

Anna Kuflikowska

NOWA POLITYKA PRZYGRANICZNA CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ*

THE NEW BORDER POLITICS OF CHINA

Chiny, jedno z największych państw świata, o historii sięgającej 5 tysięcy lat są jednocześnie państwem, które nie leży w odosobnieniu. Bezpośrednie otoczenie międzynarodowe Chin zawsze odgrywało w polityce tego kraju ogromną rolę. Na przestrzeni wieków dochodziło jednak do przededefiniowania znaczenia krajów ościennych i prowadzonej wobec nich polityki. Szczególnie w minionym stuleciu w Chinach dokonał się mentalny i polityczny przełom. Otoczenie międzynarodowe, traktowane przez większą część tego stulecia jako wrogie, będące przedmiotem ekspansji, pod koniec wieku zaczęło być postrzegane jako pokojowe źródło bezpieczeństwa międzynarodowego Chin i jako takie zyskuje w ostatnich latach coraz większe znaczenie. Chiny graniczą z Rosją, Mongolią, Koreą Północną, Wietnamem, Laosem, Birma, Indiami, Bhutanem, Nepalem, Pakistanem, Afganistanem, Tadżykistanem, Kirgistanem i Kazachstanem. Długość granic lądowych sięga dwudziestu trzech tysięcy kilometrów¹.

Przez pojęcie „polityki przygranicznej” rozumie się zwykle działania prowadzone przez władze państwowe, regionalne oraz samo-

* Artykuł przygotowany pod kierunkiem prof. dr. hab. J. Rowińskiego.

¹ Hasło „Chiny” [w:] Wielka Encyklopedia PWN, t. 5, Warszawa 2001, s. 409–422.

rząd lokalny na obszarach przygranicznych. „Obszar przygraniczny” (graniczny, nadgraniczny) jest to teren (obszar stykowy) zlokalizowany przy granicy państwa. Przyjmuje się zwykle, że jest to pas ok. 100 km². Ze względu na to, że Chiny są państwem silnie scentralizowanym, polityka przygraniczna stanowi istotną część polityki zagranicznej tego państwa. Wpisuje się szczególnie w zagadnienia polityki regionalnej, rozumianej jako „świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego”³. W przypadku Chin polityka przygraniczna dotyczy przede wszystkim stosunków tego państwa z krajami bezpośrednio graniczącymi. Tylko bowiem współpraca i utrzymywanie dobrosąsiedzkich stosunków z tymi państwami może zapewnić regionom przygranicznych Chin pożądany przez centralę rozwój i wzrost dobrobytu. W ostatnich latach można jednak zauważyć rosnące zainteresowanie Pekinu regionami przygranicznymi w odniesieniu do sytuacji mniejszości etnicznych. Powstające od 2000 roku rządowe programy rozwojowe stanowią pierwszy krok do objęcia tych obszarów konstruktywną, długofalową polityką regionalną w rozumieniu wewnętrznym, nie zagranicznym.

Chiny w postzimnowojennym świecie uważane są za istotną siłę regionalną, a w dalszej perspektywie, również jako mocarstwo globalne. Jednak bezpieczeństwo tego państwa w dużej mierze zależy od utrzymywania dobrych stosunków z państwami sąsiedzkimi w regionie Azji i Pacyfiku.

Chiny często nazywają swoich azjatyckich sąsiadów „państwami peryferyjnymi”. Chociaż zawsze były świadome znaczenia stabilnych stosunków z „peryferiami”, jednak polityka Pekinu przez wiele lat prowadzona była z pozycji siły. Polegała ona przede wszystkim na ekspansji i podporządkowaniu sobie tych państw. Sytuacja

² T. Borys, *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, Warszawa 1999, s. 70.

³ *Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór ekspertyz*, Praca zbiorowa pod redakcją W. Toczyskiego, W. Sartoriusa i J. Zauchy, Warszawa, 1997, s. 11–12.

ta zmieniła się diametralnie w latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia.

Szczególnie przez pierwsze lata istnienia ChRL Chiny wydawały się być regionalną potęgą pozbawioną konstruktywnej regionalnej polityki.

Wśród najważniejszych czynników warunkujących brak takiej polityki wyróżnić można częste zmiany polityczne w samych Chinach, które uniemożliwiały prowadzenie jakiegokolwiek konsekwentnej polityki regionalnej. Bardzo ważne okazało się również kulturowe i historyczne dziedzictwo tego państwa, obejmujące przecież wiele tysięcy lat. Najistotniejszą spuścizną wieków była w tym kontekście ideologia sinocentryzmu, która zakładała, że Chiny stanowią centrum Azji i świata. Wśród innych czynników na uwagę zasługuje dwuznaczna pozycja Chin w regionie: z jednej strony znaczyły więcej niż mocarstwo regionalne, lecz nie mogły pretendować do miana mocarstwa światowego, to zaś powodowało niepewność w relacjach między Chinami a ich azjatyckimi sąsiadami. Chiny zajmowały też unikalną pozycję w dwubiegunowym podziale świata – Pekin postrzegał swe bezpieczeństwo w kategoriach globalnych, a nie regionalnych⁴.

Andrzej Halimarski podkreśla wagę sinocentryzmu w połączeniu z ekspansjonistyczną ideologią rewolucji komunistycznej. Prezentuje przy tym koncepcję „trzech kręgów” polityki zagranicznej Chin. Wizja ta związana jest z tradycyjną chińską percepcją świata. „Sprowadzała się ona do uznania Niebiańskiego Cesarstwa za centrum polityczne i cywilizacyjno-kulturowe globu. Pozostałe, sąsiadujące z nim terytoria były «peryferiami» na niskim stopniu rozwoju, zamieszkanymi przez «barbarzyńców», winnych uznawać wyższość i zwierzchność Państwa Środka. Władca Chin, dysponujący «manda-

⁴ Z. Suisheng, *The Making of China Periphery Policy*, [w:] *Chinese Foreign Policy. Pragmatism and Strategic Behavior*, M.E. Sharpe. Armonk. New York, London 2004, s. 256–257.

tem Niebios» (tian ming), traktował siebie i był traktowany przez swych podwładnych jako ten, który ma wyłączne prawo arbitralnego ustanawiania porządku świata. W tym sensie aprobowany system stosunków międzynarodowych był w znacznej mierze odbiciem stosunków panujących pomiędzy władzą centralną a lokalną w samych Chinach. Taki właśnie system zależności legł u podstaw więzi łączących Niebiańskie Imperium ze światem zewnętrznym⁵.

W dobie powstania Chińskiej Republiki Ludowej tradycyjna sinocentryczna koncepcja trzech kręgów została wpleciona w komunistyczną ideologię Mao Zedonga i jego następców. Ambicje i zamierzenia strategiczne sformułowane przez nich w polityce zagranicznej można umownie ująć w trzech głównych płaszczyznach: wobec sąsiadów, ogólnoazjatyckiej i globalnej, przypominających owe tradycyjne trzy kręgi.

Krąg pierwszy: odzwierciedla dążenia do odzyskania tych wszystkich ziem, które zgodnie ze stanowiskiem Chińczyków zostały im „zagrabione”, a które Chiny uważają za własne; siłą rzeczy dotyczyło to przede wszystkim terytoriów państw ościennych.

Krąg drugi: odzwierciedla dążenie do supremacji w Azji, zakłada stopniowe zdobycie pośredniej kontroli nad obszarami będącymi w różnych okresach historycznych w stanie wasalnej zależności lub pod wpływem Państwa Środka. Dążenia te nie ograniczają się przy tym do tych „historycznych stref”, lecz rozciągają się praktycznie na niemal cały kontynent.

Krąg trzeci: odnosi się do zamierzeń związanych z przekształceniem Chin w mocarstwo globalne⁶.

Siłą rzeczy w kwestii polityki przygranicznej interesują mnie kwestie związane z pierwszym kręgiem – państwami granicznymi, oraz drugim – państwami, które terytorialnie również znajdują się w pobliżu granic Chin.

⁵ A. Halimarski, *„Trzy kręgi polityki zagranicznej Chin”*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982, s. 16–19.

⁶ Ibidem, s. 18–19.

Stosunki z państwami „pierwszego kręgu” dotyczyły początkowo formułowanych roszczeń terytorialnych i spornych kwestii granicznych. Owo „dążenie do odzyskania utraconych ziem” należało do najgroźniejszych konfliktogennych czynników polityki kierownictwa chińskiego wobec niemal wszystkich sąsiadów. Według obliczeń badaczy radzieckich na 30 konfliktów, jakie wybuchły po II Wojnie Światowej w Azji, aż w 19 przypadkach ich uczestnikiem były Chiny”. Polityka graniczna władz ChRL oparła się na dwóch związanych ściśle ze sobą elementach. Według W.S. Oglina, pierwszy z nich to tzw. „rejestr historyczny”, zaś drugi to pretensje i roszczenia w ramach tegoż „rejestru” wobec państw ościennych, na podstawie których Pekin domaga się oficjalnego skorygowania granic⁷.

Charakterystyczną cechą postawy chińskiej w kwestiach granicznych (i nie tylko) było wtedy faktyczne odrzucenie zasady równości stron.

Pierwszym państwem, wobec którego rząd ChRL przeszedł od „agresji kartograficznej” do nacisków militarnych zmierzających do realizacji roszczeń terytorialnych, była Birma. W 1955 roku oddziały chińskie wkroczyły do birmańskiego państewka Szan. Wobec ostrego protestu Rangunu, Chiny złożyły wyrazy ubolewania, jednocześnie jednak zakwestionowały „linię z 1941” ustaloną między rządem brytyjskim a Kuomintangiem. Nacisk Chin na Birmę w sprawach granicznych osłabł dopiero pod koniec lat pięćdziesiątych, wskutek narastającej konfrontacji wobec Indii. Chiny uznały, że spór z Birmą osłabia ich pozycję, zaś podpisanie porozumienia może okazać się atutem w rozgrywce indyjskiej. W styczniu 1960 roku podpisano porozumienie, zaś w październiku – Traktat w sprawie granicy oraz Protokół ustalający ostateczną jej demarkację.

Granica Chin i Nepalu stanowiła problem ze względu na jej położenie – biegnąc najwyższymi grzbietami Himalajów, nie była potwierdzona w żadnym dokumencie. Sprawa Tybetu i przesunięcie

⁷ Ibidem, s. 50.

wojsk chińskich w kierunku Nepalu spowodowała konieczność wytyczenia tej granicy. W 1960 roku doszło do ataku wojsk chińskich na patrol straży granicznej w Mustangu. Nepalczycy wykorzystali ten incydent do ostatecznego uregulowania kwestii granicy. W 1961 roku podpisano umowę, że granica przebiega przez sam szczyt Mont Everest. W 1963 podpisano protokół o demarkacji. Jednak mimo porozumienia, każde z państw uznawało, że najwyższa góra świata leży po jego stronie granicy. Dopiero wiele lat później zgodzono się werbalnie, iż granica rzeczywiście przebiega środkiem szczytu.

Inną granicą wykorzystywaną w rozgrywce Chin z Indiami była granica z Bhutanem i Sikkimem. Mimo oficjalnego stwierdzenia w 1959 roku, że została już dawno przez Chiny uznana, wykorzystywana była jako element nacisku – chodziło o ścisłe związki Buthanu z Indiami. W rezultacie do dziś przebieg tej granicy nie został uzgodniony.

Granica chińsko-indyjska ciągnie się na odcinku ponad dwóch tysięcy kilometrów (według Chin), oraz ponad trzech tysięcy pięciuset (według Indii). Ze względu na rywalizację między Chinami a Indiami, przebieg tej granicy wielokrotnie był kwestionowany. Sporna granica stanowiła wręcz funkcję tych stosunków.

Przez pryzmat tej rywalizacji musi być również postrzegana granica Chin z Pakistanem. Chiny zaczęły graniczyć z tym państwem dopiero w roku 1947. Mimo pierwotnego uznania praw Indii do Kaszmiru, w protokole demilitacyjnym z 1965 można znaleźć faktyczne potwierdzenie praw Pakistanu do okupowanej części Kaszmiru. Generalnie rzecz biorąc granicę chińsko-pakistańską określała jako „tymczasową”.

Granica ChRL z Afganistanem została uregulowana w 1955 roku. Napięcia dotyczące granicy chińsko -afgańskiej po 1979 roku miały bezpośredni związek interwencją radziecką w Afganistanie i zwycięstwem rewolucji w Kabulu.

Niespokojna była też granica chińsko-mongolska. Wynikało to z odwiecznego dążenia Chin do aneksji Mongolii. Mimo układu

w 1962 roku, Chiny wciąż podnosiły kwestię „zjednoczenia”. W istocie jednak jest to kolejny przykład stosunków granicznych, które postrzegane winny być przez pryzmat stosunków pomiędzy Moskwą a Pekinem.

Granica ChRL z ZSRR do 1960 roku nie była w zasadzie kwestionowana. Jednak na skutek zmiany sytuacji w stosunkach chińsko-rosyjskich na arenie globalnej, również ta granica przestała być „przyjazna”. W tym roku doszło do istotnego incydentu granicznego. W 1964 roku Mao miał nawet powiedzieć, że „Chiny są zainteresowane skoncentrowaniem uwagi Związku Radzieckiego na granicy z ChRL [...] należy tę granicę przekształcić w niezabliźniającą się, stale wykrwawiającą Związek Radziecki ranę”⁸. W 1964 roku doszło do podjęcia rozmów w sprawie uregulowania spraw granicznych. Ciągnęły się one przez 40 lat. W 2004 kwestie graniczne zostały ostatecznie uregulowane.

Inna sytuacja miała miejsce w przypadku granicy Chin i Korei. Została ona uregulowana w 1957 roku. Dokumentu tego jednak nie ujawniono.

Problem przebiegu granicy chińsko-wietnamskiej spełniał funkcję polityki nacisku wobec Hanoi. Ostatecznie 31 grudnia 1999 obie strony zawarły porozumienie regulujące przebieg spornej granicy.

Polityka przygraniczna Chin uległa radykalnej zmianie w latach osiemdziesiątych dwudziestego wieku. Istotą tej zmiany była nowa, zupełnie inna od dotychczasowej koncepcja odrodzenia wielkości Chin. Polegała ona na odejściu od postrzegania innych aktorów na arenie międzynarodowej z pozycji siły, na odrzuceniu ekspansji militarnej. Zamiast tego, wielkość Chin postanowiono zbudować na podstawie wykreowania bezpiecznego, stabilnego otoczenia międzynarodowego, poprzez nawiązywanie przyjaznych stosunków bilateralnych i multilateralnych, przede wszystkim z państwami sąsiednimi. Za najważniejsze uznano utworzenie trwałych powiązań

⁸ Ibidem, s. 79.

gospodarczych. Wtedy to Chiny rozpoczęły reformy zmierzające do gospodarki rynkowej i stopniowo otwierały się na świat. W zmienionych warunkach, chińscy przywódcy – reformatorzy skonstruowali zintegrowaną politykę regionalną, znaną jako „polityka peryferyjna” lub „polityka dobrego sąsiedztwa”. Jej celem było przededefiniowanie stosunków Chin z sąsiadami.

Na konieczność stworzenia takiej polityki złożyły się trzy azjatyckie trendy. Pierwszy z nich można określić jako „Wiek Pacyfiku” – nadzieja, że szybki wzrost gospodarczy w regionie Azji i Pacyfiku wpłynie na rozwój dobrobytu w samych Chinach. Aby skorzystać z tego nurtu, Chiny były zdeterminowane, aby zintegrować swoją gospodarkę z resztą regionu. Drugi trend związany był z koncepcją „nowego azjanizmu” – założeniem, że sukces modernizacji państw azjatyckich leży w unikalnych cechach państw regionu. Chiny były zainteresowane w ugruntowaniu tego przekonania ze względu na to, że było ono alternatywą dla dominującej w świecie ideologii państw Zachodu. Ostatnim zaś trendem było powstawanie regionalnych i subregionalnych bloków po upadku systemu dwubiegunowego. Pekin zdecydował się skorzystać z kolektywizmu, który mógł okazać się użyteczny w rywalizacji z Zachodem. Współpraca w ramach takich regionalnych struktur okazała się również bardzo ważna w rozwiązywaniu transnarodowych problemów, takich jak zanieczyszczenia środowiska, nielegalnej imigracji czy handlu narkotykami.

Z uwzględnieniem powyższych trendów Pekin zaczął prowadzić politykę przygraniczną, która miała pomóc Chinom wykreować otoczenie regionalne sprzyjające zarówno modernizacji ekonomicznej jak i budowaniu bezpieczeństwa narodowego Chin.

Z modernizacją ekonomiczną bezpośrednio związana była polityka „dobrego sąsiedztwa”. Przywódcy – reformatorzy poszukiwali wspólnego gruntu dla stosunków Chin z państwami sąsiednimi, aby skorzystać z gwałtownego wzrostu gospodarczego w regionie. Motywacja ekonomiczna była tak silna, że uczyniła dyplomację narzędziem służącym rekonstrukcji gospodarczej Chin.

Na arenie bezpieczeństwa narodowego, przywódcy polityczni Chin usiłowali zapobiec sytuacji, w której którekolwiek państwo sąsiednie mogłoby zagrozić Chinom militarnie. Wyróżnić można dwa cele „peryferyjnej polityki bezpieczeństwa”. Pierwszym z nich jest rozstrzygnięcie sporów granicznych za pomocą konsultacji i negocjacji, zaś drugim – zapobieganie sojuszom sąsiadów z potęgami wrogimi wobec Chin⁹.

Nową politykę przygraniczną Chin można podzielić na trzy etapy: od początku lat osiemdziesiątych do 1989, od 1989 do 1997 oraz trzeci – najnowszy – po 1997 roku.

Pierwszy etap rozpoczął się w latach osiemdziesiątych, gdy zapoczątkowane zostały w Chinach reformy gospodarcze. Pierwszy aspekt tej polityki obejmował odrzucenie ideologii jako wyznacznika polityki. Chiny dążyły do ustanowienia przyjaznych stosunków z sąsiadami niezależnie od ich ideologii i systemów politycznych. Drugi aspekt obejmował zmianę w definiowaniu polityki wobec sąsiadów przez pryzmat ich stosunków ze Stanami Zjednoczonymi lub Związkiem Radzieckim.

Ze względu na temat pracy przedstawię politykę Chin wobec państw bezpośrednio z nimi sąsiadujących.

Pierwszym sygnałem zmiany polityki przygranicznej była poprawa stosunków z Indiami. W grudniu 1988 roku doszło do przełamania lodów dzięki wizycie premiera Indii Ghandiego w Pekinie. Chiny zadeklarowały, że ta wizyta ustanowiła grunt dla normalizacji stosunków między tymi dwoma krajami. W ramach nowej polityki Chiny dbały też o podtrzymywanie dobrych stosunków z Koreą Północną przy jednoczesnej poprawie relacji z Koreą Południową¹⁰.

Drugi etap nowej polityki przygranicznej rozpoczął się wraz z wydarzeniami na Placu Tiananmen w 1989 roku i końcem zimnej wojny. Sama masakra nie wpłynęła negatywnie na stosunki z pań-

⁹ Suisheng Zhao, op. cit. s. 257–258.

¹⁰ Ibidem, s. 260.

stwami regionu, w których stan praw człowieka nie wykazywał bynajmniej wyższego stopnia zaawansowania niż w Chinach. Jednak w latach dziewięćdziesiątych Pekin wykonał szereg zabiegów dostosowujących politykę przygraniczną do nowych realiów. Dotyczyły one w szczególności stabilizacji peryferiów, aktywnej dyplomacji oraz dostosowywania się do bieżącej sytuacji. Nacisk położony został na poprawę stosunków Chin z państwami „peryferyjnymi” w celu kreacji przyjaznego otoczenia międzynarodowego. W efekcie – na ironię losu – wydarzenia na Placu Tiananmen zaowocowały ochłodzeniem stosunków Chin z Zachodem, lecz znacznie ociepliły ich relacje z sąsiadami¹¹.

W pierwszym rządzie ocieplenie stosunków dotyczyło krajów Azji Południowo-Wschodniej.

Mimo rosnącego zagrożenia potęgą Chin, kraje te nie tylko stały po stronie Chin w odpowiedzi na presję USA w sprawie przestrzegania praw człowieka, ale również zaakceptowały kwestię Tajwanu jako wewnętrznej sprawy Chin. W listopadzie 1991 doszło do normalizacji stosunków dyplomatycznych z Wietnamem. W tym samym roku Chiny zostały zaproszone do współpracy z ASEAN. W 1994 roku stały się członkiem Regionalnego Forum, zaś w 1996 partnerem dialogu. Od tej pory Chiny aktywnie uczestniczyły w trzech mechanizmach współpracy ASEAN.

Drugą grupą państw, z którymi Chiny ułożyły stosunki po 1989 roku były kraje Azji Północnej i Północno-Zachodniej.

Stosunki z Koreą Północną opierały się na kontaktach strategicznych. Kluczową była tu kwestia równowagi na Półwyspie Koreańskim, gdyż w 1992 Chiny nawiązały oficjalne stosunki dyplomatyczne z Koreą Południową. Aby nie antagonizować Północy, Chiny przez szereg lat nie podejmowały z Południem współpracy militarnej, lecz skoncentrowały się na dwustronnej wymianie handlowej i inwestycyjnej.

¹¹ Ibidem, s. 261–263.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego Chiny zapewniły sobie dobry start w stosunkach z niepodległymi państwami Azji Środkowej – Kazachstanem, Tadżykistanem, Kirgistanem, Uzbekistanem i Turkmenistanem. Było to o tyle istotne, że trzy z tych pięciu krajów graniczą z Chinami na odcinku ponad trzech tysięcy kilometrów. Stabilizacja stosunków była konieczna dla zapewnienia bezpieczeństwa granicy oraz zaopatrzenia w surowce energetyczne, na które zapotrzebowanie w Chinach stale wzrastało. Potwierdzeniem chęci utrzymania dobrych stosunków z sąsiedzkimi krajami Azji Centralnej był Traktat o Wzajemnym Zaufaniu w kwestiach Militarynych na Obszarach Przygranicznych, podpisany w kwietniu 1996 roku przez Chiny, Rosję, Kazachstan, Tadżykistan i Kirgistan w Szanghaju. Od tej pory grupa ta znana jest jako „Szanghajska Piątka”. Pięć krajów podpisało też Porozumienie o Redukcji Sił Militarynych na Obszarach Przygranicznych w kwietniu 1997 roku.

Po 1989 stosunki Pekinu z Rosją również bardzo się poprawiły. Począwszy od oficjalnej wizyty prezydenta Rosji Jelcyna w Pekinie w 1992, ustanowiono system spotkań na szczeblu prezydentów i premierów, które miały się odbywać dwa razy w roku. W 1994 partnerstwo rosyjsko-chińskie określone zostało jako „konstruktywne”, zaś w 1996 – jako „strategiczne”.

Stosunki Chin z sąsiadami południowo-zachodnimi między 1989 a 1997 nadal należały do bardzo trudnych. Powracała kwestia trudności w wytyczeniu granicy chińsko-nepalskiej, przebiegającej w Himalajach. W przypadku granicy chińsko-indyjskiej, W 1993 i 1996 roku Indie i Chiny podpisały porozumienie o utrzymaniu pokoju oraz budowaniu środków wzajemnego zaufania w obszarach przygranicznych. Szybko jednak doszło do ponownego ochłodzenia stosunków. W relacjach między tymi krajami bardzo ważna była kwestia rywalizacji, jako potęg regionalnych, oraz odmiennych stanowisk w kwestii Pakistanu i Tybetu. Nie można również zapomnieć o dwóch odcinkach granicznych, NEFA i Ladakh które wciąż poddawane były dyskusji¹².

¹² Suisheng Zhao, op. cit., s. 268–269.

Mimo zasadniczej zmiany jaka dokonała się w latach osiemdziesiątych oraz po 1989 roku w polityce przygranicznej Chin, do 1997 Chin podchodziły z dużą rezerwą do współpracy regionalnej. Przez dłuższy czas obawiały się instytucji wielostronnych twierdząc, że utrzymywanie współpracy na podstawie stosunków dwustronnych i jednostronnych nie stwarza takiego zagrożenia dla interesu narodowego Chin, jak ewentualna jednoczesna presja ze strony wielu partnerów. W oficjalnym stanowisku Chin podkreślano, że nadal właśnie stosunki dwustronne, szczególnie między wielkimi mocarstwami, stanowiły podstawę stabilności i niestabilności w stosunkach międzynarodowych¹³. Z tego powodu na początku lat dziewięćdziesiątych Chin próbowały możliwie najbardziej odsunąć w czasie utworzenie Regionalnego Forum ASEAN, które mogło stać się narzędziem krytyki i nacisku wobec Chin, zwłaszcza w kwestii ich polityki wobec Tajwanu oraz w basenie Morza Południowochińskiego. Nawet w momencie powołania Forum, w 1994 roku, Chiny zaznaczyły, że nie powinno się ono rozwijać szybciej, niż byłoby to wygodne dla wszystkich jego uczestników¹⁴.

W 1997 roku nastąpił zwrot w całej chińskiej polityce regionalnej, w tym również przygranicznej. Nałożyło się na to wiele czynników. Jednym z nich był niewątpliwie finansowy kryzys w Azji. Ogromna pomoc finansowa Chin skierowana ku krajom Azji Południowo-Wschodniej wybitnie przyczynił się do dalszej poprawy stosunków z sąsiadami.

Drugim istotnym czynnikiem było stworzenie „Nowej Koncepcji Bezpieczeństwa” narodowego Chin. W tym roku bowiem zdecydowano się przekształcić dawną koncepcję nieustannego „zagrożenia Chin” w podejście zakładające „pokojowy wzrost”. Nowa koncepcja opierała się na wzajemnym zaufaniu i więzach wspólnych interesów

¹³ R. Foot, *China's Regional Activism: Leadership, Leverage, and Protection*, „Global Change, Peace and Security”, Vol. 17, nr 2, czerwiec 2005, s. 144.

¹⁴ Ibidem, s. 145.

z krajami regionu. Oznaczała więc ostateczne odejście od polityki siły, pozostaje w spadku po zimnej wojnie.

Zwrot w stosunkach Chin z krajami regionu znajduje również uzasadnienie teoretyczne. Można przy tym wskazać na trzy podejścia: podejście od strony neoliberalnego instytucjonalizmu i konstruktywizmu, podejście uwzględniające sprawy wewnętrzne, szczególnie zaś zmianę sposobu myślenia o polityce regionalnej, oraz podejście realistyczne, z punktu widzenia interesu narodowego Chin.

Pierwsze uzasadnienie wskazuje na fakt, że Chiny uczestnicząc w instytucjach wielostronnych czerpały wiele wymiernych korzyści i nie doświadczały właściwie negatywnych skutków takiej współpracy. Doświadczenie uzyskane dzięki Regionalnemu Forum ASEAN upewniło chińskich przywódców, że ich interesy nie zostaną „przegłosowane” wolą większości, sama struktura zaś może służyć jako pole do artykułowania stanowiska Chin wobec spraw regionalnych.

Drugie uzasadnienie związane jest ze zmianą sposobu myślenia chińskich elit. W 1998 roku Departament Azjatycki w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Chin zajął stanowisko, że struktury wielostronne są najwłaściwsze dla rozwiązywania problemów regionalnych. W ramach współpracy na Forum Regionalnym określonej jako „Druga Ścieżka” utworzono specjalną komórkę, której pracownicy zostali przeszkoleni i zobowiązani do przyswojenia sobie literatury akademickiej na temat multilateralizmu. W rezultacie elity chińskie doszły do wniosku, że wielostronna współpraca w sprawach bezpieczeństwa współgra z chińskim interesem bezpieczeństwa oraz że członkostwo Chin w instytucjach regionalnych przyniesie temu potężnemu państwu wymierne, długofalowe korzyści.

Uzasadnienie realistyczne odnosi się do podstawowego interesu Chin: rozwoju wewnętrznego. Przywódcy Chin zdali sobie sprawę, że aby uzyskać szybki i bezpieczny wzrost ekonomiczny, Chiny potrzebują stabilnego, pokojowo nastawionego otoczenia regionalnego i międzynarodowego. Aktualnie legitymizacja władzy Komunistycz-

nej Partii Chin zależy w decydującym stopniu od utrzymania wysokiego tempa rozwoju gospodarczego¹⁵.

Teoretyczne przewartościowania w polityce regionalnej i przygranicznej znalazły swoje odzwierciedlenie w konkretnych dokumentach i w praktyce.

W grudniu 1997 roku podpisano deklarację w Kuala Lumpur o dobrym sąsiedztwie i partnerstwie opartym na wzajemnym zaufaniu między Chinami a państwami ASEAN.

W 1998 powstał specjalny raport chińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Według niego, Chiny miały podjąć wysiłki, aby ustanowić wielostronną współpracę w celu rozwiązywania problemów regionalnych. Pekin, zgodnie z tym raportem, powinien zasygnalizować, że zasadniczo akceptuje reguły porządku regionalnego i międzynarodowego i będzie kształtował ten porządek jedynie w ramach procedur i norm przyjętych przez instytucje międzynarodowe. Pekin zaczął więc kształtować swój wizerunek jako „potęgi status quo”. Był to znaczący przełom wobec wcześniejszej wizji przywódców Chin głoszącej, że ich kraj jest ofiarą rozgrywek międzynarodowych. Dzięki zasygnalizowaniu, że Chiny nie będą za pomocą siły zmieniać porządku regionalnego, również ich sąsiedzi mogli nabrać większej pewności i zaufania we wzajemnych stosunkach. Dodatkowo, rodzaje problemów, z którymi borykały się zarówno Chiny, jak i ich sąsiedzi, wymagały większej aktywności w poszukiwaniu wielostronnych rozwiązań w wielostronnych strukturach współpracy. W 2003 roku, w momencie podpisania Traktatu o Przyjaźni i Współpracy z ASEAN, Chiny ostatecznie porzuciły „mentalność poszkodowanego” i w pełni zaakceptowały koncepcję zbiorowego bezpieczeństwa. Podobnie w stosunkach ekonomicznych, Chiny podpisały porozumienie handlowe z ASEAN. Było one swoistą demonstracją Chin, że zdają sobie sprawę z niepewności i obaw swych sąsiadów związanych z rosnącą potęgą tego kraju, który to proces może prowadzić do zubożenia

¹⁵ Ibidem, s. 148–149.

innych państw regionu. Pekin zaferował krajom Azji Południowo-Wschodniej tak zwaną „prowizję wczesnego zbioru”, która dawała członkom ASEAN specjalną redukcję ceł na wiele importowanych produktów rolnych i innych. W przypadku najuboższych członków organizacji, Chiny rozciągnęły status Kraju Najbardziej Uprzywilejowanego również na państwa nie będące w Światowej Organizacji Handlu. W sierpniu 2002 roku Minister Spraw Zagranicznych Chin podkreślił, że rozwój Chin nie stanowi ani wyzwania, ani zagrożenia. Powtórzył w ten sposób słowa wice-przewodniczącego Chin z kwietnia tego roku, że rozwój Chin przysłuży się wzrostowi dobrobytu w Azji oraz wzmocni stabilność całego regionu. Stwierdził on też, że traktowanie swych sąsiadów z szacunkiem i utrzymywanie z nimi przyjaznych stosunków jest podstawą każdego narodu, który chce osiągnąć sukces. Na spotkaniu Chiny – ASEAN w Vientian według formuły „10+1” w listopadzie 2004 roku. Pekin oświadczył, że wypracował długofalowy plan polityczny mający na celu wzmocnienie strategicznego partnerstwa z ASEAN oraz dynamiczny rozwój całościowej, korzystnej dla każdej strony współpracy¹⁶.

Po 1997 tempa nabrała również współpraca na forum „Szanghajskiej Piątki”. W 2001 roku przyjęto nowego członka – Uzbekistan – i uzgodniono nową nazwę grupy – Szanghajską Organizację Współpracy.

Trzeci etap nowej polityki przygranicznej Chin dotyczy jednak przede wszystkim współpracy bilateralnej Chin z sąsiadami.

W przypadku Rosji, w 1997 roku ustanowiono „Strategiczne partnerstwo współpracy zorientowane na 21. wiek”. W ostatnich latach wymiana handlowa nie rozwija się co prawda zbyt dynamicznie, lecz jednak w 2004 roku przekroczył rekordową wysokość dwudziestu miliardów dolarów. W 2001 Pekin i Moskwa podpisały Traktat o Przyjaźni, zaś w październiku 2004 roku ostatecznie rozwiązały sporne kwestie dotyczące granicy. Określono wiele kwestii strate-

¹⁶ Ibidem, s. 146–147.

gicznych będących przedmiotem zainteresowania obu stron, dzięki czemu współpraca jeszcze bardziej zacieśniła się.

W tym roku Chiny i Rosja świętowały też 55. rocznicę stosunków dyplomatycznych. Prezydenci Hu Jintao i Putin uznali, że stosunki dwustronne układają się dobrze; dobre otoczenie polityczne daje impet dla ich współpracy ekonomicznej. Warto tu wspomnieć o stosunkach chińsko-rosyjskich w Heilongjiang, północnej prowincji Chin graniczącej z Rosją na odcinku ponad 3000 km. Jest ona bowiem uważana za zwierciadło całościowej współpracy między tymi krajami. Miasto Harbin ma całkiem rosyjski charakter – większość mieszkańców mówi po rosyjsku. W 2004 r. handel pomiędzy przedsiębiorcami chińskimi z prowincji Heilongjiang i ich wspólnikami z Rosji sięgnął 4 mld USD – 20% całkowitej wymiany z Rosją; w prowincji ponad 100 000 osób zaangażowanych jest w ekonomiczną i handlową współpracę z Rosją. Każdego roku Rosja i prowincja Heilongjiang wyznaczają 1000 ekspertów, którzy opracowują wymianę naukowo-kulturalną. Harbin buduje obecnie swoisty „park przemysłowy” dla umocnienia współpracy z Rosją, który zostanie objęty specjalną, preferencyjną polityką skierowaną na rozwój poszczególnych chińskich regionów. Przewiduje się ulgi podatkowe, projekty będą subsydiowane z wykorzystania ziemi, zaś firmy i osoby opracowujące projekty do wykorzystania w parku będą nagradzane pieniężnie. Spowoduje to prawdopodobnie rozwój przedsiębiorstw ulokowanych w regionie. Polityczna stabilizacja i rozwój gospodarczy w Rosji w ostatnich latach stworzył idealne warunki dla miasta Harbin – związane jest to z inwestycjami Rosjan w tym mieście i wprowadzaniem nowoczesnych technologii. Region Heilongjiang posiada też szczególne warunki sprzyjające współpracy gospodarczej i handlowej: 25 portów o standardzie międzynarodowym, 10 trakcji kolejowych pomiędzy portami i bezpośrednio do Rosji; pojemność chińsko-rosyjskiego transportu towarowego w prowincji sięgnęła 11,8 mln ton. Prowincja posiada też 5 ogromnych baz eksportowych, ponad 100 baz dla produktów rolniczych oraz 400 firm pośredniczących

w eksporcie do Rosji. Na uwagę zasługują również udogodnienia dotyczące waluty – porty graniczne obu krajów wprowadziły możliwość opłat za usługi w walucie drugiego kraju. Centralny Rząd Chin uprościł procedury zatwierdzania projektów oraz wsparcia finansowego dla współpracy gospodarczej i naukowej między Heilongjiang a Rosją. Jest to najlepszy przykład pozytywnego trendu w rozwoju współpracy przygranicznej Chin z sąsiadami¹⁷.

Chiny odniosły również sukces na polu trudnej współpracy z Indiami. W 1998 roku Pekin został zaszokowany wiadomością o posiadaniu przez Indie broni atomowej. Mimo to, podtrzymując dotychczasowe więzi partnerstwa strategicznego z Pakistanem, uwzględniające wspólną operację antyterrorystyczną w Xinjiang w 2004 roku, Pekin podniósł stopień współpracy z Indiami. Jednym z głównych przedmiotów rozmów stała się strategiczna rywalizacja między tymi regionalnymi mocarstwami. Bardzo istotnym może się okazać realizacja „Wspólnego Oświadczenia Chińskiej Republiki Ludowej i Republiki Indii” podpisanego przez premierów obu państw 11 kwietnia 2005 roku. W artykule 11. podkreślono wolę obu państw w poszukiwaniu wspólnego i obustronnie akceptowanego rozwiązania kwestii granicznych. Oba kraje podejmą wysiłki w kierunku stabilizacji obszarów granicznych oraz potwierdzenia LAC – Linii Aktualnej Kontroli. Po obu stronach linii leżą obszary silnie zmilitaryzowane, dlatego bardzo ważna jest budowa środków wzajemnego zaufania dotyczącego tych obszarów¹⁸.

W ostatnich latach Chiny podpisały też długoterminowe „porozumienia o współpracy” z państwami Azji Południowo-Wschodniej. Szczególnie ostatnie miesiące przyniosły pozytywny trend w rozwoju stosunków bilateralnych z krajami o podobnej do Chin ideologii politycznej: Koreą Północną i Wietnamem. Przewodniczący Chun

¹⁷ Tan Wei, *Border Towns Further Russian Trade*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 27, 07.07.2005, s. 35.

¹⁸ Ding Ying, *Mending Fences*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 17, 28.04.2005, s. 14–15.

Hu Jintao wyraził dobrą wolę dyplomatyczną dla długoterminowej współpracy (szczególnie ekonomicznej) z tymi krajami. Na przełomie października i listopada miały miejsce ważne wizyty prezydenta Chin w Korei Północnej i w Wietnamie. Wizyty te stanowią odzwierciedlenie nowej chińskiej strategii naszkicowanej w Jedenastym Planie Pięcioletnim, przedstawionym ostatnio przez Centralny Komitet Komunistycznej Partii Chin, którego powodzenie zależy od pokojowo nastawionego i stabilnego otoczenia międzynarodowego. Zgodnie z nią, podtrzymywanie dobrych relacji politycznych jest kluczem do realizacji interesów ekonomicznych. Problemy i kontrowersje w stosunkach chińsko-japońskich i wiele przeszkód w stosunkach chińsko-amerykańskich skutkuje tym, że Chiny przywiązują coraz większą wagę do stosunków z krajami sąsiedzkimi.

Tak więc w dniach od 28 do 30 października miała miejsce niezwykle istotna wizyta przewodniczącego Hu w Korei Północnej. Była to pierwsza wizyta chińskiego przywódcy w tym kraju od 2001 roku. Kontekst tej wizyty miał związek oczywiście z koreańskim programem atomowym i wystąpieniem z Traktatu o Nierozprzestrzaniu Broni Jądrowej (NPT), jednak uzgodnienia między przywódcami dotyczyły również stosunków dwustronnych. Najważniejsze postanowienia głosiły, że oba kraje powinny promować tradycyjne więzi przyjaźni i współpracy. Ze względu na podobne zadania – rozwój gospodarczy i poprawa standardu życia obywateli – kraje będą podtrzymywać regularną wymianę i uczyć się od siebie nawzajem.

W dniach od 31 października do 2 listopada miała miejsce wizyta prezydenta Hu Jintao w Hanoi, w Wietnamie. Oba kraje podpisały wspólne stanowisko, mające na celu wzrost wzajemnego zaufania i rozwój współpracy. Najważniejsze uzgodnienia dotyczyły długoterminowej stabilizacji, patrzenia w przyszłość, dobrego sąsiedztwa i wszechstronnej współpracy, które zostały określone jako podstawowe cele w stosunkach dwustronnych. Przywódcy uznali, że potrzeba współpracy między tymi krajami wynika z ewolucji od potrzeb geopolitycznych ku geoeconomicznym. Chiny wyraziły dąże-

nie do utworzenia strefy wolnego handlu w ramach ASEAN. Wietnam, jako państwo graniczące z Chinami będące członkiem ASEAN, jest bardzo ważnym kanałem dla Chin, aby wejść na rynki południowej Azji; Wietnam ze swej strony chętnie zgodził się na odegranie roli łącznika między Chinami a rynkami krajów ASEAN. Warto też wspomnieć o chińsko-wietnamskiej współpracy regionalnej. Program Współpracy Ekonomicznej w Wielkim Subregionie Mekong, który obejmuje wietnamskie i chińskie prowincje Yunnan oraz Region Autonomiczny Guangxi Zhuang, uznawany jest za modelowe rozwiązanie ekonomicznej współpracy subregionalnej, które odniosło niewątpliwy sukces¹⁹.

Rozważając kwestie nowej polityki przygranicznej Chin warto zasygnalizować, że w ostatnich latach dokonują się najistotniejsze przemiany z punktu widzenia świadomości chińskich polityków. Jak już wspomniano bowiem na początku niniejszej pracy, rząd Chin postanowił zająć się problemem mniejszości etnicznych, których znakomita większość zamieszkuje właśnie tereny przygraniczne. Warto zaznaczyć, że pierwszy etniczny region autonomiczny, Mongolia Wewnętrzna, utworzony został już w 1947 roku i od tego czasu w Chinach powstało 155 takich regionów. Jednak spójna wewnętrzna polityka regionalna zyskuje swe podstawy dopiero od 2000 roku. W tym roku zainicjowano kampanię pod nazwą „Rozwinać pogranicze i pomóc ludziom pogranicza dobrze prosperować”. W latach 2000–2004 na cele owej kampanii budżet państwa wyasygnował łącznie niemal 32 miliony dolarów. Większość z tych funduszy przeznaczono na rozwój infrastruktury, produkcję rolną, ochronę środowiska naturalnego oraz edukację. W następnych latach rząd Chin zamierza podnieść swój udział w tym przedsięwzięciu, co wskazuje na jego znaczną skuteczność²⁰.

¹⁹ Ni Yanshuo, *Neighbour Relations*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 45, 10.11.2005, s. 10–11.

²⁰ Chen Wen, *Self governance*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 10, 10.03.2005, s. 30–31.

Polityka przygraniczna Chin w ciągu stuleci ulegała istotnym przeobrażeniom. W ostatnich latach doszło do sprecyzowania priorytetów tej polityki. Rząd w Pekinie kładzie również nacisk na konsekwentną realizację koncepcji Wielkich Chin – wielkich obiektów, budujących misterną sieć powiązań polityczno – gospodarczych w regionie.

Obecnie Chiny zdecydowanie prezentują wyższy stopień wrażliwości na sprawy państw regionu Azji i Pacyfiku. Prawdopodobnie też posiadają już całościową polityczno-ekonomiczną koncepcję rozwoju tego regionu, która powinna nabrać formalnych ram koło roku 2010. Niewątpliwie jedną z najważniejszych kwestii będzie nadal współpraca przygraniczna, a więc uwzględniająca stosunki Chin, zarówno dwustronne, jak i wielostronne, z państwami bezpośrednio graniczącymi z tym mocarstwem regionalnym. Istnieje oczywiście wiele przeszkód, które mogą zagrozić realizacji tego ambitnego planu. Warto wspomnieć o „Ramowym Porozumieniu o Wzmocnieniu Współpracy Ekonomicznej ASEAN” z 1992 roku, którego realizacja napotyka ogromne trudności. W regionie Azji i Pacyfiku ogromnym problemem jest nadal dostęp do żywności i wody, szczególnie w uboższych krajach regionu. Wreszcie, ciągłym zagrożeniem jest nierozwiązana kwestia Tajwanu i Korei Północnej. Ewentualny konflikt militarny uwzględniający te kraje doprowadzić może do śmierci i zniszczenia na ogromną skalę. To zaś spowodowałoby zupełne przededefiniowanie stosunków w regionie. Dużo zależy też od tego, czy Chiny, pogrążone w poważnym kryzysie rządowym, zdołają poświęcić wystarczająco dużo energii na podtrzymywanie konstruktywnych stosunków z państwami regionu²¹. Mimo tych zagrożeń, oceniając ostatnie działania Chin na forum stosunków regionalnych, w tym przygranicznych, można wysnuć optymistyczny wniosek. Pekin rzeczywiście przewartościował swój stosunek do sąsiadów. Realizacja dobrosąsiedzkich stosunków w obecnej sytuacji Chin nie pozostaje

²¹ R. Foot, *op. cit.*, s. 148.

jedynie pustym hasłem. W połączeniu z zapoczątkowaną ostatnio wewnętrzną polityką przygraniczną stanowi bowiem o stabilizacji otoczenia i poczuciu bezpieczeństwa, które są niezbędnym czynnikiem dla utrzymania wysokiego tempa rozwoju i osiągnięcia upragnionego przez olbrzymie społeczeństwo Chin prawdziwego dobrobytu.

BIBLIOGRAFIA

- Borys T., *Obszary transgraniczne w statystyce regionalnej*, GUS, Warszawa 1999.
- Chen W., *Self governance*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 10.
- Ding Y., *Mending Fences*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 17.
- Foot R., *China's Regional Activism: Leadership, Leverage, and Protection*, „Global Change, Peace and Security”, Vol. 17, nr 2, czerwiec 2005.
- Halimarski A., *Trzy kręgi polityki zagranicznej Chin*, Książka i Wiedza, Warszawa 1982.
- Międzynarodowa współpraca regionów. Wybór ekspertyz*. Praca zbiorowa pod redakcją W. Toczyskiego, W. Sartoriusa i J. Zauchy. Warszawa 1997.
- Ni Y., *Neighbour Relations*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 45.
- Suisheng Z., *The Making of China Periphery Policy*, [w:] red. Suisheng Zhao, „Chinese Foreign Policy. Pragmatism and Strategic Behavior”, M.E. Sharpe, Armonk, New York, London 2004.
- Tan W., *Border Towns Further Russian Trade*, „Beijing Review”, Vol. 48, nr 27.
- Wielka Encyklopedia PWN t. 5, wyd. PWN, Warszawa 2001.

THE NEW BORDER POLITICS OF CHINA

SUMMARY

The main issue of the article is the great change in the regional policy of China in the 20th century. The author claims that this policy evolved from the ideology of sinocentrism, where border countries were assumed as „periferial areas” more or less dependent on China.

As soon as Mao Zedong took the power, sinocentrism was used in the communistic ideology and became the basis of expansive policy towards the border states. Chinese government perceived its influence on the world in the three concentric circles: the first – „robbed” areas, which mainly consisted of the border countries, the second - Asian countries which were potential subjects of the Chinese supremacy, and the third – the whole world with China as the global empire. The sinocentric ideology of three circles combined with communistic propaganda led straightly into regional wars.

In the 80s of the last century the great change in the regional and border policy of China took place. The author claims that the main reason for this change is the evolution of Chinese conception of power from relying only on military potential towards creating the secure international surrounding of China. This conception stressed the worth of strong economical binds between China and border countries. Economical modernization of China resulted in the „good neighborhood” policy. The new border policy of China can be divided into three periods: from the early 80s till 1989, from 1989 till 1997 and the last – after 1997.

In the first period of the new regional policy the Chinese government neglected the ideology as the political factor. That was the time when economical reforms had already begun.

The beginning of the second period is related with the event on the Tiananmen and the end of the cold war. Those facts forced China to adapt its regional policy to new reality.

In 1997 the great breakthrough in the regional relations between China and border states took place. The author mentions two reasons for this situation. The first was the economical crisis in Asia, when the Chinese government decided to offer great financial help towards neighbor states. This fact highly improved relations and helped to develop cooperation between countries in the surrounding of China. The second reason was creation of „New Conception of National Security of China”, which was based on mutual trust and binds of common interests between regional countries.

The regional and boarder policy of China has strongly developed during centuries. However in the last years the certain priorities of this policy has been defined. The Chinese government combined the new vision of „Great China” with the „good neighborhood policy”. After so many years China realized that military expansion and war is not the proper way to create long-lasting peace and national security. The best solution to ensure secure international surrounding is development of cross-boarder cooperation together with mutual trust and understanding of countries in region.