



Gra o trzeci biegun

03.02.2021



[prof. Bogdan Góralczyk](#)

Komisja Europejska określa umowę o inwestycjach między Unią Europejską a Chinami „najbardziej ambitnym porozumieniem, jakie kiedykolwiek podpisano z jednym państwem”. Co znajduje się w tym budzącym wiele kontrowersji dokumencie?

30 grudnia, dzień przed Sylwestrem, wraz z końcem roku, a zarazem końcem niemieckiej prezydencji w Unii Europejskiej, podpisano jedno z najważniejszych porozumień w relacjach dwustronnych Unii – z Chinami. Chodzi o wszechstronną umowę o inwestycjach (*Comprehensive Agreement on Investments – CAI*), natychmiast określoną przez Komisję Europejską jako „najbardziej ambitne porozumienie, jakie kiedykolwiek podpisano z jednym państwem”.

Geneza

Porozumienie podpisano, ale [jego treść](#) poznaliśmy dopiero 22 stycznia. Tyle, że też nie do końca, bo brakuje kluczowych aneksów, które pozwolą nam zdefiniować, o jakie konkretnie

dziedziny współpracy w nim chodzi – i na jakich zasadach. Albowiem, jak to często bywa, „diabeł tkwi w szczegółach”. Temat będzie więc jeszcze wracał – i to nie raz.

Kwestia CAI po raz pierwszy pojawiła się w komunikacie KE z 14 lutego 2012 roku. Tym samym, mamy za sobą ponad 7-letnie rozmowy i aż 35 rund negocjacyjnych, które, tak się złożyło, niemal dokładnie nałożyły się na rządy Xi Jinpinga i jego ekipy (od listopada 2012 r.). Te natomiast w miarę upływu czasu stawały się coraz bardziej asertywne i jednoosobowe, bowiem Chiny przez te lata stale rosły w siłę, ale też rosła ich pewność siebie. To nie był czynnik, które ułatwiało stronie unijnej te rozmowy.

Tymczasem kontrowersje narodziły się już na samym starcie, albowiem strona chińska domagała się wielkiej umowy o wolnym handlu, natomiast unijna bardziej chciała chronić swoje marki i inwestycje oraz prawa do nich. Jak widzimy, ostatecznie narodziło się CAI, czyli jednak umowa handlowa, ale z naciskiem na ochronę inwestycji, w tym w szeroko rozumianym sektorze usług.

Rozmowy toczyły się jak po grudzie i jeszcze na rok przed podpisaniem CAI chiński minister spraw zagranicznych Wang Yi mówił w Brukseli, że raczej nie będzie podpisana, albowiem obie strony „znajdują się na innym etapie rozwoju”. Inaczej mówiąc, nie jesteśmy kompatybilni, różnimy się zbyt mocno.

A jednak niewiele później ogłoszono, iż w roku 2020 dojdzie – obok zwyczajowego, dorocznego – do drugiego nadzwyczajnego szczytu UE-Chiny, który miał odbyć się jesienią w Lipsku. Ostatecznie odbył się, jak wszystko teraz, w formule zdalnej, ale spodziewanego przełomu nie przyniósł. Kontrowersje wokół CAI nadal zdawały się być nie do przełamania, a już trzecim – obok rosnącej chińskiej asertywności – czynnikiem nie ułatwiającym jego domknięcia, było otwarte przejście Amerykanów w stosunkach z Chinami z ery zaangażowania do epoki „strategicznej rywalizacji”, no i otwartego ich sprzeciwu wobec porozumień wielostronnych za administracji Donalda Trumpa.

To z kolei sprawiło, że po stronie unijnej wyłoniły się dość wyraziste podziały w podejściu do coraz trudniejszego i wymagającego partnera, w relacjach z którym interesy zderzyły się z wartościami. W efekcie mamy więc teraz w UE ugrupowania lub państwa traktujące Chiny jako albo partnera, albo konkurenta, albo wręcz „systemowego rywala”, jak to ujęła po raz pierwszy w swych dokumentach w marcu 2019 r. KE.

Ostatecznie, mimo rosnących kontrowersji (oczywiście tylko po stronie UE, bo Chiny w jednolitym szyku cały czas do niej parły), umowę podpisano. Doszło do tego z kilku, jak można domniemywać, podstawowych powodów:

- UE podpisała duże umowy handlowe z Koreą Płd. (2017) i Wietnamem (2019) oraz zawarła Rozwinięte Partnerstwo Gospodarcze z Japonią (2018). Brak w tym zestawie Chin, najsilniejszego organizmu gospodarczego w regionie, byłby niezrozumiały;

- W miarę narastających kontrowersji na linii Waszyngton-Pekin, w trakcie pandemii dających nawet znamiona „nowej zimnej wojny”, Chiny od początku grały na UE, Europę i najsilniejszych w niej graczy, począwszy od Niemiec, jako na „trzeci biegun”. Albowiem cały czas obawiały się powrotu do dwubiegunowości i kryjącego się za nią sporu ideologicznego. To, patrząc z punktu widzenia strony unijnej, dawało większą szansę ustępstw z ich strony;
- Wywołana w marcu 2018 r. przez administrację Trumpa wojna handlowa przede wszystkim dotyczyła Chin, ale przecież i Niemiec, albowiem amerykański prezydent otwarcie opowiadał się w swych popularnych tweetach, by Amerykanie nie jeździli BMW, Audi czy Mercedesami, tylko wsiadali do samochodów amerykańskich marek, w ramach formuły *America First*;
- Kontrowersje wokół CAI były na tyle duże, że pani kanclerz Angela Merkel w końcowej fazie osobiście się w nie zaangażowała, chcąc mieć sukces tak na zakończenie niemieckiej prezydencji UE, jak też – zapowiadanego wkrótce – zakończenia jej 15-letniego urzędowania na fotelu kanclerskim;
- Polityczna wola pani Merkel to jedno, a autentyczne interesy niemieckich z pochodzenia firm to drugie. Nie dziwią i nie powinny więc dziwić opinie, iż pani Merkel „zrobiła z tego porozumienia priorytet, ze względu na operacje w Chinach niemieckich firm samochodowych i innych producentów”, jak to ujął w komentarzu po podpisaniu CAI renomowany „The New York Times”.

Treść

Nie mniejsze kontrowersje, niż sama geneza CAI, budzi także – i z całą pewnością będzie budziła – sama treść CAI. Albowiem teraz czekamy na szczegóły, a potem rozpocznie się, planowana na wiele miesięcy tego roku, debata ratyfikacyjna w Parlamencie Europejskim (parlamenty narodowe wyłączono z tego procesu). Tymczasem już teraz zauważalne są w nim wyraźne linie podziału w tej kwestii. To stąd, jak się przypuszcza, w wirtualnym szczycie UE-Chiny 30 grudnia, obok pani Merkel i przewodniczących Rady oraz KE, wziął udział prezydent Francji Emmanuel Macron. Prezydencja francuska w UE przypada bowiem na rok 2022 – i to ona miałaby domknąć całość tego procesu, co tylko sugeruje jeszcze jeden argument: że w tej sprawie doszło do jakiegoś porozumienia między Berlinem a Paryżem, tym bardziej zrozumiałego w kontekście brexitu.

Jak dotychczas możemy stwierdzić, iż CAI:

- składa się z czterech podstawowych części, obejmujących (arcyważny z punktu widzenia UE), dostęp do rynków i ich otwarcia, wyrównywania pól gry, transferów oraz – bardzo rozbudowanej – formuły zrównoważonego rozwoju;

- zakłada trzy poziomy współpracy: unilateralny, bilateralny i multilateralny, co nie wyklucza podejmowania decyzji indywidualnych *case by case*, a Chiny dały niedawno, wcześniej nie do pomyślenia, nawet 100 proc. dostęp do swego rynku amerykańskiej Tesli oraz niemieckiemu koncernowi BASF;
- tworzy instytucje odpowiedzialne za jej implementację, czyli Komitet Inwestycyjny (odpowiada za niego KE i chiński wicepremier) oraz dwie Grupy Robocze – ds. Inwestycji oraz Zrównoważonego Rozwoju, mające sprawować bezpośredni nadzór nad przebiegiem spraw;
- kładzie nacisk nie tyle na produkcję, co usługi, zakładając ułatwienia w dostępie do takich m.in. dziedzin, jak badania i rozwój (w tym zasoby naturalne i biologiczne), telekomunikacja (ale raczej współpraca w dziedzinie danych w chmurze, a nie 5G), handel i tranzyt morski, a nawet usługi publiczne, edukacja, czy ochrona danych;
- daje szansę szybszego otrzymywania wiz i pozwoleń na pracę;
- wprowadza własne definicje takich pojęć, jak przedsiębiorstwo (państwowe), inwestor, zamówienia publiczne, których odmienne rozumienie było dotychczas poważną barierą we wzajemnych relacjach;
- nie zawiera, niestety, mechanizmów rozstrzygania sporów, szczególnie na linii inwestor-państwo, a więc trudno przypuszczać, by takie kwestie trafiły do organów ponadpaństwowych czy sądów arbitrażowych (co jest negocjacyjnym zwycięstwem Chin);

Kontrowersje i oceny

Kwestia braku mechanizmu rozstrzygania sporów to tylko jedna z całej palety, jaką się po stronie unijnej podnosi, bowiem stanowisko Chin jest tu dość jednoznaczne. Jak to ujęła centralna telewizja chińska CGTN: „CAI jest [symbolem dojrzałości](#) w stosunkach międzynarodowych”. Natomiast tamtejszy MSZ oraz eksperci mówią o „pozytywnym przełomie” i „rewelacyjnym postępie” w stosunkach dwustronnych z UE.

Dotychczasowe opinie europejskie, jak to w demokracji, są natomiast mocno podzielone i zdywersyfikowane. Jedną z pierwszych i najbardziej wnikliwych dał znany francuski badacz Francis Godemont. Jest on [bardzo krytyczny](#) i uważa, że umowa przyszła „w najgorszym możliwym momencie”, a na dodatek jest ucieleśnieniem formuły „otwieraj się, gdzie musisz, zamykaj się, gdzie tylko się da” .

Podobnie krytycznie na ten temat wyrażają się [inni eksperci](#), tak w UE, jak też w Indiach, nie mówiąc już o tych wywodzących się z USA. Zarzuca się europejskim negocjatorom „odrzućcie zachodnich wartości”, „pożegnacie prawa człowieka”, czy wręcz „rezygnację z wolności” (w kontekście ostatnich wydarzeń w Hongkongu czy na terenie Xinjiangu oraz

szerzej rozumianych praw człowieka). To tylko zapowiada, jak burzliwa debata nas czeka podczas procesu ratyfikacyjnego CAI w Parlamencie Europejskim.

Cały zespół ekspertów z nie mniej renomowanego ośrodka badań Chin w Berlinie, MERICS, właśnie wydał obszerny raport i analizę, w której twierdzi, że to „ostatnia pobudka”, jeśli nie chcemy wejść w prawdziwą spiralę konfliktu z Chinami

Ale jest też druga, wcale nie mniej ważna strona tego medalu. Chodzi o to, że stałe kontrowersje i dalsze nakręcanie napięć (a coś takiego obserwujemy właśnie wokół Tajwanu) mogą doprowadzić do tego, co stało się wręcz modnym pojęciem podczas pandemii COVID-19, czyli *decouple*, a więc rozwoju czy rozdzielenia gospodarek chińskiej i zachodnich. Jest to tym bardziej możliwe w sytuacji, gdy Chiny stworzyły przecież, funkcjonujący u nich, alternatywny system internetowy, a na dodatek wprowadzają strategię „podwójnego obrotu”, gdzie nacisk kładzie się na rozwój rynku wewnętrznego i własnej efektywności, co wielu obserwatorów z zewnątrz uznaje za bardziej miękką odmianę formuły *China First*.

Kurt M. Campbell, właśnie desygnowany na „człowieka ds. Azji” w nowej amerykańskiej administracji, we współpracy ze znanym ekspertem z Brookings Institution, Rush Doshim, w początkach stycznia br. [opublikowali ważny artykuł](#) w renomowanym magazynie „Foreign Affairs”, opowiadając się za czymś, co definiują jako „kontrolowaną separację” (*managed decouple*) i chcą „przywrócenia równowagi” w stosunkach USA i szerzej rozumianego Zachodu z Chinami.

Natomiast cały zespół ekspertów z nie mniej renomowanego ośrodka badań Chin w Berlinie, MERICS, właśnie wydał [obszerny raport i analizę](#), w której twierdzi, że to „ostatnia pobudka”, jeśli nie chcemy wejść w prawdziwą spiralę konfliktu z Chinami. Przy czym i tak grozi nam *decouple*, rozpisany przez nich na cztery dogłębnie zbadane dziedziny. Chodzi o sferę makro, handel, inwestycje oraz gospodarkę cyfrową. Innymi słowy, eksperci ostrzegają, że realnie grozi nam najpierw separacja, a potem konflikt, ze szkodą dla dosłownie wszystkich na światowych rynkach, bo taki właśnie byłby efekt bezpośredniego starcia dwóch największych organizmów gospodarczych na globie.

Równocześnie jednak, [w innej analizie](#), fachowcy z tego ośrodka wzywają do innej „pobudki”, w związku z chińskimi sukcesami gospodarczymi podczas pandemii (podczas gdy Zachód, począwszy od USA, nadal boryka się z ogromnymi jej konsekwencjami). Inaczej ujmując, pójść na otwarty konflikt z Chinami jest niebezpiecznie, ale zostawić wszystko tak jak jest, w świetle ich sukcesów (w tym CAI), byłoby z naszej strony niebezpiecznym zaniechaniem.

Dlatego do akcji włączają się coraz częściej politycy. Ci w Chinach, począwszy od Xi Jinpinga, otwarcie przyznają, że pandemia jeszcze zwiększyła ich potencjał, szanse i możliwości. Równocześnie opowiadają się za multilateralizmem, otwartymi rynkami,

globalizacją, ale zarazem przestrzegają przed wybuchem „nowej zimnej wojny”, co [zrobił Xi podczas wirtualnego Forum w Davos](#).

Ich przeciwnicy po stronie zachodniej, których grono rośnie wraz z wielkością chińskiego wyzwania, zarzucają tej chińskiej argumentacji „hipokryzję”, zestawiając te ostrzeżenia przed „nową zimną wojną” z tym, co się stało ostatnio w Hongkongu, czy chociażby w stosunkach bilateralnych Chin z Australią. Z coraz większym niepokojem obserwuje się też wydarzenia wokół Tajwanu, gdzie doszło do ruchów wojsk, floty i marynarki wojennej. Mamy gorący kocioł, który wymaga wnikliwej uwagi.

Amerykanie jednak najwyraźniej czekają. Dla nich najważniejsze jest teraz to, jak poradzi sobie w niezwykle spolaryzowanym społeczeństwie nowa administracja. Natomiast najważniejsi politycy w UE po brexicie, począwszy od A. Merkel i E. Macrona, zaczynają mówić o „strategicznej autonomii”. I umieszczają umowę CAI właśnie w tym kontekście.

Czy jednak UE jako uosobienie miękkiej czy normatywnej siły (*soft power*) jest do odgrywania takiej roli zdolna? Czy też, jak na początku europejskiej integracji weźmie to zadanie na siebie tandem Berlin-Paryż? Tylko z jakim skutkiem, gdy w UE brak jedności, a np. premier Viktor Orbán zdecydowanie i otwarcie gra na Chiny?

Po naszej, zachodniej stronie, niemal same pytania i kontrowersje, podczas gdy po chińskiej – nadal rosnąca pewność siebie. Takie są tendencje na dziś. Czy ulegną zmianie? Niestety, pandemia przyniosła nam nowe turbulencje, których końca nie widać. Wiele wskazuje na to, że wyłoni się z nich nowy ład międzynarodowy, ale jaki, tego jeszcze nie jesteśmy w stanie w tej chwili przesądzić. Chociaż warto pozycjonować się również nam, jako państwu, w tej nowej partii szachów, a być może nawet rozgrywcę *go*.

Gdzie nasza dyplomacja?

Czy jesteśmy zdolni do tego w Warszawie? Sygnały od nas płyną sprzeczne. Z jednej strony Polska zdecydowanie przeciwstawiała się podpisaniu CAI, opowiadając się nawet ustami swego szefa MSZ, co odbiło się dość szerokim echem, za tym, aby poczekać z umową do czasu przejścia władzy przez nową administrację w USA. Z drugiej – mocno nagłośniono w mediach nową „gigainwestycję”, chęć wydania 4 mld złotych na budowę nowego Parku Logistycznego w Małaszewiczach, mającego być „bramą Nowego Jedwabnego Szlaku”. Będzie to na pewno sygnałem dobrze przyjętym w Pekinie, chociaż na dziś to zaledwie mglisty projekt, a nie implementowany już plan.

Nasze rządowe ośrodki analityczne tymczasem bardziej bronią wartości niż interesów i sprawiają wrażenie wspierania teraz Tajwanu, wokół którego sytuacja zrobiła się gorąca. Nie stronią przy tym od ostrego sprzeciwu wobec postępowania władz w Pekinie właśnie

w kontekście Tajwanu, ale też Hongkongu, Xinjiangu czy praw człowieka. Odnosi się wrażenie, że nasz romantyzm raz jeszcze pokonuje polityczny realizm.

Tymczasem ambasada ChRL w Warszawie jest konsekwentna i prowadzi swoją *charm offensive*, czego dowodem jest nawet przyjęcie przez ambasadora Jurka Owsiaaka i przekazanie cennej chińskiej porcelany na rzecz WOŚP. Takich gestów i sygnałów jest sporo, bowiem – jak twierdzą od dawna, i tu powtarzam – jest w interesie strony chińskiej, by do Polski wejść. Nie ze względu na naszą taką czy inną sympatię czy sytuację wewnętrzną, lecz tak wynika po prostu z mapy. Albowiem patrząc z perspektywy Pekinu, którą tak trudno u nas pojąć, historyczne przekleństwo Polaków, „między Rosją a Niemcami”, zamienia się we wprost wymarzone położenie geostrategiczne. Dlatego, nie zważając na bariery i przeszkody, do nas idą. Oczywiście, mają przy tym swoje interesy, które niekoniecznie są i muszą być zbieżne z naszymi. Ale po co jest dyplomacja? Pytanie tylko, czy ta po naszej stronie naprawdę istnieje i czy chcemy podejmować samodzielne decyzje; tak jak to zrobiły Niemcy przy okazji podpisywania umowy CAI.