



BIULETYN

Nr 47 (1023), 9 maja 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Japońsko-amerykańska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa: test dla sojuszniczej wiarygodności USA?

Tomasz Smura, Bartosz Wiśniewski

Najnowsze inicjatywy Japonii w sferze polityki bezpieczeństwa mogą sygnalizować obawy o zakres sojuszu z USA, a jednocześnie stanowić próbę jego ożywienia w świetle wzrostu amerykańskiego zainteresowania regionem Azji i Pacyfiku. Zarazem Japonia dostrzega stojące przed USA ograniczenia, wynikające z niechęci do wnikania się w regionalne spory z udziałem Chin oraz z konieczności bardziej oszczędnego rozporządzania własnymi zasobami. Rozwój współpracy z Japonią będzie świadczył o gotowości USA do wzmacniania politycznych gwarancji bezpieczeństwa poprzez zdolności militarne w dobie kurczenia się wydatków obronnych i powinien być obserwowany przez sojuszników w NATO.

Nowe inicjatywy w polityce bezpieczeństwa Japonii. Po dojściu do władzy w grudniu ub.r. konserwatywnej Partii Liberalno-Demokratycznej i sformowaniu rządu przez premiera Shinzo Abe Japonia sonduje możliwości rozluźnienia rygorów ograniczających swobodę kształtowania jej polityki bezpieczeństwa i obrony, nałożonych po zakończeniu II wojny światowej. W szczególności, na mocy art. 9 swojej konstytucji, Japonia wyrzekła się prowadzenia wojny i stosowania gróźb użycia siły. W ramach pierwszego od 15 lat przeglądu wytycznych współpracy obronnej z USA, kluczowego dokumentu planistycznego w polityce bezpieczeństwa Japonii, rząd Abe podjął dyskusję na temat możliwości udziału Japonii w „zbiorowej samoobronie”, co jest równoznaczne z włączeniem się w odparcie zbrojnej agresji, nawet gdyby japońskie terytorium nie było celem ataku. Władze Japonii zapowiedziały rewizję 10-letniego programu rozwoju zdolności obronnych, przyjętego w 2010 r., pod kątem wzmocnienia japońskiego potencjału wojskowego. Jeszcze w styczniu br. japoński rząd zatwierdził pierwsze od ponad 10 lat zwiększenie budżetu na obronę – skromne (o 2%), ale ważne politycznie. Wydatki mają wzrosnąć do 49,2 mld dol., co będzie nadal stanowić równowartość ok. 1% PKB Japonii. Dodatkowe środki wzmocnią zdolności do utrzymania kontroli nad wyspami Senkaku (m.in. w ich sąsiedztwie powstanie nowa baza lotnictwa) i zakupom nowych zestawów obrony przeciwrakietowej PAC-3 (obecnie Japonia dysponuje czterema bateriami, a trzon zdolności stanowi flota niszczycieli klasy Aegis) oraz samolotów wczesnego ostrzegania.

Ostrożność cechuje również podejście do zmian w treści i sposobie interpretacji japońskiej konstytucji. Szczególnie newralgiczny art. 9 nie jest jak na razie przedmiotem oficjalnej dyskusji, ale na przełomie stycznia i lutego Abe zapowiedział liberalizację procedury zmiany konstytucji, regulowaną w art. 96, co otworzyłoby drogę do dalszych poprawek w przyszłości. Obecnie wszelkie poprawki muszą zyskać akceptację 2/3 deputowanych obu izb parlamentu Japonii, a następnie zostać poddane ogólnonarodowemu referendum.

Japońska percepcja gwarancji USA. Współpraca ze Stanami Zjednoczonymi pozostaje filarem japońskiej polityki bezpieczeństwa. Gwarancje bezpieczeństwa USA dla Japonii, ujęte w traktacie o wzajemnej współpracy i obronie z 1960 r., wzmacnia obecność 52-tysięcznego kontyngentu wojskowego. Intensywnie rozwija się współpraca w sferze obrony przeciwrakietowej – w ramach najnowszej modyfikacji tego systemu do Japonii trafi dodatkowy radar, trwają też prace nad pociskiem przechwytyjącym SM3 Block IIA. Ponadto Japonia jest członkiem międzynarodowego programu powołanego przez USA do prac nad myśliwcem F-35. Pierwsze samoloty mają trafić do japońskich sił powietrznych na początku 2017 r., by stać się podstawą ich wyposażenia w miarę wycofywania ze służby starzejącego się myśliwca F-4. Niedawna decyzja rządu Abe o wyłączeniu produkowanych w Japonii komponentów do F-35 spod

zakazu eksportu broni do krajów zaangażowanych w konflikty zbrojne (może to dotyczyć np. Izraela) zwiększy udział japońskiego przemysłu obronnego w tym programie i poszerzy możliwości ekspansji międzynarodowej.

Jednocześnie nowe inicjatywy i zapowiedzi japońskich władz mogą wynikać z narastających wątpliwości co do wiarygodności amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa. Po pierwsze, chodzi o zbrojenia Chin i obawy o postawę USA w razie zaognienia relacji japońsko-chińskich, zwłaszcza na tle kontroli nad wyspami Senkaku¹. W 2011 r. Chiny wydały na obronę prawie 130 mld dol., czyli 2,5 razy więcej niż Japonia, a chińskie wydatki zbrojeniowe rosły w tempie ponad 10% rocznie. W pierwszej połowie 2012 r. do służby wszedł pierwszy chiński lotniskowiec, a pod koniec kwietnia 2013 r. zapowiedziano budowę kolejnego. Chiny rozwijają ponadto arsenał pocisków przeciwookrętowych oraz broń przeciwsatelitarną, mogącą służyć ograniczeniu swobody operacyjnej USA i ich sojuszników (*area and access denial*), i inwestują w środki obrony własnego wojskowego potencjału jądrowego. USA unikają zajęcia jednoznacznego stanowiska w sprawie sporu japońsko-chińskiego o Senkaku. Z jednej strony deklaracja władz amerykańskich (złożona jeszcze przez poprzednią sekretarz stanu Hillary Clinton), że wyspy znajdują się pod administracją Japonii, wskazuje gotowość USA do honorowania, w razie agresji chińskiej, klauzuli *casus foederis* z traktatu z 1960 r. Z drugiej strony podobnej reakcji nie należałoby się spodziewać w sytuacji zaostrenia sporu wskutek agresywnych działań Japonii.

Po drugie, wątpliwości japońskich władz i opinii publicznej zdają się dotyczyć polityki USA wobec Korei Północnej. Chodzi o skuteczność odstraszenia, zarówno konwencjonalnego, jak i jądrowego (administracja Baracka Obamy wyłączyła Koreę Płn., jako dysponującą bronią jądrową, a przy tym uchylającą się od międzynarodowych zobowiązań w dziedzinie jej nierozprzestrzeniania, z zasady *no-first-use*) oraz perspektyw politycznych i ekonomicznych inicjatyw skierowanych na ograniczanie agresywnej polityki Pjongiangi. Nawet po katastrofie w Fukushima i spadku społecznej akceptacji dla energetyki jądrowej konieczność kontynuacji japońskiego cywilnego programu jądrowego uzasadniano m.in. zachowaniem technologicznej możliwości jego przekształcenia w program wojskowy. Wprawdzie szanse na realizację tego scenariusza są nikłe z uwagi na negatywne reakcje międzynarodowe, ale jego obecność w debacie publicznej może świadczyć o skali obaw o zdolność powstrzymania Korei Płn. Po jej ostatniej próbie jądrowej i groźbach ataków raketowych na cele w Azji Wschodniej w japońskiej debacie publicznej pojawiły się nawoływania do takiej interpretacji konstytucji Japonii, która dopuszcza konwencjonalne uderzenia wyprzedzające.

Po trzecie, nie jest jasne, jaki będzie wpływ tzw. sekwestracji (automatycznych cięć wydatków na obronność uruchomionych na początku marca br.) na gotowość operacyjną sił zbrojnych USA oraz na perspektywy kluczowych programów zbrojeniowych, a także czy oszczędności nie osłabią amerykańskiego zwrotu ku regionowi Azji i Pacyfiku (*Asia pivot*). Sekwestracja wymusiła obniżenie budżetu marynarki wojennej na lata 2014–2018 o 59 mld dol. (ok. 10%), co może spowolnić proces relokacji dodatkowych sił z Atlantyku na Pacyfik. Oszczędności w przypadku sił powietrznych oznaczają m.in. zmniejszenie o 1/3 liczby patroli myśliwskich i bombowych. Prognozy wydatków korpusu piechoty morskiej uwzględniają wprawdzie plany zwiększenia obecności na Pacyfiku (bazy w Australii, Japonii i na Guam), ale wskutek sekwestracji zabraknie środków na modernizację i zakupy sprzętu, choćby nowych helikopterów i samolotów transportowych. Cięcia w budżecie Pentagonu opóźnią wprowadzenie do służby F-35. Dotychczasowe opóźnienia (niezwiązane z sekwestracją) już skłoniły część odbiorców do zmniejszenia puli zamówionych samolotów, co zwiększy koszt pojedynczych egzemplarzy.

Perspektywy i wnioski. Niezamierzonym skutkiem inicjatyw rządu Abe (zwłaszcza gdyby miało dojść do zmian w podejściu do użycia przez Japonię siły zbrojnej) może być wzrost napięcia w Azji Wschodniej na tle nadal żywych obaw o nawrót japońskiego militarizmu. To stałoby w sprzeczności z interesami USA, skupionymi na mitygowaniu skutków regionalnych kryzysów lub unikaniu ich eskalacji. W tym świetle należy odczytywać podjęcie w marcu br., na wniosek USA, konsultacji z Japonią w sprawie możliwej reakcji na kryzys militarny wokół Senkaku. USA chcą zyskać pewność, że Japonia nie podejmie działań jednostronnych, oraz mieć wpływ na reakcję japońską na ewentualne incydenty z udziałem Chin. Japonia dąży do uzyskania dodatkowych – poza wynikającymi z traktatu z 1960 r. oraz z obecności wojskowej – gwarancji zaangażowania amerykańskiego, zwłaszcza w obliczu cięć budżetowych. USA prawdopodobnie wykonają kolejne gesty świadczące o powadze, z jaką traktują obawy Japonii, np. organizując wspólne ćwiczenia (ostatnie, we wrześniu 2012 r., dotyczyły obrony przed desantem morskim) czy rotując dodatkowe jednostki (w kwietniu wzmocniono siły powietrzne na Okinawie), ale nie zmienią choćby zawężającej interpretacji sporu japońsko-chińskiego o Senkaku.

Dalszy rozwój współpracy japońsko-amerykańskiej w dziedzinie bezpieczeństwa dostarczy cennych wskazówek na temat ograniczeń finansowych, politycznych i operacyjnych, z jakimi muszą mierzyć się USA, wypełniając swoje zobowiązania międzynarodowe, w tym w ramach NATO. O ile wymogi operacyjne na dalekowschodnim teatrze działań nie wpłyną na obniżenie aktywności w ramach NATO, to taki efekt mogą mieć rygory sekwestracji. Potrzeba poszukiwania oszczędności podyktuje skalę amerykańskiego udziału w ćwiczeniach Steadfast Jazz czy w odniesieniu do inicjatyw dwustronnych, np. polsko-amerykańskiego współdziałania sił powietrznych. Przypadek Japonii wskazuje, że trudności budżetowe, z jakimi borykają się USA, mogą przesłonić nawet znaczne zaangażowanie wojskowe, ponieważ ograniczają zdolność do szybkiej reakcji na niekorzystne zjawiska w dziedzinie bezpieczeństwa. Tendencja ta będzie szczególnie odczuwalna w odniesieniu do regionów, w których USA nie dostrzegają zagrożeń dla swoich interesów bezpieczeństwa, a przy tym – tak jak w Europie – dokonują oceny niezbędnej skali swojego zaangażowania.

¹ J. Szczudlik-Tatar, *Stosunki chińsko-japońskie w świetle sporu o wyspy Senkaku*, „Biuletyn PISM”, nr 11 (760), 3 lutego 2011 r.