

„Aktywne działania na rzecz pokoju” – nowy kierunek w polityce bezpieczeństwa Japonii

Izabela Krawczyk

Japonia, do końca XX w. uważana wyłącznie za mocarstwo ekonomiczne, podnosi sztandar „aktywnego pacyfizmu”. Uwikłana w sieć pacyfistycznych samoostrzeżeń stara się powrócić na arenę międzynarodową i objąć rolę regionalnego lidera w działaniach pokojowych oraz stabilizacyjnych. Zdecydowana i asertywna polityka premiera Shinzō Abe w ciągu 7 miesięcy doprowadziła do ustanowienia Rady Bezpieczeństwa Narodowego, przyjęcia pierwszej Strategii bezpieczeństwa narodowego Japonii, dokonania przeglądu Wytucznych programu obrony narodowej oraz reinterpretacji zapisów Konstytucji Japonii, ze szczególnym uwzględnieniem długo wyczekiwanego prawa do obrony sojuszniczej. Zakładane wzmocnienie czynnika odstrasżającego, wraz ze wzmocnieniem uprawnień organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, jest przejawem większego zaangażowania Japonii w nierozwiązane dotąd spory terytorialne z państwami sąsiedzkimi.

Z uwagi na gruntowne zmiany, jakie zaszły w stosunkach międzynarodowych w regionie Azji i Pacyfiku, Japonia rozpoczęła proces intensywnej redefinicji swojej polityki bezpieczeństwa. Aspirująca do roli regionalnego lidera Japonia przeszła od końca lat 90. XX w. ewolucję¹ dostosowując się do wciąż nowych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa. Podczas tegorocznego, XIII szczytu Dialogu Shangri-La w Singapurze² premier Japonii Shinzō Abe,

¹ Pod koniec XX w. politykę zagraniczną Japonii w znacznej mierze charakteryzowała pasywność. Wybrawszy bierną rolę państwa wspierającego Stany Zjednoczone – gwaranta jej bezpieczeństwa, Japonia często oceniana była jako nieprzygotowana i niezdolna do prowadzenia samodzielnej, aktywnej roli w regionie Azji i Pacyfiku.

² Dialog Shangri-La stanowi cykliczne, międzynarodowe forum dyskusji i analizy spraw obronnych i bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku. W spotkaniach uczestniczą ministrowie obrony, najwyżsi dowódcy wojskowi i inni urzędnicy państwowi z ok. 30 państw oraz grupa ponad 200 przedstawicieli świata polityki, nauki, biznesu i organizacji pozarządowych. Nazwa forum pochodzi od nazwy hotelu w Singapurze, w którym odbywa się szczyt. Z inicjatywą Dialogu wystąpił brytyjski Międzynarodowy Instytut Studiów Strategicznych (*International Institute for Strategic Studies*, IISS).

opisując zmiany w środowisku bezpieczeństwa otaczającym Japonię stwierdził, że region Azji doświadczył ogromnego rozwoju w trakcie zaledwie jednego pokolenia. Niestety, duża i relatywnie nieproporcjonalna część efektów tego wzrostu jest wydawana na cele wojskowe i handel bronią³. Państwa członkowskie Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej (*Association of South-East Asian Nations*, ASEAN) zwiększają swoje budżety obronne wraz ze wzrostem siły ich gospodarek, modernizują również swoje siły zbrojne w odpowiedzi na niestabilność i dynamicznie zmieniającą się sytuację regionalnego bezpieczeństwa. Priorytety w zakupach obronnych stanowią środki zapewniające przewagę informacyjną i zdolność do działania na okalających wodach w znacznej odległości od lądu (okręty, śmigłowce, samoloty oraz bezzałogowce). Ocenia się, że wydatki te będą wzrastać w kolejnych latach, przyczyniając się do dalszej destabilizacji regionu⁴.

Rywalizacja Chin i Japonii w regionalnym środowisku bezpieczeństwa

W wydawanej corocznie Białej księdze obronności Japonii (*Defense of Japan. Annual White Paper*) wymieniane są dwa najistotniejsze wyzwania dla bezpieczeństwa narodowego tego kraju, mające swoje źródło w regionie. Pierwsze z nich to program nuklearny Korei Północnej i jej prowokacyjne zachowania⁵, drugie natomiast dotyczy Chin⁶ – braku przejrzystości polityki bezpieczeństwa oraz gwałtownego wzrostu wojskowego zaawansowania technologicznego. Wiąże się on z corocznym dwucyfrowym zwiększaniem

³ *Peace and prosperity in Asia, forevermore. Japan for the rule of law. Asia for the rule of law. And the rule of law for all of us* – wystąpienie premiera Shinzō Abe podczas XIII szczytu Dialogu Shangri-La w Singapurze, 30 maja 2014 r., s. 3, <http://www.iiss.org/-/media/Documents/Events/Shangri-La%20Dialogue/SLD%2014/Keynote%20Abe.pdf> (dostęp: 15 maja 2014 r.).

⁴ W 2013 r. wydatki na zbrojenia państw regionu wyniosły odpowiednio: ChRL – 112 mld dolarów, Japonia – 51 mld dolarów, Indie – 36 mld dolarów, Korea Południowa – 32 mld dolarów, Tajwan – 10 mld dolarów, Indonezja – 8 mld dolarów, Tajlandia – 6 mld dolarów, Malezja – 5 mld dolarów, Wietnam – 4 mld dolarów. Za: *The Military Balance. Annual Assessment of Global Military Capabilities and Defence Economics 2014*, luty 2014 r.

⁵ Strategia bezpieczeństwa narodowego Japonii określa rozwój technologii rakietowych Korei Północnej wraz z kontynuacją prac nad redukcją rozmiaru głowic nuklearnych i wyposażeniem w nie rakiet balistycznych, jako zagrożenie dla bezpieczeństwa regionalnego. Dodaje, że „sytuacja wewnętrzna państwa wymaga uważnego monitorowania”. Za: *National Security Strategy of Japan*, 17 grudnia 2013 r., s. 21, <http://www.cas.go.jp/jp/siryuu/131217anzenhoshou/nss-e.pdf> (dostęp: 15 maja 2014 r.).

⁶ Dla wygody Czytelnika pełna nazwa Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) często zastępowana będzie w niniejszym artykule skrótowym określeniem „Chiny”.

poziomu wydatków na zbrojenia systematycznie realizowanym przez ChRL w ciągu ostatnich 20 lat. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Japonii dodaje do tego katalogu intensyfikację chińskich działań, które mogą być postrzegane jako próby zmiany status quo w regionie.

Jednym z istotnych wydarzeń ubiegłego roku, mających wpływ na bezpieczeństwo całego regionu Azji Południowo-Wschodniej było jednostronne ustanowienie przez rząd ChRL nowych granic strefy identyfikacji obrony powietrznej Morza Wschodniochińskiego (*Air Defense Identification Zone, ADIZ*)⁷ 23 listopada 2013 r. statki powietrzne znajdujące się w strefie zostały zobowiązane do zgłaszania chińskiej służbie kontroli lotów danych statku, planu przelotu, zamiaru przekroczenia granicy oraz utrzymywania łączności radiowej. Strefa objęła większą część akwenu Morza Wschodniochińskiego, wraz z obszarem wokół spornych wysp Senkaku/Diaoyu⁸ oraz częściowo pokryła się ze strefami ustanowionymi przez Koreę Południową, Tajwan i Japonię. Jednostronna deklaracja Chin wywołała protesty państw regionu, które uznały decyzję chińskiego ministerstwa za naruszenie zasady swobodnego korzystania z międzynarodowej przestrzeni powietrznej, jednak ta negatywna reakcja związana była bardziej z groźbą kryzysu gospodarczego niż obawą przed konfrontacją wojskową. Postanowienia deklaracji nie są jednak przestrzegane, a ustanowienie strefy mogło stanowić sprawdzanie pola manewru – testu reakcji państw regionu i środowiska międzynarodowego przed ustanowieniem podobnej strefy w regionie Morza Południowochińskiego⁹, jak również stanowić odpowiedź na nacjonalizację wysp Senkaku przez Japonię w 2012 r. oraz zwiększające się zaangażowanie Stanów Zjednoczonych w regionie Azji i Pacyfiku.

⁷ Strefy ADIZ są tworzone ze względów bezpieczeństwa w celu identyfikacji samolotów cywilnych i wojskowych. Przekroczenie ADIZ podlega obowiązkowemu zgłoszeniu służbom nadzoru przestrzeni powietrznej danego państwa.

⁸ Senkaku (chiń. Diaoyu) to grupa pięciu niezamieszkałych wysp na Morzu Wschodniochińskim. Chiny utrzymują, że do 1895 r. wyspy te znajdowały się pod ich suwerenną zwierzchnością. Strona japońska twierdzi, że takiej kontroli ze strony Chin nie było i te niezamieszkałe wyspy objęła we władanie pod koniec XIX w. Wyspy są podmiotem jak dotąd nierozwiązanego sporu. Kwestia przynależności państwowej ma tu kluczowe znaczenie z punktu widzenia Konwencji Praw Morza, bowiem wyznacza ona sferę ekonomiczną rozciągającą się wokół tych wysp. Szacunkowe zasoby ropy naftowej i gazu na dnie morza wokół spornych wysp oceniane są odpowiednio na 100 mld baryłek i 200 mld m³. Dodatkowe znaczenie mają duże zasoby żywe tych wód oraz inne bogactwa mineralne. Ponadto wyspy położone są w pobliżu ważnego szlaku morskiego, łączącego Okinawę z Tajwanem.

⁹ Spór o Morze Południowochińskie, w którym uczestniczy 6 państw: Chiny, Tajwan, Wietnam, Filipiny, Malezja oraz Brunei uważany jest według niektórych analityków za jedno z największych zagrożeń bezpieczeństwa Azji i Pacyfiku.

Morze Południowochińskie to obszar o dużym znaczeniu strategicznym i gospodarczym ze względu na pokaźne złoża surowców energetycznych, bogate łowiska, ale także kluczowe linie transportu morskiego łączące Azję Wschodnią z Oceanem Indyjskim i dalej – Bliskim Wschodem¹⁰. Panowanie nad tym regionem oznacza kontrolę nad istotnym szlakiem handlowym o dużym znaczeniu geopolitycznym. Nieuregulowany status prawny i znaczenie geostrategiczne spornych obszarów stanowi wyzwanie dla bezpieczeństwa regionalnego. Regularnie dochodzi tam do napięć między państwami uczestniczącymi w sporze – od siłowego przejmowania kutrów rybackich po aneksje bezludnych wysepek, samowolne instalacje platform wiertniczych, a nawet tworzenie sztucznych wysp¹¹. Na XIII szczycie Shangri-La premier Japonii podniósł temat znalezienia wspólnej korzyści w utrzymywaniu oceanów i przestrzeni powietrznej jako obszarów „globalnej wspólnoty”, otwartego „miejsca wolności i bezpieczeństwa”. Podkreślił, że spory terytorialne powinny być rozwiązywane na mocy prawa międzynarodowego i pokojowymi środkami, nie za pomocą siły lub przymusu. Wyraził przy tym nadzieję, że zostanie ustanowiony skuteczny kodeks postępowania na Morzu Południowochińskim między państwami ASEAN a Chinami. Przypomniął także o podpisanym między nim a chińskim premierem Wen Jiabao w 2007 r. porozumieniu o budowie mechanizmu komunikacji morskiej i powietrznej w celu przeciwdziałania nieoczekiwanym sytuacjom i incydentom między Japonią a Chinami. W optyce chińskich władz kontrola okolicznych mórz to jedyna szansa, aby stać się potęgą nie tylko na lądzie, co ma być kluczowe także dla chińskiej gospodarki uzależnionej od wymiany handlowej. Uzyskując kontrolę nad Morzem Południowochińskim Chiny miałyby zapewnić sobie także bezpieczeństwo energetyczne oraz – w konsekwencji – utrzymanie dynamicznego rozwoju gospodarczego. Wykorzystanie znajdujących się na tym akwenie archipelagów wysp do celów wojskowych zwiększyłoby również chińskie wpływy w regionie. Władze chińskie widzą szansę na całkowitą kontrolę regionu przyjmując, że Japonia jest za słaba ze względu na przedłużającą się recesję oraz konstytucyjne ograniczenia. Choć Państwo Środka prowadzi coraz bardziej asertywną politykę w regionie licząc, że ostatecznie Amerykanie nie wypełnią swoich zobowiązań sojuszniczych wobec Japonii, bo ważniejsze dla

¹⁰ Na tym akwenie odbywa się około 15 proc. światowego handlu morskiego i jest to jedna z największych wyłącznych stref ekonomicznych na świecie.

¹¹ J. Hardy, *China building island in South China Sea*, IHS Jane's Defence Weekly, Vol. 51, Issue 21, 21 maja 2014 r., s. 5.

nich będą powiązania gospodarcze z ChRL, to jest to raczej przykład myślenia życzeniowego chińskich władz¹². Chiny prezentują ponadto własną wizję architektury bezpieczeństwa regionalnego¹³. Zgodnie z propozycją prezydenta Xi Jinpinga miałyby ona objąć takie państwa jak m.in. Rosja i Iran, ale bez udziału głównego podmiotu spoza regionu – Stanów Zjednoczonych¹⁴. Inni potencjalni sojusznicy ChRL to Pakistan, Korea Północna i być może Birma.

Chiny i Japonia, mimo dobrych stosunków gospodarczych, uważają się wzajemnie za politycznych, ekonomicznych i wojskowych konkurentów w Azji Wschodniej. Choć w przeciwieństwie do ChRL Japonia nie jest postrzegana jako wschodząca potęga, która mogłaby stworzyć nowe wyzwania dla bezpieczeństwa regionalnego, należy pamiętać, że Chiny mają większą szansę na zajęcie dominującej pozycji, gdyż ich stosunki z pozostałymi państwami regionu nie są tak mocno obciążone historycznie. Dodatkowo na korzyść Chin przemawia fakt, że jest mocarstwem nuklearnym i stałym członkiem Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Nowa polityka bezpieczeństwa premiera Shinzō Abe

Sztandarowym hasłem drugiej kadencji premiera Shinzō Abe stały się „aktywne działania na rzecz pokoju” zwane też „aktywnym pacyfizmem” (*Proactive Contribution to Peace*)¹⁵. W ramach „aktywnych działań na rzecz pokoju” od końca 2013 r. Japonia ustanowiła Radę Bezpieczeństwa Narodowego wraz sekretariatem, przyjęła pierwszą Strategię Bezpieczeństwa

¹² R. Panda, *Japan's National Security Strategy and Reactions from China*, C3S Paper No. 2051, 2 stycznia 2014 r., <http://www.c3sindia.org/japan/3833> (dostęp: 5 lipca 2014 r.).

¹³ Ma ona służyć przeciwdziałaniu zagrożeniom i niwelowaniu wyzwań dla bezpieczeństwa narodowego Chin. Biała księga obronności ChRL wydana w kwietniu 2013 r. jako główne zagrożenia dla bezpieczeństwa Chin wymienia roszczenia terytorialne Japonii, zwiększenie aktywności militarnej państw regionu oraz obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych w regionie, zagrożenie związane z terroryzmem, ekstremizmem oraz separatyzmem (Tajwan), wyścig między państwami w celu uzyskania przewagi technologicznej w przestrzeni wirtualnej i kosmicznej. Za: *The Diversified Employment of China's Armed Forces*, Information Office of the State Council, The People's Republic of China, 2013, http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-04/16/c_132312681.htm (dostęp: 5 maja 2014 r.).

¹⁴ *Chiny: nie będziemy walczyć o hegemonię w regionie*, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiateka,2/chiny-nie-bedziemy-walczyc-o-hegemonie-w-regionie,444437.html> (dostęp: 1 lipca 2014 r.).

¹⁵ Hasło „aktywne działania na rzecz pokoju” będące najprawdopodobniej osobistą inicjatywą premiera Abe, zostało utworzone na potrzebę określenia nowego kierunku w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Japonii. Z jednej strony przedstawia „nową” wolę angażowania się w działania na arenie międzynarodowej, z drugiej podkreśla chęć utrzymania pokojowej linii dotychczasowej polityki.

Narodowego, dokonała przeglądu Wytycznych Programu Obrony Narodowej oraz ponownej reinterpretacji zapisów konstytucji, odnosząc się w szczególności do prawa do obrony kolektywnej oraz uczestnictwa w Japońskich Siłach Samoobrony (ang. *Japan Self-Defense Forces*, JSDF, jap. *Jieitai*) w misjach stabilizacyjnych i pokojowych ONZ poza granicami państwa. Koncepcja tych działań opiera się na tzw. „duchu międzynarodowej współpracy”, jak zostało to określone w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Japonii.

Działania podejmowane w ramach „aktywnego pacyfizmu” mają stanowić przeciwieństwo „pacyfizmu pasywnego”¹⁶, który słusznie został uznany za nierealny. Nowa polityka Shinzō Abe jest również odpowiedzią na frustrację społeczną spowodowaną ciągłymi oczekiwaniami środowiska międzynarodowego wobec Japonii w ramach dotychczas prowadzonej polityki zagranicznej zwanej polityką książeczki czekowej (*checkbook diplomacy*)¹⁷.

27 listopada 2013 r. parlament Japonii przyjął ustawę ustanawiającą Radę Bezpieczeństwa Narodowego (RBN)¹⁸. Rada, wzorowana na modelu amerykańskim, ma pełnić rolę centrum dowodzenia dla polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Japonii oraz tworzenia strategii narodowych¹⁹. Utworzenie RBN było priorytetowym przedsięwzięciem Shinzō Abe od momentu ponownego objęcia urzędu w grudniu 2012 r. Pozwoliło to na skuteczniejszy kontakt z zagranicznymi partnerami, zwłaszcza ze Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

¹⁶ Nieaktywny (lub pasywny) pacyfizm oznacza dążenie do pokoju przez brak woli posiadania jakichkolwiek sił zbrojnych.

¹⁷ *Boosting Japan's Security*, The Yomiuri Shimbun, 28 marca 2014 r., <http://the-japan-news.com/news/article/0001129318> (dostęp: 28 marca 2014 r.).

¹⁸ Zgodnie z zapisami ustawy, RBN została powołana do życia 4 grudnia 2013 r.; 7 stycznia 2014 r. utworzony został sekretariat Rady, odpowiednik polskiego Biura Bezpieczeństwa Narodowego.

¹⁹ Pierwsze propozycje utworzenia RBN pojawiły się w czasie pierwszej kadencji premiera Shinzō Abe (2006–2007). Głosy o powołaniu RBN podniosły się na nowo w styczniu 2013 r. w związku z uwięzieniem zakładników w algierskim kompleksie gazowym *In Amenas*. Działania podejmowane przez rząd w celu uwolnienia japońskich zakładników ujawniły szereg luk i braków w strukturze bezpieczeństwa utrudniających szybkie podejmowanie decyzji i działań w momencie zagrożenia. W lutym 2013 r. powołana została Rada Doradcza w sprawie ustanowienia RBN. Jej prace zakończone zostały przyjęciem uchwały w listopadzie ub. roku. Za: J. Harano, *Japan Launches Its Own National Security Council*, 25 grudnia 2013 r., <http://www.nippon.com/en/genre/politics/l00050/> (dostęp: 3 stycznia 2014 r.).

Strategia bezpieczeństwa narodowego

17 grudnia 2013 r. rząd Japonii po raz pierwszy przyjął Strategię bezpieczeństwa narodowego (SBN)²⁰. W dokumencie zasygnalizowano coraz trudniejszą sytuację w zewnętrznym środowisku bezpieczeństwa Japonii, podkreślając potrzebę identyfikacji interesów narodowych w długoterminowej perspektywie. Strategia zakłada wzmocnienie czynnika odstrasżającego, a także poprawę stanu środowiska bezpieczeństwa regionu Azji i Pacyfiku przez zapobieganie powstawaniu i redukowaniu już powstałych, bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa Japonii. SBN, zgodnie z doktryną „aktywnych działań na rzecz pokoju”, nie ogranicza się jedynie do działań regionalnych. Celem Japonii w wymiarze globalnym jest poprawa stanu bezpieczeństwa, budowa pokojowego, stabilnego i dobrze prosperującego środowiska międzynarodowego przez odgrywanie wiodącej roli w rozstrzyganiu sporów i konsekwentne działania dyplomatyczne.

Japonia chce odgrywać wiodącą rolę w bliskiej współpracy z innymi państwami w utrzymaniu „otwartych i stabilnych mórz”, aby móc przeciwdziałać zagrożeniom szlaków żeglugowych. Chodzi tu w głównej mierze o szlaki rozciągające się od Zatoki Perskiej, Morza Czerwonego i Zatoki Adeńskiej, przez Ocean Indyjski, Cieśninę Malakka i Morze Wschodniochińskie do wód otaczających Japonię. Połączenia te są strategicznie ważne dla Japonii ze względu na uzależnienie jej gospodarki od importu surowców naturalnych z Bliskiego Wschodu²¹. Ważnym aspektem współpracy międzynarodowej jest także umocnienie sojuszu wojskowego ze Stanami Zjednoczonymi, w ramach którego zakłada się intensyfikację współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w różnych obszarach oraz zapewnienie dalszej obecności sił zbrojnych USA na terytorium Japonii. Aktywny wkład Japonii w międzynarodowe wysiłki na rzecz bezpieczeństwa i stabilności ma opierać się na takich elementach jak: nadanie większej rangi działaniom dyplomatycznym w ramach ONZ (Japonia będzie kontynuować wysiłki w celu reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, w tym zwiększenia liczby członków stałych i niestałych oraz swojego wejścia do grona członków stałych), przewodzenie międzynarodowym wysiłkom rozbrojeniowym i nieproliferacyjnym oraz

²⁰ Dokument składa się z czterech rozdziałów: cel strategii, podstawowe zasady bezpieczeństwa narodowego, środowisko bezpieczeństwa Japonii i wyzwania bezpieczeństwa narodowego oraz japońskie podejście strategiczne do bezpieczeństwa narodowego.

²¹ *National Security...*, *op.cit.*, s. 24.

nawiązanie ściślejszej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z „japońskimi partnerami dla pokoju i stabilności w społeczności międzynarodowej”²².

SBN jest pierwszym dokumentem strategicznym wzywającym do rewizji filarów powojennego pacyfizmu japońskiego. Po raz pierwszy umożliwia też eksport broni i technologii wojskowych. Dotychczasowy zakaz eksportu tych środków do państw biorących udział w konfliktach zbrojnych podnosił koszty produkcji sprzętu i uzbrojenia dla Japońskich Sił Samoobrony. Zniesienie nałożonych samoograniczeń wpłynie na unowocześnienie i ożywienie japońskiego przemysłu obronnego²³.

Panel Doradczy do spraw Rekonstrukcji Podstaw Prawnych w zakresie Bezpieczeństwa

W maju 2007 r., w czasie pierwszej kadencji premiera Shinzō Abe, powołany został Panel Doradczy do spraw Rekonstrukcji Podstaw Prawnych w zakresie Bezpieczeństwa (*The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*). Panel zajmował się analizą czterech przypadków – scenariuszy, które podlegały szczególnym ograniczeniom konstytucyjnym i uważane były za potencjalne wyzwania w utrzymaniu bezpieczeństwa Japonii i zaufania w partnerstwie z USA. Scenariusze te dotyczyły: obrony jednostek amerykańskich na pełnym morzu, przechwycenia rakiet balistycznych, które prawdopodobnie zostały wycelowane w terytorium Stanów Zjednoczonych²⁴, użycia broni w międzynarodowych operacjach pokojowych, wsparcia logistycznego operacji innych państw uczestniczących w tej samej misji pokojowej pod egidą ONZ. Finalnym owocem pracy panelu był przedstawiony w czerwcu 2008 r. raport²⁵. Argumentem za wznowieniem pracy panelu w lutym 2013 r. oraz przedstawieniem nowego raportu były drastyczne zmiany jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa Japonii od czasu opublikowania poprzedniego raportu, które spowodowało konieczność ponownego rozważenia kie-

²² *Ibidem*, s. 28-34.

²³ *Ibidem*, s. 25-26.

²⁴ Jeśli np. wycelowana zostałaby rakiet balistyczna w wyspę Guam, Japonia nie mogłaby jej zestrzelić, nawet jeśli miałyby technicznie taką możliwość. Za: *Boosting...*, *op.cit.*

²⁵ *Report of the Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security, The Advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*, 24 czerwca 2008 r.

runków polityki bezpieczeństwa Japonii²⁶. Nowy panel miał za zadanie ponownie zweryfikować podstawę prawną dla bezpieczeństwa uwzględniając zmiany, jakie zaszły w środowisku bezpieczeństwa od czasu opublikowania ostatniego raportu. Raport z 2014 r. nie ograniczał się do czterech przypadków – scenariuszy z 2008 r., lecz obejmował także odpowiedzi na pytania:

- jakie działania Japonia powinna podjąć, aby utrzymać pokój, bezpieczeństwo państwa i jego przetrwanie;
- jakie idee powinny przyświecać nowej rządowej interpretacji konstytucji;
- jak konsytuacja powinna być interpretowana;
- jak powinna wyglądać struktura krajowego systemu prawnego w dziedzinie bezpieczeństwa²⁷?

Raport Panelu Doradczego dotyczył przede wszystkim kwestii „kolektywnej samoobrony”, czyli możliwości obrony państw sojuszników²⁸. Według dotychczasowej interpretacji, Konstytucja Japonii umożliwia państwu podejmowanie środków koniecznych do samoobrony w celu utrzymania pokoju i bezpieczeństwa oraz zapewnienia przetrwania państwa, jednak środki te powinny być ograniczone do niezbędnego minimum. Prawo do kolektywnej samoobrony przekracza jednak niezbędne minimum i dlatego nie może być dopuszczone w świetle obecnej konstytucji²⁹. Jako argument za reinterpretacją zapisu konstytucji umożliwiającą przystąpienie Japonii do kolektywnej obrony podawany jest art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych o prawie do samoobrony indywidualnej lub zbiorowej oraz zapisy Traktatu o wzajemnej współpracy i bezpieczeństwie

²⁶ „The advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security” *Outline of the Report*, The advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security, 15 maja 2014 r., s. 2, http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou2/dai7/gaiyou_en.pdf (dostęp: 5 lipca 2014 r.).

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Prawo do kolektywnej (zbiorowej) samoobrony interpretowane jest jako prawo do użycia siły w celu odparcia agresji zbrojnej skierowanej przeciw innemu, będącemu w bliskich relacjach z Japonią państwem, nawet w przypadku, gdy Japonia nie jest celem ataku. Za: „The advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security” *Outline...*, *op.cit.*, s. 10.

²⁹ W 1956 r. w pisemnej odpowiedzi na zapytanie poselskie rząd Japonii zajął stanowisko, że wykonywanie prawa do kolektywnej samoobrony wykracza poza minimalny konieczny poziom i tym samym jest zakazany w ramach obowiązującej konstytucji. Za: *Boosting...*, *op.cit.*

między Japonią a Stanami Zjednoczonymi Ameryki³⁰ z 19 stycznia 1960 r. Kolektywna samoobrona rozumiana jest również jako wspólny środek egzekwowania sankcji międzynarodowych w przypadku ważnej rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ³¹.

Raport panelu określa warunki, w których prawo do samoobrony może być użyte. Prawo do samoobrony indywidualnej może być stosowane tak długo, jak spełnia ono trzy warunki: istnieje zagrożenie bezprawnego naruszenia bezpieczeństwa Japonii; nie ma żadnego innego odpowiedniego (niemilitarnego) środka, aby przeciwdziałać temu zagrożeniu; użycie broni jest ograniczone do niezbędnego minimum. Prawo do zbiorowej samoobrony może być stosowane, gdy zaatakowane zostanie państwo znajdujące się w bliskich relacjach (sojuszu) z Japonią i sytuacja ta może znacząco wpłynąć na bezpieczeństwo Japonii. Japonia, by móc uczestniczyć w operacji odpierania takiego ataku, powinna również uzyskać uprzednio bezpośrednią prośbę lub zgodę państwa atakowanego. Gdy wszystkie powyższe przesłanki zostaną spełnione, rząd Japonii powinien wziąć odpowiedzialność za podjęcie decyzji, kompleksowo uwzględniając następujące kwestie:

- czy występuje wysokie prawdopodobieństwo, że sytuacja może prowadzić do bezpośredniego ataku przeciw Japonii;
- czy brak podjęcia działań może znacząco podważyć zaufanie w sojusz z USA³², prowadząc tym samym do osłabienia czynnika odstrasżającego;
- czy może dojść do znaczącego naruszenia porządku międzynarodowego;

³⁰ Art. V głosi, że „każda ze Stron uznaje atak przeciwko którejkolwiek ze Stron na terytorium znajdującym się pod administracją Japonii jako zagrożenie dla ich własnego pokoju i bezpieczeństwa oraz zobowiązuje się podjąć działania mające na celu sprostanie wspólnemu niebezpieczeństwu zgodnie z własnymi przepisami konstytucyjnymi. Jakikolwiek atak zbrojny i wszelkie środki podjęte w jego wyniku powinny być natychmiast zgłoszone do Rady Bezpieczeństwa ONZ zgodnie z zapisami 51. artykułu Karty NZ. Wszelkie podjęte środki powinny być zakończone, gdy Rada Bezpieczeństwa ONZ podejmie działania niezbędne do przywrócenia i utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Tłumaczenie własne za: *Treaty of Mutual Cooperation and Security Between Japan and the United States of America*, 1960 r.

³¹ *Boosting...*, *op.cit.*

³² Jako przykład takiej sytuacji podawany jest często scenariusz, w którym w przypadku zaistnienia konfliktu na półwyspie Koreańskim (co *de facto* oznaczałoby również zagrożenie dla bezpieczeństwa Japonii) i reakcji Stanów Zjednoczonych, wojska USA wysłane z bazy w Misawa (prefektura Aomori), nie mogłyby być zaopatrywane przez Japonię w paliwo i amunicję, ponieważ oznaczałoby to zaangażowanie w konflikt zbrojny. Za: *Boosting...*, *op.cit.*

- czy życie i prawa obywateli Japonii mogą być poważnie zagrożone³³;
- czy mogą wystąpić inne poważne skutki dla Japonii³⁴?

W przypadku gdy Japońskie Siły Samoobrony musiałyby przekroczyć terytorium państwa trzeciego, wymagane jest uzyskanie zgody tego państwa. Do przeprowadzenia operacji z użyciem JSDF wymagana jest również zgoda parlamentu (może być wyrażona *ex post facto*). Wykorzystanie prawa do kolektywnej samoobrony powinno być zatwierdzone przez Radę Bezpieczeństwa Narodowego, a decyzja podjęta przez Gabinet Premiera. Twórcy raportu podkreślają, że prawo do kolektywnej samoobrony nie jest równoznaczne z obowiązkiem jego użycia, a jego ewentualne wykorzystanie będzie wynikiem decyzji politycznej³⁵. W tym przypadku nie można jeszcze mówić o regularnych działaniach zbrojnych poza granicami państwa, a termin „kolektywnej samoobrony” jest jedynie rozszerzeniem prawa Japonii do obrony jej sojuszników.

Innym istotnym problemem rozpatrywanym w Raporcie jest możliwość użycia broni przez JSDF podczas operacji pokojowych ONZ w celu ochrony wojsk innych państw biorących udział w operacji lub pracowników organizacji międzynarodowych³⁶.

Dotychczasowa interpretacja konstytucji zezwalała wprawdzie na użycie broni w operacjach pokojowych ONZ, jednak było to rygorystycznie ograniczone do celów samoobrony³⁷. Interpretacja ta nie obejmowała m.in. możliwości użycia broni w celu przyścia z pomocą geograficznie oddalonej jednostce lub innemu atakowanemu personelowi biorącemu udział w tej samej operacji pokojowej (tzw.

³³ Często przytaczanym, teoretycznym przykładem sytuacji, w której prawo do zbiorowej samoobrony powinno zostać zastosowane jest atak na amerykański statek wojenny, na którego pokładzie znajdują się japońscy cywile ewakuowani w ramach akcji ratowniczej.

³⁴ Na przykład skutki gospodarcze zagrażające bezpieczeństwu ekonomicznemu państwa.

³⁵ „*The advisory Panel on Reconstruction of the Legal Basis for Security*” *Outline...*, *op.cit.*, s. 10–11.

³⁶ Udział Sił Samoobrony w międzynarodowych operacjach pokojowych obwarowany jest czterema zasadami:

- zostało zawarte porozumienie w sprawie zawieszenia broni między stronami konfliktu zbrojnego;
- strony konfliktu wyraziły zgodę na przeprowadzenie operacji pokojowej ONZ oraz udział Japonii w tej operacji;
- operacje mają charakter bezstronny (nie mogą faworyzować żadnej ze stron konfliktu zbrojnego);
- użycie broni jest ograniczone do minimum niezbędnego do ochrony życia personelu. Jeżeli którykolwiek z powyższych wymogów przestanie być spełniony, rząd Japonii może wycofać Siły Samoobrony z misji. Za: *Japan's contribution to United Nations peacekeeping operations*, marzec 2014 r., <http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/pdfs/contribution.pdf> (dostęp: 6 lipca 2014 r.).

³⁷ Według unikatowej koncepcji Japończyków, użycie broni w operacjach pokojowych może się równać zabronionemu w ramach obowiązującej konstytucji użyciu siły, jeśli broń zostanie wykorzystana przeciwko „państwu lub organizacji niepaństwowej”.

kaketsuke-keigo). Zdaniem twórców raportu, prawo użycia broni w celu obrony oddziałów innych państw współdziałających z JSDF w ramach tej samej operacji pokojowej powinno być interpretowane jako zgodne z konstytucją.

Kolejnym rozpatrywanym przez panel problemem była koncepcja zakładająca, że pomoc logistyczna (dostawy, transport, usługi medyczne), która sama w sobie nie stanowi działań zbrojnych, nie może być udzielana państwom trzecim, które są zaangażowane w działania zbrojne, gdyż będzie ona stanowić część ich działań (zbrojnych)³⁸. Uznano jednak, że względu na coraz większe zaangażowanie Japonii w międzynarodowe misje pokojowe, że koncepcja ta stała się nieadekwatna i nie powinna być stosowna.

W związku z powtarzającymi się incydentami na spornych terytoriach, zdarzenia, które nie stanowią działań militarnych, lecz równocześnie nie są to działania pokojowe (i cywilne), były osobnym przedmiotem prac Panelu Doradczego³⁹. W raporcie końcowym zarekomendowano, aby w odpowiedzi na próby zbrojnego zajęcia i ewentualną okupację przez grupy paramilitarne spornych wysp, JSDF miały prawo do adekwatnej zbrojnej odpowiedzi. W obecnej strukturze prawnej Japonii nie ma odpowiedniego mechanizmu, który umożliwiałby reakcję na tego typu zdarzenia. JSDF mają bardzo słabą podstawę prawną do działań w obszarach *szarej strefy*. Japońska policja nie może podjąć żadnych działań, aby uniemożliwić załodze obcego statku wyjście na ląd na spornych terenach, natomiast system mobilizacji Japońskich Sił Samoobrony w przypadku zagrożenia atakiem zbrojnym na Japonię był opracowany na podstawie założenia potencjalnej inwazji ZSRR na Hokkaido⁴⁰. Proponowanym rozwiązaniem tego problemu byłoby zwiększenie kompetencji policji lub rozszerzenie zakresu prawa do samoobrony. Rząd planuje również wyposażać premiera w prawo do decydowania o reakcji na incydenty, które nie są bezpośrednim atakiem, jednak uważane są za zagrożenie dla suwerenności Japonii⁴¹. Zagadnienia *szarej strefy* bezpieczeństwa będą przedmiotem dyskusji nadzwyczajnego posiedzenia parlamentu jesienią 2014 r.

³⁸ Tzw. *ittaika* z użyciem siły (*ittaika with the use of force*).

³⁹ Są to zdarzenia tzw. *szarej strefy*. Przytaczanych przykładów takich zdarzeń jest wiele, np. pojawienie się chińskiego statku na wodach w pobliżu spornych wysp, który odmawia opuszczenia „wód terytorialnych Japonii” lub okrętu wojsk specjalnych ChRL, pierwotnie rozpoznanego jako statek rybacki, który przybija do brzegu spornych wysp Senkaku/Diaoyu.

⁴⁰ *Boosting...*, *op.cit.*

⁴¹ N. Kuboto, L. Sieg, P. Stewart, *Defense talks with U.S. look at 'gray zone' clash scenarios*, 10 marca 2014 r., <http://www.japantimes.co.jp/news/2014/03/10/national/defense-talks-with-u-s-look-at-gray-zone-clash-scenarios/#.U7QZnrtZrWA> (dostęp: 10 lipca 2014 r.).

Decyzja rządu Japonii w sprawie rozwoju spójnego prawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa

1 lipca 2014 r. rząd Japonii przyjął decyzję w sprawie rozwoju spójnego prawodawstwa dotyczącego bezpieczeństwa w celu zapewnienia przetrwania Japonii i ochrony jej obywateli⁴². W celu „ochrony życia obywateli Japonii” w odpowiedzi na naruszenie, które nie stanowi ataku zbrojnego (*szara strefa*), rząd postanowił o wzmocnieniu odpowiednich zdolności reagowania wybranych służb i agencji (m.in. Policja, Straż Wybrzeża) oraz przyspieszeniu procedur decyzyjnych dotyczących użycia JSDF w sytuacjach, w których służby policyjne nie mogą odpowiedzieć natychmiast na zaistniałe zagrożenie (np. ze względu na dużą odległość). Decyzja umożliwiła także Japońskim Siłom Samoobrony na użycie broni (w minimalnym niezbędnym zakresie) do obrony sprzętu i oddziałów sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych, jeśli te byłyby zaangażowane wraz z JSDF w działania obronne Japonii.

Planowany jest rozwój prawodawstwa umożliwiającego udzielanie koniecznej pomocy siłom zbrojnym innych państw zaangażowanych wraz z *Jieitai* w działania pokojowe ONZ. Pomoc logistyczna nie będzie jednak mogła być dostarczana w regionach, w których aktualnie toczą się działania zbrojne. Z myślą o operacjach pokojowych ONZ rząd Japonii zobowiązał się do ustanowienia mechanizmu zapewniającego, że użycie broni wykraczające poza działania samozachowawcze (samoobrony) nie będzie postrzegane jako użycie siły niezgodne z konstytucją. W związku z powyższym rząd planuje rozwijać legislację związaną z *kaketsuke-keigo* dla jednostek innych państw oraz umożliwić użycie broni przez JSDF do wykonywania zadań dopuszczalnych w operacjach pokojowych ONZ, operacjach policyjnych oraz operacjach ratunkowych obywateli Japonii na terenie innego państwa.

Do 1 lipca 2014 r. użycie Sił Samoobrony dozwolone było jedynie w wypadku ataku zbrojnego przeciw Japonii. Jednakże w świetle nowej sytuacji bezpieczeństwa w najbliższym środowisku międzynarodowym Japonii, jego fundamentalnej transformacji i ciągłej ewolucji, nawet atak na inne państwo został uznany jako potencjalne zagrożenie dla przetrwania Japonii. Dlatego, aby dostosować się do wyzwań i zagrożeń nowego środowiska bezpieczeń-

⁴² *Cabinet Decision on Development of Seamless Security Legislation to Ensure Japan's Survival and Protect its People*, 1 lipca 2014 r., http://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page23e_000273.html (dostęp: 1 lipca 2014 r.).

stwa, japoński rząd uznał prawo do użycia siły za zgodne z konstytucją jako środek samoobrony oparty na międzynarodowym prawie do obrony kolektywnej. Użycie siły jest możliwe w przypadku:

- ataku zbrojnego na państwo będące w bliskich stosunkach z Japonią, który może w rezultacie zagrozić przetrwaniu Japonii i stanowi zagrożenie dla życia, wolności i dążenia do szczęścia jej obywateli;
- kiedy inne odpowiednie środki do odparcia ataku, zapewnienia przetrwania państwa i ochrony jego obywateli są niedostępne, a użycie siły zostało ograniczone do niezbędnego minimum.

Dalsze działania, ich perspektywy i wyzwania

Zmiana interpretacji konstytucji jest pierwszym, ale nie ostatnim krokiem. Konieczne są zmiany poszczególnych przepisów prawa tak, aby nowa, rozszerzona interpretacja mogła być stosowana, w tym m.in. nowelizacja prawa do samoobrony i Ustawy o Straży Wybrzeża. Rodzi to pewne trudności, gdyż koalicyjna partia Nowe Kōmeitō⁴³ z jednej strony uznaje konieczność zmiany konstytucji, jednak z drugiej – z dużą dozą ostrożności podchodzi do jakichkolwiek prób modyfikacji pacyfistycznego art. 9 „o wyrzeczeniu się wojny” (szczególnie zapisów dotyczących obrony zbiorowej)⁴⁴. Partia ta nadal naciska na niestosowanie prawa do kolektywnej samoobrony, dlatego przyjęta przez rząd ustawa nie stanowi bezpośrednio o możliwości stosowania tego prawa.

Stany Zjednoczone, związane z Japonią strategicznym sojuszem wojskowym, z zadowoleniem przyjęły większe zaangażowanie Japonii w sprawy bezpieczeństwa regionalnego. Ustanowienie zasad prawa do obrony kolektywnej w znacznej mierze dotyczy sił Stanów Zjednoczonych w Azji. Ponadto, w dobie przeorientowania USA na wschód, budowanie silnej koalicji państw w regionie wzmacnia pozycję Stanów Zjednoczonych i przewagę nad militaryzującymi się Chinami. Niektórzy eksperci uważają, że stosowanie przez Japonię prawa do samoobrony może powodować zmniej-

⁴³ (Shin) Kōmeitō – (Nowa) Partia Świątłych Rządów. Powstała w 1964 r. (Shin – 1998 r.) partia o orientacji pacyfistycznej i humanistycznej; związana z ugrupowaniem buddyjskim Naukowe Towarzystwo Krzewienia Wartości (Sōka Gakkai).

⁴⁴ Partii z jednej strony zależy na rewizji, aby móc przeformować zapisy o prawie do prywatności i czystego środowiska, a z drugiej – utrzymać art. 9 w jego obecnym brzmieniu.

szenie zaufania Chin i Korei Południowej do Japonii (choć oba te państwa same roszczą sobie prawo do samoobrony indywidualnej i zbiorowej)⁴⁵. Przeciwnie nowej japońskiej polityce władze Chin uważają, że Japonia celowo wykorzystuje własne poczucie zagrożenia ze strony ChRL, aby uzasadniać zbrojenia. Chiny twierdzą ponadto, że pod sztandarem „aktywnego pacyfizmu” Japonia tworzy wraz z innymi państwami front przeciwko Chinom⁴⁶. Japonia zapewnia, że zmiany w polityce bezpieczeństwa cieszą się poparciem państw członkowskich ASEAN oraz przywódców takich państw jak Australia, Indie, Wielka Brytania i Francja. Japonia liczy również na współpracę z Indiami⁴⁷.

Podsumowanie

Rząd premiera Shinzō Abe jest przekonany, że Japonia musi bardziej stanowczo i kompleksowo angażować się w działania na rzecz pokoju. Pragnąc przyczynić się do wspierania bezpieczeństwa i stabilności w środowisku międzynarodowym (głównie w regionie Azji i Pacyfiku), równocześnie zapewnia bezpieczeństwo własnego państwa i zabezpiecza kluczowe dla jego funkcjonowania interesy. Japonia nie ukrywa, że stopniowo stara się przejmować na siebie coraz większe zobowiązania w ramach amerykańskich działań w regionie. Siły samoobrony, dzięki swojemu wyszkoleniu i technologicznemu zaawansowaniu, mogą stanowić czynnik stabilizujący bezpieczeństwo w zachodniej części Pacyfiku.

Konsekwentnie wprowadzane zmiany w polityce bezpieczeństwa mają umożliwić bardziej aktywne użycie czynnika militarnego w polityce zagranicznej Japonii. Urodzeni po II wojnie światowej Japończycy coraz częściej podejmują temat „normalnego”, dysponującego regularną armią, zdolną do natychmiastowej obrony, państwa. Zmiany zachodzące w tej kwestii mają charakter ewolucyjny. Umożliwia to Japonii adaptację do ciągle zmieniających się warunków panujących na arenie międzynarodowej. Państwo to nie zmienia jednak swojego pokojowego nastawienia, wyrażając dumę z poważania, jakim obdarzyła je społeczność międzynarodowa po II wojnie światowej.

⁴⁵ *Boosting..., op.cit.*

⁴⁶ R. Panda, *op.cit.*

⁴⁷ *Peace and prosperity in Asia..., op.cit.*

Milowym krokiem w reinterpretacji Konstytucji Japonii była przyjęta 1 lipca 2014 r. decyzja dotycząca polityki rozwoju spójnego prawodawstwa w zakresie bezpieczeństwa, mająca na celu ochronę Japonii i jej obywateli. Następne działania rządu skupią się na przygotowaniu odpowiednich aktów wykonawczych do tej decyzji, w celu przedłożenia ich pod obrady parlamentu jeszcze przed nowelizacją umowy o współpracy obronnej z USA.

Japonia ujawnia silne aspiracje regionalne i globalne. Zwiększenie międzynarodowej aktywności w dziedzinie bezpieczeństwa budzi niepokój państw regionu obawiających się ponownej militaryzacji Japonii, która mogłaby przyczynić się do dalszego wyścigu zbrojeń i naruszenia równowagi bezpieczeństwa regionalnego. Równocześnie Japonia wyraża niepokój w sprawie nieprzejrzystej chińskiej polityki zbrojeniowej i działań Chin mających na celu zmianę obecnego *status quo* w regionie, a militarna postawa ChRL i Korei Północnej jest wykorzystywana jako uzasadnienie zwiększenia operacyjnych zdolności Japońskich Sił Samoobrony. Aby uniknąć oskarżeń i obaw Japonia stara się zapewnić jak największą transparentność swoich działań w środowisku międzynarodowym. Stosowanie siły w rozumieniu decyzji gabinetu premiera jest możliwe jedynie w przypadku zaistnienia ataku zbrojnego, natomiast konflikty i incydenty nadal mają być wygaszane przed ich zaostrzeniem przy zastosowaniu dyplomacji i czynnika odstraszającego. Nie ulega wątpliwości, że Japonia należy obecnie do grona państw, które szczególnie dużą wagę przykładają do problemu odpowiedzialności za bezpieczeństwo regionalne. Jeśli doktryna „aktywnego działania na rzecz pokoju” sprawdzi się w regionie Azji i Pacyfiku, obrany przez Japonię kierunek zmian uzyska w przyszłości pełną akceptację środowiska międzynarodowego.