

Łukasz Fijałkowski

Australia w obliczu zmieniającej się sytuacji bezpieczeństwa na obszarze Indo-Pacyfiku

Abstrakt

Ostatnie lata przyspieszyły zmianę postrzegania otoczenia międzynarodowego przez władze australijskie, gdzie dotychczasowe trendy międzynarodowe uległy z perspektywy Australii gwałtownemu przyspieszeniu, co wymusiło zmiany w dotychczasowej strategii bezpieczeństwa, a także wpłynęło na podejmowane działania międzynarodowe. Punktem odniesienia dla Australii staje się obszar Indo-Pacyfiku, a pojawiające się nowe wyzwania i zagrożenia wymuszają zmiany dotychczasowej polityki. W tej sytuacji w ostatnich latach Australia modyfikuje swoją ocenę strategiczną i podejmuje działania na rzecz dostosowania się do sytuacji i próbie podtrzymania dotychczasowego, korzystnego dla niej, ładu międzynarodowego (rules-based international order). Na główne strategiczne wyzwania wyrosły Chiny i ich polityka. Stąd Australia uzupełnia swoje zaangażowanie w instytucje wielostronne w regionie o nowe formaty minilateralne (Quad, Aukus) oraz rozwijaną współpracę bilateralną. Jednakże Chiny nie wyczerpują całości współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa Australii, stąd mamy do czynienia ze zmianą dotychczasowej wizji obrony państwa i strategii bezpieczeństwa na podejście mające angażować nie tylko instytucje państwowe, ale całe społeczeństwo (whole-of-nation).

Słowa kluczowe: Australia, Indo-Pacyfik, bezpieczeństwo, Chiny

Wstęp

Ostatnie lata przyspieszyły zmianę postrzegania otoczenia międzynarodowego przez władze australijskie, przede wszystkim w wymiarze pogarszających się relacji z ChRL i oceny środowiska bezpieczeństwa. W świetle ostatnich dokumentów (Defence Strategic Review z 2023 r., National Defence Strategy z 2024 r.,

Whole-of-Nation Approach to International Policy z 2024 r.¹⁾ dotychczasowe trendy obserwowane w drugiej dekadzie XXI w. uległy z perspektywy Australii gwałtownemu przyspieszeniu, co wymusiło zmiany w dotychczasowej strategii bezpieczeństwa, a także wpłynęło na podejmowane działania międzynarodowe. W tym świetle punktem odniesienia dla Australii staje się obszar Indo-Pacyfiku, zastępujący dominujący jeszcze dekadę temu termin „Azji i Pacyfiku”. Różnica ta nie ma charakteru jedynie semantycznego, a oznacza zmianę w podejściu do pozycji Australii w regionie². Zwrot w stronę Azji i Pacyfiku zapoczątkowany został w latach 80. XX w. i podkreślał znaczenie podejmowanych działań ze strony rządzącej wówczas Partii Pracy na rzecz multilateralizmu i budowy regionalnych instytucji skierowanych w stronę państw „pacyficznych”, a także dążenie do włączenia w te procesy regionalne Chin kontynentalnych. Rozwój współzależności ekonomicznej z Chinami był kluczowy, zarówno dla gospodarki samej Australii, jak i wzmocnienia przemian gospodarczych w ChRL. Dodatkowo zakończenie zimnej wojny początkowo sprzyjało rozbudowie struktur wielostronnych w ramach otwartego regionalizmu³. Niemniej już od drugiej połowy lat 90. XX w. pojawiały się nowe wyzwania i zagrożenia wymuszające doraźne korekty dotychczasowej polityki (np. nielegalna imigracja, terroryzm, zmiany w polityce Chin, niestabilność państw południowego Pacyfiku). Stąd obecne przyjęcie terminu Indo-Pacyfik⁴ jako główny punkt odniesienia można traktować jako praktyczną, ale też symboliczną, zmianę w podejściu do bliższego i dalszego otoczenia międzynarodowego Australii.

Australia w ramach Indo-Pacyfiku

W przypadku Australii kluczem do oceny sytuacji strategicznej tego państwa jest odniesienie się do historii oraz geografii. Z tej perspektywy Australia pozostaje w poczuciu swoistej izolacji i odrębności od znajdujących się w sąsiedztwie

¹ *Defence Strategic Review 2023*, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review> (23 IX 2024); *National Defence Strategy 2024*, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program> (23 IX 2024); *Whole-of-Nation Approach to International Policy 2024*, <https://asia-pacific4d.com/idea/whole-of-nation/> (23 IX 2024).

² K. He, H. Feng, *The Institutionalization of the Indo-Pacific: Problems and Prospects*, „International Affairs” 2020, t. 96, nr 1, s. 149-168; D. Scott, *Australia's embrace of the 'Indo-Pacific': New Term, New Region, New Strategy?*, „International Relations of the Asia-Pacific” 2013, t. 13, nr 3.

³ Ł. Fijałkowski, *Australia – Awans do statusu mocarstwa regionalnego*, [w:] *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985-2015*, red. A. Jarczewska, J. Zajączkowski, Warszawa 2016, s. 303-308.

⁴ Pojęcie to z perspektywy Australii oznacza zachodnią część Oceanu Spokojnego wraz z Oceanem Indyjskim, traktowane jako jeden strategiczny obszar.

państw. W wymiarze cywilizacyjnym i kulturowym Australia należy do Zachodu, z przyczyn historycznych silnie powiązana z Wielką Brytanią, a następnie ze Stanami Zjednoczonymi⁵. Odrębność od państw np. Azji Południowo-Wschodniej czy Południowego Pacyfiku generowała specyficzną percepcję regionalną. W II wojnie światowej Australia jedyny raz w historii była realnie zagrożona bezpośrednimi działaniami zbrojnymi ze strony Imperium Japońskiego, co pogłębiło poczucie zagrożenia płynącego z północy. W starciu z potencjalnym przeciwnikiem utrwalone zostało podejście, iż Australia potrzebuje wsparcia ze strony silniejszego sojusznika, gdyż sama nie posiada odpowiednich zasobów do przeciwdziałania zagrożeniom w sferze militarnej. W przypadku natomiast małych państw wyspiarskich Południowego Pacyfiku Australia mogła już realizować „mocarstwową” politykę mając odpowiednie środki do ogrywania głównej roli na tym obszarze: politycznie, ekonomicznie i militarnie. Nastawienie do bezpośredniego otoczenia (tzw. łuku niestabilności) zaczęło ewoluować w latach 80. XX w., gdy starano się w pierwszym rządzie przebudować pozycję Australii jako jednego ze stabilizatorów ładu regionalnego, a także traktować rozwój współpracy regionalnej jako kluczowy dla ekspansji gospodarki australijskiej, w dużym stopniu zależnej od eksportu surowców naturalnych i rolniczych⁶. W tym miejscu Chiny stały się jednym z głównych kierunków eksportowych. Z drugiej strony, dotychczasowe doświadczenia w sferze bezpieczeństwa wzmacniały nacisk na współpracę i multilateralizm, co znajdowało wyraz w akceptacji stanowiska, iż „nie można realistycznie oczekiwać możliwości obrony ojczyzny w osamotnieniu i bez sojuszników przeciwko wielkiemu mocarstwu⁷”. Rozbudowa instytucji multilateralnych i porozumień dwustronnych wpisywała się w powyższe cele: pozwalała na rozwój ekonomiczny i zwiększała poziom bezpieczeństwa państwa.

Polityka bezpieczeństwa Australii

Australia jako „średnie mocarstwo” regionalne jest silnie związana z ładem światowym, jaki ukształtował się po II wojnie światowej, w którym centralną rolę odgrywają Stany Zjednoczone. Po zakończeniu zimnej wojny podejście to uległo wzmocnieniu, co przełożyło się w okresie rządów premiera Johna Howarda na pełnienie swoistej roli „zastępcy szeryfa” w regionie poprzez zaangażowanie się w działania stabilizujące w obliczu kryzysu w Timorze Wschodnim czy

⁵ M.R. Watson, *Australia and the Quad. A Watering Can or a Hammer?*, <https://www.nbr.org/publication/australia-and-the-quad-a-watering-can-or-a-hammer/> (23 IX 2024).

⁶ Ł. Fijałkowski, *Australia – Awans do statusu...*

⁷ M.R. Watson, *op.cit.*

w wyspiarskich państwach pacyficznych⁸. Wpisuje się to w tradycję nie tylko wchodzenia w ścisłe relacje z dominującym w regionie mocarstwem zachodnim (początkowo oczywiście była to Wielka Brytania), co również wspierania jego działań (od wojny burskiej począwszy po działania amerykańskie w Afganistanie). W tym wymiarze Australia wpisuje się w tradycje działań jako „dependent ally” wspierający działania silniejszego sojusznika. Z drugiej strony, czerpiąc korzyści w wymiarze gospodarczym i politycznym z liberalnego ładu podtrzymwanego przez dominującą pozycję USA, działania Australii można rozpatrywać także przez odniesienie do koncepcji „middle power”⁹. W tym przypadku nie chodzi tylko o ograniczenia w możliwości podejmowania samodzielnych działań na arenie międzynarodowej (w związku z niedostatecznymi zasobami politycznymi, militarnymi, ekonomicznymi), ale także o postrzeganie państwa jako istotnego elementu regionalnych ram instytucjonalnych. Stąd Australia od lat 80. XX w. aktywnie angażowała się na rzecz tworzenia instytucji regionalnych służących współpracy ekonomicznej (np. APEC) i bezpieczeństwa (ARF). Podejmowała także działania wspierające demokratyzację i prawa człowieka¹⁰. Niemniej można tutaj zauważyć dwuznaczność polityki australijskiej, gdyż w tych obszarach, w których dochodzi do głosu kwestia ochrony własnych interesów i bezpieczeństwa, podejmowane są działania stojące w sprzeczności do deklarowanych wartości. Za przykład może służyć wywołująca wiele kontrowersji, szczególnie wśród organizacji broniących praw człowieka, polityka zwalczająca nielegalną imigrację, czy gotowość do użycia siły militarnej w obliczu kryzysu mogącego zagrozić bezpieczeństwu Australii (np. kryzys w Timorze Wschodnim)¹¹. Tego rodzaju rozdziew między „liberalną” retoryką a „realistycznymi” działaniami może wynikać także z istniejącej „pragmatycznej” polityki skupiającej się na doraźnych korzyściach i krótkoterminowych celach¹². Elementy tego podejścia możemy zauważyć w polityce wobec ChRL, gdzie interesy gospodarcze przeważały dotychczas nad innymi kwestiami.

⁸ W. Tow, *Deputy sheriff or independent ally? Evolving Australian-American ties in an ambiguous world order*, „The Pacific Review” 2004, t. 17, nr 2, s. 271-290.

⁹ S. Teo, *Middle Power Identities of Australia and South Korea: Comparing the Kevin Rudd/Julia Gillard and Lee Myung-bak Administrations*, „The Pacific Review” 2018, t. 31, nr 2, s. 221-239; B. Taylor, *Is Australia's Indo-Pacific strategy an Illusion?*, „International Affairs” 2020, t. 96, nr 1, s. 96-99.

¹⁰ Ł. Fijałkowski, *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wrocław 2010.

¹¹ G. Abbondanza, *Australia the 'Good International Citizen'? The Limits of a Traditional Middle Power*, „Australian Journal of International Relations” 2021, t. 75, nr 2, s. 178-196.

¹² B. Taylor, *Is Australia's Indo-Pacific strategy an Illusion?*, „International Affairs” 2020, t. 96, nr 1, s. 96-99.

Tradycyjne przywiązanie do współdziałania z innymi państwami i multilateralizmu znajduje ostatecznie wyraz w sytuacji pogarszających się relacji z ChRL i zagrożeń dla „liberalnego ładu regionalnego”, co stanowi istotne wyzwanie dla Australii i jej pozycji międzynarodowej. W obliczu niewystarczającego potencjału instytucji wielostronnych w regionie (ograniczenia dotyczące centralnej pozycji ASEAN, a z drugiej strony osłabiania ich roli przez rywalizację chińsko-amerykańską), Australia, obok podtrzymywania i rozwijania relacji dwustronnych (tradycyjnie z USA i Wielką Brytanią, ale także z Japonią), skierowała się w stronę formuły minilateralizmu, tzn. rozwijania współdziałania w ramach mniejszej grupy państw i o ograniczonych celach w porównaniu z tradycyjnym multilateralizmem¹³. Do tego rodzaju instytucji można zaliczyć Quad i Aukus, które jednocześnie ilustrują również narastające wyzwania dla polityki bezpieczeństwa Australii.

Powyższe wyzwania związane są z ograniczeniami, jakie są napotymane w realizacji dotychczasowej strategii opartej na multilateralizmie i promocji instytucji regionalnych w sytuacji, gdy za potencjalnie główne wyzwanie urasta polityka Chin, podważająca dotychczasowy, korzystny dla Australii, ład regionalny i międzynarodowy¹⁴. W tej sytuacji optyka Canberry różni się od podejścia wielu państw np. Azji Południowo-Wschodniej, które nie są zainteresowane w zdecydowanej polityce skierowanej na powstrzymywanie lub ograniczanie Chin (oczywiście decydujące są tutaj interesy poszczególnych państw i np. Wietnam lub Filipiny są w mniej korzystnej sytuacji w stosunku do Chin niż np. Indonezja). W tej sytuacji zwrot w stronę mniejszego formatu współpracy i problemy z nim związane może obrazować dotychczasowa historia Quad.

Australia była jednym z państw stojących za obumarciem pierwotnej inicjatywy, przedstawionej przez premiera Japonii Shinzo Abe w 2007 r., by dekadę później aktywnie zaangażować się w tzw. Quad 2.0, dostrzegając w nim potencjał do znalezienia partnerów względem coraz bardziej asertywnej polityki chińskiej. Tym razem Australia aktywnie przyłączyła się do wspierania idei Indo-Pacyfiku, promowanej w tym okresie przez amerykańską administrację Donalda Trumpa, a która w założeniu nabierała cech współpracy państw demokratycznych, skierowanej na powstrzymywanie, choć zazwyczaj nie było to wprost wyrażane, Chin. Ten właśnie punkt był zwornikiem formowania się potencjalnie nowej instytucji, a jednocześnie jak w soczewce pokazywał różnice między państwami. W nowej konfiguracji międzynarodowej szczególnie Indie nie chciały wzmacniać wrażenia, iż formuje się „quasi” sojusz wymierzony w Chiny. Z drugiej strony takim państwom jak USA i Australia zależało na zwiększeniu kooperacji z Indiami,

¹³ N. Bisley, *The Quad, AUKUS and Australian Security Minilateralism: China's Rise and New Approaches to Security Cooperation*, „Journal of Contemporary China” 2024.

¹⁴ *National Defence Strategy 2024*.

będącymi niewątpliwie głównym mocarstwem regionalnym w obszarze Oceanu Indyjskiego¹⁵. Nowy format, nawet jeśli nie wprost, to w sposób pośredni musiał uwzględniać problem, jaki dla dotychczasowego ładu regionalnego stanowią Chiny. I w ten sposób też można odnosić się do nadziei, jakie z nim wiązały USA i pośrednio Australia oraz Japonia. Niemniej Quad nie tylko musiał się zmierzyć z potencjalnym antagonizowaniem Chin (czego jednak większość państw nie chciała), co również z kwestią umiejscowienia formatu w odniesieniu do dotychczasowej siatki instytucji regionalnych bazujących generalnie na centralnym położeniu ASEAN¹⁶. Począwszy od lat 90. XX w. ASEAN, poprzez fakt iż skupia słabsze państwa regionu, nie mające ambicji (i możliwości) jego zdominowania, pełnił rolę instytucjonalnej kotwicy dla różnorodnych inicjatyw, np. Forum Regionalnego ASEAN. Stąd państwa członkowskie zaczęły wyrażać obawy, że dotychczasowa formuła współpracy, deklaratoryjnie podkreślająca takie zasady, jak suwerenność, nieingerencja w wewnętrzne sprawy państw, konsensus (czyli tzw. Sposób ASEAN) i znaczenie neutralności samej organizacji, zostanie podkopana przez Quad i jego „antychiński” charakter, co jeszcze bardziej zdestabilizuje cały region¹⁷. Dodatkowo wydarzenia w postaci pandemii covid-19 skierowały wysiłek państw Quad na takie działania jak dystrybucja szczepionek, wzmacniając trend rozwoju formatu w stronę współpracy wokół zagadnień „miękkiego” bezpieczeństwa. Można to zauważyć ostatecznie też po stronie australijskiej, gdzie w miejsce przywoływania rozszerzenia nazwy Quad jako „Quadrilateral Security Dialogue” zaczęto oficjalnie podkreślać, że Quad to „dyplomatyczne partnerstwo pomiędzy Australią, Indiami, Japonią i USA, poświęcone wspieraniu otwartego, stabilnego i rozwijającego się Indo-Pacyfiku, który pozostaje inkluzywny oraz odporny¹⁸”. Jeszcze bardziej dobitnie zostaje to wyrażone w podkreśleniu, że partnerstwo to znane jest formalnie jako Quad, a nie Czterostronny Dialog na rzecz Bezpieczeństwa, „podkreślając dyplomatyczną, a nie skierowaną na bezpieczeństwo, naturę partnerstwa¹⁹”.

Niemniej dla Australii Quad stanowił istotny element działań związanych z wzmocnieniem wspólnych interesów państw zaangażowanych w projekt, czyli wspieranie i podtrzymywanie tzw. ładu międzynarodowego opartego na zasadach (rules-based international order); utrzymania amerykańskiej obecności

¹⁵ L.-H. Chan, P.K. Lee, *Quad 2.0 in flux, how possible? A study of India's changing 'significant other'*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, t. 77, nr 5, s. 483-508.

¹⁶ K. Koga, *Institutional Dilemma: Quad and ASEAN in the Indo-Pacific*, „Asian Perspective” 2023, t. 47, nr 1, s. 27-48.

¹⁷ S. Seah, *ASEAN and the Quad Inch Closer Together*, *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2023/05/24/quad-asean-southeast-asia-china-geopolitics-indo-pacific/> (4 X 2024).

¹⁸ Department of Foreign Affairs and Trade, <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad> (4 X 2024).

¹⁹ Ibidem.

w regionie, pogłębiania wzajemnych relacji między Australią a dwoma głównymi azjatyckimi potęgami (Japonią i Indiami); a także miał być sygnałem dla Chin na temat możliwości współdziałania państw, które niekoniecznie entuzjastycznie podchodzą do polityki prowadzanej w regionie przez Pekin²⁰.

Chiny jako wyzwanie dla bezpieczeństwa

W australijskim dyskursie na temat zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa kwestia Chin stanowi w ostatnich latach jeden z powtarzających się motywów, lecz nie jedyny. To co wydaje się obecnie uwidaczniać to skala wyzwań jakie stają przed Australią, jej władzami i instytucjami, ale również przed całym społeczeństwem, związana z szybkością dokonujących się negatywnych zmian²¹. Przy czym zauważalnie kwestie wewnętrzne przeplatają się z problemami międzynarodowymi. W tym wymiarze jednym z bardziej tradycyjnych wątków jest kwestia nielegalnej migracji, czy też szerzej polityki migracyjnej. W zasadzie wszystkie rządy wspierały działania na rzecz zniechęcania i utrudniania możliwości nielegalnego dostania się do Australii, angażując się w działania szeroko krytykowane przez organizacje praw człowieka. Natomiast innym problemem nagłaśnianym wraz z pogarszającymi się relacjami z Chinami, stała się kwestia szpiegostwa przemysłowego.

Kolejnym istotnym wyzwaniem w coraz większym stopniu postrzeganym przez pryzmat bezpieczeństwa są kwestie klimatyczne. Z perspektywy Australii mają one istotne znaczenie w sytuacji, gdy ważną częścią gospodarki jest wydobywanie surowców kopalnych i ich eksport, a także rolnictwo (uprawa zbóż i hodowla). Stąd z jednej strony podkreślana jest potrzeba zmian w dotychczasowym modelu gospodarczym, a także dostosowanie się poszczególnych gałęzi gospodarki do nowej sytuacji. Z drugiej strony zmiany te są wciąż powolne, a dyskusja wokół nich jest okresowo wzmacniana przez takie wydarzenia jak katastrofalne pożary buszu w 2019 r. (tzw. czarne lato). Zwłaszcza to ostatnie wydarzenie wzmocniło stanowisko, iż należy się przygotować na kolejne katastrofalne wydarzenia będące skutkami kryzysu klimatycznego. Pożary, które okresowo dotyczą pewne regiony Australii, przybrały taką skalę, iż niezbędne było zaangażowanie wojska do ewakuacji zagrożonej ludności i skutkowały ogromnymi kosztami ekonomicznymi²².

²⁰ A. Milner, *A Less Muscular Quad is Evolving*, <https://aei.um.edu.my/a-less-muscular-quad-is-evolving> (3 X 2024).

²¹ *National Defence Strategy 2024*.

²² T. Ide, *Climate change and Australia's national security*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, t. 77, nr 1, s. 26-44; M. McDonald, *The Failed Securitization of Climate Change in Australia*, „Australian Journal of Political Science” 2012, t. 47, nr 4, s. 579-592.

Kolejnym zauważalnym wątkiem pojawiającym się w debacie na temat bezpieczeństwa jest zagadnienie międzynarodowej pozycji Australii. Dotyczy ono zarówno roli jaką odgrywa i ma odgrywać Australia w przyszłości w regionie, jak i zmiany jej strategicznego postrzegania, czyli odejście od pozycjonowania się jako państwa położonego w regionie Azji i Pacyfiku na rzecz bycia średnim mocarstwem indo-pacyficznym. W tej ostatniej kwestii w Australii można zauważyć dyskusję wokół tego, co oznacza dla tego państwa pełnienie roli „średniego mocarstwa” (powiązana jest ona również z zagadnieniem „ładu międzynarodowego opartego na zasadach”), a także dostrzeżenie tego, iż Australia powinna w bardziej zrównoważony sposób wykorzystywać swoje położenie geograficzne, tak w wymiarze strategicznym, jak i przede wszystkim ekonomicznym. Podkreśla się tutaj, iż dotychczasowa polityka australijska została zdominowana przez wymiar pacyficzny, a niedostatecznie korzystano z dostępu do Oceanu Indyjskiego. Zwrot ten ma się również przełożyć na dowartościowanie zachodniej części Australii, gdyż dotychczas mieliśmy do czynienia z dominacją wschodniego, pacyficznego, wybrzeża kraju²³.

Perspektywa indo-pacyficzna powiązana jest z postrzeganiem zmian jakie zachodzą w bezpośrednim otoczeniu Australii, które są oceniane niewątpliwie jako negatywne i niosące z sobą istotne wyzwania. Tutaj na główne państwo, którego działania naruszają dotychczasowy porządek międzynarodowy, wyrastają Chiny²⁴. Wprost mowa jest o sytuacji, gdzie Australia musi się mierzyć z najbardziej wymagającym środowiskiem strategicznym od czasów II wojny światowej, a czas na podjęcie działań się kurczy. Uwarunkowania międzynarodowe ulegają dalszemu pogorszeniu w obliczu wzrastającej rywalizacji pomiędzy USA a Chinami. Ta ostatnia oddziałuje na Australię w wymiarze militarnym i pozamilitarnym, w tym w sferze gospodarczej i dyplomatycznej, czemu towarzyszy bezprecedensowy wyścig zbrojeń w regionie. Sytuacja ta jest wzmocniana poprzez wzrost strategicznej i ekonomicznej pozycji Chin, przy równoczesnym stosowaniu działań opartych na sile w dążeniu do realizacji swoich celów, w tym w sporach terytorialnych, incydentach na morzu i w powietrzu²⁵. W odniesieniu do tego sytuacja Australii jest paradoksalna, gdyż musi się ona zmierzyć z narastającym strategicznym poczuciem niepewności, a z drugiej strony cały czas mamy do czynienia z silną ekonomiczną współzależnością. Niemniej swoistym dzwonkiem alarmowym dla Australii stały się działania chińskie na południowym Pacyfiku i porozumienie jakie podpisało to państwo z rządem Wysp Salomona w 2022 r. O ile sytuacja np. na Morzu Południowochińskim w pośredni sposób dotyka Australię – oficjalnie popiera ona stanowisko dotyczące wolności żeglugi, mając na uwadze

²³ R. Medcalf, *In defence of the Indo-Pacific: Australia's new strategic map*, „Australian Journal of International Affairs” 2014, t. 68, nr 4, s. 470-483.

²⁴ *National Defence Strategy 2024*.

²⁵ *Defence Strategic Review 2023*.

swoje interesy handlowe – to działania chińskie na Południowym Pacyfiku dotyczą obszarów tradycyjnie postrzeganych przez Canberę jako jej strefa wpływów i bezpieczeństwa. Stąd nerwowa reakcja władz i wewnętrzna debata dotycząca błędów dotychczasowej polityki względem tamtejszych państw, powodująca potencjalną utratę roli lokalnego hegemonu i stabilizatora²⁶. Kryzys związany z Wyspami Salomona unaoczniał także wzrastające ambicje Chin oraz potencjał morski tego państwa, co również wpłynęło na potrzebę po stronie Australii zmodernizowania swoich sił zbrojnych, a zwłaszcza tak istotnych dla niej marynarki wojennej i lotnictwa wojskowego, niezbędnych zarówno dla projekcji siły w regionie, ale także w operacjach ratunkowych w obliczu katastrof naturalnych. W tym momencie można zauważyć, że stanowisko Australii względem szerszego otoczenia międzynarodowego przeszło swoistą ewolucję na przestrzeni ostatnich dekad: od postrzegania go jako źródła zagrożeń, przez wspieranie budowy wspólnoty pacyficznej, po budowę regionu Indo-Pacyfiku i ponownym dostrzeganiu narastającej niestabilności i ryzyka. Stąd obok tradycyjnego poszukiwania bliższej współpracy ze strategicznym sojusznikiem (USA), wzmacniania bilateralnych powiązań (np. Japonia) nastąpił zwrot w stronę „minilateralizmu”. Tutaj obok Quad (który w coraz większym stopniu postrzegany jest jako element współdziałania dyplomatycznego) wyrosło znaczenie nakierowanego na ściśle militarną współpracę formatu AUKUS, skupiającego Australię, Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone, a którego podstawą jest dążenie Australii na uzyskanie zdolności wojskowych w obrębie atomowych okrętów podwodnych²⁷. W momencie zawarcia porozumienia Australia zerwała dotychczasowy kontrakt na dostarczenie okrętów podwodnych z Francją (co na pewien czas pogorszyło wzajemne relacje tych państw)²⁸, podkreślając rolę jaką w polityce australijskiej mają relacje z dwoma mocarstwami anglosaskimi.

Wzrost znaczenia Chin pozostaje największym wyzwaniem w sferze bezpieczeństwa dla Australii, która pozostaje rozdarta pomiędzy obawami dotyczącymi bezpieczeństwa a ekonomiczną współzależnością. Perspektywa jaka została przyjęta i jest dostrzegalna w oficjalnych dokumentach, to szybko pogarszająca się sytuacja w regionie w sferze bezpieczeństwa²⁹. Poczucie to wzmacniane jest przez przypadki mieszania się Chin w australijską politykę wewnętrzną i gospodarkę.

²⁶ A. Powles, *Geopolitical duel in the Pacific: Solomon Islands security at risk as Australia and China compete*, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/geopolitical-duel-pacific-solomon-islands-security-risk-australia-china-compete> (5 X 2024).

²⁷ B. O'Connor, L. Cox, D. Cooper, *Australia's AUKUS 'bet' on the United States: nuclear-powered submarines and the future of American democracy*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, t. 77, nr 1, s. 45-64.

²⁸ E. Staunton, B. Day, *Australia-France relations after AUKUS: Macron, Morrison and trust in International Relations*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, t. 77, nr 1, s. 11-18.

²⁹ A. Korolev, *Transition from hedging to balancing in Australia's China policy: theoretical and empirical explorations*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, t. 77, nr 5, s. 548-568.

W szerszym wymiarze napięcia wokół Tajwanu negatywnie wpływają na cały region, a tym samym także na Australię. Dodatkowo sytuacja na Morzu Południowochińskim także ulega zaognieniu, a incydenty na różnych akwenach dotyczą nie tylko inne kraje (USA, Filipiny), ale także samą Australię (m.in. incydenty na Morzu Żółtym i na Morzu Południowochińskim w maju 2024 r., osłepianie przez chiński okręt australijskiego samolotu na Morzu Arafura w 2022 r.)³⁰. Sytuacja, w której przez Morze Południowochińskie przebiegają ważne morskie szlaki transportowe, oddziałuje nie tylko na bezpieczeństwo Australii, ale także na jej gospodarkę. Dodatkowo wspomniane już działania chińskie w obrębie wyspiarskich państw Południowego Pacyfiku również wpływają na narastające poczucie zagrożenia. Ostatecznie pogorszenie dwustronnych relacji między państwami doprowadziło do nałożenia na Australię sankcji przez Pekin w 2020 r., co bezpośrednio pokazało problem związany ze zbytnim powiązaniem australijskiej gospodarki z tym mocarstwem³¹. Wszystko to powoduje, iż ocena uwarunkowań międzynarodowych sprzyja negatywnej ocenie kierunku zmian i potrzebie pilnego się do nich dostosowania poprzez odpowiednie zmiany w podejściu strategicznym.

W związku ze wspomnianymi zmianami w ostatnim czasie laburzystowski rząd przyjął projekt całościowej przebudowy podejścia do problematyki bezpieczeństwa przez instytucje państwowe i zaangażowanie całego społeczeństwa, co znalazło wyraz w haśle „whole-of-nation”³². Podejście to ma być oparte na masowej mobilizacji zasobów narodowych dla realizacji celów polityki zagranicznej i nie ograniczać się tylko do zwiększenia współpracy w ramach agend i instytucji rządowych (whole-of-government)³³. Zwrócono także uwagę na potrzebę zmiany w podejściu do obrony, podkreślając, że dotychczasowa doktryna Obrony Australii (Defence of Australia), oparta na odstraszeniu i odpowiadaniu na potencjalne zagrożenia o niskiej intensywności ze strony mniejszych państw, nie odpowiada już obecnym uwarunkowaniom międzynarodowym. Stąd Obrona Narodowa (National Defence) ma być skupiona na obronie państwa w obliczu potencjalnych zagrożeń w regionie, uwzględniając podejście do bezpieczeństwa oparte na koncepcjach „whole-of-government” i „whole-of-nation”. Wymaga to niemniej bardziej aktywnej polityki w celu podtrzymania regionalnej równowagi sił na obszarze Indo-Pacyfiku i pogłębienia dyplomatycznych powiązań oraz

³⁰ J.F. Bradford, R. Emmers, *Why the quad is not squaring off in the South China Sea: evaluating interests, objectives and capacity*, „Australian Journal of International Affairs” 2024, t. 78, nr 1, s. 1-21.

³¹ A. Korolev, *op.cit.*

³² *Global Uncertainty Necessitates a Whole-of-Nation Approach to Foreign Policy*, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/global-uncertainty-necessitates-a-whole-of-nation-approach-to-foreign-policy/> (5 X 2024).

³³ *Whole-of-Nation Approach to International Policy 2024*.

zwiększenia możliwości obronnych, mających służyć odstraszeniu i obniżeniu ryzyka konfliktu³⁴.

Przyjęcie nowego podejścia odbywa się w sytuacji toczącej się debaty na temat powagi wyzwań i zagrożeń, jaka toczy się nie tylko w wymiarze politycznym (krytyka ze strony opozycji), ale również w środowisku ekspertów i naukowców zajmujących się stosunkami międzynarodowymi i bezpieczeństwem. Pytanie jakie się tutaj wybija to nie tyle czy rząd podejmuje właściwe działania, ale czy reaguje wystarczająco szybko na zmieniające się uwarunkowania, zważywszy na to, iż szereg inwestycji, np. w sferze wojskowej przyniesie owoce w perspektywie czasowej liczonej w dekadach. Poddawana dyskusji jest także skala działań oraz płynność i nieokreśloność takich koncepcji jak „whole-of-government” i „whole-of-nation”³⁵.

Podsumowanie

Ostatnie lata przyniosły wzrost popularności pojęcia Indo-Pacyfiku, sygnalizując głębokość oraz szybkość zmian zachodzących w regionie w sytuacji narastającej rywalizacji amerykańsko-chińskiej, a także rosnących ambicji innych regionalnych mocarstw. Szereg państw musi się dostosować do nowych uwarunkowań, zmieniając narodowe strategie do wyzwań, jakie wyłaniają się w ich bezpośrednim otoczeniu. Australia nie należy tutaj do wyjątku, przy czym zachodzące zmiany – jak to jest podkreślane – cechują się dużą dynamiką i szybkością. W tej sytuacji w ostatnich latach Australia modyfikuje swoją ocenę strategiczną, podejmuje działania na rzecz dostosowania się do sytuacji oraz na rzecz podtrzymania dotychczasowego, korzystnego dla niej, ładu międzynarodowego. Na główne strategiczne wyzwanie wyrosły Chiny i ich polityka, szczególnie mając na uwadze skomplikowaną naturę wzajemnych zależności łączących Canberę z Pekinem. Niemniej Australia uzupełnia swoje zaangażowanie w instytucje wielostronne w regionie o nowe formaty minilateralne (Quad, Aukus) oraz rozwijaną współpracę bilateralną. Jednakże Chiny nie wyczerpują całości współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa Australii, stąd mamy do czynienia ze zmianą dotychczasowej wizji obrony państwa i strategii bezpieczeństwa na podejście mające angażować nie tylko instytucje państwowe, ale całe społeczeństwo (whole-of-nation). Na ile to podejście okaże się skuteczne, a także jaka treść będzie się za nim kryła, stanie się widoczne w nadchodzących latach.

³⁴ *Defence Strategic Review 2023.*

³⁵ *Australia's New National Defence Strategy: Mostly Continuity but with Some Change*, <https://www.csis.org/analysis/australias-new-national-defence-strategy-mostly-continuity-some-change> (6 X 2024); *Australia's new defense strategy already behind the times*, <https://asiatimes.com/2024/04/australias-new-defense-strategy-already-behind-the-times/> (6 X 2024).

Abstract

Łukasz Fijałkowski

Australia and changing Indo-Pacific security

Recent years have accelerated the change in the perception of the international environment by the Australian government, where previous international trends have rapidly accelerated from the Australian perspective, which has forced changes in the current security strategy and has also influenced the international actions taken. The Indo-Pacific region is becoming a point of reference for Australia, and emerging new challenges and threats are forcing changes to the current policy. Thus, in recent years Australia has been modifying its strategic assessment and taking action to adapt to the situation and attempt to maintain the current, favorable „rules-based” international order. China and its policy have emerged as the main strategic challenge. Hence Australia is invigorating its involvement in multilateral institutions in the region together with new minilateral formats (Quad, Aukus) and bilateralism. However, China does not exhaust all contemporary challenges to Australia’s security, hence we are dealing with a change in the current vision of state defense and security strategy to an approach that is intended to engage not only state institutions, but the entire society (whole-of-nation strategy).

Keywords: Australia, Indo-Pacific, security, China

References

- Abbondanza, G., *Australia the ‘Good International Citizen’? The Limits of a Traditional Middle Power*, „Australian Journal of International Relations” 2021, vol. 75, no. 2.
- Australia’s new defense strategy already behind the times*, <https://asiatimes.com/2024/04/australias-new-defense-strategy-already-behind-the-times/>.
- Australia’s New National Defence Strategy: Mostly Continuity but with Some Change*, <https://www.csis.org/analysis/australias-new-national-defence-strategy-mostly-continuity-some-change>.
- Bisley, N., *The Quad, AUKUS and Australian Security Minilateralism: China’s Rise and New Approaches to Security Cooperation*, „Journal of Contemporary China” 2024.

- Bradford, J.F. & Emmers, R., *Why the quad is not squaring off in the South China Sea: evaluating interests, objectives and capacity*, „Australian Journal of International Affairs” 2024, vol. 78, no. 1.
- Chan, L.-H. & Lee P.K., *Quad 2.0 in flux, how possible? A study of India's changing 'significant other'*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, vol. 77, no 5.
- Defence Strategic Review 2023*, <https://www.defence.gov.au/about/reviews-inquiries/defence-strategic-review>.
- Department of Foreign Affairs and Trade, <https://www.dfat.gov.au/international-relations/regional-architecture/quad>.
- Fijałkowski, Ł., *Australia – Awans do statusu mocarstwa regionalnego*, [in:] *Region Azji i Pacyfiku w latach 1985-2015*, eds. A. Jarczewska, J. Zajączkowski, Warszawa 2016.
- Fijałkowski, Ł., *Regionalny wymiar bezpieczeństwa w Azji Południowo-Wschodniej. Normy – instytucje – ład regionalny*, Wrocław 2010.
- Global Uncertainty Necessitates a Whole-of-Nation Approach to Foreign Policy*, <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/global-uncertainty-necessitates-a-whole-of-nation-approach-to-foreign-policy/>.
- He, K. & Feng, H., *The Institutionalization of the Indo-Pacific: Problems and Prospects*, „International Affairs” 2020, vol. 96, no. 1.
- Ide, T., *Climate change and Australia's national security*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, vol. 77, no. 1.
- Koga, K., *Institutional Dilemma: Quad and ASEAN in the Indo-Pacific*, „Asian Perspective” 2023, vol. 47, no. 1.
- Korolev, A., *Transition from hedging to balancing in Australia's China policy: theoretical and empirical explorations*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, vol. 77, no. 5.
- McDonald, M., *The Failed Securitization of Climate Change in Australia*, „Australian Journal of Political Science” 2012, vol. 47, no. 4.
- Medcalf, R., *In defence of the Indo-Pacific: Australia's new strategic map*, „Australian Journal of International Affairs” 2014, vol. 68, no. 4.
- Milner, A., *A Less Muscular Quad is Evolving*, <https://aei.um.edu.my/a-less-muscular-quad-is-evolving>.
- National Defence Strategy 2024*, <https://www.defence.gov.au/about/strategic-planning/2024-national-defence-strategy-2024-integrated-investment-program>.
- O'Connor, B., Cox, L. & Cooper, D., *Australia's AUKUS 'bet' on the United States: nuclear-powered submarines and the future of American democracy*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, vol. 77, no. 1.
- Powles, A., *Geopolitical duel in the Pacific: Solomon Islands security at risk as Australia and China compete*, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/>

geopolitical-duel-pacific-solomon-islands-security-risk-australia-china-compete.

Scott, D., *Australia's embrace of the 'Indo-Pacific': New Term, New Region, New Strategy?*, „International Relations of the Asia-Pacific” 2013, vol. 13, no. 3.

Seah, S., *ASEAN and the Quad Inch Closer Together*, <https://foreignpolicy.com/2023/05/24/quad-asean-southeast-asia-china-geopolitics-indo-pacific/>.

Staunton, E. & Day, B., *Australia-France relations after AUKUS: Macron, Morrison and trust in International Relations*, „Australian Journal of International Affairs” 2023, vol. 77, no. 1.

Taylor, B., *Is Australia's Indo-Pacific strategy an Illusion?*, „International Affairs” 2020, vol. 96, nr 1.

Teo, S., *Middle Power Identities of Australia and South Korea: Comparing the Kevin Rudd/Julia Gillard and Lee Myung-bak Administrations*, „The Pacific Review” 2018, vol. 31, no. 2.

Tow, W., *Deputy sheriff or independent ally? Evolving Australian-American ties in an ambiguous world order*, „The Pacific Review” 2004, vol. 17, no. 2.

Watson, M.R., *Australia and the Quad. A Watering Can or a Hammer?*, <https://www.nbr.org/publication/australia-and-the-quad-a-watering-can-or-a-hammer/>.

Whole-of-Nation Approach to International Policy 2024, <https://asiapacific4d.com/idea/whole-of-nation/>.

Łukasz Fijałkowski – dr politologii, adiunkt w Zakładzie Studiów Rozwojowych i Regionalnych w Instytucie Studiów Międzynarodowych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Wrocławskiego. ORCID: 0000-0001-8774-8342