

## Polityka Bidena wobec Chin: perspektywy dialogu transatlantyckiego

Jakub Jakóbowski

Wygrana Joego Bidena w wyborach prezydenckich w USA oznaczać będzie kontynuację konfrontacyjnej polityki Waszyngtonu wobec Pekinu przy jednoczesnej wyraźnej zmianie taktyki i próbie większej mobilizacji amerykańskiej sieci sojuszy w celu powstrzymania Chin. Te 13 listopada złożyły gratulacje Bidenowi i Kamali Harris, przywołują jednak konieczność rozpatrzenia ewentualnych sporów prawnych. W prasie chińskiej spodziewana zmiana administracji USA jest szeroko komentowana. W pierwszych reakcjach dominuje przekonanie o dalszej rywalizacji w niemal wszystkich kluczowych obszarach, choć Pekin ma nadzieje na odblokowanie części kanałów kontaktów dyplomatycznych z Waszyngtonem. Spodziewa się też rozpoczęcia szerokiego dialogu USA–UE ws. działań wymierzonych w ChRL. Na scenariusz ten wskazują także pierwsze reakcje w Europie. Zwycięstwo Bidena jako szansę na wspólną odpowiedź na wyzwania ze strony Chin przedstawiały wypowiedzi m.in. szefa niemieckiej dyplomacji Haiko Maasa, a także części przedstawicieli Brukseli. Stworzenie wspólnego frontu ws. Pekinu będzie jednak wymagało rozwiązania szeregu strukturalnych problemów w relacjach transatlantyckich – m.in. w obszarze handlu i usług, technologii cyfrowych czy bezpieczeństwa.

Polityka administracji Bidena wobec Chin będzie oznaczać w dużej mierze kontynuację wielowymiarowej rywalizacji, którą prezydentura Donalda Trumpa na stałe wpisała w strategię USA. Kierunek ten jest przedmiotem ponadpartyjnego konsensusu, a w ostatnich latach w wymierzone w ChRL działania zaangażowały się zarówno administracja prezydenta, jak i Kongres. W logice strukturalnego konfliktu działają również same Chiny, które nie wiążą z Bidenem nadziei na strategiczne załagodzenie relacji z USA, postrzegając konfrontację jako zjawisko trwałe i wynikające z fundamentalnej rozbieżności interesów. W okresie przed wyborami Pekin nasilił agresywne działania w obszarze

Indo-Pacyfiku, a także podjął kroki w kierunku uniezależnienia technologicznego i gospodarczego od Stanów Zjednoczonych. W pierwszych chińskich komentarzach prasowych wskazywano jedynie na możliwość usprawnienia komunikacji z Waszyngtonem, co ma zmniejszać ryzyko niekontrolowanej eskalacji napięć militarnych na Pacyfiku, a także prowadzić do ewentualnych ograniczonych rozmów w sprawie klimatu i handlu. Polityka Bidena będzie więc determinowana przez oczekiwania amerykańskiego establishmentu co do skuteczniejszego niż u administracji Trumpa powstrzymania Chin oraz przez rosnącą asertywność Pekinu na arenie międzynarodowej.



## Zmiana amerykańskiej taktyki

W obszarze polityki bezpieczeństwa USA oczekiwać należy utrzymania priorytetu nadanego powstrzymywaniu ChRL w aspekcie militarnym, w tym zwiększania amerykańskiej obecności w regionie Indo-Pacyfiku. Prawdopodobnie kontynuowane będzie zacieśnianie współpracy w formacie QUAD (Stany Zjednoczone, Japonia, Indie, Australia), a także dalsze wspieranie Tajwanu, który może stać się najbardziej zapalnym punktem w rywalizacji Chin–USA na zachodnim Pacyfiku. W kontekście spodziewanego wzmocnienia za administracji Bidena roli NATO Waszyngton może w większym stopniu dążyć do wykorzystania go do koordynacji politycznej ws. Pekinu oraz zwiększenia odporności (*resilience*) państw sojuszu na zagrożenia związane z ChRL.

### ” Kwestie technologiczne pozostaną centralnym elementem amerykańskiej polityki rywalizacji z Chinami.

Gabinet Trumpa silnie krytykował Komunistyczną Partię Chin jako organizację totalitarną i niedemokratyczną, ale jego działania miały głównie charakter retoryczny. W administracji Bidena kwestie praw człowieka i demokracji mogą stać się realną platformą współpracy międzynarodowej dotyczącej Chin oraz podstawą do nakładania na nie bardziej dotkliwych sankcji (np. ws. Hongkongu, Sinciangu, Tajwanu), w tym poprzez tworzenie szerszych koalicji wśród sojuszników.

W USA panuje obecnie konsensus co do fundamentalnych zagrożeń związanych z tempem rozwoju technologii cyfrowych z ChRL, rzutujących na kwestie bezpieczeństwa i konkurencyjności gospodarczej, a także funkcjonowanie państw demokratycznych. Dotychczasowa kampania przeciw chińskim koncernom technologicznym o zasięgu globalnym (m.in. Huawei, Hikvision, TikTok) oceniana jest w Stanach Zjednoczonych jako skuteczna, również wśród Demokratów. Za administracji Bidena zostanie zapewne poszerzone i dopracowane instrumentarium odcinania chińskich podmiotów od komponentów i technologii, uderzania w ich łańcuchy dostaw, zamykania dostępu

do rynku USA i państw sojusznicznych itp. Może dość jednak do zmiany akcentów czy priorytetowych technologii, pod wpływem amerykańskich biznesowych grup nacisku zostaną też najpewniej utrzymane dostawy tamtejszych komponentów do Chin w mniej wrażliwych obszarach.

Stosunkowo największej zmiany należy się spodziewać w kwestii polityki handlowej wobec ChRL. Wśród Demokratów panuje relatywny konsensus co do niskiej efektywności wojen celnych Trumpa z punktu widzenia wymuszania na Pekinie strukturalnych ustępstw gospodarczych, choć scenariusz zniesienia dotychczasowych ceł jest mało prawdopodobny. Z dużym prawdopodobieństwem Biden będzie testował skuteczność powrotu do wykorzystania instytucji multilateralnych i umów handlowych do gospodarczego „okrążenia” Chin i stworzenia oddzielnej, zamkniętej dla nich strefy gospodarczej państw rozwiniętych. Może się to przejawiać próbami reformy organizacji wielostronnych – m.in. Światowej Organizacji Handlu (WTO) – oraz powrotem do regionalnych umów handlowych typu TTP czy TTIP. Kluczowe pytanie brzmi jednak, czy Waszyngton znajdzie partnerów dla podobnych inicjatyw po stronie krajów Indo-Pacyfiku i UE. Muszą one również otrzymać poparcie Kongresu.

## Mobilizacja amerykańskich sojuszy

W świetle powyższych priorytetów spodziewanym działaniem administracji nowego prezydenta w ciągu pierwszych miesięcy będzie próba podjęcia szerszej współpracy ws. Chin z sojusznicznymi państwami demokratycznymi (*like-minded nations*). Relacje z obszarem Indo-Pacyfiku (Japonia, Indie, Australia) rozwijały się dość intensywnie za prezydentury Trumpa, więc poszukiwanie „nowego otwarcia” dotyczyć będzie głównie państw Unii Europejskiej. Amerykanom będzie zależało na wciągnięciu UE w jak największą liczbę pól rywalizacji z ChRL, w tym w polityce bezpieczeństwa (np. reformy NATO dotyczące wspólnej odpowiedzi na zagrożenia z Chin, zwiększanie wydatków obronnych państw europejskich), polityce technologicznej (m.in. regulacja rynków cyfrowych) czy obszarze ochrony praw człowieka. USA będą zapewne rów-

niez znacznie aktywniejsze w kwestiach globalnych porozumień klimatycznych, co ułatwi koordynację działań rozwojowych Stanów Zjednoczonych i Unii Europejskiej w krajach rozwijających się.

Dialog USA–UE ws. Chin ma pewne perspektywy ze względu dużą zbieżność interesów w kwestiach gospodarczych, w tym wspólny cel ukrócenia nieuczciwych praktyk handlowych Pekinu, m.in. poprzez reformy WTO. W znacznej części państw wspólnoty (m.in. Francja, kraje Skandynawii i Europy Środkowej), a także w jej instytucjach wzrosła świadomość ryzyka związanego z ekspansją chińskich koncernów cyfrowych. W 2020 r., w związku z działaniami ChRL w czasie pandemii COVID-19, jej agresywną dyplomacją i *de facto* likwidacją autonomii Hongkongu, w Unii znacznie wzmocniły się głosy optujące za bardziej asertywną polityką wobec niej. Trendy te sprzyjają dialogowi UE–USA, czego efektem było pierwsze spotkanie ws. Chin między sekretarzem stanu Mikiem Pompeo a wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josepem Borrellem w październiku br.

## Wyzwania dla dialogu transatlantyckiego w sprawie Chin

Efektywny dialog ws. ChRL będzie jednak wymagał usunięcia przynajmniej części napięć narosłych między Stanami zjednoczonymi i UE, a warunkiem wstępnym do rozmów jest zaprezentowanie przez Waszyngton bardziej partnerskiego i opartego na multilateralizmie podejścia. Wiele kwestii związanych z Chinami wymaga również rozwiązania długofalowych konfliktów związanych stricte z relacjami USA–UE, w tym kwestii dominacji amerykańskich korporacji cyfrowych w Unii, reform europejskiego systemu bezpieczeństwa, powrotu USA do porozumień klimatycznych czy załagodzenia napięć handlowych. W państwach UE, w tym przede wszystkim we Francji i Niemczech, silna jest chęć rozwiązania tych spraw bez udziału Amerykanów – poprzez budowę europejskiej „autonomii strategicznej” czy „suwerenności cyfrowej”.

Powodzenie dialogu zależeć będzie także od zdolności samej UE do wypracowania wspólnego

stanowiska wobec Chin, co jest warunkiem efektywnych rozmów z USA. Miało to być jednym z priorytetów niemieckiej prezydencji w Unii, jednak z powodu pandemii – a także braku konsensusu w tej kwestii w samej RFN – działania obliczone na realizację tego celu wyraźnie wyhamowały. Mimo zmiany tonu europejskiej debaty na bardziej asertywny, a także nazwania Chin przez Brukselę w oficjalnej komunikacji „konkurentem” i „systemowym rywalem” bardziej konfrontacyjne działania UE wciąż nie zostały zoperacjonalizowane. Wymaga to nie tylko wypracowania konsensusu w obszarze jej polityki zagranicznej wobec ChRL, lecz także dyskusji nad kształtem i poziomem otwartości wspólnego rynku unijnego oraz przyszłością polityki przemysłowej wspólnoty. Dotychczas Pekin sprawnie rozgrywał różnice wewnątrz UE, koncentrując się m.in. na relacjach z największymi państwami, choć po wybuchu pandemii COVID-19 i likwidacji autonomii Hongkongu skuteczność chińskiej dyplomacji w Europie wyraźnie zmalała.

W obliczu powyższych trudności należy oczekiwać, że próby transatlantyckiego porozumienia ws. Chin mogą się powieść jedynie częściowo. W pierwszej fazie dialog będzie się tyczył reform systemu handlowego, współpracy w obszarze praw człowieka, regulacji gospodarki cyfrowej, polityki klimatycznej i powiązań gospodarczych z państwami rozwijającymi się (*connectivity*). Tworzy to pole do wdrożenia na poziomie relacji unijnych polskiego stanowiska wobec wybranych kwestii. Jednocześnie brak proaktywnych działań Warszawy w tych obszarach niesie ryzyko, że Waszyngton będzie poszukiwać porozumienia z Niemcami i Francją kosztem interesów RP. Jeśli najważniejsze państwa UE nie będą gotowe na podjęcie rywalizacji z Chinami w obszarach kluczowych dla USA, to także administracja Bidena może po pewnym czasie częściowo powrócić do polityki Trumpa, zakwestionować specjalne znaczenie stosunków transatlantyckich i próbować rozgrywać różnice między państwami unijnymi, zwłaszcza poprzez dowartościowywanie Europy Środkowej.