



16+1 po deseti letech: čas na důkladné přehodnocení

Sinopsis

15. dubna 2022

Nenaplněná očekávání a neplánovaná rizika volají po revizi našeho členství v asymetrické iniciativě s geopolitickými implikacemi

Odras mezinárodní situace v jiném historickém období

Iniciativa Spolupráce Čína - střední a východní Evropa, známější jako 16+1 (od roku 2019 jako 17+1, po vystoupení Litvy v loňském roce opět 16+1) byla formálně založena ve Varšavě v roce 2012 pod patronací tehdejšího čínského premiéra Wen Ťia-paa. Ustavila se tedy těsně před nástupem nového stranického (2012) a státního (2013) vedení v čele se současným generálním tajemníkem ÚV KS Číny a předsedou (prezidentem) ČLR Si Ťin-pchingem. Jejími nynějšími členskými státy jsou vedle ČLR Albánie, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Černá hora, Česká republika, Estonsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Maďarsko, Makedonie, Polsko, Rumunsko, Slovenská republika, Slovinsko a Srbsko. V roce 2019 se stalo součástí iniciativy Řecko, a v roce 2021 ji naopak opustila Litva.

Nástup nového vedení v Číně představoval výrazný přelom v domácí i zahraniční politice ČLR, včetně jejího mezinárodního postavení, byť se tyto změny začaly projevovat teprve postupně. Současná ČLR pod vedením Si Ťin-pchinga zaujímá v porovnání s předchozí garniturou otevřeněji konfrontační postoje. Ty vedou zákonitě k rostoucímu napětí a latentním konfliktům s demokratickými státy a organizacemi, jako jsou USA, EU, NATO, Austrálie, Japonsko, ale např. i Indie.

Iniciativa 16+1 byla založena v odlišné mezinárodně politické atmosféře, kdy mohla podobná forma spolupráce s ČLR vypadat ještě vcelku neškodně. Z dnešního pohledu se jeví jako podstatně problematičtější.



Po nástupu Si Ťin-pchinga a vyhlášení jeho iniciativy Nové hedvábné stezky (dnes Pás a stezka, BRI) na konci roku 2013 se 16+1 stalo součástí („koridorem“) této hlavní geopolitické platformy čínského vedení. Členské státy 16+1 se tak víceméně pasivně zapojily, ať už vědomě či nikoliv, do revizionistických snah KS Číny o změnu stávajícího systému mezinárodních vztahů.

Po nástupu do čela KS Číny generální tajemník Si Ťin-pching v rámci své „Nové éry“ proměnil čínskou domácí i zahraniční politiku. Pod jeho vedením, které časově víceméně koinciduje s existencí iniciativy „16+1“, **přistoupila ČLR k masivnímu potlačování nezávislých názorů a základních práv celých skupin obyvatel a zahájila asertivní, mnohdy až agresivní zahraniční politiku. Loni Peking škrtnutím pera zrušil občanské svobody v Hongkongu a vysloužil si v řadě zemí obvinění z genocidy za své brutální represe v další nominálně autonomní oblasti Sin-t'iang. Členství v Pekingu ovládané skupině „16+1“ tak dnes vypadá úplně jinak než v roce 2012.**

Resuscitace někdejšího „východního bloku“

Zapojení států 16+1 do čínských geopolitických iniciativ v současné vyostřující se geopolitické situaci nevyhnutelně podkopává spojenecké svazky zemí střední a východní Evropy (CEE) s tradičními euro-atlantickými spojenci, které od roku 1989 zaručují bezpečnost, stabilitu a prosperitu celého regionu. Význam těchto záruk je zvláště patrný v současné mezinárodní situaci po ruské agresi na Ukrajině, v bezprostředním sousedství České republiky. Zde je třeba připomenout „spojenectví bez hranic a zapovězených oblastí“, deklarované v Pekingu nejvyššími představiteli ČLR a RF tři týdny před ruským vpádem na Ukrajinu.

Uskupení 16+1 de facto rekonstituuje v Evropě někdejší „východní blok“, tentokrát pod čínským, nikoliv sovětským vedením. Tento „virtuální“ staronový blok je pochopitelně bez uplatnění přímých silových prostředků ze strany ČLR mnohem volnější, kopíruje však do značné míry někdejší jednostranný vztah východoevropských



satelitů k moskevskému „centru“. Čínská strana v souvislosti s někdejším východním blokem klade důraz na společnou minulost těchto zemí, tedy politické zřízení postavené na vedoucí úloze komunistické strany.

Jednostranný vztah centrum - periferie dokládá i organizační propojení iniciativy se sekretariátem čínského ministerstva zahraničí, který za pomoci podpůrného aparátu a v součinnosti s dalšími orgány čínské státostrany vypracovává podklady a projekty pro celé uskupení. Na straně členských států v CEE působí v rámci iniciativy 16+1 pouze jednotliví „národní koordinátoři“, zpravidla náměstci ministra zahraničí. Ti se ocitají bez odborné a administrativní podpory v úloze trpných příjemců podnětů z Pekingu.

Asymetrická platforma pro 16 bilaterálních vztahů

„Národními koordinátory“ v CEE jsou z povahy věci státní úředníci se zjevným pozitivním postojem k iniciativě, zato zpravidla bez hlubší znalosti problematiky současné Číny. Při celkovém nastavení a organizační struktuře iniciativy je krajně nerealistické očekávat, že by se uskupení samotné mohlo stát platformou pro koordinaci postupu států CEE vůči ČLR. Taková koordinace je žádoucí, ale logicky by musela proběhnout vně jednostranně koncipovaného uskupení samotného.

Iniciativa 16+1 je důsledně strukturovaná nikoliv jako horizontální, multilaterální regionální organizace, ale jako vertikální, asymetrická platforma pro 16 bilaterálních vztahů ČLR s jednotlivými členskými státy. Agendu nastoluje ČLR, z jejíž iniciativy se také konají jednání celé platformy.

Na nižších úrovních je „vzájemná spolupráce“ v rámci iniciativy podobně nevyvážená. Příkladem může být „Čínsko-české centrum pro spolupráci v rámci iniciativy Pásmo a stezka“ zřízené v roce 2017 na MPO ČR. Na čínské straně je garantem centra ekonomické „superministerstvo“, Komise pro rozvoj a reformy (NDRC, bývalá Plánovací komise). **Na**



české straně byla agenda centra delegována na Smíšenou česko-čínskou komoru, lobbistickou skupinu, jejíž vedení částečně splývá s čínskou státní agenturou CITIC. ČLR je tak v tomto zjevně asymetrickém „koordinačním“ orgánu zastoupena na obou stranách.

Ekonomická diplomacie za účelem navazování politických kontaktů

Oproti někdejšímu východnímu bloku pod vedením SSSR byla iniciativa 16+1 ustavena bez použití síly. Motivací pro vstup zemí CEE byl příslib ekonomických výhod z užšího spojení s ČLR. Tyto sliby vyzněly vesměs naprázdno, zejména v členských zemích EU. Trochu jiný průběh měla čínská „ekonomická diplomacie“ v nečlenských zemích EU na západním Balkáně (viz níže). Specifický případ představuje „17. člen“, post-krizové Řecko.

Do přísně regulovaného prostředí EU je čínský model direktivního rozvoje infrastruktury v podstatě nepřenosný. Členské země EU mají navíc přístup k levnějšímu způsobu financování v podobě grantů z evropských strukturálních a kohezních fondů, na rozdíl od čínských půjček ze státních bank. I proto se v nich dodnes nerealizoval žádný velký infrastrukturní projekt pod hlavičkou BRI či 16+1, s výjimkou silně kontroverzní železnice Bělehrad – Budapešť.

Řada čínských infrastrukturních projektů v různé fázi realizace se nachází mimo EU, na Balkáně, avšak i zde provází jejich průběh nejrůznější kontroverze a obvinění z korupce. Typickým příkladem může být dálnice z Kičeva do Ochridu v Severní Makedonii realizovaná čínskou státní firmou Sinohydro. V roce 2015 unikly nahrávky telefonických rozhovorů, na nichž měli představitelé čínské společnosti dojednat milionové úplatky pro nejvyšší makedonské představitele. Z dostupných analýz vyplývá podobný korupční model, jaký byl odhalen v Malajsii po pádu vlády premiéra Najiba Razaka v roce 2018 – nadhodnocené zakázky pro obří infrastrukturní projekty financované úvěrem od čínských státních bank a realizované čínskými státními firmami na základě neveřejných kontraktů, kde se „zúčastněné strany“ podělí o zisk z nadsazené ceny.



Jednotná fronta a „přátelské kontakty“

Česká republika zaznamenala zvláště tristní zkušenost s čínskou „ekonomickou diplomacií“, jejíž „vlajkovou lod“ a hlavního hybatele bilaterálních vztahů představovala v letech 2015–18 dnes nechvalně proslulá společnost CEFC. V roce 2018 byl jeden z vrcholných představitelů konglomerátu, bývalý hongkongský politik Patrick Ho, usvědčen před americkým soudem z rozsáhlé politické korupce ve prospěch společnosti a iniciativy BRI v Africe a v OSN. Předseda CEFC Jie Tien-ming byl v témže roce „zmizen“ v Číně samotné, zjevně na základě tajného vyšetřování stranickými disciplinárními orgány. Obří společnost s údajně miliardovými aktivy byla odhalena jako finanční podvod. Její česká aktiva i rozsáhlé dluhy musela převzít a konsolidovat čínská státní agentura CITIC.

V porovnání s mizivými ekonomickými výsledky iniciativy, zvláště v členských zemích EU, nápadně kontrastuje intenzivní politický a „družební“ networking na nejrůznějších úrovních, od celostátní po místní. Navazování „přátelských kontaktů“ pod hlavičkou 16+1, respektive BRI, poskytuje skvělou příležitost aparátu čínské jednotné fronty, jednoho z hlavních nástrojů KS Číny, pro vlivovou činnost v zahraničí. V České republice, kde se čínský vliv projevuje od roku 2013, původně z iniciativy nejvyšší politické reprezentace, se do „přátelských kontaktů“ na bázi jednotné fronty výrazně zapojuje také Oddělení mezinárodních vztahů ÚV KS Číny (ILD). Hlavním cílem této vlivové činnosti je získávání elit (elite capture) na různých úrovních pro cíle KS Číny v České republice i v mezinárodním prostředí.



Závěr a doporučení

Hlavní racionále iniciativy 16+1, ekonomická diplomacie a příslib mohutných **investic a vzájemně výhodného obchodu, se ani po téměř deseti letech nerealizují**. Obchod s ČLR zaznamenal jistý nárůst, avšak **místo slibovaných příležitostí pro české firmy a snížení setrvale negativní obchodní bilance schodek v neprospěch ČR naopak dále vzrostl**. Čínská iniciativa současně přináší v době rychle se měnících geopolitických vztahů značná bezpečnostní rizika, především ohrožení smluvních svazků, které po roce 1989 zajišťovaly bezpečnost, stabilitu a prosperitu celého regionu. **Iniciativa také poskytuje prostor a příležitost pro vlivovou práci KS Číny, především v podobě působení různých složek čínské jednotné fronty a dalších orgánů externího vlivu KS Číny. Nenaplněná očekávání a neplánovaná rizika volají po razantním přehodnocení celé iniciativy.**

Zúčastněným stranám proto doporučujeme následující kroky:

- a) Členské země by měly důkladně přehodnotit ekonomický, politický a bezpečnostní dopad iniciativy 16+1 na základě analýzy očekávání a skutečných výsledků.
- b) Toto přehodnocení by mělo vzít v potaz rychle se měnící mezinárodní a geopolitickou situaci.
- c) ČR a členské země by měly neprodleně revidovat mechanismy zřízené v rámci iniciativy 16+1, jako je „Čínsko-české centrum“ při MPO, a zaručit, že v nich nedochází ke konfliktům zájmů, jako je účast aktérů zastupujících čínské entity při rozhodování na české straně. Poslanci a senátoři by měli využít legislativu, interpelace a další institucionální nástroje ke ztransparentnění vztahů s ČLR, a především k přezkumu české účasti na summitech 16+1 a BRI, včetně obsahu všech podepsaných dohod a dokumentů.
- d) Členské země nespokojené s dosavadním průběhem iniciativy by měly navzájem koordinovat případné kolektivní vystoupení, respektive pozastavení členství, aby se minimalizovala možnost odvety ze strany



ČLR proti jednotlivým státům. Koordinace by měla probíhat vně vertikálních mechanismů iniciativy samotné, které takovou horizontální spolupráci apriori vylučují.

e) Politické strany by měly obeznámit své místní stranické organizace, zvolené představitele a další členy s informacemi o vlivových orgánech KS Číny a operacích, jež by na ně mohly cílit. Stejně tak by strany měly své členy a spolupracovníky upozornit, že při jednáních s čínskými partnery je potřeba systematicky odmítat ideologicky a mocensky zaměřené geopolitické narativy a ustálené výrazy s nezřetelným významem (“společenství sdíleného osudu”, apod.) konstruované propagandistickým aparátem KS Číny.

f) Demokratické politické strany by se měly vyhnout kontaktům s vlivovými orgány KS Číny. Především by neměly politické strany, které nevyznávají ideály leninského autoritářství, vysílat své zástupce na „dialogy“ pořádané Oddělením pro mezinárodní styky nebo navazovat jiné formy partnerství s KS Číny, jež jsou v rozporu s demokratickými principy a normami. Diplomatické, obchodní, kulturní a další výměny by měly probíhat prostřednictvím k tomu určených legitimních institucí, a nikoliv po stranické linii.



Další informace k tématu:

"17 + 1". Dostupné online na <https://sinopsis.cz/sinopsis/16-1/>

Martin Hála: Forging a New “Eastern Bloc”. Journal of Democracy, duben 2018. Dostupné online na <https://muse.jhu.edu/article/690077>

Martin Hála a Jichang Lulu: Lost in translation: ‘Economic diplomacy’ with Chinese characteristics. Sinopsis, březen 2019. Dostupné online na <https://sinopsis.cz/en/lost-in-translation-economic-diplomacy-with-chinese-characteristics/>

Martin Hála: United Front Work by Other Means: China’s “Economic Diplomacy” in Central and Eastern Europe. China Brief 19-9, květen 2019. Dostupné online na <https://jamestown.org/program/united-front-work-by-other-means-chinas-economic-diplomacy-in-central-and-eastern-europe/>

Nadège Rolland: Mapping the footprint of Belt and Road influence operations. Sinopsis, srpen 2019. Dostupné online na <https://sinopsis.cz/en/rolland-bri-influence-operations/>

Olga Lomová, Jichang Lulu, Martin Hála: Bilateral dialogue with the PRC at both ends: Czech-Chinese “friendship” extends to social credit. Sinopsis, červenec 2019. Dostupné online na <https://sinopsis.cz/en/friendship-and-social-credit/>