



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 110 (1856), 2 August 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski
Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Polityka zagraniczna Japonii w kontekście rywalizacji Stanów Zjednoczonych z Chinami

Andrzej Dąbrowski

Zwycięstwo koalicji Partii Liberalno-Demokratycznej i Komeito w uzupełniających wyborach do izby wyższej japońskiego parlamentu nie przyniesie istotnej zmiany w polityce zagranicznej Japonii. Nie pozwoli też na postulowaną przez Abe Shinzo reformę ustawy zasadniczej, dla której brakuje większości konstytucyjnej. Zmieniona konstytucja stworzyłaby dla Japonii nowe możliwości współpracy wojskowej z USA i mogłaby pogorszyć relacje z Chinami. Mimo to można oczekiwać aktywniejszej polityki gospodarczej i bezpieczeństwa Japonii wobec Chin i USA. Rywalizacja tych państw staje się dla Japonii głównym wyzwaniem.

Rządy premiera Abe Shinzo (od 2012 r.) ugruntowały pozycję Japonii jako aktywnego i liczącego się gracza w regionie i poza nim. Jednocześnie okres jego urzędowania nie przełożył się na znaczące sukcesy w realizowaniu długofalowych celów polityki zagranicznej. Rządowi nie udało się podpisać traktatu pokojowego z Rosją ani uregulować sprawy Terytoriów Północnych (Kuryle). Podobnie wyspy Senkaku pozostają kwestią sporu między Japonią, Chinami i Tajwanem. Najpoważniejszym wyzwaniem dla Japonii staje się zaostrzająca się rywalizacja USA i Chin. Dla japońskich interesów szkodliwa jest zarówno wymierzona w Chiny polityka handlowa USA, jak i ich zapowiedzi mniejszego zainteresowania bezpieczeństwem sojuszników w regionie.

Rządowi Abe nie udało się dotąd przeprowadzić postulowanej zmiany konstytucji. Narzucona przez USA po II wojnie światowej i niezmienną od 1946 r., nakazuje państwu wyrzeczenie się wojny oraz formalnie zabrania posiadania sił zbrojnych. Faktycznie Japonia dysponuje tzw. Siłami Samoobrony JSDF, których zadania ograniczają się do działań obronnych. Jednak na mocy uchwalonej w 2015 r. specjalnej ustawy mogą być używane do operacji obronnych poza granicami państwa. Jeszcze przed wyborami rząd zainicjował dyskusję parlamentarną na temat reformy konstytucji. W związku z brakiem niezbędnej do przegłosowania zmian większości i obstrukcją opozycji projekt zatrzymał się na etapie konsultacji.

Polityka handlowa i bezpieczeństwa w relacjach z USA. Od początku urzędowania Donalda Trumpa premier Abe zabiegał o jak najlepsze z nim relacje osobiste. Celem było przybliżenie Trumpowi interesów Japonii oraz zapewnienie jej uprzywilejowanej pozycji wśród sojuszników USA. Mimo to administracja prezydenta jeszcze w 2018 r. zagroziła obłożeniem japońskich towarów dodatkowymi cłami, a sam Trump podał w wątpliwość zasadność sojuszu obronnego między oboma państwami. Abe, nie dając Stanom Zjednoczonym powodu do eskalowania sporów, nie obłożył amerykańskich produktów sankcjami odwetowymi. Wynika to ze znaczenia USA dla eksportu Japonii (drugi po Chinach największy rynek zbytu). Japonia kontynuuje też zakupy amerykańskiego uzbrojenia (m.in. systemu antybalistycznego Aegis Ashore i myśliwców F-35), których wartość od 2010 r. przekroczyła 30 mld dol.

USA nalegają na Japonię, aby zaangażowała JSDF w działania prowadzone poza granicami państwa. Do tej pory JSDF wsparły USA w Afganistanie (2001) i Iraku (2003) (misje humanitarne i zaopatrzeniowe), oraz w operacji eskortowania okrętów na Oceanie Indyjskim (2008–2010) i w Zatoce Adeńskiej (od 2009 r.

w ramach mandatu ONZ). Administracja Trumpa stara się przekonać rząd Abe do udziału w koalicji mającej chronić swobodę żeglugi w cieśninie Ormuz, przez którą Japonia importuje ok. 80% ropy naftowej. Wstępną propozycję, złożoną przed wyborami, rząd Japonii odrzucił. Główną przeszkodą dla Abe w podjęciu decyzji o misji wojskowej jest chęć utrzymania dobrych relacji z Iranem.

Wyzwaniem dla współpracy wojskowej USA i Japonii będą negocjacje nowego porozumienia o współfinansowaniu obecności sił USA. W 2021 r. przestanie obowiązywać pięcioletnia umowa, zgodnie z którą Japonia pokrywa corocznie koszty rządu 1,7 mld dol. Japonia dotuje relokację amerykańskich baz (na Okinawie ok. 12 mld dol., w Iwakuni ok. 4,8 mld dol.) oraz budowę bazy na wyspie Guam, która ma przejąć część sił z Okinawy (ok. 3 mld dol.). Nie można wykluczyć, że administracja Trumpa przystąpi do negocjacji nowych umów z założeniem zmuszenia rządu Abe do poniesienia większych kosztów obecności sił USA w Japonii. Rozmowy będą odbywały się w czasie trwającej w USA kampanii wyborczej w 2020 r., co może usztywnić pozycje negocjacyjne stron.

Na kształt relacji japońsko-amerykańskich będzie miał wpływ wynik rozmów nt. umowy handlowej. Celem USA jest przede wszystkim uzyskanie dla ich produktów rolnych i spożywczych dostępu do japońskiego rynku, co w efekcie miałyby zredukować amerykański deficyt handlowy. Z kolei Japonii zależy na utrzymaniu niskich ceł na eksportowane do USA samochody (obecnie 2,5%). Trump będzie chciał zakończyć negocjacje w czasie kampanii wyborczej, pokazując wyborcom zdolność do zawierania korzystnych porozumień handlowych. Równolegle Japonia przekierowuje strumień swojego eksportu na rynki UE, Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz Kanady i Meksyku, tym samym sukcesywnie uniezależniając wyniki ekonomiczne od handlu z USA (ok. 19% eksportu).

Stosunki z Chinami i w regionie. Cechą relacji japońsko-chińskich pozostaje dwoistość. Definiują ją wciąż aktualne spory terytorialne i zaszczości historyczne, ale coraz większą rolę odgrywa wspólnota interesów gospodarczych jako państw eksporterów, zwłaszcza wobec polityki handlowej USA. Japonia nie porzuciła jednak obaw związanych z militarnym zagrożeniem ze strony Chin. Najnowsza strategia bezpieczeństwa, podobnie jak w poprzednich latach, wskazuje na Chiny jako źródło potencjalnej agresji. O znaczeniu tej kwestii dla rządu Abe świadczą m.in. budowa lotniskowców dla śmigłowców i stworzenie desantowych oddziałów Morskich Sił Samoobrony zdolnych do walk o wyspy. Władze Japonii stawiają sobie za cel jednoczesne odstraszenie wojskowe i pogłębianie relacji z Chinami w obszarach, które nie wzbudzają podobnych kontrowersji.

W relacjach gospodarczych Japonii i Chin obowiązuje podobna dychotomia. Oba państwa wykazują chęć współpracy na polu wspierania wolnego handlu, ale różnią się wizją prowadzenia polityki gospodarczej. Rząd Abe pozostaje krytyczny wobec chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku, obawiając się utraty rynków zbytu m.in. w Europie. Wzywa Chiny do zachowania transparentności projektu.

Czynnikiem zbliżającym Japonię i Chiny stała się polityka handlowa USA. O ile chiński eksport bezpośrednio ucierpiał z powodu amerykańskich ceł, o tyle Japonia odczuwa przede wszystkim pośrednie skutki sporu handlowego i wywołanego nim spowolnienia gospodarczego. Jej sposobem na zniwelowanie negatywnych skutków sporu handlowego stało się działanie na rzecz wielostronnych porozumień handlowych. Rząd Abe skutecznie doprowadził do zawarcia umowy Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership po opuszczeniu porozumienia TPP przez USA. W lutym br. w życie weszło porozumienie o wolnym handlu z UE. Trwają też negocjacje między Japonią (wspólnie z m.in. Chinami i Koreą Płd.) a państwami ASEAN dot. umowy Regional Comprehensive Economic Partnership.

Wnioski. Japonia pod rządami Abe stara się sytuować jako państwo kluczowe w regionie Azji Wschodniej. W obliczu pogłębiającego się sporu handlowego i politycznego między USA i Chinami będzie dążyła do zachowania strategicznej współpracy z USA w dziedzinie bezpieczeństwa, równolegle wzmacniając własny potencjał obronny. Abe będzie się starał wykorzystać polepszenie stosunków z Chinami, atmosferę współpracy wielostronnej w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej do zapewnienia Japonii trwałej pozycji jako eksportera i do zwiększenia liczby partnerów handlowych. Możliwe również, że wobec obowiązywania umowy o wolnym handlu z UE Japonia zwiększy wolumen eksportu na rynki europejskie, co spowoduje wzrost ujemnego bilansu handlowego po unijnej stronie.

Rewizja ustawy zasadniczej jest perspektywą odległą. Ponadto zmiany wprowadzone przez parlament muszą zostać zatwierdzone w referendum, podczas gdy obecnie 54% Japończyków im się sprzeciwia. Spowolnienie prac nad reformą może paradoksalnie okazać się korzystne dla Japonii. Zmiany wywołałyby sprzeciw sąsiadów (zwłaszcza Chin i Korei Płd.), [co mogłoby utrudnić rozwijanie jej relacji gospodarczych w regionie](#). W związku z tym Abe będzie prowadził aktywniejszą politykę zagraniczną w oparciu o istniejące narzędzia, np. ustawę o misjach wojskowych z 2015 r. Będzie starał się umacniać pozycję kraju jako kluczowego partnera handlowego w regionie oraz zaufanego sojusznika USA. Ponadto konstytucja i dodatkowe ustawy dają Abe elastyczność ws. decyzji o udziale JSDF w misjach zarządzania kryzysowego, m.in. takiej jak planowana przez USA w cieśninie Ormuz.