

IPEF: gospodarcze ramy powstrzymywania Chin na Indo-Pacyfiku

Michał Bogusz

23 maja w Tokio podczas konferencji prasowej z japońskim premierem Fumio Kishidą prezydent USA Joe Biden ogłosił powołanie nowej inicjatywy regionalnej pod nazwą Ramy Gospodarcze Indo-Pacyfiku (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF). Obejmuje ona cztery filary: (1) handel, (2) łańcuchy dostaw, (3) kwestie energii odnawialnej i infrastruktury oraz (4) podatki i przeciwdziałanie korupcji. Według prezydenta do porozumienia mają dołączyć sojusznicy USA w regionie Indo-Pacyfiku – Japonia, Australia, Nowa Zelandia i Korea Południowa – a także Indie i siedem państw Azji Południowo-Wschodniej: Singapur, Malezja, Indonezja, Wietnam, Filipiny, Tajlandia i Brunei. Formalnie IPEF pozostaje otwarty dla partnerów, którzy zechcą się przyłączyć w przyszłości. Premier Kishida potwierdził, że Japonia będzie uczestniczyć w inicjatywie, ale zarazem wyraził nadzieję, że Stany Zjednoczone powrócą do idei powołania Partnerstwa Transpacyficznego (TPP). Tego samego dnia pytany o IPEF rzecznik MSZ w Pekinie Wang Wenbin powiedział m.in., że „wszelkiego rodzaju spiski mające na celu stworzenie polityki obozu, zbudowanie azjatycko-pacyficznej wersji NATO i prowadzenie nowej zimnej wojny w regionie Azji i Pacyfiku są skazane na niepowodzenie”.

Komentarz

- IPEF ma uzupełnić o komponent handlowy strategię Bidena w regionie Indo-Pacyfiku, skupioną na kwestiach bezpieczeństwa, stąd też ogłoszenie inicjatywy nastąpiło w przeddzień szczytu QUAD – forum USA, Australii, Japonii i Indii, które tworzy polityczny rdzeń amerykańskiej strategii powstrzymywania Chin w regionie Indo-Pacyfiku. Choć IPEF nie jest formalnie skierowany przeciwko temu państwu, to zarówno reakcja Pekinu, jak i wypowiedzi przedstawicieli administracji USA wskazują, że celem jest sekurytyzacja współpracy gospodarczej. Z ogólnikowych amerykańskich zapowiedzi wynika, że ogłoszenie inicjatywy oznacza dopiero uruchomienie procesów negocjacyjnych. IPEF przypomina platformę służącą koordynacji polityk handlowych i pomocowych oraz rozstrzyganiu sporów, na wzór Rady UE–USA ds. Handlu i Technologii. Wyraźnie wpisuje się ona również w strategię powstrzymywania ChRL (ale też Rosji) w oparciu o budowanie w wielu regionach świata sieci równoległych struktur współpracy o różnym stopniu zaangażowania, wielorakim zakresie i gotowości koordynacji działań. IPEF można postrzegać jako element szerszej globalnej strategii administracji USA, w której inicjatywa ta odgrywa rolę jednego z wielu łączników. IPEF stworzy możliwość wspólnej odpowiedzi na nieuczciwe praktyki handlowe Pekinu, których ofiarą padła na przykład

Australia po wykluczeniu chińskiej firmy Huawei z budowy sieci 5G.

- Inicjatywa IPEF skierowana jest do państw, które łącznie odpowiadają za 40% światowego handlu. Wsparcie dla dywersyfikacji łańcuchów dostaw ma uodpornić jej członków na ewentualne rozgrywanie przez ChRL dostaw strategicznych produktów, ale też ułatwić kontrolę transferu technologii do Chin. Ma również wyeliminować tzw. wąskie gardła w najważniejszych łańcuchach dostaw i prowadzić do opracowania systemów wczesnego ostrzegania identyfikujących potencjalne problemy. Filar energetyczny i infrastrukturalny IPEF ma być odpowiedzią na chińską Inicjatywę Pasa i Szlaku – chodzi o stworzenie alternatywy dla chińskiego finansowania w tych sektorach. Ma też służyć dekarbonizacji gospodarki i walce ze zmianami klimatycznymi. Poprawa koordynacji podatkowej, upowszechnianie standardów i zwalczanie korupcji mają podnieść jakość usług społecznych, a zarazem utrudniać działania chińskich podmiotów w regionie.
- IPEF nie zastąpi Partnerstwa Transpacyficznego – kompleksowej umowy handlowej wynegocjowanej przez administrację Baracka Obamy, z której Stany Zjednoczone wycofały się w 2017 r. po decyzji Donalda Trumpa. TPP było ambitnym projektem stworzenia w regionie Pacyfiku strefy wolnego handlu, która – choć miała izolować ChRL – tworzyła zarazem ramy pogłębienia procesów globalizacyjnych. Od czasu wycofania się USA z TPP partnerzy Waszyngtonu, przede wszystkim Japonia i Australia, oczekiwali nowej amerykańskiej inicjatywy handlowej. Można jednak mieć wątpliwości, czy IPEF spełni ich nadzieje. Komentarze premiera Japonii wskazują, że partnerzy Stanów Zjednoczonych w regionie traktują IPEF jako inicjatywę sektorową, dotyczącą jednego z wymiarów współpracy handlowej. Przedstawicielka USA ds. handlu Katherine Tai jeszcze przed ogłoszeniem powołania IPEF przyznała, że w Kongresie nie ma poparcia dla tradycyjnej umowy handlowej (jak TPP), obniżającej cła i mającej na celu harmonizację przepisów prawnych krajów członkowskich, aby zwiększyć dostęp do rynku. Z tego względu IPEF będzie miał ograniczone oddziaływanie na globalną gospodarkę – administracja koncentruje się na tym, co może osiągnąć w obecnych uwarunkowaniach politycznych w USA. Nie można jednak wykluczyć, że w przyszłości – przy korzystnych zmianach politycznych w USA – IPEF stanie się podstawą do wynegocjowania nowej umowy o wolnym handlu. Nieobecność Tajwanu w IPEF wynika z niechęci niektórych potencjalnych państw członkowskich do antagonizowania Pekinu. Bez Tajpej możliwości wykorzystania inicjatywy do zabezpieczenia łańcuchów dostaw półprzewodników, a także oddziaływania na sektor nowych technologii będą mocno ograniczone.
- Pekin prowadzi w regionie aktywną politykę handlową i stara się przeciwdziałać amerykańskim planom. Zgłosił akces do Kompleksowego i Postępowego Partnerstwa Transpacyficznego (CPTPP), w które przekształciło się TPP po wycofaniu się Waszyngtonu (przystąpienie ChRL do CPTPP wydaje się jednak mało prawdopodobne ze względu na sprzeciw takich państw jak Japonia czy Australia). Do prowadzenia swojej polityki stara się wykorzystywać m.in. Regionalne Kompleksowe Partnerstwo Gospodarcze (RCEP) – umowę o utworzeniu strefy wolnego handlu (w ograniczonej liczbie sektorów), która weszła w życie 1 stycznia br., ale nie jest realizowana. Pekin naciska na państwa będące stronami umowy (Australia, Brunei, Kambodża, Indonezja, Japonia, Laos, Malezja, Mjanma, Nowa Zelandia, Filipiny, Singapur, Korea Południowa, Tajlandia, Wietnam), aby porozumienie zostało wdrożone. RCEP skupia się na redukcji

ceł i ułatwianiu obiegu komponentów w ramach łańcuchów dostaw, a nie harmonizacji przepisów i znoszeniu barier pozataryfowych, dlatego nie będzie miało większego wpływu na światowy handel. IPEF nie stwarza wprawdzie bezpośredniej konkurencji dla RCEP, ponieważ nie otwiera dla wolnego handlu kolejnych sektorów gospodarki, ale powstałe w wyniku jego powołania ograniczenia systemowe mogą utrudnić pełne wykorzystanie RCEP przez ChRL dla wzmocnienia powiązań handlowych. Chiny starają się też ograniczać gospodarcze wpływy USA w regionie za pomocą działań propagandowych. IPEF przedstawiany jest jako przeszkoda w dążeniach do ożywienia gospodarczego po pandemii COVID-19, pogłębiająca kryzys w łańcuchach dostaw poprzez blokady technologiczne, oraz jako narzędzie zmuszania państw regionu do opowiedzenia się po jednej ze stron i narzucenia im zimnowojennej logiki. Wynika to ze świadomości Pekinu, że inicjatywa ta ma potencjał ograniczenia ekspansji gospodarczej ChRL w regionie.