

Więcej wątpliwości niż pewności. Chińska polityka sankcji wobec Korei Północnej

(More Doubts than Certainties. China's Sanctions Policy on
North Korea)

Oskar Pietrewicz

Podsumowanie

Chiny są największym partnerem handlowym Korei Północnej i wydaje się, że mają najistotniejszy wpływ na reżim Kim Dzong Una. Pojawiły się opinie, że przyjęcie rezolucji RB ONZ nr 2270 świadczy o przełomie w poparciu Chin dla stosowania sankcji wobec Korei Północnej. Najpoważniejszym pytaniem pozostaje jednak faktyczna implementacja rezolucji przez ChRL. Wzrost napięć w regionie związany z decyzją o rozlokowaniu systemu THAAD w Korei Południowej może osłabić poparcie Chin dla dalszej implementacji i zaowocować osłabieniem oenietowskiego systemu sankcji wobec KRLD.

Summary

China is North Korea's biggest trade partner and arguably has the most leverage on Kim Jong-un's regime. There is growing hope that Beijing's involvement in the passage of UNSCR 2270 is a breakthrough for China's support of the sanctions regime. But the real question is whether the Chinese have implemented the sanctions. Increasing tensions in the region, raised by the decision to deploy THAAD system in South Korea, could decrease China's support for sanctions and result in faltering UN sanctions regime.

Analiza Centrum Studiów
Polska-Azja
Nr 7
9 sierpnia 2016



Centrum Studiów Polska-Azja

www.polska-azja.pl

info@polska-azja.pl

fb.com/poland.asia

[twitter.com/cspa org](https://twitter.com/cspa_org)

Chiny, będące od lat największym partnerem gospodarczym Korei Północnej, są kluczowym państwem w kontekście prowadzenia polityki sankcji wobec władz w Pjongjangu. Weryfikacja tego, jak ChRL wywiązuje się z postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2270 z 2 marca 2016 r., napotyka jednak wiele trudności. Analiza zdjęć satelitarnych, danych statystycznych i szacunkowych informacji na temat sytuacji wewnętrznej w Korei Północnej nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, czy Chiny wprowadzają sankcje w życie. Spadek chińskiego importu północnokoreańskich surowców może być efektem niższych cen surowców i mniejszego popytu chińskiej gospodarki, a nie konsekwencją wdrażanych sankcji. Zaobserwowane wątpliwości dotyczące faktycznej implementacji świadczą również o istotnych brakach rezolucji, której zapisy dają znaczne pole do interpretacji. Z perspektywy kilku miesięcy od przyjęcia rezolucji wydaje się, że przyczyniła się ona przede wszystkim do zwiększenia zależności gospodarczej KRLD od ChRL. Wzrost napięć w regionie związany m.in. z decyzją Republiki Korei i USA o rozlokowaniu systemu THAAD na Półwyspie Koreańskim może skłonić Chiny do odejścia od poparcia polityki sankcji wobec Korei Północnej i tym samym negatywnie odbić się na dalszej implementacji rezolucji nr 2270.

Oficjalne poparcie Chin dla rezolucji RB ONZ nr 2270

W odpowiedzi na przeprowadzone przez Koreę Północną próbę nuklearną (z 6 stycznia 2016 r.) i test raketowego pocisku balistycznego dalekiego zasięgu (z 7 lutego 2016 r.) 2 marca 2016 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ jednomyślnie przyjęła rezolucję nr 2270¹. Istotną nowością w porównaniu z dotychczasowymi sankcjami jest to, że w celu ograniczenia finansowania programów nuklearnego i raketowego najnowsza rezolucja zakazuje Korei Północnej eksportu niektórych surowców (węgiel, rudy żelaza, złoto, rudy tytanu, rudy wanadu, metale ziem rzadkich), a pozostałym państwom sprzedaży lub dostarczania do Korei Północnej paliwa lotniczego, w tym raketowego. Zwłaszcza nałożenie embarga na eksport północnokoreańskiego węgla zostało uznane za dotkliwe, gdyż sprzedaż tego surowca według szacunków odpowiada za nawet 40 proc. całości eksportu KRLD do ChRL.

Niezależnie od postanowień rezolucji największe znaczenie ma proces implementacji sankcji nałożonych na Koreę Północną. Szczególnie istotne jest to, jak z zobowiązań wywiązują się Chiny, będące od lat największym partnerem gospodarczym Korei Północnej. Po przyjęciu rezolucji nr 2270 chińskie władze wielokrotnie zapewniały, że są zdeterminowane, aby w pełni wdrożyć jej postanowienia. 5 kwietnia Ministerstwo Handlu ChRL ogłosiło decyzję o wprowadzeniu w wymianie handlowej z KRLD embarga na import i eksport towarów wskazanych w rezolucji nr 2270². Pojawiły się sugestie, że krok ten może znamionować zmianę polityki Chin wobec Korei Północnej³. Weryfikacja tego, jak Chiny wywiązują się z przyjętych zobowiązań, napotyka jednak wiele trudności.

¹ http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2270%282016%29

² http://news.xinhuanet.com/english/2016-04/05/c_135252496.htm

³ <http://www.nytimes.com/roomfordebate/2016/03/31/is-chinas-policy-toward-north-korea-changing/chinas-north-korea-policy-is-definitely-changing>

Ograniczenia analizy zdjęć satelitarnych

Jedną z propozycji weryfikacji jest analiza zdjęć satelitarnych, stosowana często również przy prognozach dotyczących północnokoreańskich testów nuklearnych i raketowych. Problem w tym, że analizy zdjęć satelitarnych ruchu granicznego między chińskim Dandongiem a północnokoreańskim Sinŭiju, gdzie odbywa się większość wymiany handlowej ChRL z KRLD, dostarczają różnych konkluzji⁴. Różnice wynikają głównie z zawodności i ograniczeń tej metody. **Wyciąganie daleko idących wniosków na podstawie pojedynczych czy nawet serii zdjęć wydaje się zbytnim uproszczeniem.** Za pomocą zdjęć satelitarnych nie sposób w pełni zweryfikować, czy na granicy dochodzi do handlu akurat tymi towarami, które zostały objęte sankcjami. Ponadto odnotowany na zdjęciach mniejszy lub większy ruch graniczny nie musi być równoznaczny z implementacją rezolucji przez ChRL. Teoretycznie ograniczeniu importu zakazanego towaru może towarzyszyć równoczesne zwiększenie importu innych, dopuszczalnych towarów.

Chińskie dane statystyczne dotyczące handlu z Koreą Północną

Najbardziej podstawowym sposobem sprawdzenia stanu wymiany handlowej jest odwołanie do danych statystycznych. Jako że Korea Północna od dziesięcioleci nie publikuje danych makroekonomicznych, obserwatorom pozostaje bazowanie na statystykach przedstawianych przez głównych partnerów handlowych KRLD. Naturalnym wyborem są raporty chińskie, gdyż Państwo Środka odpowiada za ponad 90 proc. handlu zagranicznego Korei Północnej. Poniżej znajdują się wybrane statystyki opublikowane przez chińskie władze w ostatnich miesiącach:

- W pierwszym kwartale bieżącego roku, przed przyjęciem przez ChRL stosownych restrykcji i ograniczeń w handlu z KRLD, wymiana handlowa wzrosła w porównaniu z analogicznym okresem ubiegłego roku o 12,7 proc. i wyniosła 1,18 mld dol. Eksport ChRL do KRLD wyniósł 608 mln dol. (wzrost o 14,7 proc.), a import 572 mln dol. (wzrost o 10,8 proc.).
- W kwietniu, pierwszym miesiącu obowiązywania restrykcji, wzajemne obroty wyniosły 429 mln dol., co oznaczało 10-procentowy spadek w porównaniu z kwietniem 2015 r. Eksport ChRL do KRLD wyniósł 268 mln dol. (spadek o 1,5 proc.), a import 161 mln dol. (spadek o 22 proc.). Na spadek importu wpływ miał przede wszystkim fakt, że Chiny sprowadziły mniej węgla, którego cena dodatkowo spadła w ciągu roku o 20 proc.
- W drugim kwartale bieżącego roku wymiana handlowa wyniosła 1,34 mld dol. – ok. 3,5 proc. mniej niż w drugim kwartale 2015 r. Eksport ChRL do KRLD wyniósł 796 mln dol. (wzrost o 3 proc.), a import 548 mln dol. (spadek o 14 proc.). Istotne znaczenie miał spadek importu węgla, który jednak i tak odpowiadał za niemal połowę całości chińskiego importu (246 mln dol.).

Powyższe statystyki wskazują na niewielki spadek wymiany handlowej ChRL-KRLD w ujęciu rocznym od momentu oficjalnego ogłoszenia restrykcji handlowych przez władze w Pekinie. Wzrost eksportu i spadek importu Chin do/z Korei Północnej skutkują zwiększeniem chińskiej nadwyżki handlowej, która w drugim kwartale br. wyniosła 248 mln dol. Mimo odnotowanych spadków, węgiel w dalszym

⁴ Por. <http://beyondparallel.csis.org/decrease-in-trade-after-nuclear-test/>, <https://medium.com/planet-stories/is-china-cutting-off-north-korea-new-analysis-of-satellite-images-say-no-bd7cccb2143#cv81184so>).

ciągu jest sprowadzany przez ChRL w znacznych ilościach i nadal stanowi poważną część północnokoreańskiego eksportu.

Zastrzeżenia do chińskich statystyk. Braki rezolucji

Opieranie się wyłącznie na chińskich danych nie pozwala stwierdzić, czy Pekin wprowadza sankcje w życie. Nie ma pewności, czy i na ile spadek wymiany handlowej lub importu konkretnych towarów wynika z implementacji sankcji. Trend spadkowy w północnokoreańskim eksporcie i chińsko-północnokoreańskiej wymianie handlowej był obserwowany już w 2015 r., a więc jeszcze przed przyjęciem rezolucji nr 2270⁵. Widoczne jest to zwłaszcza w sektorze wydobywczym. Należy wziąć pod uwagę, że zmniejszenie chińskiego importu północnokoreańskich surowców, w tym zwłaszcza węgla, może wynikać nie z nałożenia sankcji, lecz spowolnienia gospodarki ChRL i jej mniejszego popytu na surowce oraz obniżki cen surowców.

Przy przytaczaniu chińskich danych statystycznych należy mieć również świadomość ich ograniczeń (być może celowych). Wystarczy wspomnieć, że od 2014 r. w chińskich statystykach nie figurują dostawy ropy naftowej do Korei Północnej, choć istnieją uzasadnione podejrzenia, że ChRL nadal udziela pomocy energetycznej⁶. Jeśli dostawy byłyby realizowane na podobnym poziomie jak w przeszłości, to należałoby przyjąć, że miesięcznie ChRL wysyła do KRLD ok. 50 tys. ton ropy naftowej o wartości co najmniej 15-20 mln dol. Jest to istotne, gdyż rafinerie północnokoreańskie mogą wykorzystać ropę naftową do produkcji paliwa lotniczego. Dzięki temu Korea Północna nie musi sprowadzać gotowego paliwa, które znalazło się na liście towarów objętych sankcjami – statystyki chińskie potwierdzają zresztą, że od 2014 r. ChRL sprzedaje KRLD znikome ilości paliwa lotniczego.

Analizując chińskie statystyki handlu z Koreą Północną w kontekście nałożonych na ten kraj sankcji, **należy mieć świadomość braków samej rezolucji.** W dokumencie stwierdza się, że sankcje nie mogą wywoływać „negatywnych konsekwencji humanitarnych” dla północnokoreańskiej ludności cywilnej. Ponadto zgodnie z art. 29, lit. b) rezolucji sankcje nie obejmują transakcji, które „służą wyłącznie zapewnieniu środków do życia i nie są związane z generowaniem dochodów na potrzeby rozwoju programów nuklearnego lub rakietowego lub innych zakazanych aktywności”. Takie sformułowania dają stosunkowo duże pole do interpretacji. Niewykluczone więc, że ChRL stosuje się do sankcji tylko wtedy, gdy w ich przekonaniu pojawiają się uzasadnione podstawy, aby twierdzić, że dochody z transakcji są wykorzystywane do rozwoju programów nuklearnego i rakietowego KRLD⁷. W ten sposób można wytłumaczyć m.in. dalsze utrzymywanie stosunkowo wysokiego importu węgla.

Sankcje a sytuacja gospodarcza Korei Północnej. Rosnąca zależność gospodarcza KRLD od ChRL

⁵ http://www.upi.com/Top_News/World-News/2016/05/23/North-Korea-trade-with-China-shrinks-15-percent/3211464015717/

⁶ <http://freekorea.us/2014/05/28/no-china-did-not-cut-off-n-koreas-oil-supply/>

⁷ http://www.ecfr.eu/article/commentary_unpacking_unsc_resolution_2270_on_north_korea_6020

Zarówno zdjęcia satelitarne, jak i dane statystyczne publikowane przez chińskie władze nie pozwalają na jednoznaczne stwierdzenie, czy ChRL wdrażają sankcje w handlu z KRLD. Aczkolwiek gdyby faktycznie dochodziło do poważnej implementacji rezolucji, w nieunikniony sposób przełożyłoby się to na zauważalne zmiany czarnorynkowego kursu wymiany dolara lub cen podstawowych produktów w Korei Północnej⁸. Tymczasem bazując na danych przedstawianych przez północnokoreańskich informatorów portalu Daily NK⁹ (przy zastrzeżeniu, że nie muszą być to dane w pełni wiarygodne), należy stwierdzić, że takowe zmiany nie zachodzą – kurs dolara oscyluje stale wokół 8200 wonów, a ceny ryżu pozostają na poziomie ok. 5000 wonów za kilogram. To może skłaniać do wniosku, że ChRL nie wdrażają sankcji do tego stopnia, aby oddziaływało to na sytuację gospodarczą Korei Północnej¹⁰.

Przedstawione wyżej uwagi sygnalizują wiele wątpliwości towarzyszących ocenie implementacji rezolucji nr 2270 przez ChRL. Dane statystyczne co prawda nie pozwalają na sprawdzenie, czy ChRL stosuje sankcje w handlu z KRLD, ale pokazują, że wymiana handlowa jest utrzymywana na mniej więcej stałym poziomie. Równocześnie handel zagraniczny Korei Północnej z innymi partnerami drastycznie spada. Przede wszystkim w związku z zamknięciem kompleksu przemysłowego w Kaesŏngu w lutym został wstrzymany handel międzykoreański, który jeszcze w 2015 r. odnotował rekordowe obroty (2,71 mld dol.)¹¹. Symptomatyczne jest to, że w kwietniu na drugiego partnera handlowego Korei Północnej wyrosły Indie, których obroty wyniosły jednak zaledwie 4 proc. wartości wymiany handlowej ChRL z KRLD. W obecnej sytuacji można więc mówić o **coraz większym uzależnieniu gospodarczym Korei Północnej od Chin**. To z kolei wzmacnia pozycję Pekinu jako strony, która ma największy, choć i tak ograniczony, wpływ na władze w Pjongjangu. Tym samym dla rozwiązania szeroko pojętego problemu północnokoreańskiego tym bardziej niezbędne będzie poparcie Chin.

Perspektywy. Decyzja w sprawie THAAD a przyszłość polityki sankcji wobec KRLD

Dynamika zdarzeń na Półwyspie Koreańskim nie musi jednak sprzyjać wypracowaniu przez zainteresowane strony wspólnego stanowiska wobec Korei Północnej. Niewykluczone, że międzynarodowa współpraca w zakresie stosowania sankcji wobec KRLD zostanie zachwiana z powodu amerykańsko-południowokoreańskiej decyzji o rozlokowaniu w Korei Południowej rakietowego systemu antybalistycznego THAAD (ang. *Terminal High Altitude Area Defense*). Kwestia ta była dyskutowana między sojusznikami od wielu miesięcy i niezmiennie spotykała się z krytyką władz w Pekinie. ChRL podkreślała, że system THAAD nie tylko nie rozwiąże problemów na Półwyspie

⁸ Argument ten podnoszony jest m.in. przez Stephana Haggarda ze School of Global Policy and Strategy, University of California: <https://piie.com/blogs/north-korea-witness-transformation/slave-blog-waiting-game-i>

⁹ <http://www.dailynk.com/english/market.php>

¹⁰ <http://blog.keia.org/2016/08/new-sanctions-subtract-little-from-north-koreas-already-weak-trade/>

¹¹ <http://english.yonhapnews.co.kr/northkorea/2016/01/21/0401000000AEN20160121001500320.html>

Koreańskim, lecz przede wszystkim zaburzy strategiczną równowagę w regionie i będzie przejawem amerykańskiej polityki „zwrotu ku Azji” i „okrążania” Chin. Ogłoszenie 8 lipca decyzji w sprawie rozlokowania systemu THAAD w Korei Południowej do końca 2017 r. wywołało bardzo stanowczą reakcję władz w Pekinie. Minister spraw zagranicznych Wang Yi posunął się do stwierdzenia, że „decyzja Seulu w sprawie THAAD podważyła podstawy zaufania w stosunkach wzajemnych”¹².

Jako że Chiny uznają decyzję dotyczącą THAAD za naruszenie ich interesów bezpieczeństwa, niewykluczone, że nie będą skłonne współpracować dłużej z USA i Republiką Korei w zakresie sankcji. Zważywszy na problemy, jakie narosły w relacjach Pekinu z Pjongjangiem w ostatnich latach, ChRL nie musi zrezygnować z wywierania presji na KRLD. Różnego rodzaju formy nacisku i perswazji będą jednak wynikały z chińskich kalkulacji wobec Półwyspu Koreańskiego, a nie skoordynowanej współpracy z Seulem i Waszyngtonem. Destabilizacja Korei Północnej nie jest w interesie Chin, a wywieranie większej presji na reżim Kim Dzong Una nie musi być postrzegane przez władze w Pekinie jako najlepszy sposób na uzyskanie satysfakcjonujących je korzyści politycznych. Chiny zresztą zasygnalizowały już, że nie zamierzają popierać amerykańsko-japońsko-południowokoreańskiej krytyki działań Pjongjangu. Podczas niedawno zwołanego posiedzenia Rady Bezpieczeństwa chiński ambasador przy ONZ Liu Jieyi zablokował przyjęcie przez Radę oświadczenia krytykującego KRLD za próbę raketową z 3 sierpnia, twierdząc że „nie należy robić niczego, co przyczyni się do zaostrzenia napięć”¹³. Dla porównania przed lipcem, tj. decyzją w sprawie THAAD, Chińczycy popierali podobne oświadczenia.

Pogłębiające się napięcia między Chinami a USA oraz ich sojusznikami w regionie (poza Półwyspem Koreańskim należy mieć na uwadze sytuację na Morzu Południowochińskim) **prawdopodobnie negatywnie odbiją się na dalszej implementacji rezolucji nr 2270**. Z punktu widzenia władz Korei Południowej, które bardzo mocno postawiły na politykę izolowania i wywierania presji na Koreę Północną, taki obrót spraw jest niekorzystny. Brak lub co najmniej osłabienie współpracy z ChRL uniemożliwia prowadzenie skutecznej polityki sankcji wobec KRLD. Beneficjentem takiej sytuacji wydają się władze w Pjongjangu, które najwyraźniej ponownie skutecznie przyczyniły się do pogłębienia podziałów między najważniejszymi rozgrywającymi na Półwyspie Koreańskim. Mimo krótkoterminowych korzyści, poważnym wyzwaniem dla Korei Północnej w dłuższej perspektywie może okazać się rosnąca zależność gospodarcza od Chin.

¹² http://world.kbs.co.kr/english/news/news_Po_detail.htm?No=120618

¹³ <http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20160804000726>

O autorze

Oskar Pietrewicz - doktorant na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, absolwent studiów pierwszego i drugiego stopnia (specjalizacja wschodnioazjatycka) w Instytucie Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Główne obszary zainteresowań: polityka zagraniczna państw koreańskich, bezpieczeństwo i stosunki międzynarodowe w Azji Północno-Wschodniej, polityka zagraniczna Chin w Azji Północno-Wschodniej, polityka zagraniczna USA w regionie Azji i Pacyfiku, stosunki chińsko-koreańskie i amerykańsko-koreańskie. W CSPA jako ekspert zajmuje się Koreą Południową i Koreą Północną. E-mail: oskar.pietrewicz@gmail.com.

About the author

Oskar Pietrewicz - Ph.D. candidate at the Faculty of Journalism and Political Science of the University of Warsaw. He holds a Master's degree in International Relations from University of Warsaw (major in East Asian Studies). Main areas of interest: Foreign policy of North Korea and South Korea, Northeast Asian security and international relations, Chinese foreign policy in Northeast Asia, U.S. foreign policy in Asia-Pacific, China-Korea relations, U.S.-Korea relations. At Poland-Asia Research Centre he is an expert on North Korea and South Korea. E-mail: oskar.pietrewicz@gmail.com.

O CSPA

Centrum Studiów Polska-Azja (CSPA) to czołowy polski think tank zajmujący się Azją Wschodnią i Południową. W skład naszego zespołu wchodzi specjaliści krajów Azji dysponujący praktyczną wiedzą wyniesioną z wieloletnich doświadczeń pracy na rynkach dalekowschodnich, pobytu w Azji, znajomości miejscowych realiów, języków i kultury. Od 2008 roku zajmujemy się wszechstronnym rozpowszechnianiem wiedzy na temat Azji, zarówno przez przygotowywanie raportów i analiz dla instytucji prywatnych i państwowych, jak też organizację i udział w spotkaniach, prelekcjach, wykładach, szkoleniach, seminariach oraz aktywną współpracę z mediami.

About CSPA

Poland-Asia Research Centre (CSPA) is a leading Polish think-tank working on Eastern and Southern Asia. We've assembled a team of experts on Asian countries, who possess practical knowledge coming from many years' experiences of work on the Far East markets, paid long visits to Asia and expertise in the fields of local realities, languages and cultures. Since 2008 we engage in comprehensive disseminating of knowledge about Asia. We prepare reports and analysis for private and government institutions, as well as organize meeting, speeches, lectures, trainings seminars and active cooperation with media.