



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 67 (675) • 28 kwietnia 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz
Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszekiewicz

Problem bazy Futenma na Okinawie w stosunkach japońsko-amerykańskich

Justyna Szczudlik-Tatar

Premier Japonii - Yukio Hatoyama wyznaczył na koniec maja termin rozwiązania kwestii relokacji amerykańskiej bazy Futenma na Okinawie – poważnego problemu w stosunkach japońsko-amerykańskich. Deklaruje chęć przeniesienia bazy poza Okinawę, na co nie zgadzają się Stany Zjednoczone. Dotrzymanie terminu zależy od postawy USA i negocjacji z lokalnymi mieszkańcami. Jest mało prawdopodobne, aby problem bazy naruszył istotę japońsko-amerykańskiego sojuszu. Nie leży to w interesie żadnej ze stron, a także Korei Południowej i Tajwanu, obawiających się nadmiernego wzmocnienia pozycji Chin.

Premier Japonii Yukio Hatoyama ogłosił 29 marca br., że nie zostanie dotrzymany termin rozwiązania problemu amerykańskiej bazy wojskowej Futenma na wyspie Okinawa, wyznaczony przez niego samego na koniec marca. Nowy termin ustalono na koniec maja. Sprawa ta wymaga konsultacji ze stroną amerykańską i negocjacji wewnątrz koalicji z uwagi na rozbieżności między partiami tworzącymi gabinet Hatoyamy. Planowane jest powołanie japońsko-amerykańskiej grupy roboczej do negocjacji w tej sprawie. Strona amerykańska warunkuje jednak rozpoczęcie prac grupy przedstawieniem przez Japonię planu relokacji i osiągnięciem porozumienia wśród lokalnej społeczności.

Uwarunkowania. Obecność wojsk USA w Japonii stanowi ważny problem w stosunkach japońsko-amerykańskich. Stacjonowanie wojsk wynika z podpisanego w 1951 r. traktatu o bezpieczeństwie. W 1960 r. podpisano dodatkowo traktat o współpracy i bezpieczeństwie, zobowiązujący strony do obrony wzajemnej. Sojusz ten jest tym istotniejszy, że z uwagi na art. 9. konstytucji Japonia wyrzeka się prowadzenia wojny i posiadania armii (w rzeczywistości rolę japońskiej armii pełnią siły samoobrony).

Na mocy traktatu z 1951 r. Okinawa znalazła się pod okupacją USA. Po zakończeniu wojny Amerykanie rozmieścili na niej swoje bazy wojskowe. W 1972 r. Okinawa powróciła do Japonii. Obecnie na 1/5 powierzchni wyspy w 37 bazach stacjonuje ok. 25 tys. amerykańskich żołnierzy. Ich obecność budzi poważne zastrzeżenia, głównie ze strony mieszkańców wyspy. Bazy, szczególnie te znajdujące się w granicach lub okolicach miast, są uciążliwe ze względu na hałas, szkodliwy wpływ na środowisko, zdarzające się wypadki lotnicze, stwarzające zagrożenie dla okolicznych mieszkańców, a także z powodu przestępstw czy skandali obyczajowych z udziałem amerykańskich żołnierzy. To przede wszystkim presja mieszkańców Okinawy wpłynęła na władze Japonii, które już w połowie lat 90. ubiegłego wieku rozpoczęły negocjacje z Amerykanami o relokacji baz. Ostatnie porozumienia w tej sprawie zawarto w 2006 i na początku 2009 r.

Po wyborach z sierpnia 2009 r. do niższej izby japońskiego parlamentu rząd utworzyła zwycięska centrolewicowa Japońska Partia Demokratyczna (JPD) w koalicji z Japońską Partią Socjaldemokratyczną i Nową Partią Ludową. Już w czasie kampanii wyborczej JPD zapowiadała rewizję porozumień w kwestii relokacji baz. Proponowano przeniesienie najbardziej uciążliwej bazy Futenma poza Okinawę. Było to związane z dążeniem JPD do prowadzenia bardziej niezależnej od USA polityki zagranicznej (Hatoyama nie zdefiniował jednak na czym ma ona polegać), przy jednoczesnym zacieśnianiu relacji z partnerami azjatyckimi, głównie Chinami i Koreą Południową.

Zapowiedzi wycofania się z porozumień dotyczących baz na Okinawie to kolejna próba zmanifestowania większej niezależności Japonii od USA. Wcześniej, 15 stycznia br., Japonia nie przedłużyła

prowadzonej od 2001 r. misji wsparcia dla operacji NATO i USA w Afganistanie, polegającej na zaopatrywaniu w paliwo okrętów Sojuszu na Oceanie Indyjskim.

Problem bazy Futenma na Okinawie. Najwięcej kontrowersji budzi helikopterowa baza amerykańskiej piechoty morskiej Futenma w południowej, gęsto zaludnionej części wyspy. W 2005 r. zawarto porozumienie o zasadach jej relokacji, a w 2006 r. przyjęto plan działań. Zgodnie z porozumieniem, baza miałaby zostać przeniesiona na mniej zaludnioną północ wyspy do 2014 r. Koszty dostosowania bazy poniesie strona japońska. Ponadto 8 tys. amerykańskich żołnierzy zostanie przeniesionych na amerykańską wyspę Guam. Z szacowanych na ok. 10 mld USD kosztów transferu wojsk, Japonia ma pokryć 6 mld. W lutym 2009 r. podpisano porozumienie (tzw. traktat Guam), w którym uszczegółowiono kwestię transferu wojsk na Guam.

Porozumienia te budzą w Japonii zastrzeżenia z uwagi na ich: nierównoprawność – to strona japońska ma pokryć większość kosztów związanych z relokacją bazy; niekonstytucyjność – art. 95. japońskiej konstytucji wymaga, aby porozumienia uzyskały zgodę większości wyborców z jednostki terytorialnej, której dotyczą; a także niezgodność z prawem, na przykład z zakresu ochrony środowiska.

Stanowisko Japonii i USA. Zaraz po wyborach rząd Hatoyamy wahał się w kwestii rewizji porozumień w sprawie bazy Futenma. Ostatecznie jednak postanowił zrealizować wyborcze obietnice kierując się dużym poparciem społecznym w tej sprawie i potrzebą jego utrzymania przed lipcowymi wyborami do izby wyższej parlamentu. Ważną rolę odegrało stanowisko koalicjantów, domagających się głębszych zmian, nawet wycofania amerykańskich wojsk z Japonii, oraz chęć zacieśniania relacji z państwami azjatyckimi poprzez manifestowanie niezależności wobec USA.

Japoński rząd nie wypracował jednak na razie spójnej propozycji w tej sprawie. Wynika to zarówno z trudności ustalenia jednego stanowiska wewnątrz koalicji, jak i chęci utrzymywania dobrych stosunków z USA – gwaranta bezpieczeństwa Japonii. Rząd rozważa przeniesienie bazy w inną niż planowano część Okinawy lub na wyspę Tokunoshima, ok. 200 km od Okinawy. Na początku kwietnia br. premier Hatoyama zasugerował, że skłania się ku drugiemu rozwiązaniu.

Stany Zjednoczone są zniecierpliwione brakiem decyzji japońskiego rządu w kwestii bazy i domagają się realizacji zawartych porozumień, uznając je za wiążące. Kwestia baz była także przedmiotem rozmów Hatoyamy z Obamą w czasie wizyty amerykańskiego prezydenta w Japonii w listopadzie 2009 r. oraz podczas szczytu nuklearnego w Waszyngtonie 12 kwietnia br.

USA traktują swoje bazy na Okinawie oraz w innych częściach Japonii jako strategiczne punkty na Pacyfiku. Obecność ich wojsk ma zapewnić bezpieczeństwo w Azji, gdyż w ich zasięgu są Chiny, Korea Północna, Korea Południowa i Tajwan. Zmniejszenie liczby amerykańskich wojsk na Okinawie czy opuszczenie wyspy oznaczałoby, nawet jeżeli głównie w sferze symbolicznej, osłabienie pozycji USA jako gwaranta bezpieczeństwa w Azji. Zyskałyby na tym przede wszystkim Chiny.

Perspektywy. Całkowite opuszczenie Okinawy przez amerykańskie wojska lub zerwanie obopólnie korzystnego sojuszu z Japonią jest mało prawdopodobne. Japonia potrzebuje amerykańskich gwarancji bezpieczeństwa, szczególnie w sytuacji wzrostu znaczenia Chin czy zagrożeń ze strony Korei Północnej (podobne stanowisko prezentują Tajwan i Korea Południowa). Stanom Zjednoczonym zależy na utrzymaniu swojej pozycji w Azji i równoważeniu rosnących wpływów ChRL.

Rząd japoński wydaje się obecnie zdeterminowany do szybkiego przedstawienia propozycji Stanom Zjednoczonym. Powodem jest spadające poparcie, m.in. w związku z brakiem decyzji dotyczącej Okinawy. W badaniach opinii publicznej większość respondentów opowiedziała się za rezygnacją Hatoyamy z funkcji premiera, jeżeli sprawa bazy nie zostanie rozwiązana. Przewłaszczenie decyzji o przeniesieniu bazy poza Okinawę pozwoliłoby Hatoyamie na zrealizowanie wyborczych obietnic oraz byłoby przykładem realizowania polityki uniezależniania się od USA. Zwiększyłoby to także szansę na odzyskanie społecznego poparcia przez rząd (Okinawę zamieszkuje ok. 1,3 mln ludzi, podczas gdy Tokunoshimę jedynie ok. 26 tys., co może być brane pod uwagę w kalkulacjach wyborczych). Ponadto, będzie to sygnał dla państw azjatyckich uwiarygodniający deklaracje Japonii o chęci pogłębienia współpracy z państwami regionu. W rzeczywistości jednak kwestię relokacji bazy Futenma należy uznać za zabieg symboliczny, który nie wpłynie na zmianę istoty relacji amerykańsko-japońskich, gdyż nie jest ona w interesie żadnej ze stron ani innych państw azjatyckich (z wyjątkiem Chin).

Przeszkodą opóźniającą rozwiązanie może być postawa USA, które obstają przy realizacji istniejących porozumień. Poważniejszym problemem będzie jednak zrealizowanie warunku postawionego przez USA przed przystąpieniem do rozmów, czyli osiągnięcia porozumienia wśród społeczności zamieszkującej okolice planowanej bazy wojskowej.