



■ Szczyt G20 w Osace z perspektywy Niemiec

Tomasz Morozowski

Szczyt G20 w Osace (28-29.06.2019) przebiegł w cieniu sporu handlowego USA-Chiny, dyskusji państw członkowskich Unii Europejskiej na temat obsadzenia najważniejszych stanowisk w instytucjach unijnych oraz podpisania układu handlowego UE z niektórymi państwami Ameryki Łacińskiej. Jak oczekiwano przed spotkaniem, negocjacje liderów państw G20 były trudne, szczególnie ze względu na twarde stanowisko Stanów Zjednoczonych w kwestiach polityki klimatycznej i międzynarodowego handlu. Treść wspólnego oświadczenia przywódców G20, opublikowanego po szczycie w Osace, należy jednak ocenić jako zbyt ogólnikową, poniżej oczekiwań i nie wnoszącą nowej jakości, zwłaszcza w porównaniu z porozumieniem po ubiegłorocznym szczycie G20 w Buenos Aires. Warto odnotować próbę przesunięcia przez Japonię, gospodarza szczytu, akcentów z tradycyjnych, centralnych tematów międzynarodowego handlu i finansów, w kierunku nowych wyzwań: cyfryzacji gospodarki i technologii sztucznej inteligencji.

Z punktu widzenia Niemiec, najważniejszymi tematami szczytu w Osace były: polityka klimatyczna, międzynarodowy handel, nadprodukcja stali, migracje. Sama kanclerz Angela Merkel podkreśliła też znaczenie inicjatywy *Women20* oraz zwróciła uwagę na podpisane porozumienie ograniczające wykorzystywanie Internetu dla celów terrorystycznych. Szczyt był okazją dla RFN do akcentowania bliskiego partnerstwa Berlina i Tokio budowanego na fundamencie wspólnych wartości i współpracy we wzmacnianiu międzynarodowego porządku. Jakkolwiek Niemcy nie odegrały podczas szczytu w Osace głównej roli, to jednak kanclerz Merkel podkreślała kontynuację przez Japonię wielu tematów i działań zainicjowanych przez Niemcy, gdy w 2017 r. one przewodziły G20.

Redakcja:

Radostaw Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 22(396)/2019
04.07.19

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Globalny handel i spór USA-Chiny

Podobnie jak rok temu, w deklaracji końcowej szczytu, ze względu na sprzeciw strony amerykańskiej, nie znalazło się bezpośrednie odniesienie do konieczności zwalczania praktyk protekcjonistycznych naruszających wolną konkurencję. W zamian liderzy zobowiązali się dążyć do „wolnego, sprawiedliwego, niedyskryminacyjnego, transparentnego, przewidywalnego i stabilnego środowiska handlowego i inwestycyjnego oraz do utrzymywania otwartych rynków”. Jak oceniła kanclerz Merkel, zapisy te wymagały „negocjacji do ostatniej minuty” szczytu i zasadniczo nie różnią się od oświadczenia z Buenos Aires.

Według komentarzy w Niemczech, szczyt G20 zdominowało spotkanie Donalda Trumpa z Xi Jinpingiem, ponieważ to od niego zależał dalszy przebieg konfliktu handlowego USA-Chiny, wpływającego na sytuację gospodarczą w świecie. Po rozmowach Trump odroczył decyzję o wprowadzeniu ceł na kolejne grupy towarów o wartości ponad 300 mld USD, importowanych do USA z Chin; pozwoli to kontynuować negocjacje. Ze strony Chin padła deklaracja o zwiększeniu importu amerykańskich produktów rolnych. Ponadto Trump ponownie dopuścił możliwość sprzedaży przez firmy amerykańskie produktów chińskiej firmie *Huawei*, pomimo wcześniejszego umieszczenia jej – ze względów bezpieczeństwa – na „czarnej liście”.

Wynik spotkania Trump-Xi został przez niemieckich komentatorów, ekonomistów i przedstawicieli firm oceniony jako pozytywny i dający nadzieję na zakończenie konfliktu. Jednocześnie podkreślano, że sytuacja nadal nie jest pewna i należy poczekać na przebieg dalszych negocjacji. Jak podkreślił Clemens Fuest, szef instytutu *ifo*: „Ponowne podjęcie rozmów handlowych pomiędzy Chinami a USA to zawieszenie broni, ale jeszcze nie pokój”. Jego zdaniem, ponieważ USA widzą w Chinach konkurenta dla swojej geopolitycznej hegemonii, będą dalej chciały hamować ich gospodarczy wzrost.

Kwestia *Huawei* jest istotna z punktu widzenia Niemiec, gdzie nadal trwa dyskusja nad ewentualnym ograniczeniem udziału firmy w rozbudowie sieci 5G, spowodowanym względami bezpieczeństwa. Stanowisko przyjęte przez władze RFN może być wyznacznikiem także dla innych państw UE. Blokada *Huawei* przez USA stawiała w niekorzystnej sytuacji niemieckie i europejskie firmy z nią współpracujące. Kwestia ta była przedmiotem rozmów ministra gospodarki RFN Petera Altmaiera podczas jego wizyty w Chinach (17.06.2019) i spotkania z dyrektorem *Huawei* – Renem Zhengfei.

W interesie Niemiec był powrót w Osace do tematu nadprodukcji stali. Postanowiono, że dalsze działania będą realizowane na poziomie ministrów i we współpracy z OECD. Byłaby to kontynuacja prac zainicjowanych przez Niemcy podczas szczytu G20 w Hamburgu (2017 r.).

Reforma WTO

Kolejnym tematem, na którym zależało stronie niemieckiej, była reforma WTO. Liderzy G20 zgodzili się co do potrzeby reformy, jednak zapis w końcowej deklaracji ma łagodny wydźwięk – podkreślono konieczność działań w odniesieniu do funkcjonowania systemu rozstrzygnięcia sporów w zgodzie z zasadami wynegocjowanymi przez członków WTO.

Odnosząc się do tego tematu, kanclerz Merkel podkreśliła, że pod koniec 2019 r. WTO może utracić zdolność działania w związku z blokowaniem przez USA nominacji nowych sędziów organu arbitrażowego (strona amerykańska zarzuca przekroczenie kompetencji przez

organ poprzez tworzenie nowego prawa międzynarodowego). Dlatego niezbędne są działania najbliższej konferencji ministerialnej organizacji WTO.

Cyfryzacja, sztuczna inteligencja i przepływ danych

Kwestie związane z cyfryzacją gospodarki zostały przez Japonię zaproponowane jako główne elementy jej przewodnictwa w G20 obok tradycyjnych tematów międzynarodowego handlu i finansów. Podczas szczytu w Osace podpisano porozumienie w sprawie handlu internetowego, które będzie realizowane także w ramach WTO. Kontynuowano też rozmowy na temat globalnych reguł opodatkowania przedsiębiorstw cyfrowych, zainicjowane przez ministrów finansów G20 podczas spotkania na początku czerwca br. w Fukoce. Nowe reguły dotyczą przede wszystkim wielkich internetowych koncernów (np. *Alphabet, Amazon, Apple, Facebook*). Częstą praktyką firm cyfrowych jest przesuwanie zysków do tzw. oaz podatkowych lub płacenie podatków w miejscu zarejestrowania siedziby danej firmy zamiast w państwach, w których sprzedaje ona internetowo usługi i produkty. W wyniku takich działań dochodzi do erozji podstawy opodatkowania w Europie. Dotychczasowe propozycje nowych reguł opodatkowania przedstawiane przez Francję i Niemcy spotykały się ze sprzeciwem strony amerykańskiej – jak argumentował minister finansów USA Steven Mnuchin, jest ważne, „żeby nasze działania nikogo nie dyskryminowały”, a cyfrowe i tradycyjne przedsiębiorstwa były opodatkowane sprawiedliwie i jednakowo. Wszystkie państwa G20 są jednak zgodne co do konieczności rozwiązania problemu; zadeklarowano osiągnięcie porozumienia w tej sprawie do końca 2019 r.

W kwestii sztucznej inteligencji liderzy G20 opowiedzieli się za „skoncentrowanym na człowieku” (ang. *human-centered*) podejściem do rozwijania tej technologii według zasad przejętych od OECD. Poruszono aspekt bezpieczeństwa w gospodarce cyfrowej, m.in. ochronę własności intelektualnej i regulacje transgranicznego przepływu danych i informacji. Kanclerz Merkel podkreśliła znaczenie rozporządzenia RODO w Europie i postulowała potrzebę stworzenia podobnych regulacji na poziomie G20, co ze względu na skalę globalną formatu będzie o wiele trudniejsze.

Polityka klimatyczna

Państwa UE uzgodniły przed szczytem G20 wspólne „czerwone linie” w odniesieniu do polityki klimatycznej – warunkiem minimum było powtórzenie zapisów oświadczenia z Buenos Aires i niedopuszczenie do rezygnacji z odniesień do porozumienia paryskiego. Warunki te zostały spełnione i we wspólnej deklaracji powtórzono zapisy z 2018 r. – fragment dotyczący polityki klimatycznej i zawierający odniesienia do porozumienia paryskiego ponownie przyjęto w formacie 19-1, czyli bez udziału USA.

Wypowiadając się na ten temat, kanclerz Merkel podkreślała, że dotychczasowe ustalenia w polityce klimatycznej są „nieodwracalne”, zaś w 2020 r. należy dokonać przeglądu osiągnięć oraz rozważyć wyznaczenie nowych zobowiązań. Potwierdza to inicjatywa osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r., dyskutowana w ramach UE. Niemcy są także największym donatorem środków na rzecz funduszu *Green Climate Fund*, wspierającego kraje rozwijające się na polu polityki klimatycznej.

Prawa kobiet

W Osace kontynuowano temat zainicjowany przez Niemcy podczas szczytu G20 w Hamburgu, dotyczący praw kobiet. Chodzi o zorganizowane przez Królową Niderlandów Maksymę i Iwanę Trump wydarzenie w ramach inicjatywy W20 (*Women20*), której celem jest wzmacnianie pozycji kobiet w zakresie wykształcenia i działalności zawodowej, szczególnie w krajach rozwijających się. Oceniając szczyt w Osace, kanclerz Merkel z uznaniem odniosła się do tej inicjatywy.

Porozumienie handlowe UE-Mercosur

Przy okazji szczytu G20 doszło do zawarcia porozumienia o wolnym handlu pomiędzy UE a Wspólnym Rynkiem Południa (ang. Mercosur: Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj). Negocjacje układu trwały aż 20 lat, a ich wynikiem jest utworzenie największej strefy wolnego handlu na świecie, obejmującej 780 mln ludzi.

Zawarcie porozumienia stanowiło jedno z założeń niemieckiej strategii wobec regionu Ameryki Łacińskiej i Karaibów „Vision 2030 – Eine Partnerschaft für die Zukunft”, przygotowanej przez frakcję *CDU/CSU* w Bundestagu (14.05.2019). Finalizacja umowy została pozytywnie przyjęta przez polityków i przedstawicieli gospodarki w RFN, zwłaszcza że znalazły się w niej bardzo ważne dla Niemiec fragmenty o znaczeniu porozumienia paryskiego, a także o ochronie lasów i ograniczeniu ich wycinki. Dla firm z UE otworzył się dzięki umowie rynek liczący 260 mln konsumentów, dotychczas o mocno ograniczonym dostępie ze względu na wysokie cła w sektorach: motoryzacji, maszyn, środków medycznych. Jak zaznaczył P. Altmaier, to właśnie w tych sektorach „niemieckie firmy powinny odnieść dużo korzyści”. Zawarcie układu to według niego „silny sygnał na rzecz uregulowanego handlu i przeciwko rosnącemu protekcjonizmowi”.

Dzięki porozumieniu UE-Mercosur znacznie obniżą się koszty wprowadzania na rynek UE produktów rolnych i spożywczych (np. wołowiny) z Ameryki Południowej. Fakt ten negatywnie ocenił Niemiecki Związek Rolników (*Deutscher Bauernverband, DBV*) – jego zdaniem porozumienie, ze względu na nierówne wymagania np. w zakresie ochrony środowiska, zagrozi wielu niemieckim rodzinnym zakładom oraz wolnej konkurencji. Prezydent *DBV* Joachim Rukwied podkreślił, że „nie wolno poświęcić rolnictwa na korzyść przemysłu motoryzacyjnego”, raczej należy chronić europejskie standardy rolnicze i spożywcze.

Porozumienie o wolnym handlu UE-Mercosur trzeba postrzegać jako odpowiedź UE na przejawy protekcjonizmu w globalnych stosunkach handlowych. Wcześniej UE sfinalizowała umowy o wolnym handlu z Kanadą i Japonią, zaś według danych Komisji Europejskiej w ostatnich 5 latach weszły w życie porozumienia z 15 innymi państwami. Problematiczne jest wejście w życie porozumienia z Wietnamem, gdyż ze względu na problemy z przestrzeganiem praw człowieka w tym państwie może ono spotkać się ze sprzeciwem Parlamentu Europejskiego.

Spotkania bilateralne kanclerz Merkel

Przed rozpoczęciem szczytu G20 kanclerz Merkel spotkała się z prezydentem Donaldem Trumpem. Omawiano sprawy bilateralne i konflikty międzynarodowe (m.in. sytuację w Libii,

regionie Sahelu, na wschodzie Ukrainy), oraz handlowe relacje UE-USA. Kanclerz Merkel podkreśliła, że niemiecka gospodarka dużo inwestuje w USA, a prezydent Trump pochwalił relacje gospodarcze i wysoki poziom obustronnego handlu; tym razem natomiast nie poruszono tematów kontrowersyjnych, takich jak polityka klimatyczna czy wydatki Niemiec na obronność. Uderzał przyjazny ton wypowiedzi Trumpa o niemieckiej kanclerz.

Kanclerz Merkel spotkała się także z prezydentem Egiptu Abd al-Fattah as-Sisim. Rozmowy dotyczyły relacji politycznych z Iranem i sytuacji w Libii i Sudanie. W sprawie Iranu kanclerz zdecydowanie opowiedziała się za poszukiwaniem politycznych rozwiązań.

Podczas spotkania Merkel z premierem Indii Narendrą Modim ustalono, że jeszcze w 2019 r. odbędą się niemiecko-indyjskie konsultacje międzyrządowe. Dodatkowo omawiano stosunki Indie-Pakistan i sytuację w Afganistanie.

Efektem spotkania Merkel z Władimirem Putinem i prezydentem Turcji Recepem T. Erdoğanem było postanowienie o wznowieniu tzw. Formatu stambulskiego, obejmującego Niemcy, Francję, Rosję i Turcję, który zajmie się konfliktem w Syrii i sytuacją ponad 3 mln syryjskich uchodźców w Turcji.

*

Nie ulega wątpliwości, że najważniejszym wydarzeniem szczytu w Osace było spotkanie Donald Trump - Xi Jinping. Dla liderów państw unijnych szczyt był okazją do prowadzenia zakulisowych negocjacji w sprawie nominacji na stanowiska przewodniczącego nowej Komisji Europejskiej, Rady Europejskiej oraz Europejskiego Banku Centralnego. Skoncentrowanie opinii publicznej na spotkaniach bilateralnych i na finalizacji umowy handlowej UE-Mercosur osłabiło wydzźwięk wspólnej deklaracji podpisanej przez liderów G20 po zakończeniu szczytu.

Brak przelomowego charakteru oświadczenia z Osaki nie był zaskoczeniem, zwłaszcza że wcześniej przewidywano problemy w negocjacjach dotyczących polityki klimatycznej. Japonia jako gospodarz szczytu dążyła jednak do kompromisu i wypracowania jakiegokolwiek porozumienia kończącego spotkanie. Ponadto Japonia – ze względu na znaczenie jej sojuszu z USA – nie chciała zapisów, które byłyby nie do przyjęcia dla strony amerykańskiej.

Ponownie okazało się więc niemożliwe osiągnięcie porozumienia wszystkich liderów G20 na polu polityki klimatycznej, co osłabia wiarygodność i autorytet tego formatu opartego na konsensusie. Doświadczenie ostatnich szczytów G20 pokazuje, że regułą staje się poszukiwanie najniższego wspólnego mianownika i możliwe „zmiękczenie” zapisów deklaracji końcowych w taki sposób, aby umożliwić wszystkim stronom ich akceptację. Ewentualny nacisk kolejnych, oprócz USA, państw na podobne „opcje rezygnacji” (ang. *opt-out*) z zapisów porozumienia po przyszłych szczytach może pogłębić erozję G20.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tomasz Morozowski – analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: niemiecka polityka zagraniczna, globalna rola Niemiec, Niemcy-Chiny-UE, Niemcy i partnerzy globalni – mocarstwa modelujące, cyfryzacja i innowacje w gospodarce niemieckiej.