

ARTYKUŁY



Tomasz Kamieński

MIEJSCE CHIN W POLITYCE BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ

■ Postępy procesu integracji europejskiej oraz zasadnicze zmiany, jakie nastąpiły w świecie w ostatnich kilkunastu latach sprawiły, że Unia stała się, trochę mimochodem, bardzo ważnym graczem na scenie światowej. Tym samym stanęła przed koniecznością określenia swoich interesów na arenie globalnej oraz polityki wobec innych liczących się graczy, już nie tylko w kontekście ekonomicznym, ale i politycznym. Jednym z nich są oczywiście Chiny.

I właśnie omówienie polityki Unii Europejskiej wobec Chin jest zasadniczym celem niniejszego artykułu. Z uwagi na wieloaspektowość tematu, wymagającego znacznie szerszego opracowania, skoncentrowałem się wyłącznie na polityce bezpieczeństwa i to też w dość wąskim pojęciu tego terminu. Abstrahuję więc w pracy od tak ważnych we wzajemnych relacjach tematów jak polityka energetyczna, walka z terroryzmem czy kontrola ruchów migracyjnych. Wszystkie te obszary wiążą się z polityką bezpieczeństwa, jednak ich przedstawienie wymagałoby oddzielnej analizy.

W artykule stawiam następujące pytania badawcze:

- Jakie czynniki wpływają na wzrost roli Chin w polityce unijnej?
- Jakie są główne założenia unijnej polityki bezpieczeństwa?
- Jaka jest ogólna charakterystyka stosunków pomiędzy Brukselą a Pekinem?
- Jak wygląda polityka Unii wobec Chin w obszarze bezpieczeństwa? Jakie są jej cechy charakterystyczne i główne problemy wzajemnych relacji?

Rosnąca rola Chin w polityce europejskiej

Z perspektywy europejskiej Chiny z roku na rok nabierają znaczenia, a kształtowanie relacji z Państwem Środka staje się jednym z najistotniejszych wyzwań, przed jakimi stoi Unia na arenie międzynarodowej. Wynika to z kilku czynników, z których do najważniejszych należy zaliczyć:

1. Bardzo silne więzy ekonomiczne. Dla Unii Chiny są drugim największym partnerem handlowym, a obroty wielkości 210 mld euro w 2005 r. (czyli 60 razy więcej niż w 1978 r.) ustępują jedynie wymianie handlowej z USA. UE jest dla Chin wręcz największym partnerem handlowym. Znacząca jest też skala inwestycji europejskich w Chinach. Europejczycy założyli ponad 20 tysięcy firm, inwestując 100 mld dolarów. Z Unii pochodzi również 50% chińskiego importu technologii oraz największa część bezzwrotnej pomocy dla tego kraju¹.
2. Konieczność współpracy z Chinami przy rozwiązywaniu problemów globalnych. Unia zdaje sobie sprawę, że w zglobalizowanym świecie nie da się skutecznie walczyć z problemami natury globalnej – takimi jak międzynarodowy terroryzm, globalne ocieplenie, zanieczyszczenie środowiska naturalnego, nielegalna imigracja, proliferacja broni masowego rażenia – bez wspólnego wysiłku najważniejszych aktorów na scenie światowej. Kooperacja z Pekinem jest też warunkiem *sine qua non* rozwiązania istotnych dla Unii spraw w organizacjach międzynarodowych, np. reformy instytucjonalnej ONZ czy też reanimacji procesu liberalizacji światowego handlu po fiasku negocjacji WTO w ramach „rundy Doha”.
3. Istnienie realnych i dostrzegalnych dla opinii publicznej w krajach członkowskich, problemów w relacjach wzajemnych. Przykładem może być olbrzymi deficyt handlowy Unii, który wzrósł z 32,8 mld EUR w 1999 r. do 78,5 mld w roku 2004². Wzrost deficytu jest spowodowany liberalizacją stosunków handlowych po wejściu Chin do WTO, co ułatwiło import tanich produktów chińskich. W efekcie niektóre branże przemysłu w krajach członkowskich UE (np. przemysł tekstylny) stanęły w obliczu gigantycznej presji konkurencyjnej, co wywołało gwałtowne protesty ich przedstawicieli wieszczących upadek setek firm. Ta perspektywa w naturalny sposób wywołała szeroki rezonans społeczny. Podobne, może nawet i jeszcze większe, emocje budzi kwestia łamania praw człowieka przez władze ChRL. Poszczególne przypadki są szeroko omawiane w mass mediach, powodując powszechne oburze-

¹ Xinning Song, *EU-China Strategic Partnership: Domestic and International Perspectives*, wystąpienie na konferencji International Politics of EU-China Relations, zorganizowanej w Londynie 20–21.04.2006 przez British Academy oraz Chinese Academy of Social Science. Patrz również: strona internetowa Dyrekcji Generalnej ds. handlu: http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm

² S. Crossick, F. Cameron, A. Berkofsky, *EU-China Relations – Towards a Strategic Partnership*, „EPC Working Paper”, July 2005.

nie wśród mieszkańców Zachodu, wzmagając zainteresowanie Chinami i presję na polityków by zajęli się tą sprawą³.

4. Chiny są naturalnym parterem w budowie świata wielobiegunowego i zapobieganiu amerykańskiej hegemonii. Zarówno Unia Europejska, jak i Chiny sprzeciwiają się unilateralizmowi stosowanemu w polityce międzynarodowej przez USA, przeciwstawiając mu koncepcje multilateralne⁴. Obie strony zgadzają się na nadrzędną rolę ONZ i zasadę pokojowego rozwiązywania sporów – choć oczywiście różnią się w postrzeganiu wielu szczegółowych aspektów. Mimo różnic, możemy mówić o pewnej wspólnotce celów, która wynika z chęci uzyskania przez obie strony większego, kosztem USA, wpływu na sprawy światowe.

Powyższe czynniki zmuszają europejskich decydentów do bardzo poważnego traktowania dialogu z ChRL i sprawiają, że musi być on prowadzony na wielu płaszczyznach i w wielu obszarach – począwszy od kwestii ekonomicznych i handlowych, poprzez problemy bezpieczeństwa, a na prawach człowieka skończywszy.

Jest to duże wyzwanie dla Unii już w warstwie merytorycznej, jeśli chodzi o samą istotę poszczególnych tematów. Na to nałożyć należy jeszcze problem natury instytucjonalnej – problem swoistego „niedorozwoju” mechanizmów unijnej polityki zewnętrznej, szczególnie widoczny właśnie w polityce bezpieczeństwa.

Polityka bezpieczeństwa Unii Europejskiej

Najczęściej w literaturze przedmiotu polityka zewnętrzna Unii dzielona jest na dwa zasadnicze obszary: stosunki gospodarcze z zagranicą oraz Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB). Ten podział wydaje się jednak zbyt uproszczony, gdyż powoduje, że wyłączony z niego zostaje bardzo istotny obszar obejmujący zagadnienia tzw. „trzeciego filaru” Unii, czyli sprawy wewnętrzne i wymiar sprawiedliwości. Chodzi tutaj głównie o kwestie związane z polityką wizową wobec danych krajów, politykę imigracyjną, walkę z terroryzmem czy zorganizowaną przestępczością⁵. Na politykę zewnętrzną Unii składają się więc elementy wszystkich trzech filarów, są w nią zaangażowane wszystkie najważniejsze unijne instytucje, stoi za nią połączony potencjał krajów członkowskich. Jest ona jednak powszechnie krytykowana za swoją słabość, szczególnie w obszarze objętym WPZiB. Można wskazać przynajmniej na dwie główne przyczyny tej słabości:

³ Kwestia łamania praw człowieka w Chinach jest też tematem szeroko komentowanych, również w Polsce, książek, np. G. Sorman, *Rok koguta*, Warszawa 2006.

⁴ L. Odgaard, S. Bishop, *The EU and China: Partners in Effective Multilateralism?*, wystąpienie na wspomnianej konferencji International Politics of EU-China Relations.

⁵ Jak słusznie zauważa Dariusz Mielczarek zajmujący się badaniem polityki zewnętrznej UE „podział [...] na komponent ekonomiczny i polityczno-militarny ma swoje uzasadnienie merytoryczne i funkcjonalne, ale nie jest ani ostry, ani nie ma tym bardziej charakteru wyłącznego.” D. Mielczarek, *Unia Europejska we współczesnym świecie*, Warszawa 2005, s. 118.

1. Jednoczesne prowadzenie polityki zewnętrznej Unii i osobnych polityk zagranicznych każdego z państw członkowskich, co prowadzi często do sytuacji, w której podejmowane działania są nie w pełni koherentne.
2. Brak właściwej koordynacji polityki zewnętrznej Unii, co jest spowodowane brakiem jednego ośrodka odpowiedzialnego za zapewnienie spójności wszystkich podejmowanych w tym obszarze działań, w ramach wszystkich trzech filarów.

Obie te kwestie poważnie utrudniają formułowanie i wdrażanie polityki Unii wobec danego obszaru, czy problemu.

Polityka bezpieczeństwa Unii realizowana jest co do zasady w ramach WPZiB, czyli tzw. II filaru UE⁶. Jego istotą jest międzyrządowość, co odróżnia go od pierwszego, wspólnotowego filaru, w ramach którego realizowane są stosunki zewnętrzne o charakterze gospodarczym. Międzyrządowość zakłada, że wszystkie decyzje muszą być podjęte jednomyślnie, co w zasadniczy sposób utrudnia proces decyzyjny⁷.

Instytucją nadrzędną w procesie decyzyjnym jest oczywiście Rada Europejska, która podejmuje strategiczne decyzje w ramach WPZiB, ustala zasady i ogólne wytyczne, a także zatwierdza wspólne strategie. Jednakże kluczową rolę organu decyzyjnego odgrywa, podobnie jak w I filarze, Rada Unii Europejskiej. Przewodnictwo w Radzie jest rotacyjne – co pół roku inne państwo sprawuje tzw. Prezydencję. To właśnie Przewodniczący Rady reprezentuje Unię w sprawach związanych z WPZiB, jest odpowiedzialny za realizację działań, wyraża stanowisko UE w organizacjach międzynarodowych. Przewodniczący działa w ramach tzw. Trójki, w skład której oprócz niego wchodzi jeszcze Przewodniczący Komisji Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB.

Ważne miejsce w mechanizmie WPZiB zajmuje właśnie Wysoki Przedstawiciel – od października 1999 r. funkcję tę pełni Javier Solana – który ma dbać o spójność działań Unii w sytuacji rotacyjnego przywództwa (którego immanentną cechą jest zmienność politycznych priorytetów) oraz reprezentowanie europejskiego stanowiska na różnych gremiach⁸. Chociaż WPZiB powstała oficjalnie w 1993 r. na mocy Traktatu z Maastricht, to początkowo istniała głównie na papierze. Proces jej rozwoju był bardzo powolny i dopiero koniec lat 90. ubiegłego wieku przyniósł pewien przełom – w 1999 r. rozpoczęto tworzenie wojskowego ramienia WPZiB w postaci Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (EPBiO).

W grudniu 2003 r. Rada Europejska przyjęła Europejską Strategię Bezpieczeństwa (ESB) zatytułowaną *A Secure Europe in a Better World*, a zwaną powszechnie „strate-

⁶ Szerzej o WPZiB patrz np. J. Zajczkowski, *Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, Warszawa 2006.

⁷ Należy jednak zaznaczyć, że od wymogu jednomyślności są pewne odstępstwa. Istnieje możliwość tzw. konstruktywnego weta – wstrzymanie się od głosu przez któreś państwo członkowskie nie stoi na przeszkodzie w podjęciu przez Radę decyzji.

⁸ Solana był np. reprezentantem Unii podczas negocjacji pomiędzy obozem rządowym a opozycją na Ukrainie w czasie „pomarańczowej rewolucji” w 2004 r.

gią Solany”, od nazwiska jej autora i promotora⁹. Strategia jest pierwszym dokumentem, w którym członkowie Unii wspólnie przyjęli założenia strategiczne dla polityki zagra-nicznej i bezpieczeństwa Unii.

W Strategii określone zostały zagrożenia i cele polityczne UE. Na plan pierwszy wysuwa się dążenie do tzw. „efektywnego multilateralizmu” jako metody decydowania o porządku światowym. Unia jako cel swojej polityki stawia wspieranie rozwoju spo-łeczności międzynarodowej, dobrego funkcjonowania instytucji międzynarodowych (wymienione są ONZ, WTO, międzynarodowe instytucje finansowe, instytucje regionalne – m.in. ASEAN) i budowę porządku światowego opartego na regułach prawa. Jednocześnie wskazuje, że najlepszą metodą zapewnienia Europie bezpieczeństwa byłby świat dobrze rządzonych państw demokratycznych. „Rozszerzanie dobrych rządów, wspieranie reform społecznych i politycznych, walka z korupcją i nadużywaniem siły, wprowadzenie rzą-dów prawa i ochrona praw człowieka to najlepsze metody wzmacniania porządku świato-wego” – wskazują autorzy dokumentu¹⁰. Jak zauważają Liselotte Odgaard i Sven Bishop zarysowana w ESB idea „efektywnego multilateralizmu” bazuje wprost na koncepcji tzw. globalnych dóbr publicznych (*global public goods, GPG*), rozwiniętej w końcu lat 90. XX wieku przez ONZ. Dobra te można podzielić zasadniczo na cztery główne „koszyki”:

- bezpieczeństwo fizyczne,
- prawo do udziału w życiu politycznym, rządy prawa, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności,
- otwarty system ekonomiczny, który umożliwi bogacenie się wszystkich grup społecznych,
- prawa społeczne takie jak: dostęp do opieki zdrowotnej, edukacji, czystego środowiska itp.¹¹.

Stabilność systemu światowego, a co za tym idzie bezpieczeństwo państw członkowskich UE zależy od dostępu do tych dóbr. Brak dostępu lub rażąca nierówno-ści prowadzą do poczucia wykluczenia, marginalizacji i frustracji, a te z kolei leżą u podłoża takich zjawisk jak ekstremizm, masowe ruchy migracyjne, niepokoje polityczne i kryzysy ekonomiczne. Troska o bezpieczeństwo światowe wymaga podjęcia kroków zapewniających zmniejszenie liczby ludzi pozbawionych dostępu do GPG. Nie będzie to możliwe bez efektywnie działającego systemu rządu światowego, opartego o prawo międzyna-rodowe i system instytucji międzynarodowych, za który współodpowiedzialność wezmą wszyscy najważniejsi aktorzy współczesnych stosunków międzynarodowych. W ten sposób można przedstawić zasadniczą myśl polityczną, która stanowi podstawę europejskiej strategii bezpieczeństwa. Jakie są jej implikacje polityczne?

Po pierwsze, polityka bezpieczeństwa musi być ściśle powiązana z innymi ele-mentami składającymi się na unijną politykę zewnętrzną – Wspólną Politykę Handlową,

⁹ A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003. Dokument można znaleźć w oficjalnym portalu internetowym Unii Europejskiej http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=PL&mode=g

¹⁰ Tamże, s. 9–10.

¹¹ L. Odgaard, S. Bishop, cyt. wyd., s. 2.

pomocą rozwojową i humanitarną dla krajów trzecich, polityką imigracyjną czy wizową. Co więcej, powiązania wzajemne działań prowadzonych w różnych obszarach są tak duże, iż granice terminu polityka bezpieczeństwa zupełnie się rozmywają – praktycznie każde działanie podejmowane przez Unię na arenie międzynarodowej staje się jej elementem. Przekładając powyższą konstatację na język praktyki politycznej można powiedzieć, że jest to jeden z podstawowych powodów, które wymuszają wprowadzenie daleko idących reform w obecnym kształcie unijnej polityki zewnętrznej – reform, których głównym celem będzie lepsze skoordynowanie działań, a co za tym idzie poprawa ich efektywności.

Po drugie, kluczowym elementem polityki bezpieczeństwa jest tzw. „prewencja strukturalna”¹², czyli kompleksowe, aktywne oddziaływanie we wczesnej fazie, zanim dany problem przerodzi się w bezpośrednie zagrożenie i będzie wymagał bezpośredniej akcji. W praktyce „prewencja” oznacza zmienianie okoliczności, które mogą prowadzić do niestabilności i konfliktów. Zestaw narzędzi politycznych do prowadzenia działań prewencyjnych jest bardzo szeroki, a niewątpliwie najważniejszym jest pomoc rozwojowa, czyli programy pomocowe wspierające ważne społecznie przedsięwzięcia w krajach rozwijających się. W dokumencie „*The European Consensus on Development*” podpisanym 20.12.2005 r. i będącym oficjalnym stanowiskiem Rady Europejskiej, Parlamentu i Komisji, znaczenie rozwoju i jego związek z polityką bezpieczeństwa został podkreślony niezwykle mocno:

„Rozwój jest w dłuższej perspektywie kluczowy dla bezpieczeństwa, zarówno osobistego jak i wspólnego [...]. Zrównoważony rozwój jest niemożliwy bez pokoju i bezpieczeństwa, a jednocześnie to właśnie on jest najlepszą odpowiedzią na głęboko zakorzenione przyczyny konfliktów oraz wzrost zagrożenia terrorystycznego, często związanego z biedą, złymi rządami oraz pogorszeniem lub brakiem dostępu do zasobów naturalnych”¹³.

Pomoc rozwojowa jest skutecznym narzędziem politycznym wtedy, gdy udzielana jest w zgodzie z „zasadą warunkowości” uzależniająca przyznanie pomocy lub preferencji handlowych państwom trzecim od spełnienia przez nie określonych kryteriów politycznych (odpowiedni poziom przestrzegania praw człowieka, zasad demokracji itp.). Staje się ona wtedy „marchewką” zachęcającą do dokonywania określonych reform. Efektywność tych działań Unii dramatycznie się jednak kurczy, gdy nie przestrzegają jej inni potencjalni dawcy pomocy, gdy zawodzi współpraca z innymi aktorami na scenie międzynarodowej. I właśnie konieczność współpracy wszystkich najważniejszych aktorów na scenie międzynarodowej stanowi trzecią konsekwencję wpływającą z przyjętej przez UE strategii bezpieczeństwa.

Prowadzenie polityki, która ma w efekcie doprowadzić do zwiększenia liczby osób mających dostęp do GPG i zmniejszenie nierówności w tym zakresie wymaga pozyska-

¹² Szerzej o koncepcji „prewencji strukturalnej” patrz np. P. C. Stern, D. Druckman (red.), *International Conflict Resolution after the Cold War*, Washington 2000.

¹³ Wspólne oświadczenie Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w ramach Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwojowej Unii Europejskiej: Konsensus Europejski, C46 T.49, 24.02.2006, s.1–20.

nia do współpracy innych aktorów na scenie globalnej – oczywiście w szczególności tych, którzy są najpotężniejsi i mają największe możliwości oddziaływania na rzeczywistość międzynarodową, czyli mocarstw: Stanów Zjednoczonych, Japonii, Chin, Indii czy Rosji¹⁴. Taka multilateralna współpraca (efektywny multilateralizm) jest więc zarówno celem Unii (jako alternatywa dla amerykańskiego unilateralizmu), jak i środkiem do zapewnienia Europie bezpieczeństwa.

Bez wątpienia założenia europejskiej polityki bezpieczeństwa, wyrażone w Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa, mogą spotkać się z oczywistym zarzutem nadmiernego idealizmu, szczególnie jeśli skonfrontujemy je z polityką amerykańską, twardo stąpającą po gruncie realizmu. Jednakowoż wydaje się być ona mimo wszystko owocem chłodnej kalkulacji raczej niż pięknoduchostwa, o co jest często oskarżana. To racjonalna ocena własnego potencjału, jego braków i możliwości ich przewyżczenia, każe decydom unijnym szukać alternatywnych dla bezwzględnej konfrontacji *Realpolitik* metod obrony własnych interesów. Unia, w przeciwieństwie do USA, nie ma siły militarnej zdolnej do zadawania rozstrzygających ciosów na dowolnym teatrze działań wojennym, dlatego więc miałyby być przychylna amerykańskiej strategii zakładającej siłowe rozstrzygnięcie konfliktów? Przecież w takich operacjach jej rola będzie z oczywistych względów drugoplanowa. Jak słusznie zauważa Robert Kagan w swojej klasycznej już pracy *Potęga i raj*: „Skoro Europejczycy nie mają możliwości podjęcia jednostronnych operacji wojskowych [...] jest naturalne, że nie pozwalają innym na to, czego sami nie są w stanie zrobić. Europejczykom odwołanie się do multilateralizmu i prawa międzynarodowego daje realną praktyczną korzyść niewielkim kosztem”¹⁵.

Charakterystyka relacji unijno-chińskich

Choć stosunki wzajemne zostały nawiązane w 1975 r. (niedawno z pełną pompą obchodzono ich 30-lecie) to dopiero w drugiej połowie lat 90. XX wieku doszło do ich intensyfikacji na płaszczyźnie politycznej. Wcześniejsze umowy miały jedynie charakter porozumień handlowych¹⁶, a rozwój dialogu politycznego został opóźniony poprzez ostry kryzys wywołany wydarzeniami na Placu Tiananmen.

¹⁴ Według zapisu w ESB Unia powinna „rozвивać strategiczne partnerstwo z Japonią, Chinami, Kanadą i Indiami, a także z tymi wszystkimi, którzy dzielają nasze cele i wartości oraz są gotowi do działania w ich obronie”. W dokumencie wymienione zostały także Stany Zjednoczone (*The transatlantic relationship is irreplaceable*) oraz Rosja (*...a major factor in our security and prosperity*). *A Secure Europe in a Better World*, cyt. wyd., s. 13–14.

¹⁵ R. Kagan, *Potęga i raj. Ameryka i Europa w nowym porządku świata*, Warszawa 2003, s. 48.

¹⁶ W 1978 r. został podpisany Układ handlowy (*Trade Agreement*), a w 1985 r. Chińsko-Europejska umowa w sprawie handlu i współpracy gospodarczej (*China-Europe Trade and Economic Cooperation Agreement*). Patrz np.: S. Crossick, F. Cameron, A. Berkofsky, cyt. wyd., s. 15.

Dnia 25.03.1998 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany *Building a Comprehensive Partnership with China*, w którym zasygnalizowano podniesienie rangi kontaktów politycznych a także zarysowano obszary dialogu. Miało nim być:

- zwiększenie zaangażowania ChRL w działania podejmowane przez społeczność międzynarodową,
- wsparcie przemian społecznych w Chinach ze szczególnym uwzględnieniem kwestii praw człowieka,
- wsparcie chińskiego procesu transformacji i integracji z gospodarką światową,
- intensyfikacja współpracy w zakresie pomocy rozwojowej dla Chin,
- budowa pozytywnego wizerunku Unii w Chinach¹⁷.

Już w 2001 r. Komisja opublikowała komunikat podsumowujący realizację założeń dokumentu z 1998 r. i wyznaczającego kolejne cele we wzajemnych relacjach: *The EU Strategy towards China: Implementation of 1998 Communication and Future Steps for a More Effective Policy*. Już dwa lata później wydany został kolejny dokument określający ramy polityki unijnej wobec Chin. Strategia unijna nosi wiele mówiący tytuł *A Maturing Partnership – Shared Interests and Challenges in EU-China Relations*. Zasadnicze cele stawiane sobie przez Unię nie uległy jednak zmianie w stosunku do komunikatu z 1998 r. Kolejne dokumenty jedynie aktualizowały pewne kwestie szczegółowe, w odpowiedzi na rozwój wydarzeń, takich jak wejście Chin do WTO w grudniu 2001 r., dojście do władzy nowych przywódców w Pekinie w marcu 2003 r., czy pogłębianie procesu integracji europejskiej, np. w sferze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Niewątpliwie cały czas najważniejszym celem polityki unijnej wobec Chin jest większe włączenie Pekinu w proces współpracy na arenie międzynarodowej, zwiększenie zaangażowania i stopnia odpowiedzialności Chin za kwestie istotne dla społeczności międzynarodowej. Wydaje się, że cel ten pozostaje nadrzędny w stosunku, na przykład, do relacji handlowych, choć te ostatnie bywają często dużo bardziej medialne i skupiają na sobie zainteresowanie europejskiej opinii publicznej.

Stosunki unijno-chińskie można rozpatrywać na trzech głównych płaszczyznach – relacji politycznych, relacji handlowych i gospodarczych oraz wsparcia unijnych programów pomocowych procesu przemian w Chinach. Problematyka bezpieczeństwa, przynajmniej w swojej zasadniczej części, mieści się w ramach tej pierwszej – na niej też skoncentruje się w dalszej części pracy.

Pierwszy szczyt Unia Europejska–Chiny miał miejsce w Londynie 2.04.1998 r., a więc zaledwie w kilka dni po opublikowaniu wspomnianego już komunikatu KE. Zapoczątkował on tradycję corocznych spotkań na najwyższym szczeblu¹⁸, które stano-

¹⁷ Pełen tekst dokumentu patrz: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/china/com_98/index.htm Komunikat nie był zresztą pierwszym dokumentem Komisji w kwestii relacji unijno-chińskich. W 1995 r. przyjęto dokument strategiczny zatytułowany *A Long Term Policy for China-Europe Relations*.

¹⁸ Ułożony chronologicznie spis najważniejszych wydarzeń w stosunkach unijno-chińskich patrz: strona internetowa Delegacji KE w Pekinie http://www.delchn.cec.eu.int/en/eu_and_china/Milestones.htm

wią zwieńczenie rozmów dwustronnych prowadzonych na niższych poziomach (m.in. spotkania na szczeblu ministrów spraw zagranicznych, szefów misji dyplomatycznych itd.). Szczególnie duże znaczenie miało spotkanie w grudniu 2004 r., kiedy to podpisano kilka ważnych porozumień dwustronnych, dotyczących nieprolifracji broni masowego rażenia, badań nuklearnych, współpracy celnej oraz naukowo-technicznej. Rok wcześniej, podczas 6 Szczytu w Pekinie 10.10.2003 r. podpisano umowę w sprawie współpracy przy tworzeniu europejskiego systemu nawigacji satelitarnej Galileo. Chiny zostały dopuszczone do prac w ramach projektu i zobowiązały się pokryć część kosztów (200 mln. EUR)¹⁹.

Ostatni, dziewiąty już, szczyt UE-Chiny odbył się 9.09.2006 r. w Helsinkach. Najważniejszą decyzją, która zapadła podczas szczytu było oficjalne rozpoczęcie zapowiadanego od dawna procesu negocjacji nowego porozumienia ramowego (*Partnership and Cooperation Agreement*), które zastąpiło mocno już nieaktualną umowę z 1985 r. Poza tym tematem rozmów była obecna sytuacja międzynarodowa, w tym takie problemy jak konflikt izraelsko-arabski, zbrojenia nuklearne Iranu czy sytuacja na Półwyspie Koreańskim. Dużo miejsca w 11-stronicowym, wspólnym oświadczeniu²⁰ zajmują zapewnienia o pogłębianiu współpracy w różnych szczegółowych obszarach współpracy unijno-chińskiej, których obecnie jest już aż dwadzieścia dwa²¹.

Wyniki tego ostatniego szczytu dość dobrze oddają charakter „partnerstwa strategicznego” pomiędzy Brukselą a Pekinem. Dialog obejmuje najważniejsze problemy bezpieczeństwa światowego, ale bardzo trudno jest wypracować porozumienie wykraczające poza dyplomatyczne formułki – zakłęcia. Faktyczna współpraca obu stron odbywa się na poziomie znacznie bardziej „przyziemnym”, a jej przedmiotem są sprawy handlowe, kooperacja naukowa czy technologiczna. Stałym problemem w rozmowach jest kwestia łamania praw człowieka w ChRL oraz europejskie embargo na sprzedaż broni do Chin narzucone w reakcji na masakrę studentów w Pekinie w 1989 r. Obie te kwestie powracają jak mantra w każdym wspólnym oświadczeniu, po każdym kolejnym szczycie, wygląda jednak na to, że strony mają świadomość, iż żadna z tych kwestii nie ma szans na szybkie rozwiązanie i w rozmowach odsuwają je nieco na boczny tor. Obecność tych niezala-

¹⁹ Całkowity koszt budowy Galileo szacowany jest na 3–4 mln. euro. Na mocy podpisanej umowy Chiny zostały członkiem Galileo Joint Undertaking w październiku 2004 r. Galileo Joint Undertaking podpisało już 12 kontraktów na produkcję elementów infrastruktury Galileo w Chinach i na rozwój aplikacji nawigacyjnych. Chiny uczestniczą także bezpośrednio w fazie walidacji na orbicie systemu Galileo konstruując transponder do operacji „search and rescue” i laserowy retroreflektor. Pierwsza konferencja „Współpraca chińsko – europejska w Galileo” odbyła się w dniach 1–2.06.2006 r. w Pekinie. Głównym tematem była faza walidacji na orbicie systemu Galileo oraz ocena technologii i wymiana informacji pomiędzy partnerami w dziedzinie nawigacji satelitarnej. Patrz: strona internetowa polskiego punktu informacyjnego Galileo <http://galileo.kosmos.gov.pl>.

²⁰ The 9th EU-China Summit Helsinki, 9.09.2006, Joint Statement, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/90951.pdf

²¹ Opis wszystkich obszarów dialogu chińsko-unijnego patrz: Crossick, F. Cameron, A. Berkofsky, cyt. wyd., s. 39 i dalsze.

twionych spraw rzuca się cieniem na idee „strategicznego partnerstwa”, ale nie blokuje negocjacji w innych obszarach.

Spośród innych poważnych problemów, które od dawna są dyskutowane podczas spotkań dwustronnych wymienić należy: kwestię łamania praw autorskich w Chinach i podrabiania produktów (ocenia się, że około 50–60% trafiających do Europy „podróbek” produkowanych jest w Chinach²²), pomocy publicznej udzielanej przez rząd chiński i zaburzających konkurencję w handlu, zamknięcia chińskiego rynku finansowego dla europejskich banków oraz inne problemy wynikające z liberalizacji relacji handlowych, która nastąpiła po wejściu Chin do WTO.

Problematyka bezpieczeństwa w relacjach unijno-chińskich

Proliferacja broni masowego rażenia

Z europejskiego punktu widzenia jednym z najpoważniejszych, a może nawet i najpoważniejszym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Starego Kontynentu jest użycie broni masowego rażenia przez ugrupowanie terrorystyczne. Atak terrorystyczny z użyciem takiej broni spowodowałby ogólnoswiatową panikę, prawdopodobnie kryzys ekonomiczny i zakwestionowanie spokojnego życia w europejskich „społeczeństwach dobrobytu”. Dlatego też niedopuszczenie do proliferacji broni masowej zagłady jest uznawane za kluczowe zadanie stojące przed Unią i przed światem. I tak też jest to przedstawione w unijnej strategii dotyczącej walki z rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia²³. Strategia ta zakłada bardzo szerokie podejście do problemu i jest oparta na trzech zasadniczych założeniach:

- walka z proliferacją broni masowego rażenia musi być oparta na regułach prawa międzynarodowego,
- należy stosować dodatkowe środki, takie jak kontrola eksportu (broni, środków przenoszenia, materiałów rozszczepialnych i innych składników wykorzystywanych w procesie produkcji) koniecznie na bazie szerokiej, wielostronnej współpracy,
- w dialogu z krajami „sprawiającymi problemy” (*problem states*) takimi jak Iran czy Korea Północna, które potencjalnie mogą umożliwić terrorystom wejście w posiadanie niebezpiecznych materiałów, należy stosować strategię „kija i marchewki”, ale jednocześnie rezerwując użycie siły jako ostateczność.

Chiny jako kraj z „klubu atomowego” jest dla Unii kluczowym partnerem w dialogu dotyczącym nieprolifracji. Tym bardziej, że Pekin zdaje się nieco inaczej postrzegać zagrożenie bronią masowego rażenia i współpracuje z reżimami (np. z Iranem) uznawanymi w Europie za zagrożenie dla światowego pokoju. Wydaje się jednak, że podejście Chińczyków do problemu proliferacji ulega dość daleko idącym zmianom. Przede

²² Tamże, s. 29.

²³ EU Strategy Against Proliferation of Weapons of Mass Destruction, Brussels, 10.XII.2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st15708.en03.pdf>

wszystkim ChRL jest sygnatariuszem szeregu międzynarodowych porozumień, takich jak *Nuclear Non-proliferation Treaty (NPT)* z 1992 r. czy *Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT)* z 1996 r., choć ten ostatni wciąż jeszcze czeka na ratyfikację²⁴.

Alyson Bailes i Anna Wetter z Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem w Sztokholmie (SIPRI) wymieniają cztery czynniki wpływające na wzrastającą „odpowiedzialność” ChRL w omawianej kwestii²⁵:

- Wzrastające napięcia w Azji Wschodniej, w tym w szczególności problem Korei Północnej, uświadamiają Pekinowi, że wielostronna współpraca międzynarodowa może pomóc w zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia w ich bezpośrednim sąsiedztwie. Nie bez znaczenia jest tu także problem potencjalnego nabywania niebezpiecznych technologii przez zagrażające Chinom ruchy separatystyczne np. z Xinjiangu.
- Pekin nie chce być postrzegany jako czynnik opóźniający czy utrudniający światowy rozwój (a w tych kategoriach decydenci chińscy postrzegają problem proliferacji).
- Aby uzyskać dostęp do zaawansowanych, zachodnich technologii, Chiny muszą dostosować się do wymagań dostawców, czyli np. wprowadzić efektywny system kontroli eksportu.
- Chiny, będąc beneficjentem rosnących zależności ekonomicznych w świecie, zaczynają dostrzegać konieczność multilateralnej współpracy w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa, szczególnie tych, które przekładają się bezpośrednio na kwestie gospodarcze²⁶.

Z europejskiego punktu widzenia działania chińskie w kwestii nieproliferaacji są jednak wciąż uznawane za niewystarczające. Cóż z tego bowiem, że Pekin wprowadził dziś już większość międzynarodowych standardów np. w dziedzinie kontroli eksportu, jeśli powszechnie wiadomo, że system funkcjonuje źle i nieefektywnie. Cóż z tego, że Chiny deklarują, iż są przeciwne proliferacji broni masowego rażenia i środków jej przenoszenia, skoro w tym samym czasie prowadzą zaawansowany „dialog energetyczny” z Teheranem i blokują bardziej zdecydowane działania Rady Bezpieczeństwa ONZ mające zablokować rozwój irańskiego programu nuklearnego.

Oddzielając „pokojową” retorykę stosowaną przez przywódców chińskich od realnych działań, łatwo dostrzec niespójność słów i czynów, co każe wątpić w prawdziwe intencje ChRL. Dlatego też Unia prowadząc intensywny dialog z Chinami i zachęcając je do współpracy, bardzo ostrożnie podchodzi do chińskich deklaracji.

²⁴ Ponadto Chiny są sygnatariuszem *Biological and Toxin Weapons Convention (BTWC)* z 1972, *Chemical Weapons Convention (CWC)* z 1996 oraz członkiem Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej (IAEA).

²⁵ A. Bailes, A. Wetter, *EU-China Security Relations: the „Softer Side”*, tekst wystąpienia rozdany podczas wspomnianej już konferencji „International Politics of EU-China Relations”.

²⁶ Tamże, s. 7.

Embargo na dostawy broni do Chin i problem Tajwanu

Przykładem takiego ostrożnego, realistycznego podejścia Unii jest chociażby utrzymywanie w mocy, nałożonego w 1989 r. embarga na dostawy broni do Chin²⁷. Mimo pewnej poprawy sytuacji w Chinach w obszarze stosowania praw człowieka, stałych nacisków dyplomatów chińskich oraz potencjalnych korzyści ekonomicznych dla przeżywającego kłopoty sektora zbrojeniowego w Europie, Unia nie zdecydowała się na zniesienie sankcji. Choć stanowisko poszczególnych krajów członkowskich wcale nie jest w tej sprawie jednolite.

Fakt łamania praw człowieka w Chinach jest oczywiście ważnym powodem utrzymywania sankcji. Pomijając argumenty moralne, politycy unijni mają świadomość tego, że reakcja opinii publicznej, byłaby prawdopodobnie we wszystkich krajach członkowskich bardzo negatywna. Jednakże wydaje się, że duże znaczenie mają też dwie inne kwestie. Pierwsza z nich to niepewność części decydentów unijnych odnośnie do faktycznych intencji ChRL. W europejskim dyskursie publicznym, odwrotnie niż w amerykańskim, rzadko określa się Chiny mianem „zagrożenia”, nie oznacza to jednak, iż politycy europejscy wolni są od obaw. Reżimy niedemokratyczne zawsze charakteryzują się dużą dozą nieprzewidywalności i choć sytuacja w Chinach wydaje się być stabilna, to eksperymentalny system rozwijającego się kapitalizmu z fasadową nadbudową rządzącej partii komunistycznej musi budzić niepokój.

Dobrym przykładem takich niepokojących działań Pekinu może być przyjęte w marcu 2005 r. „prawo antysecesyjne” (*anti-secession law*), w którym Chiny otwarcie grożą Tajwanowi użyciem siły w przypadku deklaracji niepodległości, czy też stale utrzymywane napięcie w stosunkach z Japonią, którego przejawem mogą być odbywające się co jakiś czas, tolerowane przez władze, duże antyjapońskie demonstracje, częstokroć bardzo agresywne²⁸.

Drugim powodem utrzymywania embarga jest bardzo silna presja dyplomacji amerykańskiej. Stany Zjednoczone są jedną z sił, które współtworzą obecny układ sił w Azji Wschodniej. Waszyngton jest gwarantem bezpieczeństwa Tajwanu i z niepokojem patrzy na rozwój chińskich sił zbrojnych. Uzyskanie przez Pekin dostępu do zachodnich technologii wojskowych znacznie ułatwiłoby proces modernizacji armii chińskiej, a w perspektywie zachwiało *status quo* w Cieśninie Tajwańskiej. Co więcej, zniesienie embarga przez Europejczyków zakwestionowałoby skuteczność sankcji amerykańskich, które przestałyby już być dokuczliwe. Dlatego też Stany Zjednoczone bardzo ostro protestują przeciwko wszelkim europejskim pomysłom na zniesienie sankcji, grożąc nawet znaczącym ograniczeniem współpracy wojskowej z Unią²⁹.

²⁷ Tekst Deklaracji Rady Europejskiej wydanej w Madrycie 27.6.1989 patrz: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/cfsp/sanctions/measures.htm

²⁸ Szerzej o wykorzystywaniu nastrojów nacjonalistycznych w społeczeństwie przez polityków chińskich patrz: *Pride and Prejudice. If in Doubt about Your Place in the World, Fall back on Nationalism*, „The Economist”, 25 March 2005, s. 18.

²⁹ S. Crossick, F. Cameron, A. Berkofsky, cyt. wyd., s. 17.

Wydaje się więc, iż mimo stałej obecności tematu embarga w rozmowach unijno-chińskich nieprędko można się spodziewać jego zniesienia. Kraje UE bardzo dobrze zdają sobie sprawę z konsekwencji jakie miałyby to dla relacji z USA. Mają też świadomość, że zniesienie sankcji pozbawiłoby ich bardzo mocnej karty przetargowej w rozmowach z Pekinem – co bez uzyskania daleko idących koncesji byłoby po prostu polityczną naiwnością i działaniem wbrew swoim własnym interesom³⁰. Trzeba jednak jasno powiedzieć, że utrzymywanie embarga jest bardzo poważną rysą na idei „strategicznego partnerstwa”, a zdaniem niektórych badaczy wręcz ją kwestionuje³¹.

Z problemem embarga nieodłącznie związana jest kwestia polityki unijnej wobec konfliktu w Cieśninie Tajwańskiej. Unia nie jest bezpośrednio zaangażowana w ten spór po żadnej ze stron, ewentualny konflikt zbrojny miałby jednak dla Brukseli olbrzymie konsekwencje, mimo iż nie powodowałby pewnie bezpośredniego zaangażowania militarnego członków Unii. Konfrontacja amerykańsko-chińska spowodowałaby bez wątpienia olbrzymi kryzys gospodarczy w świecie, nie mówiąc już o bezpośrednim zagrożeniu europejskich inwestycji na Tajwanie. Dlatego też Unia stara się w miarę możliwości łagodzić napięcia i zachęca do pokojowego rozwiązania konfliktu. Faktycznie jednak ma bardzo mało narzędzi wpływania na sytuację w relacjach Pekin–Tajpej–Waszyngton – jednym z najpoważniejszych, mimo wszystko, jest embargo.

Z kwestią tajwańską powiązany jest też problem prowadzenia przez Unię polityki „jednych Chin.” UE utrzymuje cały czas intensywne kontakty gospodarcze z Tajwanem, jednak unika wszelkich oficjalnych kontaktów z przedstawicielami władz w Tajpej. ChRL stara się nawet blokować udział Tajwańczyków w gremiach zupełnie pozarządowych, czy naukowych. Tego typu naciski są prowadzone od lat, ale wraz ze wzrostem znaczenia Chin na arenie międzynarodowej władze państw europejskich są na nie coraz bardziej podatne. Jako przykład, podać można planowaną przez tajwańskiego prezydenta Chen Shui-biena wizytę w Brukseli, na zaproszenie Parlamentu Europejskiego. Pod wpływem oficjalnych i nieoficjalnych nacisków Pekinu wizyta ostatecznie nie doszła do skutku – belgijskie ministerstwo spraw zagranicznych odmówiło wydania Chenowi wizy³².

Udział w misjach pokojowych

Chiny, mimo tego że były członkiem założycielem ONZ, aż do końca lat 80. XX w. nie włączały się szerzej do misji pokojowych prowadzonych pod egidą tej organizacji, a czasem nawet utrudniały działania w tym zakresie. Dopiero w 1988 r. Chińczycy

³⁰ Obszerną analizę argumentów za i przeciw zniesienia embarga na sprzedaż technologii wojskowych do Chin patrz: G. Wacker, *Lifting the EU Arms Embargo on China. US and EU Positions*, [w:] B.Gill, G. Wacker (eds.), *China's Rise: Diverging U.S.-EU Perceptions and Approaches*, Berlin, 2005, s. 30–37.

³¹ Crossick, F. Cameron, A. Berkofsky, cyt. wyd., s. 19.

³² L. Jacobson, *Taiwan Unresolved Status. Visions for Future and Implications for EU Foreign Policy*, Helsinki 2004, s. 50.

po raz pierwszy uczestniczyli w operacji pokojowej, a w 1992 r. po raz pierwszy wzięli odpowiedzialność za zorganizowanie misji „błękitnych hełmów” w Kambodży. Obecnie Chińczycy biorą udział w dziesięciu operacjach pokojowych pod egidą ONZ. Nieco ponad 1000 żołnierzy chińskich stanowi ok. 1,5% całości zaangażowanych sił. Większość chińskich sił bierze udział w trzech misjach: w Liberii (UNMIL, 595 osób), w Kongo (MONUC, 230) oraz na Haiti (MINUSTAH, 127)³³. Kraje Unii Europejskiej na misje ONZ wysłały około 4200 żołnierzy (5,7%), niemniej jednak trzeba zauważyć, że Europejczycy wysłali ponad 30.000 żołnierzy na misje prowadzone zgodnie z mandatem ONZ w Bośni, Kosowie i Afganistanie.

Unia Europejska stale zachęca Pekin do udziału w misjach pokojowych, słusznie widząc w tym jedno z narzędzi zwiększania odpowiedzialności Chin za bezpieczeństwo światowe³⁴. Zachęty stosowane przez polityków unijnych przybierają głównie formy chwaleń i podkreślania wagi chińskiego zaangażowania. Przykładem może być list Javiera Solana przekazany przedstawicielom rządu ChRL na spotkaniu w 2004 r., w którym wychwala on chiński wkład w misje w Kongu i Sierra Leone³⁵. Ale oczywiście to nie europejskie zachęty są głównym czynnikiem popychającym władze chińskie do udziału w misjach pokojowych. Wydaje się, że Pekin widzi w nich przede wszystkim możliwość szkolenia swoich żołnierzy i podnoszenia zdolności swojej armii do prowadzenia misji ekspedycyjnych. Taki trening jest konieczny jeśli Chiny myślą o posiadaniu sił zbrojnych, które faktycznie mogą coś znaczyć we współczesnym świecie. Wśród innych powodów badacze wymieniają chęć podkreślenia swojej mocarstwowej pozycji na arenie światowej oraz polityczną rywalizację z Japonią oraz z USA³⁶.

Dla Unii kluczowym terenem współdziałania z ChRL wydaje się być Afryka. Chiny są coraz mocniej zaangażowane w sprawy tego kontynentu poprzez więzy ekonomiczne – dużą skalę inwestycji chińskich oraz zakupy surowców naturalnych. Pekin bez wahania prowadzi interesy z krajami, w których łamane są prawa człowieka (np. Sudan), i wobec których Unia stara się prowadzić twardą politykę mającą prowadzić do zmiany istniejącej w nich sytuacji wewnętrznej. W konsekwencji skuteczność np. sankcji gospodarczych nakładanych przez Europejczyków znacznie się obniża. Dlatego też Unia szuka porozumienia z Pekinem i stara się wciągnąć go do działań mających służyć pacyfikacji konfliktów w krajach afrykańskich, w tym do udziału w misjach pokojowych. Bez wątpienia jest to jedno z większych wyzwań europejskiej dyplomacji, gdyż Chiny bardzo niechętnie godzą się na działania, które mogą im popsuć kontakty z dostawcami surowców. Powołują się przy tym zwykle na zasadę nieingerencji w wewnętrzne sprawy suwerennych państw, która jest uznawana przez Chiny za podstawę porządku międzynarodowego.

³³ Dane z lutego 2006. L. Odgaard, S. Bishop, cyt. wyd., s. 13.

³⁴ Udział w misjach pokojowych może faktycznie być pewnym miernikiem zaangażowania państwa w kształtowanie bezpieczeństwa światowego. Miernik ten może nie jest doskonały, ale jednak unaocznia obiektywny fakt zwiększenia otwarcia Chin na współpracę międzynarodową w ostatnich latach.

³⁵ A. Bailes, A. Wetter, cyt. wyd., s. 13.

³⁶ Tamże, s. 13.

Inną godną zauważenia kwestią związaną z udziałem Chińczyków w misjach pokojowych jest fakt, iż jest to jedna z nielicznych okazji do współdziałania wojskowego krajów UE z Chinami. Do takiego współdziałania dochodzi w Liberii, gdzie służą Irlandczycy i Szwedzi, a także na Haiti gdzie jest kontyngent hiszpański.

Tworzenie systemu bezpieczeństwa w regionie

Regionalny system bezpieczeństwa w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej jest dopiero w trakcie tworzenia. Jusuf Wanadi wymienia trzy zasadnicze cele, z jakimi jego architekci muszą się zmierzyć:

- stworzenie regionalnych instytucji bezpieczeństwa, w prace których konstruktywnie włączą się Chiny, jako wzrastająca potęga regionalna i globalna,
- wsparcie procesu normalizacji stosunków pomiędzy Japonią i Chinami, czyli dwoma potencjalnymi liderami współpracy regionalnej,
- łagodzenie napięć w stosunkach chińsko-amerykańskich i przekonanie Waszyngtonu, że powstający system nie jest skierowany przeciwko USA³⁷.

Stopień instytucjonalizacji tego systemu jest jak dotychczas relatywnie niski. Wśród najważniejszych instytucji wymienić należy ARF (*ASEAN Regional Forum*) zajmujące się kwestiami „miękkiego” bezpieczeństwa (współpraca w zwalczaniu terroryzmu, czy zorganizowanej przestępczości), CSCAP (*Security Cooperation in the Asia-Pacific Region*)³⁸ oraz NEACD (*Northeast Asia Cooperation Dialogue*) – forum składające się z ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony Chin, Rosji, Korei Południowej, Japonii i USA. Chiny uczestniczą w pracy wszystkich powyższych gremiów. Ponadto są aktywnym członkiem 6–stronnych rozmów rozbrojeniowych, zajmujących się problemem Korei Północnej. Trudno jednak uniknąć wrażenia, że Pekin bardzo ostrożnie podchodzi do wszelkich planów zacieśniania współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa, zazdrośnie strzegąc tradycyjnych prerogatyw narodowych w tym obszarze³⁹.

Unia Europejska stara się uczestniczyć w forach współpracy regionalnej w Azji, zarówno poprzez tworzenie formalnych więzów, jak i spotkania nieformalne. Najważniejszym forum współpracy jest dialog polityczny EU-ASEAN, który odbywa się na szczeblu ministerialnym co dwa lata. Owocem współpracy z ASEAN jest unijna misja pokojowa w prowincji Aceh w Indonezji, pierwsza operacja realizowana w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony w Azji⁴⁰.

³⁷ J. Wanandi, *Towards an Asia Security Community*, [w:] R. Molina, M. Pok (ed.), *Liberty, Security and the New Global Order*, Paris 2005, s. 99.

³⁸ Patrz strona internetowa organizacji: <http://www.cscap.org/about.htm>

³⁹ Szerzej o roli Chin w tworzeniu regionalnych struktur bezpieczeństwa patrz: H. De Santis, *The Dragon and the Tigers. China and Asian Regionalism*, „World Policy Journal”, December 2005, s. 23–36.

⁴⁰ Szerzej patrz: P-A. Braud, G. Grevi, *The EU Mission in Aceh: Implementing Peace*, „EU Institute of Security Studies Occasional Paper” No. 61, December 2005.

UE stara się oczywiście zachęcić Chiny do jak najszerszej współpracy z partnerami w regionie. Na każdym z dwustronnych szczytów obie strony deklarują swoje zaangażowanie w proces budowy regionalnego systemu bezpieczeństwa, lecz szczerze powiedziawszy niewiele w praktyce z tego wynika. Kraje członkowskie Unii oczywiście mają bardzo rozległe i bardzo dobre doświadczenia w tworzeniu systemu bezpieczeństwa w Europie, przewycięzania zadawnionych konfliktów pomiędzy głównymi siłami w regionalnym kompleksie bezpieczeństwa (Francja-Niemcy) i włączania do procesu Amerykanów. Wykorzystanie tych doświadczeń wydaje się jednak na dzień dzisiejszy czysto teoretyczną konstrukcją, gdyż Chiny nie wydają się gotowe do pełnego zaangażowania w tworzenie efektywnej architektury bezpieczeństwa regionalnego. Tak naprawdę dla Pekinu w kwestiach bezpieczeństwa najważniejsze są relacje z USA, Japonią i Tajwanem, a wszystkie one prowadzone są na bazie stosunków bilateralnych.

Mówiąc o instytucjach bezpieczeństwa regionalnego wspomnieć jeszcze należy o Szanghajskiej Organizacji Współpracy (SzOW), która jest forum współpracy Rosji, Chin oraz krajów Azji Centralnej – Kazachstanu, Tadżykistanu, Kirgizji i Uzbekistanu⁴¹. Mimo tego, iż współpraca w ramach SzOW rozwija się jak do tej pory dość powoli, to z europejskiego punktu widzenia taki sojusz krajów niedemokratycznych musi budzić obawy. Szczególnie złowrogo wyglądałaby perspektywa jakiegoś antyzachodniego sojuszu Chin i Rosji, na który jednak na szczęście na razie się nie zanosi. Kwestia udziału Chin w SzOW nie jest jednak tematem zbyt szeroko omawianym podczas spotkań dwustronnych, choć bez wątpienia Unia uważnie i krytycznie obserwuje rozwój tej organizacji.

Współpraca technologiczna

Ciekawą kwestią, która w dużym stopniu wiąże się z problematyką bezpieczeństwa międzynarodowego jest współpraca technologiczna. Ta pomiędzy Chinami a Unią swoje początki ma jeszcze w roku 1981. Od tego czasu wspólnie wdrożono ponad 400 wspólnych projektów, a od czerwca 2001 istnieje w Pekinie specjalne biuro odpowiedzialne za promowanie współpracy naukowo-badawczej pomiędzy Unią a ChRL. Obszarami uznanymi za priorytetowe są: biotechnologia, technologie związane z ochroną środowiska, technologie informacyjne (IT) oraz nanotechnologia⁴². Oczywiście największym wspólnym przedsięwzięciem jest współpraca przy projekcie GALILEO. Chiny są pierwszym krajem spoza Unii, który został dopuszczony do prac nad projektem, choć oczywiście strona unijna zabezpieczyła dostęp do najbardziej wrażliwych, istotnych z wojskowego punktu widzenia części systemu.

Unia jednak, w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, nie postrzega bliskiej współpracy naukowo-technologicznej z Chinami jako zagrożenia dla swojego bezpieczeństwa. Firmy i europejskie ośrodki badawcze prowadzą zaawansowaną współpracę z chińskimi partnerami w wielu różnych dziedzinach. Ian Anthony, badający tę problema-

⁴¹ Status obserwatora przy tej organizacji mają Indie i Pakistan.

⁴² A. Bailes, A. Wetter, cyt. wyd., s. 15.

tykę, jako najważniejsze wskazuje – technologie informatyczne i komunikacyjne, lotnicze (we współpracy z Chinami bardzo mocno zaangażowany jest Airbus), przemysł maszynowy i produkcję materiałów (plastiku, materiałów foto-elektrycznych)⁴³.

Współpraca technologiczna krajów UE z Chinami bazuje w dużej mierze na projektach realizowanych przez firmy prywatne, nie do końca więc jest ona kontrolowana przez rządy. Generalnie jednak można wskazać co najmniej trzy przesłanki, na których opiera się współpraca unijno-chińska w obszarze technologii o znaczeniu strategicznym:

- pokojowe nastawienie Chin będzie tym pewniejsze im będą one bogatsze i lepiej rozwinięte, także technologicznie,
- zacieśnianie obustronnych ekonomicznych i technologicznych współzależności jest na dłuższą metę korzystne dla bezpieczeństwa światowego,
- lepiej jeśli Europejczycy sami dostarczą Chinom technologię niż jeśli Chiny będą starały się nabyć ją innymi kanałami poprzez kontakty z podejrzanymi partnerami.

Analizując opisaną powyżej współpracę, w oczywisty sposób nasuwa się pytanie o zakres nałożonego na Chiny embarga? Nie od dziś wszak wiadomo, że wiele technologii cywilnych może mieć również swoje zastosowanie w wojsku, stając się *de facto* sprzętem wojskowym. Reżim nałożonych sankcji jest, można by rzec, dosyć liberalny. Nakładając na Chiny embargo pozostawiono w gestii poszczególnych krajów ustalenie jego zakresu. Było to konieczne, gdyż nie udało się ustalić wspólnego stanowiska w tej sprawie. W konsekwencji członkowie Unii dosyć elastycznie stosują przepis o embargo i ma ono dużo mniejsze praktyczne znaczenie niż sankcje amerykańskie. Starczy zaznaczyć, że Francja sprzedała Chinom nawet helikoptery *AS-365N Dauphin-2*, czyli sprzęt, który po niewielkich przeróbkach może mieć przeznaczenie wojskowe. Brytyjczycy natomiast handlowali z Chinami radarami *Searchwater* – urządzeniami, które ewidentnie można zakwalifikować jako... *dual-use*, czyli podwójnego wykorzystania, cywilnego i wojskowego⁴⁴. Teoretycznie od 1995 r. istnieją przepisy regulujące eksport takich urządzeń i technologii, ale nie są one ani bardzo precyzyjne, ani bardzo restrykcyjne⁴⁵.

Konkluzje

Unia postrzega współpracę z Chinami w zakresie polityki bezpieczeństwa jako pewną konieczność, w sytuacji, w której rosące znaczenie tego państwa na arenie międzynarodowej daje mu coraz większe możliwości wpływania na kształt porządku światowego. Obecnie nie da się już rozwiązywać problemów w ważnych dla Europy regionach

⁴³ I. Anthony, *Military Relevant EU-China Trade and Technology transfer to China: Issues and Problems*, wystąpienie na konferencji CSIS, 19–20 maja 2005, <http://www.sipri.org/contents/expcon/expconpub.html>

⁴⁴ Tamże, s. 15.

⁴⁵ Sprzedaż broni jest też regulowana przez The European Union Code of Conduct on Arm Exports, prawo wprowadzone w 1998 r. Code of Conduct jest jednak tylko zobowiązaniem politycznym sygnatariuszy, a nie obowiązującym prawem.

(Afryka, Ameryka Łacińska, Azja Centralna) pomijając czynnik chiński. Dlatego też zasadniczym celem polityki UE wobec Chin jest doprowadzenie do sytuacji, w której staną się one odpowiedzialnym i konstruktywnym partnerem w rozwiązywaniu problemów międzynarodowych, partnerem z którym będzie można dzielić koszty utrzymywania ładu na świecie.

Jakie są perspektywy rozwoju sytuacji? Myślę, że można wymienić kilka czynników, które będą na nią z pewnością wpływać:

1. Postępy w rozwoju polityki zewnętrznej UE. Unia dopiero wchodzi na arenę globalną jako poważny gracz, dopiero tworzy swoją politykę, starając się rozszerzyć ją ponad dominujące dotychczas w jej działaniach kwestie gospodarcze. Ten proces jest bardzo trudny i minie jeszcze pewnie wiele lat nim Unii uda się przezwyciężyć różnice interesów państw członkowskich i stworzyć efektywnie działającą formułę jednolitej reprezentacji na arenie międzynarodowej. Rozwój polityki zewnętrznej musi się też wiązać z postawieniem przed nią „globalnych” celów. Obecnie gros aktywności unijnej na arenie międzynarodowej koncentruje się na obszarach sąsiedzkich – basenie Morza Śródziemnego i obszarze byłego ZSRR. Tempo tych procesów będzie określało szybkość z jaką „potencjalne mocarstwo globalne”, zmieniać się będzie w „faktyczne mocarstwo globalne”, co ma decydujące znaczenie dla dialogu z ChRL.
2. Tempo przemian w Chinach. Mam tu na myśli głównie przemiany polityczne. Złagodzenie reżimu i postępy w demokratyzacji pozwoliłyby na faktyczne zbliżenie polityczne, które teraz jest utrudniane przez ewidentny konflikt na poziomie podstawowych wartości. Efektem byłoby oczywiście zniesienie embarga i nawiązanie bliższej współpracy wojskowej, którą zresztą już dziś sugeruje Pekin w swoim dokumencie strategicznym dotyczącym relacji z Unią⁴⁶. Bez zasadniczych zmian politycznych w Chinach, nie wydaje się to być jednak możliwe.
3. Zmiana podejścia Chińczyków do pojęcia suwerenności państwa. W dzisiejszym zglobalizowanym świecie, tradycyjne pojmowanie suwerenności staje się anachroniczne, z uwagi na zbyt dużą skalę współzależności i interakcji z innymi aktorami stosunków międzynarodowych, we wszystkich najważniejszych dziedzinach funkcjonowania państwa. Chiński dogmat o „nieingerowaniu w wewnętrzne sprawy państw” wydaje się być trudny do stosowania w dzisiejszej rzeczywistości politycznej.
4. Kształt polityki Stanów Zjednoczonych wobec Chin, ich stosunek do multilateralizmu oraz bliskość współpracy transatlantyckiej. Obecnie rządzące w Stanach koła neokonserwatywne mają tendencję do postrzegania Pekinu w kategorii „zagrożenia” i ostrożnie patrzą na ich zaangażowanie w wielostronny system zarządzania problemami globalnymi. Inna sprawa, że jako jedyne supermocarstwo ostrożnie patrzą w ogóle na multilateralizm. Dziś to Waszyngton rozdaje karty w świecie

⁴⁶ *China's EU Policy Paper*, 13 October 2003, www.fmprc.gov.cn/eng/wjz/zjzg/xos/dqzzywt/t27708.htm

i jego udział w unijnej polityce „włączania” Chin jest absolutnie kluczowy dla jej powodzenia.

Sposób prowadzenia unijnej polityki „włączania” Chin i wzbudzania w nich poczucia odpowiedzialności może stwarzać wrażenie, że niektórzy politycy europejscy postrzegają stosunki z Pekinem – słusznie, czy też nie – na zasadach relacji dorosłego człowieka (Unia) z wchodzącym w dorosłość nastolatkiem (Chiny). Cała sztuka w takiej sytuacji polega na tym, żeby „młodzieniec” miał cały czas wrażenie, że to co robi jest w jego własnym interesie, żeby nie dopuścić do poczucia wykorzystania i „utrąty twarzy”. Nie jest to łatwe zadanie zważywszy na to, że jeszcze w nieodległej przeszłości w ogóle trudno było sobie wyobrazić Chiny jako odpowiedzialnego partnera a niektórzy „dorośli” (USA) nadal w to nie wierzą.

