

Łukasz Gacek

ORCID 0000-0003-1834-4031

Polityka Unii Europejskiej wobec Chin: priorytety, wartości i wyzwania

Artykuł prezentuje główne wyzwania w relacjach Unii Europejskiej z Chinami, uwypukla zarazem obszary współpracy i rywalizacji. W badaniach postawiono hipotezę, że systemowa rywalizacja wyłania się jako nadrzędny paradygmat w polityce zagranicznej Brukseli wobec Chin. Systemową rywalizację w tym sensie należy rozumieć jako konfrontację modeli *global governance*, z jednej strony europejskiego, opartego na wartościach demokratycznych i liberalnych, a z drugiej chińskiego, bazującego na normach właściwych dla tej cywilizacji. W odniesieniu do kwestii gospodarczych i handlowych zidentyfikowano główne osie sporu wokół umowy o inwestycjach, proponowanych przez Unię Europejską instrumentów obrony przed nieuczciwą konkurencją ze strony państw trzecich oraz podkreślanej przez nią zasady wzajemności. Na bazie tych zagadnień przyjęto dwie hipotezy pomocnicze. Pierwsza zakłada, że Bruksela posiada, co prawda ograniczone, ale jednak skuteczne instrumenty obrony przed nieuczciwą konkurencją stosowaną przez Chiny. Druga – że relacje chińsko-unijne składają się z elementów zarówno rywalizacji, jak i współpracy. W sferze rywalizacji dostrzega się plany wzmocnienia obecności UE w regionie Indo-Pacyfiku oraz działania zmierzające do budowania łączności cyfrowej, transportowej, energetycznej i międzyludzkiej, które stanowią alternatywę wobec chińskiej inicjatywy Pasa i Drogi. W dziedzinie współpracy z kolei zaznacza się potrzeba budowania strategicznego partnerstwa w walce ze zmianami klimatu i w globalnym zwrocie w kierunku czystych i odnawialnych źródeł energii. Analiza dowiodła, że podejście UE do zewnętrznego otoczenia, w tym Chin, związane z promocją określonych norm, zasad i wartości, uwzględnia realistyczną ocenę rzeczywistości. Wynika to ze świadomości ograniczonego wpływu na Chiny oraz braku odpowiedniej dźwigni, która zmuszałaby je do wdrożenia określonych rozwiązań.

Przebudzenie olbrzymia

Pod koniec XIX w. mocarstwa europejskie toczyły zażartą walkę o przywileje i koncesje w Państwie Środka, dzieląc pomiędzy siebie to rozległe terytorium

i ustalając strefy wpływów. Chiny zostały przekształcone w półkolonię i zapewne nikt wówczas nie przypuszczał, że po stu latach ten „śpiący olbrzym” przebudzi się i – parafrazując słowa Napoleona I – wstrząśnie światem. Niemniej to za ich przyczyną dzisiejsze centrum światowej polityki i gospodarki przesuwają się w kierunku Azji Wschodniej. Rosnąca potęga i wpływy Chin stanowią poważne wyzwanie dla głównych graczy na arenie międzynarodowej, w tym Unii Europejskiej.

W ciągu czterdziestu lat, od czasu zainicjowania polityki reform i otwarcia na świat przez Deng Xiaopinga w 1978 r., gospodarka Chin odnotowała spektakularne średnie tempo wzrostu 10% rocznie. Ich produkt krajowy brutto wzrósł w tym czasie z poziomu zaledwie 149 mld USD w 1978 r. do prawie 15 bln USD w 2020 r. W rezultacie Chiny stały się drugą co do wielkości gospodarką na świecie pod względem PKB nominalnego, po Stanach Zjednoczonych, i największą, jeżeli brać pod uwagę parytet siły nabywczej⁶⁰. W omawianym okresie średnie wynagrodzenie Chińczyków wzrosło zaś ze 156 USD do niemal 10,5 tys. USD⁶¹. To pozwala zaklasyfikować współczesne Chiny już do grupy państw o wyższych średnich dochodach (*upper-middle-income*)⁶². Chiny przodują w produkcji przemysłowej i handlu, w którym stanowią ważną część łańcucha dostaw. Stopniowo dokonują transformacji modelu rozwojowego, przechodząc z fazy szybkiego wzrostu, opartego na eksporcie i inwestycjach, na rzecz rozwoju wysokiej jakości, podkreślającego znaczenie zaawansowanych technologicznie sektorów i usług oraz pobudzania konsumpcji wewnętrznej. Kładą nacisk na podniesienie innowacyjności w przemyśle wytwórczym, rozwój sieci telekomunikacyjnych nowej generacji, Big Data oraz sztucznej inteligencji⁶³. Podkreślają zarazem rolę wiedzy i innowacji, przedkładają znaczenie jakości kosztem wcześniej forsowanej ilości, mających stanowić nowe źródła budowania przewagi konkurencyjnej. Ważną częścią tego modelu jest promowanie inteligentnego i ekologicznego rozwoju⁶⁴ i większe zorientowanie na potrzeby zwykłych ludzi. Nowy model rozwoju gospodarczego

⁶⁰ The World Bank, GDP (current US\$) – China, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=CN> (dostęp: 30.01.2022).

⁶¹ The World Bank, GDP per capita (current US\$) – China, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?locations=CN> (dostęp: 30.01.2022).

⁶² N. Hamadeh, C. Van Rompaey, E. Metreau, *New World Bank Country Classifications by Income Level: 2021–2022*, The World Bank, 1.07.2021, <https://blogs.worldbank.org/open-data/new-world-bank-country-classifications-income-level-2021-2022> (dostęp: 30.01.2022).

⁶³ Ł. Gacek, „Nowe źródła wzrostu gospodarczego Chin: wiedza i innowacje”, *Roczniki Humanistyczne. Sinologia* 2018, t. LXVI, z. 9, s. 5–32; Guowuyuan guanyu yinfa “Zhongguo zhizao 2025” de tongzhi (国务院关于印发《中国制造2025》的通知, 国务院), Guowuyuan (国务院), 19.05.2015, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm (dostęp: 30.01.2022).

⁶⁴ Ł. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Wydawnictwo Naukowe FNCE, Poznań 2020.

stanowi jeden z kluczowych fundamentów społecznej legitymizacji partii komunistycznej.

Obserwowanym na gruncie wewnętrznym zmianom towarzyszy również modyfikacja dotychczasowego podejścia w sprawach międzynarodowych. Chiny po dojściu do władzy piątej generacji przywódców z Xi Jinpingiem na czele w 2012 r. stopniowo zarzucają dengowską formułę pozostawiania w cieniu i ukrywania swoich możliwości (韬光养晦 *taoguang yanghui*) i niedążenia do roli przywódczej (绝不当头 *jie bu dangtou*), aspirując zaś do zmiany dotychczasowego systemu globalnego zarządzania. W trwały sposób zmieniają perspektywę bezpieczeństwa w Azji, przekształcają globalną gospodarkę oraz strukturę globalnego zarządzania. W ten schemat silnie wpisują się działania podejmowane w ramach inicjatywy Pasa i Drogi (Belt and Road)⁶⁵. Formuła ta uwzględnia komponent lądowy (Ekonomiczny Pas Jedwabnego Szlaku), morski (Morski Jedwabny Szlak XXI wieku) oraz arktyczny (Polarny Jedwabny Szlak). Akcentuje potrzebę łączenia (互联互通 *hulian hutong*)⁶⁶, zgodnie z którą kluczem współpracy są wzajemne korzyści, wedle zasady „wygrany – wygrany” lub „korzystny dla wielu stron” (双赢 *shuangying*, 多赢 *duoying*, 共赢 *gongying*). W założeniach inicjatywa promuje rozwój połączeń komunikacyjnych i transportowych pomiędzy Europą a Azją, handel i inwestycje, rozliczenia w walutach lokalnych, kontakty międzyludzkie. Kreuje zarazem nowe sieci łańcuchów dostaw skupionych wokół Chin⁶⁷. W kontekście postępującego procesu globalizacji zmniejszyły się dystanse geograficzne do najdalszych zakątków świata. Dzisiaj możemy doświadczać spotkań w czasie rzeczywistym nie tylko z towarami produkowanymi w Chinach, lecz także z mieszkańcami tego kraju. W przeszłości

⁶⁵ A. Chong, Quang Minh Pham, *Critical Reflections on China's Belt & Road Initiative*, Palgrave Macmillan, 2020; Young-Chan Kim, *China and the Belt and Road Initiative. Trade Relationships, Business Opportunities and Political Impacts*, Springer, Cham 2022; Wang Yiwei, *Inicjatywa „jeden pas i jedna droga”. Co rozwój Chin oznacza dla świata*, przeł. J. Kułaczkowski et al., Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2016; M. Clarke, A. Henschke, M. Sussex, T. Legrand (red.), *The Belt and Road Initiative and the Future of Regional Order in the Indo-Pacific*, Lexington Books, Lanham 2020; Jawad Syed, Ying Yung-Hsiang (red.), *China's Belt and Road Initiative in a Global Context* (t. 1: *A Business and Management Perspective*), Palgrave Macmillan, 2019.

⁶⁶ Tuidong gongjian sizhou zhilu jingji dai he 21 shiji haishang sichou zhilu de yuanjing yu xingdong (推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动, Guojia fazhan gaigewei (国家发展改革委), Waijiao bu (外交部), Shangwu bu (商务部), 3.2015, <http://2017.beltandroadforum.org/n100/2017/0407/c27-22.html> (dostęp: 30.01.2022); I. Anthony, Zhou Jiayi, Yuan Jingdong, Su Fei, Kim Jinyung, „China-EU connectivity in an era of geopolitical competition”, *SIPRI Policy Paper*, Stockholm International Peace Research Institute, nr 59, marzec 2021, s. 5–10.

⁶⁷ Atif Saleem Butt, Tahseen Anwer Arshi, Venkoba Rao, Veena Tewari, „Implications of Belt and Road Initiative for supply chain management: A holistic view”, *Journal of Open Innovation Technology Market and Complexity* 2020, t. 6, nr 4; Hau L. Lee, Zuo-Jun (Max) Shen, „Supply chain and logistics innovations with the Belt and Road Initiative”, *Journal of Management Science and Engineering* 2020, t. 5 (2), s. 77–86.

trasami tradycyjnego Jedwabnego Szlaku przemieszczały się do nas jedynie towary, a nie ludzie⁶⁸. Dopiero w dobie wielkich odkryć geograficznych Europa zyskała szansę poznania Państwa Środka i jego mieszkańców w bardziej namacalny sposób. Firmowany dzisiaj przez Chiny projekt Pasa i Drogi o wybitnie inkluzyjnym charakterze nie ma jasno zdefiniowanych granic geograficznych. Jego zasięg przedmiotowy również wykracza poza projektowane przedsięwzięcia infrastrukturalne w różnych częściach świata i stwarzane ułatwienia w handlu i inwestycjach. Powstała tu bowiem równoległe z chińskiej inspiracji rozbudowana sieć instytucji międzynarodowych, m.in. Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych⁶⁹. Działania tego typu, podobnie jak powołanie w ramach grupy BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA) Nowego Banku Rozwoju w 2016 r., obrazują dążenie do reformy instytucji Bretton Woods, takich jak Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Bank Światowy, a w konsekwencji rzucenia wyzwania dominacji Zachodu. Po przejściu władzy przez Xi Jinpinga politykę zagraniczną Chin wyraźnie cechuje większa asertywność⁷⁰. Chiny dążą do odgrywania większej roli na arenie światowej, adekwatnie do ich rosnącej pozycji gospodarczej.

Wspomniana inicjatywa Pasa i Drogi niejako odzwierciedla te aspiracje, sygnalizując zmiany w dotychczasowym układzie sił na arenie międzynarodowej. Towarzyszy temu przywoływanie idei „dzielenia wspólnej przyszłości” (人类命运共同体 *renlei mingyun gongtongti*), która ma definiować świat poprzez wzajemną współpracę. Stanowi ona zarazem długoterminową wizję przekształcenia środowiska międzynarodowego zgodnie z chińskim modelem zarządzania. Władze w Pekinie podkreślają przy tej okazji stosowanie „chińskiego rozwiązania” (中国方案 *Zhongguo fang'an*) w celu poprawy globalnego zarządzania w obliczu różnych wyzwań XXI w. Idea pojawiła się już w 2012 r. w wypowiedziach Hu Jintao, który mówił o potrzebie wypracowania nowego modelu globalnego partnerstwa na rzecz rozwoju, bardziej sprawiedliwego i zrównoważonego⁷¹. Pięć lat później Xi Jinping w czasie XIX Zjazdu KPCh podkreślił, że dyplomacja znaczącego mocarstwa z chińskimi cechami specyficznymi (中国特色大国外交

⁶⁸ A. Kajdańska, E. Kajdański, *Jedwab. Szlakami dżonek i karawan*, Książka i Wiedza, Warszawa 2008, s. 190.

⁶⁹ R. Kwieciński, „Zmiana w polityce zagranicznej Chin w erze Xi Jinpinga”, *Krakowskie Studia Międzynarodowe* 2020, nr 1 (XVII), s. 97.

⁷⁰ Por. Zheng Yongnian, Lance L.P. Gore (red.), *China Entering the Xi Jinping Era*, Routledge, London-New York 2014; A.S. Ding, J.P. Panda (red.), *Chinese Politics and Foreign Policy under Xi Jinping. The Future Political Trajectory*, Routledge, Abingdon-New York 2021; R.G. Sutter, *Chinese Foreign Relations. Power and Policy of an Emerging Global Force*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham 2020.

⁷¹ „Hu Jintao zai Zhongguo gongchangdang di shiba ci quanguo daibiao dahui shang de baogao” (胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告), *Renmin wang* (人民网), 18.11.2012, <http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html> (dostęp: 30.01.2022).

Zhongguo tese daguo waijiao) prowadzi do wykształcenia nowego typu stosunków międzynarodowych opartych na „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości”. Wezwał przy tej okazji do reformy systemu globalnego zarządzania⁷². Podkreślając globalny wydzźwięk tego podejścia, Chiny starają się narzucić własną narrację na różnych płaszczyznach. Przejawem tego było choćby przyjęcie w 2017 r. przez Radę Praw Człowieka ONZ rezolucji *Right to food*⁷³ oraz *The contribution of development to the enjoyment of all human rights*⁷⁴, które w swojej treści uwzględniały formułę „wspólnej przyszłości dla całej ludzkości”. Nie ulega zatem wątpliwości, że rezolucje te stały się nowym wyznacznikiem międzynarodowego dyskursu na temat praw człowieka z uwzględnieniem chińskiego punktu widzenia.

Chiny – systemowy rywal czy partner współpracy dla Unii Europejskiej

Sposób kształtowania środowiska międzynarodowego przez władze w Pekinie stanowi spore wyzwanie dla Unii Europejskiej i jej instytucji, szczególnie w kontekście definiowania ich nowej roli w tej przestrzeni. Ową złożoność dobrze obrazuje dokonana w marcu 2019 r. przez Komisję Europejską charakterystyka Chińskiej Republiki Ludowej jako (1) partnera współpracy (*cooperation partner*), (2) partnera negocjacyjnego (*negotiating partner*) o sprzecznych interesach, (3) konkurenta gospodarczego (*economic competitor*) dążącego do osiągnięcia wiodącej pozycji w dziedzinie technologii oraz (4) rywala systemowego (*systemic rival*)⁷⁵. Bruksela promuje jasny i oparty na wartościach demokratycznych i liberalnych model *global governance*. W tym aspekcie Chiny proponują alternatywny sposób postępowania w stosunkach międzynarodowych, zbudowany na własnych wartościach i normach, stawiając się w roli tzw. rywala systemowego. Wyszczególnione kategorie definicji używanych przez UE wzajemnie się przenikają w różnych obszarach. Z jednej strony Unię Europejską i Chiny łączą silne relacje gospodarcze, z drugiej antagonizmy w kwestiach dotyczących bezpieczeństwa i przede wszystkim w sferze normatywnej. Wzrost Chin jest tu wyjątkowo istotny, ponieważ redefiniuje dotychczasową rolę Europy w świecie. Pytanie, jak

⁷² „Xi Jinping zai Zhongguo gongchangdang di shijiu ci quanguo daibiao dahui shang de baogao” (习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告), *Renmin wang* (人民网), 28.10.2017, <http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html> (dostęp: 30.01.2022).

⁷³ *The right to food*, Resolution adopted by the Human Rights Council on 23 March 2017, UN. Human Rights Council, 34th session, Geneva 2017, <https://digitallibrary.un.org/record/1290035> (dostęp: 30.01.2022).

⁷⁴ *The contribution of development to the enjoyment of all human rights: resolution/adopted by the Human Rights Council on 22 June 2017*, UN Human Rights Council, 35th session, Geneva 2017, <https://digitallibrary.un.org/record/1302362> (dostęp: 30.01.2022).

⁷⁵ *European Commission and HR/VP Contribution to the European Council, EU-China – A Strategic Outlook*, 12.03.2019, s. 1, <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> (dostęp: 30.01.2022).

Europa powinna reagować na wzrost Chin, jak równoważyć ich wpływy, zwłaszcza w sferze gospodarczej, i wreszcie w jakim stopniu może kształtować ich wybory. Inicjatywa Pasa i Drogi stanowi niewątpliwie dobry przykład współwystępowania obok siebie jakże różnych percepcji dotyczących chińskiej aktywności na arenie międzynarodowej. Niemniej wydaje się, że systemowa rywalizacja w coraz większym stopniu może być postrzegana jako nadrzędny paradygmat w relacjach Unii Europejskiej z Chinami. Wyzwaniem jednak pozostaje kontynuacja współpracy i dialogu z Chinami w dziedzinach wspólnego zainteresowania w celu rozwiązywania problemów globalnych.

Chiny mają szereg atutów w postaci liczącej ponad 1,4 mld osób populacji, dużego rynku wewnętrznego, siły ekonomicznej (druga największa gospodarka na świecie, lider w światowym handlu, największy eksporter) i militarnej (drugie miejsce pod względem wydatków na zbrojenia, potęga jądrowa, stały członek Rady Bezpieczeństwa ONZ). To sprawia, że ich rola w rozwiązywaniu problemów globalnych niewątpliwie pozostaje kluczowa i jako takie stają się naturalnym partnerem UE.

Stosunki dyplomatyczne między Unią Europejską a Chinami zostały nawiązane w 1975 r. W 2003 r. ustanowiono „kompleksowe partnerstwo strategiczne”, co odzwierciedlało niejako rosnącą od lat 90. ubiegłego wieku współzależność partnerów. Ruch ten miał bowiem obrazować wyjście poza li tylko kwestie handlowe i inwestycyjne, akcentując szereg nowych wyzwań i zagrożeń dla bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego. Sęk w tym, że percepcja wylaniających się problemów i proponowane sposoby ich rozwiązywania częstokroć były diametralnie różne. Z punktu widzenia interesów Europy „kompleksowe partnerstwo strategiczne” miało wspierać integrację Chin z istniejącym porządkiem międzynarodowym, obrazując zarazem aspiracje UE do odgrywania przywódczej roli w sprawach o zasięgu globalnym. Dla władz w Pekinie z kolei oznaczało to po prostu wsparcie procesu modernizacji i rozwoju gospodarczego, rozumianego zazwyczaj przez pryzmat transferu technologii i rozszerzonej współpracy z podmiotami europejskimi, wzmocnienie legitymacji i stabilności reżimu partii komunistycznej oraz transformacji systemu międzynarodowego w kierunku wielobiegunowego.

Od samego początku w centrum współpracy między UE a Chinami są niewątpliwie stosunki gospodarcze i handlowe. W 2020 r. Chiny były trzecim rynkiem eksportowym UE (10,5%) i zarazem największym dostawcą towarów do UE (22,4%).

Według danych chińskiej Generalnej Administracji Celnej, w 2021 r. Unia Europejska była drugim największym partnerem handlowym Chin z obrotami na poziomie 5,35 bln RMB (około 754 mld euro; wzrost w skali roku

Tabela 1

Wymiana handlowa w latach 2010–2020

	2010	2015	2020
Eksport UE do Chin (mld euro)	105,1	144,6	202,6
Import UE z Chin (mld euro)	245,4	295,9	383,4
Deficyt (mld euro)	–140,3	–150,4	–180,8

Źródło: *EU trade in goods with China, 2010–2020, China-EU – international trade in goods statistics*, Eurostat, March 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics&oldid=520429 (dostęp: 17.02.2022).

o 19,7%). Ustępowała jedynie państwom ASEAN (5,67 bln RMB, wzrost 19,1%). Wyprzedzała z kolei Stany Zjednoczone (4,88 bln RMB, wzrost 20,2%), Japonię (2,4 bln RMB, wzrost 9,4%) i Republikę Korei (2,34 bln RMB, wzrost 18,4%)⁷⁶. Przez ostatnie lata Chiny były również znaczącym inwestorem na rynkach europejskich. Według danych China Global Investment Tracker w latach 2005–2020 zainwestowały w Europie ponad 428 mld USD w porównaniu z 189 mld USD w Stanach Zjednoczonych⁷⁷.

W kontekście tych rozważań należy pamiętać, że stare źródła wzrostu gospodarczego w Chinach, bazujące głównie na eksporcie i taniej sile roboczej, nie generują takich samych stóp zwrotu jak poprzednio. Bardziej zrównoważona strategia wzrostu zmierza do przesunięcia w górę łańcucha wartości dodanej, co sytuuje chińskie podmioty w bezpośredniej konkurencji z ich europejskimi odpowiednikami.

Problemem dla Brukseli pozostaje zaburzona równowaga w relacjach handlowych. Europejskie przedsiębiorstwa są zaniepokojone pogarszającym się klimatem biznesowym i nieuczciwą konkurencją ze strony chińskich podmiotów wydatnie wspieranych przez państwowe fundusze lub banki. Chińskie przedsiębiorstwa, nawet jeżeli są prywatne, oddają część udziałów państwu. Brak zasady wzajemności dotyczy nie tylko własności przedsiębiorstw, Chiny stosują także pozataryfowe bariery w handlu zagranicznym, które ściśle regulują dostęp do rynku wewnętrznego. Dotacje państwowe dla chińskich przedsiębiorstw prowadzą do nadwyżek mocy produkcyjnych i dumpingu na rynkach europejskich i światowych. Unia

⁷⁶ „Lian kua 5 wan yi, 6 wan yi meiyuan liang da taijie! 2021 nian woguo waimao jin chukou guimo da 6.05 wan yi meiyuan, tongbi zengzhang 30%” (连跨5万亿、6万亿美元两大台阶！2021年我国外贸进出口规模达6.05万亿美元·同比增长30%), *Meiri jingji xinwen* (每日经济新闻), 14.01.2022, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1721924879846614676&wfr=spider&for=pc> (dostęp: 30.01.2022).

⁷⁷ *China Global Investment Tracker, 2005–2020*, The American Enterprise Institute, The Heritage Foundation, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/> (dostęp: 30.01.2022).

Europejska sygnalizowała ten problem w Białej Księdze w sprawie wyrównywania szans w związku z subsydiami zagranicznymi z czerwca 2020 r. Mowa była o wsparciu finansowym przyznawanym przez rządy państw spoza Unii Europejskiej przedsiębiorstwom albo branżom, działającym na obszarze UE. Sugerowano, że taka sytuacja może wywoływać zakłócenia na jednolitym rynku, utrudniając podmiotom europejskim konkurowanie z ich chińskimi obcymi odpowiednikami na równych zasadach⁷⁸. Chiny bezwzględnie dążą do dominacji technologicznej – w tym celu pozyskują za granicą zawansowane rozwiązania, jak również dopuszczają do własnego rynku tylko te podmioty zagraniczne, które wniosą technologie, jakich one same nie mają. Niepokój może zatem budzić długoterminowy (utrzymujący się do 2008 r.) trend zainteresowania inwestycyjnego Chin europejskimi markami, zaawansowanymi technologiami i infrastrukturą, lokowanego głównie w największych gospodarkach Europy Zachodniej (Wielkiej Brytanii – do niedawna członku UE), Włoszech, Niemczech i we Francji⁷⁹.

Kontrowersje wokół umowy o inwestycjach

W grudniu 2020 r. Chiny i UE osiągnęły porozumienie w kwestii umowy o inwestycjach (EU-China Comprehensive Agreement on Investment), które podsumowało toczące się od ośmiu lat negocjacje. Ostatecznie 22 stycznia 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła projekt umowy⁸⁰. Treść dokumentu potwierdzała, że ograniczone ustępstwa Chin w zakresie zwiększenia dostępu do rynku nie korygują ogromnej nierównowagi handlowej. Zabrakło przede wszystkim konkretnych odniesień do wartości, do których UE podkreśla przywiązanie, takich choćby jak prawa człowieka. Niemal pominięto kwestie dotyczące praw pracowniczych, nielegalnego transferu technologii czy własności intelektualnej. Dodatkowo decyzja UE wprowadziła niepotrzebne nieporozumienia w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi oraz Indiami. Jeśli weźmie się to pod uwagę, to wydaje się, że w przyszłości UE powinna dążyć do wypracowania bardziej spójnej polityki wobec Chin, uwzględniającej również geopolityczne implikacje podejmowanych przez siebie działań⁸¹. Dyskusja wokół umowy nabrała jednak innego kontekstu kilka miesięcy później.

⁷⁸ Biała Księga w sprawie wyrównywania szans w związku z subsydiami zagranicznymi, Komisja Europejska, Bruksela, 17.06.2020, COM(2020) 253 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253&from=EN> (dostęp: 30.01.2022).

⁷⁹ P. Le Corre, *On Chinese Investment and Influence in Europe*, Carnegie, 23 maja 2018 r., <https://carnegieendowment.org/2018/05/23/on-chinese-investment-and-influence-in-europe-pub-76467> (dostęp: 30.01.2022).

⁸⁰ EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): list of sections, European Commission, Brussels, 22.01.2021, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> (dostęp: 30.01.2022).

⁸¹ J. Dempsey, „Judy asks: Is the EU-China deal a mistake?”, Carnegie Europe, 7 stycznia 2021 r., <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/83572> (dostęp: 30.01.2022).

Na początku maja 2021 r. Komisja Europejska zawiesiła starania o ratyfikowanie przez państwa Unii Europejskiej i Parlament Europejski umowy inwestycyjnej z Chinami. Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Valdis Dombrovskis tłumaczył zmianę stanowiska okolicznościami politycznymi, które nie sprzyjają ratyfikacji porozumienia⁸². Dwa miesiące wcześniej UE wspólnie ze Stanami Zjednoczonymi, Wielką Brytanią i Kanadą podjęła bowiem bezprecedensową decyzję o nałożeniu sankcji na osoby i instytucje zarządzające obozami dla Ujgurów w Xinjangu⁸³. Wymaga to podkreślenia, zważywszy, że UE nie nakładała sankcji karnych na Chiny za łamanie praw człowieka od czasów tragicznych wydarzeń na placu Tiananmen w 1989 r., kiedy doszło do siłowego stłumienia demonstracji studenckich. Nie zaskoczyło w tej sytuacji nałożenie przez Chiny sankcji na grupę dziesięciu osób z UE, w tym eurodeputowanych, dyplomatów i ekspertów, oraz cztery podmioty, za ingerowanie w wewnętrzne sprawy Chin⁸⁴. Na początku lipca w obliczu problemu łamania praw człowieka w Hongkongu i Xinjangu Parlament Europejski wezwał UE do bojkotu zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie zaplanowanych na luty 2022 r.⁸⁵ Ta sprawa pokazuje, że UE dysponuje co prawda ograniczonymi, ale jednak skutecznymi instrumentami obrony przed nieuczciwą konkurencją ze strony państw trzecich.

Kolejne kroki stanowiły dowód skuteczności zastosowanego podejścia. W maju 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła uaktualnioną strategię przemysłową oraz regulacje dotyczące kontroli zagranicznych subsydiów na jednolitym rynku. Uwagę zwracają głównie dwie propozycje polityczne dotyczące wyzwań gospodarczych i strategicznych w relacjach z Chinami. W analizie ponad 5 tys. produktów importowanych do UE wyodrębniono 137, stanowiących 6% ogólnej wartości importowanych produktów, związanych z wrażliwymi ekosystemami, od których Europa jest wysoce zależna. W zaktualizowanej wersji strategii przemysłowej Komisja stwierdziła, że połowa z owych 137 produktów pozostaje zależna głównie od Chin (około połowy wartości importu), Wietnamu i Brazylii. Szczególną uwagę zwrócono na surowce, baterie, aktywne składniki farmaceutyczne, wodór,

⁸² S. Lau, „EU trade chief says efforts to ratify China deal ‘suspended’”, Politico, 4 maja 2021 r., <https://www.politico.eu/article/eu-trade-chief-says-efforts-to-ratify-china-deal-suspended/> (dostęp: 30.01.2022).

⁸³ R. Emmott, D. Brunnstrom, „West sanctions China over Xinjiang abuses, Beijing hits back at EU”, Reuters, 22 marca 2021 r., <https://www.reuters.com/article/uk-usa-china-eu-sanctions-idUSKBN2BE2LF> (dostęp: 30.01.2022).

⁸⁴ Yew Lun Tian, „China hits back at EU with sanctions on 10 people, four entities over Xinjiang”, Reuters, 22 marca 2021 r., <https://www.reuters.com/article/us-eu-china-sanctions-ministry-idUSKBN2BE1WB> (dostęp: 30.01.2022).

⁸⁵ A. Brzozowski, „European Parliament urges EU to boycott Beijing Olympics”, Euractiv, 9 lipca 2021 r., <https://www.euractiv.com/section/eu-china/news/european-parliament-urges-officials-to-boycott-beijing-olympics/> (dostęp: 30.01.2022).

półprzewodniki, technologie chmurowe – produkty mające kluczowe znaczenie w dokonującej się transformacji ekologicznej i cyfrowej⁸⁶. Aby zmniejszyć zależność, Komisja proponuje dywersyfikację łańcuchów ich dostaw.

Proponowane instrumenty mają zmuszać przedsiębiorstwa do zgłaszania do KE przypadków przejęć na rynku unijnym przedsiębiorstw o rocznych obrotach ponad 500 mln euro przez podmiot spoza UE, którego wkład wynosi co najmniej 50 mln euro. Nadzorowi mają być poddane również zamówienia publiczne o wartości ponad 250 mln euro, z udziałem podmiotów wspieranych przez rząd spoza UE⁸⁷. Zapobiega to potencjalnemu wykupowi unijnych przedsiębiorstw przez podmioty spoza Unii dofinansowane ze środków publicznych. Rozwiązanie takie stanowi w dużej mierze wyraz obaw KE związanych z kryzysem, będącym następstwem pandemii COVID-19, który może zwiększyć zainteresowanie w tej sferze.

10 marca 2021 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wprowadzenia granicznego podatku od emisji dwutlenku węgla CO₂ (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM). To jeden z najważniejszych filarów Europejskiego Zielonego Ładu. Głównym celem zastosowania granicznego podatku węglowego ma być ograniczenie przenoszenia produkcji wysokoemisyjnej do państw, w których obowiązują mniej restrykcyjne zasady dotyczące emisji gazów cieplarnianych. Komisja Europejska szacuje, że zyski z wprowadzenia tego podatku mogą wynosić od 5 do 14 mld euro rocznie⁸⁸ i zasilić warty 750 mld euro plan wychodzenia z kryzysu wywołanego pandemią COVID-19. Podatek CBAM ma obowiązywać od 2023 r. Ustanowienie swego rodzaju mechanizmu wyrównawczego stwarza równe warunki konkurencji w ujęciu globalnym, będąc zarazem zachętą dla sektorów przemysłu w UE i poza nią do podejmowania bardziej aktywnych działań w kierunku dekarbonizacji zgodnie z przyjętymi celami porozumienia paryskiego. System opłat powinien być zgodny z zasadami Światowej Organizacji Handlu i nie może być nadużywany jako narzędzie wzmacniania protekcjonizmu. Dlatego też mechanizm wyrównawczy musi odpowiadać

⁸⁶ Commission Staff Working Document, *Strategic dependencies and capacities, Accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Updating the 2020 New Industrial Strategy: Building a stronger Single Market for Europe's recovery*, {COM(2021) 350final} – {SWD(2021) 351final} – {SWD(2021) 353final}, European Commission, Brussels, 5.05.2021, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/swd-strategic-dependencies-capacities_en.pdf (dostęp: 30.01.2022).

⁸⁷ *Commission proposes new Regulation to address distortions caused by foreign subsidies in the Single Market*, European Commission, 5.05.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1982 (dostęp: 30.01.2022).

⁸⁸ *A WTO-compatible EU carbon border adjustment mechanism*, P9_TA(2021)0071, European Parliament, 10.03.2021, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0071_EN.pdf (dostęp: 30.01.2022).

realizacji celów klimatycznych. CBAM w pierwszej kolejności dotknie sektor cementowy i stalowy. Turcja jest największym źródłem importu produktów cementowych na rynki unijne, z kolei większość produktów stalowych pochodzi z Rosji, Turcji, Ukrainy, Chin i Korei Południowej.

Te rozstrzygnięcia wywołały zrozumiały niepokój w Chinach. Pomimo że nie wskazywały one literalnie Chin, to prezydent Xi Jinping, uczestnicząc 16 kwietnia 2021 r. w wideokonferencji z przywódcami Francji i Niemiec Emmanuelem Macronem i Angelą Merkel, nie omieszczał skrytykować planu wprowadzenia opłaty granicznej za emisję dwutlenku węgla na obszarze Unii Europejskiej. Podkreślał, że walka ze zmianami klimatycznymi jest wspólnym obowiązkiem całego świata i nie powinna stać się geopolityczną kartą przetargową ani być wykorzystywana do atakowania innych krajów lub nakładania barier handlowych⁸⁹. W tym samym miesiącu analogiczne stanowisko zaprezentowali ministrowie grupy BASIC (Brazylia, RPA, Indie i Chiny) odpowiedzialni za politykę klimatyczną, wyrażając poważne zaniepokojenie propozycją wprowadzenia dyskryminujących i „sprzecznych z zasadami” jednostronnych barier handlowych, takich jak CBAM⁹⁰.

Z wyników ankiety przeprowadzonej przez Fundację Konrada Adenauera w ośmiu krajach azjatyckich: Australii, Chinach, Indiach, Indonezji, Japonii, Singapurze, Korei Południowej i Tajlandii, wynika, że mechanizm dostosowania granic węglowych Unii Europejskiej jest powszechnie postrzegany jako ruch protekcyjnistyczny i jednostronny. W przypadku Chin sygnalizowano, że spór wokół CBAM może przerodzić się w konflikt handlowy i w rezultacie osłabić dynamikę działań zmierzających do łagodzenia negatywnych następstw zmian klimatu. Zaznaczano, że otwarta komunikacja i wczesne zaangażowanie będą kluczowe dla przyjęcia przez Chiny CBAM⁹¹.

Powyższe działania pokazały, że Bruksela zmieniła dotychczasową narrację i w większym stopniu domaga się przestrzegania zasady wzajemności, oczekując, że Chiny również będą dzielić się wiedzą. Takie pole z pewnością stwarzają sektory związane z rozwojem m.in. elektromobilności czy

⁸⁹ „Xi Jinping tong Faguo Deguo lingdaoren juxing shipin fenghui” (习近平同法国德国领导人举行视频峰会), Xinhua (新华), 16.04.2021, http://www.xinhuanet.com/2021-04/16/c_1127339605.htm (dostęp: 30.01.2022),

⁹⁰ *Joint Statement issued at the conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change hosted by India on 8th April 2021*, 8.04.2021, https://www.environment.gov.za/mediarelease/basic_ministerialmeeting_climatechange_india (dostęp: 30.01.2022),

⁹¹ *Perception of the Planned EU Carbon Border Adjustment Mechanism in Asia Pacific – An Expert Survey*, Konrad Adenauer Stiftung, Regional Project Energy Security and Climate Change Asia-Pacific (RECAP), marzec 2021 r., <https://www.kas.de/documents/265079/265128/EU+Carbon+Border+Adjustment+Mechanism.pdf/fed1d5a4=4424--450c-1a9b-7bdb3616179d?version=1.1&t=1615356593906> (dostęp: 30.01.2022).

siecią G5. Wśród państw członkowskich Unii Europejskiej panuje przekonanie, że Chiny wystarczająco wzbogaciły się dzięki ich pomocy, zatem kolejna odwrócenie tej relacji. Przeważa stanowisko, że należy bronić swoich podstawowych interesów zgodnie z zasadami Światowej Organizacji Handlu. Należy stosować wobec podmiotów chińskich środki i rozwiązania adekwatne do tych, z którymi borykają się europejskie przedsiębiorstwa w Państwie Środka. Zasada wzajemności pomijana w zamówieniach publicznych utrudniała europejskim przedsiębiorstwom udział w przetargach publicznych w Chinach. Zasada ta została wyeksponowana w Wytycznych dotyczących udziału oferentów z państw trzecich w unijnym rynku zamówień publicznych oraz wprowadzania na ten rynek towarów z państw trzecich, przedstawionych przez Komisję Europejską w 2019 r. W dokumencie wezwano do podjęcia działań w celu ochrony własnych interesów „w obliczu nieuczciwych praktyk państw trzecich”⁹². Wątpliwości budzi nielegalny transfer technologii i naruszanie praw własności intelektualnej przez Chiny. Praktyki te wpisują się w plan osiągnięcia pozycji globalnego innowatora w 2035 r. oraz programy rozwoju strategicznych gałęzi przemysłu (*Made in China 2025*). Europejskie przedsiębiorstwa starają się co prawda chronić swoją wiedzę technologiczną, jednak większość z nich z góry akceptuje możliwość przepływu technologii w zamian za uzyskanie dostępu do chińskiego rynku⁹³. Z informacji z corocznych badań Izby Handlowej UE w Chinach przedstawionej w maju 2019 r., uzyskanej na podstawie ankiety przeprowadzonej wśród przedsiębiorców, wynikało, że sukcesywnie rośnie liczba przypadków transferu technologii od unijnych przedsiębiorstw prowadzących działalność w Chinach. Zagraniczne podmioty były zmuszane do udostępniania własnej technologii w zamian za dostęp do rynku chińskiego⁹⁴. Wyzwaniem, jakie stoi przed Brukselą, pozostaje zatem zwiększanie świadomości na ten temat w samej UE i wnikliwa analiza chińskiej strategii związanej z rozwojem strategicznych gałęzi przemysłu, co pozwoli stworzyć nowe ramy do budowania współzależności i równowagi w relacjach z Chinami.

⁹² Wytyczne dotyczące udziału oferentów z państw trzecich w unijnym rynku zamówień publicznych oraz wprowadzania na ten rynek towarów z państw trzecich, Komisja Europejska, 2019/C 271/02, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 13 sierpnia 2019 r., [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0813\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019XC0813(01)&from=EN) (dostęp: 30.01.2022).

⁹³ D. Bennett, L. Xiaming, D. Parker, F. Steward, K. Vaidya, „Technology transfer to China: A study of strategy in 20 EU industrial companies”, *International Journal of Technology Management* 2001, t. 21, nr 1/2.

⁹⁴ M. Martina, „China’s tech transfer problem is growing, EU business group says”, Reuters, 20 maja 2019 r., <https://www.reuters.com/article/us-china-eu/chinas-tech-transfer-problem-is-growing-eu-business-group-says-idUSKCN1SQ0I7> (dostęp: 30.01.2022).

Strategia Unii Europejskiej wobec regionu Indo-Pacyfiku

W kontekście powyższych rozważań warto nadmienić o próbach stworzenia strategicznej alternatywy wobec Chin. Jedną z nich niewątpliwie oferuje projekt Indo-Pacyfiku. 19 kwietnia 2021 r. Rada Unii Europejskiej zatwierdziła konkluzje o unijnej strategii współpracy w regionie Indo-Pacyfiku, podkreślając wolę większego i długofalowego (*long-term focus*) strategicznego zaangażowania w regionie. Należy zwrócić uwagę, że UE zaznaczyła przywiązanie do takich wartości jak demokracja, prawa człowieka, praworządność i poszanowanie prawa międzynarodowego. Wskazano jednocześnie, że obserwowana współcześnie dynamika zmian w regionie Indo-Pacyfiku przyczyniła się do nasilenia konkurencji geopolitycznej (*intense geopolitical competition*), potęgując wzrost napięć z jednej strony w handlu i łańcuchach dostaw, a z drugiej w dziedzinach związanych z technologią, polityką i bezpieczeństwem. Sytuacja ta w coraz większym stopniu zagraża stabilności i bezpieczeństwu w regionie i poza nim, bezpośrednio wpływając na interesy UE. Bruksela podkreśliła potrzebę rozwijania współpracy z państwami regionu i w ramach wielostronnych organizacji regionalnych⁹⁵. Dokument ten należało odczytywać jako próbę przejęcia wiodącej roli w promowaniu założeń zrównoważonego rozwoju ONZ, zarówno w kontekście dwustronnym, jak i wielostronnym. Uwypuklał on zarazem pilną potrzebę rozwiązania problemów globalnych, związanych ze zmianą klimatu, utratą różnorodności biologicznej i społeczno-gospodarczymi skutkami pandemii COVID-19. Akcentował znaczenie praw człowieka, w tym kwestię równouprawnienia płci, tworzenie ekologicznych partnerstw wspierających ustalenia porozumienia klimatycznego z Paryża z 2015 r., zrównoważone zarządzanie oceanami, zmniejszenie ryzyka katastrof będących następstwem zmian klimatycznych oraz współpracę w sektorze zdrowia. Dokument literalnie po raz kolejny nie wskazywał jednoznacznie na Chiny, niemniej nie ulega wątpliwości, że ów geopolityczny kontekst dobitnie sugerował, kto był głównym adresatem przekazu.

Dopełnieniem tych działań było przyjęcie 16 września 2021 r. strategii indo-pacyficznej ukierunkowanej na wzmocnienie współpracy z krajami regionu. W dokumencie podkreślano, że region Indo-Pacyfiku ma strategiczne znaczenie dla Europy. Jego rosnące znaczenie gospodarcze, demograficzne i polityczne sprawia, że staje się on kluczowy w kształtowaniu porządku międzynarodowego i rozwiązywaniu globalnych wyzwań. Dlatego UE zamierza zwiększyć zaangażowanie w regionie, wzmocnić strategiczny zasięg i bezpieczeństwo oraz zapewnić większą odporność dla swoich łańcuchów

⁹⁵ Council conclusions on an EU Strategy for cooperation in the Indo-Pacific, Council of the European Union, Brussels, 16.04.2021, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7914-2021-I-NIT/en/pdf> (dostęp: 30.01.2022).

dostaw. Istotnym wyzwaniem w regionie Indo-Pacyfiku pozostają coraz bardziej asertywne Chiny z uwagi na podejmowane próby zmiany regionalnego *status quo* przez wywoływanie napięć wokół spornych terytoriów i rozbudowę potencjału militarnego. Sugerowano, że kryzysy na Morzach Południowochińskim i Wschodniocihńskim oraz w Cieśninie Tajwańskiej mogą bezpośrednio wpływać na bezpieczeństwo i dobrobyt Europy⁹⁶.

Strategia odzwierciedla koncentrację na kwestiach bezpieczeństwa ekonomicznego w regionie Indo-Pacyfiku. Można dostrzec, że owo podejście wykracza poza zawieranie umów o wolnym handlu, akcentując znaczenie łańcuchów dostaw opartych na bliższej współpracy z Japonią, Republiką Korei i Tajwanem. Z punktu widzenia państw azjatyckich Europa może stanowić alternatywę dla chińskich inwestycji i technologii. Strategia wspomina bowiem o tworzeniu partnerstw cyfrowych (z Indiami), które koncentrują się na sztucznej inteligencji, sieci 5G i technologiach kwantowych. Dobrym przykładem działań w płaszczyźnie budowania łączności infrastrukturalnej jest projekt Global Gateway stanowiący odpowiedź na chiński projekt Pasa i Drogi⁹⁷. Dwie wspomniane inicjatywy – Indo-Pacyfiku oraz Global Gateway – będą miały wpływ na strategię łączności transportowej lansowaną przez UE. Ważne, że oprócz finansowania projektów transportowych w samym regionie Indo-Pacyfiku UE zamierza realizować wspólne projekty w zakresie łączności transportowej z partnerami Indo-Pacyfiku w państwach trzecich, w Afryce, Azji Środkowej i Europie Wschodniej⁹⁸.

Ważne miejsce w tych rozważaniach zajmują Indie. Warto zauważyć, że w czasie szczytu UE-27-Indie, zorganizowanego 8 maja 2021 r. przez portugalską prezydencję w Porto, obie strony zgodziły się na wznowienie rozmów handlowych i ustanowienie kompleksowego partnerstwa w zakresie łączności⁹⁹. Chociaż znowu nie wspomniano bezpośrednio o Chinach, zmiany te należy odczytywać jako krok w kierunku dywersyfikacji unijnych łańcuchów dostaw, alternatywnych wobec Chin. To zarazem próba reagowania na ich rosnące zdolności w dziedzinie łączności.

⁹⁶ Joint Communication to the European Parliament and the Council, *The EU strategy for cooperation in the Indo-Pacific*, Brussels, 16.9.2021, JOIN(2021) 24 final, European Commission, High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/jointcommunication_indo_pacific_en.pdf (dostęp: 30.01.2022).

⁹⁷ „Assessing the EU’s new Indo-Pacific strategy”, LSE – Euromag Blog, 24 września 2021 r., <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/assessing-the-eus-new-indo-pacific-strategy-lse-euromag-blog/> (dostęp: 30.01.2022).

⁹⁸ Zhang Ganyi, „Europe wants to increase its role in transport connectivity”, Upplify, 15 października 2021 r., <https://market-insights.upply.com/en/europe-wants-to-increase-its-role-in-transport-connectivity> (dostęp: 30.01.2022).

⁹⁹ *Principles, Partnership, Prosperity: EU and India launch collaboration on sustainable connectivity*, European Commission, 8.05.2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_2327 (dostęp: 30.01.2022).

Swoją pozycję w regionie UE może również wzmacniać przez zacieśnianie strategicznych więzi i rozszerzanie współpracy dzięki inwestycjom i porozumieniom handlowym z państwami położonymi w bliskim sąsiedztwie Chin. Bruksela ma już podpisane porozumienia o wolnym handlu z Japonią, Singapurem, Wietnamem i Republiką Korei. W 2019 r. UE zawarła z Japonią sojusz w sprawie koordynacji połączeń cyfrowych, transportowych, energetycznych i międzyludzkich¹⁰⁰, rzucając wyzwanie chińskiej propozycji Pasa i Drogi. Powyższe działania pokazują, że Bruksela stara się wyraźniej definiować strategię w dziedzinie globalnej łączności, alternatywną w stosunku do chińskiego Pasa i Drogi. Przedstawiając własne pomysły, może wymagać większej przejrzystości w procedurach przetargowych realizowanych w ramach Pasa i Drogi, zapewniającej uczciwą konkurencję na rynkach państw trzecich.

Unia Europejska staje wobec wyzwania, jakim było podpisanie 15 listopada 2020 r. z udziałem piętnastu państw regionu Azji i Pacyfiku umowy o utworzeniu Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP). Jej ratyfikacja doprowadzi do powstania największej na świecie strefy wolnego handlu. Niewątpliwie ta umowa zwiększa polityczne i gospodarcze wpływy Chin w całym regionie.

Współpraca w rozwiązywaniu wyzwań globalnych

Chiny są obecnie strategicznym partnerem Unii Europejskiej w walce ze zmianami klimatu i globalnym zwrocie w kierunku czystych i odnawialnych źródeł energii jako uczestnik porozumienia klimatycznego uzgodnionego w Paryżu w grudniu 2015 r. Są największym na świecie producentem gazów cieplarnianych i dwutlenku węgla, ale jednocześnie światowym liderem pod względem wielkości nakładów inwestycyjnych w odnawialne źródła energii. Warto podkreślić, że we wrześniu 2020 r. poczyniły ważne zobowiązanie osiągnięcia neutralności węglowej w perspektywie 2060 r. i szczytu emisji CO₂ przed 2030 r.¹⁰¹ To każe sądzić, że Chiny w większym stopniu będą wykorzystywać agendę klimatyczną do wprowadzania zmian w systemie globalnego zarządzania na własnych zasadach. Zaczęły bowiem legitymizować ustalenia paryskie oraz Konwencji ramowej Narodów

¹⁰⁰ *The Partnership on Sustainable Connectivity and Quality Infrastructure Between the European Union and Japan*, 27.09.2019, https://eeas.europa.eu/sites/default/files/the_partnership_on_sustainable_connectivity_and_quality_infrastructure_between_the_european_union_and_japan.pdf (dostęp: 30.01.2022).

¹⁰¹ „Xi Jinping zai di qishiwu jie lianheguo dahui yiban xing bianlun shang de jianghua” (习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话), Xinhua (新华), 22 września 2020 r., http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-09/22/c_1126527652.htm (dostęp: 30.01.2022).

Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu. Pretendowanie do roli lidera w międzynarodowych negocjacjach klimatycznych jest związane z przedstawianiem autorskich pomysłów i rozwiązań, a nie tylko akceptacją (jak było wcześniej) istniejącego systemu zarządzania klimatem.

Zobowiązania i zastrzeżenia Chin podczas rozmów klimatycznych w Glasgow w listopadzie 2021 r. odzwierciedlają wyjątkowe wyzwania i możliwości, przed którymi stoi kraj w dążeniu do osiągnięcia szczytowego poziomu emisji dwutlenku węgla. W Glasgow z ich udziałem przyjęto pakt klimatyczny, który w zasadzie powtórzył cele porozumienia paryskiego dotyczące globalnego ocieplenia, dokonał przeglądu ustaleń raportu IPCC, proponując kontynuację wysiłków na rzecz ograniczenia wzrostu temperatury do 1,5°C do końca tego stulecia¹⁰². Nadal nie jest jednak jasne, w jaki sposób świat zamierza to osiągnąć. W ustaleniach szczytu COP26 w Glasgow wezwano strony do przyspieszenia przejścia na niskoemisyjne systemy energetyczne, oparte na czystej energii, oraz do poprawy efektywności energetycznej, w tym zwiększenia wysiłków na rzecz stopniowego odchodzenia od energii węglowej i nieefektywnych dotacji do paliw kopalnych¹⁰³. Na ostatniej sesji COP26 za sprawą Chin i Indii dokonano jednak zmiany fragmentu uzgodnionego wcześniej tekstu dotyczącego energii węglowej, zastępując „wycofanie” (*phase out*) terminem „stopniowego wycofywania (z użycia)” (*phase down*)¹⁰⁴. Pokazuje to, że transformacja energetyczna wymaga czasu.

Należy jednocześnie pamiętać, że ocena działań Pekinu musi uwzględniać ich zaangażowanie w państwach objętych inicjatywą Pasa i Drogi. Pozytywnym prognostykiem współpracy na przyszłość jest zobowiązanie Chin do położenia większego nacisku na kwestie środowiskowe w planowaniu projektów za granicą. Przede wszystkim zachęca się chińskie przedsiębiorstwa do przestrzegania „konceptji zielonego rozwoju” (绿色发展理念 *luse fazhan linian*) w kontekście dokonywanych inwestycji zagranicznych. Tam, gdzie lokalne standardy środowiskowe są niewystarczające, sugeruje się przestrzegać międzynarodowych albo krajowych zasad i standardów. Sygnalizuje to odejście od tradycyjnej zależności od regulacji obowiązujących wyłącznie w państwach przyjmujących w kierunku wdrażania wyższych standardów środowiskowych w realizacji projektów infrastrukturalnych w ramach inicjatywy Pasa i Drogi. Jako kluczowe obszary inwestycji Chiny wymieniają również technologie energii niekopalnej, szczególnie inwestycje w energię słoneczną, wiatrową, jądrową i biomasy

¹⁰² *Glasgow Climate Pact*, United Nations, 13.11.2021, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2021_L16_adv.pdf (dostęp: 30.01.2022).

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ „The Glasgow climate pact, annotated”, *The Washington Post*, 13 listopada 2021 r., <https://www.washingtonpost.com/climate-environment/interactive/2021/glasgow-climate-pact-full-text-cop26/> (dostęp: 30.01.2022).

oraz inne źródła czystej energii¹⁰⁵. Kolejna ważna deklaracja padła we wrześniu 2021 r. z ust Xi Jinpinga w czasie szczytu ONZ. Zapowiedział wtedy, że Chiny będą wspierać rozwój „zielonej” i niskoemisyjnej energii w krajach rozwijających się i nie będą już budować nowych elektrowni węglowych za granicą¹⁰⁶. Powinno to zachęcić przedsiębiorstwa państwowe do finansowania projektów z zakresu „zielonej” energii.

Wyzwania dla bezpieczeństwa regionalnego i międzynarodowego

W obliczu zagrożeń dla bezpieczeństwa regionalnego i globalnego współpraca na linii Bruksela-Pekin pozostaje ograniczona. Europa ma niewiele bezpośrednich roszczeń strategicznych lub interesów w regionie Azji Wschodniej, podobnie jak Chiny w Europie. Ważne pozostaje jednak pytanie, jak Europa może reagować na zmieniające się środowisko bezpieczeństwa w Azji Wschodniej. Według danych SIPRI wydatki wojskowe Chin lokują je na drugiej pozycji na świecie (13% globalnych wydatków), po Stanach Zjednoczonych (39%). W 2020 r. wyniosły one 252 mld USD (wzrost o 1,9% w stosunku do 2019 r.), co oznacza, że wzrosły o 76% w ciągu ostatniej dekady 2011–2020. Ponadto rosły przez 26 kolejnych lat, co stanowi najdłuższą serię nieprzerwanych wzrostów wydatków wojskowych w porównaniu z innymi państwami¹⁰⁷. Armia Ludowo-Wyzwoleńcza przeniosła punkt ciężkości rozwoju z sił lądowych na siły powietrzne, morskie, kosmiczne i cybernetyczne. Niepokój budzą działania Chin na Morzu Wschodniochińskim i Południowochińskim. Oprócz różnych sporów terytorialnych na morzu o wyspy Spratly, Paracelskie, Diaoyu/Senkaku pojawiają się także inne możliwe punkty zapalne w regionie. Kluczowe wydają się kwestie dotyczące przyszłości na Półwyspie Koreańskim oraz Tajwanu. Chiny wyznaczyły rok 2049 – w stulecie powstania Chińskiej Republiki Ludowej – jako termin zjednoczenia z Tajwanem¹⁰⁸. Wydaje się, że UE nie ma argumentów, by powstrzymać je od podejmowania jednostronnych działań i użycia

¹⁰⁵ „Shangwu bu shengtai huanjing bu guanyu yinfa ‘duiwai touzi hezuo luse fazhan gongzuo zhiyin’ de tongzhi” (商务部生态环境部关于印发《对外投资合作绿色发展工作指引》的通知), Shangwu bu (商务部), 15.07.2021, <http://images.mofcom.gov.cn/hzs/202107/20210716144040753.pdf> (dostęp: 30.01.2022).

¹⁰⁶ „Xi Jinping zai di qishiliu jie lianheguo dahui yiban xing bianlun shang de jianghua” (习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话, Xinhua (新华), 22 września 2020 r., http://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638597.htm (dostęp: 30.01.2022).

¹⁰⁷ D. Lopes Da Silva, N. Tian, A. Marksteiner, *Trends in World Military Expenditure, 2020*, SIPRI, kwiecień 2021 r., https://sipri.org/sites/default/files/2021-04/fs_2104_milex_0.pdf (dostęp: 30.01.2022).

¹⁰⁸ Por. E. Trojnar, *Tajwan. Dylematy rozwoju*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2015; A. Rudakowska, E. Trojnar, A.W. Ziętek (red.), *Taiwan's Exceptionalism*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2019; Ł. Gacek, E. Trojnar, *Pokojowe negocjacje czy twarda gra. Rozwój stosunków ponad Cieśniną Tajwańską*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2013.

siły. Może jedynie werbalnie podkreślać, że zjednoczenie winno być wynikiem demokratycznej woli mieszkańców, zarówno na kontynencie, jak i na wyspie. Wojskowa obecność państw europejskich w regionie Azji i Pacyfiku jest bardzo ograniczona, co daje niewielką zdolność kształtowania regionalnego bezpieczeństwa. UE stara się rozwijać działania dyplomatyczne w kwestiach takich jak przeciwdziałanie terroryzmowi, współpraca morska, dyplomacja prewencyjna i zarządzanie katastrofami naturalnymi. Walka z międzynarodowym terroryzmem może stać się potencjalnym obszarem współpracy, jednak pojawiają się tu wątpliwości związane z interpretacją tego pojęcia przez władze w Pekinie. Oskarżenia o terroryzm są często bowiem stosowane w sposób arbitralny wobec demonstrantów i obrońców praw mniejszości, widocznych w Xinjiangu, Tybecie i Hongkongu. W tym ostatnim przypadku *Hong Kong National Security Law* podważa zobowiązania zawarte we wspólnej deklaracji chińsko-brytyjskiej z 1984 r. oraz stanowi zagrożenie dla jego autonomii.

Sprzedaż broni i transfer zaawansowanych technologii nadal stanowią punkt zapalny w relacjach między UE a Chinami. Embargo na dostawy broni do Chin nałożono po wydarzeniach na placu Tiananmen w 1989 r., kiedy Chiny zostały oskarżone o łamanie praw człowieka¹⁰⁹. Po wystąpieniu w 2020 r. Wielkiej Brytanii z UE w ramach Wspólnoty mogą nasilić się argumenty za zniesieniem embargo, szczególnie ze strony takich państw jak Francja, Niemcy, Włochy.

UE musi również ustosunkować się do faktu, że w ostatnich latach stosunki chińsko-amerykańskie stają się coraz bardziej antagonistyczne. Europa znacznie częściej niż Stany Zjednoczone postrzega Chiny jako partnera z uwagi na istniejącą współzależność gospodarczą i ograniczoną współpracę w dziedzinie bezpieczeństwa. Pozostaje zatem pytanie, czy takie podejście nie narazi w przyszłości na szwank stosunków transatlantycznych. Wydaje się, że koordynacja polityki europejskiej i amerykańskiej będzie miała zasadnicze znaczenie w kontekście inkorporacji Chin w ramach międzynarodowego porządku opartego na wspólnych zasadach. Mowa tu przede wszystkim o wspólnym zaangażowaniu Chin w budowę otwartego i sprawiedliwego systemu handlu światowego. Ich poparcie dla globalizacji, wielobiegunowego świata i respektowania zasad ustalonego porządku międzynarodowego w istocie nie podlega kontroli. Szczególnie widać to na przykładzie organizacji międzynarodowych – władze w Pekinie mają bowiem skłonność do stosowania wspólnych zasad tylko wtedy, gdy służą one ich interesom. W przeciwnym razie arbitralnie dokonują interpretacji,

¹⁰⁹ A. Rudakowska, „Taiwan’s democratization and the European Union’s relations with China and Taiwan – the arms embargo debate between 2003 and 2005”, w: E. Trojnar (red.), *The Taiwan Issues*, Księgarnia Akademicka, Kraków 2012, s. 99–118.

które podważają legitymację tych organizacji. Dowodem na to są zachowania Chin na forum Światowej Organizacji Handlu oraz Światowej Organizacji Zdrowia. W pierwszym przypadku jako przykład można wskazać praktyki handlowe stosowane wobec Litwy, tj. problemy w realizacji odpraw celnych towarów pochodzenia litewskiego, odrzucanie wniosków importowych z Litwy oraz naciski na przedsiębiorstwa unijne, by usuwały litewskie komponenty ze swoich łańcuchów dostaw w eksporcie do Chin. Działania Pekinu stanowiły odpowiedź na otwarcie biura przedstawicielskiego Tajwanu w Wilnie. Kontrowersję wzbudziło użycie nazwy „Tajwan” w nazwie biura. W związku z tą sprawą w styczniu 2022 r. Unia Europejska skierowała do Światowej Organizacji Handlu sprawę przeciwko Chinom¹¹⁰. Światowa Organizacja Zdrowia musiała z kolei mierzyć się z międzynarodową krytyką za uleganie politycznym naciskom ze strony Chin, szczególnie w kontekście przekazywanych informacji na temat pandemii COVID-19¹¹¹.

Siła wartości europejskich?

UE przez długi czas hołdowała zasadzie, że jest ona predestynowana do działania na arenie międzynarodowej w sposób normatywny. U podstaw takiej percepcji leży rozumienie UE poprzez pryzmat jej mocy normatywnej¹¹². Zdaniem Iana Mannersa, który wprowadził pojęcie „potęgi normatywnej” (*normative power*) do obiegu politycznego, Unia Europejska dokonuje – właśnie w ujęciu normatywnym – dyfuzji wartości, stanowiących podstawę normatywną, za które uznaje się pokój, wolność, demokrację, prawa człowieka, rządy prawa, równość, solidarność społeczną, zrównoważony rozwój i dobre zarządzanie (*good governance*)¹¹³. Zatem polityka unijna w stosunku do zewnętrznego otoczenia opiera się na promowaniu określonych norm, zasad i wartości z wykorzystaniem specyficznych instrumentów politycznych, pozwalających kształtować to otoczenie. Jej siła bazuje więc

¹¹⁰ S. Lau, „EU sues China in WTO over Lithuania blockade”, Politico, 27 stycznia 2022 r., <https://www.politico.eu/article/eu-sues-china-wto-lithuania-blockade/> (dostęp: 30.01.2022).

¹¹¹ Por. H. Feldwisch-Drentrup, „How WHO became China’s coronavirus accomplice”, *Foreign Policy*, 2 kwietnia 2020 r., <https://foreignpolicy.com/2020/04/02/china-coronavirus-who-health-soft-power/> (dostęp: 30.01.2022); S. Mazumdar, „What influence does China have over the WHO?”, *DW*, 17 kwietnia 2020 r., <https://www.dw.com/en/what-influence-does-china-have-over-the-who/a-53161220> (dostęp: 30.01.2022).

¹¹² Por. A. Skolimowska (red.), *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu umiędzynarodowionych konfliktów wewnętrznych*, Elipsa Dom Wydawniczy, Warszawa 2015, s. 11–96; D. Milczarek, „Rola międzynarodowa Unii Europejskiej jako »mocarstwa niewojkowego«”, *Studia Europejskie* 2003, nr 1; O. Barbarska, „Argument siły czy siła argumentów? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych jako *soft power*”, *Rocznik Integracji Europejskiej* 2016, nr 10; eadem, „Podstawy normatywne funkcjonowania Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych – ujęcie teoretyczne”, *Stosunki Międzynarodowe – International Relations* 2016, t. 52, nr 4.

¹¹³ I. Manners, „Normative power Europe: A contradiction in terms?”, *Journal of Common Market Studies* 2002, nr 2 (40), s. 235–258.

nie na czynnikach militarnych czy gospodarczych, lecz na podkreślaniu znaczenia idei, norm i wartości leżących u podstaw integracji europejskiej¹¹⁴.

Na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci Unia Europejska koncentrowała się przede wszystkim na konstruktywnym zaangażowaniu (*constructive engagement*) Chin. Zauważalne wyraźne różnice normatywne w istotny sposób wpływały jednak na kształt współpracy bilateralnej. Działania Brukseli postrzegano bowiem jako próby oddziaływania na Chiny i przekształcania ich zgodnie ze wzorcem wartości europejskich¹¹⁵. Tymczasem Chiny selektywnie przyjmowały europejską percepcję działania normatywnego. Logika owej współpracy oznaczała głównie monitoring i przejmowanie innowacyjnych rozwiązań w zamian za puste deklaracje większego otwarcia swojego rynku dla podmiotów europejskich. Dominujący przez lata misjonarski ton Brukseli w odniesieniu do Chin zastępuje dzisiaj podejście bazujące w większym stopniu na realistycznej ocenie rzeczywistości. Wynika to ze świadomości ograniczonego wpływu na Chiny i braku odpowiedniej dźwigni, która zmuszałaby je do wdrożenia określonych rozwiązań.

Przykładem pragmatyzmu ze strony Unii Europejskiej może być w tym miejscu brak powiązania zagadnień dotyczących współpracy gospodarczej i handlowej z prawami człowieka. Podejście Europy i Stanów Zjednoczonych do Chin w sprawach przestrzegania praw człowieka zasadniczo się różni. Bruksela nie przedstawia, w przeciwieństwie do Amerykanów, regularnych informacji na temat łamania ich w Chinach. Polityka Waszyngtonu opiera się zaś na ścisłym powiązaniu negocjacji handlowych z prawami człowieka. Kwestią dyskusyjną pozostaje ocena, które podejście jest korzystne. Camille M. Brugier argumentował, że rozróżnienie między kwestiami praw człowieka a negocjacjami handlowymi w powiązaniu z transferem fachowej wiedzy do Chin stanowi fundament tego partnerstwa handlowego. Zauważał również, że jednym z głównych interesów Chin w handlu z UE jest transfer wiedzy, a nie tylko technologii. Podejście UE oparte na oddzieleniu handlu i praw człowieka oraz znajomości dziedzin chińskiego zainteresowania jest tym, co czyni z niej najważniejszego partnera handlowego Chin¹¹⁶.

Chiny starają się wpływać na debatę publiczną i akademicką w Europie. Służy to narzucaniu narracji zgodnej z interesami władz w Pekinie i cenzurowaniu głosów krytycznych w Europie. W tym celu zainteresowanie Chin koncentruje się w dużej mierze na opiniotwórczych środowiskach

¹¹⁴ A. Skolimowska (red.), op. cit., s. 11-12.

¹¹⁵ Pan Chengxin, „Problematising ‘constructive engagement’ in EU China policy”, w: R. Vogt (red.), *Europe and China. Strategic Partners or Rivals*, Hong Kong University Press, Hong Kong 2012, s. 37-58.

¹¹⁶ C.M. Brugier, „The EU’s trade strategy towards China: lessons for an effective turn”, *Asia Europe Journal* 2017, t. 15, s. 199-212.

medialnych i dziennikarskich, jak również ośrodkach akademickich i analitycznych. Warto nadmienić, że tylko w ciągu ostatniej dekady Chiny zainwestowały prawie 3 mld euro w europejskie przedsiębiorstwa medialne. Tylko niektóre państwa członkowskie UE mają wdrożone mechanizmy monitorowania zagranicznych inwestycji w mediach¹¹⁷. Szczególną rolę w upowszechnianiu korzystnej dla Pekinu narracji odgrywają Instytuty Konfucjusza, których w Europie jest około dwustu. Ich obecność pozwala pośrednio kształtować programy nauczania akademickiego pod kątem budowania pożądanego wizerunku Chin.

Innym wyzwaniem w tym kontekście pozostaje także rozbijanie spójności europejskiej przez Chiny. Przykładem jest bazowanie na porozumieniach osiągniętych w wymiarze dwustronnym czy tworzenie alternatywnych formatów współpracy, tj. 17 + 1 (16 + 1, po opuszczeniu formatu przez Litwę na początku 2021 r.). Wiele państw członkowskich UE liczy, że dzięki wsparciu Chin szybciej osiągną zakładane cele niż w ramach tego, co zapewnia im Bruksela. Żadne jednak państwo w Europie nie jest w stanie być samodzielnym partnerem dla Chin – zbyt widoczna jest tu duża różnica potencjałów. Unia Europejska powinna odpowiedzieć na działania Chin zmierzające do wywoływania podziałów wewnątrz niej. Brak spójnej, opartej na wartościach polityki zagranicznej osłabia pozycję całej UE i jej państw członkowskich, a w rezultacie utrudnia negocjowanie z Chinami na równych warunkach.

European Union's policy towards China: Priorities, values and challenges

This article presents the results of an analysis of the relationship between the European Union and China. It emphasizes that a 'systemic rivalry' is emerging as the overriding paradigm in the EU's foreign policy towards China, which should be understood as a confrontation of two different types of global governance: one based on Western democratic and liberal values, and the other on specific norms of the Chinese civilization. The article also identifies the main axes of the dispute around the EU-China Comprehensive Agreement on Investment, EU's defence measures against unfair trade practices from third countries, and the emphasis on the principle of reciprocity. On the basis of these issues, two auxiliary hypotheses are adopted. According to the first one, Brussels has limited, but still effective defence instruments against unfair trade practices by China. The second underlines that Europe and China compete and cooperate with each other at the same time. Research results show

¹¹⁷ „EU-China relations – towards a fair and reciprocal partnership”, *EPP Group in the European Parliament*, 10.03.2021, <https://www.eppgroup.eu/newsroom/publications/eu-china-relations-towards-a-fair-and-reciprocal-partnership> (dostęp: 30.01.2022).

that, in the sphere of competition, the EU is stepping up its strategic engagement in the Indo-Pacific and promoting all dimensions of digital, transport and people to people connectivity with regional partners, in many ways as a response to China's Belt and Road Initiative. In the sphere of cooperation, the EU and China have long been working together on climate change and clean energy. However, their bilateral relations are limited by a disagreement over values which are fundamental for both sides and therefore difficult to be easily negotiated.

Keywords: European Union, China, systemic rivalry, Belt and Road initiative, Indo-Pacific region

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Chiny, rywal systemowy, inicjatywa Pasa i Drogi, region Indo-Pacyfiku