

# Adaptacja polityczna Singapuru w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej

Anna Grzywacz

*Uniwersytet Warszawski*

Autorka szuka odpowiedzi na pytanie, jaką strategię adaptacji politycznej przyjął Singapur w odniesieniu do swojej aktywności w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Weryfikuje hipotezę, że adaptacja ta charakteryzuje się kreatywnością, czyli że Singapur stara się dostosowywać do zmian zachodzących w środowisku regionalnym i wpływać na jego kształt. W pierwszej części artykułu omówiono koncepcję adaptacji politycznej, w drugiej wizję i założenia polityki zagranicznej Singapuru, w kolejnych zaś aktywność tego państwa w ASEAN.

*Słowa kluczowe:* Singapur, adaptacja polityczna, ASEAN, polityka zagraniczna

## Wstęp

Singapur jest jednym z najsilniejszych ekonomicznie państw na świecie, jak również jednym z najważniejszych graczy w regionie Azji Południowo-Wschodniej. Prace, które analizują jego politykę, koncentrują się zasadniczo na dwóch aspektach funkcjonowania w stosunkach międzynarodowych: modelu rozwoju państwa<sup>1</sup>, któremu poświęca się najwięcej uwagi, i singapurskiemu podejściu do liberalizmu politycznego<sup>2</sup>.

---

**Anna Grzywacz** – doktorantka na Wydziale Dziennikarstwa i Nauk Politycznych UW.

<sup>1</sup> Zob.: T. Chong (red.), *Management of Success: Singapore Revisited*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2010; W.G. Huff, *The Economic Growth of Singapore: Trade and Development in the Twentieth Century*, Cambridge University Press, Cambridge 1994; E.H. Schein, *Strategic Pragmatism: The Culture of Singapore's Economic Development Board*, MIT Press, Cambridge 1997; J. Sung, *Explaining the Economic Success of Singapore: The Developmental Worker as the Missing Link*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2006; C.A. Trocki, *Singapore: Wealth, Power and the Culture of Control*, Routledge, Oxon–New York 2006; P. Wilson, *Economic Growth and Development in Singapore*, Edward Elgar Publishing, Northampton 2002.

<sup>2</sup> Zob.: J.B. Tamney, *The Struggle over Singapore's Soul: Western Modernization and Asian Culture*, Walterde Gruyter, Berlin 1995; H.C. Chan, *The PAP and the structuring of the political system*, w: K.S. Sandhu, P. Wheatley (red.), *Management of Success: The Moulding of Modern Singapore*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1989, s. 70–89; M. Hill, „Asian values” as reverse orientalism: Singapore, „Asia Pacific Viewpoint” 2000, t. 41, nr 2, s. 177–190; K.E. Kuah, *Confucian ideology and social engineering in Singapore*, „Journal of Contemporary Asia” 1990, t. 20, nr 3, s. 371–383.

Problematyka dotycząca singapurskich spraw narodowych jest dobrze opisana w literaturze<sup>3</sup>. Nie ma jednak równie licznych opracowań dotyczących polityki zagranicznej i aktywności międzynarodowej Singapuru<sup>4</sup>. W ostatnich kilkunastu latach powstało zaledwie kilka anglojęzycznych monografii, które poruszają zagadnienie jego działań za granicą<sup>5</sup>. Ze względu na niedobór prac z tego zakresu w artykule omówiony zostaje problem polityki zagranicznej.

W tekście podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, jaką strategię adaptacji politycznej przyjął Singapur w odniesieniu do swojej aktywności w Stowarzyszeniu Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN). Celem analizy jest weryfikacja hipotezy stanowiącej, że adaptacji tej można przypisać cechę kreatywności, co oznacza, iż Singapur stara się dostosowywać do zmian zachodzących w środowisku regionalnym oraz wpływać na jego kształt.

Artykuł jest podzielony na cztery części. W pierwszej omówiona jest problematyka adaptacji politycznej w aktywności zagranicznej państwa. W drugiej opisana zostaje wizja polityki zagranicznej Singapuru, zaś w trzeciej – postrzeganie roli i znaczenia ASEAN dla tego państwa. Ostatnia część poświęcona jest dwóm aspektom adaptacji politycznej Singapuru: relacjom ekonomicznym w odniesieniu do umów o wolnym handlu oraz problematyce ochrony praw człowieka w organizacji, w tym zaangażowaniu w zmiany polityczne zachodzące w Birmie<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Zob.: M. Bankowicz, *System polityczny Singapuru*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2005; B.H. Chua, *Communitarian Ideology and Democracy in Singapore*, Routledge, London–New York 1995; M. Hill, K.F. Lian, *The Politics of Nation Building and Citizenship in Singapore*, Routledge, London–New York 1995; L. Kong, B.S.A. Yeoh, *The Politics of Landscapes in Singapore. Constructions of „Nations”*, Syracuse University Press, New York 2003; T. Lee, *The Media, Cultural Control and Government in Singapore*, Routledge, London–New York 2010; D.K. Mauzy, R.S. Milne, *Singapore Politics under the People’s Action Party*, Routledge, London–New York 2002; H. Mutalib, *Parties and Politics: A Study of Opposition Parties and PAP in Singapore*, Eastern Universities Press, Washington 2004; J.S.T. Quah, *Combating Corruption Singapore-style: Lessons for Other Asian Countries*, University of Maryland School of Law, Baltimore 2007; idem, *Public Administration Singapore-style*, Emerald Group Publishing, Bingley 2010; K.Y.L. Tan, *An Introduction to Singapore’s Constitution*, Talisman Publishing, Singapore 2005; L. Thio, K.Y.L. Tan (red.), *Evolution of Revolution: Forty Years of the Singapore Constitution*, Routledge, Oxon–New York 2009; R. Worthington, *Governance in Singapore*, Routledge, London 2003.

<sup>4</sup> W polskiej literaturze nie ma ani jednego opracowania monograficznego dotyczącego polityki zagranicznej Singapuru. Niewiele miejsca tej problematyce poświęca się również w innych pracach. Wyjątkiem jest artykuł Andrzeja Dybczyńskiego, *Polityka zagraniczna Republiki Singapuru – antysojusze i strategiczny racjonalizm*, w: T. Łoś-Nowak (red.), *Polityka zagraniczna. Aktorzy, potencjały, strategie*, Poltext, Warszawa 2011, s. 468–478.

<sup>5</sup> B. Singh, *The Vulnerabilities of Small States Revisited: A Study of Singapore’s Post-Cold War Foreign Policy*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta 1999; M. Leifer, *Singapore’s Foreign Policy: Coping with Vulnerability*, Routledge, Oxon–New York 2006; A. Acharya, *Singapore’s Foreign Policy: The Search for Regional Order*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2007; N. Ganesan, *Realism and Interdependence in Singapore’s Foreign Policy*, Routledge, London–New York 2006.

<sup>6</sup> W niniejszym artykule ze względu na konotacje polityczne stosowana jest nazwa Birma, nie zaś Mjanma.

## Adaptacja polityczna jako kategoria badawcza

Adaptacja jest kategorią, która w pracach z zakresu nauk społecznych każdorazowo wymaga zdefiniowania i doprecyzowania. Wynika to z wieloznaczności tego terminu. Adaptacja najczęściej rozumiana jest jako proces dostosowywania się podmiotu do środowiska w zależności od uwarunkowań tego ostatniego i potrzeb podmiotu. James N. Rosenau, który rozpoczął badania nad adaptacją polityczną, definiował ją jako działanie mające na celu zachowanie i ochronę struktur społecznych oraz cech państwa stanowiących o jego istocie<sup>7</sup>. Ziemowit J. Pietraś rozszerzył tę definicję, dodając do niej element wpływu państwa na środowisko, a więc adaptację rozumiał jako działania podmiotu mające na celu zachowanie równowagi między jego potrzebami i interesami a wymaganiami płynącymi ze środowiska międzynarodowego i wewnątrzpolitycznego<sup>8</sup>. W dalszej części pracy adaptacja polityczna będzie rozumiana zgodnie z tą definicją.

Cechą charakterystyczną pracy Rosenau jest to, że nie przypisywał on dużego znaczenia czynnikom wewnętrznym i zewnętrznym w studiach nad polityką. Twierdził, że uwagę należy zwrócić „na istnienie wzajemnych oddziaływań i współzależności między państwem i jego wewnętrznymi atrybutami a środowiskiem, w jakim funkcjonuje”<sup>9</sup>. Przyjęcie takiego założenia oznaczało, że w analizach należy koncentrować się na dwóch aspektach funkcjonowania państwa: środowisku, w którym jest aktywne, oraz możliwościach adaptacyjnych w zmieniającym się środowisku<sup>10</sup>.

Według badacza w zależności od rodzaju zmian, które zachodzą w środowiskach wewnętrznym i zewnętrznym, można wyróżnić cztery typy polityki zagranicznej: gwałtowną, rozważną, dynamiczną i stabilną.

**Tabela 1.** Typy polityki zagranicznej w zależności od rodzaju zmian w środowisku według Jamesa N. Rosenau

Zmiany w środowisku wewnętrznym	Zmiany w środowisku zewnętrznym	
	duże	małe
Duże	gwałtowna ( <i>convulsive</i> )	dynamiczna ( <i>spirited</i> )
Małe	rozważna ( <i>deliberative</i> )	stabilna ( <i>habitual</i> )

Źródło: T. Łoś-Nowak, *Stosunki...*, op.cit., s. 290.

Stabilna polityka zagraniczna występuje w sytuacji małych zmian zachodzących w środowisku wewnętrznym i zewnętrznym. Nie wymuszają one przekształceń działań

<sup>7</sup> J.N. Rosenau, *The Study of Political Adaptation*, F. Pinter, London–New York 1981, s. 3–5.

<sup>8</sup> Z.J. Pietraś, *Strategie adaptacji państw do środowiska międzynarodowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1989, s. 19.

<sup>9</sup> T. Łoś-Nowak, *Stosunki międzynarodowe. Teorie, systemy, uczestnicy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2006, s. 289.

<sup>10</sup> J.N. Rosenau, *Foreign Policy as Adaptive Behaviour*, „Comparative Politics” 1970, t. 2, s. 366; T. Łoś-Nowak, *Stosunki...*, op.cit., s. 290.

politycznych i pozwalają na kontynuację preferowanej strategii. Rozważna polityka zagraniczna odnosi się do sytuacji dużych zmian w środowisku zewnętrznym i małych w środowisku wewnętrznym. Istnieje więc możliwość rozważnego podejścia do sytuacji międzynarodowej. Dynamiczna polityka zagraniczna jest efektem dużych zmian w wewnętrznym, choć nie zachodzą istotne zmiany w środowisku zewnętrznym, gwałtowna zaś – gdy zachodzą duże zmiany w obu środowiskach<sup>11</sup>.

Założenia przyjęte przez Rosenau zostały poddane krytyce<sup>12</sup>. Uwagę zwrócono przede wszystkim na deterministyczne podejście w jego pracach. Kształt polityki zagranicznej nie jest bowiem zależny tylko od zmiany, która może być różnie rozumiana, jak i oceniana, ale również od takich czynników jak ustrój polityczny, kultura polityczna, strategiczna lub narodowa, tożsamość czy model rozwoju gospodarczego<sup>13</sup>. Krytycznie patrzy się również na niejednoznaczność i trudność zdefiniowania adaptacji politycznej.

W odpowiedzi na krytykę Rosenau odniósł się do uwag i uzupełnił koncepcję adaptacji politycznej. Uwarunkowania, które zostały uwzględnione, to przede wszystkim role odgrywane przez państwo i jednostki, wielkość, ustrój i poziom rozwoju gospodarczego państwa oraz struktura instytucji kształtujących treść polityki zagranicznej. Czynniki te wpływają na zdolności adaptacyjne państwa. W zależności od tych uwarunkowań można wyróżnić cztery typy adaptacji: bierną (*acquiescent*), nieprzejednaną (*intransigent*), promocyjną (*promotive*) i zachowawczą (*preservative*). W zależności od typu przyjmuje się właściwy model zachowania<sup>14</sup>. Postawa bierna (lub przyzwalająca) określa sytuację przekształcania przez państwo struktur wewnętrznych ze względu na oczekiwania takich zmian lub naciski na ich dokonanie płynące ze środowiska zewnętrznego. Postawa nieprzejednana oznacza ignorowanie wpływu środowiska międzynarodowego na politykę wewnętrzną i zewnętrzną. Postawa promocyjna jest wyrazem chęci współdziałania ze środowiskiem międzynarodowym, postawa zachowawcza jest zaś charakterystyczna dla polityki konserwatywnej, a więc jest ukierunkowana na utrzymanie stabilności i równowagi między środowiskami wewnętrznym a zewnętrznym<sup>15</sup>.

W polskiej literaturze – jak zauważa Łoś-Nowak – najpełniej problematykę adaptacji politycznej opracował Pietraś<sup>16</sup>. Wyróżnił on trzy strategie adaptacyjne państwa:

<sup>11</sup> Ibidem, s. 290–291.

<sup>12</sup> Zob. S. Smith, *Rosenau's adaptive behaviour approach: A critique*, „Review of International Studies” 1981, t. 7, nr 2, s. 107–126; J.C. Suprewicz, *Koncepcje adaptacji społecznej*, w: Z.J. Pietraś, A. Dumala (red.), *Mechanizmy adaptacji politycznej państwa*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990, s. 87.

<sup>13</sup> T. Łoś-Nowak, *Stosunki...*, op.cit., s. 291–292.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 292.

<sup>15</sup> J.N. Rosenau, *Introduction: New directions and recurrent questions in the comparative study of foreign policy*, w: Ch.F. Hermann, Ch.W. Kegley, J.N. Rosenau (red.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen & Unwin, Boston 1987, s. 6.

<sup>16</sup> Z.J. Pietraś, *Strategia...*, op.cit.; idem, *Procesy adaptacji politycznej*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 1990; idem, *Koncepcje adaptacji politycznej*, w: idem, A. Dumala (red.), *Mechanizmy...*, op.cit.; idem, *Sztuczna inteligencja w politologii: heurystyczne modelowanie procesów adaptacji politycznej*, Wydawnictwo UMCS,

pasywną, kreatywną i aktywną. Strategia pasywna oznacza dostosowanie się do zmian zachodzących w środowisku międzynarodowym i ich wchłonięcie. Strategia kreatywna opisuje kształtowanie obu środowisk, ale również uleganie zmianom płynącym z tych środowisk. Jest to optymalny typ adaptacji, gdyż polega na ciągłym szukaniu równowagi. Strategia aktywna oznacza chęć samodzielnego kształtowania stosunków międzynarodowych poprzez odmowę przystosowania się do zmian i realizacji własnych celów politycznych<sup>17</sup>.

Inną kategoryzację adaptacji politycznej proponuje Łoś-Nowak. Badaczka uważa, że można zbudować analityczny model adaptacyjny, w którym wyróżni się trzy rodzaje adaptacji: nieprzejeđną, przyzwalającą oraz kompensacyjną.

**Tabela 2.** Rodzaje adaptacji politycznej państwa

Model polityki	Rodzaj adaptacji	Znaczenie środowiska zewnętrznego	Znaczenie środowiska wewnętrznego	Podstawowa cecha polityki
Konserwatywna	nieprzejeđna	państwo stara się je przekształcać; ograniczanie jego wpływu na państwo	ograniczanie jego wpływu na aktywność państwa	dominacja
Aktywna	negatywna	ma istotny wpływ na państwo	podporządkowywane wpływom zewnętrznym	podporządkowanie
Wyważona	kompensacyjna	ma wpływ na aktywność państwa	ma wpływ na aktywność państwa	równowaga

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Łoś-Nowak, *Stosunki...*, op.cit., s. 295.

Teoria adaptacji politycznej mimo krytyki jest użyteczną perspektywą, gdyż pozwala na określenie: po pierwsze jak środowisko międzynarodowe oddziałuje na państwo i politykę; po drugie jaka jest zdolność odpowiedzi na zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym; po trzecie w jakiej relacji pozostaje to z ważnymi wartościami dla państwa, np. jego interesem<sup>18</sup>.

Lublin 1990; idem, *Teoria adaptacji politycznej państwa*, w: A. Ziętek, K. Stachurska (red.), *Adaptacja wartości europejskich w państwach islamu*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004, s. 11–28.

<sup>17</sup> Z.J. Pietraś, *Procesy...*, op.cit., s. 10–11. Nie jest to jedyny podział adaptacji politycznej przedstawiony przez badacza. Innym jest rozróżnienie adaptacji na: reaktywną, retroaktywną i antycypacyjną. Pierwsza z nich dotyczy działań, które polegają na dostosowaniu się do zmian bez uwzględnienia przyszłych konsekwencji. Adaptacja retroaktywna charakteryzuje się nieskutecznością, gdyż podmiot dąży do zmiany przyczyn, które wywołały daną sytuację. Ze względu na to, że działanie takie nie może być efektywne, z reguły jest to najgorsza z możliwych adaptacji. Ostatni rodzaj, czyli adaptacja antycypacyjna, jest optymalny, gdyż polega na dostosowywaniu się do sytuacji, która jeszcze nie zaistniała. Mając na uwadze przyczyny, podmiot działa z wyprzedzeniem. Zob. idem, *Skutki pogłębiania i poszerzania Unii Europejskiej*, w: J. Fiszer (red.), *Państwa narodowe w euroatlantycznych strukturach*, Typografia, Poznań–Warszawa 1996, s. 124–125.

<sup>18</sup> T. Łoś-Nowak, *Stosunki...*, op.cit., s. 290.

## Wizja i cele polityki zagranicznej Singapuru

Ze względu na wielkość terytorialną i potencjał ludnościowy, ale też szybki rozwój gospodarczy singapurską politykę najczęściej charakteryzuje się poprzez przypisanie jej „strategii przetrwania” (*ideology of survival*)<sup>19</sup>. Dla Singapuru, który odzyskał niepodległość w 1965 r., kwestia bezpieczeństwa była najważniejsza<sup>20</sup>. W wymiarze ekonomicznym jest on związany z koncepcją „globalnego miasta” (*global city*), terminu użytego przez ministra spraw zagranicznych Sinnathamby Rajaratnama w 1972 r.<sup>21</sup> Dla polityka przyjęcie takiego planu działania wynikało z przymusu zapewnienia możliwości przetrwania państwa. Aby tego dokonać, należało stworzyć strategię – związki zależności w szybko rozwijającej się gospodarce międzynarodowej. Oznaczało to uwzględnianie zmian międzynarodowych, a nie tylko koncentrację na rozwoju regionalnym<sup>22</sup>.

Po usamodzielnieniu się Singapuru w 1965 r. ze względu na trudną sytuację polityczną i gospodarczą przyjęto strategię „pozytywnej neutralności”. Oznaczało to podjęcie takich działań politycznych, które pozwolą krajowi nie stać się obiektem rywalizacji, ale również zagwarantują, aby „przetrwanie, bezpieczeństwo i dobrobyt niepodległego, demokratycznego i niekomunistycznego państwa nie były zagrożone, a ono mogło zostać neutralne”<sup>23</sup>.

Andrzej Dybczyński uważa, że politykę zagraniczną Singapuru można scharakteryzować w następujący sposób: 1) polega ona na łagodzeniu napięć w najbliższym otoczeniu politycznym; 2) ma na celu zachowanie wysokiej zdolności odstraszenia oraz 3) stara się unikać sojuszy mogących uwikłać Singapur w konflikty<sup>24</sup>.

Polityka zagraniczna Singapuru koncentruje się przede wszystkim na problematyce gospodarczej i zagadnieniach międzynarodowych, które są istotne z narodowego punktu widzenia. Mniej miejsca poświęca się w niej na kwestie związane z kulturą czy z postrzeganiem liberalizmu politycznego<sup>25</sup>. Na ukształtowanie polityki duży wpływ miały

<sup>19</sup> Kwestia ta jest stale obecna w debacie na temat roli i znaczenia Singapuru w stosunkach międzynarodowych – w tym roku została opublikowana kolejna praca Kishore Mahbubaniego, *Can Singapore Survive?*, Straits Times Press, Singapore 2015.

<sup>20</sup> Zob.: H.C. Chan, *Singapore: The Politics of Survival, 1965–1967*, Oxford University Press, Singapore 1971; A.C. Guan, *Lee Kuan Yew's Strategic Thought*, Routledge, Oxon–New York 2013, s. 9–16.

<sup>21</sup> Polityk sprawował funkcję ministra spraw zagranicznych w latach 1965–1980. S. Rajaratnam, *Singapore: Global City*, przemowa z 6.02.1972, <http://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/Press-R19720206a.pdf> (data dostępu: 16.02.2016).

<sup>22</sup> B.H. Lee, *Constraints on Singapore's foreign policy*, „Asian Survey” 1982, t. 22, nr 6, s. 526.

<sup>23</sup> Ibidem, s. 528.

<sup>24</sup> A. Dybczyński, op.cit., s. 469.

<sup>25</sup> Większość literatury dotycząca kultury czy postrzegania zachodnich systemów aksjonormatywnych koncentrowała się przede wszystkim na dyskusji na temat „wartości azjatyckich”. Szczególnie w latach 90. i na początku XX w. pojawiła się obszerna literatura przedmiotu. Zob.: R. Robison, *The politics of „Asian values”*, „Pacific Review” 1996, t. 9, nr 3, s. 309–327; P.W. Lim, *A Re-evaluation of Asian values*, w: S. Masuyama, D. Vandenbrink, Y. Chia Siow (red.), *Restoring East Asia's Dynamism*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2000; M.R. Thompson, *Whatever happened to „Asian values”?*, „Journal of

uwarunkowania historyczne<sup>26</sup>. Historia bowiem stała się podstawą obaw o przetrwanie państwa, następnie zaś politycznego uznania pierwszeństwa pragmatyzmu względem innych zasad w stosunkach międzynarodowych. Najistotniejszy wpływ na przyjęcie zasady pragmatyzmu miał pierwszy premier i wieloletni przywódca Singapuru Lee Kuan Yew, który uważał, że właśnie ona jest kluczem do sukcesu<sup>27</sup>.

Minister spraw zagranicznych Singapuru w latach 1980–1988 Suppiah Dhanabalan zidentyfikował cztery podstawowe cechy polityki zagranicznej kraju: 1) utrzymywanie kontaktów z każdym państwem, które będzie chciało współpracować; 2) utrzymywanie relacji handlowych w każdej sytuacji, jeśli przynosi ona korzyści; 3) zachowanie neutralności w rywalizacji między blokami; 4) rozwijanie relacji z państwami ASEAN, tak aby wzmacniać znaczenie regionu w stosunkach międzynarodowych<sup>28</sup>. W następnych latach koncepcja polityki zagranicznej była przekształcana. Zrezygnowano z uwzględniania czynnika ideologicznego, a skoncentrowano się na pragmatyce<sup>29</sup>.

Małe państwa inaczej postrzegają swoją rolę międzynarodową czy bezpieczeństwo narodowe niż duże podmioty polityczne. Większość z nich, w tym i Singapur, obawia się, że jako małe mogą zostać inkorporowane, a ich bezpieczeństwo jest zawsze zagrożone. Nie wynika to z zasobów czy położenia państwa, ale właśnie wielkości terytorium, tym samym i małego potencjału ludnościowego. Często podkreśla się aktywność Singapuru w stosunkach międzynarodowych, a nie jest to typowa cecha państwa małego<sup>30</sup>.

W takie rozumienie polityki wpisują się słowa Tommy'ego Koha, singapurskiego dyplomaty, że „normą jest reagować, nie zaś prowokować do działań, być podmiotem, nie zaś przedmiotem w działaniach większych państw, i zaakceptować przeznaczenie wynikające z bycia małym państwem”<sup>31</sup>. Według niego celem polityki zagranicznej

---

Democracy” 2001, t. 12, nr 4, s. 154–165; S. Soek-Fang, *Asian values, authoritarianism and capitalism in Singapore*, „Javnost – The Public” 2001, t. 8, nr 2, s. 67–88; F. Zakaria, *The dustbin of history: Asian values, „Foreign Policy”* 2002, nr 2; C.Y. Hoon, *Revisiting the „Asian values” argument used by Asian political leaders and its validity*, „The Indonesian Quarterly” 2004, t. 32, nr 2, s. 154–174. Por. C.M. Park, *Do East Asians uphold Asian values?*, „Taiwan Journal of East Asian Studies” 2011, t. 8, nr 1, s. 321–336.

<sup>26</sup> Singapur, mimo swojego dziedzictwa kolonialnego, nie krytykuje i nie podkreśla negatywnego wpływu minionego panowania Wielkiej Brytanii na to państwo. Ceni się wkład Stamforda Rafflesa, imperialisty i założyciela państwa, dziedzictwo brytyjskie zaś jest uznawane za odznaczające się efektywnością, skutecznością i profesjonalizmem. Z tych powodów Wielka Brytania nie została zaatakowana za swoją kolonialną przeszłość. Zob. M. Leifer, *op.cit.*, s. 11.

<sup>27</sup> Zob.: K.Y. Lee, *From Third World to First. The Singapore Story: 1965–2000*, Harper, New York 2000; idem, *The Singapore Story: Memoirs of Lee Kuan Yew*, Prentice Hall, New York 1998. Por. K. Mahbubani, *Can Asians Think?*, Marshall Cavendish International, Singapore 2009, s. 261–267.

<sup>28</sup> *Singapore Diplomatic Handbook*, International Business Publication, Washington 2008, s. 93.

<sup>29</sup> B.H. Lee, *op.cit.*, s. 528.

<sup>30</sup> Zob.: A.W. Simpson, *Small states in world politics*, „Cambridge Review of International Affairs” 2006, t. 19, nr 4, s. 649; A. Chong, M. Maass, *Introduction: The foreign policy power of small states*, „Cambridge Review of International Affairs” 2010, t. 23, nr 3, s. 381–382.

<sup>31</sup> T. Koh, *The Tommy Koh Reader. Favourite Essays and Lectures*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2013, s. 186.

Singapuru jest obrona interesów państwowych. Jest to istotne, gdyż małe kraje mają trudności z forsowaniem inicjatyw czy podejmowaniem decyzji w zderzeniu z silniejszymi podmiotami<sup>32</sup>. Kolejną cechą charakterystyczną państwowej polityki jest przywiązanie do prawa międzynarodowego i jego poszanowanie. Politykom singapurskim najczęściej przypisuje się realistyczne rozumienie stosunków międzynarodowych. Większość prac, które analizują problematykę singapurską, sugeruje, że realizm najlepiej wyjaśnia zachowanie polityczne tego kraju<sup>33</sup>.

Koh uważa jednak, że to nie realizm, lecz pragmatyzm jest tym, co najlepiej oddaje kształt polityki Singapuru. Uznał on wprost: „nasze przywiązanie do prawa międzynarodowego wynika z jego przydatności [*utility*], nie zaś moralności”<sup>34</sup>. Jest to spowodowane tym, że małe państwo ma więcej korzyści, gdy w środowisku międzynarodowym przestrzega się norm i zasad międzynarodowych, a więc stosunki oparte są na prawie, nie zaś na sile<sup>35</sup>.

Podstawową zasadą polityki zagranicznej Singapuru jest przekonanie, że ze względu na rozmiary i położenie geograficzne ma on ograniczone możliwości działania międzynarodowego, tym samym zdaje sobie sprawę ze swojego miejsca w stosunkach z zagranicą. Singapur unika zawiązywania sojuszy, które mogłyby zakłócić regionalną równowagę. Goh Chok Tok określił tę filozofię jako „unikalną strategię przetrwania unikalnego państwa”. Podstawą jest przekonanie, że najlepszym rozwiązaniem jest utrzymanie *status quo*. Strategia ta nie przekłada się jednak na stosunki gospodarcze, gdyż Singapur współpracuje na każdym polu, które jest dla niego korzystne<sup>36</sup>.

Z tego powodu wojskowy komponent siły singapurskiej jest istotny, gdyż stanowi element odstraszania<sup>37</sup>. Singapur ściśle współpracuje z najbliższymi sąsiadami w regionie, występuje w roli obrońcy swoich najważniejszych partnerów, całkowicie wspiera działania i rozwój ASEAN. Wśród jego priorytetów wymienia się również działania zapewniające bezpieczeństwo w Azji Południowo-Wschodniej, jak i całym regionie Azji i Pacyfiku. Podstawą nadal pozostaje utrzymanie wolnego i otwartego systemu handlowego, jak również chęć współpracy z każdym partnerem, jeśli przynosi to korzyści i pozytywnie wpływa na funkcjonowanie gospodarki rynkowej. Ostatnim

<sup>32</sup> Ibidem, s. 187.

<sup>33</sup> Wiele analiz dotyczących polityki zagranicznej Singapuru koncentruje się na koncepcjach dotyczących rozmiaru państwa, jego przetrwaniu i polityce równoważenia sił. Jak wskazuje Amitav Acharya, realizm nie mówi wszystkiego o polityce zagranicznej Singapuru. Jednym z realistycznych argumentów jest uznanie, że zależności gospodarcze są przyczyną raczej konfliktów niż korzyści w stosunkach międzynarodowych. Mimo to Singapur od początku prowadzi politykę na rzecz nawiązywania i zacieśnienia współpracy gospodarczej, zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i regionalnym. Zależność jest więc instrumentem polityki zagranicznej i strategii bezpieczeństwa. Zob. A. Acharya, *Asia Rising: Who Is Leading?*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2008, s. 109–110.

<sup>34</sup> T. Koh, op.cit., s. 189.

<sup>35</sup> *The Idea of Singapore*, „Commentary” 2013, t. 22, s. 36–40; T. Koh, op.cit., s. 189

<sup>36</sup> A. Dybczyński, op.cit., s. 473.

<sup>37</sup> Trzeba jednak podkreślić, że mimo technologicznego zaawansowania militarnego Singapuru jego wojsko nie jest liczne. O „strategii odstraszania” zob. N. Ganesan, op.cit., s. 87–103.



z priorytetów jest zaangażowanie w działania Organizacji Narodów Zjednoczonych i innych organizacji<sup>38</sup>.

Singapur włącza się m.in. w wiele misji pokojowych organizowanych przez ONZ<sup>39</sup>. Wrażenie większego zaangażowania Singapuru w sprawy międzynarodowe można również odnieść ze względu na utworzenie przez to państwo Singapurskiej Fundacji Międzynarodowej (Singapore International Foundation, SIF) w sierpniu 1991 r. Celem tej instytucji jest „odgrywanie bardziej dynamicznej i odpowiedzialnej roli na arenie międzynarodowej”. Mimo że głównym zadaniem SIF jest podtrzymywanie kontaktów z Singapurczykami za granicą, to jest ona również odpowiedzialna za stworzenie singapurskich sił pokojowych, aby móc oferować pomoc humanitarną najmniej rozwiniętym krajom<sup>40</sup>. Większa aktywność przejawia się również w rosnących zdolnościach oferowania pomocy technicznej (głównie chodzi o rozwój zasobów ludzkich) dla innych państw (w tym Chin), które wyraziły chęć korzystania z pozytywnych doświadczeń Singapuru. Podczas ostatniej dekady ok. 21,5 tys. zagranicznych uczestników z ponad 87 państw otrzymywało wsparcie techniczne i przechodziło szkolenia w ramach różnych umów, w tym przy pomocy ONZ i innych organizacji: ASEAN czy Colombo Plan. Singapur zainicjował również program współpracy z innymi państwami, np. Japonią, aby prowadzić szkolenia techniczne dla rozwijających się krajów Azji i Afryki<sup>41</sup>.

### Rola i znaczenie ASEAN dla Singapuru

Singapur jest założycielem ASEAN, które powstało 8 sierpnia 1967 r. Ze względu na małe rozmiary i własne interesy państwo singapurskie wspiera rozwój tej organizacji. Po jej powstaniu koncentrowało się ono raczej na sytuacji międzynarodowej niż na sprawach regionalnych, było więc często krytykowane za swoją „politykę wyczekiwania” (*wait-and-see policy*).

Po rozpoczęciu rywalizacji o Wietnam i przejęciu go przez komunistów w 1975 r. Singapur zaczął inaczej patrzeć na ASEAN. Wynikało to z tego, że organizacja mogła stać się elementem obrony przed komunizmem. Przypadek Kambodży i zdecydowana postawa Singapuru pokazały, że mimo małego rozmiaru państwo może aktywnie

<sup>38</sup> Informacje dostępne na stronie internetowej Ministerstwa Spraw Zagranicznych Singapuru: <http://www.mfa.gov.sg>.

<sup>39</sup> Od 1990 r. władze Singapuru wysyłały wojska do: Kambodży (w latach 1992–1993), Namibii (w 1990 r.), Zachodniej Sahary (w 1991 r.), Angoli (w 1991 r.), Arabii Saudyjskiej (w 1991 r.), Iraku i Kuwejtu (w 1991 r.). Zob.: K.W. Chin, *Singapore's perspective on security cooperation in the Asia-Pacific*, w: S.S. Tan, A. Acharya, *Asia-Pacific Security Cooperation: National Interests and Regional Order*, Routledge, Oxon–New York 2004, s. 174–179; Y.-K. Heng, W. Ong, *The quest for relevance in times of peace: Operations other than war and the third-generation Singapore armed forces*, w: C. Aoi, Y.-K. Heng (red.), *Asia-Pacific Nations in International Peace Support and Stability Missions*, Palgrave MacMillan, New York 2014, s. 141–165.

<sup>40</sup> Informacje dostępne na stronie internetowej SIF: <http://www.sif.org.sg> (data dostępu: 1.03.2016).

<sup>41</sup> A. Acharya, *Singapore's...*, op.cit., s. 28–29.

działać. Członkowie ASEAN pozwolili, aby to Singapur odgrywał najważniejszą rolę w procesie rozwiązywania problemu kambodżańskiego. Władzom tego państwa bardzo zależało, aby wycofać obce wojska z Kambodży. W 1981 r. razem z Malezją i Indonezją nawoływano do ich wycofania. Singapur był również aktywny w czasie specjalnej konferencji dotyczącej konfliktu w 1981 r. Później był gospodarzem w trójstronnym spotkaniu między delegatami z Khmer Rouge, byłym premierem Kambodży Son Sannem a księciem Narodomem Sihanoukiem. Jednocześnie Singapur przyjął antyrosyjską postawę<sup>42</sup>.

To ostatnie nastąpiło szczególnie w czasie konfliktu kambodżańsko-wietnamskiego. Wynikało to przede wszystkim z tego, że Singapur wspierał blok zachodni. W tym czasie przedstawiciele tego państwa wielokrotnie spotykali się z politykami ze Stanów Zjednoczonych. Ówczesny premier Lee Kuan Yew przebywał kilkakrotnie w USA. Wraz z rosnącym znaczeniem ZSRR w regionie Singapur podejmował działania, które miały na celu równoważenie tych wpływów, m.in. starał się utrzymać amerykańską obecność w obszarze. Stany Zjednoczone miały bowiem odgrywać rolę bufora w regionie. W 1981 r. minister Dhanabalan uznał, że w Azji Południowo-Wschodniej doszło do zmiany porządku w zakresie równowagi sił i że było to spowodowane pojawieniem się Związku Radzieckiego w postaci zjednoczonego komunistycznego Wietnamu. Tym samym Singapur starał się wpływać na sytuację polityczną w regionie. Oznacza to, że już w latach 80. jego aktywność wykazywała cechy strategii adaptacji kreatywnej<sup>43</sup>.

Dla ministra Rajaratnama najważniejszą funkcją ASEAN była możliwość współpracy, która pozwala pogodzić interesy narodowe z regionalnymi<sup>44</sup>. Zresztą na ASEAN Singapur patrzył przede wszystkim przez pryzmat możliwości rozwoju państwa<sup>45</sup>. Minister spraw zagranicznych w latach 1988–1994 Wong Kan Seng wymienił przyspieszenie współpracy regionalnej ASEAN jako drugi najważniejszy cel polityki zagranicznej Singapuru, zaraz obok suwerenności i jej ochrony. Trzecim była stabilność i równowaga sił w regionie Azji Południowo-Wschodniej<sup>46</sup>.

W stosunkach międzynarodowych w Azji Południowo-Wschodniej, w ASEAN szczególnie, ważne miejsce zajmuje dialog jako mechanizm rozwiązywania problemów. ASEAN jest krytykowane za złe zarządzanie niektórymi problemami (np. nietradycyjnymi zagrożeniami bezpieczeństwa), ale i chwalone (np. za rozwiązywanie problemów i sporów bez użycia siły)<sup>47</sup>. Mechanizm dialogu jest najważniejszym instrumentem,

---

<sup>42</sup> B.H. Lee, op.cit., s. 531–532.

<sup>43</sup> M. Leifer, op.cit., s. 103–104.

<sup>44</sup> S. Rajaratnam, C.G. Kwa, *S. Rajaratnam on Singapore: From Ideas to Reality*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2006, s. 84.

<sup>45</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>46</sup> A. Acharya, *Asia Rising...*, op.cit., s. 112.

<sup>47</sup> H.J. Kim, P.P. Lee, *The changing role of dialogue in the international relations of Southeast Asia*, „Asian Survey” 2011, t. 51, nr 5, s. 953.

gdyż stał się normą konstytutywną organizacji (*constitutive norm*)<sup>48</sup>. Normy ASEAN są trudne do scharakteryzowania. Wynika to z dość niskiego stopnia instytucjonalizacji stowarzyszenia, ale również wielu nieformalnych procedur<sup>49</sup>. Acharya charakteryzuje je następująco: po pierwsze niemieszanie się w sprawy wewnętrzne innych państw; po drugie nieużywanie siły w rozwiązywaniu konfliktów; po trzecie ochrona regionalnej autonomii; po czwarte kierowanie się zasadą ASEAN Way<sup>50</sup>.

Zakończenie ideologicznej rywalizacji między Wschodem a Zachodem zbiegło się z rosnącym zainteresowaniem takimi kwestiami jak prawa człowieka, ochrona środowiska czy demokracja. Singapur postrzega ich wprowadzenie jako główne wyzwania stojące przed ASEAN. Jego stanowisko dotyczące praw człowieka i demokracji zakłada: 1) odrzucenia zachodnich twierdzeń o uniwersalności praw człowieka; 2) sprzeciwienie się jakimkolwiek próbom narzucania wzorów czy rozwiązań politycznych; 3) odrzucenie wiązania pomocy przez państwa zachodnie z prawami człowieka; 4) podkreślanie niektórych, wybranych elementów systemu ochrony praw człowieka i ich promowanie; 5) uznanie rozwoju gospodarczego jako elementu pozytywnie wpływającego na porządek społeczny i stabilność. Liderzy singapurscy dostrzegają problem narastających sprzeczności wynikających z różnic kulturowych (w odniesieniu przede wszystkim do wartości demokratycznych i praw człowieka), które w rezultacie mogą doprowadzić do nowej zimnej wojny. Należy jednak podkreślić, że Singapur jest mniej wrażliwy i podatny na płynącą z Zachodu presję dotyczącą praw człowieka ze względu na brak potrzeby otrzymywania pomocy zagranicznej oraz brak konfliktów wewnętrznych. Nie przyciąga więc uwagi społeczności międzynarodowej czy mediów tak jak inne państwa. Z tego powodu może on sobie pozwolić na umiarkowane i wyczekujące podejście. Coraz mniejsze są jednak wątpliwości co do tego, że singapurska polityka zagraniczna staje się bardziej wrażliwa na rosnące upolitycznienie tych kwestii. To z kolei mogłoby negatywnie wpłynąć na wizerunek międzynarodowy Singapuru, w związku z tym na jego interesy polityczne i gospodarcze, nawet jeśli w żaden sposób nie zagraża to bezpieczeństwu państwa<sup>51</sup>.

## Procesy adaptacji politycznej Singapuru

Kwestie rozwoju ekonomicznego oraz praw człowieka i demokracji w ramach ASEAN, jak i osobno u członków tego ugrupowania są uznawane za najważniejsze wyzwania dla państw regionu. Z tego powodu procesy adaptacji politycznej Singapuru

<sup>48</sup> Autorzy cytowanej pracy argumentują, że dialog staje się coraz mniej istotny ze względu na niski stopień efektywności. Konsensus jest więc powoli przekształcany w proces pozwalający na szybsze podejmowanie decyzji. Zob. *ibidem*, s. 954.

<sup>49</sup> Zob. R.C. Severino, *Southeast Asia in Search of an ASEAN Community*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2006, s. 11–17.

<sup>50</sup> H.J. Kim, P.P. Lee, *op.cit.*, s. 956; A. Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problems of Regional Order*, Routledge, London 2001, s. 47–49.

<sup>51</sup> *Idem*, *Singapore & ...*, *op.cit.*, s. 29–30.

zostaną przedstawione w odniesieniu do tych dwóch zagadnień. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku polityka zagraniczna wykazuje cechy elastyczności, tzn. dostosowywania się do zmian zachodzących w regionie, ale pozostających w zgodzie z interesem państwowym.

### Ekonomiczny wymiar polityki Singapuru

W kwestiach ekonomii Singapur jest zwolennikiem liberalizacji, gdyż ta jest dla niego najkorzystniejsza. Państwo to, jako najsilniejsze pod względem gospodarczym w Azji Południowo-Wschodniej, angażuje się w wiele inicjatyw, które wspomagają procesy liberalizacji rynków. Wspiera ASEAN, Współpracę Gospodarczą Azji i Pacyfiku (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) i Dialog Azja–Europa (Asia–Europe Meeting, ASEM), które mają dla niego charakter komplementarny.

Singapur podpisuje wiele umów o wolnym handlu (*free trade agreements*, FTA) z podmiotami spoza ASEAN: Nową Zelandią, Japonią, Unią Europejską, Australią czy Stanami Zjednoczonymi. Prowadzi też regularnie negocjacje z innymi krajami. Jak podkreśla rząd singapurski, umowy te nie zastępują umów regionalnych czy globalnych, ale mają charakter komplementarny<sup>52</sup>.

Singapur co do zasady jest zwolennikiem wolnego handlu i promuje go na poziomie globalnym i regionalnym, jednakże zaangażowanie w podpisywanie bilateralnych umów o wolnym handlu wynika przynajmniej z kilku powodów: 1) integracja na poziomie regionalnym jest raczej powolna, co nie czyni jej tak korzystnym, jak Singapur by tego oczekiwał<sup>53</sup>; 2) ASEAN dość wolno negocjuje współpracę w zakresie wolnego handlu z takimi państwami jak Stany Zjednoczone i Japonia czy z UE, czyli bardzo ważnymi partnerami Singapuru; 3) liberalizacja handlu między Ameryką Północną a Południową, tj. podpisanie Północnoamerykańskiej Układ o Wolnym Handlu (North American Free Trade Agreement, NAFTA), stała się motywacją do przyspieszenia procesów w regionie; 4) umowy o wolnym handlu służą nie tylko interesom ekonomicznym, lecz także strategicznym; 5) podpisywanie przez Singapur FTA oznacza również zabezpieczenie się w sytuacji, w której tempo liberalizacji i integracji rynków nie spełnia oczekiwań, szczególnie w kontekście prac Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO)<sup>54</sup>.

Podejście Singapuru i balansowanie między bilateralnymi umowami o wolnym handlu a AFTA jest różnie odbierane przez państwa regionu. Dla niektórych takie zachowanie może oznaczać osłabienie AFTA i może utrudnić współpracę organizacji

<sup>52</sup> T.C. Daquila, H.H. Le, *Singapore and ASEAN in the global economy: The case of free trade agreements*, „Asian Survey” 2003, t. 43, nr 6, s. 909.

<sup>53</sup> Klasycznym przykładem powolnego porozumiewania się w kwestiach handlowych jest proces, który poprzedził utworzenie Strefy Wolnego Handlu ASEAN (ASEAN Free Trade Agreement, AFTA); dodatkowym problemem był azjatycki kryzys finansowy, potem problemy polityczne Indonezji i na Filipinach.

<sup>54</sup> T.C. Daquila, H.H. Le, *op.cit.*, s. 911–914.

ze strategicznymi partnerami. Dość silnym przeciwnikiem takiej polityki i krytykiem państwa singapurskiego jest Malesja<sup>55</sup>. Singapur pełni dominującą rolę w handlu międzyregionalnym w ASEAN. Jest również państwem, które może istotnie napędzać rozwój tej organizacji. Większość opracowań sugeruje, że to właśnie on może najwięcej skorzystać na liberalizacji handlu<sup>56</sup>. Singapur stara się również promować multilateralizm w regionie<sup>57</sup>.

Osiągnięcia gospodarcze Singapuru były możliwe przede wszystkim dzięki procesowi globalizacji. Zwrot w stronę regionalizmu jest postrzegany jako ważny etap rozwoju jego gospodarki narodowej. Państwo to coraz więcej inwestuje w regionie Azji i Pacyfiku. Przyczyniły się do tego również problemy negocjacyjne w WTO. Oznacza to nie tylko zacieśnianie więzi gospodarczych, ale i rozwijanie poszczególnych rynków, przede wszystkim w Azji Południowo-Wschodniej<sup>58</sup>. Singapurska koncepcja współpracy regionalnej jest szeroka i elastyczna: w wymiarze subregionalnym dotyczy ona Malesji i Indonezji, w wymiarze regionalnym – ASEAN, a w ostatnim, najszerszym wymiarze obejmuje ona cały region Azji i Pacyfiku<sup>59</sup>.

Na poziomie subregionalnym Singapur promuje koncepcję regionalizmu napędzanego czynnikami ekonomicznymi (*market-driven regionalism*). Jest to odpowiedź na niezadowolający poziom integracji ekonomicznej ASEAN<sup>60</sup>. Singapurska idea „trójkąta wzrostu” (*growth triangle*), w skład którego wchodzi Singapur, Batam i Riau należące do Indonezji oraz malezyjski Johor<sup>61</sup>, ma na celu połączenie usług finansowych oferowanych przez ten pierwszy z relatywnie tanią siłą roboczą pozostałych regionów. Na tej podstawie przyciąga się inwestorów zagranicznych, dzięki czemu terytoria mogą się rozwijać<sup>62</sup>.

Przez pierwsze lata ASEAN nie służyło przede wszystkim integracji ekonomicznej. Ważniejsze były kwestie bezpieczeństwa i ochrony regionu przed silniejszymi państwami. Zagadnienia ekonomiczne pojawiały się obok innych celów, ale tradycyjnie rozumiane bezpieczeństwo było ważniejsze. Początkowo też Singapur nie zwiększył istotnie obrotów handlowych z członkami organizacji. Państwa ASEAN stały się w sensie gospodarczym istotne dopiero w latach 90. XX w.

<sup>55</sup> Choć zdania wśród polityków malezyjskich są podzielone. Zob. ibidem, s. 914.

<sup>56</sup> J. Ravenhill, *Economic cooperation in Southeast Asia: Changing incentives*, „Asian Survey” 1995, t. 35, nr 9, s. 863.

<sup>57</sup> M.H. Ting, *Singapore's Foreign Policy Beyond Realism*, referat wygłoszony na University of Adelaide, 2010, s. 20.

<sup>58</sup> Por. E.C. Thompson, *Singaporean exceptionalism and its implications for ASEAN regionalism*, „Contemporary Southeast Asia” 2006, t. 28, nr 2, s. 183–206.

<sup>59</sup> A. Acharya, *Singapore's...*, op.cit., s. 25.

<sup>60</sup> Zob. B. Skulska, *Nowy regionalizm w Azji Wschodniej*, „Stosunki Międzynarodowe – International Relations” 2011, t. 44, nr 3–4, s. 93–116.

<sup>61</sup> Zob. J. Parsonage, *The State and Globalization: Singapore's Growth Triangle Strategy*, Asia Research Center – Murdoch University, Perth 1994.

<sup>62</sup> A. Acharya, *Singapore's...*, op.cit., s. 25–26.

Singapur zawsze nalegał na liberalizację rynków w ramach ASEAN. Po pierwszym szczycie na Bali w lutym 1976 r. stał się liderem liberalizacji handlu wewnątrz-regionalnego. Singapur jest zasadniczo jedynym państwem, które wypełnia czasowo zobowiązania dotyczące liberalizacji, całkowicie eliminuje taryfy na wszystkie dobra w handlu dwustronnym i minimalizuje restrykcje nałożone na inwestycje płynące z ASEAN do niego<sup>63</sup>.

Singapur angażuje się nie tylko w rozwój gospodarczy, ale również nawiązuje ścisłe relacje z innymi państwami. Od 2000 r. podpisał najwięcej umów FTA spośród państw ASEAN, w tym z głównymi potęgami ekonomicznymi na świecie: Australią, Chinami, Koreą, Japonią, Stanami Zjednoczonymi, ale też z mniejszymi państwami, takimi jak Jordania i Panama, czy z Radą Współpracy Zatoki Perskiej (Gulf Cooperation Council, GCC)<sup>64</sup>. Coraz silniej współpracuje również z Chinami i Indiami<sup>65</sup>.

Jednym z najważniejszych osiągnięć ekonomicznych Singapuru w ostatnich latach jest to, że udało się podpisać Partnerstwo Transpacyficzne (Trans-Pacific Partnership, TPP), gdyż zakończenie negocjacji dotyczących tego największego porozumienia regionalnego umacnia jego pozycję jako jednej z najnowocześniejszych gospodarek na świecie i jednej z najbardziej wpływowych w regionie. TPP jest tak istotną umową, gdyż zrzesza 12 państw, których rynki stanowią ok. 40% światowej gospodarki<sup>66</sup>. Jest ona uznawana za najważniejsze porozumienie handlowe ostatnich 20 lat. Dotyczy przede wszystkim dalszej liberalizacji i otwarcia rynków. Singapur miał do tej pory podpisane umowy ze wszystkimi państwami, które przyjęły TPP, oprócz Kanady i Meksyku<sup>67</sup>. Partnerstwo Transpacyficzne ma swój początek w Transpacyficznym Partnerstwie Ekonomicznym i Strategicznym (Trans-Pacific Strategic Economic Partnership), które weszło w życie w 2006 r., między Singapurem, Brunei, Chile i Nową Zelandią. Ten pierwszy był jednym z najaktywniejszych państw w procesie negocjacji. Singapurowi szczególnie zależało na przyjęciu tej umowy, co miało stanowić sposób na poradzenie sobie z niesatysfakcjonującym tempem liberalizacji w państwach ASEAN.

Coraz częściej podnosi się kwestię tożsamości i wskazuje na potrzebę ukształtowania społeczności w regionie. Kwestia ta jest często poruszana w kontekście przyspieszenia integracji regionalnej<sup>68</sup>. W niektórych pracach zwraca się uwagę właśnie

---

<sup>63</sup> J. Wong et al., *A Study on Singapore's Experience in Regional Cooperation*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2008, s. 27.

<sup>64</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>65</sup> A. Latif, *Between Rising Powers: China, Singapore and India*, World Scientific Publishing Company, Singapore 2007.

<sup>66</sup> Są to: Australia, Brunei, Kanada, Chile, Japonia, Malesja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, Stany Zjednoczone i Wietnam. Do umowy nie przystąpiły Chiny, z tego powodu uznaje się, że jest ona sposobem na utrzymanie obecności Stanów Zjednoczonych w regionie.

<sup>67</sup> TPP: *What's in it for Singapore?*, „Straits Times”, 14.10.2015.

<sup>68</sup> A. Acharya, *Asia Rising...*, op.cit., s. 110.

na problem tożsamości, której formowanie traktuje się jako jeden z wymogów dalszej współpracy w regionie<sup>69</sup>.

Singapur czasami jest przedstawiany jako państwo niechętne regionalizmowi, preferujące równowagę siły w regionie, sceptyczne wobec ASEAN, niechętnie odnoszące się do idei tożsamości tej organizacji<sup>70</sup>, ale pragmatyczne we współpracy. Utylitaryzm wydaje się cały czas ceniony przez polityków singapurskich jako podstawa aktywności państwa. Podejście to scharakteryzował minister spraw zagranicznych Singapuru w latach 2004–2011 George Yeo, który stwierdził, że siłą napędową współpracy regionalnej w ramach ASEAN nie jest dzielenie wspólnej tożsamości, ale są nią wyzwania, które stoją przed organizacją<sup>71</sup>.

Ze względu na to, że ów czynnik mógłby stać się przeszkodą w regionalnej współpracy, coraz częściej singapurscy politycy podnoszą kwestię rosnącej potrzeby ukształtowania tożsamości ASEAN. *Poszukiwanie tożsamości* to tytuł książki napisanej przez George'a Yeo, uznającego, że ugrupowanie to powinno wypracować wspólną odpowiedź na strategiczne zmiany zachodzące w środowisku ekonomicznym. Tym, co wymaga wypracowania, jest poczucie tożsamości ASEAN, co zawoalowałyby wzmocnieniem organizacji<sup>72</sup>. Dnia 8 sierpnia 2005 r. po raz pierwszy celebrowano dzień ASEAN. Premier Lee Hsien Loong w komentarzu dotyczącym tego wydarzenia podkreślił, że trzeba znaleźć jakiś sposób na to, aby mieszkańcy Azji Południowo-Wschodniej zaczęli się ze stowarzyszeniem identyfikować, gdyż od tego zależy jego przyszłość<sup>73</sup>.

Podkreślanie społecznych i ideowych czynników jest w tym sensie nowością, że politykę zagraniczną Singapuru najczęściej określa się jako realistyczną albo pragmatyczną<sup>74</sup>. Wypowiedzi singapurskich polityków o tożsamości ASEAN niektórzy uznają jedynie za retorykę, ale trudno analizować strategię państwa bez uwzględniania kwestii tożsamości, idei czy procesów socjalizacji<sup>75</sup>. Kwestie ta zaczynają być postrzegane

<sup>69</sup> Idem, *The Quest for Identity: International Relations of Southeast Asia*, Oxford University Press, Singapore 2000.

<sup>70</sup> Por. ibidem.

<sup>71</sup> Idem, *Singapore's...*, op.cit., s. 111.

<sup>72</sup> Zob.: L. Suryadinata (red.), *Southeast Asia's Chinese Businesses in an Era of Globalization: Coping with the Rise of China*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 2006; idem, „Overseas Chinese” in Southeast Asia and China's Foreign Policy. An Interpretative Essay, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore 1978.

<sup>73</sup> A. Acharya, *Singapore's...*, op.cit., s. 115.

<sup>74</sup> Nie oznacza to, że problem tożsamości jest zupełnie pomijany. Wskazuje się, że historyczne korzenie tożsamości są związane z tym, iż państwa ASEAN leżą na szlaku handlowym, między Azją Południową a Wschodnią. Przez to znajdowały się one pod wpływem tych dwóch sfer, współcześnie również pod wpływem Zachodu. Mimo wielu różnic jest to jeden z elementów stanowiących o spójności tych narodów. Jak się podkreśla, choć Azja Południowo-Wschodnia nigdy nie była zjednoczona w sensie politycznym, państwa regionu charakteryzują się dużą tolerancją dla różnorodności. Kwestię regionalizmu podnosi się ponownie ze względu na rosnące wpływy Indii i Chin w całym regionie azjatyckim, co ma też znaczenie ze względów historycznych.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 115–116.

jako konieczne w procesie integracji, również w jej wymiarze gospodarczym, który jest najważniejszy dla Singapuru.

### **Prawa człowieka i demokratyzacja**

Problematyka ochrony i promowania praw człowieka nie jest priorytetowa dla ASEAN. Ważniejszymi kwestiami pozostają nadal zagadnienia bezpieczeństwa, współpracy ekonomicznej i rozwoju społeczno-gospodarczego. Prawa człowieka nie były postrzegane jako element ważny dla rozwoju organizacji, od samego początku były odseparowane od kwestii ekonomicznych i dlatego marginalizowane<sup>76</sup>. Nie oznacza to, że państwa ASEAN, w tym i Singapur, całkowicie ignorują tę problematykę. Chociażby dlatego, że widzi się potrzebę ukształtowania tożsamości ASEAN, prawa człowieka są zaś przez część państw cenione i traktowane jako podstawa życia polityczno-społecznego<sup>77</sup>. W 2009 r. udało się utworzyć Międzyrządową Komisję ds. Praw Człowieka ASEAN (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights, AICHR)<sup>78</sup>, co jest pierwszym krokiem w stronę zmiany podejścia organizacji w tej materii.

Singapur mimo swojej zdecydowanej i negatywnej postawy wobec praw człowieka pozwala na działanie organizacji, które podejmują ich problematykę. Jest przynajmniej kilka ugrupowań, które zajmują się promowaniem praw człowieka. Jednym z nich jest Maruah, które realizuje programy mające na celu podniesienie świadomości znaczenia praw człowieka w wymiarze lokalnym, ale również bierze udział w szerszej regionalnej dyskusji<sup>79</sup>. Są również inne organizacje, m.in. Association of Women for Action and Research (AWARE), która ma celu wspieranie kobiet<sup>80</sup>.

Singapur nie negował ani nie pochwalał powstania mechanizmu ochrony praw człowieka w ASEAN. Jego postawę można nazwać „wyczekującą”. W przyszłości zależnie od tego, jak mechanizm ten miałby funkcjonować i być kształtowany, Singapur wyrazi swoją opinię. Mimo to można uznać, że państwo singapurskie wyraziło już – przynajmniej wstępnie – poparcie dla tego mechanizmu w 2007 r.<sup>81</sup>

W 2014 r. Lee Hsien Long w odpowiedzi na pytanie dotyczące tego, jak Singapur postrzega prawa człowieka, podkreślił, że każde państwo ma inną perspektywę. Stany Zjednoczone ze swoją historią i ciągłym podkreślaniem ich znaczenia przywiązują wagę

<sup>76</sup> L. Thio, *Implementing human rights in ASEAN countries: „Promises to keep and miles to go before I sleep”*, „Yale Human Rights and Development Journal” 1999, t. 2, nr 1, s. 1.

<sup>77</sup> Zob. M. Kosmala-Kozłowska, *Dialog Zachód–Azja Wschodnia w dziedzinie praw człowieka. Wizje i praktyka*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2013, s. 293–413.

<sup>78</sup> H.-L. Tan, *The ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights: Institutionalising Human Rights in Southeast Asia*, Cambridge University Press, Cambridge 2011.

<sup>79</sup> *Our Approach*, Maruah, <http://maruahsg.weebly.com/our-approach.html> (data dostępu: 1.03.2016).

<sup>80</sup> Zob. L. Lyons (red.), *A State of Ambivalence: The Feminist Movement in Singapore*, Brill, Leiden 2004.

<sup>81</sup> Cyt. za: H.-L. Tan, op.cit., s. 134.



do tych wartości. Państwa Azji Południowo-Wschodniej doceniają wolność człowieka, jego dobrobyt, ale mają także inne priorytety. Ważniejsze jest zapewnienie rozwoju społeczeństwa. Z tego powodu patrzy się na demokrację i prawa człowieka w sposób pragmatyczny – czy te wartości pozwalają zapewnić ogólny dobrobyt i stabilność<sup>82</sup>.

Singapur zaangażował się w proces zmian w Birmie. Owa aktywność wynika przynajmniej z trzech przesłanek. Po pierwsze stara się on poprawić swój wizerunek międzynarodowy. Jest w odmiennej sytuacji niż inne kraje, gdyż nie sąsiaduje z Birmą, nie jest w pełni demokratyczny, stąd też inaczej patrzy na kwestie wolności osobistych i praw politycznych. Singapur nie jest również bliskim sojusznikiem czy jednym z najważniejszych partnerów Birmy. Ta ma większe znaczenie dla Indonezji czy Malezji, ale mimo to Singapur, angażując się w sprawy regionalne, może wykazać się aktywnością oraz poprawić swój wizerunek w kwestii demokracji, za której brak jest często krytykowany. Po drugie Birma jest jednak ważna jako partner handlowy Singapuru. Oprócz tego łamanie praw człowieka i podnoszenie sytuacji w Birmie na wielu forach międzynarodowych pogarszają wizerunek jej, ale i regionu, tym samym zmniejszają atrakcyjność tej części świata i mogą negatywnie wpłynąć na inwestycje regionalne. Po trzecie coraz bardziej otwarta krytyka Birmy przez państwa regionu, m.in. Indonezję i Malezję, pozwoliła również Singapuru wyrazić swoje obawy, tym bardziej że owe trzy państwa łączą dobre relacje<sup>83</sup>.

Większość państw uznała, że należy kolektywnie rozwiązać problemy wynikające ze zmian zachodzących w Birmie. Kraje starały się wypracować jakiś sposób na współdziałanie, co udało się osiągnąć w 2003 r. w Tajlandii. Wspólna aktywność w ramach ASEAN została wzmocniona, gdy w 2006 r. Birma miała objąć przewodnictwo w tym ugrupowaniu. Ze względu na obawy, że przewodnictwo to nie wpłynie pozytywnie na postrzeganie ASEAN, zablokowano możliwość jego objęcia. Premier Singapuru Lee Hsien Loong stwierdził wówczas, że „ASEAN byłoby marginalizowane”, gdyby nie podjęto odpowiednich kroków<sup>84</sup>.

Szczególnie po 2008 r. Singapur zaczął udzielać więcej pomocy technicznej i humanitarnej Birmie. Przez pierwszych parę lat nie chciał w niej inwestować i angażować się ekonomicznie, ale ostatnio relacje obu państw znacznie się polepszyły, szczególnie gdy Birma zaczęła liberalizować swój rynek, czyli od 2012 r. Od 2014 r. Singapur jest jednym z najważniejszych dla niej państw pod względem inwestycji zagranicznych<sup>85</sup>.

Stosunki między Singapurem a Birmą mają charakter złożony i pod wieloma względami kontrowersyjny, przede wszystkim dlatego, że władze tego pierwszego

<sup>82</sup> L.H. Long, J.S. Roy, *Singapore prime minister Lee backs Trans Pacific Partnership and stronger U.S. ties*, Council on Foreign Relations, 25.06.2014, <http://www.cfr.org/singapore/singapore-prime-minister-lee-backs-trans-pacific-partnership-stronger-us-ties/p33178> (data dostępu: 1.03.2016).

<sup>83</sup> R. Katanyuu, *Beyond non-interference in ASEAN: The association's role in Myanmar's national reconciliation and democratization*, „Asian Survey” 2006, t. 46, nr 6, s. 838.

<sup>84</sup> Ibidem, s. 839.

<sup>85</sup> *Singapore was Myanmar's top for foreign investor in 2014*, „Straits Times”, 2.07.2015.

zdecydowały się nie popierać żadnych zmian, które mogłyby doprowadzić do niestabilności państwa czy regionu. Singapur od początku promował prowadzenie dialogu i ukształtowanie bliskich relacji Birmy z krajami regionu, aby ustabilizować jej sytuację. Co istotne, Singapur uznał, że nie będzie naciskał i wywierał zbyt dużej presji na władze birmańskie, zgadzając się z tym, że powolne i ewolucyjne zmiany są lepszym rozwiązaniem. W ostatnich latach mimo tych założeń politycy singapurscy częściej krytykowali Birmę. W wymiarze regionalnym, mimo obaw o sytuację w tej ostatniej, Singapur nie wyraził poparcia dla decyzji, aby włączyć juntę w proces rozwiązywania konfliktów, w przeciwieństwie do takich państw jak Indonezja czy Malezja. Singapur preferuje utrzymywanie zasady niemieszania się w sprawy wewnętrzne innych państw jako podstawy funkcjonowania w stosunkach międzynarodowych w regionie<sup>86</sup>.

Można więc uznać, że Singapur w polityce zagranicznej koncentruje się przede wszystkim na kwestiach, które wspierają rozwój gospodarczy. Problematyka liberalizmu politycznego (czy samych praw człowieka) nie jest właściwie poruszana w relacjach międzynarodowych. Postawa Singapuru wobec rozwoju mechanizmu przestrzegania praw człowieka w ASEAN pozwala zaryzykować stwierdzenie, że jego politycy są coraz mniej sceptyczni wobec tej koncepcji, choć podejmowane działania opierają się cały czas na bazie pragmatycznych kalkulacji.

### Podsumowanie

Singapur jako państwo małe korzysta z innych instrumentów oddziaływania w stosunkach międzynarodowych niż jego regionalni partnerzy. Ma on również ograniczone możliwości kształtowania i wykorzystywania twardej siły w relacjach międzynarodowych. Z tego powodu wykorzystuje się potencjały miękkiego oddziaływania. Jak zauważa Heng Chee Chan, strategia *soft power* jest w wielu przypadkach koniecznością, a nie możliwością, z której państwo ma sposobność korzystać<sup>87</sup>.

Zmiany zachodzące w środowisku międzynarodowym i regionalnym oddziałują na politykę zagraniczną Singapuru. W przypadku niezadowolających postępów w relacjach ekonomicznych i liberalizacji rynków państwo singapurskie stara się je przyspieszyć, dodatkowo inicjując programy, które wspomagają dane procesy. W odniesieniu do promocji wartości demokratycznych i powstawania mechanizmu ochrony praw człowieka singapurscy politycy są sceptyczni. Mimo to reagują na te regionalne zjawiska, traktując je jako nieuniknione. Można więc uznać, że Singapur wykazuje zdolność do odpowiedzi na zmiany zachodzące w środowisku, mimo że nie wszystkie pozostają zgodne z jego interesem. Nie uznaje on uniwersalności praw człowieka i wartości demokratycznych, dlatego też stara się chronić region przed nagłymi zmianami. Należy jednak podkreślić, że singapurska polityka zagraniczna

---

<sup>86</sup> H.-L. Tan, op.cit., s. 134–135.

<sup>87</sup> H.Ch. Chan, *Friends and ideas in diplomacy*, „Straits Times”, 29.08.2005.

nie jest podatna na wewnętrzne naciski, ponieważ nie ma wpływowych grup, które mogłyby takowe skutecznie wywierać. W przypadku Singapuru nie chodzi tylko o zachowanie niezależności politycznej, ale przede wszystkim o sukces ekonomiczny.

Mimo ograniczeń wynikających ze specyfiki funkcjonowania małego państwa w stosunkach międzynarodowych Singapur stara się aktywnie kształtować i wpływać na zmiany zachodzące w środowisku regionalnym, jednocześnie dostosowując się do tych zachodzących w otoczeniu międzynarodowym. Z tego powodu można uznać, że Singapur przyjął model adaptacji kreatywnej, której podstawową cechą jest równoważenie zmian zarówno w środowisku wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Jest to szczególnie wyraźne w przypadku kształtowania relacji ekonomicznych oraz w odniesieniu do problematyki praw człowieka i demokracji w ramach ASEAN.

### **Singapore's Political Adaptation in the Association of Southeast Asian Nations**

The article focuses on the analysis of Singapore's political adaptation. The author attempts to answer the following question: What kind of strategy of political adaptation has been adopted by Singapore as regards its activity in the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)? The paper verifies the hypothesis that Singapore's political adaptation is characterised by creativity, which means that Singapore strives to adjust to the changes taking place in the regional environment and tries to influence its shape. The article is divided into several parts. In the first one, the author discusses the concept of political adaptation, the second one focuses on the vision and principles of Singapore's foreign policy, and the subsequent ones describe the country's activity in ASEAN.

*Keywords:* Singapore, political adaptation, ASEAN, foreign policy

