

Herpositionering van Japan in de wereld

Neergang of Opkomst?

Maaïke Okano-Heijmans

Japan is een land van vele paradoxen. Het behoort tot het Aziatische continent maar wordt als geïndustrialiseerd land tevens als deel van het Westen gezien. Japan vocht tussen 1894 en 1945 drie oorlogen in Azië en heeft ondertussen al meer dan zestig jaar een pacifistische grondwet. In de naoorlogse periode verwierf Japan de status van economische grootmacht, maar het land hield zich op internationaal politiek terrein veelal afzijdig.

Nu steeds meer landen in Azië – China voorop – een snelle groei doormaken, dient zich een nieuwe paradox aan: de relatieve neergang van Japan als economische grootmacht en de opkomst van Japan op het politieke en militaire toneel, zowel in de regio als mondiaal. Terwijl de Verenigde Staten en Europa een actievare rol van Japan voor de internationale veiligheid toejuichen, bezien Aziatische buurlanden de 'normalisering' van Japan met enig wantrouwen. Dit roept onmiddellijk de vraag op: wat is een 'normaal' Japan? Deze kwestie, die draait om autonomie, militaire macht, welvaart en prestige, houdt de gemeederen in Tokio al jaren bezig.

Meerdere invalshoeken

De huidige discussie in Europa en de Verenigde Staten (VS) over de opkomst van China, en de dreiging dan wel kans die dat land biedt, doet denken aan het schrijven over Japan in de jaren '80. Het Japan dat nu veelal als tanende macht gezien wordt, leek toen in economisch opzicht de hegemonie van de VS omver te werpen, zo niet over te nemen. Uit de reacties sprak bewondering maar ook kritiek op vermeend mercantilistisch en *free rider*-gedrag. Verwachtingen van Japan als nieuwe wereldmacht, verdampten met de langdurige periode van economische neergang in de jaren '90. Pas in het nieuwe millennium is het land weer een grotere rol gaan spelen, nu op het politieke wereldtoneel. Verschillende, vooraanstaande academici schrijven weer over de opkomst van Japan. Zo omschreef Aurelia Mulgan George in 2005 Japan als 'grote macht in de wacht', publiceerde Kenneth Pyle in 2007 een bestseller



Japan

onder de spraakmakende titel 'Opkomend Japan', en schreef de Chinese Chu Shulong over de opkomst van zowel Japan als China.¹ Deze 'opkomst' van Japan wordt echter veelal overschaduwd door de spectaculaire ontwikkeling van China.

Of de herpositionering van Japan in de wereld geïnterpreteerd wordt als 'neergang' of als 'opkomst' hangt af van de gekozen invalshoek: de economische dan wel de politieke en militaire. Dit artikel poogt inzicht te verschaffen in het hoe en waarom van deze trends. Aandacht gaat uit naar de manier waarop het verleden en zijn instituties inwerken op het heden, wat de recente assertiviteit van Japan drijft, en hoe de Japanse overheid en bevolking op nieuwe uitdagingen inspelen.

Oorlogsverleden

Het oorlogsverleden van Japan heeft meer dan zestig jaar na dato nog altijd enorme invloed op de relatie van het land met buurlanden en op zijn rol op het wereldtoneel. Institutioneel is de defensieve opstelling van Japan verankerd in de pacifistische grondwet van 1947 – die het recht op het hebben van een leger en op collectieve zelfverdediging verwerpt – en de bilaterale veiligheidsalliantie met de VS van 1951 – waarmee de voormalige bezetter de veiligheid van Japan garandeerde. De Japanse regering en bevolking kregen hiermee de

mogelijkheid om alle energie te steken in de economische wederopbouw. De onofficiële limiet voor defensie-uitgaven werd één procent van het bruto nationaal product.

Daarnaast ontwikkelde men een brede visie op veiligheid, *comprehensive security* genoemd, die de traditionele focus op militaire veiligheid verbreedt en de nadruk legt op veiligheidsdimensies zoals economie, politiek, energie, voedsel, en sociale stabiliteit. Overigens is de grondwet ruim geïnterpreteerd, blijkens de omvang van de defensie-uitgaven en de oprichting van de zogenoemde 'Zelfverdedigingsmacht' in 1954. Ondanks de limiet behoren de defensie-uitgaven van Japan tot de top in de wereld: het budget voor 2008 bedraagt US\$ 62,7 miljard.² De Zelfverdedigingsmacht omvat op dit moment bijna 250.000 man en opereert naast de 50.000 in Japan gestationeerde, Amerikaanse militairen.

Toenemende spanningen

In de jaren '90 veranderde de manier waarop Japanse politici en het publiek de regio en de positie van Japan in de wereld bezien. De aanleidingen hiervoor waren uiteenlopend. Ten eerste traden met het einde van de Koude Oorlog oude spanningen in Oost-Azië weer naar voren en kwam nationale veiligheid hoger op de agenda te staan. Dit werd versterkt door raketlanceringen van Noord-Korea in 1993 en 1998, de nucleaire testen van China in 1995, en de crisis in de Straat van Taiwan in 1996. De groeiende dreigingen in de regio resulteerden in grotere defensie-uitgaven voor

¹ Aurelia George Mulgan, 'Why Japan Still Matters,' *Asia-Pacific Review*, 12 (2): 104-121, 2005. Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: the resurgence of Japanese power and purpose*, New York: Public Affairs, 2007. Chu Shulong, *The Security Challenges in Northeast Asia: A Chinese View*, Strategic Studies Institute, November 2007.

² In 2006 was Japan goed voor een vierde positie op een ranglijst van de wereld: de Verenigde Staten gaf ongeveer 46 procent van het wereldtotaal uit, gevolgd door het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Japan en China met ieder ongeveer 4-5 procent. Bron: *Stockholm International Peace Institute (SIPRI) Yearbook 2007*.



Japanners in China

het geavanceerde 'theatre missile defense' programma, ontwikkeld in samenwerking met de VS.

Een tweede aanleiding voor veranderingen in het veiligheidsbeleid was kritiek op de Japanse, zogenoemde '*checkbook diplomacy*'³, waarbij het land geld leverde aan internationale vredesoperaties in plaats van (ook) mankracht. Zo was van grote invloed de deceptie dat na de Golf Oorlog het land niet genoemd werd in een formele dankbetuiging van de regering van Koeweit, ook al leverde Japan een financiële bijdrage van 13 miljard Amerikaanse dollars. Ook de binnenlandse economische terugval – het 'verloren decennium' van 1991-2001 – noopte Japan tot verandering in zijn beleid, omdat economische middelen minder voor handen waren.

Identiteit en prestige

De veranderende rol van Japan in de wereld, stimuleert heftige binnenlandse discussie over de identiteit van het land. Dit debat draait voornamelijk om twee vragen: de invulling van de relatie met de VS en de (on)wenselijkheid van bewapening en inzet van militaire macht. In deze discussie kunnen grofweg vier groepen onderscheiden worden, te weten: **pacifisten**, **'neoautonomisten'**, **'normaal nationalist'** en **'middenmacht internationalisten'**.⁴ De **pacifisten** pleiten voor distantiëring van Washington en keuren inzet van militaire macht af. Deze groep vierde hoogtij in de naoorlogse periode, maar is gemarginaliseerd sinds het einde van de Koude Oorlog.

Ook de **neoautonomisten** willen dat Japan zich distantieert van zijn alliantiepartner,

Overgave van Japan aan China september 1945

maar streven daarnaast naar autonomie door militaire macht. Deze groep groeit gestaag maar neemt in het veiligheidsdebat nog geen erkende plaats in.

Het merendeel van de invloedrijke, Japanse politici van dit moment – waaronder Minister-president Taro Aso, voormalig Minister-president Shinzo Abe en zelfs oppositieleider Ichiro Ozawa – zijn te classificeren als **normaal nationalist**. Deze groep is voor het behoud van de nauwe band met de VS en voor herziening van de grondwet. De meningen lopen uiteen of de gewenste herinterpretatie van de grondwet Japan al dan niet beperkt moet worden tot inzet van troepen onder de vlag van de Verenigde Naties (VN), zoals de oppositie bepleit.

De **middenmacht internationalisten**, ten slotte, zijn ook voorstanders van de nauwe band met Washington, maar willen geen verdere militaire macht opbouwen. Sommige bepleiten een mercantiel realisme, anderen willen een betere balans tussen de relatie met de VS en die met buurlanden, en weer anderen benadrukken het belang van regionale instituties.

Het moge duidelijk zijn dat – ook binnen Japan – nog geen eenduidig antwoord is gevonden op de vraag wat een 'normaal' Japan precies inhoudt. Onmiskenbaar is echter de trend dat steeds meer politici een proactieve en assertieve rol van Japan in internationale politiek en veiligheid propageren, en dat de Japanse bevolking hier in toenemende mate haar goedkeuring aan verleent.

Overigens zijn er naast de discussie over identiteit en prestige nog twee belangrijke onderwerpen die de binnenlandse agenda

bepalen: demografische neergang en het belang van innovatie.⁵ Zo zal Japan een antwoord moeten vinden op de dalende geboortecijfers, de toenemende levensverwachting en de groei in het aantal personen boven de 65 jaar. Deze trends zullen de productiecapaciteit – de motor van de Japanse economie – aantasten. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de overheid fors investeert in technologie en innovatie om de productie van hoge kwaliteit en de export op gang te houden.

Politiek en militair

Hoewel de discussie voortduurt, is een politiek en militair assertievere opstelling van Japan reeds evident. Japan gebruikt de alliantie met de VS, alsook het lidmaatschap van de VN, om zijn militaire capaciteiten en activiteiten te legitimeren en te verbreden. Niet alleen de actieve rol in internationale samenwerking – binnen de VN en daarbuiten –, maar ook het streven naar bilaterale allianties, een toenemende ideologisering van de diplomatie, en de actieve opstelling in specifieke, internationale kwesties tonen het streven van de overheid naar een meer zichtbare rol van Japan in Azië en in de wereld.

Op multilateraal terrein poogt de regering een actievere rol te spelen in de Verenigde Naties. Hoewel de diplomatieke strijd om een permanente zetel – die in 2004 tot een hoogtepunt kwam – niet het gewenste resultaat opleverde, werd Japan in oktober 2008 verkozen tot niet-permanent lid van de VN-Veiligheidsraad. Dit was opmerkelijk aangezien Japan tot december 2006 ook deze tweejarige functie vervulde. Het land zal naar verwachting zijn stem vooral laten horen zowel bij humanitaire hulp en ontwikkelingshulp als bij vredesopbouw en wapenbeheersing. Daarnaast geeft de zetel Japan de mogelijkheid Noord-Korea op de agenda te houden en meer inspraak

³ De regering van Koeweit publiceerde een paginagrote advertentie in de Washington Post, waarin het dank betuigde aan landen die een bijdrage hadden geleverd aan de bevrijding van het land.

⁴ Deze typering komt uit: Richard J. Samuels, *Securing Japan: The Current Discourse*, Journal of Japanese Studies, 33:1 (125-152), 2007.

⁵ Zie ook Takashi Inoguchi, 'Japan: What Power? What Strategies?', *politique étrangère* (special issue: World Policy Conference), Paris: IFRI, 2008.





US Navy Hornet boven de berg Fuji

te hebben in conflicten in Afrika en in het Midden-Oosten, regio's die van groot belang zijn voor de energievoorziening en de maritieme veiligheid.

Deze politieke rol is een belangrijke aanvulling op de zeer substantiële, financiële bijdrage aan de VN. Japan betaalt bijna 17 procent van het budget van de organisatie; iets minder dan de VS maar nog altijd meer dan de vier andere permanente leden van de Veiligheidsraad samen.

Ook op militair gebied wordt Japan langzaam maar zeker actiever. Toenmalig Minister-president Junichiro Koizumi besloot direct na de aanslagen van 9/11 tot deelname aan de oorlog tegen het terrorisme. Al in oktober 2001 werd wetgeving aangenomen om dit mogelijk te maken. De Japanse overheid stuurde een maand later schepen naar de Indische Oceaan, die sindsdien Amerikaanse en andere schepen voorzien van brandstof.⁶ Van 2004-2006 was een eenheid van grofweg 550 manschappen van de Japanse 'landmacht' voor wederopbouw in Samawah, Irak en werd in december 2008 begonnen met de terugtrekking van de ongeveer 200 man tellende eenheid van de 'luchtmacht'. Over eventuele uitzendingen naar Afghanistan en de wateren nabij Somalië wordt nog gediscussieerd.

Japan neemt ook steeds vaker deel aan VN vredesmissies. In november 2008 besloot de regering twee leden van de 'landmacht' naar de VN missie in Soedan te sturen. Het is de eerste keer sinds 1993-95 (Mozambique) dat Japan deelneemt aan een vredesmissie in Afrika. Dit illustreert overigens dat de snelheid van veranderingen niet overschat moet worden. Zo stond Japan per september 2008 met een totaal van slechts 36 personen op nummer 82 van de lijst van landen die mankracht leveren aan VN vredesmissies.⁷ Toch wordt de roep om uitbreiding sterker, met als belangrijkste argument dat het de invloed van Japan in de internationale gemeenschap zou vergroten.

Bilateraal

Japan poogt zijn politiek-militaire posituur niet alleen in multilateraal verband te vergroten. Het werkt ook aan bilaterale allianties. Hoewel er bezorgdheid bestaat dat Washington zich meer op China zal richten, blijft de 'Japan -VS alliantie' onveranderd de eerste pijler van Japans buitenlandse beleid. Naar verwachting zal de alliantie zich steeds meer op (democratische) waarden gaan richten in plaats van puur op veiligheidsdreigingen.⁸ Tegelijkertijd verbreedt Japan zijn horizon. Medio 2007 werd het voorstel van Abe voor een zogenoemd 'Quadrilateral' – een strategische samenwerking tussen Japan, Australië, India en de VS – van de hand gewezen. Toch is de bilaterale relatie met deze landen in de laatste jaren versterkt. Australië en Japan tekenden in maart 2007 een Joint Declaration on Security Cooperation. Enkele maanden daarvoor, in december 2006, waren India en Japan al samenwerking overeengekomen. Deze was in formulering en toezeggingen minder vergaand dan de overeenkomst met Australië, maar werd recentelijk verder vorm gegeven door veiligheidssamenwerking op het gebied van ruimtevaarttechniek en crisisbeheersing.

Ideologisering buitenlands beleid

De groeiende assertiviteit en uitgesprokenheid van de Japanse overheid is ook kenbaar in de roep van Taro Aso voor diplomatie gebaseerd op waarden en een 'boog van vrede en welvaart'.⁹ De ideologisering van het buitenlands beleid en de wil om een grotere rol te spelen voor ontwikkelende landen zijn uitingen van de herpositionering van Japan in de regio en in de wereld. De Japanse overheid poogt de eigen sterke punten te benadrukken en af te zetten tegen ondemocratische landen, voornamelijk China en Rusland. De voorstellen van Aso zijn echter controversieel en voorlopig begraven met de val van het kabinet Abe eind 2007. De regeringspartij wil geen risico nemen nu het op groot elec-

toraal verlies afstevent. Bovendien is deze visie in de financiële en economische crisis verworden tot posterioriteit.

De Japanse overheid stelt zich proactief op in multilateraal overleg op het gebied van klimaatverandering, nucleaire non-proliferatie, alsook in onderhandelingen met Noord-Korea. Tijdens de G8 in Hokkaido in juli 2008 zette het als voorzitter groots in op klimaatonderhandelingen.¹⁰ Een actieve rol op dit gebied is een mes dat aan twee kanten snijdt: Japan kan zich internationaal profileren en tevens zijn ongeëvenaarde kennis en innovatiegerichtheid op het terrein van milieu(technologie) overdragen aan de internationale gemeenschap. Ook op het gebied van nucleaire non-proliferatie is Japan actief. In 2008 lanceerden de overheden van Japan en Australië een commissie die aanbevelingen moet doen voor de herziening van het Nucleaire Non-proliferatie Verdrag (NPT) in 2010. In de multilaterale onderhandelingen over het wapenprogramma van Noord-Korea, nam Japan lange tijd de strategische houding van *spoiler* in.¹¹ Zo werd de Noord-Koreaanse dreiging aangegrepen voor brede strategische belangen, namelijk de vergroting van de militaire defensiecapaciteit.

Conclusie

De herpositionering van Japan in Azië en de wereld wordt beïnvloed en gevoed door de competitie om politieke en economische invloed die in de regio gaande is. De groeiende macht van China is de belangrijkste drijfveer van Japan om zich actiever op te stellen. Hoewel Japan relatief aan

6 De missie werd slechts kort onderbroken in januari 2008 na tegenstand van de oppositie, die de uitzending beschouwd als onlegitieme steun aan de Operatie Enduring Freedom van de Verenigde Staten. In december 2008 werd de Japanse uitzending met een jaar verlengd tot januari 2010.

7 De missie werd slechts kort onderbroken in januari 2008 na tegenstand van de oppositie, die de uitzending beschouwd als onlegitieme steun aan de Operatie Enduring Freedom van de Verenigde Staten. In december 2008 werd de Japanse uitzending met een jaar verlengd tot januari 2010.

8 Brad Glosserman and Scott Snyder, *Confidence and Confusion: National Identity and Security Alliances in Northeast Asia*, Pacific Forum CSIS: Issues & Insights, Vol. 8, No. 16, 2008.

9 'Arc of Freedom and Prosperity: Japan's Expanding Diplomatic Horizons', toespraak door toenmalig Minister van Buitenlandse Zaken Taro Aso ter gelegenheid van een seminar op het Japan Institute of International Affairs, 30 November 2006.

10 Er werd een begin gemaakt met een nieuw internationaal raamwerk als vervolg op het klimaatakkoord van Kyoto en de basis werd gelegd voor de VN Raamwerk Conventie over Klimaatveranderingen. Ook presenteerde Japan zich als leider van *Asia-Pacific Partnership* voor Schone Ontwikkeling en Klimaat – dat overheden en industrie samenbrengt om schone technologie te promoten – en initieerde Japan het 'Cool Earth Partnership' en Clean Technology Fund.

11 Maaike Okano-Heijmans, 'Japan and the Multilateral Talks: Peripheral Player, Powerful Spoiler', Koen De Ceuster and Jan Melissen (eds.), *Ending the North Korean Nuclear Crisis: Six Parties, Six Perspectives*, Clingendael Diplomacy Paper No. 18, October 2008 (The Hague: Clingendael Institute), pp. 71-82.

economische kracht verliest, blijft het land onmiskenbaar een economische grootmacht en wereldleider op het gebied van technologie en innovatie. Er kan dan ook niet eenzijdig gesproken worden van een 'neergang van Japan'.

Tevens ontwikkelt de Japanse overheid op politiek en strategisch gebied nieuwe assertiviteit. Het vervult een belangrijke rol voor Europa en de VS als baken van democratie, vrede en stabiliteit in Azië. Ook vergroot de opkomst van China het strategisch belang van Japan voor Europa en de VS, alsook voor Australië en Zuidoost Aziatische landen. Gezien zijn politieke, economische en militaire gewicht is Japan het enige land in de regio dat tegenwicht kan bieden aan China. De gespannen relatie tussen Japan

en China – zonder twijfel de belangrijkste bilaterale relatie in de regio – vergroot het belang van Japan slechts. Toenemende spanning tussen deze twee grootmachten is onwenselijk voor alle landen die belangen hebben in Azië. De opkomst van Azië als geheel en de verschuiving van het centrum van de macht naar deze regio ten slotte, maakt ook Japan belangrijker. Het zou dus zeer onverstandig zijn om Japan weg te zetten als neergaande macht. Sterker nog, de overeenkomsten met *soft power* Europa zijn legio en er is veel ruimte voor deze twee partijen om elkaar aan te vullen in de wereldpolitiek en een alternatief te bieden aan de tanende alleenheerschappij van de VS. Juist omdat China het meest recente en omvangrijkste groei

mirakel van Oost-Azië is, moeten kansen voor samenwerking met Japan op politiek, strategisch, economisch en militair gebied gegrepen worden.◀

Maaïke Okano-Heijmans is werkzaam als Research Fellow for Asia Studies bij het Clingendael Diplomatic Studies Programme (CDSP) van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen 'Clingendael' te Den Haag. Tevens is zij Visiting Fellow aan het 'Asia-Pacific College of Diplomacy' van de Australian National University in Canberra.

Dit artikel is een bewerking van de inleiding gehouden door de auteur op de themadag 'Het Veranderende Militaire en Strategische Landschap in Azië', gehouden op 27 november op de Universiteit van Leiden.

Standard Missile-3 lancering vanaf Japanse Aegis kruiser

