



Indo-Pacyfik w polityce zagranicznej administracji Bidena: konkurencja zamiast konfrontacji

Patryk Kugiel

Indo-Pacyfik pozostanie najważniejszym kierunkiem polityki zagranicznej nowej administracji USA. Oznacza to kontynuację strategii zapoczątkowanej przez Donalda Trumpa, choć z ważnymi zmianami dotyczącymi celów i sposobu działania. Można oczekiwać zwiększania zaangażowania Stanów Zjednoczonych w regionie, zacieśniania współpracy z sojusznikami, wzmacniania organizacji regionalnych i nacisku na kwestie gospodarcze. Stwarza to możliwość pogłębienia współpracy UE z USA w regionie oraz odgrywania w nim aktywniejszej roli przez NATO.

Programy wyborcze Bidena i Partii Demokratycznej nie poświęcały koncepcji Indo-Pacyfiku specjalnej uwagi, co zrodziło pytanie o przyszłość [strategii wobec tego regionu wprowadzonej podczas prezydentury Trumpa](#). Chiński dziennik „Global Times” (wydawany przez KPCh) wyrażał np. nadzieję, że nowe władze USA porzucą ten „geopolityczny koncept” i dążenie do stworzenia antychińskiego sojuszu. Jednak zarówno Biden, jak i członkowie jego administracji w ostatnich miesiącach coraz częściej posługiwali się terminem „Indo-Pacyfik” wymiennie z wcześniejszym „Azja-Pacyfik”. Już po zwycięstwie wyborczym prezydent-elekt używał go w rozmowach z przywódcami Japonii, Korei Płd., Australii czy Indii. Biden utworzył też w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego stanowisko koordynatora ds. Indo-Pacyfiku, które objął Kurt Campbell, główny autor „zwrotu do Azji” realizowanego przez administrację Obamy. W efekcie wypromowana przez Trumpa koncepcja może okazać się trwałym dziedzictwem jego prezydentury.

Ewolucja koncepcji Indo-Pacyfiku. Od ogłoszenia koncepcji „otwartego i wolnego” Indo-Pacyfiku – na szczycie APEC w Wietnamie w listopadzie 2017 r. – region ten stał się kluczowym kierunkiem polityki zagranicznej USA. Administracja Donalda Trumpa postrzegala go, jak pokazuje m.in. odtajniona w styczniu br. jej strategia dotycząca Indo-Pacyfiku, przede wszystkim w kontekście rywalizacji z Chinami oraz utrzymania dominującej pozycji militarnej i gospodarczej USA w basenie Oceanów Spokojnego i Indyjskiego. Kładła też nacisk na przestrzeganie prawa

międzynarodowego, w tym zapewnienie wolności żeglugi morskiej i powietrznej, a także obronę suwerenności państw regionu przed gospodarczą czy militarną presją Chin.

Choć niektóre państwa już wcześniej ogłosiły strategię wobec Indo-Pacyfiku (Japonia w 2016 r., Australia w 2017 r.), przyjęcie tej koncepcji przez USA przyczyniło się do jej popularyzacji i uwzględnienia w polityce zagranicznej innych państw. W ostatnich latach swoją wizję przedstawiły także Indie i Indonezja (2018) oraz ASEAN (2019). Zrobili to też partnerzy spoza regionu – obok Francji, która ogłosiła strategię Indo-Pacyfiku w maju 2019 r., podobne dokumenty przedstawiły [Niemcy](#) i Holandia (odpowiednio we wrześniu i listopadzie 2020 r.). Prace nad koncepcją strategiczną wobec Indo-Pacyfiku podjęła też jesienią ub.r. UE, a dokument roboczy na temat unijnego podejścia przedstawiły Francja i Niemcy, popierane m.in. przez Polskę. Ustalenia w ramach UE będą toczyć się równoległe z kształtowaniem podejścia nowej administracji USA.

W ostatnich latach różnice między celami USA a celami ich partnerów oraz styl prowadzenia przez Trumpa polityki wobec Indo-Pacyfiku osłabiły jej skuteczność. Chociaż jednym z filarów strategii było budowanie w regionie „siatki partnerstw”, w praktyce było to odbierane jako działania jednostronne, stawiające partnerów Stanów Zjednoczonych przed niechcianą koniecznością opowiedzenia się po jednej ze stron w chińsko-amerykańskiej rywalizacji. Silna presja na sojuszników, by ponosili większe koszty stacjonowania wojsk USA, doprowadziła do napięć w relacjach z Japonią

BIULETYN PISM

czy [Korea Płd.](#) Z kolei niska ranga reprezentacji dyplomatycznej na spotkaniach najważniejszych forów dialogu regionalnego, np. Szczycie Azji Wschodniej (EAS) czy ASEAN-u, oraz wycofanie się z Porozumienia Transpacyficznego osłabiły pozycję USA w systemie współpracy wielostronnej. Nacisk USA na kwestie wojskowe w Indo-Pacyfiku nie tylko wpływał na negatywne nastawienie władz ChRL, lecz także rozmiął się z oczekiwaniami wielu państw regionu, dla których ważniejsza była odpowiedź na wyzwania społeczno-gospodarcze.

Możliwe zmiany w polityce USA. Administracja Bidena, kontynuując politykę zaangażowania w Indo-Pacyfiku, będzie dążyła do skorygowania podejścia przyjętego przez Trumpa. W praktyce może to oznaczać połączenie strategii Indo-Pacyfiku (ograniczania wpływów Chin) z elementami „zwrotu do Azji” (dopuszczenie współpracy w wybranych obszarach).

Po pierwsze, choć USA zapowiadają utrzymanie twardego kursu wobec Chin, nowe podejście będzie mniej konfrontacyjne i mniej skupione na tym państwie. Określanie przez Bidena Indo-Pacyfiku jako regionu „bezpiecznego i dostatniego”, a nie „wolnego i otwartego”, wskazuje na inne rozłożenie akcentów i szerszą perspektywę. Potwierdzają to wypowiedzi członków jego administracji, np. Kurt Campbell w artykule z 2018 r. doceniał realizm Trumpa wobec Chin, ale przestrzegał przed przyjęciem podejścia, które jest „konfrontacyjne, ale nie jest konkurencyjne”.

Po drugie, nowa administracja nie będzie dążyła do obrony dominującej pozycji USA, ale do wzmocnienia systemu równowagi sił w regionie, by w ten sposób ograniczać militarne i ekonomiczne oddziaływanie Chin. Oznaczać to będzie odnowienie sojuszy, np. z Japonią i Koreą Płd., oraz wzmocnienie nowych partnerstw, szczególnie z [Indiami](#) – jedynym państwem o potencjale demograficznym, gospodarczym i militarnym, które w dłuższej perspektywie może stanowić przeciwwagę dla ChRL. Kontynuowana będzie zatem współpraca w ramach Quad (z Indiami, Japonią i Australią), przy zwiększeniu jej otwartości na innych partnerów (Quad Plus).

Po trzecie, USA będą dążyć do wzmocnienia legitymacji i efektywności regionalnego systemu współpracy. Może to oznaczać m.in. zwrócenie większej uwagi na ASEAN, np. poprzez wizyty na najwyższym szczeblu, regularne konsultacje polityczne czy większe zaangażowanie w inicjatywy uznające kluczową rolę tej organizacji w Indo-Pacyfiku.

Po czwarte, USA będą przywiązywać większą wagę do pozamilitarnych aspektów współpracy, odpowiadając na potrzeby regionu m.in. w zakresie finansowania inwestycji

w infrastrukturę (w tym połączenia transportowe czy cyfrowe), walkę ze zmianami klimatycznymi czy tworzenie miejsc pracy. Zamiast straszyć państwa regionu chińską „pułapką zadłużenia”, USA (wraz z partnerami) mogą dążyć do przygotowania własnej, bardziej atrakcyjnej oferty finansowania inwestycji. Ważną rolę może odegrać proces dywersyfikacji produkcji, w tym przenoszenie jej części z Chin do państw o niższych kosztach pracy oraz współpraca w odbudowie gospodarek po pandemii.

Wnioski i perspektywy. Indo-Pacyfik pozostanie najważniejszym geopolitycznym i geoekonomicznym regionem w stosunkach międzynarodowych. Kontynuacja amerykańskiej strategii Indo-Pacyfiku w mniej konfrontacyjnej formie będzie w najbliższych latach czynnikiem stabilizującym tę część świata. Strategia USA będzie bliższa podejściu wielu partnerów, co umożliwi wzmocnienie współpracy w regionie. Może ułatwić też normalizację relacji z Chinami przez Australię czy Indie, które w ostatnich latach coraz wyraźniej stawały po stronie USA. Należy też oczekiwać większej roli organizacji regionalnych – ASEAN-u, EAS czy APEC. USA będą chciały, aby przejęły one większą odpowiedzialność za przestrzeganie obowiązujących zasad międzynarodowych i tworzenie nowych w dziedzinach jeszcze nieuregulowanych, np. e-handlu czy sztucznej inteligencji.

Mniej konfrontacyjne podejście USA nie będzie oznaczało uległości wobec Chin. Przeciwnie – silniejsze partnerstwa, efektywniejsze mechanizmy multilateralne i bogatsza oferta gospodarcza będą ograniczać atrakcyjność współpracy z ChRL dla wielu państw regionu. USA pozostaną przy tym głównym gwarantem bezpieczeństwa w regionie, gdzie zapowiadają zwiększenie obecności wojskowej. Jednocześnie zmniejszenie obaw Chin, że koncepcja Indo-Pacyfiku jest skierowana przeciwko nim, może ograniczyć chińskie działania na rzecz jej osłabienia.

Skorygowana polityka USA wobec Indo-Pacyfiku będzie bardziej zbieżna z podejściem UE, wyrażonym m.in. w jej Strategii Globalnej z 2016 r., promującej wizję „regionalnych systemów opartych na współpracy”. Zwiększa to szansę na wykorzystanie zasobów i kompetencji UE, m.in. w zakresie współpracy gospodarczej, polityki rozwojowej czy regulacyjnej, dotyczących np. inwestycji, budowy sieci połączeń czy wzmocnienia struktur regionalnych. W efekcie Indo-Pacyfik może okazać się nowym obszarem bliższej współpracy UE–USA nie tylko w kontekście Chin, ale też stabilizacji i rozwoju całego regionu. USA będą oczekiwały też większego zaangażowania NATO w Indo-Pacyfiku, w tym poprzez zacieśnienie jego współpracy z partnerami – Indiami, Japonią czy Koreą Płd.