



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

## POLICY PAPER

NR 8 (194), MAJ 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

# Perspektywy umów handlowych i inwestycyjnych między UE a Indiami po zakończeniu negocjacji CAI

Patryk Kugiel

Zakończenie negocjacji kompleksowej umowy inwestycyjnej (CAI) między Unią Europejską a Chinami w grudniu 2020 r. wywołało ożywioną debatę w Europie i poza nią. Jednym z państw, w których UE spotkała się z najsurowszą krytyką, były Indie. Chociaż większość indyjskich analityków potępia porozumienie ze względu na jego znaczenie polityczne, ma ono również dla tego państwa kilka negatywnych konsekwencji ekonomicznych. Nawet jeśli ratyfikacja CAI wydaje się niepewna, umowa jest ważna dla negocjacji handlowych i inwestycyjnych między UE a Indiami. Wzmacnia pozycję negocjacyjną UE, może skłonić Indie do dalszych ustępstw, a tym samym otworzyć drogę do postępu w rozmowach o umowie inwestycyjnej UE–Indie.

# PISM POLICY PAPER

## Stan negocjacji handlowych i inwestycyjnych między UE a Indiami

Negocjacje w sprawie kompleksowej umowy handlowej i inwestycyjnej między UE a Indiami (BTIA) rozpoczęły się w 2007 r., ale w 2013 r. utknęły w martwym punkcie z powodu kilku ważnych kwestii spornych i [różnych ambicji](#), m.in. w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju. Jednak od 2017 r., wraz z poprawą atmosfery i przywróceniem dynamiki w stosunkach dwustronnych, nastąpiło ożywienie zainteresowania ponownym otwarciem negocjacji. Zmianę najlepiej ilustruje przebieg [szczytu UE–Indie](#) z 15 lipca 2020 r. Chociaż strony nie wznowiły wtedy negocjacji BTIA, zaproponowały ustanowienie regularnego dialogu wysokiego szczebla na poziomie ministerialnym „w celu dostarczenia wskazówek dotyczących dwustronnych [stosunków handlowych i inwestycyjnych](#)”.

Jesienią 2020 r. zarówno indyjscy, jak i unijni urzędnicy zaczęli wskazywać na najbardziej prawdopodobną możliwość zawarcia dwóch odrębnych umów, z których pierwsza mogłaby dotyczyć handlu, a druga – inwestycji. [Pierwszy dialog wysokiego szczebla dotyczący handlu](#) odbył się 5 lutego br., a obie strony „[potwierdziły zainteresowanie wznowieniem negocjacji](#)” w sprawie umów handlowych i inwestycyjnych. Indyjskie media podały, że [pewna ograniczona umowa handlowa](#) zostanie prawdopodobnie zawarta podczas zbliżającego się spotkania przywódców Indie–UE zaplanowanego na 8 maja. Jest to jednak wątpliwe, ponieważ urzędnicy Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych poinformowali w marcu, że UE wciąż szuka kompleksowego i ambitnego porozumienia. Wydaje się zatem, że łatwiejszym zadaniem będzie zawarcie samodzielnej umowy inwestycyjnej, chociaż nadal wiele istotnych kwestii pozostaje nierozwiązanych. Dlatego też, aby ocenić, które rozwiązanie jest najbardziej możliwe, należy bliżej przyjrzeć się stanowisku Indii w sprawie porozumienia między UE a Chinami.

## Reakcje w Indiach na CAI

W ostatnich latach Indie z rosnącą uwagą śledziły stosunki między UE a Chinami. Zaostrzenie stanowiska UE wobec Chin od 2019 r., kiedy Komisja Europejska nazwała je „rywalem systemowym”, szczególnie widoczne podczas pandemii COVID-19, było [pozytywnie odbierane w Indiach](#). Nagłe zakończenie negocjacji CAI okazało się nieprzyjemnym zaskoczeniem. Reakcje Indii należy oceniać w kontekście poważnego pogorszenia ich relacji z Chinami. Według ministra spraw zagranicznych Indii po [kryzysie granicznym w Ladakhu](#) w czerwcu 2020 r. stosunki między tymi państwami znalazły się w „[najpoważniejszym kryzysie](#) po 1962 r.”, kiedy stoczyły one wojnę.

Negatywne reakcje w Indiach na zawarcie CAI należy oceniać w kontekście poważnego pogorszenia ich relacji z Chinami w 2020 r.

CAI nie był publicznie komentowany przez indyjskich urzędników. Przyciągnął jednak uwagę i wywołał krytykę w lokalnych ośrodkach analitycznych. Można wskazać trzy główne argumenty wysuwane przez indyjskich komentatorów.

Po pierwsze, postrzegano UE jako wycofującą się z dotychczasowego twardego stanowiska wobec Chin. Odebrano to jako pokaz „naiwności KE” zapewniający „[jednoznaczne zwycięstwo polityczne Pekinowi](#)”. CAI była krytykowana jako „dwustronne porozumienie z autorytarną władzą, która wydaje się mieć zupełnie inne rozumienie multilateralizmu”. Umowa ma sygnalizować Chinom, że UE „nie tylko przymyka oczy, ale wręcz wynagradza im coraz bardziej [agresywne zachowanie](#)”.

Drugi argument dotyczył tego, że kończąc negocjacje, UE podważyła swoje normatywne stanowisko w stosunkach międzynarodowych. Indyjscy obserwatorzy postrzegali CAI jako „[wyprzedanie podstawowych wartości Europy](#)” i działanie, które „ślizga się po naruszeniach praw człowieka przez Komunistyczną Partię Chin (KPCh) w Chinach” i „wyznacza przejście Unii od [wartości do wyceny oraz od ideałów do handlu](#)”.

## PISM POLICY PAPER

Po trzecie, indyjscy komentatorzy wydawali się zaniepokojeni stanem relacji UE–USA i poważnym ograniczeniem szerszej koalicji zachodnich państw demokratycznych, które mogłyby wspólnie przeciwstawić się Chinom. Podczas gdy administracja Bidena zasygnalizowała chęć odejścia od jednostronnego podejścia Trumpa wobec Chin, „Bruksela wybrała własną formę unilateralizmu” i działając w tym „godnym pożałowania momencie”, złamała „[wspólny front z innymi demokracjami](#)”, czym zapewniła Chinom dyplomatyczne zwycięstwo.

Rzeczywistym, ale rzadziej przytaczanym powodem krytyki CAI w Indiach był fakt, że umowa ta osłabia pozycję Indii w negocjacjach handlowych i inwestycyjnych z UE.

O ile reakcje Indii na CAI są w pełni zrozumiałe w kontekście napiętych stosunków tego państwa z Chinami, w większości komentarzy nie uwzględniano negatywnego wpływu umowy na indyjskie interesy gospodarcze. W tym względzie rzadziej przytaczanym powodem krytyki był fakt, że CAI osłabia pozycję Indii w negocjacjach handlowych i inwestycyjnych z UE.

### CAI w kontekście indyjskiej polityki handlowej i inwestycyjnej

Chociaż wielu [ekspertów w Europie](#) kwestionuje rzeczywiste [korzyści ekonomiczne płynące z CAI](#), należy zauważyć, że UE otrzymała jednak od Chin pewne zobowiązania, które tradycyjnie trudno jest uzyskać od Indii. W ten sposób CAI może mieć istotne reperkusje dla stosunków gospodarczych UE–Indie w kilku wymiarach.

- **Zrównoważony rozwój.** Podczas wydarzenia zorganizowanego przez PISM główna negocjatorka UE Maria Martin-Prat powiedziała, że [rozdział dotyczący zrównoważonego rozwoju był podczas negocjacji najtrudniejszy](#). Zobowiązania Chin są raczej ogólne i niejasne, ale Indie tradycyjnie wahały się przed włączeniem jakichkolwiek kwestii niezwiązanych z handlem do umów gospodarczych. Efektem takiego podejścia były spory na temat klauzul dotyczących zrównoważonego rozwoju, w tym praw pracowniczych lub klimatu, które stały się jedną z głównych przyczyn impasu w negocjacjach w sprawie BTIA. Chiny, przyjmując nawet luźne zobowiązania dotyczące rozpoczęcia ratyfikacji konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) lub kwestii zmian klimatycznych, znacznie utrudniają Indiom utrzymanie ich dotychczasowego stanowiska w negocjacjach z UE.

- **Dostęp do rynku.** Uważa się, że CAI wprowadza niewielką poprawę w dostępie do chińskiego rynku, co dotyczy takich sektorów jak usługi finansowe i zdrowotne oraz samochody elektryczne. Indie z kolei pod wieloma względami oferują bardziej otwarty rynek dla europejskich inwestycji bezpośrednich (BIZ). Pod rządami premiera Narendry Modiego nastąpił znaczący postęp w liberalizacji polityki dotyczącej BIZ i poszerzenie listy sektorów pozwalających na stuprocentową własność zagraniczną w ramach automatycznej ścieżki (bez zgody rządu). Dotyczy to takich działów gospodarki jak produkcja, kolejnictwo czy opieka zdrowotna. Nadal jednak istnieją obszary, w których BIZ są zabronione (np. nieruchomości, hazard, handel elektroniczny) lub gdzie wymagana jest wcześniejsza zgoda rządu (np. przemysł obronny). Istnieje również [kilka sektorów, w których zachowane są pewne limity w zakresie BIZ](#) (tj. do 48% w sektorze emerytalnym w ścieżce automatycznej lub w usługach telekomunikacyjnych, gdy wymagana jest zgoda rządu na udziały powyżej 49%). Ponadto Indie, podobnie jak Chiny, ograniczają dostęp zagranicznych firm do zamówień publicznych, oczekują od inwestorów współpracy w ramach wspólnych przedsięwzięć z lokalnymi partnerami i wdrażają wymogi transferu technologii w zakresie BIZ w określonych sektorach (np. w obronności). Ponadto rozpoczęta w maju 2020 r. kampania „Samowystarczalne Indie”, mająca na celu zwiększenie niezależności gospodarczej i podobna do chińskiej „strategii podwójnego obiegu”, wzbudziła obawy związane z nowym protekcjonizmem. [Zagraniczni dyplomaci narzekali](#), że „coraz większe ograniczenia w dostępie do rynku [...] i nowe ograniczenia w swobodnym przepływie danych” mogą stać się barierą dla dalszych inwestycji. Dlatego CAI może wywierać dodatkową presję na rząd Indii, aby kontynuował poprawę dostępu do rynku dla firm zagranicznych. Warto zauważyć, że dopiero w lutym 2021 r., a więc po zakończeniu rozmów na temat CAI, rząd Indii

# PISM POLICY PAPER

podniósł limit zagranicznych inwestycji w ubezpieczenia (do 74% z 49%), sygnalizując dążenie, by Indie stały się atrakcyjniejsze od Chin.

- **Mechanizm rozstrzygania sporów.** CAI nie zawiera przepisów dotyczących ochrony inwestycji i oferuje jedynie niespójny mechanizm rozstrzygania sporów między państwami. Jednak Indie nie były gotowe do zaoferowania nawet tego rodzaju ochrony firmom z UE. Od czasu wprowadzenia nowego Modelowego Dwustronnego Traktatu Inwestycyjnego (BIT) w 2016 r., na którym mają się wzorować nowe umowy, anulowano około 80 istniejących BIT-ów (w tym ze wszystkimi państwami członkowskimi UE). Model BIT jest uważany za [protekcjonistyczny](#), „niejasny, wadliwy” i oferujący „[niewielką pomoc inwestorom indyjskim lub zagranicznym](#)”. Zobowiązuje np. zagraniczną firmę do wyczerpania krajowych mechanizmów rozstrzygania sporów przez okres pięciu lat, zanim będzie mogła wszcząć międzynarodową procedurę arbitrażu inwestycyjnego. Dotychczas tylko cztery kraje zgodziły się podpisać BIT z Indiami na podstawie modelu z 2016 r. (Białoruś, Kirgistan, Tajwan i Brazylia). Ponieważ CAI oferuje przynajmniej minimalną ochronę, osłabia to możliwość podpisania przez UE umowy z Indiami, która opierałaby się na modelu BIT.

Chociaż CAI nie zawiera przepisów dotyczących ochrony inwestycji i oferuje jedynie niespójny mechanizm rozstrzygania sporów między państwami, Indie nie gwarantowały nawet takiej ochrony nowych inwestycji z UE.

- **„Odłączanie” (decoupling) UE od Chin.** Dla wielu obserwatorów CAI była sygnałem, że UE rezygnuje z polityki gospodarczego zerwania z Chinami. Jest to zła wiadomość dla Indii, które miały nadzieję, że przyciągną więcej wycofywanych z Chin unijnych BIZ. Indie rozpoczęły nawet samodzielne odłączanie, rezygnując z [Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego \(RCEP\)](#) w listopadzie 2019 r., wprowadzając zakaz inwestycji z Chin w kwietniu 2020 r. i odrzucając w zeszłym roku możliwość użycia chińskich aplikacji mobilnych. Istnieje więc obawa, że CAI może jeszcze bardziej pogłębić nierównowagę stosunków handlowych i inwestycyjnych UE z tymi dwoma państwami. Handel UE z Chinami jest już siedmiokrotnie większy niż z Indiami (odpowiednio 560 mld euro i 77 mld euro [w 2019 r.](#)). Bardziej niepokojące jest, że o ile handel towarami UE–Indie zmniejszył się w 2020 r. (eksport z UE o 2,7%, import o 8,8%), [to z Chinami wzrósł](#) (eksport UE o 2,2%, import o 5,6%), czyniąc ChRL największym partnerem UE. Wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych z UE w Indiach (68 mld euro w 2018 r.) jest z kolei mniejsza o połowę niż w Chinach (175 mld euro). CAI może jeszcze bardziej podważyć plany Modiego dotyczące przekształcenia Indii w główne centrum produkcyjne. Koncepcja ta była promowana od 2014 r. w ramach kampanii „Make in India”, od 2020 r. znanej jako Atmanirbhar Bharat Abhiyan (Samowystarczalne Indie).

- **Polityka gospodarcza Indii.** CAI jest kolejnym przykładem paktu gospodarczego obejmującego kilka krajów i podpisanego w ostatnich latach (innymi są m.in. RCEP i [CPTPP](#)). Zawieranie takich umów jest jednak sprzeczne z tradycyjnym stanowiskiem rządu Modiego w sprawie wielostronnej współpracy gospodarczej. Istnieją zatem obawy, że „[Indie będą jedynym krajem, który zostanie wykluczony ze wszystkich takich handlowych i gospodarczych bloków lub ugrupowań](#)”. Pod tym względem CAI mógł być ostatnim argumentem zmuszającym rząd do ponownego przemyślenia własnego stanowiska w tej dziedzinie. Pokazuje bowiem, że pozostawanie poza wielostronnymi porozumieniami oznacza oddalenie od miejsca, gdzie zawierane są interesy.

## Wnioski i rekomendacje

Finalizacja negocjacji w sprawie CAI zaszkodziła stosunkom politycznym między UE a Indiami i podważyła zaufanie Indii do UE jako partnera o podobnych poglądach na temat Chin. Więzy polityczne pozostaną jednak silne, ponieważ [po wymianie sankcji między UE a Chinami w marcu](#) ratyfikacja CAI wydaje się mniej prawdopodobna, a zarówno w Europie, jak i w Indiach istnieje silna wola powrotu do wcześniejszej intensywności współpracy. Jednocześnie, chociaż wpływ CAI na

## PISM POLICY PAPER

relacje gospodarcze UE–Indie wydaje się na pierwszy rzut oka negatywny, może jednak przynieść więcej korzyści w dłuższej perspektywie. Reakcje Indii pozwalają spojrzeć na porozumienie z innej perspektywy i prowadzić ciekawe obserwacje dotyczące UE, Indii i perspektyw negocjacji między nimi.

Po pierwsze, wbrew dominującemu w Europie pogładowi, reakcje Indii sugerują, że osiągnięcia Unii w kontekście zawarcia CAI nie są bez znaczenia. Umowa ta wzmocniła pozycję UE i dała jej pewną przewagę w negocjowaniu kolejnych umów z innymi głównymi państwami rozwijającymi się – takimi jak Indie. Chiny zadeklarowały ustępstwa, na które w przeszłości nie zdecydowała się żadna inna duża i wschodząca gospodarka. Wydaje się zatem, że CAI wyznacza minimalny poziom oczekiwań, które muszą być spełnione przez innych partnerów UE. Unia powinna to wykorzystać jako dźwignię i w negocjacjach z Indiami mocniej naciskać na kwestie klauzul zrównoważonego rozwoju lub zwiększenia dostępu do rynku.

Wbrew dominującemu w Europie pogładowi, reakcje Indii sugerują, że osiągnięcia Unii w kontekście zawarcia CAI nie są bez znaczenia.

Po drugie, CAI należy odczytywać jako zachętę dla Indii do ponownego przemyślenia własnej polityki handlowej i inwestycyjnej w ogóle, a zwłaszcza – negocjacji z UE. W świecie, w którym ekonomia często dominuje nad polityką, przywódcy Indii muszą poszukać sposobów na rozwianie rosnących obaw związanych z protekcjonizmem. Jak stwierdził [jeden z indyjskich publicystów](#), „zamiast znajdować błędy w zachowaniu Europejczyków, Indie powinny uczynić własną gospodarkę atrakcyjną dla partnerów z zewnątrz, w tym Europejczyków”. Będzie to wymagać również powzięcia poważnego zamiaru podpisania umowy o wolnym handlu, zmiany stanowiska w sprawie modelu BIT i klauzul zrównoważonego rozwoju.

Po trzecie, CAI powinna przekonać zarówno przywódców europejskich, jak i indyjskich do jeszcze bardziej energicznej pracy na rzecz zawarcia umów handlowych i inwestycyjnych między UE a Indiami. Europejskie przedsiębiorstwa chcą zdywersyfikować swoje łańcuchy dostaw i inwestować na nowych, obiecujących rynkach. Indie byłyby preferowanym miejscem docelowym jako demokracja kierująca się podobnymi do europejskich wartościami i jedyne państwo, którego rynek i zdolności produkcyjne są porównywalne do chińskich. Nic dziwnego, że tuż po zakończeniu rozmów na temat CAI kanclerz Niemiec Angela Merkel skontaktowała się z Modim, [aby wyjaśnić mu charakter umowy z Chinami i naciskać na BTIA](#).

Aby przyciągnąć europejskie inwestycje, Indie musiałyby jednak stworzyć bardziej przyjazne warunki i zaoferować pewne ustępstwa, tak jak zrobiły to Chiny. Z jednej strony UE może wykorzystać CAI, aby uzyskać od Indii dalej idące zobowiązania. Z drugiej strony Indie mogą powołać się na precedens CAI i zaproponować w umowie z UE podobnie niejasne i niezbyt ambitne gwarancje. Wydaje się więc, że w zasięgu europejskich negocjatorów jest co najmniej oddzielna umowa inwestycyjna między UE a Indiami.

Wydaje się, że prawdopodobna jest co najmniej oddzielna umowa inwestycyjna między UE a Indiami, która mogłaby pomóc w przyspieszeniu negocjacji kompleksowej umowy gospodarczej.

Zawarcie w pierwszej kolejności umowy inwestycyjnej mogłoby z kolei pomóc w nadaniu impetu wznowieniu negocjacji w sprawie kompleksowej umowy gospodarczej. Przyspieszenie kontaktów gospodarczych, w tym przeprowadzenie dialogu na wysokim szczeblu w lutym br., a także wznowienie dialogu na temat praw człowieka między UE a Indiami w kwietniu br., mogą sugerować, że przełom w rozmowach między UE a Indiami jest bardziej prawdopodobny.

Dla Polski, która popiera ambitne porozumienie handlowe i inwestycyjne między UE a Indiami, nieodległe wznowienie rozmów jest perspektywą korzystną. Polska mogłaby więc wesprzeć prace nad szybkim zakończeniem negocjacji umowy inwestycyjnej, a także nad umową o wolnym handlu, która zapewniłaby większy dostęp do rynku i wzmocniła ochronę polskich przedsiębiorstw w Indiach.