



■ Chiny w Europie Środkowo-Wschodniej: dyskusja po szczycie 17+1

Tomasz Morozowski

Jednym z elementów globalnej ekspansji Chińskiej Republiki Ludowej jest format 17+1, inaczej China-CEEC (*Cooperation between China and Central and Eastern European Countries*). Jest to zainicjowana przez Chiny w 2012 r. platforma współpracy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, przede wszystkim na polu infrastruktury. Założona jako 16+1, została przemianowana na 17+1 po dołączeniu Grecji w 2019 r. i obecnie obejmuje 12 państw członkowskich UE (Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry) oraz Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Macedonię i Serbię.

Zorganizowany 9 lutego 2021 r. szczyt 17+1 pokazał, że dla Pekinu inicjatywa ta ma wciąż duże znaczenie strategiczne. Po stronie partnerów europejskich można było natomiast zauważyć spadek zainteresowania i zaangażowania. Jest to konsekwencja narastającego od pewnego czasu rozczarowania efektami funkcjonowania formatu. Zresztą zaangażowanie państw europejskich we współpracę z Chinami w ramach 17+1 wciąż budzi kontrowersje i obawy o rozbijanie jedności Unii Europejskiej. Negatywny bilans lutowego szczytu i niepewna przyszłość samej inicjatywy otworzyły możliwość rewizji jej postrzegania przez państwa członkowskie UE – zarówno te zaangażowane, jak i nieobecne w 17+1. Zmiana oceny tej inicjatywy może także dotyczyć instytucji unijnych. Jej celem powinno być określenie sposobu wykorzystania potencjału 17+1 na rzecz spójnej polityki całej UE wobec Chin.

Redakcja:

Karol Janoś

(redaktor naczelny)

Agata Kałabunowska

Piotr Kubiak

Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 2(457)/2021

02.03.2021

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:

NEWSLETTER IZ

FACEBOOK

SCRIBD

LINKEDIN

TWITTER

Fiasko szczytu

Zaplanowany na kwiecień 2020 r. ósmy szczyt formatu 17+1, przełożony ze względu na pandemię COVID-19, odbył się 9 lutego 2021 r. w formie wideokonferencji. Po raz pierwszy w historii tej inicjatywy obradom przewodniczył prezydent Chin Xi Jinping, a nie – jak było dotychczas – premier Li Keqiang. Podwyższenie rangi spotkania przez stronę chińską nie spotkało się z równorzędną reakcją partnerów europejskich – wręcz przeciwnie, aż sześciu z nich, czyli Bułgarię, Estonię, Litwę, Łotwę, Rumunię i Słowenię, reprezentowali ministrowie. Oprócz Xi Jinpinga, w szczycie wzięło udział tylko pięciu przywódców państw, w tym prezydent RP Andrzej Duda.

Obniżenie przez państwa europejskie rangi wysłanych na szczyt przedstawicieli zostało przez stronę chińską odebrane bardzo negatywnie, zwłaszcza że Pekin przed szczytem usilnie zabiegał o udział przywódców wszystkich 17 państw. Służyło temu np. podpisanie z Polską umowy gwarantującej zwiększenie przez Chiny importu żywności. Ponieważ „utrata twarzy”, szczególnie na tak wysokim poziomie politycznym, ma w kulturze Chin ogromne znaczenie, szczyt został w przekazie chińskich władz i mediów państwowych przedstawiony jako sukces. Mówiono więc o budowie nowego konsensusu oraz nadaniu nowego impulsu dla współpracy Chin i państw Europy Środkowo-Wschodniej. Widać zatem, że władze ChRL nie rezygnują ze starań na rzecz podtrzymywania pozytywnego wizerunku 17+1 jako symbolu ich partnerskiej współpracy z państwami regionu.

Obietnice złożone podczas szczytu przez Xi Jinpinga, dotyczące importu w ciągu 5 lat towarów o wartości 170 mld dol. z Europy Środkowo-Wschodniej do Chin (w tym zwiększenie importu produktów rolno-spożywczych) oraz współpracy w zakresie dystrybucji szczepionek przeciwko COVID-19, nie zmieniły negatywnego bilansu spotkania. Należy podkreślić, że nie zakończyło się ono podpisaniem skonkretyzowanych „wytycznych”, tradycyjnie publikowanych w poprzednich latach. Przyjęto jedynie ogólny „plan działania” i nie uzgodniono daty kolejnego szczytu. Pojawiły się komentarze, w których przewidywano dalszą utratę znaczenia samego formatu 17+1, rzadszą, bo dwuletnią, częstotliwość organizowania szczytów, a nawet wystąpienie niektórych z państw europejskich z inicjatywy.

Można zatem stwierdzić, że ostatni szczyt 17+1 ujawnił kulminację narastających od wielu lat wątpliwości i sceptycyzmu po stronie europejskich uczestników formatu, w szczególności państw członkowskich UE. Dotychczasowe rezultaty współpracy w ramach 17+1 znacznie odbiegają od oczekiwań państw europejskich. Przed wszystkim nie odnotowano wyraźnego wzrostu chińskich inwestycji ani poprawy relacji handlowych, które nadal charakteryzuje znaczący deficyt po stronie państw europejskich. Postępy można było natomiast odnotować na poziomie kontaktów społecznych (*people to people*) w regionie, gdzie Chiny znacznie zwiększyły swoją aktywność poprzez mniejsze, sektorowe inicjatywy.

(Nie)uzasadnione obawy

Format 17+1 budzi kontrowersje zarówno wśród zachodnich państw członkowskich UE, jak i instytucji unijnych. Zaangażowanie 12 państw członkowskich UE w sformalizowaną platformę współpracy z Chinami jest odczytywane jako przeszkoda na drodze do formułowania spójnej europejskiej strategii wobec Pekinu lub wręcz czynnik erozji projektu europejskiego. Można wskazać przykłady potwierdzające takie obawy: poparcie Chorwacji, Grecji i Węgier dla stanowiska Chin w kontekście sporu na Morzu Południowochińskim w 2016 r., blokada oświadczenia UE na temat sytuacji praw człowieka w Chinach przez Grecję w 2017 r. Warto też odnotować bliską ostatnio współpracę Węgier z Chinami w zakresie zwalczania pandemii i towarzyszącą jej narrację władz w Budapeszcie, z jednej strony podkreślających skuteczność i gotowość do pomocy chińskiego sojusznika, zaś z drugiej – formułujących krytykę wobec działań UE, szczególnie powolnego tempa organizacji szczepień. Węgry były pierwszym państwem członkowskim UE, które zatwierdziło i przyjęło chińskie szczepionki firmy *Sinopharm*. Jej dostawy dotarły także do Serbii, drugiego obok Węgier państwa formatu 17+1, najbardziej przyjaźnie nastawionego do Chin. W odniesieniu do państw bałkańskich, uczestniczących w formacie, również pojawiają się obawy o eskalację wpływów Chin. Podkreśla się, że w tym przypadku chodzi o zastopowanie unijnych aspiracji państw bałkańskich, czyli podważenie Procesu Berlińskiego, mającego w dłuższej perspektywie prowadzić do ich integracji ze wspólnotą.

W dokumencie strategicznym dotyczącym polityki wobec Chin z marca 2019 r. ([EU-China – A strategic outlook](#)) Komisja Europejska podkreśliła, że zarówno bilateralne, jak i regionalne formaty współpracy państw członkowskich z ChRL muszą być zgodne z prawem, zasadami i polityką UE, a ich efekty powinny przynosić korzyści całej wspólnotie. Również Parlament Europejski w dokumencie ze stycznia 2019 r. ([State of play of EU-China relations](#)) postulował, aby zaangażowanie państw członkowskich UE w 16+1 (wówczas jeszcze bez Grecji) nie utrudniło UE „mówienia jednym głosem” w relacjach z Chinami oraz przestrzegał przed politycznym wpływem wywieranym przez Pekin poprzez strategiczne projekty infrastrukturalne.

Sceptycyzm wobec 17+1 jest widoczny zwłaszcza w Niemczech. Związek Niemieckiego Przemysłu (BDI) ostrzegał w 2019 r. ([Grundsatzpapier China – Partner und systemischer Wettbewerber](#)) przed „podziałem UE” przez formaty takie jak 16+1. Aspekt „podkopywania” polityki europejskiej przez zaangażowanie państw Europy Środkowo-Wschodniej w 17+1 poruszany był także w debatach parlamentarnych i w zapytaniach poselskich do rządu federalnego. W przekazie medialnym inicjatywa zyskała wręcz miano „konia trojańskiego” Chin w Europie ([„Die Welt” 16.02.2021](#)) oraz narzędzia realizowania przez Pekin strategii „dziel i rządź” ([Deutsche Welle 7.07.2018](#)). Dominacja tego typu opinii nad bardziej wyważonymi analizami (np. [Bundesakademie für Sicherheitspolitik](#), [Bundeszentrale für politische Bildung](#), [„Tagesspiegel” 15.09.2019](#)), wskazującymi z jednej strony na ryzyka, ale z drugiej – na rzeczywisty stan relacji państw Europy Środkowo-Wschodniej z Chinami, które dalekie są od głębokiego i bezwarunkowego uzależnienia, przyczyniła się do pogorszenia atmosfery wokół 17+1 i obniżenia zaufania na linii Niemcy-państwa członkowskie formatu.

U podstaw napięć leży przede wszystkim niska wiarygodność argumentów o niebezpiecznym uzależnieniu się gospodarczym i politycznym państw Europy Środkowo-Wschodniej od Chin w wyniku współpracy w ramach 17+1. Kluczowymi partnerami tych państw w handlu zagranicznym pozostają Stany Zjednoczone i inne państwa członkowskie UE, zaś poziom inwestycji z ChRL w tym regionie Europy pozostaje niski w porównaniu z Europą Zachodnią oraz Północną. Według danych instytutu MERICS, wartość chińskich inwestycji w latach 2000-2019 wyniosła: 2,4 mld euro na Węgrzech, 1,4 mld euro w Polsce, 1,2 mld euro w Rumunii, 1 mld euro w Czechach i 0,4 mld euro w Bułgarii. Dla porównania: 50,3 mld euro w Wielkiej Brytanii, 22,7 mld euro w Niemczech, 15,9 mld euro we Włoszech, 14,4 mld euro we Francji i 12 mld euro w Finlandii (*Chinese FDI in Europe: 2019 update*).

Choć wśród uczestników formatu 17+1 znajdują się państwa wykorzystujące swoje relacje z Chinami jako argument w sporach z UE (Węgry, Serbia), to jednak nie ma podstaw do traktowania całej grupy jako bloku politycznych sojuszników Chin, podatnych na zabiegi mające na celu odciąganie ich od UE lub wręcz celowo podważających sens działania wspólnotowego. Warto podkreślić, że w publikowanych po poprzednich szczytach 16/17+1 „wytycznych” znajdowały się zapisy uwzględniające rolę UE i konieczność przestrzegania unijnych standardów przy realizacji projektów.

Ponadto, analizując w szerszym kontekście nastawienie państw członkowskich UE, zaangażowanych w format 17+1, można dostrzec wzrost ich asertywności w ostatnich latach, związany z zaostrzeniem sporu na linii Waszyngton-Pekin. Przykładem może być obszar nowych technologii i cyfryzacji, gdzie Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia i Słowenia podpisały z USA memoranda dotyczące dostępu inwestorów z Chin do rozbudowy sieci 5G. Kilka państw regionu poparło również amerykańską inicjatywę *Clean Network*. Biorąc pod uwagę zapowiadaną przez Josepha Bidena „ekstremalną konkurencję” (*„Financial Times” 7.02.2021*) z Chinami i znaczenie sojuszu z USA dla większości państw Europy Środkowo-Wschodniej, nie wydaje się prawdopodobne, aby państwa te postawiły w swojej polityce zagranicznej w najbliższej przyszłości na „kartę chińską”. Można spodziewać się raczej dalszego udziału w inicjatywie 17+1, być może na obniżonym poziomie, jedynie w celu podtrzymania kanału dialogu z Chinami i uniknięcia oficjalnego wyjścia z formatu, które z pewnością spotkałoby się z ostrą reakcją Pekinu.

Projekt 27+1 zamiast 17+1?

Formułowane w Niemczech czy we Francji zarzuty wobec 17+1 mogą budzić zdziwienie zwłaszcza w kontekście negocjacji porozumienia inwestycyjnego UE-Chiny (*Comprehensive Agreement on Investment, CAI*), sfinalizowanych pod koniec grudnia 2020 r. przede wszystkim w wyniku starań tych dwóch państw. Nacisk na szybkie zakończenie rozmów ze strony Niemiec, sprawujących wówczas prezydencję w Radzie UE, zaskoczył inne państwa członkowskie. Kontrowersje wzbudziła również sama treść zawartego porozumienia w sprawie CAI. Jak skomentował to minister spraw zagranicznych Litwy Gabrielius Landsbergis, tego typu działania mogą „przekonać innych do pozostania w 17+1”; podkreślił jednocześnie, że państwa takie,

jak Litwa są zainteresowane koordynacją polityki wobec Chin w formacie 27+1 ([Politico 12.02.2021](#)). Taka koordynacja byłaby możliwa po zidentyfikowaniu wspólnych dla wszystkich państw UE zarówno sprzeczności interesów w relacjach z Chinami, jak i ich zbieżności.

Pomimo istnienia od 2012 r. formatu 17+1, to biorące w nim udział państwa unijne cały czas napotykają w relacjach z Chinami te same wyzwania, co Niemcy, Francja i inne państwa członkowskie UE. Oprócz utrzymującego się deficytu w handlu z ChRL i ograniczeń w dostępie do rynku chińskiego, problematyczne są inwestycje realizowane przez przedsiębiorstwa kontrolowane przez Komunistyczną Partię Chin, szczególnie we wrażliwych sektorach gospodarki, kluczowych dla bezpieczeństwa państwa. W ostatnim czasie właśnie ze względów bezpieczeństwa Estonia wstrzymała projekt budowy podwodnego tunelu łączącego Tallin z Helsinkami z udziałem chińskich firm państwowych. Z kolei władze Rumunii zdecydowały się na rewizję umowy z państwową firmą *China General Nuclear*, dotyczącej budowy dwóch reaktorów jądrowych. W Chorwacji wstrzymano chińską inwestycję portową w Rijece. Także władze greckie zablokowały próbę przejęcia 49% udziałów operatora sieci elektrycznej HEDNO (*Hellenic Electricity Distribution Network Operator*) przez chińską państwową firmę SGCC (*State Grid Corporation of China*).

Innym wspólnym wyzwaniem dla wszystkich państw UE w relacjach z Pekinem są chińskie działania określane ogólnie jako *sharp power*. Można zaliczyć do nich np. aktywność propagandową tzw. *wolf warriors* i mediów państwowych, dyplomację maseczkowo-szczepionkową, rozwijanie sieci kontaktów poprzez media społecznościowe, pracę chińskich think tanków w Europie oraz działalność wywiadowczą i szpiegowską. Elementy te składają się na koordynowaną przez KPCh strategię budowania narracji zgodnej z interesem Pekinu oraz kształtowania pozytywnego wizerunku Chin w Europie i na świecie. Chodzi także o pozyskiwanie sojuszników w systemowej rywalizacji z USA. Włączenie państw Europy Środkowo-Wschodniej w proces reakcji UE na to wyzwanie jest tym bardziej konieczne, że taka polityka Chin przynosi negatywne dla całej wspólnoty efekty, najczęściej dostrzegalne właśnie w państwach tego regionu.

Analizując potencjalne elementy płaszczyzny 27+1, należy także podkreślić, że nie wszystkie inwestycje chińskie stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa lub niosą ryzyko pułapki zadłużeniowej. Projekty w zakresie rozbudowy infrastruktury w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, realizowane zgodnie z europejskimi standardami środowiskowymi i dotyczącymi transparentności, leżą w interesie całej UE. Jednocześnie powinna ona dalej rozwijać konkurencyjną ofertę na tym polu, skierowaną do państw formatu 17+1.

Konkluzje

Podtrzymywanie negatywnej narracji wysuwającej na pierwszy plan zagrożenia płynące z formatu 17+1 dla UE wydaje się dziś kontrproduktywne i jest wyrazem braku orientacji w funkcjonowaniu formatu i zmieniającym się nastawieniu uczestniczących w nim państw. Fiasko lutowego szczytu 17+1 oraz brak efektów

rozwoju multilateralnej współpracy w ramach inicjatywy (nazywanej często zbiorem 17 partnerstw bilateralnych) otwierają możliwość zmiany jej postrzegania przez instytucje i państwa członkowskie UE – zarówno te zaangażowane, jak i nieobecne w 17+1. Celem takiej operacji powinna być możliwość wykorzystania aktualnego potencjału 17+1 na rzecz kształtowania spójnej i efektywnej polityki wobec ChRL na poziomie 27+1, leżącej w interesie wszystkich państw członkowskich UE.

Zgodnie ze strategią zaproponowaną przez KE w marcu 2019 r., UE przyjęła kilkutorowe działanie wobec Chin. Podstawą takiego podejścia jest chęć rozdzielania współpracy gospodarczej od rozbieżności np. na polu praw człowieka. Również w ocenie Niemiec niezbędne jest podtrzymywanie dialogu z Chinami pomimo systemowej rywalizacji. Przypisanie 12 państwom UE zaangażowanym w 17+1 funkcji unijnych „interesariuszy” umożliwiłoby wykorzystanie ich doświadczenia i otwartych kanałów dialogu w relacjach z Chinami do pragmatycznej, selektywnej współpracy i stworzenie w ramach formatu spójnego frontu przedstawicieli stanowiska całej UE. Dołączenie do niego również państw bałkańskich wymagałoby od UE odbudowania zaufania i chęci współpracy, nadwerężonych przez ostatnie niepowodzenia Procesu Berlińskiego.

Przekucie formatu 17+1 w element budujący spójną politykę unijną wobec Chin ograniczyłoby ryzyko urzeczywistnienia się obaw dotyczących chińskiej polityki „dzielenia i rządzenia” w regionie Europy Środkowo-Wschodniej. Jednocześnie wzmocniłoby to europejski potencjał rozwiązywania problemów w relacjach z ChRL, związanych np. z aktywnością chińskich firm kontrolowanych przez państwo, brakiem transparentności chińskich projektów i niespełnianiem standardów środowiskowych, rywalizacją na polu cyfryzacji, działaniami *sharp power* czy dążeniem do zrównoważenia relacji handlowych.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tomasz Morozowski – politolog, analityk Instytutu Zachodniego. Obszary badawcze: niemiecka polityka zagraniczna, globalna rola Niemiec, Niemcy-Chiny-UE, Niemcy i partnerzy globalni – mocarstwa modelujące, cyfryzacja i innowacje w gospodarce niemieckiej.