



Demokratyczny Diament Bezpieczeństwa - budowa nowego ładu pacyficznego

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Rozdział 1

Demokratyczny Diament Bezpieczeństwa – kontekst prawnomiędzynarodowy

Jerzy Menkes

1.1. Wprowadzenie

Prawniczemu badaniu poddaliśmy współpracę w sferze bezpieczeństwa między Australią, Indiami, Japonią i USA oraz współpracę tych państw z europejskimi aliantami w układach wielostronnych i dwustronnych, a także jej instytucjonalizację. O wyborze przedmiotu badania zadecydowało znaczenie tych państw w stosunkach międzynarodowych oraz wpływ instytucjonalizacji ich współpracy – jako efektu synergii – na relacje pomiędzy potęgami, tzn. wskazaną grupą państw a resztą świata oraz Zachodem¹ a resztą świata. Przeanalizowaliśmy przyczyny, przebieg i stan obecny instytucjonalizacji współpracy oraz instytucjonalno-funkcjonalne powiązania z instytucjami Zachodu.

Punktem wyjścia badania było stwierdzenie, że ma miejsce stopniowa instytucjonalizacja systemowej i systematycznej współpracy. Współpracy osadzonej na fundamencie wspólnoty wartości, której uczestnicy wyznaczyli cel oraz funkcje. Instytucjonalizacja podlega zasadom i normom (przede wszystkim politycznym, lecz także prawnym), a jej realizacja następuje za pośrednictwem ciał o różnym statusie (są to ciała międzyrządowe jak i wspólne) z wykorzystaniem zarówno umów, jak i *acquis* (regulacje wtórne przyjęte – poprzez zaakceptowanie albo uchwalenie – przez organy lub instytucje).

Strony nie powołały instytucji współpracy (uprawniona jest prognoza, że uczynią to w nieodległej przyszłości), mającej za podstawę konstytuującą ją traktat (albo uporządkowany zbiór traktatów) regulowany prawem międzynarodowym.

¹ Termin ten określa grupę państw, które wytworzyły cywilizację połączoną ideami i instytucjami. Patrz również Ferguson [2012].

Ten brak podstawy prawnomiędzynarodowej i prawnomiędzynarodowych ram współpracy utrudnia analizę prawną i determinuje metody tej analizy. Ogólną współpracę pomiędzy stronami zbadaliśmy w formule *policy-oriented jurisprudence*, posługując się metodą *New Haven School* w (kanonicznej) wersji McDougala [McDougal, 1953; 1959], współpracę sektorową – mającą za podstawę umowy – przeanalizowaliśmy, stosując metody prawnodogmatyczną i prawnoporównawczą. Przeprowadzone analizy stały się podstawą syntezy oraz konkluzji.

W badaniu skoncentrowaliśmy się na współpracy pomiędzy Australią, Indiami, Japonią i USA instytucjonalizowanej w – niewyłącznej – formule Demokratycznego Diamentu Bezpieczeństwa (DSD). Podstawą przypisania szczególnego znaczenia DSD jest demonstrowana wola polityczna stron porozumień – uczestników współpracy, do uznania DSD za szczególnie istotną formułę współpracy. Waga, jaką strony przykładają do DSD, przejawia się m.in. w postrzeganiu jej jako instytucji, która wyewoluuje w instytucję „taką jak NATO” albo na fundamencie której taka instytucja powstanie. Koncentrując się na DSD, nie pominęliśmy innych formuł współpracy uczestników DSD (zarówno w „4”, jak i w innych konfiguracjach) oraz formuł komplementarnych w stosunku do DSD (z udziałem jej uczestników) i konkurencyjnych (również z ich uczestnictwem). Przede wszystkim połączyliśmy jako przedmiot badania DSD z jego *alter ego*, jakim jest *Czterostronny Dialog w sprawach Bezpieczeństwa, Quad/Quad 2.0 (Quadrilateral Security Dialogue*, zwany QSD lub Quad – dalej: Quad). Odnotowujemy, ale nie badamy rozszerzania się Quad i jego rozwoju w formułę Quad-plus (zamiennie używana jest nazwa Quad+); decydowała o tym niepewność trwałości procesu. Dopiero po zakończeniu pandemii *COVID-19* i wykrystalizowaniu się stanowiska administracji Prezydenta Bidena wobec rozszerzania Quad (wytwarzania Quad-plus) badanie będzie miało za podstawę rzeczywistość. Ten proces zapoczątkowany w wymiarze współpracy państw w marcu 2020 roku² w odpowiedzi na zagrożenie pandemią przejawia się w nieustrukturyzowanym włączaniu do współpracy demokratycznych (lub przeprowadzających prodemokratyczną transformację) państw regionu Indo-Pacyfiku, tzn. Korei Pd., Nowej Zelandii i Wietnamu oraz państw z innych regionów (są to zarówno europejscy i pozaeuropejscy członkowie NATO, jak i państwa pozaeuropejskie, m.in. Brazylia i Izrael)³.

Australia, Indie, Japonia i USA instytucjonalizują współpracę w wielu formalnie niepowiązanych dziedzinach wyznaczonych przedmiotowo; współpracują

² W dyskusjach nieformalnych termin był używany wcześniej (co najmniej od 2018 roku), traktowany jako postulat.

³ Te państwa uczestniczyły w zorganizowanym przez Sekretarza Stanu USA Mike Pompeo 11 maja 2020 roku spotkaniu na wyższym szczeblu.

w zakresie politycznym, społecznym, gospodarczym, militarnym etc. Ta wielość płaszczyzn współpracy ma zalety, m.in. w postaci braku automatyzmu przeniesienia turbulencji we współpracy z jednej płaszczyzny na inną/e, ale ma również wady, do których należy m.in. brak korzyści synergii – powielanie działań (i kosztów) oraz trudności z wytwarzaniem pakietów porozumień. Na rzecz powolności (ostrożności) w tworzeniu jednej instytucji (a więc zachowania niejednorodności) przemawiają jednak doświadczenia spoza i z samego regionu. W pierwszym przypadku przykładem są doświadczenia europejskie: czynnikiem, który pozwolił przetrwać integracji europejskiej (kontynuować proces) w warunkach załamania próby powołania Europejskiej Wspólnoty Obronnej i Europejskiej Wspólnoty Politycznej, był brak formalnej więzi planowanych organizacji z istniejącą organizacją, tzn. Europejską Wspólnotą Węgla i Stali [Joffe, 1984; Pastor-Castro, 2006; Castiglione, 2009, s. 29–51]. Doświadczeniem z kolei z regionu jest rozwiązanie SEATO (Organizacja Traktatu Azji Południowo-Wschodniej) w reakcji na nieefektywność, pochodną niezdolności do rozwoju [Duffy, 1967].

Całościowy obraz współpracy nie składa się na uporządkowany model, jest to mgławica, mająca jednak za fundament wspólną aksjologię. Poszczególne elementy (*puzzle*) nie są prawnie powiązane, w konsekwencji obraz (*picture*) jest projekcją wynikającą z przyjętych założeń, nie zaś strukturą. Istniejące instytucje współpracy pomiędzy Australią, Indiami, Japonią i USA są zbiorem narzędzi (*toolbox*), o których wykorzystaniu każdorazowo decydują państwa uczestniczące.

Uogólniając, uczestnicy DSD nie wytworzyli ani więzi „takiej jak NATO”, ani „takiej jak UE”. Deklarują zarazem gotowość do wytworzenia więzi „takiej jak NATO” – proces ten może jednak zostać skonfrontowany z barierą w postaci wytworzenia konkurencyjnej więzi gospodarczej⁴.

1.2. Czynniki konstytuujące współpracę

Uczestnikami współpracy w ramach Demokratycznego Diamentu Bezpieczeństwa są: Australia, Indie, Japonia i USA (geograficzne granice „diamentu” w przypadku USA wyznaczają Hawaje). Aksjologicznym – ustrojowym wspólnym mianownikiem łączącym uczestników jest eksponowana wspólnota wartości ustrojowych; w nazwie ograniczona jednak do „demokracji” [Abe, 2012a].

⁴ Po załamaniu współpracy w formule Partnerstwa Transpacyficznego (*Trans-Pacific Partnership*), w której jednak nie uczestniczyły Indie; szerzej [Kuźnar, Menkes, 2018a; 2018b; 2018c].

To samoograniczenie jest, jak się wydaje, zabiegiem mającym na celu wyłącznie kształtowanie wizerunku – trudno wprowadzić do obiegu nazwę zawierającą wszystkie wyznaczniki wspólnego systemu „zachodnich wartości”⁵.

Pozaaksjologicznym wspólnym mianownikiem współpracy w grupie (każdego z uczestników DSD) jest więź z USA i te pojedyncze więzi bilateralne strony uzupełniają (celem nowej formuły nie jest zastępowanie dotychczasowych) więzią plurilateralną. Funkcjonalne źródło więzi wyraża formuła „przyjaciół mojego przyjaciela jest moim przyjacielem”⁶, mamy więc do czynienia z przypadkiem polityki korzystającej z pozytywnego wspólnego mianownika. W formule DSD państwa uczestniczące są beneficjentami sytuacji *win-win* w układzie „zrównoważonego trójkąta”⁷, w którym więzi budowane są w relacji złożonej „przyjaciół przyjaciela”. Relację tę wyraża akronim FOAF (*Friend of a Friend*). Relacja FOAF nie oznacza zarazem, że została wyeliminowana negatywna tradycyjna logika relacji politycznych⁸, w ramach której „wróg mojego wroga jest moim przyjacielem”.

Drugim obok wspólnoty wartości czynnikiem konstytuującym więź plurilateralną była/jest diagnoza zagrożeń (i ich podmiotowego źródła). Występując z inicjatywą DSD na forum publicznym w grudniu 2012 roku⁹, Premier Japonii Abe wskazał jako jej cel „safeguard the maritim commons stretching from the Indian Ocean region to the western Pacific” [Abe, 2012b] i uniemożliwienie przekształcenia akwenu w *Lake Beijing*¹⁰. Inicjatywa Abe nie była nowa – nawiązywał on bezpośrednio do własnej wcześniejszej koncepcji¹¹ [Abe, 2007], a mianowicie wspólnoty Oceanu Indyjskiego i Pacyfiku. W projekcie Abe połączył wartości i cele, stwierdzając: „Peace, stability, and freedom of navigation in the Pacific Ocean are inseparable from peace, stability, and freedom of navigation in the Indian Ocean. Japan, as one of the oldest sea-faring democracies in Asia,

⁵ Na system ten składają się: demokracja, rządy prawa, prawa i wolności człowieka; patrz Preambuła Traktatu Waszyngtońskiego i art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

⁶ Jest to jedna z relacji niesymetrycznych w ujęciu Anatola Rapoporty.

⁷ W terminologii Fritza Heidera; szerzej [Crandall i in., 2007].

⁸ Po raz pierwszy została wyartykułowana w *Arthaśastra* (Traktat o dyplomacji, IV wiek p.n.e.). Na jej podstawie współpracowali ze sobą walczący z nazizmem, tzn. alianci zachodni z ZSRR, gdy np. USA podjęły współpracę z komunistycznymi Chinami skonfliktowanymi z komunistycznym ZSRR. Istotę takiej przyjaźni wyraził Premier Churchill, rekomendując współpracę z ZSRR stwierdzeniem „if Hitler invaded Hell, I would make at least a favourable reference to the Devil in the House of Commons” [Packwood, b.d.].

⁹ Premier Abe zerwał z tradycją składania przez premiera Japonii pierwszej wizyty w USA na rzecz wizyt w państwach Azji Pd.-Wsch.

¹⁰ Nadawałoby to mu charakter Morza Ochockiego.

¹¹ Przedstawił ją w wystąpieniu *Confluence of the Two Seas* na forum parlamentu Indii 22 sierpnia 2007 roku, gdzie została jednak zarzucona pod presją opozycji w Japonii w łonie samej partii rządzącej.

should play a greater role – alongside Australia, India, and the US – in preserving the common good in both regions” [Abe, 2012b]. Projekt Abe był kompleksowy; sformułował on nie tylko inicjatywę DSD, lecz był także współpromotorem TPP (wraz z Prezydentem Obamą).

Uczestnicy DSD uznają Chiny za strategicznego rywala, co zbliża ich wzajemnie zgodnie z logiką, iż nic nie łączy bardziej niż wspólny wróg. Zwracając się do Indii, Abe zaproponował współpracę w charakterze „strażników wolności żeglugi”. Również wspólnie jako strategicznego rywala postrzegają Rosję. Obaj strategiczni rywale są, w ich ocenie, kontrsystemowi¹², tzn. odrzucają podzielane przez uczestników DSD wartości, łamią zasady i normy prawa międzynarodowego, w tym Karty Narodów Zjednoczonych [Fritz, 2013; Lee, 2016].

1.3. Waga regionu Pacyfiku

W 1898 roku Sekretarz Stanu USA¹³ John Hay wypowiedział metaforę, której znaczenie szczególnie w XXI wieku wzrasta: „The Mediterranean is the ocean of the past¹⁴, The Atlantic, the ocean of the present, and the Pacific, the ocean of the future” [Lehmann, Engammare, 2014]. Jest to ciągle tylko prognoza [Kaplan, 2011], co skłania do jej weryfikacji, lecz także do zastanowienia się, jakie będą skutki jej spełnienia. To ostatnie pytanie jest szczególnie istotne z perspektywy Unii Europejskiej postrzeganej jako synonim jednoczącej się Europy. Jest bowiem pytaniem o to, czy przesunięcie centrum świata będzie oznaczało zmierzch Europy, zmniejszenie jej bezwzględnej albo względnej rangi, czy też otworzy przed Europą nowe możliwości. Inaczej rzecz ujmując, czy Europa, która jest filarem mostu atlantyckiego, i atlantycka wspólnota współtworząca rangę Europy wykażą zdolność do budowy kolejnego mostu – łączącego państwa stanowiące europejski filar NATO (mostu atlantyckiego) z regionem Pacyfiku i poszerzą geograficznie wspólnotę, zachowując jej wartości¹⁵.

¹² Ciągle aktualna jest więc konstatacja X [1947] na temat reżimu Stalina: „It must continue to regard the Soviet Union as a rival, not a partner, in the political arena. It must continue to expect that Soviet policies will reflect no abstract love of peace and stability, no real faith in the possibility of a permanent happy coexistence of the Socialist and capitalist worlds, but rather a cautious, persistent pressure toward the disruption and weakening of all rival influence and rival power. This would of itself warrant the United States entering with reasonable confidence upon a policy of firm containment, designed to confront the Russians with unalterable counterforce at every point where they show signs of encroaching upon the interest of a peaceful and stable world”; X [czyli chargé d'affaires USA w ZSRR G.F. Kennan – przyp. aut.].

¹³ W latach 1898–1905.

¹⁴ Był to synonim porządku jednobiegunowego, świata ograniczonego do Europy.

¹⁵ Ten proces mieści się w „długim cyklu” Braudela [Braudel, 1958].

Prognoza Haya opierała się na ekstrapolacji trendów (z przeszłości): Fernand Braudel wskazywał na migrację „centrum świata” z Florencji ery renesansu przez Francję, Hiszpanię, Wielką Brytanię (pod panowaniem królowej Wiktorii) i Prusy do Nowego Jorku w wieku XX [Braudel, 1995, mapa s. 508, s. 407–424, 480–523]. Immanuel Wallerstein zbadał kolejny etap wędrówki „centrum” z Nowego Jorku do Kalifornii, Japonii i Chin. Można wskazywać różne czynniki, które o tym przesuwaniu się decydowały – od kultury w związku z naturą (umiejętności korzystania z zasobów naturalnych) do kultury czystej (postęp techniczny w postaci maszyny parowej lub postęp organizacyjny w postaci optymalizacji z wykorzystaniem globalnych łańcuchów wartości). Tym czynnikiem, odgrywającym rolę katalizatora procesu migracji, można przypisywać różną wagę.

Prognoza Haya, zakładając, że zostanie zrealizowana, prowadzi do fundamentalnego pytania i wyzwania: jakim będzie ten ocean? mając świadomość, że charakter Atlantyku jako mostu łączącego państwa *like-minded* jednej atlantyckiej cywilizacji nie jest dany. To pytanie w wersji brutalnej brzmi: co się będzie działo w regionie, źródłem czego będzie region? Doświadczenia Europy dowodzą możliwości wyboru w ramach alternatywy rozłącznej: antagonizmy francusko-niemieckie dały początek konfliktom światowym, z kolei przyjaźń i pojednanie francusko-niemieckie dały początek integracji Europy (państwa mogły wybierać i wybierały w formule: albo–albo). Wybór należy do państw regionu Indo-Pacyfiku, ale rolę katalizatora każdego z procesów mogą odegrać każdy aktor społeczności międzynarodowej i społeczność międzynarodowa jako całość¹⁶.

W analizie przypisujemy istotną wagę umiejętności instytucjonalizacji budowy przestrzeni współpracy i wytworzenia w tej przestrzeni instytucji¹⁷. To ta umiejętność pozwala korzystać z synergii organizmów społecznych wielkiej przestrzeni i minimalizować negatywne skutki granic zewnętrznych przestrzeni. Wewnątrz przestrzeni normy i instytucje ograniczają albo zastępują siłę w zarządzaniu. Instytucjonalizację (instytucje) realizowano w różnych formułach; mogły to być imperia rodzinne (przestrzeń związków rządzonych przez monarchów połączonych więzami krwi), mogły to być porządki oparte na normach (przy relatywnie słabych instytucjach) albo „wspólnoty wartości”. Jednak istniejące w danym czasie centrum świata było silne otwartością na współpracę państw w tymże centrum – tę zdolność uznajemy za zaletę i przeciwstawiamy cywilizacji ekspansji (Rosja) lub cywilizacyjnej autarkii (Chiny).

¹⁶ Patrz szerzej [Paskal, 2021] oraz stanowiące podstawę syntezy i wniosków opracowania 200 ekspertów z Chin, Francji, Indii, Japonii, Tonga, USA i Wielkiej Brytanii.

¹⁷ „A world-system is not the system of the world, but a system that is a world and that can be, most often has been, located in an area less than the entire globe” [Wallerstein, 2006, s. 98].

Jednak nowa waga regionu Pacyfiku to już nie prognoza, a fakt¹⁸ [Quah, 2015b]. Decydują o tym czynniki wymierne w postaci potencjału społecznego, gospodarczego i militarnego [Kuźnar, Menkes, 2017]¹⁹.

Ze względu na skalę wyzwań stojących przed państwami demokratycznymi regionu Indo-Pacyfiku ze strony strategicznych rywali, w ścisłym sprzężeniu ze znaczeniem bezpieczeństwa i stabilności w regionie z bezpieczeństwem i stabilnością w świecie²⁰, ważny jest ich realny potencjał implementacji polityki bezpieczeństwa i obrony – udział własny w utrzymaniu zdolności do asertywnej odpowiedzi na zagrożenia. Ten potencjał prezentowany jest zarówno w ujęciu danych bezwzględnych, jak i relatywnych, porównywanych ze strategicznym sojusznikiem i strategicznymi rywalami. I tak, wydatki wojskowe²¹ Australii, Indii i Japonii w 2019 roku przedstawiały się następująco: Australia – 25,9 mld USD (1,9% PKB), Indie – 71,1 mld USD (2,4% PKB), Japonia – 47,6 mld USD (0,9% PKB). Nakłady te i efektywność ich wykorzystania na tle z jednej strony USA: 732 mld USD (3,4% PKB), z drugiej Chin: 261 mld USD (1,9% PKB) i Rosji 65,1 mld USD (3,9%) są adekwatne do zagrożeń i możliwości²². Nakłady te w latach 2010–2019 w przypadku Australii wzrosły o 23%, Indii o 37% i Japonii o 2%; natomiast w USA spadły o 15%, w Chinach wzrosły o 85% i w Rosji wzrosły o 30%. W ujęciu procentowym azjatyckie państwa DSD wydają średnio poniżej 2,2% światowych wydatków na zbrojenia [SIPRI, 2020].

W rankingu potęgi militarnej Australia jest na miejscu 19., z indeksem 0,3225, Indie na 4. – 0,0953, Japonia na 5. – 0,1501, a USA są na miejscu 1. z indeksem 0,0606, Rosja na 2. – 0,0681, Chiny na 3. – 0,0691 [Global Firepower, 2020]²³.

¹⁸ „For observers dissatisfied with the current world order, all this might seem unnecessary. Don't supply-side considerations alone already provide powerful reasons for seeking a different international system? Who has the greater capacity now for crafting and implementing the rules of the game? The global economy is no longer centered on the Trans-Atlantic axis. The world's economic center of gravity, having sat for decades in the Atlantic Ocean between Washington DC on the one hand, and London, Paris, and Berlin on the other, has in the last 35 years shifted eastwards 5,000 km, drawn by the rise of Asia” [Quah, 2015a].

¹⁹ Patrz również rozdział 2.

²⁰ Niezależnie od tego czy cel zawarty jest w formule *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) wytworzonej przez polityków japońskich w 2016 roku, a zaabsorbowanej przez administrację amerykańską w kolejnym roku, czy też w używanej przez Prezydenta Bidena formule *Free, Open, Secure and Prosperous Indo-Pacific Region*.

²¹ Dane International Institute for Strategic Studies różnią się. Wydatki w 2019 roku w mld USD: Australia – 25,5, Indie – 60,5, Japonia – 48,6, USA – 684,6, Chiny – 181,1, Rosja – 61,6 [IISS Military Balance, 2020].

²² Zawsze można oczekiwać większego zaangażowania i wzrostu efektywności, jednak niewątpliwie państwa te nie ulegają pokusie bycia „pasażerem na gapę”.

²³ Same dane w Rankingu są krytykowane [Zemło, 2019], jednak nie ma on konkurencji.

W odniesieniu do potencjału nuklearnego układ sił pomiędzy USA, Rosją i Chinami przedstawia się, jak pokazano w tabeli 1.1.

Tabela. 1.1. Potencjał nuklearny USA, Rosji i Chin

Państwo	Główce nuklearne na podstawie układu New START			Porównanie triad nuklearnych			
	Rozmieszczone główce	Nierozmieszczone główce	Całkowita wielkość arsenału	Łącznie ICBM	Rozmieszczone ciężkie bombowce	Okręty podwodne z raketami balistycznymi	Ogółem
USA	1 372	4 050	5 415	660	47	14	740
Rosja	1 326	4 805	6 266	400*	76	10	426
Chiny	0	320	320	98**	4+***	4****	202

Objaśnienia:

* Szacuje się, że Rosja posiada 302 ICBM, ale 400 „w gotowości bojowej”.

** Chiny posiadają również 152 rakiety balistyczne średniego i dalekiego zasięgu z napędem jądrowym.

*** 4+ samoloty zdolne do przenoszenia broni jądrowej obejmują jedynie zdolne do przenoszenia ładunków jądrowych H-6N, ponieważ status około 100 bombowców H-6K jako posiadających aktywną broń jądrową jest mniej jasny.

**** Chiny posiadają obecnie 4 operacyjne okręty podwodne z raketami balistycznymi klasy Jin. Dwa kolejne są obecnie wyposażane i oczekuje się, że wkrótce wejdą do aktywnej służby.

Uwagi: ICBM – międzykontynentalny pocisk balistyczny. Liczba rozmieszczonych w Chinach głowic wynosi zero, co wynika z chińskiej polityki „no first use”, która oznacza, że Chiny nie użyją broni jądrowej jako pierwszej w czasie wojny, a zatem w czasach pokoju nie utrzymują głowic podłączonych do systemów przenoszenia.

Źródło: [Madeira, Wallin, 2020].

Sumując, dane w tabeli wskazują na militarny potencjał państw uczestników DSD adekwatny do wyzwań w regionie.

Pionierami podwyższenia wagi *de facto* regionu Pacyfiku od początku „zimnej wojny” były supermocarstwa. Region Pacyfiku był jednym z regionów, w których przebiegała rywalizacja między supermocarstwami – zarówno zimna, jak i gorąca²⁴. Był regionem z jednej strony znaczącym, a z drugiej o statusie peryferii, czyli nieuznawanych za sanktuaria²⁵; ten status angażował supermocarstwa w rywalizację, a zarazem nie wymuszał na nich bezpośredniego zaangażowania militarnego w pełnym wymiarze w przypadku zagrożenia (regionalnego) sojusznika.

²⁴ Liczne konflikty zbrojne z pośrednim (były to liczne *proxy wars*) lub bezpośrednim udziałem USA i ZSRR.

²⁵ Taki status miały przede wszystkim terytoria USA i ZSRR oraz ich sojuszników I kategorii, czyli dla USA: członków NATO i pozostałych państw Europy Zachodniej, dla ZSRR: członków Układu Warszawskiego/RWPG.

Prognoza zmiany wag regionu Oceanu Atlantyckiego [FRUS, 1953, s. 260–262]²⁶ i regionu Pacyfiku (na korzyść Pacyfiku) została oficjalnie potwierdzona przez Prezydenta Obamę, który w trakcie podróży po Azji (listopad 2011) ogłosił *pivot to Asia* oparty na strategii ogłoszonej przez Sekretarz Stanu H. Clinton w tekście *America's Pacific Century* [Clinton, 2011].

1.4. USA a azjatyccy sojusznicy DSD

Od końca drugiej wojny światowej USA nie szczędząc sił i środków budowały w regionie Azji Wschodniej, Azji Południowo-Wschodniej i na Pacyfiku swoją strefę wpływów [Devan, 2020]²⁷. Dążąc do zapewnienia w znacznym stopniu własnej obecności, powstrzymywały zarówno komunizm (początkowo ZSRR wraz z wasalami, następnie Rosję, kontynuatora ZSRR, a także Chiny i kolejnych pretendentów do panowania regionalnego)²⁸, jak i zastępowały wycofujących się lub wypierały chcących pozostać sojuszników (zastępowały Wielką Brytanię i Holandię, wypierały *de facto* Francję). USA nie dążyły zarazem do budowy globalnego imperium. W swoim zaangażowaniu globalnym i regionalnym dążyły do zapewnienia stabilności w świecie, bowiem w niestabilności i nieprzewidywalności oraz nieracjonalności widziały główne zagrożenie dla bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zachowanie stabilności nie miało jednak stać na przeszkodzie implementacji pożądanых wartości, a więc zamrażać niepożądanego stanu w stosunkach międzynarodowych i wewnętrznych. USA jako państwo powstałe na fundamencie dążenia do zapewnienia każdemu człowiekowi w jego ojczyźnie podstawowych praw i wolności człowieka oraz rządów prawa, w stosunkach międzynarodowych zaś będące orędownikiem wolnego handlu oraz zapewnienia sprawiedliwości i pokoju – sprzyjały ustanawianiu rządów wyznających podobne wartości i budowie opartego na nich porządku międzynarodowego. Przejawiał się w tym mesjanizm, zawsze silnie obecny w polityce amerykańskiej. USA propagowały te wartości z różną intensywnością, o czym decydowały zarówno względy ideologiczne, jak i pragmatyzm. Z jednej strony (aż do ery prezydenta Cartera) USA uznawały, że należy zachować wstrzeźliwość we wspieraniu praw człowieka poza granicami, gdyż rządy oparte na prawach człowieka po-

²⁶ Poprzednią wagę przypisały USA po drugiej wojnie światowej regionowi Atlantyku i Europie.

²⁷ W formule przywództwa (*US Leadership*) USA broniły porządku światowego opartego na zasadach (*rules-based order*), przewodząc aliantom.

²⁸ W przypadku USA była to „polityka powstrzymywania” (*containment*); patrz [Truman, 1947] oraz [X, 1947].

winy być ustanowione przez ludzi wyznających te wartości, a nie oktrojowane przez inne państwo (przyniesione z zewnątrz²⁹). Z drugiej zaś strony, co najmniej od końca drugiej wojny światowej w ramach konfrontacji z ZSRR wspierały rządy antykomunistyczne, kierując się względami taktycznymi („to sukysyn, ale nasz sukysyn”³⁰). USA w regionie Azji w dążeniu do powstrzymania komunizmu, zastępując sojuszników, nie chciały zająć ich miejsca czy prowadzić ich polityki, ale ochronić siebie i sojuszników przed opanowaniem zdekolonizowanych terytoriów przez reżimy wspierane przez ZSRR lub Chiny.

Niezależnie od tego czy USA w polityce zagranicznej kontynuowały wilsonowski idealizm oparty na głębokiej wierze we „wrodzone” dobro człowieka i realizowały misję bezpieczeństwa zbiorowego (jako narzędzia utrzymania „naturalnego pokoju” pomiędzy państwami), czy też starały się – za realistami – chronić pokój i równowagę w świecie, w którym stan ten nie jest przyrodzony, we współpracy z aliantami i moderując konflikty z antagonistami, widziały we własnej sile instrument obrony pożądaną stabilność w świecie. Spór pomiędzy idealistami a zwolennikami kierowania się interesem narodowym był istotny dla USA, ale – paradoksalnie – nie wywoływał turbulencji w świecie³¹. USA nigdy nie dążyły ani do zbudowania porządku monopolarnego (imperium), ani do utrzymania bipolarnego. Jednym z istotnych kroków dążenia do zmiany porządku bipolarnego było, oprócz polityki wzmacniania integracji europejskiej, otwarcie (od 1969 roku) na Chiny – triangulacja relacji ze Związkiem Sowieckim.

W okresie po drugiej wojnie światowej USA racjonalnie zarządzały zasobami w stosunkach międzynarodowych, odróżniając stan i sytuację, w których ich bezpośredni udział jest konieczny, od tych, w których jest tylko pomocny. Stosunkowo skutecznie w perspektywie dłuższej niż krótkoterminowa unikały antagonizowania protagonistów (aliantów) i ewolucji antagonistów we wrogów. Dzięki temu w toczonej grze strategicznej USA zwiększały liczbę pól (państw/aktorów/spraw), które obejmowały swoimi możliwościami działania, redukując pola, do których dostęp mieli ich antagoniści³². Strategia USA w tak prowadzonej grze była ostrożna, ale jej efektem było „zmuszenie” innych graczy (a szcze-

²⁹ Ten punkt widzenia podzielały z Wielką Brytanią.

³⁰ Tak powiedział prezydent Roosevelt – w rozmowie z sekretarzem stanu – na temat Somozy: „Sumner Welles, once said «Somoza’s a bastard!» and Roosevelt replied, «Yes, but he’s our bastard»” [Talk: Franklin D. Roosevelt, 2020].

³¹ Te podobieństwa ujawnia porównanie wartości i celów deklarowanych i realizowanych przez prezydentów Wilsona i Nixona [Kissinger, 1996, s. 775–778].

³² Posiłkowano się więc strategią szachów, acz w perspektywie strategicznej USA unikały gry zerojedynekowej, preferując strategię *win-win*.

gólnie antagonistów i wrogów) do umiarkowania. Pomimo braku bezpieczeństwa i braku stabilności³³ świat po 1945 roku uniknął konfliktu globalnego m.in. dzięki wykonywaniu przez USA zobowiązań międzynarodowych oraz utrzymywaniu „parasola”³⁴ nad aliantami i obszarami strategicznych interesów³⁵. Jednak ta polityka nie uwalniała ani USA, ani świata od dylematów. Utrzymanie pokoju poprzez „trzymanie parasola” nad aliantami opierało się na realizowaniu przez aliantów obowiązku brania na siebie odpowiedzialności za siebie – ponosili więc oni (i nadal ponoszą) wraz z USA koszty bezpieczeństwa. „Parasol” nad obszarami o strategicznym znaczeniu dla USA jest „trzymany za darmo”. W konsekwencji w ramach realizmu politycznego alianci płacą za to, co niealianci otrzymują za darmo. Ten rezultat wzmacniał pokusy nadużycia i postawy „gapowicza”.

Różnica w sposobach i narzędziach prowadzenia polityki przez USA nie wynikała z przypisania przez USA – przez pryzmat interesu własnego – Azji większej wagi niż Europie³⁶, tylko pokazała, że w Europie USA chcą korzystać, i w miarę możliwości korzystają, z instrumentów multilateralnych, w Azji zaś zarówno wola, jak i możliwości prowadzenia innej niż unilateralna polityki były znacząco mniejsze niż w Europie. W obliczu egzystencjalnych zagrożeń dla aliantów w Europie USA nie szczędziły sił i środków, by obronić ich przed zagrożeniem ze strony ZSRR. Jednak po zakończeniu zimnej wojny i rozpadzie ZSRR, gdy bezpieczeństwo regionalne w Europie osiągnęło pożądany poziom, a alianci konsumując dywidendę bezpieczeństwa, nie przejawiali woli uczestniczenia w działaniach na rzecz bezpieczeństwa globalnego, USA uznały, że są zmuszone odpowiedzieć na zagrożenia bezpieczeństwa własnego i globalnego u źró-

³³ W okresie „zimnej wojny” stan ten wyrażała formuła: „minimum bezpieczeństwa – maksimum stabilności”, a wraz z jej końcem formuła „maksimum bezpieczeństwa – minimum stabilności”.

³⁴ Używana przez USA i aliantów terminologia: parasol – parasol atomowy (*nuclear umbrella*), miała sugerować wyłącznie obronny charakter amerykańskiego potencjału. Jednak USA nie wykluczały użycia broni jądowej w innych niż reakcja na atak przypadkach, np. w trakcie wojny koreańskiej przeciwko armii chińskiej.

³⁵ Każda próba zwinięcia parasola podnosiła tylko koszty przywrócenia *status quo ante*, jak np. w przypadku obrony Korei Południowej przed agresją ze strony Korei Północnej czy obrony Kuwejtu po aneksji przez Irak.

³⁶ Aczkolwiek znacząca była różnica skali amerykańskiego bezpośredniego zaangażowania militarnego. O zaangażowaniu USA w regionie mogą świadczyć koszty osobowe, łatwiejsze do porównania od materialnych, poniesione w celu zdobycia i utrzymania pozycji w regionie [Louisiana State, 2001]. Otóż, jeśli w drugiej wojnie światowej zginęło łącznie 407 316 żołnierzy amerykańskich, to na obszarze europejsko-atlantycznym poległo ich 183 588 [Clodfelter, 2002, s. 584–591]. W tejże wojnie na Pacyfiku zginęło 223 728 żołnierzy, w wojnie koreańskiej zabitych zostało 36 516 żołnierzy, rannych 92 134, w wojnie wietnamskiej zabitych zostało 58 152, a rannych 313 000 żołnierzy [Emerson, 1976]. Straty amerykańskie w czasie drugiej wojny światowej na obszarze euroatlantycznym były więc wyższe niż straty w walkach na frontach pierwszej wojny światowej (kiedy zginęło 53 tys. żołnierzy, a 204 tys. zostało rannych), jednak ta różnica „ofiary krwi” uwidacznia porównanie ze stratami w regionie Pacyfiku.

deł. Jeśli po 1989 roku źródła nuklearnych zagrożeń dla USA i ich sojuszników znajdują się w Korei Północnej i Iranie, a więc w państwach, które zarówno odrzucają reżim nieprolifracji, jak i uznają agresję zbrojną (w tym terroryzm międzynarodowy) za narzędzie i sposób prowadzenia polityki, jeśli jest to region znacznej niestabilności i braku bezpieczeństwa (regionalnego), promieniujący na bliższe i dalsze otoczenie, to objęcie go przez USA specjalną troską było konieczne. W tej sytuacji nie mógł zaskakiwać proklamowany przez administrację Prezydenta Obamy *pivot to Asia*. Tak na potrzeby języka propagandy została określona regionalna i globalna polityka USA w odniesieniu do regionu Azji [Lieberthal, 2011]. Termin ten pozwalał zakamufłować militarno-obronną obecność USA w regionie, będącą odpowiedzią na wyzwania, i wskazać na pozytywny charakter motywacji w postaci uznania wzrostu znaczenia regionu. Nie bez znaczenia było również „rozchodzenie” się sposobów postrzegania świata i stosunków międzynarodowych przez Amerykanów i Europejczyków; nawet jeśli przesadzone, to stwierdzenie Kagana [Kagan, 2004], że „Europejczycy są z Wenus, a Amerykanie z Marsa” oddawało odczuwanie trudności w komunikowaniu się pomiędzy USA a Europą (UE i europejskim filarem NATO).

Z tej perspektywy odmiennie można postrzegać zmianę nomenklatury w polityce zagranicznej Prezydenta Trumpa. Administracja Trumpa odrzuciła politykę poprzedników w odniesieniu do regionu Azji (nie tylko zresztą tego). Zerwanie z kontynuacją polityki nastąpiło w wielu wymiarach; w wymiarze materialnym najpełniej wyrażało to wypowiedzenie TPP, w wymiarze symbolicznym zastąpienie określającego współpracę terminu „*pivot to Asia*” terminem „*Indo-Pacific*”. Nie oceniając gestu polityka zrywającego z ciągłością w polityce zagranicznej państwa wg wzoru: racjonalny albo nieracjonalny, w wyborze tego konkretnego terminu istnieją dopełniające się racjonalizacje. Termin „*Indo-Pacific*”³⁷ na określenie geograficznego obszaru współpracy aliantów został po raz pierwszy użyty przez hinduskiego eksperta ds. wojskowych aspektów bezpieczeństwa morskiego (emerytowanego oficera marynarki wojennej Indii) Khurana [Khuran, 2007]. Terminem tym Khuran wskazał i podkreślił identyczność geograficznych uwarunkowań gospodarek Indii i Japonii³⁸. Gospodarki tych państw są zależne od zaopatrzenia w nośniki energii (ropa naftowa i gaz ziemny), które do obu państw są dostarczane drogą morską. Są więc zależne od bezpieczeństwa komunikacyjnych szlaków żeglugi morskiej³⁹. Zapewnienie tego

³⁷ Obejmował przestrzeń morską Oceanu Indyjskiego i zachodniego Pacyfiku wyznaczoną wybrzeżem Azji (w tym Azji Zachodniej i Bliskiego Wschodu) oraz Afryki Wschodniej.

³⁸ Z punktu widzenia transportu Indie są państwem o charakterystyce wyspiarskiej. Przeszkody naturalne decydują o dominującym znaczeniu dróg morskich dla transportu towarów do/z Indii.

³⁹ Na temat bezpieczeństwa gospodarczego szerzej [Drelich-Skulska, Domiter, 2020, s. 42–59].

bezpieczeństwa (ze szczególnym znaczeniem przypisywanym wąskim gardłom (*checkpoints*)⁴⁰ spoczywa m.in. na marynarce wojennej [Micallef, 2021]. Zagrożenia dla bezpieczeństwa żeglugi są zróżnicowane, bowiem współcześnie zagrożenia dla bezpieczeństwa żeglugi morskiej mają charakter nie tylko zagrożeń „klasycznych”, mających swoje źródła w działalności państw, piratów, lecz także pochodzą ze strony terrorystów⁴¹. Dodatkowym źródłem zagrożenia bezpośredniego lub pośredniego jest fakt, że są to szlaki przewozu kontrabandy broni masowego rażenia⁴². Podobieństwa skłoniły Indie i Japonię do wojskowej współpracy⁴³. Początek tej współpracy dała pomoc marynarki wojennej Indii w uwolnieniu porwanego statku *Alondra Rainbow* (pod japońską banderą). Znaczenie Indo-Pacyfiku jako szlaku żeglugowego, w tym bezpieczeństwo żeglugi na tym „hubie transportowym”, nie ogranicza się do tych dwóch państw (czy jakichkolwiek wybranych), ale ma wymiar globalny⁴⁴. Bezpieczna żegluga na szlakach Indo-Pacyfiku jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania całej światowej gospodarki, a więc trwania i przetrwania społeczności międzynarodowej.

Indie i Japonia współpracują nie tylko bilateralnie i nie tylko w wymiarze wojskowym na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi. Są również aktywne w inicjowaniu i popieraniu współpracy multilateralnej jak też pozawojskowej. Uczestniczą w implementacji prawnych i politycznych instrumentów międzynarodowych wytworzonych na forum organizacji Systemu NZ, m.in. Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Szczególne znaczenie przykładają do Międzynarodowego Kodeksu Bezpieczeństwa Statków i Portów (The International Ship and Port Security (ISPS) Code), są stronami, m.in. Convention for Suppression of

⁴⁰ Są nimi np. Zatoka Adeńska, w której operują piraci somalijscy (trudno w tym regionie odróżnić piratów od terrorystów), Zatoka Perska (źródłem ryzyka jest tam działalność wojskowa Iranu), Cieśnina Ormuz czy Cieśnina Malaka (państwa, które wodami terytorialnymi sprawują zwierzchnictwo nad znaczącą częścią Cieśniny – Indonezja, Malesja, Singapur, nie mają woli/zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa żeglugi na tym szlaku). Zagrożona jest również wolność żeglugi po morzach Wschodnio-Chińskim i Południowo-Chińskim; instrumentem zapewnienia opartych na prawie międzynarodowym praw i interesów jest *Code of Conduct in the South China Sea*.

⁴¹ Nie zawsze można odróżnić piratów od terrorystów. Kryterium pozwalające przypisać jednym wyłącznie cele zarobkowe, drugim zaś cele pozazarobkowe jest zawodne. Piraci – pospolici przestępcy, chętnie zasłaniają się hasłami politycznymi, widząc w tym często skuteczny parasol chroniący przed karą, z drugiej zaś strony osoby podejmujące działalność polityczną często finansują ją środkami zdobytymi z przestępstw, a na dodatek ruchy polityczne ulegają demoralizacji.

⁴² Źródłem zagrożenia jest w tym przypadku przewóz ładunków niebezpiecznych bez zachowania standardów technicznych oraz akcje związane z przejęciem statku i ładunku zarówno przez marynarkę prowadzącą operacje antyterrorystyczne, jak i grupy kryminalne.

⁴³ Współpracę tę w przypadku Japonii ograniczają jednak „bezpieczniki” – przepisy konstytucji ograniczające zdolności obronne Japonii.

⁴⁴ Przez Indo-Pacyfik jest przewożone 60% wolumenu handlu światowego (włączając w to ropę naftową i gaz ziemny).

Unlawful Acts at Sea against the Safety of Maritime Navigation (SUA). Działają na rzecz pełnej implementacji Rezolucji 1540 (2004) RB ONZ oraz Protokołu wykonawczego z 2005 roku do Konwencji SUA. Japonia zainicjowała panazjatycką współpracę The Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP)⁴⁵.

Posługiwanie się przez USA częściowo zapożyczonym terminem „*Indo-Pacific*” jest gestem symbolizującym równe traktowanie sojusznika/ów. Jednak jest to nie tylko gest wykonany w stronę aliantów; od 2018 roku region – nazwany *expressis verbis* Indo-Pacific⁴⁶, objęto odpowiedzialnością tak nazwanego największego amerykańskiego dowództwa wojskowego (United States Indo-Pacific Command) [USINDOPACOM, b.d.]. Wskazuje to również, że waga i definicja tego terminu (jak zresztą każdego) zależą od perspektywy użytkowników – to użytkownicy nadają mu znaczenie i treść⁴⁷.

Ewolucja strategii wojskowej nie została zakończona; przedmiotem dyskusji jest odtworzenie Pierwszej floty (*First Fleet*)⁴⁸ na Ocean Indyjski i wydzielenie jej w tym subregionie [Baruah, 2021], ograniczając zasięg operowania Siódmej floty (*Seventh Fleet*)⁴⁹. Zarazem tym samym terminem „*Indo-Pacific*” określane są różne pojęcia. W definicji Khurana jest to morski szlak żegludowy, na którym to szlaku głównie środkami wojskowo-policyjnymi (instrumenty polityczne mają charakter wspomagający) należy zapewnić bezpieczeństwo żeglugi z priorytetem dla bezpieczeństwa dostaw oraz respektowaniem prawa (działaniami zmierzającymi do zapobiegania i zwalczania przestępstw przeciwko żegludze i innych). W znaczeniu nadanym przez USA i zaakceptowanym przez aliantów Indo-Pacific jest zintegrowanym regionem obejmującym dwa oceany (Indyjski oraz Pacyfik) wraz z otaczającymi je terytoriami⁵⁰. Poprzez współpracę alian-

⁴⁵ Celem jest ograniczenie rozprzestrzeniania broni masowej zagłady wśród aktorów niepaństwowych.

⁴⁶ Poprzednio było to U.S. Pacific Command. Zmiana wynikała z przypisania większego znaczenia Azji Płd. i Indiom, lecz także uznania potrzeby zróżnicowanego podejścia do regionu Oceanu Indyjskiego w stosunku do regionu Pacyfiku. Wskazał na to w trakcie uroczystości zmiany Dowództwa Sekretarz Obrony USA J. Mattis.

⁴⁷ Zwraca na to uwagę Bilahari Kausikan, były Permanent Secretary singapurskiego MSZ [Kausikan, 2021]. Dopuszczając różne optyki – przeciwstawiając takie podejście formalizmowi – Kausikan odwołał się do opowiadania Akutagawy Ryūnosuke, *Rashōmon* [Ryūnosuke, Nakajima, 2019].

⁴⁸ Zapowiedział to 17 listopada 2020 roku Sekretarz Marynarki Wojennej Kenneth Braithwaite, wskazał (wstępnie), że główną siedzibą dowództwa nowej floty byłby Singapur albo Zachodnia Australia; szerzej [Eckstein, 2020].

⁴⁹ Ta flota swoim zasięgiem działania obejmuje zachodni Pacyfik i Ocean Indyjski. Dowództwo jest zlokalizowane w Yokosuka w Japonii. Flotą dowodzi wiceadmirał W.R. Merz.

⁵⁰ Rozciąga się od wschodniego wybrzeża Afryki, przez Ocean Indyjski i zachodni Pacyfik, obejmując Australię i Japonię.

ci chcą zapewnić, że region ten będzie „wolny i otwarty”, na co mają się złożyć: wolność żeglugi, integralność terytorialna państw regionu oraz budowana i wzmacniana architektura bezpieczeństwa regionalnego (z przypisaną wysoką wagą instytucjom takim jak DSD i Quad).

W USA wypracowano i ogłoszono politykę przypisania większego znaczenia stosunkom z państwami azjatyckimi w porównaniu ze znaczeniem przypisanym stosunkom z Europą. Miała nastąpić trwała zmiana priorytetów, co przy utrzymaniu stałej sumy wag obniżało znaczenie Europy⁵¹. Ta polityka planowana na ponad 60 lat miała oznaczać relokację zasobów – pozostawienie w całym regionie Azji zasobów wykorzystanych w wojnach w Iraku i Afganistanie. W tym regionie sąsiadują bowiem ze sobą państwa dysponujące znacznym potencjałem wojskowym (w tym nuklearnym) i odmawiające zaakceptowania *status quo*. Spory i sytuacje zagrażające bezpieczeństwu międzynarodowemu z punktu widzenia państw w nich uczestniczących miały w przeszłości charakter wewnątrz-blokowy (ZSRR *versus* komunistyczne Chiny, komunistyczny Wietnam *versus* komunistyczna Kambodża) i ta specyfika regionalna, w której ramach ważniejsze jest to, co dzieli, od tego, co łączy, utrzymuje się [Czarny, Menkes, 2012].

U podstaw amerykańskiego dążenia do gospodarczej, wojskowej i społecznej obecności w regionie Azji leży przekonanie o potencjalnych negatywnych konsekwencjach wytworzenia próżni obecności w dowolnym zakątku świata. Globalny wymiar pozycji USA wymaga *ipso facto* globalnej obecności. Stała obecność jest zarazem efektywniejszym sposobem prowadzenia polityki niż obecność w odpowiedzi na wyzwania pretendenta regionalnego lub globalnego dążącego do podważenia pozycji USA i zbudowania imperium.

Strategia USA w regionie jest stabilna; potwierdza to U.S. Strategic Framework for Indo-Pacific [2017]. Jej celem jest utrzymanie strategicznej przewagi w regionie i wspieranie liberalnego porządku gospodarczego [Korybko, 2021]. Do katalogu państwowych źródeł zagrożeń zaliczono Chiny dążące do ustanowienia strefy podporządkowania-wpływow (*illiberalal spheres of influences*) oraz Koreę Pn. zagrażającą bezpieczeństwu USA i aliantów posiadaną bronią jądrową i środkami jej przenoszenia. Polityka regionalna USA jest ściśle powiązana z polityką globalną. W jej ramach USA współpracują z państwami połączonymi wspólnotą wartości i interesów (*like-minded*). Jednocześnie USA uznają, że nastąpiło znaczące obniżenie znaczenia Rosji w regionie, jej marginalizacja. Dowodzi to uznania, że *de facto* Rosja nie jest rywalem strategicznym. Tym istotniejsze jest kształtowanie relacji USA–Chiny; możliwe są tu bowiem trzy warianty: „rywali-

⁵¹ Sumę aktywów USA w polityce zagranicznej przyjmujemy zawsze za równą jeden, uznając, że zmieniają się wartości czynników przypisanych poszczególnym adresatom składających się na sumę.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl