

*Instytucjonalne ograniczenia zaangażowania
premiera w politykę zagraniczną Japonii*

KAROL ŻAKOWSKI

Japońscy premierzy przez długi czas byli uważani za wysoce biernych w polityce zagranicznej i dyplomacji. Olbrzymi wpływ zarówno na formułowanie polityki zagranicznej, jak i działalność dyplomatyczną Japonii mieli biurokraci z ministerstwa spraw zagranicznych. Czerpiąc z liberalnej teorii stosunków międzynarodowych, niniejszy artykuł analizuje ograniczenia zaangażowania japońskich szefów rządu w politykę zagraniczną. Zaliczają się do nich m.in. zasady procesu decyzyjnego na poziomie ministerialnym, słabe zaplecze instytucjonalne Urzędu Premiera, czy też wymóg aktywnego uczestnictwa premiera w debatach parlamentarnych, z powodu którego szefowie rządu nie mogli zbyt często wyjeżdżać za granicę. Wszystkie te czynniki sprawiały, iż zamiast wyznaczać kierunek polityki zagranicznej Japonii, premierzy często realizowali jedynie linię polityczną wypracowaną przez biurokratów. Z drugiej strony, zaangażowanie szefów rządu w działalność dyplomatyczną zależało również od ich predyspozycji personalnych, gdyż silniejsi premierzy byli w stanie częściowo lub w całości przezwyciężyć ograniczenia instytucjonalne.

Realistyczna szkoła stosunków międzynarodowych traktuje państwa niczym „czarne skrzynki”, których polityka zagraniczna jest całkowicie zależna od interesów narodowych, wynikających bezpośrednio z pozycji geopolitycznej czy potęgi określonego kraju¹. Niniejszy artykuł uzupełnia owo podejście o determinanty wskazane przez reprezentantów liberalnej myśli w stosunkach międzynarodowych. Według tego ujęcia polityka zagraniczna w dużym stopniu wynika z uwarunkowań wewnętrznych danego państwa². Nawet jeśli premierzy Japonii w swoich działaniach dyplomatycznych kierowali się głównie interesem narodowym, szybkość podejmowania przez nich decyzji i możliwość zaangażowania się w dyplomację często zależały od wewnątrzpaństwowych czynników instytucjonalnych.

Silna rola biurokratów w polityce zagranicznej

Z powodu znaczącego wpływu biurokratów na proces decyzyjny, system polityczny Japonii był nazywany przez politologów „systemem

Żakowski biurokratyczno-gabinetowym” (*kanryō naikakusei*)³, „biurokratycznym pluralizmem inkluzyjnym” (*kanryōteki hōkatsugata tagenshugi*)⁴ lub „zależnym od biurokracji systemem dominacji jednej partii” (*kanryō izon no ittō yūi shisutemu*)⁵. Mocna pozycja urzędników rządu centralnego wynikała poniekąd z uwarunkowań historycznych. To biurokraci odegrali kluczową rolę w planowaniu modernizacji w okresie *Meiji* po 1868 roku, a także w zarządzaniu krajem w trakcie okupacji amerykańskiej po 1945 roku⁶.

Ważnym źródłem władzy biurokratów była szeroka swoboda ministerstw w interpretowaniu przepisów prawa. Ponieważ wiele ustaw zostało napisanych niejasnym, dwuznacznym językiem, często dopiero ministerialne dyrektywy nadawały im konkretnego znaczenia. Z kolei Biuro Legislacyjne Gabinetu (*Naikaku Hōsei Kyoku*) znane było z posiadania praktycznego monopolu na interpretację konstytucji⁷. Monopol ten próbowała przełamać Partia Demokratyczna, która rządziła w latach 2009–12. W listopadzie 2009 roku sekretarz gabinetu Hirano Hirofumi ogłosił, że rząd nie będzie dłużej związany dotychczasowymi interpretacjami zapisów konstytucji przez Biuro Legislacyjne Gabinetu oraz że jego dyrektor nie będzie już odpowiadał na interpelacje poselskie w parlamencie zamiast polityków. Ponieważ jednak członkowie rządu często nie posiadali odpowiedniego przygotowania merytorycznego, aby samemu interpretować skomplikowane kwestie prawne, już rząd Nody Yoshihiko (2011–12) powrócił do dawnych zwyczajów⁸.

W sferze polityki zagranicznej szczególne znaczenie miała interpretacja artykułu 9 konstytucji, w którym Japonia wyrzekła się prawa do prowadzenia wojny i posiadania jakiegokolwiek potencjału wojskowego. Według oficjalnej interpretacji Biura Legislacyjnego Gabinetu, Japonia zachowała prawo do samoobrony, ale nie mogła uczestniczyć w paktach samoobrony zbiorowej, co skazywało ją na rolę nierównoprawnego sojusznika Stanów Zjednoczonych. Stanowiło to poważne ograniczenie dla tych premierów, którzy chcieli, by Japonia odgrywała bardziej aktywną rolę w regionalnym i globalnym systemie bezpieczeństwa⁹.

Tak jak w innych resortach, proces decyzyjny w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oparty był na mechanizmie ringi. Decyzje podejmowano w sposób oddolny. Zazwyczaj inicjowali je biurokraci relatywnie niskiego szczebla, np. asystenci naczelników sekcji (*kachō bosakan*). Następnie były one przekazywane w formie okólników urzędnikom coraz wyższych rang, którzy wyrażali na nie zgodę, przystawiając swoją osobistą pieczęć. W ten sposób odpowiedzialność za decyzje ulegała rozmyciu. Ostatecznie okólniki trafiały do autoryzacji przez administracyjnych wiceministrów (*jimujikan*), którzy byli

najwyższego szczebla biurokratami, często uważanymi za właściwych decydentów w każdym resorcie. Pochodzący z nadania politycznego ministrowie spraw zagranicznych zazwyczaj jedynie biernie podpisywali dokumenty przedłożone im przez ich podwładnych¹⁰.

Cechą charakterystyczną MSZ był silny sekcjonalizm wewnątrzresortowy. MSZ było podzielone na departamenty regionalne. Najbardziej wpływowe z nich rekrutowały do swoich szeregów dyplomatów dobrze znających język danego kraju. Członkowie tych tzw. szkół (np. amerykańskiej czy chińskiej) zwykle dążyli do objęcia stanowiska ambasadora w Waszyngtonie czy Pekinie, więc unikali podejmowania decyzji, którymi mogliby się narazić krajowi swojej specjalizacji. W przypadku kontrowersyjnych decyzji dotyczących kilku regionów, stanowisko MSZ często było formułowane poprzez czasochłonne dążenie do konsensusu między dyrektorami wydziałów regionalnych. Olbrzymią wagę przywiązywano przy tym do zachowania uprzedniej polityki ministerstwa. Biurokraci z MSZ uczyli się stosować sztywne precedensy z przeszłości do rozwiązywania nowych problemów już od momentu zatrudnienia. Takie podejście pozwalało na zachowanie wyjątkowej spójności działań dyplomatycznych Japonii, ale bardzo utrudniało elastyczne dostosowanie się do szybko zmieniających się uwarunkowań międzynarodowych w erze globalizacji¹¹.

Wszystkie powyższe czynniki sprawiały, iż polityka zagraniczna Japonii do lat 90. XX wieku charakteryzowała się wysoką biernością. Można by mnożyć przykłady inicjatyw szefów rządu w sferze polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa, które nie doczekały się realizacji bądź zostały znacząco opóźnione, z powodu oporu struktur biurokratycznych. Do najbardziej znanych należał plan wysłania Morskich Sił Samoobrony do Zatoki Perskiej w trakcie agresji Iraku na Kuwejt w latach 1990–1. Pomimo nacisków ze strony Stanów Zjednoczonych, polityków Partii Liberalno-Demokratycznej na czele z sekretarzem generalnym Ozawą Ichirō, a nawet proamerykańskich biurokratów z MSZ, premier Kaifu Toshiki nie mógł aktywnie wspomóc sojuszników w operacji *Pustynna Burza*. Jak tłumaczył, było to spowodowane wyraźnym stanowiskiem dyrektora Biura Legislacyjnego Gabinetu, który twierdził, że wysłanie Sił Samoobrony za granicę, nawet pod egidą ONZ i tylko w celu ewakuacji uchodźców czy rozminowywania wód, byłoby niekonstytucyjne¹². Mimo że czynne wsparcie operacji *Pustynna Burza* leżało w żywotnym interesie Japonii, uzależnionej od dostaw ropy naftowej z Bliskiego Wschodu, rząd w Tokio musiał poprzestać jedynie na finansowej kontrybucji na rzecz wojsk sprzymierzonych. Dopiero szok związany z niedocenieniem przez Kuwejt wynoszącego aż 13 mld USD wkładu Japonii

Żakowski w rozwiązanie konfliktu ułatwił uchwalenie w 1992 roku ustawy, która zalegalizowała wysyłanie Sił Samoobrony za granicę w ramach misji pokojowych ONZ.

Jedynie w nadzwyczajnych okolicznościach premierzy byli w stanie odgrywać znaczącą rolę w działaniach dyplomatycznych. Na przykład pomimo oporu biurokratów z MSZ premier Tanaka Kakuei dokonał normalizacji stosunków dyplomatycznych z Chińską Republiką Ludową w 1972 roku jedynie dzięki temu, że posiadał olbrzymie wpływy polityczne we wszystkich resortach i w partii rządzącej oraz sprzyjała mu sytuacja międzynarodowa po „szoku Nixona”¹³. Aby lepiej zrozumieć, czemu premierzy japońscy zazwyczaj pozostawiali biurokratom z MSZ wolną rękę w działaniach dyplomatycznych, należy dokonać analizy zaplecza instytucjonalnego oraz innych strukturalnych ograniczeń działalności dyplomatycznej szefów rządu.

Słabe zaplecze instytucjonalne premiera

O ile poszczególne resorty dysponowały rzeszami urzędników broniących sekcjonalnych interesów, o tyle premierzy Japonii nie posiadali wystarczającego personelu pod swoją bezpośrednią kontrolą, aby swobodnie angażować się w politykę zagraniczną bez pomocy ze strony MSZ. Do lat 90. XX wieku szefowi rządu służyło blisko 200 biurokratów. Nie byli oni jednak etatowymi pracownikami Sekretariatu Gabinetu czy Urzędu Premiera, tylko stanowili zlepek urzędników tymczasowo wysłanych do tych organów z poszczególnych ministerstw. Biurokraci służący premierowi, który zmieniał się w Japonii relatywnie często, zazwyczaj nie poczuli się wobec niego do równie silnej lojalności, jak wobec swoich resortów. Wszakże po kilku latach wracali do własnego ministerstwa i to od realizacji resortowych interesów zależała ich przyszła kariera. Z tego powodu stanowisko w Sekretariacie Gabinetu było często postrzegane jako okazja do zbierania informacji na rzecz własnego ministerstwa lub wręcz sabotowania decyzji, które narażałyby na szwank interesy danego resortu¹⁴.

Dopiero reforma rządu centralnego, która weszła w życie w 2001 roku, zauważalnie wzmocniła instytucjonalne zaplecze premiera. W miejsce Urzędu Premiera (*Sōrifū*) powołano Urząd Gabinetu (*Naikakufu*), który dysponował większym personelem. Zwiększono także liczbę urzędników pracujących w Sekretariacie Gabinetu – ze 186 w 2000 roku do 648 w 2005 roku¹⁵. Poza tym nadano nowe uprawnienia premierowi w koordynacji polityki na poziomie ponadresortowym. Zgodnie z artykułem 4 nowej Ustawy o gabinecie, szef rządu posiadał prawo proponowania nowych przedsięwzięć poli-

tycznych w trakcie spotkań gabinetu, natomiast zgodnie z artykułem 12, Sekretariat Gabinetu uzyskał uprawnienie do przygotowywania i koordynowania ważnych decyzji w sprawach narodowych¹⁶.

Zarówno przed jak i po reformie rządu centralnego, na szczycie hierarchii biurokratów stał administracyjny wicesekretarz gabinetu (*jimukanbō fukuchōkan*). Wszelkie ważne decyzje, w tym te dotyczące polityki zagranicznej, musiały uzyskać aprobatę rady wiceministrów administracyjnych wszystkich resortów, która zbierała się w poniedziałki i czwartki. To administracyjny wicesekretarz gabinetu przewodniczył temu ważnemu, aczkolwiek nieoficjalnemu, gremium. Jego zadaniem było dążenie do osiągnięcia konsensusu pomiędzy najwyższymi biurokratycznymi przedstawicielami poszczególnych resortów. W przypadku niemożności pogodzenia sprzecznych interesów różnych ministerstw, dana sprawa nie była przedkładana pod obrady gabinetu. Premier teoretycznie mógł zignorować decyzję administracyjnego wicesekretarza gabinetu, jednak do takich przypadków dochodziło niezmiernie rzadko. Ponieważ administracyjni wicesekretarze gabinetu tradycyjnie byli rekrutowani z resortów zajmujących się sprawami wewnętrznymi, nie posiadali doświadczenia w polityce zagranicznej. Z tego powodu musieli polegać na logistycznym i merytorycznym wsparciu MSZ¹⁷.

Zespołom biurokratów pracujących w Urzędzie Gabinetu i Sekretariacie Gabinetu premierzy mogli przeciwstawić jedynie nieliczne grono polityków pod swoją bezpośrednią kontrolą. W Sekretariacie Gabinetu służyło zaledwie trzech parlamentarzystów partii rządzących: sekretarz gabinetu (*kanbō chōkan*) oraz dwóch politycznych wicesekretarzy gabinetu (*seimukanbō fukuchōkan*). Na sekretarza gabinetu premier zazwyczaj wybierał swojego zaufanego współpracownika, często należącego do tej samej frakcji w partii rządzącej. Do funkcji sekretarza gabinetu należało nadzorowanie koordynacji w sprawach polityki pomiędzy ministerstwami oraz między rządem a partiami rządzącymi. Tradycyjnie odgrywał on także rolę rzecznika prasowego gabinetu, organizując codzienne konferencje dla dziennikarzy. Poza tym sekretarz gabinetu mógł bezpośrednio angażować się w proces decyzyjny w dowolnej sprawie powierzonej mu przez szefa rządu. Warto podkreślić, że pomimo licznych obowiązków sekretarz gabinetu był wspierany w swojej pracy jedynie przez czterech bezpośrednio mu podległych urzędników administracyjnych. Oprócz prywatnego sekretarza byli to biurokraci wysłani z MSZ, Ministerstwa Finansów oraz Narodowej Agencji Policji. Aż do 1998 roku był tylko jeden polityczny wicesekretarz gabinetu, później zaś dwóch – po jednym spośród parlamentarzystów każdej izby. Wspomagali oni sekretarza gabinetu w koordynacji polityki premiera z partiami rządzącymi

Żakowski i parlamentem. W trakcie wizyt premiera za granicą sekretarz gabinetu musiał zostać w kraju, natomiast jeden z wicesekretarzy gabinetu towarzyszył szefowi rządu i odgrywał rolę jego rzecznika prasowego w odwiedzanym kraju¹⁸.

Potencjalnie szef rządu mógł zwiększyć grono polityków w swoim najbliższym otoczeniu poprzez rozdzielanie stanowisk asystentów premiera (*naikaku sōri daijin hosakan*) pomiędzy parlamentarzystów. Ich maksymalna liczba została zwiększona w 2001 roku z trzech do pięciu. Rolą asystentów było doradzanie i wspomaganie premiera w tworzeniu polityki¹⁹. Często powierzano im konkretne zadania w sferze polityki zagranicznej lub wysyłano za granicę jako specjalnych emisariuszy szefa rządu. Ustawa nie precyzowała dokładnie obowiązków asystentów. Z jednej strony było to zaletą, gdyż premier mógł elastycznie korzystać z ich pomocy w rozwiązywaniu doraźnych problemów, z drugiej jednak wadą, gdyż asystenci istnieli poza łańcuchem dowodzenia w Urzędzie Premiera, przez co pojawiały się spory kompetencyjne z innymi ośrodkami decyzyjnymi w najbliższym otoczeniu szefa rządu²⁰.

Jak widać, nie dość, że premierzy dysponowali relatywnie małą liczbą urzędników pod swoim bezpośrednim zwierzchnictwem, to jeszcze urzędnicy ci stanowili niespójny zlepek biurokratów wysłanych z poszczególnych resortów. W Sekretariacie Gabinetu służyło zaledwie trzech polityków, których wsparcie nie wystarczało, aby odgórnie kreować działania dyplomatyczne. Z drugiej strony, przy umiejętnym doborze najbliższego otoczenia premierzy mogli w pewnym stopniu wzmocnić swoje zaplecze instytucjonalne. Zarówno Nakasone Yasuhiro (1982–7), jak i Koizumi Jun'ichirō (2001–6) udowodnili, że nawet przy słabym wsparciu administracyjnym premier mógł stworzyć zgrany zespół bezpośrednio mu podległych urzędników, wspierających jego inicjatywy w polityce zagranicznej.

Premier Nakasone podkreślał, że przy wyborze swoich sekretarzy administracyjnych nie przyjął ślepo nominacji z poszczególnych ministerstw, ale osobiście poświęcił wiele uwagi, aby dobrać najzdolniejszych biurokratów z każdego z reprezentowanych resortów, w tym z MSZ²¹. Na dodatek Nakasone polecił zreorganizować strukturę Sekretariatu Gabinetu. W połowie lat 80. XX wieku utworzono pięć biur odpowiedzialnych odpowiednio za informacje i badania, relacje publiczne, sprawy bezpieczeństwa, sprawy wewnętrzne oraz sprawy zewnętrzne. Ostatnie z nich, Biuro Doradców Gabinetu do Spraw Zewnętrznych (*Gaisei Shingishitsu*) zostało powołane do życia pomimo sprzeciwu ze strony biurokratów z MSZ, którzy obawiali się, że nowy ośrodek osłabi kontrolę MSZ nad formułowaniem polityki zagranicznej i działalnością dyplomatyczną²². Rzeczywiście,

premier Nakasone Yasuhiro i sekretarz jego gabinetu Gotōda Masaharu umiejętnie wykorzystywali nowe biuro do uzyskania większego wpływu na politykę zagraniczną.

Niestety, w późniejszych latach Biuro Doradców Gabinetu do Spraw Zewnętrznych zostało opanowane przez urzędników czasowo wysyłanych z MSZ. W rezultacie międzyresortowe tarcia sparaliżowały działalność nowych organów w Sekretariacie Gabinetu. Kolejni dyrektorzy Biura Doradców Gabinetu do Spraw Zewnętrznych nie tylko nie współpracowali z dyrektorami pozostałych pięciu biur, ale jeszcze ukrywali przed nimi informacje otrzymane z MSZ i konkurowali na polu różnych inicjatyw politycznych²³.

Do kolejnej reformy systemu pięciu biur w Sekretariacie Gabinetu doszło tuż przed objęciem urzędu premiera przez Koizumiego Jun'ichirō w 2001 roku. Zamiast biur odpowiedzialnych za sprawy bezpieczeństwa, sprawy wewnętrzne oraz sprawy zewnętrzne utworzono bardziej elastyczną strukturę trzech asystentów sekretarza gabinetu (*naikaku kanbō fukuchōkanbo*). Każdy z nich zajmował się oddzielną sferą polityki, ale wszyscy zostali umieszczeni w jednym biurze, aby usprawnić obieg informacji. Do pewnego stopnia ograniczyło to rywalizację międzyresortową, jednak nowe biuro nadal było podzielone na trzy sekcje na różnych piętrach budynku Urzędu Gabinetu. Z tego powodu sekcja zajmująca się polityką zagraniczną ciągle była obsadzana przede wszystkim biurokratami z MSZ²⁴.

Mimo tych ograniczeń premier Koizumi, podobnie jak Nakasone, zdołał sformować spójny zespół podległych mu urzędników zaangażowanych w koordynację polityki międzyresortowej, również na polu polityki zagranicznej. Rekrutację pracowników Sekretariatu Gabinetu powierzył swojemu zaufanemu sekretarzowi, Iijimie Isao. Iijima zignorował przy tym rekomendacje z poszczególnych ministerstw i przeprowadził wywiady ze wszystkimi kandydatami. Dzięki tej nowej procedurze upewnił się, że wybrani urzędnicy będą bardziej lojalni wobec premiera niż wobec swoich resortów. Według Iijimy owa strategia okazała na tyle owocna, że pracownicy Sekretariatu Gabinetu stali się wręcz promotorami planów szefa rządu po powrocie do swoich ministerstw²⁵. Dzięki wzmocnieniu zaplecza instytucjonalnego Koizumi mógł odegrać przewodnią rolę w przygotowaniu ustaw autoryzujących wsparcie logistyczne floty USA na Oceanie Indyjskim w trakcie operacji w Afganistanie w 2001 roku i wysłanie Sił Samoobrony do Iraku w 2004 roku²⁶.

Należy podkreślić, że sukces Nakasone i Koizumiego w wytworzeniu lojalności wśród części swoich podwładnych w dużym stopniu wynikał z faktu, że obaj premierzy sprawowali urząd po pięć lat, czyli wyjątkowo długo jak na japońskie standardy. Dzięki temu mogli

Żakowski oni zapewnić biurokratom pod swoją bezpośrednią zwierzchnością pewne poczucie stabilizacji i gwarancję ochrony przed „zemstą” ze strony kolegów po powrocie do własnych resortów. Z tego powodu metoda ta mogła być wykorzystywana jedynie przez wyjątkowo popularnych i wpływowych premierów.

Ograniczenia instytucjonalne aktywności premiera za granicą

Japońscy premierzy podlegali licznym instytucjonalnym ograniczeniom nie tylko w formułowaniu polityki zagranicznej, ale również w prowadzeniu samodzielnej działalności dyplomatycznej. Wynikały one przede wszystkim z braku czasu na organizowanie wyjazdów zagranicznych, co było z kolei związane z koniecznością poświęcenia dużej uwagi sprawom partyjnym i parlamentarnym.

Zarówno premierzy, jak i inni członkowie rządu spędzali wiele czasu w parlamencie. Było to związane z tym, iż często musieli osobiście odpowiadać na interpelacje poselskie w obu izbach. Zwłaszcza w sytuacji, gdy partie rządzące nie posiadały większości mandatów w Izbie Radców, szefowie rządu nie mogli ignorować żądań opozycji, która dążyła do regularnego „przeptytywania” szefów rządu przed kamerami. Szczególnie złą sławą cieszyły się posiedzenia Komisji Budżetowych w obu izbach. Ponieważ opozycja twierdziła, że wszystkie problemy polityczne w jakimś stopniu dotyczą budżetu, w trakcie obrad skupiała się na zadawaniu premierowi niewygodnych pytań na bieżące tematy. Premier musiał zjawiać się na posiedzeniach, gdyż w przeciwnym razie partie opozycyjne mogłyby zablokować prace nad niemal dowolną ustawą (jedynie w przypadku budżetu przeważało stanowisko Izby Reprezentantów, w pozostałych przypadkach partie rządzące potrzebowały dwóch trzecich głosów w izbie niższej do odrzucenia weta izby wyższej). W rezultacie grafik wyjazdów zagranicznych premierów i ministrów musiał być ustalany tak, aby nie nakładał się na posiedzenia parlamentu²⁷.

Z powodu powyższych uwarunkowań niejednokrotnie dochodziło do kuriozalnych sytuacji, które uniemożliwiały japońskim premierom branie bezpośredniego udziału w rozmowach międzynarodowych lub wręcz ośmieszały Japonię za granicą. Na przykład na Konferencji Narodów Zjednoczonych na temat Środowiska i Rozwoju w Rio de Janeiro w 1992 roku premierowi Miyazawie Kiichiemu zależało na wygłoszeniu przemówienia, w którym chciał zaznaczyć przewodnią rolę Japonii w walce z zanieczyszczeniem środowiska. Niestety, z powodu konieczności zjawienia się na posiedzeniach parlamentu, szef japońskiego rządu musiał odwołać swój udział w tej historycznej konferencji. Rząd w Tokio próbował ratować sytuację prosząc o moż-

liwość odtworzenia przemówienia Miyazawy z taśmy, ale spotkało się to z odmową ze strony organizatorów konferencji. Jeszcze częściej takie kompromitujące incydenty dotyczyły japońskich ministrów. Czasami nie pomagał nawet fakt, że to Japonia była krajem-gospodarzem konferencji. Na przykład w czasie obrad Konferencji Stron Konwencji Klimatycznej w Kioto w 1997 roku, w której trakcie przyjęto przełomowy protokół dotyczący wiążących zobowiązań w sprawie redukcji emisji gazów cieplarnianych do atmosfery, minister środowiska Ōki Hiroshi musiał nagle zawiesić funkcję przewodniczącego konferencji z powodu konieczności udania się do Tokio na obrady parlamentu²⁸. Tego typu zachowanie podważało wiarygodność Japonii jako kraju aspirującego do pozycji lidera walki z globalnym ociepleniem.

Zresztą, nawet jeśli japońscy premierzy uczestniczyli w konferencji międzynarodowej, zazwyczaj odgrywali w niej tylko rolę uprzednio „wyreżyserowaną” przez biurokratów. Przed ważniejszymi szczytami każdy z resortów dbał o to, aby w trakcie spotkań z przywódcami innych państw szef rządu nie zobowiązał się do decyzji godzących w interesy ministerstwa. W wyniku tego podczas konferencji międzynarodowych japońscy premierzy rzadko kiedy robili wrażenie charyzmatycznych mężów stanu. W trakcie szczytu G7 w Neapolu w 1994 roku brytyjski dziennik *The Independent* naśmiewał się wręcz, że przed wyjazdem do Włoch MSZ Japonii dało trzy podstawowe instrukcje premierowi – by nic nie mówił, uśmiechał się do kamery oraz nie spóźnił się na samolot do domu²⁹.

Nie oznacza to jednak, że wszyscy premierzy byli jednakowo ograniczani w prowadzeniu działań dyplomatycznych. W przypadku stabilnej bazy poparcia w partii rządzącej i parlamencie szefowie rządu mogli znaleźć czas na relatywnie aktywne zaangażowanie w sprawy międzynarodowe. Nawet jeżeli rzadko wyjeżdżali za granicę, byli w stanie umiejętnie zaplanować każdą z wizyt w celu wywarcia jak największego wpływu na politykę zagraniczną. Inną metodą było posługiwanie się zaufanymi emisariuszami, którzy wyręczali zajętych sprawami wewnątrzpaństwowymi premierów. Oba sposoby stosowali dwaj premierzy, którzy piastowali urząd wystarczająco długo, by umocnić swoją pozycję wobec biurokratów: Nakasone Yasuhiro w latach 1982–7 i Koizumi Jun’ichirō w latach 2001–6.

Premier Nakasone starał się, aby każdy jego wyjazd zagraniczny na długo pozostał w pamięci polityków odwiedzanego kraju. Z pierwszą wizytą po objęciu urzędu udał się w styczniu 1983 roku do Korei Południowej. Jego celem była poprawa relacji bilateralnych po incydencie z japońskimi podręcznikami do historii z 1982 roku³⁰. Przed wyjazdem Nakasone poświęcił wiele pracy potajemnej nauce podstaw języka koreańskiego, aby móc zaskoczyć gospodarzy przeczytaniem połowy

Żakowski wystąpienia w ich rodzimym języku. Trud włożony w przygotowania do wizyty opłacił się i Nakasone zdołał nawiązać nić porozumienia z prezydentem Republiki Korei Chun Doo-hwanem. Jak przyznał, kontakty te przydały się już we wrześniu 1983 roku, kiedy Japonia odegrała kluczową rolę w udowodnieniu, że to radziecki myśliwiec strącił samolot Korean Air Lines³¹. Jeszcze większą sławę uzyskały bliskie relacje personalne między premierem Nakasone Yasuhiro a prezydentem USA Ronaldem Reaganem. Tuż po wizycie w Seulu szef japońskiego rządu udał się do Waszyngtonu. W trakcie pierwszego spotkania z Reaganem zaproponował mu, by mówili do siebie na „ty”. Kontakty między oboma przywódcami były odtąd potocznie określane przez prasę mianem „Ron – Yasu”. Nakasone zdecydowanie popierał wyzwanie rzucone przez Reagana Związkowi Radzieckiemu i często solidaryzował się z prezydentem USA na szczytach G7. Innym przejawem wyjątkowej aktywności premiera w dyplomacji było nawiązanie nici porozumienia z sekretarzem generalnym Komunistycznej Partii Chin Hu Yaobangiem. Nakasone wyraźnie wykroczył poza dotychczasowe oficjalne ramy spotkań z chińskimi przywódcami. Nie tylko zaprosił Hu Yaobanga do wygłoszenia przemowy w japońskim parlamencie w listopadzie 1983 roku, ale również ugościł go w swojej prywatnej rezydencji³².

Inny wpływowy premier, Koizumi Jun'ichirō, w trakcie ponad pięciu lat rządów odbył w sumie 51 podróży zagranicznych, odwiedził 49 różnych krajów i uczestniczył w 203 spotkaniach na szczycie w Japonii. Gdyby nie ograniczenia instytucjonalne, mógłby wyjeżdżać za granicę znacznie częściej, ale podobnie jak Nakasone starał się czerpać jak największe korzyści z każdej wizyty. Koizumi pozostawał w równie bliskich stosunkach z prezydentem Georgem Bushem, jak Nakasone z Reaganem. Z pierwszą wizytą zagraniczną w czerwcu 2001 roku udał się właśnie do USA. Jak podkreślił sekretarz Koizumiego, Iijima Isao, już na pierwszym spotkaniu w Camp David premier Japonii i prezydent Stanów Zjednoczonych rozmawiali w luźnej atmosferze bez krawatów, sprawiając wrażenie starych znajomych. Przyjazne relacje między dwoma przywódcami okazały się potem pomocne w sprawnej koordynacji logistycznego wsparcia wojsk USA przez Siły Samoobrony na Oceanie Indyjskim w czasie operacji w Afganistanie³³.

Chociaż ze względu na wizyty w świątyni Yasukuni³⁴ Koizumi nie był równie skuteczny w zjednywaniu sobie przyjaciół pośród przywódców krajów wschodnioazjatyckich, starał się wykonywać wyrażne gesty w celu rozwiązania problemów historycznych w trakcie każdego swojego wyjazdu do Chin czy Korei Południowej. Na przykład podczas wizyty w Pekinie w październiku 2001 roku odwiedził

muzeum przy Moście Marco Polo, upamiętniające japońską agresję na Chiny w 1937 roku, gdzie wyraził poczucie skruchy i przeprosiny za zbrodnie z przeszłości. Dzięki temu, mimo że pobyt w Chinach trwał zaledwie sześć godzin, na trwałe zapisał się w historii bilateralnych kontaktów. Analogicznie, podczas wizyty w Seulu w tym samym miesiącu Koizumi odwiedził muzeum w dawnym więzieniu Seodaemun, w którym byli niegdyś torturowani przez Japończyków koreańscy działacze niepodległościowi. Premier przeprosił za okres kolonialny, natomiast w celu podkreślenia przyjaźni japońsko-koreańskiej spotkał się z rodziną koreańskiego studenta, który w styczniu 2001 roku bohatercko stracił życie próbując uratować przed nadjeżdżającym pociągiem Japończyka na jednej z tokijskich stacji³⁵. Tego typu gesty, szeroko relacjonowane przez prasę, były metodą nadania jak największego rozgłosu wizytom zagranicznym.

Największym dyplomatycznym sukcesem Koizumiego były jednak jego dwie wizyty w Korei Północnej. Mimo że Japonia nie utrzymywała oficjalnych stosunków z rządem w Pjongjangu, Koizumi postanowił wziąć na siebie polityczne ryzyko i we wrześniu 2002 roku spotkał się z Kim Jong-ilem. Osobiste zaangażowanie premiera w negocjacje przyniosło przełom w kwestii porwań Japończyków przez północnokoreańskich agentów³⁶. Reżim z Pjongjangu po raz pierwszy przyznał się, że dochodziło do takich incydentów i przeprosił władze w Tokio. Wkrótce pięciu porwanych powróciło do kraju. W maju 2004 roku Koizumi ponownie odwiedził Koreę Północną, aby wynegocjować wypuszczenie członków rodzin porwanych³⁷. Osobiste zaangażowanie premiera w politykę wobec Korei Północnej było szeroko komentowane i umocniło *image* Koizumiego jako silnego polityka.

Premierzy mogli również wykorzystywać zaufanych emisariuszy do prowadzenia zakulisowych rozmów z przywódcami innych krajów. Nakasone bardzo doceniał rolę swoich podwładnych i współpracowników w aranżowaniu wizyt na wyższym szczeblu, nazywając ją metaforycznie „kaczym pluskaniem wodą” (*abiru no mizu kaki*). Wszakże kaczka zdaje się bez trudu posuwać po powierzchni wody, ale zawdzięcza to wysiłkowi włożonemu w przebieranie nogami pod wodą. Podobnie działania dyplomatyczne premiera zdawały się przebiegać gładko, ale było to zasługą ciężkiej pracy całego sztabu ludzi. Nakasone wymienił w szczególności dwie osoby, które stały za jego sukcesami w polityce zagranicznej. Przyznał, iż to jeden z jego sekretarzy, Hasegawa Kazutoshi, wielokrotnie w weekendy odwiedzał Stany Zjednoczone, aby poprzez rozmowy z przedstawicielami administracji Reagana przygotować grunt pod relacje „Ron – Yasu”. Analogiczną rolę w przypadku kontaktów z rządem w Seulu odegrał

Żakowski dobry znajomy Nakasone, prezes korporacji Itochu Sejima Ryūzō. Sejima posiadał rozległe koneksje w Korei Południowej, w przeszłości był doradcą dyktatora Park Chung-hee i osobiście znał prezydenta Chun Doo-hwana. Na prośbę premiera, Sejima potajemnie udał się do Seulu poprzez Busan, aby nie ściągnąć na siebie uwagi. To właśnie w dużym stopniu dzięki wysiłkowi Sejimy tak szybko doszło do wizyty Nakasone w Korei Południowej, zaś administracja Chuna zgodziła się na proponowaną przez Japonię wysokość pomocy gospodarczej³⁸.

Także premier Koizumi niejednokrotnie korzystał z zaufanych emisarjuszy, choć z różnym skutkiem. Kiedy z powodu kolejnych wizyt w świątyni Yasukuni relacje z Chinami uległy znacznemu pogorszeniu, premier wysyłał do Pekinu swojego zaufanego współpracownika, wpływowego polityka Partii Liberalno-Demokratycznej Yamasakiego Taku. Yamasaki niejednokrotnie przekazywał władzom ChRL osobisty list od premiera Japonii, w którym przekonywał on o chęci utrzymania przyjaznych kontaktów bilateralnych. Tego typu gesty, jednak nie starczyły, aby przełamać impas we wzajemnych stosunkach.

Podsumowanie

Według paradygmatu realistycznego, państwa działają niczym „czarne skrzynki”, automatycznie podejmując decyzje zgodne z obiektywnie zdefiniowanym interesem narodowym. Przykład Japonii pokazuje jednak, że proces wcielania w życie interesu narodowego w działaniach dyplomatycznych był daleki od automatyzmu. Zgodnie z paradygmatem liberalnym, dopiero dokładniejsze zbadanie elementów składowych „czarnej skrzynki” pozwala na wytłumaczenie tego zjawiska. W tym ujęciu polityka państwa jest traktowana niczym wypadkowa preferencji licznych podmiotów i grup społecznych, starających się realizować własne interesy. Niniejszy artykuł skupił się na analizie możliwości wpływania na politykę zagraniczną jednego z wielu aktorów uczestniczących w formułowaniu linii dyplomatycznej Japonii – prezesa Rady Ministrów. Nawet jeżeli premierzy Japonii pragnęli szybko zareagować na nagle wydarzenia na arenie międzynarodowej, często uniemożliwiały im to skostniałe struktury biurokratyczne, słabe zaplecze administracyjne gabinetu czy inne ograniczenia instytucjonalne.

W odpowiednich warunkach, każde ze strukturalnych utrudnień w prowadzeniu polityki zagranicznej mogło być przezwyciężone. Silne koneksje posiadane przez premiera w świecie biurokracji pozwalały nakłonić urzędników MSZ do współpracy, zwłaszcza jeśli działania szefa rządu były zgodne z ewolucją otoczenia międzyna-

rodowego (np. normalizacja stosunków dyplomatycznych z Chinami przez premiera Tanakę w 1972 roku). Pomimo słabego zaplecza administracyjnego, szef rządu mógł postawić na jakość przy rekrutacji swoich podwładnych (np. powołanie spójnego zespołu pod kierownictwem sekretarza gabinetu Gotōdy przez premiera Nakasone lub selekcja lojalnych biurokratów przez premiera Koizumiego). Instytucjonalne ograniczenia aktywności premiera za granicą, z kolei, mogły być przewyciężone dzięki czerpaniu maksymalnych korzyści z każdego wyjazdu i korzystaniu z zaufanych emisariuszy (np. dyplomacja w wykonaniu premierów Nakasone i Koizumiego). Jak widać, chociaż polityka zagraniczna Japonii zasadniczo realizowała interes narodowy, w pewnym stopniu była również zależna od uwarunkowań wewnętrzpaństwowych i personalnych umiejętności poszczególnych szefów rządu.

PRZYPISY

1. H.J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Alfred Knopf, New York 1960; Kenneth N. Waltz, *Realist Thought and Neorealist Theory*, „Journal of International Affairs”, Vol. 44, No. 1, 1990, s. 29.
2. A. Moravcsik, *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization”, Vol. 51, No. 4, 1997, s. 516–20.
3. M. Keiichi, *Seiji gyōsei no kangaekata*, Iwanami Shoten, Tokio 1998; Iio Jun, *Nihon no tōchi kōzō* [Struktura rządu w Japonii], Chūō Kōron Shinsha, Tokio 2008, s. 25.
4. I. Takashi, *Gendai Nihon seiji keizai no kōzu*, Tōyō Kaizai Shinpōsha, Tokio 1983, s. 18.
5. N. Minoru, *Nihon no seiji rikigaku. Dare ga seisaku o kimeru noka*, Nihon Hōsō Shuppan Kyōkai, Tokio 1993, s. 12.
6. I. Takashi, op. cit., s. 142–71.
7. I. Jun, op. cit., s. 61–2.
8. K. Zakowski, *Decision-Making Reform in Japan: The DPJ's Failed Attempt at a Politician-Led Government*, Routledge, London – New York 2015, s. 67–8, 158.
9. Oficjalną interpretację konstytucji zmienił dopiero pakiet ustaw o bezpieczeństwie z 2015 roku. Zgodnie z nowym prawem Japonia może uczestniczyć w pakietach samoobrony zbiorowej.
10. N. Takeshi, *Kasumigaseki zankoku monogatari. Samayoeru kanryōtachi*, Chūō Kōron Shinsha, Tokio 2002, s. 254; Iio Jun, op. cit., s. 52–4.
11. Y. Katsuyuki, *Gaimushō – Gaikō kyōka e no michi*, Iwanami Shoten, Tokio 2003, s. 125–46.
12. R.J. Samuels, *Politics, Security Policy, and Japan's Cabinet Legislation Bureau: Who Elected These Guys, Anyway?*, JPRI Working Paper, No. 99, 2004, <http://www.jpri.org/publications/workingpapers/wp99.html> [dostęp 20.09.2015 r.].
13. Z. Quansheng, *Nitchū kankei to Nihon no seiji*, Iwanami Shoten, Tokio 1999, s. 99.
14. I. Makihara, *From a Clerk Room to Government Headquarters: The Cabinet Secretariat and its «Rotation System» in Transition, 1997–2007*, [w:] Roland Czada, Kenji Hirashima [red.], *Germany and Japan after 1989. Reform Pressures and Political System Dynamics*, Tōkyō Daigaku Shakai Kagaku Kenkyūjo Kenkyū Shirizu, No. 33, Tōkyō Daigaku Shakai Kagaku Kenkyūjo, Tokio 2009, s. 60.
15. Ibidem, s. 56.

- Żakowski 16. *Naikakubō*, 16.01.947, <http://law.e-gov.go.jp/httmldata/S22/S22HO005.html> [dostęp 02.02.2014 r.].
17. T. Shinoda, *Koizumi Diplomacy. Japan's Kantei Approach to Foreign and Defense Affairs*, University of Washington Press, Seattle/London 2007, s. 19.
18. E. Kenji, Ryūzaki Takashi, *Shushō kantei*, Bungei Shunjū, Tokio 2002, s. 86–94.
19. Ibidem, s. 103–6.
20. Najlepszym przykładem był spór pomiędzy asystentką premiera ds. bezpieczeństwa K. Yuriko a sekretarzem gabinetu S. Yasuhisą, który uniemożliwił utworzenie Rady Bezpieczeństwa Narodowego za pierwszego rządu Abe Shinzō (2006–7). Szerzej na ten temat: K. Meiji, H. Masahiko, *Kūbaku no saishō. 'Chīmu Abe' ga otta risō to genjitsu*, Kōdansha, Tokio 2007, s. 116–38.
21. N. Yasuhiro, *Nihon no sōri gaku*, PHP Kenkyūjo, Tokio 2004, s. 40–1.
22. T. Shinoda, op. cit., s. 33–6.
23. E. Kenji, Ryūzaki Takashi, op. cit., s. 98–9.
24. T. Shinoda, op. cit., s. 70–4.
25. I. Isao, *Koizumi kantei hiroku*, Nihon Keizai Shinbunsha, Tokio 2006, s. 25–31.
26. T. Shinoda, op. cit., s. 86–132.
27. E. Kenji, Ryūzaki Takashi, op. cit., s. 65–7.
28. S. Nobuhiko, *Shunō gaikō – Senshinkoku samitto no rimenshi*, Bungei Shunjū, Tokio 2000, s. 174–5.
29. Ibidem, s. 63, 168.
30. W 1982 roku Seul i Pekin zaprotestowały przeciw zniekształcaniu faktów w japońskich podręcznikach do historii. Ostatecznie Japonia zobowiązała się do uwzględnienia w przyszłości stanowiska krajów ościennych przy autoryzacji podręczników.
31. Premier Nakasone postanowił ujawnić nagranie rozmów między radzieckim myśliwcem a centrum dowodzenia na Sachalinie, które potwierdzało winę ZSRR. Biurokraci z MSZ sprzeciwiali się temu ruchowi, gdyż zdradziłyby on tajną placówkę nasłuchową, ale Nakasone uznał, że ujawnienie prawdy leży w interesie narodowym Japonii. Dzięki temu zyskał uznanie ze strony USA i Korei Południowej.
32. Nakasone Yasuhiro, op. cit., s. 14–7, 44–5, 184–6.
33. I. Isao, *Fitsuroku: Koizumi gaikō*, Nihon Keizai Shinbun Shuppansha, Tokio 2007, s. 2–17.
34. Świątynia Yasukuni w Tokio upamiętnia Japończyków poległych za ojczyznę, w tym zbrodniarzy wojennych skazanych w 1948 roku przez Trybunał Tokijski. Premier Koizumi co roku odwiedzał ją w czasie sprawowania urzędu pomimo protestów ze strony państw ościennych.
35. I. Isao, *Fitsuroku...*, s. 35–42.
36. W latach 70. i 80. XX wieku Korea Północna porwała, w większości na terenie Japonii, przynajmniej kilkanaście osób. Prawdopodobnym celem porywaczy było wykorzystanie Japończyków do szkolenia północnokoreańskich szpiegów.
37. I. Isao, *Fitsuroku...*, s. 105–78.
38. N. Yasuhiro, op. cit., s. 183–4; Tomohito Shinoda, op. cit., s. 28–31.

Niniejszy artykuł powstał w ramach projektu badawczego *Zmiany instytucjonalne w polityce zagranicznej Japonii po reformie rządu centralnego na początku XXI wieku*. Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/B/HS5/04005.