

KONTEKSTY DLA TRÓJMORZA

**Turcja, Bałkany Zachodnie
i Europa Środkowa
w polityce międzynarodowej**

S T U D I A
A N A L I Z Y



34. pozycja wydana w serii Studia i analizy



Ośrodek Debaty
Międzynarodowej
Kraków

KONTEKSTY DLA TRÓJMORZA

**Turcja, Bałkany Zachodnie
i Europa Środkowa
w polityce międzynarodowej**

pod redakcją
Karoliny Wandy Olszowskiej



Ośrodek Debaty
Międzynarodowej
Kraków

Ośrodek Myśli Politycznej
Kraków 2020

Recenzent:
DR MACIEJ ZAKRZEWSKI

Projekt okładki:
IGOR STANISŁAWSKI

Redakcja, skład i łamanie:
AGNIESZKA KUCZKIEWICZ-FRAŚ

Zadanie publiczne współfinansowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP w konkursie *Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2019-2021*. Publikacja wyraża jedynie poglądy autorów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP.



Teksty z książki *Konteksty dla Trójmorza* są dostępne na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa 4.0. Pewne prawa zastrzeżone na rzecz autorów oraz Ośrodka Myśli Politycznej. Książka powstała w ramach konkursu „*Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2019-2021*”. Zezwala się na dowolne wykorzystanie utworów pod warunkiem zachowania ww. informacji, w tym informacji o stosowanej licencji, o posiadaczach praw oraz o konkursie „*Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2019-2021*”.



Na okładce wykorzystano karykaturę
Leonarda Ravena-Hilla (1867-1942) *The boiling point* (1912)

ISBN 978-83-66112-27-8

Sprzedaż detaliczna i hurtowa:
Ośrodek Myśli Politycznej
biuro@omp.org.pl; www.omp.org.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
-------------	---

CZĘŚĆ I. SPRAWY TURECKIE

Grzegorz Lewicki <i>Koneczny w Turcji. Kryzys cywilizacji islamskiej i tureckie prawo dziejowe</i>	17
Adam Szymański <i>Polityka zagraniczna Turcji w czasach power politics</i>	43
Karol Bieniek <i>Turcja i Unia Europejska - w poszukiwaniu nowego modelu współpracy?</i>	73
Karol Wasilewski <i>Turcja i Unia Europejska - w poszukiwaniu nowej formuły współpracy</i>	84
Karolina Wanda Olszowska <i>Trudne sojusze Turcji</i>	103

CZĘŚĆ II. KWESTIE BAŁKAŃSKIE

Spasimir Domaradzki <i>Balkany Zachodnie - powolna śmierć unijnej polityki rozszerzenia</i>	117
Dominika Ćosić <i>Unia Europejska i Balkany Zachodnie - stracone dekady</i>	135
Marta Szpala <i>Proces Berliński a polityka UE wobec Bałkanów Zachodnich</i> ..	147
Csaba Törő <i>Główne cele i instrumenty obecnej węgierskiej polityki zagranicznej w regionie Bałkanów Zachodnich</i>	165
Olga Doleśniak-Harczuk <i>Najpierw Młodzil Berlin inwestuje w przyszłe elity Bałkanów Zachodnich</i>	191

CZĘŚĆ III. CHIŃSKIE DYLEMATY

Michał Lubina	
<i>Pokraczne wejście smoka. Chiny i format 16/17+1</i>	205
Jakub Jakóbowski	
<i>Globalne Południe w Europie Środkowej? Format 17+1 na tle chińskiej polityki wobec państw rozwijających się</i>	219
Marcin Przychodniak	
<i>Chiny a Grupa Wyszehradzka. Ewolucja stanowisk i perspektywy</i>	236
Autorzy tomu	249
Indeks	254

Jakub Jakóbowski

Globalne Południe w Europie Środkowej? Format 17+1 na tle chińskiej polityki wobec państw rozwijających się

Utworzony w 2012 r. format 17+1, skupiający 17 państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Chińską Republikę Ludową¹, od początku swojego istnienia stał się przedmiotem ożywionej debaty akademickiej i eksperckiej. Związane było to w dużej mierze z politycznymi kontrowersjami dotyczącymi celów Pekinu w regionie, konsekwencjami chińskiej ekspansji gospodarczej, a także wpływem formatu na jedność UE w polityce wobec Chin. W rezultacie głównym przedmiotem analiz w europejskich ośrodkach analitycznych i instytucjach badawczych było przeważnie zbadanie skali chińskiej aktywności w regionie, wpływu na relacje dwustronne z państwami regionu, a także sformułowanie odpowiedniej politycznej odpowiedzi na poziomie UE i państw członkowskich². Stosunkowo niewiele uwagi

¹ Format występował pod nazwą 16+1 do 2018 r., kiedy to początkowe grono uczestników (Chiny, Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Słowacja, Czechy, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Serbia, Chorwacja, Bośnia i Hercegowina, Albania, Macedonia, Czarnogóra) poszerzone zostało o Grecję.

² Zob. A. Stanzel et al., *China's Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation*, London, European Council on Foreign Relations, 2016, [online:] <http://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_Sixteen_Plus_One.pdf>; M. Kaczmarek, J. Jakóbowski, *China on Central-Eastern Europe: '16 + 1' as Seen from Beijing*, Ośrodek Studiów

w międzynarodowych debatach akademickich poświęcone zostało funkcjonowaniu formatu 17+1 na tle szerszych, generalnych trendów w chińskiej polityce zagranicznej.

Niniejszy artykuł ma na celu wykazanie, że format 17+1 rozpatrywany być powinien jako element sieci chińskich regionalnych formatów wielostronnych, rozwijanych od 2000 r. przez Chińską Republikę Ludową we współpracy z państwami Globalnego Południa. Pierwszym formatem tego typu było Forum Współpracy Chińsko-Afrykańskiej (FOCAC), utworzone w 2000 r. W kolejnych latach ChRL powieliła wypracowany tam wzorzec w kolejnych regionach, poprzez m.in. Forum Chin i Państw Arabskich, analizowany tu format 17+1, format współpracy Chin ze Wspólnotą Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (tzw. China-CELAC Forum, CCF) czy współpracę Chin z państwami Półwyspu Indochińskiego (tzw. Lancang-Mekong Forum). Wszystkie z wymienionych formatów wykazują szereg podobieństw na poziomie norm międzypaństwowych interakcji, zakresu dialogu sektorowego, a także konstrukcji poszczególnych instrumentów współpracy. Jednocześnie w wymiarze politycznym osadzone są silnie w tradycji współpracy Globalnego Południa (*nannan hezuo*), nawiązującej do Ruchu Państw Niezaangażowanych i konferencji w Bandugu, skupiającej tworzące zimnowojenny Trzeci Świat państwa rozwijające się³.

Format 17+1, w ramach którego rozwijany jest dialog między ChRL i państwami Europy Środkowo-Wschodniej,

Wschodnich, 2015; J. Szczudlik, *Prospects for China-CEE Relations in the 16+1 Format*, PISM, 2016; J. Simurina, *China's Approach to the CEE-16*, Europe China Research and Advice Network, 2010, [online:] <http://eeas.europa.eu/china/docs/division_ecran/ecran_is106_paper_84_china_and_australia_in_the_pacific_-_revised_merriden_varrall_en.pdf> (29.01.2020).

³ B. Kowalski, *China's Foreign Policy towards Central and Eastern Europe: The '16+1' Format in the South-South Cooperation Perspective. Cases of the Czech Republic and Hungary*, „Cambridge Journal of Eurasian Studies” 2017, no. 1, s. 1-16.

jest szczególnym przypadkiem chińskiego regionalnego formatu wielostronnego. Wynika to w dużej mierze z odmienności regionu, obejmującego państwa od stosunkowo nisko rozwiniętych Bałkanów Zachodnich, do uznawanych pod wieloma względami za państwa rozwinięte Czech czy Polski. Dodatkowo 12 na 17 państw formatu należy do Unii Europejskiej, silnie zintegrowanej pod względem gospodarczym i prawnym. Europa Środkowo-Wschodnia różni się więc znacznie od otoczenia napotykanego przez ChRL podczas rozwijania mechanizmów dialogu wielostronnego na obszarze Globalnego Południa. Mimo tego w percepcji przywódców ChRL 17+1 jest uznawany za format specyficzny, acz przynależący do współpracy Globalnego Południa. Jak opisał to w 2015 r. przewodniczący ChRL Xi Jinping, 17+1 „wprowadziło innowację w kontaktach Chin i Europy, tworząc nową platformę współpracy Południe-Południe (*nannan hezuo*), która posiada cechy właściwe współpracy Północ-Południe”⁴.

Niniejszy artykuł ma na celu wykazanie, że pod względem struktury instytucjonalnej, charakteru procesu decyzyjnego, a także zakresu współpracy, format 17+1 rozpatrywać należy jako część sieci chińskich regionalnych formatów wielostronnych. Jednocześnie przedstawia on pewne unikatowe cechy formatu, wynikające z odmiennego otoczenia politycznego, prawnego i gospodarczego. Kolejne sekcje artykułu omawiają chińskie motywacje związane z tworzeniem formatów, cechy wspólne trzech wybranych formatów (17+1, FOCAC i CCF), a także rozwiązania charakterystyczne dla 17+1. W tym celu wykorzystane zostały oficjalne dokumenty publikowane w ramach poszczególnych

⁴ Li Weihong, *Xi Jinping Attends the Fourth China-CEE Leaders' Meeting* ('习近平集体会见出席第四次中国-中东欧国家领导人会晤的中东欧国家领导人'), 人民日报, 2015, [online:] <http://china.chinadaily.com.cn/2015-11/27/content_22522751.htm> (30.01.2020).

formatów, przekazy prasowe, a także wywiady pogłębione autora z ekspertami i dyplomatami zaangażowanymi w działanie formatów.

Struktury formatów i dominacja ChRL w procesie decyzyjnym

Sukcesywny rozwój sieci chińskich regionalnych formatów wielostronnych łączyć należy bezpośrednio z chińską ekspansją gospodarczą i polityczną na obszarze Globalnego Południa, która nabrała szczególnej dynamiki po ogłoszeniu strategii *wyjścia na zewnątrz* (*zou chuqu*) w 1999 r. Jak wskazuje Chung, rozwój dyplomatycznych narzędzi tego typu oddaje nie tylko chińską ambicję kreowania reguł współpracy regionalnej, ale także chęć zwiększenia przewidywalności zachowania partnerów poprzez promocję chińskich norm, przy jednoczesnym aktywnym przeciwdziałaniu obawom o negatywne konsekwencje chińskiego wzrostu⁵. Proces tworzenia regionalnych formatów łączyć można również z bardziej pragmatycznymi motywacjami ChRL. Platformy wielostronne używane są do zarządzania coraz bardziej złożonymi relacjami bilateralnymi z wieloma regionami świata, umożliwiając kontakty chińskich dyplomatów z wieloma państwami jednocześnie⁶.

Chińskie regionalne formaty są platformą dialogu politycznego Globalnego Południa m.in. w obszarze kształtowania globalnych reguł obrotu gospodarczego, reformy Światowej Organizacji Handlu, polityki klimatycznej czy współ-

⁵ Chien-Peng Chung, *China's Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism*, „Journal of Contemporary China” 2008, vol. 17, no. 57, s. 748.

⁶ N. Olivier, *Between Contradiction and Co-Operation: An Analysis of China's Evolving Engagement with Africa*, „Insight on Africa” 2014, vol. 6, no. 1, s. 17. Anshan Li et al., *FOCAC Twelve Years Later: Achievements, Challenges and the Way Forward*, Nordiska Afrikainstitutet, Uppsala 2012, s. 15.

pracy w ramach ONZ. Wielopoziomowy i obejmujący wiele sektorów dialog polityczny tworzy pole do realizacji chińskich interesów gospodarczych, przede wszystkim w zapewnianiu napływu surowców dla chińskiej gospodarki, poszerzeniu dostępu do rynków zbytu, a także kształtowaniu bardziej sprzyjającego otoczenia inwestycyjnego. Z biegiem lat zakres współpracy w ramach poszczególnych formatów sukcesywnie poszerzał się, oddając ogólne trendy w rozwoju chińskiej polityki zagranicznej i zagranicznej polityki ekonomicznej.

Wyraźne podobieństwa widoczne w funkcjonowaniu chińskich formatów tworzonych w różnych regionach Globalnego Południa wynikają wprost z ich konstrukcji, zapewniającej ChRL dominujące miejsce w ramach procesu decyzyjnego. W odróżnieniu od wielu innych formatów wielostronnych, w których uczestniczy ChRL, jak np. APEC, ASEAN+3, dialog Chiny-UE czy Szanghajska Organizacja Współpracy, agenda współpracy w regionalnych formatach nie jest wyznaczana przez wspólne, wielostronne instytucje czy komisje. Pod względem instytucjonalnym chińskie regionalne formaty postrzegać należy raczej jako zbiór bilateralnych dialogów prowadzonych przez ChRL z poszczególnymi regionalnymi partnerami, które dodatkowo, w określonych obszarach – wyznaczania ogólnej agendy regionalnej, przedstawiania celów i narzędzi współpracy gospodarczej – zarządzane są przez Chiny poprzez dialog wielostronny⁷.

W wymiarze politycznym najważniejszą strukturą trzonu regionalnych formatów wielostronnych są tzw. konferencje ministerialne (zob. Tabela 2). Konferencje ministerialne służą do formalnego przyjęcia kluczowych dokumentów, wyznaczających kierunki rozwoju formatów i podsumowujących ich działanie w danym trzyletnim okresie. Dokonuje

⁷ J. Jakóbowski, *Chinese-Led Regional Multilateralism in Central and Eastern Europe, Africa and Latin America*, „Journal of Contemporary China” 2018, nr 0564, s. 1-15, [online:] <<https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1458055>>.

się to poprzez przyjęcie dokumentów programowych, najczęściej na trzy lata, tzw. Action Plans lub Long Term Action Plans (w przypadku formatu 17+1). Zawierają one polityczne deklaracje dotyczące dalszego działania formatu i oceny dotychczasowego jego funkcjonowania, komunikując m.in. powstawanie nowych mechanizmów i dialogów sektorowych, a także powoływanie nowych instrumentów współpracy. Konferencje ministerialne zwoływane są w regularnych odstępach, najczęściej co trzy lata, gromadząc ministrów spraw zagranicznych państw należących do formatów. Format 17+1 jest tu przypadkiem szczególnym. Spotkania odbywają się co rok, w randze premierów państw członkowskich, a wyższa częstotliwość rzutuje również na rodzaje przyjmowanych dokumentów⁸. Mimo to spotkania premierów pełnią *de facto* te same funkcje, co konferencje ministerialne.

Tabela 1. Stałe struktury – sekretariaty

	Pełna nazwa	Umiejscowienie biura
17+1	Sekretariat ds. Współpracy Chin i państw Europy Środkowo-Wschodniej	Departament Spraw Europejskich, Ministerstwo Spraw Zagranicznych ChRL
FOCAC	Sekretariat Chińskiego Komitetu Implementacyjnego FOCAC	Departament Spraw Afrykańskich, Ministerstwo Spraw Zagranicznych ChRL
CCF	Sekretariat Chińskiego Komitetu Implementacyjnego CCF	Departament Spraw Ameryki Południowej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych ChRL

Źródło: Ministerstwo Spraw Zagranicznych ChRL

Cechą wspólną wszystkich omawianych formatów jest brak formalnych struktur decyzyjnych i operacyjnych, charakterystycznych dla wielostronnych organizacji międzyna-

⁸ Odpowiedniki programujących *Action Plans* przyjmowane są co 5 lat, a w czasie corocznych spotkań publikowane są tzw. Wytyczne (*Guidelines*), przedstawiające plan działań na kolejny rok.

rodowych. Rolę instytucji koordynującej działania formatów odgrywają każdorazowo sekretariaty, umiejscowione w każdym przypadku w odpowiednim departamencie Ministerstwa Spraw Zagranicznych ChRL (zob. Tabela 1). Sekretariaty odpowiadają za obieg dokumentów i ich wstępne sporządzanie, a następnie konsultowanie ich z poszczególnymi uczestnikami formatów – w trakcie wielostronnych spotkań roboczych, a także bilateralnych konsultacji. Proces ten jest kluczowy dla rozwoju i instytucjonalizacji formatów – realna współpraca realizowana jest przede wszystkim w ramach rozległych sieci forów sektorowych, gromadzących administrację różnego szczebla, przedsiębiorców, władze lokalne i samorządowe, biznes, sektor finansowy, akademików itp. W czasie prac nad oficjalnymi dokumentami ustalane są również mechanizmy i zasady działania instrumentów współpracy gospodarczej, jak linie kredytowe, specjalizowane fundusze itp. Ich dalsze wykorzystanie ma potem najczęściej charakter bilateralny.

W zarysowanym powyżej układzie instytucjonalnym – łączącym elementy wielostronne z bilateralnymi – negocjacje, obieg dokumentów czy proces włączania do formatów nowych inicjatyw jest zdominowany przez stronę chińską, *de facto* kontrolującą każdy z tych procesów. Regionalne formaty przybierają więc sinocentryczną formę *piasty i szprych*, z ChRL jako centralnym aktorem wytyczającym zasady i treść współpracy. Sinocentryczna struktura reprodukowana jest również na poziomie licznych dialogów sektorowych i instrumentów rozwijania współpracy, jak linie kredytowe, spotkania ministerialne czy fundusze inwestycyjne. W niektórych obszarach współpracy w formacie 17+1 wypracowywane są nieco inne formy dialogu sektorowego. Koordynację w danym obszarze współpracy przyjmuje jedno z państw członkowskich (np. energetyką zajmuje się Rumunia, infrastrukturą Serbia itd.), choć ze względu na brak środków, a często i politycznego zaangażowania po-

szczególnych państw w dialog wielostronny, ich funkcjonowanie ma ograniczony charakter.

Mimo strukturalnej dominacji ChRL, państwa należące do poszczególnych formatów podejmują regularnie działania na rzecz blokowania niekorzystnych dla siebie rozwiązań, niekiedy próbują również w skoordynowany sposób wpływać na formę i treść współpracy z Chinami. Proces ten – mający charakter presji w stronę prawdziwie wielostronnej współpracy – określony został przez Alden i Alves w kategoriach konstruktywistycznych jako *oddolna socjalizacja* ChRL ze strony państw rozwijających się⁹. Obstrukcja czy próby koordynacji w celu wpisania własnych propozycji do agendy formatów widoczne są w większości formatów, a działania tego typu umożliwiają oparta na konsensusie normatywna podstawa współpracy. Jest to jeden z istotniejszych czynników wpływających na ewolucję poszczególnych formatów, które – pomimo wspólnych fundamentów – dostosowują się do specyfiki poszczególnych regionów. Mechanizm ten widoczny jest w szczególności w przypadku formatu 17+1, gdzie chińskie założenia co do formy i treści współpracy okazały się dalece nie przystawać do oczekiwań i uwarunkowań regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

Struktury instytucjonalne formatu 17+1

Jedną z podstawowych cech odróżniających 17+1 od pozostałych regionalnych formatów jest częstotliwość i ranga szczytów na najwyższym poziomie politycznym. W niemal wszystkich przypadkach omawianych formatów (FOCAC, CCF, Forum Chińsko-Arabskie itd.) najważniejszym mechanizmem politycznym są tzw. konferencje ministerialne, organizowane co 3 lata na szczepku ministrów spraw zagra-

⁹ C. Alden, A. C. Alves, *China's Regional Forum Diplomacy in the Developing World: Socialisation and the 'Sinosphere'*, „Journal of Contemporary China” 2017, vol. 26, no. 103, s. 151-65, [online:] <<https://doi.org/10.1080/10670564.2016.1206276>>.

nicznych. Szczyty na poziomie głów państw bywają organizowane, ale dzieje się to stosunkowo rzadko, najczęściej w celu ogłoszenia ważnego zwrotu relacji ChRL z danym regionem. W ramach 17+1 nie funkcjonują spotkania ministrów spraw zagranicznych, zamiast tego – od utworzenia formatu w 2012 r. – w ramach formatu co rok spotykają się premierzy państw formatu.

Istotnym dodatkowym czynnikiem o charakterze instytucjonalnym były reguły wyznaczania miejsc organizacji szczytów. W przypadku większości chińskich regionalnych formatów są one organizowane naprzemiennie w Chinach i jednym z krajów danego regionu, i to w interwale 3 lat. W przypadku 17+1 szczyty organizowane były co rok w innym kraju, w tym w wielu państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Szczytom tym zawsze towarzyszyła bilateralna wizyta premiera ChRL w kraju organizującym szczyt, kolejno w Polsce, Rumunii, na Łotwie, Węgrzech, w Bułgarii i Chorwacji.

Tabela 2. Konferencje wysokiego szczebla

	Ranga	Częstotliwość	Lokalizacja
16+1	Premierzy	Co rok	Warszawa, Polska (2012) Bukareszt, Rumunia (2013) Belgrad, Serbia (2014) Suzhou, Chiny (2015) Ryga, Łotwa (2016) Budapeszt, Węgry (2017) Sofia, Bułgaria (2018) Dubrownik, Chorwacja (2019)
FOCAC	Ministrowie spraw zagranicznych	Co 3 lata	Pekin, Chiny (2000) Addis Ababa, Etiopia (2003) Pekin, Chiny (2006) Sharm el-Sheikh, Egipt (2009) Pekin, Chiny (2012) Johannesburg, RPA (2015) Pekin, Chiny (2018)
CCF	Ministrowie spraw zagranicznych	Co 3 lata	Pekin, Chiny (2015) Santiago, Chile (2018)

Mimo tych cech szczególnych 17+1 nie odróżnia się zasadniczo od innych formatów z punktu widzenia procesu decyzyjnego, a także mechanizmów instytucjonalizacji formatu. W czasie szczytów publikowane są te same kategorie dokumentów, negocjowane za pośrednictwem chińskiego sekretariatu i regularnych spotkań roboczych uczestników formatów. Coroczne szczyty służą wypracowywaniu konsensusu co do kierunków rozwoju formatu, dalszego procesu instytucjonalizacji, a także komunikowania wspólnego stanowiska na wybrane kwestie międzynarodowe. Ich efektem, podobnie jak w pozostałych regionalnych formatach, są dwa rodzaje oficjalnych dokumentów: zawierające wspólne polityczne stanowisko *Deklaracje*, a także *Wytyczne* szczegółowo opisujące rozwój formatu.

Wyższa ranga i częstotliwość szczytów wpływa jednak na dynamikę polityczną formatów, zapewniając wysoką intensywność kontaktów ChRL z Europą Środkowo-Wschodnią. Przed 2012 r., kontakty te były sporadyczne i naznaczone konfliktami o prawa człowieka¹⁰. W przeciągu kilku lat 17+1 umożliwiło budowę wielopoziomowych, rozbudowanych i regularnych kontaktów. Proces ten bez wątpienia napędzany był szeregiem czynników, w tym dużymi oczekiwaniami wobec współpracy gospodarczej po obu stronach¹¹. Należy jednak przyjąć, że bez corocznych kontaktów wysokiego szczebla (a także szeregu dialogów sektorowych) w ramach 17+1 ChRL nie byłaby w stanie tak szybko odbudować relacji dyplomatycznych w skali całego regionu. Przyjęte ramy instytucjonalne położyły wszakże punkt ciężkości działania formatu na relacje bilateralne – państwa Europy Środkowo-Wschodniej zaczęły zabiegać i konkurować o organizację szczytów, starając się podporządkowywać

¹⁰ C. Tubilewicz, *Central European Moralistic Diplomacy: An Evolution of Budapest, Prague and Warsaw's Stance on Human Rights in China, 1989-1994*, [w:] *Central and Eastern Europe in Transition*, red. F. Columbus, Commack & New York 1998, s. 21-28.

¹¹ M. Kaczmarek, J. Jakóbski, dz. cyt.

je własnym interesom względem Chin¹². Jakkolwiek konkurencja taka przynosi stronie chińskiej pewne korzyści¹³, w pewien sposób osłabia to elementy wielostronne formatu, a w rezultacie osłabia regionalny wymiar całej inicjatywy.

Zakres współpracy w ramach 17+1

Jak wskazuje Hu Dawei, jedną z najważniejszych cech regionalnych formatów tworzonych przez ChRL w regionach Afryki, Ameryki Łacińskiej czy Europy Środkowo-Wschodniej jest wieloaspektowy i wielopoziomowy charakter interakcji, wyrażony w rozbudowanej współpracy sektorowej. Każdy z formatów składa się z dziesiątków forów dialogu i pomniejszych instytucji, funkcjonujących pomiędzy szczytami liderów państw. Przyjmują one postać sub-forów dialogu (np. szczebla ministerialnego i niższego), mechanizmów kontaktowych, stowarzyszeń, instrumentów finansowych czy wydarzeń kulturalnych. Obejmują niezwykle szeroki zakres współpracy – od dziedziny wojskowości przez fora samorządów i władz lokalnych, seminaria dotyczące innowacji technologicznych po izby handlowe, fora ochrony niematerialnego dziedzictwa kultury czy działania na rzecz walki z ubóstwem (zob. Tabela 3).

Każdy z chińskich regionalnych formatów składa się z dziesiątek tego rodzaju inicjatyw sektorowych, znajdując-

¹² Zob. *Premier Li Arrives in Bucharest for Visit, Summit with CEE Leaders*, „Xinhua”, [online:] <http://english.gov.cn/premier/news/2014/08/23/content_281474983009218.htm> (21.04.2019); *Li Keqiang Arrives in Belgrade to Attend Meeting of Heads of Government of China and Central and Eastern European Countries and Pay an Official Visit to Serbia*, n.d., [online:] <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1220082.shtml> (20.01.2020).

¹³ V. Zanelli, *Central and Eastern Europe: China's Stepping Stone to the EU?*, „The Diplomat”, [online:] <<http://thediplomat.com/2016/11/central-and-eastern-europe-chinas-stepping-stone-to-the-eu/>> (7.02.2019); J. Szczudlik, dz. cyt.

cych się na różnym etapie instytucjonalizacji, z zaangażowaniem podmiotów rządowych i pozarządowych na różnych poziomach (ogólnonarodowym, lokalnym itp.). Chiny wykorzystują wielostronne narzędzia dialogu sektorowego do wytyczenia generalnego kierunku współpracy i zaprezentowania konkretnych instrumentów, które mają zamiar stosować w danym regionie. Zdecydowana większość współpracy, jak wspomniano już powyżej, realizowana jest jednak na poziomie bilateralnym. Dla przykładu, od 2017 r. Chiny zaczęły eksperymentować w Europie Środkowo-Wschodniej i Afryce z tworzeniem stowarzyszeń regionalnych banków rozwojowych, ustalając generalną agendę i przedstawiając swoją ofertę. Realna współpraca w postaci oferowania linii kredytowych realizowana była następnie przez umowy dwustronne¹⁴.

Tabela 3. Współpraca sektorowa

Obszar współpracy	FOCAC	16+1	CCF
Gospodarka			
Inwestycje	•	•	•
Finanse	•	•	•
Rolnictwo	•	•	•
Surowce naturalne	•	•	•
Nauka i technologie	•	•	•
Turystyka	•	•	•
Współpraca przemysłowa	•	•	•
Inicjatywa Pasa i Szlaku	•	•	•

¹⁴ Zob. J. Jakóbcowski, M. Seroka, *Szczyt w Dubrowniku: europeizacja i rozszerzenie formatu 16+1*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 17.04.2019, [online:] <<https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2019-04-17/szczyt-w-dubrowniku-europeizacja-i-rozszerzenie-formatu-161>> (2.02.2020).

Infrastruktura	●	●	●
Energia	●	●	●
Gospodarka morską	●	●	○
Rozwój społeczny			
Zdrowie	●	●	●
Edukacja	●	●	●
Walka z ubóstwem	●	○	●
Rozwój zasobów ludzkich	●	○	●
Zrównoważony rozwój	●	○	●
Środowisko i zmiany klimatyczne	●	○	●
Wymiana międzyludzka			
Kultura i sport	●	●	●
Prasa i media	●	●	●
Wymiana międzyludzka	●	●	●
Polityka			
Współpraca parlamentów	●	○	●
Wojsko, policja, anty-terroryzm	●	○	○
Wymiary sprawiedliwości	●	○	●
Sprawy międzynarodowe	●	○	●
Zarządzanie internetem	○	○	●
Władze lokalne	●	●	●
Partie polityczne	●	●	●
Think-tanki	●	●	●

Źródła: FOCAC Johannesburg Action Plan (2016-2018); Medium-Term Agenda for Cooperation between China and CEEC (2015-2020), China-CELAC Cooperation plan (2015-2019)

Wyczerpujący opis zakresu i treści współpracy sektorowej w ramach 17+1, a także innych regionalnych forma-

tów wielostronnych, wykracza znacząco poza ramy niniejszego artykułu. Z punktu widzenia prowadzonego wywodu istotna wydaje się bardzo duża zbieżność pól współpracy we wszystkich trzech analizowanych formatach, dowodząca, że 17+1 jest elementem szerszej chińskiej polityki wobec państw rozwijających się. W obszarze gospodarczym skupia się ona na kwestiach wspierania inwestycji i handlu, a także współpracy w dziedzinie finansowania infrastruktury, przede wszystkim w sektorach surowcowych, energetycznych, a także transporcie. Co istotne, podobieństwa widoczne są również na poziomie tworzenia konkretnych instrumentów rozwoju współpracy. Chińskie linie kredytowe czy fundusze inwestycyjne operujące w Afryce, Ameryce Łacińskiej czy Europie Środkowo-Wschodniej prowadzone są przez te same chińskie instytucje (m.in. Exim Bank, China Development Bank) i funkcjonują wedle podobnych reguł¹⁵. Podobne zbieżności występują w obszarze współpracy kulturalnej, turystyki, kontaktów międzyludzkich czy edukacji.

Format 17+1 wyróżnia się jednak istotnie w dwóch zasadniczych obszarach: współpracy rozwojowej, a także współpracy politycznej, które obecne są w tym formacie w bardzo ograniczonym stopniu. Niski poziom współpracy w pierwszym obszarze tłumaczyć należy odmiennym gospodarczym i społecznym kontekstem regionu. Choć w Europie Środkowo-Wschodniej rozpiętość poziomów rozwoju jest stosunkowo wysoka (z PKB *per capita* w Albanii na poziomie 4500 dolarów, a w Czechach na poziomie 20 300 dolarów), większość z państw regionu jest na porównywalnym lub wyższym poziomie rozwoju niż Chińska Republika Ludowa¹⁶. Stąd obecne w przypadku państw Globalnego Południa chińskie działania – jak masowe programy szkoleniowe i stypendialne, pomoc rozwojowa, współpraca w zakresie

¹⁵ M. Kaczmarek, J. Jakóbcowski, dz. cyt.

¹⁶ Bank Światowy, styczeń 2020 r., [online:] <<http://datato.pics.worldbank.org/world-development-indicators/>>.

technologii rolniczych¹⁷ – nie występują w formacie 17+1, który w obszarze rozwoju społecznego ogranicza się do kwestii dialogu w sprawie zdrowia i edukacji.

W obszarze współpracy sektorowej o charakterze *stricte* politycznym 17+1 również widocznie wyróżnia się na tle innych regionalnych formatów. Z wyjątkiem kwestii współpracy militarnej, która w sensie ogólnoregionalnym jest dość unikatowym elementem współpracy Chiny-Afryka¹⁸, zakres współpracy politycznej jest w ramach FOAC i CCF podobny i stosunkowo szeroki. Zawiera on współpracę ciał ustawodawczych, wymiarów sprawiedliwości, współpracę parlamentarną, dialog w sprawach międzynarodowych, dialog władz lokalnych, partii politycznych i think-tanków. W przypadku 17+1 jedynie trzy ostatnie obszary wskazywane są bezpośrednio w oficjalnych dokumentach. W ramach formatu organizowane są Fora Partii Politycznych, Fora Młodych Liderów Politycznych, fora władz lokalnych, działa także regularny mechanizm kontaktowy think-tanków¹⁹. W przeciwieństwie do pozostałych formatów wielostronne mechanizmy współpracy politycznej ograniczają się do stosunkowo niskiego szczebla i gromadzą głównie podmioty sektora pozarządowego.

¹⁷ A. Du Plessis, *The Forum on China-Africa Cooperation, Ideas and Aid: National Interest(s) or Strategic Partnership?*, „Insight on Africa” 2014, vol. 6, no. 2, s. 113-130, [online:] <<https://doi.org/10.1177/0975087814535440>>; N. Olivier, dz. cyt.

¹⁸ C. Alden, D. Large, *On Becoming a Norms Maker: Chinese Foreign Policy, Norms Evolution and the Challenges of Security in Africa*, „The China Quarterly” 2015, vol. 221, s. 1-20, [online:] <<https://doi.org/10.1017/S0305741015000028>>.

¹⁹ A. Vangeli, *Global China and Symbolic Power: The Case of 16+1 Cooperation*, „Journal of Contemporary China” 2018, vol. 27, no. 113, s. 674-687.

Konkluzje

Systematyczne porównanie funkcjonowania formatu 17+1 z innymi chińskimi regionalnymi formatami wielostronnymi wskazuje, że należy rozpatrywać je jako część szerszego trendu rozwoju przez ChRL współpracy regionalnej z państwami Globalnego Południa. Widoczna jest tu zbieżność w strukturze, procesie decyzyjnym, a także wzorcach instytucjonalizacji formatów. Wyłaniający się z nich generalny obraz preferowanych przez ChRL reguł współpracy regionalnej wskazuje na sinocentryczny model współpracy, w który wpisana jest dominacja ChRL na poziomie procesu decyzyjnego, a co za tym idzie, przemożny wpływ na kierunki współpracy sektorowej, tworzenie instrumentów współpracy gospodarczej itp.

Na tle pozostałych formatów 17+1 wyróżnia się jednak kilkoma istotnymi cechami. W wymiarze instytucjonalnym kontakty ChRL z państwami Europy Środkowo-Wschodniej wyróżniają się znacznie wyższą częstotliwością (co rok), a także wyższą rangą spotkań liderów państw (poziom premierów). Wpływa to w istotny sposób na dynamikę polityczną formatu, przesuając punkt ciężkości na kwestie współpracy dwustronnej. Pod względem zakresu współpracy obok wielu punktów wspólnych w obszarze gospodarki czy edukacji i kultury 17+1 wyróżnia się ograniczoną współpracą w obszarze rozwoju społecznego, a także dialogu politycznego. W ten sposób format wpisuje się w przytaczane powyżej wypowiedzi przewodniczącego Xi Jinpinga, mówiącego o 17+1 jako o formacie łączącym elementy współpracy Południe-Południe z dialogiem Północ-Południe.

Jak wskazuje jednak Alden, obserwacja chińskich regionalnych formatów wielostronnych daje wgląd we wzorce socjalizacji ChRL do istniejącego porządku międzynarodowego, a także w gotowość Chin do ustępstw wobec odmien-

nych interesów międzynarodowych partnerów²⁰. W tym rozumieniu ramy 17+1 i innych formatów postrzegać należy jako obszar ciągłych negocjacji między ChRL i lokalnymi partnerami, względem kształtu i zakresu współpracy, charakteru procesu decyzyjnego, a także struktury instrumentów współpracy sektorowej. Dotychczasowe badania nad chińskimi regionalnymi formatami wielostronnymi wskazują, że zorganizowane i skoordynowane działania uczestników formatów są jedną z wiodących sił zdolnych kształtować owe formaty²¹. Ta perspektywa otwiera pole do dalszych badań nad 17+1, tłumaczących, w jaki sposób działania i motywacje podmiotów funkcjonujących w ramach formatu – działających samodzielnie i w sposób skoordynowany państw regionu, instytucji i członków UE, innych podmiotów zewnętrznych – wpływały i wpływają na szczególną ścieżkę ewolucji formatu 17+1.

²⁰ C. Alden, A. C. Alves, *dz. cyt.*

²¹ *Tamże*; J. Jakóbowski, *dz. cyt.*