy Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii nie popierali się wzajemnie licząc, że zyskają na kłopotach innych.

Jakakolwiek próba wzmocnienia pozycji Europy musi opierać się na uznaniu faktu, że żadne z państw członkowskich nie jest wystarczająco potężne, by w pojedynkę przeciągnąć Chiny na swoją stronę. Jeśli Chiny zmieniały stanowisko pod wpływem presji Europy – jak miało to miejsce w przypadku rozprzestrzeniania broni jądrowej czy – w mniejszym stopniu – Darfuru, to tylko na skutek wspólnych działań, popieranych zarówno przez UE jako instytucję jak i przez jej najbardziej wpływowych członków. Bez względu na to czy państwa członkowskie Unii będą działać razem czy osobno, nie uda im się wiele ugrać z Chinami dopóki nie zdołają pokonać podziałów we własnym gronie i wykorzystać siły nacisku, jaką tworzą zjednoczone państwa Unii Europejskiej.

Skuteczny pragmatyzm Chin

Europa ma tendencje do traktowania Chin jako plastycznej struktury, którą jest w stanie kształtować. Rzeczywistość jest jednak inna – Chiny są zręcznym i pragmatycznym mocarstwem, który wie, jak radzić sobie z Unią. Polityka zagraniczna ChRL jest kształtowana głównie przez czynniki wewnętrzne m.in. konieczność utrzymania wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia politycznej legitymizacji władzy, która nie przechodzi weryfikacji wyborczej.

Rola jaką Pekin odgrywa w handlu międzynarodowym, przepływ technologii i transfery finansowe oraz potrzeba zagwarantowania dostaw energii i surowców naturalnych sprawiają, że Chiny są niezwykle ważnym podmiotem w Afryce i Ameryce Łacińskiej. W ostatnich latach polityka zagraniczna ChRL musiała stanąć przez wyzwaniem, które pojawiły się z powodu jej własnych sukcesów. Chodzi o postulaty pomagania w zapewnieniu globalnej równowagi.

Chiny stały się zbyt bogate i zbyt potężne, by można je ignorować. Wydaje się także, że kryzys zachodniego modelu kapitalizmu, który powoduje, że Zachód traci autorytet, jeszcze wzmocni stanowcze tony w chińskiej polityce zagranicznej. Jednak mimo iż Pekin odgrywa coraz większą rolę na arenie międzynarodowej, chińska polityka w stosunkach z UE skupia się głównie na kwestiach gospodarczych. Chiny chcą inwestycji oraz swobodnego dostępu dla unijnego rynku. Zależy im też na transferze technologii. Pekin domaga się, by to kraje europejskie wzięły na siebie lwią część kosztów związanych z walką z ociepleniem klimatu. Nie życzy sobie także, by Europa wtrącała się w sprawy związane z Tajwanem czy Tybetem.

Jak dotychczas, w stosunkach z UE Chiny opierały się na trzech czynnikach. Pierwszy sprowadza się do wykorzystania przewagi scentralizowanej chińskiej gospodarki i władzy wobec europejskiego wolnego rynku. Chińczycy korzystają ze swobody handlu w UE, a jednocześnie chronią własną gospodarkę ograniczając dostęp do rynków i powołując się na niejasne procedury. Po drugie Chiny, kanalizują unijną krytykę godząc się na formalny dialog w spornej kwestii, szybko jednak zmieniając go w pozbawione treści pogadanki. Po trzecie, Chiny wykorzystują podziały między państwami członkowskimi. Odwołanie grudniowego szczytu UE-ChRL – rzekomo po to, by ukarać prezydenta Sarkozy'ego za spotkanie z Dalajlamą – było typową próbą zasiania niezgody wśród państw UE.

Problemy polityczne

Dziś Chiny mają istotny wpływ na prawie wszystkie globalne problemy, które interesują Europejczyków. Niestety, choć Unia zapowiadała, że Chiny mają stać się wkrótce „odpowiedzialnym partnerem” zainteresowanym rozwiązaniem problemów, większość prób nakłonienia Chińczyków do działania w zgodzie z europejskimi i

4 Zgodnie z artykułem 15 protokołu o wejściu ChRL do WTO, podpisanego w 2001 r., członkom WTO wolno porównywać ceny z krajami trzecimi, by określić cła antydumpingowe na towary importowane z Chin. Przyznanie Chinom statusu gospodarki rynkowej spowoduje zniknięcie tego prawa, co zresztą i tak stanie się w 2016 r. Chińskie firmy i sektory mają również szanse na uzyskanie statusu rynkowych.

zachodnimi zapatrywaniami nie powiodła się.

Zachodnie obawy o to, że ChRL i Rosja stworzą autorytarną oś mocarstw wrogich demokracji zostały rozwiane przez chłodną reakcję Pekinu na uznanie przez Rosję niepodległości Abchazji i Osetii Południowej po wojnie z Gruzją w sierpniu 2008 r. Stało się wówczas jasne, że nad stosunki z Rosją Chiny przedkładają kategorię sprzeciw wobec jakichkolwiek prób regionalnych secesji.

Mimo to wzrost potęgi Chin i rosnąca pewność siebie Moskwy stanowią nie lada wyzwanie dla wartości, które zatriumfowały w latach 90., a więc dla praw człowieka, demokracji i prawa do interwencji międzynarodowej. Już teraz państwa UE odczuwają skutki nowego sposobu uprawiania dyplomacji przez Chiny. Tak jest chociażby na forum ONZ, gdzie Europie coraz trudniej budować koalicje państw w obronie praw człowieka.

Unia Europejska, działając poprzez trzy kraje (Francję, Niemcy i Wielką Brytanię) zdołała zyskać poparcie Chin dla planu wstrzymania programu wzbogacania uranu w **Iranie**. W zamian jednak Chiny uchroniły Iran przed ostrzejszymi sankcjami. Zdobyte poparcie ChRL dla stanowiska europejskiego w Radzie Bezpieczeństwa było konieczne i działania państw UE zakończyły się dyplomatycznym sukcesem. Ale ponieważ jedynym realnym środkiem nacisku na Chiny w tej sprawie była groźba amerykańskiego lub izraelskiego ataku na irańskie obiekty nuklearne, UE nie udało się przekonać Chińczyków, by poprali ostrzejsze sankcje. W efekcie w Iranie, jak i kilku innych krajów objętych międzynarodowymi sankcjami, Chiny jeszcze wzmocniły swoje wpływy gospodarcze.

Zderzenia chińskiej i europejskiej polityki zagranicznej nigdzie chyba nie widać tak wyraźnie jak w **Afryce**. Unia pozostaje co prawda główną siłą zewnętrzną na prawie całym kontynencie, ale w porównaniu z wpływami Chin jej waga maleje. Handel Chin z krajami Afryki rośnie średnio o około jedną trzecią rocznie, podczas gdy Europy – tylko o 6 procent. Chiny postrzegają kontynent głównie jako kluczowego dostawcę energii i surowców naturalnych oraz coraz bardziej liczący się rynek zbytu. Mają jednak również swoje cele polityczne. Chcą mianowicie zapewnić sobie poparcie jak największej liczby państw afrykańskich na forum ONZ w kwestii Tajwanu, Tybetu czy generalnie – ochrony praw człowieka. Chiny sprzeciwiają się europejskim próbom walki o przestrzeganie praw człowieka w Afryce twierdząc, że rządy europejskie nie mają prawa wtrącać się w wewnętrzne sprawy państw afrykańskich. Europejska presja na Chiny, by wsparły rezolucje Rady Bezpieczeństwa NZ krytykujące rząd Sudanu za sytuację w Darfurze w 2005 i 2006 roku nie odniosły rezultatów. Dopiero, gdy zagrożone zostały chińskie inwestycje w regionie oraz wzmógł się nacisk opinii publicznej przed olimpiadą w Pekinie w 2008 r., władze Chin zaczęły naciskać, by Chartum zaakceptował siły pokojowe. Z kolei europejskie próby przekonania Chin do izolacji reżimu prezydenta Mugabe w Zimbabwe w ogóle

nie przyniosły rezultatów, z wyjątkiem być może kwestii sprzedaży broni.

Unia Europejska wiele wagi przykładła do dialogu z Chinami na temat **zmian klimatycznych** – i ma się czym pochwalić. Zmiany klimatyczne stały się główną kwestią w stosunkach UE-ChRL, a Unii udało się nawet wpłynąć na chińską politykę wewnętrzną w tej sprawie. Dziś władze Chin uznają niebezpieczeństwo związane ze zmianami klimatycznymi za realne, a obniżenie poziomu emisji dwutlenku węgla oraz energochłonności gospodarki za swój priorytet.

Wyzwaniem – zarówno dla UE jak i dla Chin – jest odejście od gospodarki opartej na węglu przy konieczności ochrony wzrostu gospodarczego w warunkach globalnego kryzysu. Oczywiście nie obyło się bez trudności. Wbrew naciskom UE Chiny nie przystały na przyjęcie ambitnego globalnego celu stabilizacyjnego ani na wiążące zobowiązania własne będące częścią porozumienia, które zastąpił protokół z Kioto. Chin przede wszystkim chcą mieć pewność, że działania Unii na rzecz powstrzymania zmian klimatycznych nie zaszkodzą chińskiej gospodarce, a przeciwnie – przyczynią się do jej dalszego wzrostu.

Pekin domaga się inwestycji oraz transferu nowoczesnych technologii, koniecznych do utrzymania tempa wzrostu gospodarczego. Potrzebuje także europejskich funduszy, by wspomóc chińskie regiony, które najbardziej ucierpią na skutek zmian klimatycznych.

W kwestii **energii**, celem Chin jest utrzymywanie współpracy z europejskimi koncernami, które mogą zapewnić dostęp do energii, technologii oraz inwestycji. Jednak Pekin jest niechętny szerszej współpracy, szczególnie w kwestii źródeł energii, do jakich Chiny zapewniły sobie dostęp w krajach trzecich.

W tej sprawie siła perswazji UE jest ograniczona i skuteczna tylko gdy rządy albo firmy europejskie byłyby gotowe inwestować, np. tworząc spółki joint venture w Chinach. Celem UE jest poprawienie wydajności energetycznej chińskiej gospodarki oraz przekonanie Pekinu do większej otwartości działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego.

Bilans handlowy

Stosunki handlowe najlepiej obrazują kompletną porażkę unijnej polityki bezwarunkowego zaangażowania. W roku 2007 wartość obrotów handlowych między krajami UE a Chinami sięgnęła 300 miliardów euro, co oznacza, że Unia jest największym partnerem handlowym ChRL. Jeszcze w latach 80. UE notowała w handlu z Chinami nadwyżkę, dziś jednak deficyt sięgnął 169 miliardów euro (i zbliża się do poziomu amerykańskiego deficytu – 266 mld dolarów, czyli 199 mld euro). Kryzys ekonomiczny na razie nie spowodował odwrócenia tego trendu. Wynika to nie tylko

z siły chińskich firm, ale także z tego, że przedsiębiorstwa europejskie borykają się w Chinach z ogromną liczbą barier pozataryfowych oraz arbitralnych decyzji na szczeblu lokalnym.

Europejscy i amerykańscy negocjatorzy prowadząc rozmowy z Pekinem grzeszą naiwnością. Mieli nadzieję, że wejście Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 2001 r. będzie sygnałem do reform rynkowych i wzmocnienia rządów prawa. Chiny jednak zdają się postrzegać członkostwo w WTO jako zamknięcie etapu reform, a nie sygnał do ich nasilenia. Od tego czasu poziom ingerencji rządu w gospodarkę zwiększył się, szczególnie poprzez sektorowe plany pięcioletnie. W przypadku Chin stara unijna taktyka ścisłego trzymania się litery porozumień handlowych jako środka nacisku na zmiany gospodarcze czy polityczne nie przyniosła rezultatów. Europejscy urzędnicy odpowiedzialni za negocjacje z Chińczykami muszą przyjąć do wiadomości, że chińska gospodarka jest zbyt potężna, by mogli na nią w jakikolwiek sposób oddziaływać.

Dotychczas Europa nie doświadczyła kłopotów gospodarczych spowodowanych ogromnym deficytem w handlu z Chinami. To dlatego, że całkowity deficyt handlowy UE jest znacznie mniejszy niż na przykład deficyt USA. Jednak kryzys gospodarczy z 2008 r. zmienia tę sytuację, bo niektóre kraje są nim dotknięte bardziej niż inne. Tak więc ujemny bilans w handlu z Chinami nasila wewnętrzne podziały w Unii, a to dodatkowo utrudni Europejczykom negocjacje handlowe. Nawet niemiecki deficyt handlowy zwiększa się, gdyż towary eksportowane przez Chiny są coraz bardziej zaawansowane technologicznie. W dodatku, unijnego deficytu w handlu z Chinami nie rekompensuje ani swobodny dostęp do tamtejszego rynku nieruchomości i usług, ani chińskie inwestycje w europejskie obligacje czy akcje.

Światowa recesja może jeszcze wzmocnić wpływy Chin. W najbliższym czasie nadwyżka handlowa Chin nie zniknie. Chiński eksport do Europy obniżył się w mniejszym stopniu niż innych krajów azjatyckich, jak również mniej niż chiński import z Europy. Gigantyczne rezerwy finansowe Chin powodują, że kraj ten stał się kluczowym pożyczkodawcą dla światowego systemu finansowego, a Pekin widzi coraz bardziej palącą potrzebę dywersyfikacji swoich zasobów odwracając się od Stanów Zjednoczonych.

Kryzys gospodarczy unaoczniał niski poziom chińskich inwestycji na europejskim rynku obligacji i instrumentów dłużnych. Niektórzy europejscy przywódcy już zrozumieli, że to być może znakomita okazja do przeniesienia wartości wzajemnych inwestycji na zupełnie inny poziom. Ale nawet jeśli inwestycje będą rzeczywiście rosnąć, z powodów politycznych nie będzie można przejść do porządku dziennego nad rosnącym deficytem handlowym. Dlatego trzeba domagać się od Chin dalszego otwierania rynku.

W stronę odwzajemnionego zaangażowania

Bezwarunkowe zaangażowanie UE w Chinach przyniosło niewiele efektów zarówno w realizacji konkretnych interesów, jak i w przekonywaniu Chińczyków do europejskich wartości. Nawet największe państwa członkowskie UE muszą przyznać, że próby załatwiania interesów własnymi kanałami rozbijają się w konfrontacji z silniejszą i lepiej zorganizowaną stroną chińską. Wielkiej Brytanii, która ostro walczy o otwarcie europejskiego rynku dla chińskich towarów, nie udało się przekonać Chińczyków do szerszego otwarcia ich sektora finansowego ani zwiększenia zaangażowania w międzynarodowe instytucje, takie jak MFW. Deficyt handlowy Francji w handlu z Chinami rósł ostatnio w zastraszającym tempie mimo „diplomacji komercyjnej” Paryża. Z powodu niedawnych francuskich działań związanych z ochroną praw człowieka oraz Tybetem, Paryż boi się nawet bojkotu.

Z kolei hiszpańskie i włoskie poparcie dla działań antydumpingowych nie poprawiło na stałe chińskiej polityki handlowej i nie przyniosło znaczących rezultatów poza krótkim okresem spokoju dla przemysłu tekstylnego i wytwórczego. Silne związki handlowe Niemiec z Chinami przyniosły mniej szkodliwych skutków dla gospodarki, ale Chińczycy ignorują apele kanclerz Merkel o poszanowanie praw człowieka.

Mimo to fakt, że Unii Europejskiej – działającej najczęściej wspólnie z USA – udało się wymóc niewielkie albo realne zmiany w chińskiej polityce dowodzi, że Chiny są skłonne do ustępstw, o ile zostaną skonfrontowane z jednolitym unijnym stanowiskiem. Dlatego UE powinna zarzucić próby przekształcania Chin za pomocą strategii bezwarunkowego zaangażowania i zastosować nową, dzięki której można osiągnąć konkretne rezultaty w najważniejszych dla UE kwestiach. Bezwarunkowe zaangażowanie powinno ustąpić miejsca „**odwzajemnionemu zaangażowaniu**” – nowej polityce, opracowywanej z myślą o konkretnych interesach, która będzie się opierać na dwóch zasadach i dwóch kryteriach. Zasada pierwsza mówi, że europejskie propozycje dla Chin powinny skupić się na niewielkiej liczbie dziedzin. Druga – że jeśli UE użyje odpowiednich zachęt i nacisków, Chiny powinny się rewanżować. Kryteria dotyczą rangi danej kwestii dla UE oraz realistycznych możliwości wpływania na chińską politykę.

Mniej, mądrzej, celniej, z wzajemnością

By cztery wyżej wymienione postulaty przyniosły owoce, dogmatyczni zwolennicy wolnego rynku muszą zrozumieć, że ich kategoryczny sprzeciw wobec stosowania ograniczeń w dostępie do rynku jako narzędzia nacisku politycznego powoduje, że nie da się skutecznie przeciwdziałać chińskim próbom wykorzystywania Europy. Z kolei usługowi merkantylisci powinni przyznać, że wspieranie koncernów narodowych nie przyniesie spodziewanych efektów, a tylko spowoduje osłabienie pozycji Europy w konkurencji z Japonią i USA. Z drugiej strony niechęć do przeciwstawienia

się Chinom w kwestiach politycznych sprawia, że Unia może stracić globalne wpływy. Twardzi industrialisi muszą przyznać, że Unia potrzebuje spójnej strategii w stosunkach z Chinami. Z kolei naśladowcy powinni zrozumieć, że nie można lekceważyć stosunków z Chinami, bo podważa to w oczach Pekinu autorytet UE.

„Odwzajemnione zaangażowanie” nie oznacza agresywnej polityki powstrzymywania Chin. Unia nie ma innego wyjścia, jak zaakceptować wzrost ich potęgi i starać się, by mocarstwo zostało jej globalnym partnerem. Unia powinna przekonać Chińczyków, że chce dla nich jak najlepiej. Odwzajemnione zaangażowanie oznacza bardziej stanowczą politykę i twardsze stanowisko w negocjacjach z ChRL. Ale ostatecznym celem powinien być kompromis korzystny dla obu stron, który zaowocuje zwiększeniem otwartości w dwustronnych stosunkach. Aby nowa polityka była skuteczna, Europa musi udroźnić kanały komunikacji z Chinami, polepszyć procedurę uzgadniania wspólnego stanowiska oraz usprawnić pracę unijnych instytucji. Unia powinna również pogłębiać wiedzę o Chinach, na przykład poprzez finansowanie urzędnikom kursów języka mandaryńskiego oraz szkolenia z wiedzy o współczesnych Chinach. Unia musi również naciskać na władze w Pekinie, by ułatwiły jej urzędnikom dostęp do chińskiej administracji dając do zrozumienia, że odmowa może oznaczać ograniczenia dla chińskich urzędników w Europie. Dostęp do chińskiej administracji lokalnej powinien się poprawić poprzez otwarcie filii unijnych delegacji w głównych miastach ChRL.

Równoważenie stosunków gospodarczych

Kryzys ekonomiczny powoduje, że zrównoważenie stosunków gospodarczych między UE a Chinami staje się sprawą coraz pilniejszą. Skupić należałoby się na próbie usunięcia barier dla europejskich inwestycji w Chinach jednocześnie zachęcając Chińczyków do inwestowania w Unii. Obie strony powinny zmienić odpowiednie przepisy oraz praktyki dotyczące własności przedsiębiorstw, inwestycji, praw własności intelektualnej i transferu technologii. Proponujemy, by Unia Europejska:

- zaoferowała Chinom status gospodarki rynkowej zgodnie z zasadami WTO w zamian za zniesienie konkretnych barier pozataryfowych w handlu i inwestycjach (jak na przykład wymóg lokalnego wkładu w proces produkcji), wzmocnienie ochrony praw własności intelektualnej oraz lepszą ochronę prawną dla europejskich firm i menadżerów
- starała się ułatwiać chińskie inwestycje w ważnych sektorach gospodarki, np. infrastrukturze transportowej, dystrybucji energii czy telekomunikacji w zamian za otwarcie chińskich projektów infrastrukturalnych dla zagranicznych firm oraz zniesienie ograniczeń dotyczących własności chińskich przedsiębiorstw

- kontynuowała politykę wzajemnego otwierania dostępu do zamówień publicznych, a po osiągnięciu porozumienia weryfikowała, czy takie otwarcie faktycznie następuje

Transfer technologii to kolejny obszar, gdzie brak zaufania oraz brak odpowiednich regulacji prawnych utrudniają inwestycje, które mogłyby przynieść korzyści obu stronom. W szczególności, Unia ma problemy z skuteczną odpowiedzią na chińskie próby wymuszania na europejskich firmach przekazywania technologii i know-how. UE powinna:

- przekształcić wsparcie dla europejskich programów badawczych (R&D), takich jak Galileo czy Hermes w szerszą strategię rozwoju technologii. Unia musi zapewnić sobie częściową własność praw do kluczowych technologii i patentów, które dzięki nowej strategii powstaną. W ten sposób Europa mogłaby skuteczniej kontrolować przepływ technologii do Chin oraz przeciwdziałać naciskom chińskich władz na europejskie firmy. Taki mechanizm ochrony technologii pozwoliłby Europie na większą otwartość w stosunku do chińskich inwestycji w czołowe europejskie przedsiębiorstwa (choć sektor zbrojeniowy powinien pozostać wyjątkiem).

W zamian za to Chiny powinny otworzyć się na inwestycje te sektory, w których dziś obowiązują ograniczenia.

- stworzyć fundusz wspierania praw własności intelektualnej oraz patentów, dzięki któremu małe i średnie przedsiębiorstwa mogłyby finansować proces rejestracji i ochrony własności intelektualnej w Chinach

Klimat i energia

Walka ze zmianami klimatycznymi to kolejny priorytet UE, w realizacji którego współpraca z Chinami jest nieodzowna. Szczególnie w czasach kryzysu gospodarczego, celem UE powinno być powstrzymanie Chin od prowadzenia krótkowzrocznej polityki gospodarczej, które niesie ze sobą wysoki poziom emisji dwutlenku węgla oraz protekcjonizm. To będzie jednak wymagać całej serii porozumień dotyczących technologii, bodźców ekonomicznych oraz bezpieczeństwa energetycznego. Sugerujemy, by:

- UE zaproponowała Chinom transfer pakietu technologii związanych z oszczędzaniem i odnawialnymi źródłami energii - w tym środki finansowe i know-how. W zamian za to Chiny powinny zgodzić się na globalny cel stabilizacyjny oraz wyznaczyć sobie maksymalne pułapy emisji w kolejnych rundach negocjacyjnych. Chiny powinny również zaangażować się w rozwój czystych technologii opartych na węglu i kontynuować badania nad technologią przechwytywania i magazynowania dwutlenku węgla (CCS). W stosunkach z Chinami szczególne miejsce powinno zająć wyznaczenie stref niskiej „emisji dwutlenku węgla”, jako załączka systemu przyjaznych środowisku handlu i inwestycji, który obejmowałby cały kraj.

- UE i Chiny wystosowały podobne oświadczenia, w których zrezygnują z sięgania po sankcje energetyczne, takie jak celowe przerywanie dostaw energii. Potępienie użycia energii jako oręża w międzynarodowej walce politycznej leży w interesie zarówno Chin, jak i Unii – znaczących konsumentów energii.

- UE i Chiny umożliwiły sobie wzajemnie inwestowanie w systemy dystrybucji energii. Chiny powinny skończyć z ograniczeniami prawa własności w firmach energetycznych oraz spółkach joint venture. Powinny także ułatwić dostęp do informacji o sektorze, również w ramach Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.

Iran i kwestia rozprzestrzeniania broni masowego rażenia

UE miała nadzieję, Chiny poprą jej starania o powstrzymanie irańskiego programu zbrojeń jądrowych. Aby przekonać Pekin do ścisłej współpracy w kwestii irańskiej, UE powinna:

- dążyć do zniesienia europejskiego embarga na sprzedaż broni do Chin, które obowiązuje od czasów masakry na placu Tiananmen w 1989 r. W zamian za to Chiny powinny pozwolić na wprowadzenie ostrzejszych sankcji przeciwko Iranowi czy innym krajom, które chciałyby rozwijać programy nuklearne. Chiny powinny również zobowiązać się do poprawy efektywności systemu kontroli eksportu

- zaproponować poparcie dla chińskiego członkostwa w inicjatywach działających przeciwko rozprzestrzenianiu broni masowego rażenia (takich jak Reżim Kontroli Technologii Rakietowych - MTCR, Grupa Australijska, Porozumienie z Wassenaar). W zamian za to Chiny powinny zgodzić się na wzmocnienie Układu o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej w czasie konferencji przeglądowej zaplanowanej na 2010 r. Powinny się także zgodzić na wzmocnienie pozycji Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej poprzez odpowiednie zapisy w protokole dodatkowym.

- zaoferować pomoc, również wojskową dla działań chińskiej marynarki u wybrzeży Somalii i w innych miejscach, gdzie chińskie interesy są bezpośrednio zagrożone. W zamian za to Chiny powinny zgodzić się na współpracę w ograniczeniu eksportu broni konwencjonalnej, walce z proliferacją broni masowego rażenia na pełnym morzu oraz poprzeć tzw. inicjatywę krakowską (Proliferation Security Initiative).

Afryka i kwestie globalne

Dialog ChRL-UE dotyczący spraw Afryki, światowego przywództwa czy rozwoju był dotychczas niemrawy. Aby działania Chin w Afryce i innych regionach zbliżyły się do międzynarodowych standardów, UE powinna użyć zarówno perswazji jak i stanowczości. Włączając w to:

- unijne poparcie dla chińskich inwestycji, również w międzynarodowych instytucjach finansowych w zamian za akces Chin do organizacji skupiających pożyczkodawców, takich jak Klub Paryski. Unia działając w ramach międzynarodowych organizacji finansowych musi zapobiegać sytuacji, gdy Chiny łamią międzynarodowe standardy udzielania pomocy finansowej.

- współpracę z rządami państw afrykańskich na rzecz bezpieczeństwa chińskich inwestycji na kontynencie. W zamian za to Chińczycy powinni w większym stopniu wspierać operacje pokojowe w Afryce, zarówno poprzez zwiększenie udziału żołnierzy jak i wsparcie polityczne dla oenztowskich operacji w Sudanie, Czadzie lub innych krajach.

- wsparcie z unijnego budżetu pomocy rozwojowej dla tych chińskich projektów i inwestycji, które wpisują się w europejskie cele rozwojowe. Pod warunkiem jednak, że Chiny zobowiążą się do konkretnych działań na rzecz rozwoju w danym kraju albo regionie

Jeśli oferty ze strony UE nie przyniosą efektów, Unia powinna zacząć wspierać lokalne organizacje pozarządowe, związki zawodowe i media, które kwestionują kontrowersyjne działania Chińczyków. Nie może również unikać publicznej krytyki ChRL. Unia powinna cały czas naciskać, by Chiny zwiększyły swoje zaangażowanie w działalność instytucji międzynarodowych.

Prawa człowieka

Wyżej wymienione sugestie celowo pomijają wiele ważnych kwestii, które tradycyjnie są poruszane podczas szczytów UE-Chiny. Chodzi na przykład o stan przestrzegania praw człowieka w ChRL. Chociaż Unia dysponuje niewielkimi środkami nacisku w kwestii ochrony praw człowieka i praw obywatelskich w Chinach, to jednak Europa nie może sobie pozwolić na milczenie w tej kwestii. Unia Europejska bezwzględnie potrzebuje poprawy wiarygodności swojej polityki. Coraz powszechniej uważa się, że strategia oparta wyłącznie na używaniu dyskretnych kanałów oraz nieformalnym dialogu za zamkniętymi drzwiami, nie przynosi zadowalających efektów.

Dlatego sugerujemy, by w ramach „odwzajemnionego zaangażowania”, Unia zjednoczyła się wokół czterech priorytetów związanych z prawami człowieka w Chinach: **ograniczeniu stosowania kary śmierci, zaprzestaniu pozbawiania wolności bez kontroli sądowej, ochronie wolności religii, i działaniach na rzecz pojednania w Tybecie**. Unia powinna zdynamizować dialog z Chinami na temat praw człowieka skupiając się na czterech wyżej wymienionych sferach. Powinna też zaostrzać, a nie łagodzić stanowisko w kwestii przestrzegania praw człowieka w Chinach oraz zapewnić, że przywódcy państw UE będą się nawzajem popierać. W przypadku nacisków ze strony Chin, Unia powinna wydać

oświadczenie, że europejscy przywódcy i parlamentarzyści nie będą tolerować żadnych ograniczeń prawa do spotkań z działaczami politycznymi i religijnymi, w tym z Dalajlamą.

Lepiej zorganizowana Unia

Wzrost potęgi Chin jest silnym impulsem do ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego i zachętą do tworzenia ściśle zintegrowanej i sprawnie działającej Unii. Ale nawet jeśli Traktat Lizboński nie wejdzie w życie w najbliższej przyszłości, Unia musi wypracować silniejszą politykę w stosunku do Chin.

Po pierwsze, **Rada Europejska powinna zainicjować poważny przegląd europejskiej polityki w stosunku do Chin**, po to, by ustalić krótką listę priorytetów, która mogłaby oprzeć się na wymienionych powyżej sugestjach. Później Rada Europejska powinna regularnie omawiać kluczowe kwestie w stosunkach z Chinami. Po drugie, **kraje członkowskie powinny “zeuropeizować” narodowe programy współpracy z Chinami oraz swoje debaty**. Nawet najlepsza koordynacja wśród rządów państw członkowskich nie może zastąpić jednolitego i ukierunkowanego sposobu działania. Po trzecie, by zachęcić Chiny do dialogu na temat unijnych priorytetów, Unia powinna **stworzyć stałą “otwartą trojkę”**. Trojka składałaby się z przedstawiciela aktualnej prezydencji, przyszej prezydencji oraz Komisji, ale powinna być otwarta dla tych krajów członkowskich, które mogłyby wnieść konkretny wkład w daną kwestię. Przygotowane raportu lub finansowanie projektu to przykładowe warunki uprawniające do udziału w jej pracach. Taka otwarta trojka powinna również reprezentować Unię na szczytach z Chinami.

Unia powinna przewartościować stosunki z Chinami z powodów strategicznych. Wybór Baracka Obamy na stanowisko prezydenta Stanów Zjednoczonych oznacza początek nowej ery w stosunkach USA-Chiny. Amerykanie wiedzą, że potrzebują chińskich pieniędzy, by wyjść z poważnego kryzysu gospodarczego. Z kolei Chińczycy mają świadomość, że środki zainwestowane w USA mogą być zagrożone, jeśli Amerykanie nie wydzwigną się z gospodarczej zapaści. Europa musi uważać, by nie znaleźć się na marginesie dialogu dwóch globalnych mocarstw. Dlatego Unia musi zaoferować Chinom coś więcej niż tylko kakofonię konkurencyjnych głosów. Odwzajemnione zaangażowanie, wsparte przez skuteczniejsze instrumenty polityczne może w dużym stopniu pomóc sprostać tym wyzwaniom.

The full report ‘A Power Audit of EU-CHINA Relations’ by John Fox and François Godement may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.

- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.

- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR April 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE, UK.

Contact: london@ecfr.eu