



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPÆ

**FAE Policy Paper
nr 18/2012**

Rafał CIASTOŃ

Filipiny: nowy – stary sojusznik USA



Ogłoszony przez Stany Zjednoczone na początku stycznia b.r. „obrót ku Azji” sprawia, iż w orbitę zainteresowań Pentagonu wchodzi (lub powraca) co najmniej kilka państw Azji Południowej i Południowo- Wschodniej. Jednym z nich są Filipiny, kraj przez lata sukcesywnie przez Waszyngton zapominany.

Obrót czy przebalansowanie?

Podczas wystąpienia w australijskim parlamencie w listopadzie 2011 r. prezydent Obama mówił m.in. „...nasza obecność i nasza misja w regionie Azji i Pacyfiku są kwestiami o najwyższym priorytecie. Cięcia w budżecie obronnym Stanów Zjednoczonych nie odbędą się, powtarzam – nie odbędą się, kosztem tego regionu”. Podczas wizyty prezydenta USA na Antypodach, Stany Zjednoczone i Australia porozumiały się w sprawie stworzenia w Darwin, w północno-zachodniej części kraju, bazy dla 2,5 tys. amerykańskich *marines*. Niespełna dwa miesiące później Departament Obrony ujawnił wytyczne nowej koncepcji strategicznej supermocarstwa, zatytułowane „Podtrzymanie globalnego przywództwa Stanów Zjednoczonych. Priorytety obronności w XXI w.” (dalej: Wytyczne), który to dokument jeszcze mocniej zaakcentował konieczność skoncentrowania sił i środków w regionie Azji Południowej, Południowo-Wschodniej oraz Zachodniego Pacyfiku.

Tak zwany „obrót ku Azji” jest powodowany i napędzany kilkoma czynnikami, w tym:

- wzrostem znaczenia ww. regionu w ramach gospodarki światowej, w tym coraz większym znaczeniem relacji gospodarczych USA-Chiny;
- szeroko zakrojoną modernizacją i rozbudową Chińskiej Armii Ludowo-Wyzwoleńczej (ang. PLA), w szczególności marynarki wojennej (PLAN) oraz powtarzającymi się incydentami z jej udziałem wokół terytoriów, do których Pekin rości sobie pretensje, tj. Wysp Spratly i Morza Południowochińskiego jako całości czy też Wysp Senkaku. Z punktu widzenia Waszyngtonu rodzi to poważne obawy o potencjalną możliwość zakłócenia swobody żeglugi w regionie oraz o własną zdolność do projekcji siły w tej części świata;
- zmniejszającym się zaangażowaniem Stanów Zjednoczonych w operacje w Iraku i Afganistanie;
- cięciami w budżecie federalnym, w tym budżecie obronnym, rodzącymi obawy, iż USA będą stopniowo ograniczać swe globalne zaangażowanie.



Jak zauważa część komentatorów, azjatycka polityka obecnej administracji w swym wymiarze militarnym, tj. woli wzmocnienia aktualnych sojuszy przy jednoczesnym poszukiwaniu nowych partnerów (takich jak Indie, Indonezja czy Wietnam), zbliżona jest do inicjatyw podejmowanych przez ekipę G.W. Busha. Podobnie zresztą wygląda kwestia zaangażowania w negocjacje dotyczące utworzenia w ramach Trans-Pacific Partnership (TPP) strefy wolnego handlu. Wydaje się to być także jednym z powodów, dla którego po kilku tygodniach stosowania przez polityków terminu „obrót ku Azji” (*pivot to Asia*), został on zastąpiony innym, nie sugerującym całkowitego przewartościowania dotychczasowej polityki amerykańskiej – „przebalansowanie” (*rebalancing*).

Niezależnie jednak od semantycznych zawłości, związanych z zakresem pojęciowym obydwu terminów, można pokusić się o dokonanie wstępnej charakterystyki opisywanego przez nie procesu. Siły zbrojne Stanów Zjednoczonych będą dyslokowane szerzej, niż miało to miejsce do tej pory. Oznacza to zarówno większą ilość baz, jak i państw, w których będą się one pojawiać, jednak w większości wypadków nie będzie to obecność permanentna. Nacisk kładziony na większą mobilność strategiczną, zdolności ekspedycyjne oraz samowystarczalność i samodzielność operacyjno-taktyczną pozwoli uniknąć potrzeby tworzenia stałych, znanych z Europy, Japonii czy Południowej Korei, baz i umieszczania w nich znacznej ilości personelu wojskowego. Dyslokacja poszczególnych jednostek będzie miała charakter rotacyjny, co będzie miało również swój wymiar finansowy i pozwoli na zmniejszenie wydatków. Jednocześnie Stany Zjednoczone będą zabiegać o zwiększenie zdolności obronnych swych sojuszników w regionie – Australii, Japonii, Filipin i Korei Południowej, partnerów strategicznych takich jak Singapur oraz o poszerzenie kręgu tych ostatnich m.in. o wymieniane wcześniej państwa.

USA – Filipiny: odświeżony sojusz

Filipiny zawarły bilateralny układ obronny ze Stanami Zjednoczonymi w 1951 r., cztery lata po podpisaniu porozumienia zapewniającego USA dostęp do baz wojskowych na terenie archipelagu. Do 1992 r. z baz w Clark i Subic Bay (poza nimi amerykański personel był czasowo rozlokowany w kilku mniejszych garnizonach) operowały jednostki US Air Force oraz US Navy. Jednak po zakończeniu Zimnej Wojny i fiasku negocjacji dotyczących dalszego przedłużenia obecności, Amerykanie opuścili Filipiny 24 listopada 1992 r. W lutym 1998 r. strony podpisały



Visiting Forces Agreement, na nowo sankcjonujący wizyty amerykańskich okrętów w filipińskich portach oraz wspólne ćwiczenia.

Pięć lat później, na fali wsparcia udzielanego supermocarstwu w wojnie z terroryzmem, Filipiny uzyskały status tzw. ważnego sojusznika USA, nie będącego członkiem NATO (Major Non-NATO Ally). W styczniu ubiegłego roku oba państwa podjęły nową inicjatywę konsultacji w ramach Dwustronnego Dialogu Strategicznego, w listopadzie 2011 r. zaś, podczas wizyty w Manili sekretarz stanu USA Hilary R. Clinton, przyjęły Deklarację Manilską, odświeżającą niejako zapisy traktatu sojuszniczego. Podczas tej samej wizyty Filipiny, jako jedyny kraj Azji, dołączyły do wąskiego grona czterech państw objętych amerykańskim programem Partnerstwa dla Wzrostu.

30 kwietnia br. w Waszyngtonie odbyło się pierwsze spotkanie w ramach amerykańsko-filipińskiego dialogu ministerialnego, w którym uczestniczyli sekretarz stanu H. Clinton, stojący na czele Pentagonu Leon Panetta oraz ich filipińscy odpowiednicy – Albert del Rosario i Voltaire Gazmin. Poza korzyściami politycznymi, wymiernym efektem spotkania było m.in. zwiększenie pomocy finansowej udzielanej Filipinom przez USA w ramach *Foreign Military Foundation* (z 11,9 mln do 30 mln USD). Dla tych pierwszych jest to kwestia niezwykle istotna, albowiem filipińskie siły zbrojne są najslabiej wyposażonymi spośród armii głównych państw regionu i daleko im do osiągnięcia postulowanej przez sekretarza del Rosario „minimalnej zdolności odstraszania”.

Nie sposób w tym miejscu nie wspomnieć o tym, iż waszyngtońskie spotkanie odbyło się kilkanaście dni po gwałtownym skoku napięcia, do jakiego doszło na Morzu Południowochińskim (czy też jak chce Manila – Zachodniofilipińskim), gdzie chińskie kutry rybackie po raz kolejny naruszyły obszar filipińskiej Wyłącznej Strefy Ekonomicznej (EEZ), a ich załogi przed aresztowaniem uratowało jedynie szybkie przybycie w rejon jednostek PLAN. Chińskie pretensje do obszaru zawartego wewnątrz tzw. linii dziewięciu kresek, obejmującej swym zasięgiem w zasadzie cały obszar Morza Południowochińskiego, są przedmiotem ostrego sporu dyplomatycznego pomiędzy Chińską Republiką Ludową, Republiką Chin (Tajwanem), Wietnamem, Filipinami, Malezją oraz Brunei.



Złoza węglowodorów na horyzoncie

Odkryte do dziś zasoby surowców energetycznych Morza Południowochińskiego to ok. 8 mld baryłek ropy naftowej oraz 7,5 trylionów metrów sześciennych gazu ziemnego. Co do złóż, których istnienie się podejrzewa, ale nie zostało ono udowodnione, szacunki różnią się między sobą kilku-, a nawet kilkunastokrotnie. Jak więc widać, tamtejsze wody są łakomym kąskiem dla każdego z państw regionu, w tym również dla głównego regionalnego mocarstwa – Chińskiej Republiki Ludowej. Jednym z najbardziej zapalnych obszarów są Wyspy Spratly, wokół których tylko w ubiegłym i bieżącym roku doszło do kilkunastu incydentów z udziałem chińskich jednostek rybackich, „ochronianych” przez okręty PLAN oraz filipińskich bądź wietnamskich patrolowców. Brak większych okrętów wojennych tj. fregat czy korwet (jednostką flagową filipińskiej marynarki jest *Gregorio del Pilar*, zbudowany w latach 60-ych ubiegłego stulecia ex-amerykański patrolowiec klasy *Hamilton*) sprawia, iż w przypadku zaistnienia tego rodzaju zdarzeń sytuacja Filipin jest szczególnie niekorzystna.

Dysproporcja potencjałów militarnych to nie jedyny problem Filipin w stosunkach z kontynentalnymi Chinami. Równie ważnym jest uzależnienie gospodarcze – ChRL (liczona z Hong Kongiem) jest ich głównym partnerem handlowym, zarówno pod względem importu, jak i eksportu i nie cofa się przed wykorzystywaniem tego faktu. Po zaproszeniu przez Manilę zagranicznych koncernów naftowych (luty br.) do inwestycji w wydobywanie ropy i gazu w regionie, zarówno źródła rządowe jak i prasa Państwa Środka zagroziły nałożeniem sankcji ekonomicznych. W kwietniu br. Pekin „ostrzegł” przed podobnymi inwestycjami Moskwę i New Delhi (miesiąc wcześniej również Tajwan skrytykował Filipiny za zaproszenie zagranicznych firm wydobywczych do eksploatacji pola naftowego Reed Bank). Jednocześnie pod koniec maja wewnątrz filipińskiej EEZ operowało około setki chińskich jednostek rybackich...

Rozgrywając kwestie suwerenności Morza Południowochińskiego Pekin nie godzi się na arbitraż Międzynarodowego Trybunału Prawa Morskiego, ani jakiegokolwiek negocjacje w formule „ASEAN+Chiny”, czy też w ramach Szczytu Azji Wschodniej (EAS). W tej sytuacji jedynym sposobem dla Filipin, aby wzmocnić swoją pozycję, jest dalsze zbliżenie ze Stanami Zjednoczonymi.



Strategiczna głębia

W obszarze odpowiedzialności amerykańskiego Dowództwa Pacyfiku (US PACOM) znajdują się terytoria dwóch oceanów (Pacyfiku i Indyjskiego), szesnastu stref czasowych i trzydziestu sześciu państw (w tym Chin i Indii). Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest tzw. „tyrania dystansu” – odległość z Manili do San Diego, Seattle, Honolulu czy też w końcu na Guam wynosi odpowiednio 7,5 tys., 6,8 tys., 5,4 tys. oraz 1,7 tys. mil. Liczby te sprawiają, iż termin „obecność w regionie” nabiera nieco innego znaczenia, niż ma to miejsce w wypadku np. Europy czy Bliskiego Wschodu.

Opierając się jedynie na bazach w Japonii i Republice Korei, Stany Zjednoczone pozbawione są w Azji tzw. głębi strategicznej, co sprawia, iż w wypadku wyeliminowania (niekoniecznie środkami *stricte* militarnymi) choćby części z nich, Amerykanie zostają w zasadzie wyrzuceni poza tzw. pierwszą linię wysp i niejako logistycznie skazani na Guam, co jest dużym utrudnieniem pod względem operacyjnym i olbrzymim wręcz ryzykiem pod względem strategicznym. Patrząc na obecny strategiczny obrót/przebalansowanie z tego punktu widzenia, można dojść do wniosku, iż jego istotą nie jest nie tyle znaczące zwiększenie liczby żołnierzy podporządkowanych US PACOM (obecnie jest to ok. 330 tys.), co opisany wcześniej, obejmujący większą liczbę państw, sposób ich dyslokowania.

Oczywiście ww. czynniki nie wykluczają się wzajemnie i zgodnie z zapowiedziami L. Panetty, odbywającego na przełomie maja i czerwca br. podróż do Azji i biorącego przy tej okazji m.in. udział w odbywającym się w Singapurze tzw. Dialogu Shangri-La, Stany Zjednoczone zwiększą obecność wojskową w regionie, będą też inwestować w rozwój nowych technologii, mających wpływ na zdolność do projekcji siły. Znamiennym jest jednak fakt, iż kolejne przystanki w politycznym kalendarzu Panetty to Indie i Wietnam, państwa wymieniane jako potencjalni partnerzy supermocarstwa (Wytyczne określają Indie mianem „regionalnej kotwicy ekonomicznej” oraz podmiotu zapewniającego bezpieczeństwo w szeroko rozumianym regionie Oceanu Indyjskiego!). Sekretarz oznajmił także, iż porozumienia podobne jak z Australią, dotyczące rotacyjnego rozmieszczania wojsk USA, są aktualnie negocjowane z Filipinami oraz innymi, nie wymienionymi już z nazwy, państwami.



Wspólnota interesów

Przemawiając w Manili H. Clinton mówiła o sytuacji w regionie: „W interesie narodowym Stanów Zjednoczonych leży utrzymanie swobodnej żeglugi, niezakłóconego handlu oraz poszanowania międzynarodowego prawa morza. Jesteśmy przeciwni użyciu siły bądź stosowaniu gróźb jej użycia. Wspieramy rozwiązania dyplomatyczne i chcemy by rozstrzygnięcie sporów terytorialnych dotyczących Morza Południowochińskiego odbyło się właśnie poprzez dialog i dyplomację, w oparciu o normy prawa międzynarodowego (...) Stany Zjednoczone zawsze będą stać w filipińskim narożniku, stać i walczyć razem z wami.”

Warto dodać, czy też uwypuklić, iż w interesie Waszyngtonu leży także zapobiegnięcie wpadnięciu wyspiarskiego państwa w orbitę wpływów Pekinu, bądź też jakiejś formy jego „finlandyzacji”, realizacja takiego scenariusza mocno podkopałaby bowiem (jeśli nie wręcz zniszczyła) wiarygodność USA w stosunku do pozostałych państw regionu (i nie tylko tego regionu).

W ramach współpracy Amerykanie mają m.in. udostępniać Filipinom dane z rozpoznania satelitarnego oraz przekazać systemy radarowe, co pozwoli tym ostatnim na ogląd sytuacji wewnątrz EEZ w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Decyzja co do odstąpienia drugiego okrętu klasy *Hamilton* już zapadła, być może nową banderę podniosą także kolejne jednostki. Manila chce również pozyskać dwie eskadry myśliwców, choć w tym wypadku wg słów prezydenta Benigno Aquino brane są pod uwagę nie tylko amerykańskie konstrukcje. Zwiększeniu ulegnie zapewne ilość wspólnych ćwiczeń, odbywanych regularnie przez siły zbrojne obydwu państw. Waszyngton chętnie widziałby też swoje okręty częściej cumujące w filipińskich portach, na lotniskach samoloty rozpoznania radioelektronicznego i latające tankowce, a w bazach większą ilość żołnierzy.

Wydaje się, iż odświeżony sojusz może stać się jednym z ważniejszych elementów regionalnego systemu bezpieczeństwa, choć to od strony chińskiej będzie zależało na ile i w jaki sposób będzie on testowany. Podczas odbywających się w kwietniu filipińsko-amerykańskich manewrów *Baliktatan*, piechota morska ćwiczyła m.in. odbijanie platform wiertniczych...

Morze Południowochińskie od kilku lat jest przez Pekin określane mianem obszaru „kluczowych interesów”, terminem zarezerwowanym wcześniej jedynie dla Tybetu i Tajwanu. W ostatnich miesiącach chińskie MSZ „wyraziło nadzieję”, iż Filipiny nie będą starały się wciągnąć



Stanów Zjednoczonych w tamtejsze spory. Jak słusznie zauważa H. Kissinger, działania podejmowane przez USA, mające na celu ochronę ich interesów narodowych, mogą być przez ChRL postrzegane jak przejawy polityki powstrzymywania bądź okrążania, wywołując efekt dobrze znanego nauce o stosunkach międzynarodowych tzw. dylematu bezpieczeństwa (*security dilemma*). Jak jednak dodają inni obserwatorzy, dla Waszyngtonu jeszcze większym ryzykiem może okazać się niepodejmowanie żadnych działań. Obrót czy przebalansowanie, zmiana akcentów amerykańskiej polityki bezpieczeństwa i większa atencja przywiązywana do państw Azji Południowej i Południowo- Wschodniej są faktem.

Postscriptum

Redukcja wydatków na cele militarne, zwiększenie obecności w regionie Azji i Pacyfiku przy ciągle palącym problemie Iranu i niestabilnej sytuacji w obszarze odpowiedzialności US CENTCOM w ogóle, muszą przełożyć się na mniejsze, niż ma to miejsce do tej pory, zaangażowanie USA w innych częściach globu. Obszarami tymi mogą być tylko Ameryka Łacińska, Afryka i Europa, przy czym w wypadku dwóch pierwszych nie mieliśmy do czynienia ze stałymi bazami i licznym personelem. Redukcje na Starym Kontynencie są faktem, i wg założeń będą dotyczyły dwóch brygad piechoty.

W Wytocznych możemy znaleźć następujący zapis: „Europa jest domem wielu najbardziej oddanych Stanom Zjednoczonym sojuszników i partnerów (...) Jest także naszym głównym partnerem w wysiłkach na rzecz bezpieczeństwa globalnego i ekonomicznego i pozostanie nim w dającej się przewidzieć przyszłości. Jednocześnie, w pewnych częściach Europy i Eurazji wciąż występują wyzwania dla bezpieczeństwa, tlą się nierozwiązane konflikty, a Stany Zjednoczone są zmuszone spełniać funkcję stabilizującą i promować integrację Euro-Atlantycką. W interesie USA leży wspieranie pokoju i ogólnej *prosperity* w Europie, tak samo jak wzmocnienie siły i witalności Sojuszu Północnoatlantyckiego, jako kluczowego elementu systemu bezpieczeństwa w Europie i poza nią. Większość europejskich krajów jest dziś raczej **producentami** niż **konsumentami** bezpieczeństwa (podkreślenie własne). W połączeniu z wycofaniem (Stanów Zjednoczonych) z Iraku i Afganistanu, stwarza to strategiczną sposobność do przebalansowania charakteru amerykańskiej obecności wojskowej na Starym Kontynencie, tak by nie była ona skupiona dłużej



Filipiny: nowy – stary sojusznik USA
FAE Policy Paper nr 18/2012
Rafał Ciastoń

na aktualnych konfliktach, a na przyszłych zdolnościach. W nawiązaniu do ewoluującego krajobrazu strategicznego, nasza pozycja (obecność) w Europie również musi ewoluować.”

Pytanie czy Europa, Unia Europejska potrafią być faktycznym **producentem** bezpieczeństwa, warto pozostawić otwarte...

Tezy przedstawiane w serii „Policy Papers” Fundacji Amicus Europae
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !

Kontakt

**Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
„Amicus Europae”**

Aleja Przyjaciół 8/5
00-565 Warszawa, Polska

Tel. +48 22 622 66 33
Tel. +48 22 622 66 03
Fax: +48 22 629 48 16

email: fundacja@fae.pl, www.fae.pl

FAE Policy Paper nr 18/2012

Filipiny: nowy-stary sojusznik USA

Autor: Rafał Ciastoń

Ekspert Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, ekspert Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego.

Pracownik administracji rządowej.
Absolwent kierunku stosunki międzynarodowe na UJ oraz podyplomowego Studium Bezpieczeństwa Narodowego na UW.



Nadrzędną misją **Fundacji AMICUS EUROPAE** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.