

**Anna Grzywacz**, *Polityka zagraniczna Singapuru w regionie Azji i Pacyfiku*, Wydawnictwo Asian Century, Warszawa 2019, ss. 320

Choć zainteresowanie polskich badaczy tematyką Azji Wschodniej ciągle rośnie, prace te najczęściej skoncentrowane są wokół działań Chińskiej Republiki Ludowej i wpływu, jaki mocarstwo to wywiera na stosunki międzynarodowe w ujęciu regionalnym i globalnym. Mniejsze państwa regionu często ujmowane są w analizach jako przedmiot rozgrywki, poddający się działaniom ChRL – podczas gdy w rzeczywistości prowadzą one aktywną politykę zagraniczną pozwalającą na realizację własnych interesów w dynamicznym środowisku rywalizacji chińsko-amerykańskiej. Pojawia się zatem pytanie o to, w jaki sposób mniejsze państwa są w stanie wpływać na stosunki międzynarodowe w regionie dla realizacji swoich interesów, a także – które z nich będą miały w tej kwestii największe znaczenie.

Do prac podejmujących te zagadnienia należy monografia Anny Grzywacz *Polityka zagraniczna Singapuru w regionie Azji i Pacyfiku*. Publikacja ta jest godna uwagi przede wszystkim ze względu na fakt, że polskie piśmiennictwo w dalszym ciągu niewiele miejsca poświęca aktywności międzynarodowej Singapuru i analizie jego polityki zagranicznej – zasługi na tym polu ma sama autorka<sup>1</sup>. Wybór Singapuru wydaje się jednak zasadny również dlatego, że choć jest on „państwem małym”, to poziom jego rozwoju ekonomicznego, społecznego i technologicznego, a także zaangażowania w instytucje regionalne umożliwia mu wywieranie dużo silniejszego wpływu na środowisko międzynarodowe niż klasycznemu państwu małemu<sup>2</sup>. Przyjmując tę perspektywę, badaczka podjęła się nie tylko kompleksowego przedstawienia polityki Singapuru wobec regionu, lecz również – na podstawie przeprowadzonych przez siebie badań opinii wśród singapurskich ekspertów – próby oceny, jaką rolę odgrywa to państwo w regionie i w jaki sposób wykorzystuje zarówno swój potencjał, jak i swoje ograniczenia do realizacji preferowanej przez siebie strategii „pozytywnej neutralności”.

W poszukiwaniu odpowiedzi na te pytania autorka odwołuje się do teorii adaptacji w polityce zagranicznej, którą szczegółowo przybliżyła w pierwszym rozdziale pracy. W piśmiennictwie zarówno polskim, jak i zagranicznym istnieje wiele podejść do kwestii adaptacji, co odzwierciedla złożony charakter tej kategorii analitycznej. W szczególności wskazuje ona na ścisłe powiązanie wewnętrznej i międzynarodowej sfery działalności państwa i wymaga oceny tych dwóch sfer nie tylko w kontekście

---

<sup>1</sup> Zob. A. Grzywacz, *Adaptacja polityczna Singapuru w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2015, t. 51, nr 4, s. 319–337. Analizę polityki zagranicznej Singapuru podejmuje Andrzej Dybczyński w artykule *Polityka zagraniczna Singapuru – antysojusze i strategiczny racjonalizm*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy – potencjały – strategie*, Poltext, Warszawa 2011.

<sup>2</sup> Tommy Koh, *Is Singapore a small country*, „The Strait Times”, 5.08.2017.

zachodzenia zmian, lecz również ich charakteru i natężenia<sup>3</sup>. Autorka podkreśla użyteczność tej kategorii analitycznej w odniesieniu do państw małych, takich jak Singapur, które ze względu na ograniczony potencjał nie mogą pozwolić sobie na aktywne dostosowywanie środowiska międzynarodowego do swoich potrzeb. Chociaż taka ocena jest uzasadniona, należy podkreślić wyjątkową pozycję Singapuru jako państwa małego pod względem powierzchni czy ludności, ale – jak słusznie zauważa Grzywacz – zdolnego zajmować pozycję lidera państw Azji Południowo-Wschodniej dzięki możliwościom ekonomicznym, politycznym i społecznym. Kategoryzacja strategii adaptacji według wielkości i stopnia rozwoju państwa (podobna np. do tej zaproponowanej przez Patricka J. McGowana i Klaus-Petera Gottwalda w odniesieniu do państw afrykańskich<sup>4</sup>) pozwoliłaby pełniej wykazać nie tylko rolę Singapuru w regionie, lecz również zależność między polityką wewnętrzną i zagraniczną tego państwa. Wprawdzie w dalszych częściach pracy autorka wspomina o podatności na wpływy państw trzecich – dla Singapuru dużo niższej niż dla innych państw regionu m.in. ze względu na mniejsze uzależnienie od kapitału państw zachodnich – jednak pozostawia to pewien niedosyt. Analiza strategii adaptacyjnych w kontekście zarówno zdolności wywierania wpływu, jak i podatności na wpływy zewnętrzne dawałaby pełniejsze uzasadnienie dla stosowanych działań, co wydaje się szczególnie istotne dla państwa tak nietypowego jak Singapur. Jednocześnie na uwagę zasługuje próba syntetycznego przedstawienia teorii adaptacji z wykorzystaniem zróżnicowanych źródeł, łącznie z opracowaniem przez badaczkę schematu graficznego przedstawiającego zależności pomiędzy poszczególnymi wewnętrznymi i zewnętrznymi aspektami procesu adaptacyjnego.

Bazując na przyjętym przez Jamesa N. Rosenau, twórcę modelu adaptacji, założeniu o współzależności między polityką wewnętrzną i zagraniczną, autorka w drugim rozdziale omawia wewnętrzny kontekst polityki zagranicznej Singapuru. W ramach szczegółowej charakterystyki systemu gospodarczego i politycznego wiele miejsca poświęcono również znaczeniu Partii Czynu Ludowego (People's Action Party, PAP) dla stabilności państwa singapurskiego, a co za tym idzie – dla podejmowanych przezeń strategii adaptacyjnych. Utrzymujące się od ogłoszenia niepodległości w 1965 r. rządy PAP cieszą się wysokim poparciem społecznym i są postrzegane jako gwarant trwałości i bezpieczeństwa. Jednocześnie ich nieoliberalny charakter oraz powiązanie struktur partyjnych i państwowych ograniczają możliwość wywierania przez obywateli wpływu na rząd, co umożliwia mu większą elastyczność w procesie adaptacji polityki zagranicznej. Trwałość ta nie oznacza jednak stagnacji; skuteczność promowanej przez PAP „ideologii przetrwania”, sankcjonującej rozmaite formy nacisku społecznego

<sup>3</sup> Zob. np. Z.J. Pietraś, *Koncepcje adaptacji politycznej*, w: Z.J. Pietraś, A. Dumala (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990, s. 136–138.

<sup>4</sup> P.J. McGowan, K.-P. Gottwald, *Small state foreign policies: A comparative study of participation, conflict, and political and economic dependence in Black Africa*, „International Studies Quarterly” 1975, t. 19, nr 4, s. 469–500.

w imię bezpieczeństwa i rozwoju państwa, stopniowo się zmniejsza. Widoczne jest to nie tylko w opisywanych przez autorkę zmianach w polityce społecznej, lecz również w rozdzwiku wśród elit partyjnych, który można obserwować przed zaplanowanymi na 2020 r. wyborami<sup>5</sup>.

Kwestią podlegającą stopniowej, choć jak dotychczas niewielkiej ewolucji, jest również zwiększenie swobód obywatelskich i politycznych, a także inkorporacji koncepcji praw człowieka do singapurskiej polityki. Zagadnienie to wydaje się szczególnie ciekawe w świetle omawianych przez autorkę strategii adaptacyjnych ze względu na jego wymiar zarówno wewnętrzny, jak i międzynarodowy. Mimo nacisków ze strony państw zachodnich niewielkie zmiany w tym obszarze polityki Singapuru nie świadczą o zmianie podejścia. Uniwersalizm praw człowieka i zachodnie koncepcje demokracji liberalnej wciąż są kontestowane przez PAP na poziomie ideologicznym<sup>6</sup>, co skutkuje nieprzyjmowaniem wiążących zobowiązań międzynarodowych. W prawie wewnętrznym nadal istnieją przepisy dopuszczające działania, które według zachodnich interpretacji mogą być traktowane m.in. jako tortury czy ograniczanie wolności słowa, a które jednocześnie cieszą się akceptacją społeczeństwa<sup>7</sup>. Jednocześnie Singapur nie neguje całkowicie idei praw człowieka. Analizując w trzeciej części pracy jego relacje ze Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN), badaczka przedstawia m.in. politykę „konstruktywnego zaangażowania” przyjętą wobec rządzonej przez juntę wojskową Mjanmy oraz strategię „wyczekiwania” i braku wyraźnego stanowiska (poparcia lub krytyki) wobec utworzenia Międzyrządowej Komisji ds. Praw Człowieka ASEAN. Działania te potwierdzają tezy autorki o stosowaniu przez Singapur adaptacji kreatywnej, pozwalającej na równowagę zmian zachodzących w środowiskach wewnętrznym i zagranicznym.

Elementy równoważenia widoczne są przede wszystkim w rolach, jakie Singapur przyjmuje wobec poszczególnych partnerów – korzystając ze swojej narracji państwa małego, świadomie rezygnuje z objęcia pozycji lidera, w szczególności w ramach ASEAN. W porównaniu do Indonezji, będącej w ocenie cytowanych w monografii singapurskich ekspertów państwem „dużym, ale nie silnym”, efektywność Singapuru – źródła kapitału i wsparcia technologicznego dla słabiej rozwiniętych gospodarek ASEAN – jest niekwestionowana<sup>8</sup>. Mimo to Singapur udziela wsparcia rządowi

---

<sup>5</sup> Prashanth Parameswaran, *The Future of Singapore's Politics in Focus Amid Election Speculation*, „The Diplomat”, 6 lutego 2019.

<sup>6</sup> Szerzej zob. np. Anna Grzywacz, Łukasz Zamecki, *Kultura – gospodarka – polityka: o singapurskim modelu rozwoju i jego implementacji w ChRL*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW, Warszawa 2016, s. 75–92.

<sup>7</sup> Marta Kosmala-Kozłowska, *Dialog Zachód – Azja w dziedzinie praw człowieka. Wizje i praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 336–341.

<sup>8</sup> Budowanie większej kohezji w ramach ASEAN i stymulowanie rozwoju technologicznego stanowią priorytety Singapuru na czas jego przewodnictwa w ASEAN w 2018 r. Szerzej zob. np. Singaporean-German Chamber of Industry and Commerce, *Singapore's Role in the Region's Future Economy*, 2016; S. Theseira, *Singapore to push e-commerce and digital economy as ASEAN leader next year*, „The Strait Times”, 5.05.2017.

w Dżakarcie, minimalizując w ten sposób ryzyko percepcji zagrożenia przez pozostałe państwa regionu. Chęć odgrywania bardziej istotnej, a jednocześnie nieprzywódczej roli nie ogranicza się jedynie do ASEAN; jest widoczna również w relacjach Singapuru ze Stanami Zjednoczonymi i Chinami. Wobec rywalizacji tych dwóch mocarstw podstawowym warunkiem bezpieczeństwa Singapuru jest zachowanie stabilności regionalnej, a sposobem jego osiągnięcia – angażowanie mocarstw w wielostronne instytucje współpracy<sup>9</sup>, a w dalszej kolejności równoważenie wpływów chińskich poprzez współpracę ze Stanami Zjednoczonymi, przy jednoczesnym kontynuowaniu polityki braku sojuszy<sup>10</sup>. Te i inne przykłady zarówno pragmatyzmu singapurskiej polityki, jak i konsekwentnego stosowania strategii kreatywnej adaptacji przedstawia autorka w rozdziałach od trzeciego do piątego, analizując politykę zagraniczną Singapuru kolejno wobec ASEAN, Chin i Stanów Zjednoczonych oraz instytucji i potęg regionalnych, a także w obszarach dyplomacji ekonomicznej i obronnej. Każdorazowo punkt wyjścia dla analizy stanowi kwestia zmian politycznych, ekonomicznych i kulturalno-społecznych zachodzących w aktywności międzynarodowej poszczególnych podmiotów. Na szczególną uwagę zasługuje jednak ostatnia część każdego z trzech ostatnich rozdziałów; dzieje się tak z dwóch powodów. Pierwszym z nich jest przedstawienie i omówienie wypowiedzi singapurskich ekspertów-akademików<sup>11</sup> na temat polityki Singapuru wobec każdej grupy podmiotów (ASEAN, Chiny i Stany Zjednoczone, podmioty regionalne), z uwzględnieniem kluczowych strategii działania. Dzięki częściowo ustrukturyzowanemu charakterowi przeprowadzonych wywiadów autorka była w stanie porównać opinie ekspertów i wskazać stanowiska dominujące w doktrynie. Biorąc pod uwagę niewielką dostępność źródeł dotyczących polityki zagranicznej Singapuru w polskiej literaturze, wkład badawczy autorki wydaje się szczególnie cenny. Drugim powodem są syntetyczne podsumowania przeprowadzonych badań i zebranych wniosków cząstkowych – często przedstawione w formie tabelarycznej. Zastosowanie takiego rozwiązania wydaje się szczególnie zasadne wobec złożonego modelu analizy.

Jednocześnie zastosowanie takiego modelu – choć interesującego na poziomie teoretycznym – budzi pewne wątpliwości, zwłaszcza wobec ambitnego zadania analizy singapurskiej polityki w odniesieniu do całego regionu Azji i Pacyfiku. Ze względu na tak duży zakres badawczy unikatowy charakter adaptacji jako narzędzia pozwalającego badać współzależności między wewnętrzną i zagraniczną sferą działań państwa nie został wystarczająco wykorzystany. W podsumowaniu badaczka

<sup>9</sup> Szerzej zob. np. E. Goh, *Singapore's Reaction to Rising China: Deep Engagement and Strategic Adjustment*, IDSS Working Papers nr 67, 1.05.2004, s. 2; See Seng Tan, *Riding the Chinese Dragon: Singapore's pragmatic relationship with China*, w: Jun Tsunegawa (red.), *The Rise of China: Responses from Southeast Asia and Japan*, National Institute of Defense Studies, Tokyo 2009, s. 36–37.

<sup>10</sup> M. Leifer, *Singapore's Foreign Policy: Coping with Vulnerability*, Routledge, London 2000, s. 121.

<sup>11</sup> Na podstawie dziesięciu wywiadów autorki przeprowadzonych podczas badań terenowych w styczniu 2016 r. z pracownikami instytucji naukowych: National University of Singapore, Lee Kuan Yew School of Public Policy, S. Rajaratnam School of International Studies.

zwraca wprawdzie uwagę, że „singapurska skłonność do adaptacji przejawia się nie tylko na analizowanym tutaj poziomie międzynarodowym, ale również w kontekście wewnętrznym”, i wskazuje przede wszystkim na kwestie przyjmowania wybranych elementów liberalizmu politycznego do porządku wewnętrznego. Jednocześnie jednak, w świetle wyczerpującej analizy singapurskiego systemu politycznego, pozostawienie sfery wewnętrznej niemal całkowicie na marginesie rozważań wzbudza w czytelniku wątpliwości co do rzeczywistej skuteczności polityki adaptacyjnej Singapuru. Jak wspomina autorka, kwestia ta może i powinna stać się przedmiotem dalszych badań.

Jak w swoim niedawnym (marzec 2019 r.) przemówieniu do parlamentu podkreślił singapurski minister spraw zagranicznych Vivian Balakrishnan, najważniejsze cele polityki zagranicznej Singapuru w najbliższym czasie to podtrzymanie znaczenia prawa międzynarodowego, zachowanie pozycji poważanego pośrednika w relacjach regionalnych i utrzymanie znaczenia na arenie międzynarodowej jako państwo mającego dobre relacje ze wszystkimi podmiotami stosunków międzynarodowych. Zdaniem Balakrishnana będzie to możliwe tylko dzięki umiejętnemu równoważeniu wpływów środowiska międzynarodowego oraz zręcznemu, wyważonemu reagowaniu na możliwe zaburzenia istniejącego balansu<sup>12</sup>. Taka ocena jest zgodna z wynikami przedstawionej przez Annę Grzywacz analizy singapurskiej polityki zagranicznej jako realizacji strategii adaptacji i potwierdza aktualność rozważań zaprezentowanych w recenzowanej monografii. Mimo ograniczeń i wyzwań stojących przed Singapurem nie można nie doceniać jego zdolności wywierania wpływu na kształt relacji międzynarodowych w regionie. Zwłaszcza w sytuacji, w której państwo to dokłada wszelkich starań, by utrzymać swoją istotną pozycję pośrednika i propagatora instytucji regionalnych – czego przykładem może być zaangażowanie w dialog amerykańsko-północnokoreański – uważna analiza polityki Singapuru pozwoli na pełniejsze zrozumienie zmian zachodzących w regionie Azji i Pacyfiku.

*Joanna Dobkowska*

---

**Joanna Dobkowska** – doktor, Akademia Finansów i Biznesu Vistula.

<sup>12</sup> L. Lai, *Parliament: Vivian outlines foreign policy challenges Singapore faces and how it will overcome them*, „The Strait Times”, 1.03.2019.