CLARIS WASZ.2233.130.2020 Ambasada RP w Waszyngtonie  D: 17.04.2020

Otrzymują:

MSZ – MIN. JABŁOŃSKI

MSZ – MIN. LANG

MSZ – MIN. WAWRZYK

MSZ SM – PERL

MSZ DNZiPC – BAURSKI

MSZ DAiBW – BOBAK

MSZ DPB – BUGAJSKI

MSZ DPT – MARCINIAK

MSZ DA – PERL

MSZ DAiP – SOBKÓW

MSZ DSPZ – PISARSKI

MSZ DWE – PONIKIEWSKI

MSZ BDP – STADEJEK

PEKIN – ZAJĄCZKOWSKI

TEHERAN – FAŁKOWSKI

KPRP BSZ – Dzielski

KPRM DSZ – Korowajczyk

BRUKSELA (UE) – SADOŚ

NOWY JORK (ONZ) – WRONECKA

**Dot. Napięcia USA-Chiny w kontekście COVID-19 – ocena sytuacji**

Decyzja prezydenta Trumpa o wstrzymaniu amerykańskiego finansowania dla Światowej Organizacji Zdrowia (**WHO**) jest **kolejnym przejawem utrzymujących się napięć pomiędzy Waszyngtonem i Pekinem** na tle trwającej pandemii. WHO krytykowane było w ostatnich tygodniach przez stronę amerykańską nie tylko za błędy w zarządzaniu globalnym kryzysem zdrowotnym, ale także **za uleganie wpływom Chin**, szczególnie w początkowym okresie pandemii. Decyzja ws. WHO ma także silny kontekst wewnętrzny - przez wielu tut. komentatorów oraz Demokratów postrzegana jest jako **próba przeniesienia odpowiedzialności za błędy popełnione przez samą administrację USA** w walce z pandemią. Przeniesienie uwagi i odpowiedzialności na WHO i Chiny ma zwiększyć szanse na reelekcję D. Trumpa.

Na napięcia między USA i Chinami związane z pandemią COVID-19 należy patrzeć poprzez pryzmat **strukturalnych problemów w relacjach obu państw**, takich jak: nierównowaga w wymianie handlowej, oskarżenia o utrudnianie funkcjonowania firm amerykańskich w Chinach oraz o kradzież na masową skalę własności intelektualnej przez stronę chińską, globalna ekspansja chińskich firm i technologii telekomunikacyjnych (5G), roszczenia terytorialne Chin na Morzu Południowochińskim, czy też polityka USA wobec Tajwanu. Strukturalne problemy w relacjach obu państw (obecne bez względu na to kto jest gospodarzem Białego Domu) **pogłębiane są jeszcze bardziej przez politykę „America First”**, realizowaną przez obecną administrację USA.

Zdecydowana i skoordynowana **kampania propagandowa strony chińskiej** (m.in. w początkowym okresie obarczanie USA odpowiedzialnością za wybuch pandemii, a następnie podkreślanie sukcesów Chin w walce z wirusem oraz nagłaśnianie udzielanej pomocy innym krajom) była dla strony amerykańskiej nowym doświadczeniem, które było kolejnym potwierdzeniem wzrastającej pewności siebie i asertywności tego mocarstwa i głównego globalnego konkurenta USA. Strona chińska udowodniła, że **stanowi dla USA wyzwanie nie tylko gospodarcze, czy militarne, ale także propagandowo-informacyjne**. W amerykańskiej przestrzeni publicznej dotychczas to Rosja postrzegana była jako główne wyzwanie, jeżeli chodzi o dezinformację i wywieranie wpływu, do czego przyczyniły się m.in. działania Moskwy podczas ostatnich wyborów prezydenckich w USA.

Reakcja amerykańska na kampanię i działania propagandowe ma dwa oblicza (podobnie jak miało to miejsce w przypadku innych aspektów relacji między obydwoma krajami). Z jednej strony, przedstawiciele administracji, w tym szczególnie sekretarz stanu M. Pompeo, wprost krytykują stronę chińską, zarzucając jej brak transparentności w początkowym okresie pandemii. M. Pompeo konsekwentnie w swoich wypowiedziach publicznych podkreśla, że miejscem, z którego pochodzi wirus było chińskie Wuhan. Z drugiej strony, prezydent Trump, nie rezygnując z krytyki Pekinu, wskazuje na jego dobre osobiste relacje z przewodniczącym Xi Jinpingiem.

Kryzys w relacjach USA z WHO dla wielu komentatorów jest kolejnym potwierdzeniem głębokiej **niechęci obecnej administracji wobec instytucji wielostronnych**. W naszej opinii ocena taka jest pewnym uproszczeniem. Pozytywna ocena działań NATO (zwiększenie wydatków obronnych i podjęcie dyskusji nt. Chin) i OPCW (w kontekście ostatniego raportu nt. użycia broni chemicznej przez Syrię) wskazuje, że obecne władze w Waszyngtonie dostrzegają korzyści wynikające z udziału w niektórych formatach wielostronnych. Niemniej, **w wielu przypadkach udział w takich formatach postrzegany jest jako niekorzystny, szczególnie w porównaniu w ponoszonymi kosztami.** Takim przykładem jest WHO, w której to organizacji, w ocenie obecnej administracji, zbyt duże wpływy zyskały Chiny, przeznaczające do organizacji kilkukrotnie mniejszy wkład finansowy niż USA. Z tego też powodu obecna administracja podejmuje próby stworzenia alternatywnych forów współpracy wielostronnej, które pozwalają na lepszą realizację ich interesów (m.in. *International Religious Freedom Alliance, Commission on Unalienable Rights - Komisja Niezbywalnych Praw w Departamencie Stanu, Blue Dot Network*, Proces Warszawski).

**Kontekst gospodarczy**

Wyzwania generowane przez **rosnący potencjał gospodarczy Chin** są główną przyczyną obecnych napięć w relacjach pomiędzy dwoma największymi gospodarkami świata. Już w trakcie kampanii przed wyborami w 2016 r. D. Trump obiecywał zdecydowane **działania na rzecz** **wyeliminowania nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez Chiny, takich jak masowe subsydiowanie przedsiębiorstw, kradzież własności intelektualnej czy też wymuszanie transferu technologii przez przedsiębiorstwa inwestujące w tym kraju.** Celem ataków D. Trumpa był przede wszystkim ogromny i wciąż rosnący deficyt w handlu z Chinami, ale rzeczywistym powodem niepokojów było przekonanie, iż dynamicznie rozwijająca się (dzięki stosowaniu nieuczciwych metod) chińska gospodarka, uzyskująca coraz wyższy stopień zaawansowania technologicznego i skutecznie powiększająca swoje wpływy gospodarcze (a w efekcie także polityczne i militarne) na świecie, stanowi najpoważniejsze obecnie zagrożenie dla dominującej pozycji Stanów Zjednoczonych.

Po pierwszych, niezbyt skutecznych próbach polubownego zbilansowania relacji handlowych z Chinami (spotkanie Trump-Xi w kwietniu 2017 r., zainicjowanie Wszechstronnego Dialogu USA-Chiny i opracowanie planu działania na kolejnych 100 dni), już w sierpniu 2017 r. Stany Zjednoczone wszczęły postępowanie w ramach tzw. sekcji 301 dotyczące negatywnego wpływu polityki Chin w zakresie transferu technologii i ochrony własności intelektualnej na interesy amerykańskie. W jego wyniku podjęto decyzję o nałożeniu ceł na import wybranych towarów z Chin. W odpowiedzi Chiny zareagowały wprowadzeniem analogicznych ograniczeń na import z USA, co stało się początkiem amerykańsko-chińskiej wojny handlowej. Równolegle rozpoczęto negocjacje dwustronne, mające na celu wyeliminowanie nieuczciwych praktyk stosowanych przez ChRL. W związku z brakiem oczekiwanego postępu w tych rozmowach coraz wyższymi stawkami cła obejmowane były kolejne grupy chińskich towarów, a docelowo w połowie grudnia 2019 r. dodatkowymi cłami w różnej wysokości miał zostać objęty cały import z Chin. Ostatecznie **na początku grudnia 2019 r. obie strony ogłosiły osiągnięcie pierwszej fazy porozumienia**, w ramach którego Chiny zobowiązały się do reform strukturalnych w obszarze polityki handlowej, transferu technologii, ochrony własności intelektualnej, usług finansowych i kursu walutowego, a także zadeklarowały zwiększone zakupy amerykańskich towarów, w szczególności produktów rolnych. W odpowiedzi Stany Zjednoczone zrezygnowały z ostatniej zaplanowanej podwyżki ceł i obniżyły cła na część towarów wcześniej nimi objętych.

Stany Zjednoczone podjęły także zdecydowane **działania przeciwko chińskiej dominacji w obszarze wysokich technologii**. Podjęto m.in. decyzję o zakazie wykorzystywania przez amerykańskich operatorów telekomunikacyjnych chińskich technologii przy budowie sieci telekomunikacji mobilnej piątej generacji (**5G**), argumentując to zagrożeniem ingerowania przez Chiny w pracę urządzeń korzystających z takiej sieci. **Analogiczne oczekiwania Stany Zjednoczone przedstawiły wobec innych państw, szczególnie tych, z którymi prowadzą bliską współpracę w obszarze wojskowym** (np. sojuszników z NATO), wskazując, że jeżeli kraje te będą korzystały z urządzeń dostarczanych przez chińskich dostawców, może to uniemożliwić wymianę wrażliwych informacji. Ograniczenia współpracy z chińskimi producentami objęły także **zakaz sprzedaży chińskiemu koncernowi Huawei amerykańskich produktów i komponentów** (w efekcie oznacza to m.in. brak możliwości stosowania wielu aplikacji mobilnych w urządzeniach tej firmy). W celu ograniczenia możliwości przejęcia przez Chiny strategicznych technologii, Stany Zjednoczone znowelizowały w 2018 r. przepisy dotyczące funkcjonowania Komisji ds. Inwestycji Zagranicznych w USA (CFIUS), która monitoruje transakcje inwestycyjne i przejmowanie amerykańskich aktywów. Ponadto, na fali krytyki globalnej ekspansji gospodarczej realizowanej przez Chiny, szczególnie związanej z inicjatywą Pasa i Szlaku, tzw. „dyplomacją długu” i przejmowaniem strategicznych aktywów w innych państwach, Stany Zjednoczone, wspólnie z Japonią i Australią, ogłosiły w listopadzie 2019 r. inicjatywę **Blue Dot Network, mającą na celu promowanie przejrzystości i wysokich standardów w dziedzinie inwestycji infrastrukturalnych**.

**Wybuch epidemii** koronawirusa w Chinach nastąpił w momencie, gdy w relacjach pomiędzy Waszyngtonem i Pekinem trwało „**zawieszenie broni**” po zawarciu pierwszej fazy porozumienia handlowego, prezentowanej jako kluczowe osiągnięcie administracji Trumpa w sferze gospodarczej. Wkrótce jednak spowodowane epidemią **ograniczenie produkcji przemysłowej w Chinach zaczęło przekładać się na problemy w dostawach niektórych produktów i komponentów do Stanów Zjednoczonych.** Sytuacja ta szybko unaoczniła, jak mimo wprowadzonych dotychczas ceł i ograniczeń, nadal wysokie pozostaje uzależnienie amerykańskiej gospodarki od dostaw z Chin. Dotyczyło to nie tylko wielu podstawowych produktów medycznych i środków ochrony osobistej, zapotrzebowanie na które miało w kolejnych dniach gwałtownie wzrosnąć, ale także m.in. substancji aktywnych wykorzystywanych w produkcji leków. W tym ostatnim przypadku okazało się, że **uzależnienie amerykańskiej branży farmaceutycznej od importu substancji aktywnych i leków generycznych z Chin może sięgać nawet 80%.**

Biały Dom wkrótce ogłosił, że planuje przyjęcie **zarządzenia mającego na celu rozpoczęcie przenoszenia łańcucha dostaw produktów farmaceutycznych i medycznych do USA.** Zarządzenie miało zawierać wymagania „**Buy American**”, zobowiązujące amerykańskie agencje rządowe, w szczególności Departament Zdrowia i Opieki Społecznej oraz Departament ds. Weteranów, do zakupu produktów medycznych wytwarzanych w USA. Przyjęty kierunek myślenia nie stanowił zaskoczenia, gdyż oprócz elementu twardej postawy wobec Chin, uwzględniał inną sztandarową koncepcję obecnej administracji amerykańskiej, a mianowicie postulat przenoszenia produkcji przemysłowej z powrotem do USA i odtwarzania dobrze płatnych i stabilnych miejsc pracy.

Proponowana regulacja wywołała jednak dyskusję i falę głosów krytycznych, ze strony ekonomistów, przedstawicieli biznesu, jak i w kręgach Partii Republikańskiej. Argumentowano, że choć uzależnienie od dostaw z jednego kierunku z pewnością wymaga reakcji, to jednak podejmowanie działań na rzecz przenoszenia łańcuchów dostaw w trakcie trwania epidemii jest nieodpowiedzialne, gdyż może poważnie zaszkodzić międzynarodowemu przepływowi leków i produktów medycznych, z negatywnym skutkiem również dla amerykańskiego społeczeństwa. Niektórzy eksperci kwestionowali, czy w ogóle należy ingerować w istniejące łańcuchy dostaw w celu zaspokojenia niedoborów strategicznych produktów medycznych. Wskazywali, że dużo lepszym i tańszym sposobem jest uzupełnienie strategicznych zapasów poprzez import tanich produktów z zagranicy. Prawdopodobnie w wyniku tej dyskusji powyższa **regulacja nie została do tej pory przyjęta, a z Białego Domu docierają sygnały, iż prace nad nią zostaną wznowione dopiero po zakończeniu pandemii.** Temat z całą pewnością nie zniknie i będzie się pojawiał podczas trwającej kampanii wyborczej.

Rozwój pandemii COVID-19 i jej negatywne skutki dla amerykańskiej gospodarki wywołały także **dyskusję, czy nie należy czasowo zawiesić poboru dodatkowych ceł nałożonych na import z Chin**, aby z jednej strony zwiększyć dostępność potrzebnych towarów na rynku, a z drugiej zmniejszyć obciążenia amerykańskich przedsiębiorstw sprowadzających towary z Chin. USTR wydał w związku z tym oświadczenie, w którym stwierdza, że w ramach dotychczasowych działań wobec Chin (postępowanie wg tzw. sekcji 301), których skutkiem było nałożenie ceł na wybrane towary z tego kraju, kierowano się zasadą, aby nie wprowadzać dodatkowych ograniczeń na import „produktów krytycznych”, takich jak respiratory czy maski tlenowe. Ponadto, w ciągu ostatniego roku USTR udzielił zwolnień z obowiązujących ceł na import dużej grupy produktów związanych z ochroną zdrowia. USTR otworzył co prawda możliwość zgłaszania publicznych komentarzy w zakresie potrzeby dalszej modyfikacji listy towarów importowanych z Chin, objętych dodatkowymi cłami, jednak **odrzucił możliwość generalnego zawieszenia poboru dodatkowych ceł na towary z tego kraju**.

**Potencjalny wpływ na politykę USA**

W oparciu o dotychczasowe wypowiedzi amerykańskich polityków oraz komentatorów można wskazać pewne nowe zjawiska, które mogą (ale nie muszą) pojawić się jako konsekwencja pandemii i powstałych na jej tle napięć między Waszyngtonem i Pekinem.

Należy spodziewać się dalszego **wzmocnienia przekonania wśród amerykańskich elit politycznych (także Demokratów), że Chiny pozostają głównym wyzwaniem dla bezpieczeństwa i interesów USA**. Głosy docierające z niektórych krajów europejskich o niedostatecznej roli USA w globalnej walce z pandemią mogą **ugruntować przekonanie o zagrożeniach ze strony Chin dla globalnego przywództwa Ameryki**. Przedstawiciel komisji sił zbrojnych Izby Reprezentantów HASC (House Armed Services Committee), kongresman Mac Thornberry (R – Teksas), złożył projekt ustawy dotyczącej **utworzenia pierwszego w historii specjalnego funduszu obronnego w celu wzmocnienia strategii odstraszania wobec Chin na Pacyfiku**. Projekt ten stanowi odzwierciedlenie oczekiwań zarówno Republikanów, jak i Demokratów w zakresie natychmiastowego i zdecydowanego przeciwdziałania zagrożeniom powodowanym przez agresywną politykę Pekinu w tym regionie świata. Propozycja przewiduje **utworzenie indo-pacyficznej inicjatywy odstraszania IPDI** (Indo-Pacific Deterrence Initiative), na wzór powołanej w 2014 r. w związku z inwazją Rosji na Ukrainę, europejskiej strategii odstraszania EDI (European Defense Initiative). W ramach budżetu w roku finansowym 2021 (Financial Year FY2021) na realizację IPDI planuje się przeznaczyć kwotę 6,09 mld USD.

Strona amerykańska w dalszym ciągu podejmować będzie próby **wpłynięcia na międzynarodowe formaty wielostronne, w tym szczególnie NATO, aby te w większym stopniu zajęły się „problemem chińskim”.** W odniesieniu do formatów ONZ-owskich Waszyngton będzie się przyglądał, czy nie są one pod nadmiernym wpływem Chin. Zwracana też będzie w większym stopniu niż dotychczas uwaga na aktywność propagandową/dezinformacyjną Chin.

Można oczekiwać stwarzania kolejnych **zachęt dla amerykańskich firm do przenoszenia swoich fabryk z Chin (ale także z innych państw) do USA** w celu zmniejszenia zależności od globalnych łańcuchów dostaw, a przy okazji tworzenia dodatkowych miejsc pracy dla mieszkańców USA (co wpisywać będzie się w główne postulaty „America First”).

**Znaczenie dla Polski**

Powyższe, potencjalne zmiany w polityce amerykańskiej mogą mieć pośrednie i bezpośrednie konsekwencje dla interesów Polski.

Dalsze przesunięcie znaczenia Chin w amerykańskiej polityce zagranicznej oznaczać może **relatywne zmniejszenie uwagi poświęcanej dotychczas Rosji**. Szczególnie dotyczyć to może obszaru „zmonopolizowanego” dotychczas przez Rosję, jakim jest dezinformacja i wywieranie wpływu. Mniejsza widoczność zagrożeń rosyjskich w amerykańskiej przestrzeni publicznej może spowodować, że argumenty krajów wschodniej flanki NATO, wskazujących na wyzwania ze strony Moskwy, mogą być mniej słyszalne wśród amerykańskich polityków i administracji.

Próby uniezależnienia się od globalnych łańcuchów, poza zwiększeniem kosztów dla amerykańskiego konsumenta i trudności organizacyjnych dla samych producentów, oznaczać mogą częściową reorientację w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa administracji D. Trumpa. **Mniejsze uzależnienie od globalnych dostawców spowodować może zmniejszenie zaangażowania USA w regionach kluczowych obecnie dla amerykańskiego handlu i inwestycji** (podobnie jak uniezależnienie się energetyczne USA od Bliskiego Wschodu na skutek rewolucji łupkowej, spowodowało relatywne zmniejszenie znaczenia tego regonu w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa USA). Zmniejszenie globalnego zaangażowania USA, w tym potencjalnie w Europie, miałoby niekorzystne konsekwencje dla Polski.

Z drugiej strony, wobec trudności w realizacji postulatu zupełnego uniezależnienia się USA od dostawców zagranicznych, Europa, w tym szczególnie **Polska, mogłaby być potencjalnie atrakcyjna, nie tylko jako miejsce, gdzie część inwestycji amerykańskich byłaby przeniesiona, ale także jako ważny partner w budowaniu nowych, zaufanych łańcuchów dostaw, w oparciu o istniejący potencjał polskiego przemysłu.** *(opr. M. Stus, P. Gębski)*

**/-/ WILCZEK**