

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

Analiza

04/2024

www.csm.org.pl



Dr Ewa Fronczak

Amerikanista i doktor nauk o bezpieczeństwie. Wykładowca Akademii Sztuki Wojennej i gościnnie Uniwersytetu Warszawskiego. Stypendystka naukowa i absolwentka Wydziału Bezpieczeństwa Narodowego, ASzWoj oraz Instytutu Ameryk i Europy UW. Ekspert w Centrum Stosunków Międzynarodowych ds. Stanów Zjednoczonych.

Historia relacji USA-Tajwan-Chiny odzwierciedla złożoną grę strategiczną, w której dominuje balansowanie pomiędzy jednoznacznością a ambiwalencją. Jednak w obliczu rosnących aspiracji Chin do regionalnej dominacji i wielopłaszczyznowej rywalizacji pomiędzy Waszyngtonem a Pekinem, Stany Zjednoczone przeszły od niejednoznacznych sygnałów i ograniczonego zaangażowania, do bardziej zdecydowanej i jasnej postawy w obronie Tajpej.

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

2

Strategiczna ambiwalencja stosowana przez Stany Zjednoczone w relacjach z Tajwanem (a raczej jej miks ze strategiczną jednoznacznością) w praktyce oznacza celowe wywoływanie niepewności w Pekinie i Tajpej co do tego, czy Stany zainterweniują podczas próby inwazji Chińskiej Armii Ludowej na Formozę czy nie. Ma to stwarzać podwójne działanie odstraszające: groźba interwencji USA zapobiega inwazji Chin, a strach przed porzuceniem przez Amerykanów uniemożliwia Tajwanowi wywołanie wojny poprzez ogłoszenie niepodległości, co Prezydent Xi już wielokrotnie wykluczył, podkreślając: „Ojczyzna musi zostać zjednoczona i nieuchronnie zostanie zjednoczona”¹. Takie podejście utrzymywało względny pokój w Cieśninie Tajwańskiej przez dziesięciolecia, ale ten nieoficjalny wzór postępowania wydaje się być już lekko przeterminowany - Chiny za czasów rozważnego Denga (i jego polityki „siedzenia cicho”) to nie Chiny za czasów autokraty Xi Jinpinga.

Dynamika zmian w polityce USA wobec Tajwanu

W czerwcu 1950 r., tuż przed rozpoczęciem wojny koreańskiej, ma miejsce pierwszy zdecydowany sygnał ze strony Amerykanów pokazujący, że są zdeterminowani bronić wyspy. Harry Truman, ówczesny prezydent USA, wysłał 7 flotę amerykańskiej marynarki wojennej z lotniskowcem na czele, by zneutralizować region i zmusić Mao do

¹Reuters, Xi vows to prevent anyone splitting Taiwan from China, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/xi-vows-prevent-anyone-splitting-taiwan-china-2023-12-26/>

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

3

odłożenia planowanej inwazji na Tajwan. W pekińskim rozumieniu spraw międzynarodowych było to jednoznaczne mieszanie się USA w wewnętrzne sprawy Chin i znak, że USA uznają Republikę Chińską, a nie Pekin jako prawdziwy i jedyny rząd chiński. Ów stan rzeczy potwierdzony został rok później w 1951 przez Chińsko-Amerykańskie Porozumienie o Wzajemnej Obronie i Pomocy oraz słowami Deana Ruska, późniejszego Sekretarza Stanu: *„Nie uznajemy władz w Pekinie za takie, za jakie się podają. Reżim w Pekinie może być kolonialnym rządem rosyjskim – słowiańskim Mandżukuo na większą skalę. To nie jest rząd Chin. [...] Nie ma prawa wypowiadać się w imieniu Chin we wspólnocie narodów. [...] Uznajemy Rząd Narodowy Republiki Chińskiej, mimo że kontrolowane przez niego terytorium jest poważnie ograniczone. [...] Rząd ten będzie w dalszym ciągu otrzymywać ważną pomoc i wsparcie ze strony Stanów Zjednoczonych.”*² Wiadomość dla Mao i całego świata brzmiała – nie uznajemy Chińskiej Republiki Ludowej ani pod względem prawnym ani dyplomatycznym, w rezultacie czego jedynym reprezentantem narodu chińskiego w ONZ może być tylko Republika Chińska na Tajwanie. Tym samym oficjalne amerykańsko-chińskie stosunki dyplomatyczne zamarły na kolejne dwadzieścia lat (nie licząc ponad stu nieoficjalnych

² Departament Stanu, Foreign Relations Of The United States, 1951, Korea And China, Volume Vii, Part 2, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v07p2/d89> [dostęp 14.03.2024].

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

4

potkań ambasadorów między 1950 a 1971 rokiem, z których większość odbyła się w Warszawie (!).

Następnym dosyć jednoznacznym sygnałem strategicznym był rok 1954 i Chińsko-Amerykański Traktat o Wzajemnej Obronie³ (Mutual Defence Treaty between the United States and the Republic of China) zobowiązujący USA się do obrony Tajwanu i Pescadorów oraz dostarczenia pomocy wojskowej w razie inwazji z kontynentu, ale bez uwzględnienia wysepek u wybrzeży Chin Kinmen i Matsu. Tym samym dochodzimy do roku 1979 – prawdziwego *game changer'a* i; tym razem modelowej dwuznacznej zagrywki ze strony USA.

Prezydent Jimmy Carter decyduje się na pełne uznanie dyplomatyczne Chińskiej Republiki Ludowej, potwierdzając jednocześnie Politykę jednych Chin (One China Policy) i zrywając oficjalne stosunki z Tajwanem. Jednak w kwietniu tego samego roku Kongres zatwierdza Ustawę o Stosunkach z Tajwanem (*Taiwan Relations Act*) zezwalającą na dalsze stosunki handlowe i kulturalne z wyspą (!). Co najważniejsze umowa nie gwarantuje, że USA będą interweniować militarnie, jeśli ChRL zaatakuje lub dokona inwazji na Tajwan, ani nie zrzeknie się tego. Nakłada również na Waszyngton obowiązek zapewnienia Tajpej broni/pomocy defensywnej w „takiej ilości, jaka może być konieczna, aby umożliwić Tajwanowi utrzymanie wystarczającej zdolności do

³ Yale Law School, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/chin001.asp.

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

5

samoobrony”⁴. Zaś na drugim planie – chiński premier Deng Xiaoping przyjmowany jest z pompą za oceanem, a fotel stałego członka Rady Bezpieczeństwa ONZ wędruje z Tajpej na drugą stronę Cieśniny. Skąd te ruchy? Z jednej strony Tajwan musi pozostać „największym niezatopialnym lotniskowcem” USA w tym regionie, a przy tym trzeba zadowolić także drugą stronę, czyli otwierający się właśnie na świat 1.4 miliardowy rynek Państwa Środka – wygłodniały i czekający na lukratywne inwestycje. Nie można zapomnieć o chińskich zapewnieniach jednolitego frontu z USA, Japonią i Europą Zachodnią przeciwko Sowietom i wspieraniu amerykańskiej operacji Cyclone w komunistycznym Afganistanie. Chiny zorganizowały także wyprawę wojskową przeciwko Wietnamowi, głównemu antagoniście Ameryki w Azji Południowo-Wschodniej. Jednak w relacjach politycznych nic nie przychodzi za darmo - w zamian administracja Cartera unieważniła Traktat o wzajemnej obronie z Republiką Chińską z 1954 r.

Wracając do *Taiwan Relations Act*, aby spełnić wymogi Polityki jednych Chin potwierdzonej Drugim Komunikatem Szanghajskim (1979 r.), ustawa nie uznała terminologii „Republika Chińska”, lecz używa terminologii „władze rządzące Tajwanem”. Funkcje de facto ambasady spełniać miał Instytut Amerykański na Tajwanie – bez oficjalnej reprezentacji rządowej i bez formalnych stosunków dyplomatycznych. Postanowiono, że dla większości praktycznych celów rządu USA brak stosunków dyplomatycznych

⁴ Kongres Stanów Zjednoczonych, <https://www.congress.gov/bill/96th-congress/house-bill/2479>

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

6

i uznania nie będzie miał żadnego skutku. Innymi słowy – nie ma ambasady, ale działamy tak, jakby była. Co najważniejsze, jeszcze wtedy, taki układ spraw zadowalał KPCh zajęta budowaniem potęgi swego narodu.

Dekada lat 80-tych przynosi prezydenta Ronalda Reagana i kontynuację chińsko-amerykańskiej ‘zabawy w kotka i myszkę’. Mianowicie, tzw. Sześć Zapewnień⁵ wraz z Trzecim Komunikatem (1982 r.) nakreśliło zasady polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych dotyczących stosunków między Stanami Zjednoczonymi a Tajwanem. USA zobowiązały się do przestrzegania Ustawy o stosunkach z Tajwanem, nie mediowania między wyspą a ChRL, nie wyznaczania daty zakończenia sprzedaży broni na Tajwan (znacznie zintensyfikowanej w latach 90-tych za prezydenta Busha seniora i Billa Clintona). Jednocześnie, tak wtedy jak i dziś, USA potwierdzają zaangażowanie w *Politykę jednych Chin*, a administracja pracuje nad poprawą stosunków Pekin-Waszyngton w okresie niepokoїв związanych z sowieckim ekspansjonizmem. Ponownie, stosując logikę rzeczy ważnych i ważniejszych, Reagan składa wizytę w ChRL w kwietniu 1984 r., a w czerwcu zezwala Pekinowi na zakupy amerykańskiego sprzętu wojskowego (!) Tak na marginesie, próżno szukać lepszego przykładu zderzenia *real politic* z polityką wartości....i oczywiście przegranej tej drugiej.

⁵ Kongres Stanów Zjednoczonych, <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-concurrent-resolution/88/text>.

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

7

Wzrost Chin i eskalacja konfrontacji

Prezydentura Billa Clintona to ciąg dwuznacznych strategicznie sygnałów pokazujących z jednej strony zaangażowanie USA w dozbrajanie wyspy i gotowość jej obrony przed zakusami z Pekinu, a z drugiej, zaproszenie ChRL na światowe salony handlu. Po pierwsze, Bill Clinton znacznie zwiększył sprzedaż broni na Tajwan; po drugie, podczas trzeciego kryzysu w Cieśninie Tajwańskiej (1995/6 r.) wysłał dwie grupy bojowe amerykańskich lotniskowców na wody w jej pobliżu, gdzie armia chińska przeprowadziła serię ćwiczeń z użyciem rakiet balistycznych. Tymczasem po drugiej stronie Cieśniny dzieją się przełomowe wydarzenia – Clinton podpisuje w październiku 2000 r. Ustawę o stosunkach USA-Chiny przyznającą Pekinowi stałe stosunki handlowe z USA i torującą drogę do przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu rok później. W rezultacie, w latach 1980- 2004 handel między dwoma gigantami wzrósł z 5 do 231 miliardów dolarów⁶

Data ta to niewątpliwie ważna cezura w rozwoju Chin – odtąd mamy do czynienia nie z krajem trzeciego świata, ale z gospodarczym gigantem, który w 2010 r. wyprzedził Japonię jako drugą co do wielkości gospodarkę na świecie. Wydaje się, że wraz ze wzrostem siły wojskowej i gospodarczej Pekinu, zdolność amerykańskiej strategicznej dwuznaczności do odstraszenia agresji relatywnie zmalała. Tego rodzaju podejście

⁶ Komisja Handlu Międzynarodowego Stanów Zjednoczonych, <https://www.usitc.gov/publications/332/ec200607a.pdf>

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

8

było całkiem skuteczne, gdy Chiny zajęte budowaniem siły swego narodu, okazywały większą strategiczną cierpliwość i niechęć do ryzyka. Jednak pod coraz bardziej autorytarnymi i scentralizowanymi rządami Xi Jinpinga przerzucono ‘wajchę’ na piąty bieg, czyli ogłoszono renesans chińskiej cywilizacji do 2049 r., zmilitaryzowano Morze Południowochińskie, ‘ujarzmiono’ Hongkong oraz zwiększono wydatki na armię do niebotycznych 230 miliardów dolarów. Czy wobec tak asertywnych Chin można stosować taką samą politykę jak dekady temu? Na to pytanie w dość oczywisty sposób odpowiedział kolejny prezydent.

Donald Trump ‘podjął rękawicę’ i wkroczył na ‘wojenną’ ścieżkę z Pekinem, rozpoczynając handlowo-technologiczne starcie, które trwa do dziś. Z kolei obecny szef Białego Domu, Joe Biden, nie tylko zaostrzył kurs poprzednika, ale także dokonał modyfikacji nieadekwatnej już polityki strategicznej dwuznaczności i zamienił ją na coś w rodzaju ‘zbiorowej polityki strategicznej dwuznaczności’. Od 2021 r. Stany Zjednoczone wydały wraz ze swoimi sojusznikami (Japonią, Koreą Południową i Filipinami) szereg wspólnych oświadczeń, w których podkreślano znaczenie utrzymania pokoju i stabilności w Cieśninie Tajwańskiej oraz wagę polityki odstraszania w regionie⁷⁸⁹. Wymienione oświadczenia były efektem swoistej dyplomatycznej krucjaty

⁷ Białe Dom, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/#:~:text=Recognizing%20that%20our%20shared%20security,healthy%2C%20green%20global%20economic%20recovery>.

⁸ Białe Dom, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-uk-leaders-joint-statement/>

⁹ Białe Dom, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/05/01/joint-statement-of-the-leaders-of-the-united-states-and-the-philippines/>

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

9

administracji Bidena, w tym dwustronnych szczytów na szczeblu przywódców¹⁰, dwustronnych dialogów ministerialnych w formacie 2+2 czy spotkań ministerialnych¹¹. Biden zdecydowanie postawił na wspólny front i w maju poprzedniego roku nie omieszkał dać Xi do zrozumienia, że Stany Zjednoczone i ich sojusznicy są zjednoczeni w swojej chęci obrony status quo: „wśród większości naszych sojuszników panuje wyraźne zrozumienie, że tak naprawdę gdyby Chiny zdecydowały się zadziałać jednostronnie, byłaby reakcja”¹².

Co ciekawe, oprócz kilkakrotnych deklaracji obrony Tajwanu w razie ataku z łądu (co prawda doprecyzowanych później przez Biały Dom), Biden na przestrzeni ostatnich kilkunastu miesięcy kontynuował aktywną współpracę z Chinami, ułatwiając dialogi na wysokim szczeblu. Mowa tu między innymi o bilateralnym spotkaniu z Xi w listopadzie tamtego roku w San Francisco oraz serii wizyt w Pekinie nie byle kogo bo kluczowych przedstawicieli amerykańskiego rządu takich jak Sekretarz Stanu A. Blinken, Sekretarz Handlu G. Raimondo czy J. Yellen, Sekretarz Skarbu. W grudniu 2023 r. doszło również do wznowienia wojskowych kontaktów wyższego szczebla między Waszyngtonem a Pekinem, zawieszonych od czasu wizyty Nancy Pelosi na Tajwanie w 2022 r.

¹⁰ Biały Dom, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/21/u-s-rok-leaders-joint-statement/>

¹¹ Biały Dom, <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-u-s-japan-republic-of-korea-trilateral-ministerial-meeting/>

¹² Biały Dom, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/05/21/remarks-by-president-biden-in-a-press-conference/>

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

10

Geopolityczna przyszłość Tajwanu

Ostatnie tygodnie przynoszą prawdziwy *game changer* w polityce USA i dowód na to, że prezydent Biden oprócz podtrzymywania pewnej dwuznaczności, dokonuje jednocześnie dość eskalujących ruchów. Minister Obrony Tajwanu Chiu Kuo-cheng ujawnił¹³, że amerykańskie siły specjalne szkolą tajwańską armię na maleńkim acz kluczowym łańcuchu wysp Kinmen (leżącymi na pierwszej linii potencjalnego konfliktu) w odległości mniejszej niż cztery mile (sic!) od chińskiego wybrzeża. Zielone Berety pojawiały się na wyspie zgodnie z postanowieniami zeszłorocznej ustawy *National Defense Authorization Act*, właśnie wcielanej w życie. Oczywiście, by kontrolować poziom eskalacji, Amerykanie podkreślają, że nie jest i nie będzie to stała obecność wojskowa; jednak trudno zaprzeczać faktom. Po pierwsze, mamy po raz pierwszy do czynienia z de facto amerykańskimi *boots on the ground* tak blisko chińskiego lądu. Po drugie, jest to kluczowe z punktu strategicznego miejsce. Potencjalna tajwańska projekcja siły, a nawet sama obecność amerykańskich dronów w tym miejscu, redukuje chiński wachlarz możliwości geopolitycznej presji na Tajwan i zmniejsza zdolności oddziaływania nie tylko na wyspę, ale także na całym Morzu Południowo-Chińskim. W tym momencie, rozwiązanie typu blokada morska staje się dla Chińczyków dużo

¹³ New York Post, <https://nypost.com/2024/03/21/world-news/taiwan-admits-us-forces-stationed-on-islands-off-china/>

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

11

bardziej skomplikowane do przeprowadzenia. Podsumowując, relatywnie małymi środkami USA zdobyło kilka ważnych lewarów w tej geopolitycznej rozgrywce.

Ta ‘cicha’ militaryzacja wyspy Kinmen może dowodzić że obecny prezydent USA, wziął na poważnie przewidywania swoich wojskowych podwładnych na temat gotowości chińskiej armii i potencjalnego konfliktu. Przytaczając chociażby dwa ostatnie – w lutym poprzedniego roku generał Michael A. Minihan, szef Dowództwa Mobilności Powietrznej, w notatce do swoich żołnierzy zarekomendował przyspieszenie przygotowań do możliwego starcia z Chińską Armią Ludową już w 2025 roku¹⁴. Padło wówczas wiele krytycznych głosów, odcinających się od słów generała. Urzędnik ds. obrony USA, wypowiadający się pod warunkiem zachowania anonimowości powiedział na przykład, że komentarze Minihana „*nie są reprezentatywne dla poglądu departamentu na temat Chin*”¹⁵. Natomiast ostatnie głośne przesłuchanie Admirala Johna Aquilino, z Dowództwa Indo-Pacyfiku, przed Komisją Sił Zbrojnych Izby Reprezentantów¹⁶, nie wzbudziło już takich kontrowersji choć teoretycznie - powinno! Dlaczego? Aquilino ostrzega przed wojskowymi i nuklearnymi ambicjami Chin, zwracając uwagę na zwiększanie potencjału wojskowego do poziomu niewidzianego od II wojny światowej. Admirał poinformował, że od objęcia obecnego stanowiska trzy lata temu, Armia Ludowo-Wyzwoleńcza wzmocniła swoje siły ponad 400 myśliwcami i

¹⁴ Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2023/01/27/us-general-minihan-china-war-2025/>

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Committee on Armed Services, <https://armedservices.house.gov/hearings/full-committee-hearing-us-military-posture-and-national-security-challenges-indo-pacific-0>

USA – TAJWAN:

KONIEC STRATEGICZNEJ AMBIWALENCJI?

| Dr Ewa Fronczak

12

ponad 20 głównymi okrętami wojennymi, a od 2020 r. podwoiła swój zapas rakiet balistycznych i manewrujących. Bez ogródek wskazuje rok 2027 jako pełną gotowość Chin do inwazji na Tajwan.

Stosunki USA – Tajwan - Chiny na przestrzeni ostatnich dekad to prawdziwy rollercoaster - jednak polityka strategicznej ambiwalencji w stylu lat 80-tych czy 90-tych, na przemian ze strategiczną jednoznacznością, zdawała egzamin, ale do czasu. Dziś bowiem Stany Zjednoczone stoją naprzeciw godnego siebie rywala, który coraz śmielej poczyną sobie na międzynarodowej scenie geopolitycznej. Adekwatnie do tego, Ameryka także zmienia swoje pionki w tej grze. Wspinanie się po drabinie eskalacyjnej trwa a pytanie brzmi co będzie u jej szczytu.

Dr Ewa Fronczak

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzanym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych ul. Ogrody 24, 03-994 Warszawa t: +48 608 593 632

 www.twitter.com/CIR_CSM

 www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH