

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO JAPONII

Synteza

17 grudnia 2013 r. Rząd Japonii przyjął pierwszą Strategię Bezpieczeństwa Narodowego. Zgodnie z forsowaną przez premiera Shinzo Abe zasadą „aktywnego działania na rzecz pokoju” Japonia zamierza bardziej energicznie niż dotychczas uczestniczyć w operacjach, których celem jest utrzymywanie pokoju oraz stabilności w regionie i na świecie. Jest to wyraźna odpowiedź Japonii na działania Chin, które wraz z Koreą Północną wskazane są w strategii jako zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Zakładane „wzmocnienie czynnika odstraszającego”, wraz ze wzmocnieniem uprawnień organów odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa i integralności terytorialnej, jest przejawem większego zaangażowania Japonii w nierozwiązane spory terytorialne z państwami sąsiedzkimi. Wydanie strategii może stanowić pierwszy krok w kierunku rewizji pacyfistycznej konstytucji Japonii i zmiany obronnego charakteru japońskich sił zbrojnych; zmiana ta będzie miała silny wpływ na architekturę bezpieczeństwa w regionie Azji i Pacyfiku.

Struktura dokumentu

Dokument składa się z czterech rozdziałów. Odpowiada on elementom cyklu strategicznego (choć strategia operacyjna i strategia preparacyjna analizowane są w jednym rozdziale).

- I. Cel strategii;
- II. Podstawowe zasady bezpieczeństwa narodowego (zasady podejścia do bezpieczeństwa narodowego, interesy narodowe, cele strategiczne);
- III. Środowisko bezpieczeństwa Japonii oraz wyzwania bezpieczeństwa narodowego (globalne środowisko bezpieczeństwa i jego wyzwania, regionalne środowisko bezpieczeństwa i jego wyzwania);

- IV. Japońskie podejście strategiczne do bezpieczeństwa narodowego (wzmocnienie własnego potencjału bezpieczeństwa, wzmocnienie sojuszu z USA, wzmocnienie dyplomacji i współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z międzynarodowymi partnerami, aktywny wkład Japonii w międzynarodowe wysiłki na rzecz bezpieczeństwa i stabilności, wzmocnienie krajowych podstaw systemu bezpieczeństwa narodowego).

Treść strategii

Celem strategicznym Japonii jest utrzymanie bezpieczeństwa i pokoju oraz zapewnienie przetrwania państwa. Głównym odpowiedzialnym za realizację tego celu jest rząd. W dokumencie zasygnalizowano coraz trudniejszą sytuację w zewnętrznym środowisku bezpieczeństwa Japonii, podkreślając potrzebę identyfikacji interesów narodowych w długoterminowej perspektywie. Strategia (wraz z nowoutworzoną Radą Bezpieczeństwa Narodowego¹, pełniącą funkcję tzw. „wieży kontrolnej”), wyznacza kierunki polityki bezpieczeństwa narodowego na następne 10 lat.

W ramach zasady tzw. „aktywnego działania na rzecz pokoju” (*Proactive Contributor to Peace*), wprowadzonej przez premiera Shinzo Abe, Japonia podtrzymuje pokojowy charakter swojej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, równocześnie pragnąc przyczyniać się w bardziej aktywny niż dotychczas sposób do wspierania bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu społeczności międzynarodowej, równocześnie zapewniając bezpieczeństwo własnego państwa oraz pokój i stabilność w regionie Azji i Pacyfiku.

Interesy narodowe Japonii w dziedzinie bezpieczeństwa obejmują utrzymanie suwerenności i niepodległości państwa, obronę integralności terytorialnej, zapewnienie bezpieczeństwa osób, życia i mienia obywateli oraz ich przetrwania.

Japonia będzie dążyć do osiągnięcia następujących celów strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego:

- wzmocnienie czynnika odstraszającego, by utrzymać pokój i stabilność oraz zapewnić przetrwanie państwa;
- poprawa stanu środowiska bezpieczeństwa regionu Azji i Pacyfiku; zapobieganie powstawaniu i redukcja już powstałych, bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa Japonii;

¹ Struktura Rady Bezpieczeństwa Narodowego - załącznik 1.

- poprawa stanu bezpieczeństwa w wymiarze globalnym, budowa pokojowego, stabilnego i dobrze prosperującego środowiska międzynarodowego przez odgrywanie wiodącej roli w rozstrzyganiu sporów i konsekwentne działania dyplomatyczne.

Z punktu widzenia Japonii kwestie bezpieczeństwa regionu zdominowane są przez dwa główne zagadnienia: program nuklearny Korei Północnej i jej prowokacyjne zachowanie oraz gwałtowny wzrost wojskowego zaawansowania technologicznego Chin i intensyfikacja chińskich działań, które mogą być postrzegane jako próby zmiany *status quo* w regionie. Chiny wzmagają swoją aktywność na morzach i w przestrzeni powietrznej w pobliżu Japonii. Często dochodzi do incydentów naruszania wód terytorialnych i przestrzeni powietrznej wokół Wysp Senkaku². W strategii znalazł się również zapis odnoszący się do wprowadzonej niedawno przez Chiny rozszerzonej strefy identyfikacji obrony powietrznej, która „narusza swobodę wolności przelotu nad obszarami pełnomorskimi”.

Strategiczne podejście Japonii do bezpieczeństwa narodowego zakłada wzmocnienie zdolności państwa do ochrony własnych interesów bezpieczeństwa przez:

- zwiększenie wysiłków dyplomacji w celu tworzenia stabilnego środowiska międzynarodowego, budowę wszechstronnej architektury obronnej, intensyfikację działań na rzecz ochrony terytorialnej integralności Japonii, nadanie dodatkowych uprawnień organom egzekwowania prawa odpowiedzialnym za patrole terytorialne i morskie, zapewnienie bezpieczeństwa morskiego (Japonia chce odgrywać wiodącą rolę w bliskiej współpracy z innymi państwami w utrzymaniu i rozwoju „otwartych i stabilnych mórz”³), poprawę bezpieczeństwa cybernetycznego, położenie większego nacisku na wzmacnianie środków przeciwdziałania międzynarodowemu terroryzmowi⁴, poprawę możliwości wywiadowczych, ustanowienie przejrzystych zasad transferu technologii wojskowej i broni za granicę, zapewnienie stabilnego użytkowania przestrzeni kosmicznej i promowanie

² Bezładne, sporne wyspy pomiędzy Japonią a Chinami, położone na Morzu Wschodniochińskim, bogate w złoża surowców naturalnych.

³ „Japonia podejmie konieczne środki aby przeciwdziałać różnym zagrożeniom komunikacyjnych szlaków żeglugowych”.

⁴ „W celu zapewnienia bezpieczeństwa Japończykom żyjącym poza granicami kraju Japonia wzmocni strukturę analizy międzynarodowego terroryzmu”.

wykorzystywania jej w celach bezpieczeństwa oraz poprawę zaawansowania technologicznego;

- umocnienie sojuszu wojskowego z USA, w ramach którego zakłada się dalszą intensyfikację współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa i obrony w szerokim spektrum obszarów, zapewnienie trwałej obecności sił zbrojnych USA na terytorium Japonii⁵;
- nawiązanie ściślejszej współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa z „japońskimi partnerami dla pokoju i stabilności w społeczności międzynarodowej”⁶;
- aktywny wkład Japonii w międzynarodowe wysiłki dla bezpieczeństwa i stabilności. Ma on opierać się na takich elementach jak: nadanie większej rangi działaniom dyplomatycznym w ramach ONZ (Japonia będzie kontynuować wysiłki dążące do reformy Rady Bezpieczeństwa ONZ, w tym zwiększenia liczby stałych i niestałych członków Rady oraz swojego wejścia do grona członków stałych), przewodzenie międzynarodowym wysiłkom mającym na celu rozbrojenie i nieprolifrację, promowanie współpracy międzynarodowej dla pokoju, promowanie międzynarodowej współpracy przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi, umocnienie współpracy opartej na uniwersalnych wartościach w celu rozwiązywania globalnych problemów;
- skupienie większego wysiłku na krajowych podstawach wsparcia systemu bezpieczeństwa narodowego poprzez utrzymywanie i rozwijanie produkcji obronnej i baz technologicznych oraz zwiększanie zdolności komunikacyjnych.

Wnioski:

- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Japonii podkreśla obronny charakter Sił Samoobrony w zapewnianiu bezpieczeństwa, a także rolę takich czynników jak dyplomacja czy wspieranie organizacji międzynarodowych. Międzynarodowy

⁵ Dokument porusza kwestie ekstensywnej, powodującej liczne protesty społeczne obecności sił zbrojnych USA w prefekturze Okinawa. „Japonia będzie dążyć do redukcji obciążenia Okinawy, m.in. poprzez relokację bazy lotniczej Futenma (US Marine Corps Air Station Futenma)”.

⁶ Japonia planuje umocnić współpracę z państwami dzielącymi te same wartości i interesy strategiczne, takimi jak Korea Południowa, Australia, państwa ASEAN oraz Indie. Korea Południowa określana jest mianem „państwa sąsiedzkiego o dużym znaczeniu geopolitycznym dla Japonii”. Intencją Japonii jest „tworzenie przyszłościowych i wielopłaszczyznowych relacji” z tym krajem, w szczególności w ramach trójstronnej współpracy z USA. W relacjach z Koreą Północną Japonia dąży do osiągnięcia kompleksowego rozwiązania dla najważniejszych kwestii, takich jak uprowadzenia japońskich obywateli przez północnokoreański reżim oraz kwestie nuklearne i rakietowe. Natomiast mając na względzie działania Chin zmierzające do zmiany *statusu quo* w regionie, Japonia planuje odpowiadać na te działania w sposób „zdecydowany, ale spokojny” oraz „nakłaniać Chiny do powściągliwości”.

wymiar zasady „aktywnego działania na rzecz pokoju” stanowi dużą zmianę w dotychczasowej polityce bezpieczeństwa państwa⁷.

- W strategii wyraża się niepokój w sprawie nieprzejrzystej chińskiej polityki zbrojeniowej i działań Chin mających na celu zmianę obecnego *status quo* w regionie. Termin ogłoszenia SBN nieprzypadkowo zbiegł się w czasie z wprowadzeniem przez Chiny strefy identyfikacji obrony powietrznej na Morzu Wschodniochińskim (obejmującej sporne wyspy Senkaku). Militarne postawa Chin i Korei Północnej jest wykorzystywana jako uzasadnienie zwiększenia operacyjnych zdolności Sił Samoobrony.
- W strategii Japonia ujawnia swoje silne aspiracje regionalne i globalne. Zwiększenie aktywności Japonii na arenie międzynarodowej w zakresie przeciwdziałania sytuacjom kryzysowym budzi niepokój państw sąsiednich ze względu na zaszłości historyczne i nieuregulowane spory terytorialne⁸. Ponadto państwa te wyrażają obawę przed ponowną militaryzacją Japonii, która przyczyni się do dalszego wyścigu zbrojeń i naruszenia równowagi bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej.
- Jest to pierwszy dokument strategiczny wzywający do rewizji filarów powojennego pacyfizmu japońskiego oraz po raz pierwszy umożliwiający eksport broni technologii wojskowych. Dotychczasowy zakaz eksportu broni i technologii do krajów biorących udział w konfliktach zbrojnych podnosił koszty produkcji sprzętu i uzbrojenia dla Sił Samoobrony. Eksport broni ma przyczynić się do ożywienia nierentownego przemysłu obronnego.
- Przyjęcie SBN może stanowić pierwszy krok w kierunku rewizji interpretacji pacyfistycznej konstytucji Japonii lub - w przypadku sprzyjających warunków polityczno-społecznych - rewizji samej konstytucji. Obecna ustawa zasadnicza wyklucza możliwość udzielenia wsparcia wojskowego państwom sojusznikom Japonii. Zmiana tego zapisu w konstytucji w konsekwencji doprowadziłaby także do rozwoju możliwości uderzeniowych (dotychczas defensywnych) Sił Samoobrony. Działania te niewątpliwie wzbudzą liczne kontrowersje wewnątrz kraju i na arenie międzynarodowej. Uzyskanie możliwości ofensywnych przez japońską armię oznacza, że Japonia będzie miała możliwość przeprowadzenia

⁷ Dopiero z początkiem XXI w. Japonia zaczęła aktywnie włączać się w działania międzynarodowe dotyczące bezpieczeństwa; dotychczasowa polityka Japonii w tym zakresie ograniczała się zazwyczaj do znacznego wsparcia finansowego.

⁸ Chociaż SBN nie wymienia Rosji jako bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa Japonii, wzmocnienie uprawnień organów odpowiedzialnych za zapewnienie integralności terytorialnej Japonii jest również działaniem wymierzonym w Rosję, z którą Japonia toczy spór o cztery wyspy z archipelagu Kuryli.

uderzenia wyprzedzającego. Założenie to niewątpliwie wymierzone jest przeciw Korei Północnej i może przyczynić się do zaostrzenia sytuacji w regionie.

- Stany Zjednoczone, związane z Japonią strategicznym sojuszem wojskowym, z zadowoleniem przyjmują większe zaangażowanie Japonii w sprawy bezpieczeństwa międzynarodowego. W dobie przeorientowania się USA na wschód, budowanie silnej koalicji państw w regionie wzmacnia pozycję Waszyngtonu i przewagę nad militaryzującymi się Chinami.
- 2014 r. został ogłoszony przez państwa Grupy Wyszehradzkiej i Japonię „rokiem wymiany V4+Japonia”. W ramach tej idei Japonia jest również zainteresowana zintensyfikowaniem współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. W jej ocenie, państwa V4 podzielają z Japonią te same, uniwersalne wartości - wolność, demokrację, prawa człowieka i rządy prawa. Biorąc powyższe pod uwagę warto rozważyć nawiązanie kontaktu i współpracy z nowopowstałą japońską Radą Bezpieczeństwa Narodowego. Przemawia za tym przede wszystkim rosnąca rola Japonii w regionie, którego znaczenie dla globalnego środowiska bezpieczeństwa również wzrasta.

Oprac. I. Krawczyk, DAS.III.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego i utworzenie Biura Bezpieczeństwa Narodowego Japonii

27 listopada 2013 r. parlament Japonii uchwalił ustawę ustanawiającą Radę Bezpieczeństwa Narodowego (RBN)⁹. Rada, wzorowana na modelu amerykańskim, ma pełnić rolę „centrum dowodzenia” polityki zagranicznej i bezpieczeństwa Japonii oraz tworzenia strategii narodowych¹⁰. Jako organ sztabowy Rady powołany został Sekretariat Bezpieczeństwa Narodowego.

Główny rdzeń RBN stanowią tzw. spotkania czterech ministrów (premiera, szefa sekretariatu gabinetu, ministra spraw zagranicznych oraz ministra obrony) w dwutygodniowych odstępach czasu. Nadzwyczajne posiedzenie ministrów ma być zwoływane w przypadku zaistnienia sytuacji zagrażającej życiu lub mieniu obywateli, w celu podjęcia decyzji o podstawowej linii obrony przed zagrożeniem. Aby zapewnić cywilną kontrolę nad siłami zbrojnymi, w przypadku zaistnienia potrzeby użycia Sił Samoobrony zwoływane będzie spotkanie dziewięciu ministrów (czterech ministrów „rdzenia”, minister spraw wewnętrznych i komunikacji, minister finansów, minister gospodarki, handlu i przemysłu, minister infrastruktury, transportu i turystyki oraz przewodniczący Krajowej Komisji Bezpieczeństwa Publicznego).

Zadaniem Sekretariatu Bezpieczeństwa Narodowego jest wzmocnienie możliwości gabinetu premiera w dziedzinie analizy wywiadowczej, dyplomacji i bezpieczeństwa. Sekretariat będzie zatrudniał docelowo około sześćdziesięciu osób oddelegowanych z innych organów rządowych, włączając Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Obrony oraz Narodową Agencję Policji. Pracownicy Sekretariatu są podzieleni na sześć zespołów: administracji, strategii, wywiadu, ds. przyjaciół i sojuszników, Chin i Korei Północnej, innych regionów. Pierwszym Sekretarzem Generalnym Sekretariatu został doradca specjalny gabinetu,

⁹ Zgodnie z zapisami ustawy, RBN została powołana do życia 4 grudnia 2013 r.; 7 stycznia br. utworzony został Sekretariat Bezpieczeństwa Narodowego, pełniący funkcje organu sztabowego Rady.

¹⁰ Pierwsze propozycje utworzenia RBN pojawiły się w czasie pierwszej kadencji premiera Shinzo 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, która rozpoczęła stosowne prace zakończone przyjęciem uchwały w listopadzie 2013 r.

zastępca ministra spraw zagranicznych, Shotaro Yachi. Aby usprawnić bezpośrednią komunikację z premierem i ministrami „rdzenia” utworzono również stanowisko specjalnego doradcy do spraw bezpieczeństwa narodowego – pierwszą osobą obsadzoną na tym stanowisku został dotychczasowy specjalny doradca premiera Yōsuke Isozaki.

Struktura organizacyjna Rady Bezpieczeństwa Narodowego Japonii

