



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 89 (1837), 4 lipca 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Znaczenie organizacji międzynarodowych w polityce ChRL

Marcin Przychodniak

Chiny traktują zaangażowanie w organizacjach międzynarodowych pragmatycznie – jako wsparcie rozwoju gospodarczego i polityki zagranicznej, ale także jako narzędzie zmieniania porządku światowego. Zwiększają wkład finansowy i aktywność m.in. w ONZ, próbują ożywić mniej znane instytucje oraz inicjować nowe. Skutecznie promują swoich kandydatów na stanowiska kierownicze. Negatywne podejście administracji USA do dyplomacji wielostronnej ułatwia ChRL promowanie swoich inicjatyw. UE powinna z rozważą podchodzić do ich wspierania, oceniając każdą pod kątem poszanowania unijnych standardów.

Chiny w organizacjach międzynarodowych. Uczestnictwo w organizacjach międzynarodowych zajmuje ważne miejsce w polityce ChRL od 1971 r., kiedy stała się członkiem ONZ, zastępując Republikę Chin. Od tego czasu państwo to dołączyło m.in. do Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW), Banku Światowego (BS) i Światowej Organizacji Handlu (WTO). Od przejęcia władzy przez przewodniczącego Xi Jinpinga w 2013 r. aktywność Chin w organizacjach międzynarodowych rośnie. Przede wszystkim zwiększają wkłady finansowe (stając się m.in. drugim płatnikiem składek do ONZ, trzecim do WTO), podwyższają kapitał członkowski i wagę głosów w MFW. Aktywnie uczestniczą w debacie nt. reformy WTO i coraz częściej wykorzystują prawo weta w Radzie Bezpieczeństwa ONZ (w sumie 13 razy, ale w latach 2011–2019 siedem – wszystkie wspólnie z Rosją). ChRL zwiększyła też liczbę żołnierzy w misjach pokojowych ONZ.

Wyrazem znaczenia tego typu gremiów w polityce Chin są również próby zdynamizowania działalności różnych organizacji regionalnych. Dotyczy to m.in. Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SzOW) czy Konferencji nt. Interakcji i Budowy Środków Zaufania w Azji (CICA). Świadczą o tym ubiegłoroczny szczyt SzOW w Qingdao, który Chiny starały się wypromować jako alternatywę dla G7, oraz wysoka ranga spotkania CICA w Szanghaju w 2014 r. z udziałem m.in. Władimira Putina. Wówczas Xi sugerował m.in. budowę azjatyckiej architektury bezpieczeństwa.

Jednocześnie Chiny tworzą nowe instytucje jako przeciwwagę dla organizacji współtworzonych przez USA i inne najbardziej uprzemysłowione państwa. W 2014 r. zainicjowały powstanie Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (AIIB) finansującego projekty w Azji, którego członkami założycielami zostało wiele państw UE i Azji Południowo-Wschodniej. W 2015 r. Chiny były także inicjatorem powstania Nowego Banku Rozwoju w ramach BRICS.

Rola organizacji w polityce Chin. Chiny uważają, że kształt i zasady funkcjonowania takich organizacji jak ONZ, BS, WTO czy MFW są elementem ładu międzynarodowego, który sprzyja USA i innym państwom zachodnim. Podkreślają, że są tam niedostatecznie reprezentowane, m.in. z powodu zbyt małej wagi głosów w stosunku do potencjału. Uważają też, że obowiązujące tam zasady (np. uzależnienie dostępu do pomocy finansowej od spełnienia warunków politycznych) ograniczają rozwój ChRL, stanowiąc barierę w realizacji kluczowych dla Xi tzw. celów stuletnich (do 2021 r. podwojenia wartości PKB per capita z 2010 r., a do 2049 r. osiągnięcia poziomu państwa rozwiniętego).

Chiny wykorzystują aktywność w organizacjach wielostronnych do pozyskiwania sojuszników dla realizacji celów polityki zagranicznej. Promują współpracę wielostronną opartą na poszanowaniu odmienności państw i nienarzucaniu im rozwiązań politycznych, co ma być przeciwwagą do podejścia USA. Działania te mają wspomagać rozwój gospodarczy ChRL, ale także upowszechniać jej stanowisko np. w sprawie regulacji Internetu. Dzięki wsparciu innych państw (np. Rosji, niektórych państw afrykańskich i z Azji Południowo-Wschodniej) i aktywności (głównie w ONZ i WTO) Chinom łatwiej unikać konsekwencji stosowania kontrowersyjnych praktyk (takich jak subsydiowanie przedsiębiorstw), co jest widoczne m.in. w dyskusji na temat przyszłości WTO. Mogą też neutralizować zarzuty o łamanie praw człowieka, co potwierdzają głosowania w Radzie Praw Człowieka ONZ w Genewie. Przykładowo, w 2017 r. ChRL przeforsowała tam rezolucję, która uzależniała obowiązek przestrzegania przez państwo praw człowieka od poziomu rozwoju gospodarczego („za” głosowały m.in. Indie, Egipt i Arabia Saudyjska).

Szczególnym przykładem wykorzystania przez Chiny członkostwa w organizacjach jest ograniczanie swobody międzynarodowego działania Tajwanu. Powołując się na koncepcję „jednych Chin”, władze chińskie uniemożliwiają mu uzyskanie statusu obserwatora w takich organizacjach jak UNESCO czy WHO, nawet pod nazwą Chińskie Tajpej.

Chińczycy w kierownictwie organizacji międzynarodowych. Obywatele chińscy stoją obecnie na czele Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej – ITU (Zhao Houlin), AIIIB (Jin Liqun), Międzynarodowej Organizacji Lotnictwa Cywilnego – ICAO (Fang Liu), Międzynarodowej Organizacji Standaryzacji (Zhang Xiaogang), Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa – FAO (Qu Dongyu) oraz Organizacji Rozwoju Przemysłu ONZ (Li Yong). Liczba Chińczyków w kierownictwie organizacji międzynarodowych jest porównywalna do liczby obywateli USA na wysokich stanowiskach. Z ChRL pochodzą także zastępca sekretarza generalnego ONZ i szef departamentu ds. gospodarczych i społecznych – UNDESA (Liu Zhenmin) oraz wiceprzewodnicząca Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (Xue Hanqin). Chińczycy zajmują dyrektorskie stanowiska m.in. w Światowej Organizacji Zdrowia, MFW, BŚ, Nowym Banku Rozwoju BRICS i Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej.

Choć funkcjonariuszy międzynarodowych obowiązuje bezstronność, to w praktyce Chińczycy na takich stanowiskach wspierają realizację polityki zagranicznej ChRL. Kierownicza funkcja jest traktowana jako kolejny szczebel w karierze partyjnej, a nominacja oznacza, że dana osoba podlega organom KPCh. Potwierdzają to m.in. deklaracje Wu Hongbo, że jako szef UNDESA (2012–2017) priorytetowo traktował interesy ChRL i np. blokował udział przedstawiciela Światowego Kongresu Ujgurów w konferencji ONZ. Zhao Houlin wielokrotnie wypowiadał się pozytywnie o możliwościach Huawei w zakresie infrastruktury 5G i oskarżał USA o polityczne motywacje działań uderzających w tę firmę. Wkrótce po objęciu przez Fang Liu kierownictwa nad ICAO (w 2015 r.) organizacja zatwierdziła wstępnie nowe szlaki lotnicze nad Cieśniną Tajwańską. Zabiegał o to Urząd Lotnictwa Cywilnego ChRL, a decyzję oprotestował Tajwan obawiający się o bezpieczeństwo i możliwość naruszenia swojej suwerenności. W 2018 r. Chiny – tym razem jednostronnie i bez rozmów ze stroną tajwańską – otworzyły kolejne połączenia w tym regionie.

Utrata zaufania ze strony władz Chin może skończyć się natychmiastowym odwołaniem, co pokazał przykład Meng Hongwei, który łączył stanowiska prezesa Interpolu i wiceministra bezpieczeństwa publicznego ChRL. Podczas pobytu w kraju w 2018 r. został zatrzymany i oskarżony o korupcję oraz nieposłuszeństwo wobec partii. Prawdopodobnym powodem jego uwięzienia i w konsekwencji dymisji z urzędu w Interpolu była nieskuteczność ścigania Ujgurów z wykorzystaniem listów gończych.

Wnioski i perspektywy. Niechęć obecnej administracji USA do dyplomacji wielostronnej (czego wyrazem było wyjście USA z Partnerstwa Transpacyficznego czy UNESCO) powodują, że próżnię w promowaniu tego wymiaru współpracy starają się wypełniać Chiny. Część państw (m.in. Pakistan, Egipt czy Kambodża), które dostrzegają szansę realizacji swoich interesów głównie w dyplomacji wielostronnej, będzie wspierać inicjatywy ChRL.

Zaangażowanie ChRL w organizacjach międzynarodowych będzie rosło, a wraz z nim wpływ Chin na politykę tych instytucji. Wynika to przede wszystkim z faktu, że są one forum rywalizacji z USA, umożliwiającym – przy wsparciu partnerów – skuteczne forsowanie korzystnych dla ChRL rozwiązań. Również sprawa Menga nie zaszkodzi chińskim planom. Chiny nadal będą promować obejmowanie kierowniczych stanowisk przez swoich obywateli i wymagać od nich realizacji interesów państwa.

Większa aktywność Chin w organizacjach jest wyzwaniem dla UE i Polski, zwłaszcza w kontekście przemian ładu światowego, w tym fragmentacji prawa międzynarodowego. Unia Europejska i Polska wspierają dyplomację wielostronną, ale nie podzielają postulatów ChRL dotyczących ochrony praw jednostki czy współpracy z Rosją. To powoduje zaś, że kooperacja z Chinami w organizacjach międzynarodowych powinna być rozpatrywana z ostrożnością, a wsparcie poszczególnych inicjatyw rozważane indywidualnie, pod kątem skutków dla instytucji wielostronnych i zasad wynikających z prawa międzynarodowego.