



Chiny wobec kryzysu inicjatywy 17+1

Marcin Przychodniak

9 lutego zakończył się szczyt przywódców państw formatu 17+1, przełożony z 2020 r. Władze ChRL obwiniają USA o obecny kryzys inicjatywy, ale w rzeczywistości wynika on z braku znaczących propozycji strony chińskiej wobec państw 17+1. Chiny nie zrezygnują z wielostronnego wymiaru współpracy w ramach 17+1, ale skoncentrują się na bliższej kooperacji z wybranymi partnerami, np. Węgrami i Serbią. Promowanie przez Polskę interesów transatlantyckich oraz asertywnego podejścia UE do ChRL pogłębi różnice w relacjach polsko-chińskich. Może to prowadzić do rozważenia przez Polskę opuszczenia inicjatywy.

Inicjatywa 17+1, która powstała w 2012 r. (najpierw jako 16+1; w 2019 r. dołączyła Grecja), jest narzędziem służącym m.in. do wzmocnienia wizerunku Chin jako ważnego aktora w Europie Środkowej, zapewnienia ich regularnego kontaktu z państwami regionu i ograniczania w nim wpływów USA. Przedsięwzięcie miało jednak [słabe podstawy rozwoju](#), przede wszystkim ze względu na brak korzystnej oferty ChRL. Poza zwiększeniem możliwości promocji w Chinach firm i produktów z państw Europy Środkowej, pod względem gospodarczym inicjatywa nie była atrakcyjna dla większości uczestników. Choć ChRL starała się dostosować swoją politykę do poszczególnych partnerów, działania te były w większości nieskuteczne, a nawet na skutek autorytatywności postrzegane negatywnie np. w państwach bałtyckich przez odniesienie do historycznych relacji w ramach ZSRR. Obecny okres jest dla formatu przełomowy, co wynika z nałożenia się dwóch czynników. Po pierwsze, większość uczestników 17+1 będących członkami UE ma silne poczucie braku gospodarczych korzyści z zaangażowania we współpracę. Po drugie, zmieniła się ich polityka wobec ChRL z powodu percepcji zagrożeń wynikających z jej napiętych stosunków z USA oraz w wyniku polityki „systemowej rywalizacji” realizowanej przez UE wobec Chin. W 2020 r. procesy te pogłębiły się [ze względu na agresywną politykę Chin wobec Unii podczas pandemii COVID-19](#). Szczyt przywódców 17+1, zaplanowany na kwiecień ub.r., został przełożony ze względu na pandemię i odbył się 9 lutego w formie wideokonferencji. Ustalenie terminu spotkania niedługo po inauguracji prezydenta Joe

Bidena wskazuje na chęć uprzedzenia przez ChRL rozwoju kontaktów państw 17+1 z nową amerykańską administracją.

Wyzwania dla ChRL. Większość uczestników 17+1 (głównie członków UE) nie jest zadowolona z efektów udziału w chińskiej inicjatywie, m.in. z powodu niewielu chińskich inwestycji czy rosnącego deficytu w handlu z ChRL. Ich negatywne podejście do Chin ma zróżnicowany charakter. Przejawia się głównie w odniesieniu do zagrożeń związanych z udziałem chińskich firm w budowie sieci 5G i innej infrastruktury krytycznej, oraz nieakceptowaniu działań naruszających prawa człowieka i prawo międzynarodowe, np. w [Hongkongu](#), Sinciangu czy wobec [Tajwanu](#). W kontekście infrastruktury Rumunia np. zablokowała chińską inwestycję w elektrownię jądrową w Cernavodzie, a także planuje zakazać chińskim firmom udziału w przetargach infrastrukturalnych ze względu na brak podobnego dostępu do rynku chińskiego dla firm unijnych. Rząd grecki natomiast nie zgodził się na udział chińskich firm w przetargu na zakup jednego z operatorów sieci energetycznej. Polska, Rumunia i Słowacja pracują nad przepisami (lub przyjęty deklaracje), które w praktyce zakazą firmom chińskim udziału w budowie sieci 5G. Niektóre rządy podnoszą też kwestie praw człowieka i wolności słowa, np. sześć państw podpisało oświadczenie krytykujące [skazanie w ChRL niezależnej dziennikarki](#) informującej o kulisach wybuchu pandemii COVID-19. Niektóre państwa (np. Litwa i Estonia) poważnie zastanawiają się nawet nad opuszczeniem inicjatywy. Mimo niezadowolenia z efektów inni członkowie UE podtrzymują obecność w 17+1, traktując ją jako kanał komunikacji politycznej z ChRL, a także instrument

BIULETYN PISM

zwiększania rozpoznawalności swoich produktów w Chinach.

Chiny za działania skierowane przeciwko nim obarczają winą administrację Donalda Trumpa, która miała np. radzić premierowi Albanii wyjście z 17+1. Uważają, że większości państw europejskich zaangażowanych w inicjatywę trudno jest odrzucić amerykańskie sugestie dot. polityki chińskiej ze względu na wagę sojuszu ze USA – kluczowego dla powstrzymania Rosji czy stabilizacji sytuacji na Morzu Śródziemnym. Polityka członków 17+1 wobec tej inicjatywy zależy również od wewnętrznych procesów politycznych. Dotyczy to [Czech \(m.in. w kontekście wzmocnienia relacji z Tajwanem\)](#) czy Grecji, gdzie zmiana rządu w 2019 r. przyniosła bardziej asertywną politykę wobec Chin. ChRL stara się prezentować jednolite stanowisko wobec tych państw i traktować je jako potencjalnych partnerów, nadmiernie jednak skoncentrowanych na USA, co nie zmieni się za prezydentury Joe Bidena. W ocenie Chin będą one (zwłaszcza członkowie UE) wspierać ścisłą współpracę Unii z USA w sporze z ChRL.

Szanse dla ChRL. Jedynie kilka państw podkreśla pozytywne skutki współpracy z Chinami w ramach 17+1. Są to przede wszystkim [Węgry](#), które w optyce chińskiej zajęły pozycję lidera inicjatywy, zastępując Polskę, a także Serbia i Macedonia Północna. Kooperacja ChRL z tymi państwami nie dotyczy tylko gospodarki, ale też m.in. edukacji czy ochrony zdrowia. Stąd m.in. zgoda rządu Węgier na powstanie filii uniwersytetu Fudan w Budapeszcie (do 2024 r.) czy zakup przez wszystkie trzy państwa chińskich szczepionek przeciwko COVID-19. Państwa te decydują się na współpracę z Chinami nie tylko ze względu na jej znaczenie gospodarcze, ale także jako element dywersyfikacji kierunków polityki zagranicznej. Dla ChRL najistotniejsze jest poparcie jej retoryki dotyczącej sytuacji międzynarodowej, w tym stosunków z UE czy rywalizacji z USA. Wola współpracy trzech państw z ChRL przedstawiana jest też jako potwierdzenie jej wpływów w regionie, choć głównie jest to nakierowane na efekt wizerunkowy.

Wnioski i perspektywy. W 2021 r. znaczenie inicjatywy 17+1 w polityce zagranicznej ChRL będzie maleć. Wynika to nie tylko ze zmian w postrzeganiu formatu przez jego europejskich uczestników, ale też ze skupienia się ChRL na jej rynku wewnętrznym czy zmniejszenia finansowania chińskich inwestycji zagranicznych, np. w ramach Pasa i Szlaku. Trend ten wzmocnią [skutki pandemii COVID-19 w Chinach](#).

Bliskie relacje z Węgrami i Serbią pozwolą Chinom podkreślać korzyści z wielostronnej współpracy w ramach 17+1, podając jako przykład realizację połączenia

kolejowego Belgrad–Budapeszt. W praktyce współpraca wielostronna jest fikcją, a sednem inicjatywy – relacje dwustronne Chin z wybranymi partnerami. Format 17+1 będzie w jeszcze większym stopniu niż dotychczas skupiał się na zagadnieniach ważnych dla retoryki władz ChRL. W 2021 r. będą to kwestie zdrowotne z naciskiem na kluczową rolę Chin w walce z pandemią, a także jako dostawcy szczepionek przeciwko COVID-19. Nadal ważne będzie rozwijanie inwestycji infrastrukturalnych (również w sferze cyfrowej), uzależnione jednak m.in. od stosowania przez członków 17+1 [mechanizmów ochrony inwestycji](#). Istotna będzie także próba poprawy wizerunku ChRL w regionie poprzez wzmocnienie współpracy w dziedzinie ochrony środowiska. Chiny zaproponowały, aby 2021 r. nazywać rokiem „Zielonej współpracy Chin – Europa Środkowa”, co kontrastuje jednak z inwestycjami chińskimi w elektrownie węglowe, [m.in. na Bałkanach](#). Współpraca w kluczowych dla Chin dziedzinach będzie kontynuowana głównie w relacjach dwustronnych z wybranymi partnerami, m.in. Węgrami, Serbią i Macedonią Północną. Wobec innych uczestników 17+1 Chiny będą się starały rozwijać stosunki dwustronne w mniej kontrowersyjnych obszarach: kultury, nauki czy turystyki. Ważny będzie również sport, zwłaszcza w kontekście promocji zimowych igrzysk olimpijskich w Pekinie w 2022 r.

Zakończenie negocjacji [umowy inwestycyjnej z UE \(CAI\)](#) w grudniu 2020 r. było dla Chin dużym sukcesem politycznym, a szybka ratyfikacja umowy jest ich priorytetem. Z uwagi na negatywne nastroje wobec CAI w Parlamencie Europejskim, który musi zaakceptować umowę, Chiny nie chcą pogarszać relacji z Unią. Nie będą więc wzmocniać inicjatywy 17+1, odbieranej przez KE, Niemcy i Francję jako podważająca politykę UE wobec ChRL. Także eksperci chińscy doradzają władzom ChRL wstrzymanie rozwoju regionalnych projektów współpracy z państwami europejskimi na rzecz wzmocnienia stosunków z całą UE.

Dla Polski korzystne jest zachowanie wpływu na podejmowane w 17+1 decyzje i publikowane dokumenty, jednak przy zachowaniu ostrożności wobec chińskich propozycji, zwłaszcza w kwestiach cyfrowych czy zdrowotnych. Inicjatywa nadal może też zwiększać rozpoznawalność Polski w Chinach. W relacjach polsko-chińskich i opiniach o 17+1 narastać będą jednak rozbieżności, zwłaszcza wobec „systemowej rywalizacji” UE–Chiny i polityki transatlantyckiej, popieranej przez Polskę, a sprzecznej z interesami ChRL. W przypadku pogłębienia się tego procesu Polska może rozważyć nawet opuszczenie 17+1.