

# Japans nya säkerhetspolitiska hållning

*Oscar Almén och Christopher Weidacher Hsiung*

**Japan genomgår de mest omfattande förändringarna vad gäller landets säkerhetspolitiska hållning sedan slutet på andra världskriget. Delvis är detta ett resultat av Rysslands angreppskrig mot Ukraina, men redan tidigare har många röster höjts för att hotet från Nordkorea och framför allt Kinas militära modernisering och territoriella anspråk i Östkinesiska havet tvingar Japan att stärka sin försvarsförmåga. Samtidigt finns utmaningar i form av begränsade finansiella resurser och ett ekonomiskt beroendeskop till Kina, vilket försvårar en alltför hård linje mot Kina.**

**S**YFTET MED DENNA text är att beskriva Japans syn på det nuvarande säkerhetspolitiska läget i Östasien och vad den annonserade försvarssatsningen innebär. Den baseras främst på ett antal intervjuer och möten med säkerhetspolitiska experter i Japan som genomfördes slutet av februari 2023. Dessa forskare är Tsuneo Watanabe vid Sasakawa Peace Foundation, Kim Jimbo vid Keio University, Yoji Koda, f.d. vice amiral, Paul Midford vid Meiji Gakuin University, Iida Masafumi vid National Institute of Defense Studies, Hideya Kurata vid Japan National Defense Academy och George Brown vid Temple University.

### Japans säkerhetspolitiska krafttag

I november 2022 annonserade premiärminister Fumio Kishida ambitionen att höja Japans försvarsanslag till två procent av BNP till 2027. Ökningen innebär ett radikalt brott mot decennier av försvarsanslag på omkring 1 procent, en relativt låg andel som har varit en viktig markör för Japans pacifistiska tradition efter andra världskrigets slut. I december 2022 lanserade regeringen även en ny nationell säkerhetsstrategi, en ny försvarsstrategi och ett program för försvarsuppbyggnad där det bland annat framgår att landet ämnar skaffa så kallade "counter strike capabilities", vilket innefattar olika typer av långräckviddiga robotar för att bättre kunna svara på motståndare som redan har och fortsätter utveckla sådana förmågor. Satsningen på just dessa nya förmågor indikerar enligt samtliga experter en markant förändring av Japans försvarsstrategi. Japans nuvarande robotstyrka har en begränsad räckvidd på 200 km och är därmed primärt defensivt avsedda. Med den nya planerade förmågan kan Japan istället nå ett avstånd på uppemot

1,600 km vilket enligt bedömare antar en mera offensiv karaktär då robotarna bland annat skulle kunna nå det kinesiska fastlandet. På sikt ska Japan uppgradera befintliga inhemska robotsystem men fram till dess anskaffa amerikanska Tomahawk kryssningsrobotar för att fylla gapet.

Analytikerna i Japan är överens om att kriget i Ukraina fått stor inverkan på landets säkerhetspolitiska bedömning. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022 skapade starka reaktioner i Japan som i mångt och mycket påminner om reaktionerna i Europa. På samma sätt som i väst ses Rysslands agerande som ett hot mot den liberala världsförordningen som Japan ser som en garant för fred och säkerhet. Framförallt har den japanska folkopinionen ändrat sin syn på Japans försvar och opinionsundersökningar visar på ett brett stöd för förstärkta försvarsanslag. Säkerhetsanalytiker och en del politiker, inte minst tidigare premiärminister Shinzo Abe, har enligt Paul Midford, länge velat reformera Japans traditionella pacifistiska syn på försvaret till att bli mer säkerhetspolitiskt proaktivt. Den förändrade folkopinionen som följde på Rysslands invasion möjliggjorde detta skifte.

### Kina det primära hotet

Samtidigt framhövdades i samtliga samtal att Kina är den viktigaste underliggande anledning till Japans förändrade försvarspolitik. Japan har länge varit medvetet om den säkerhetspolitiska utmaningen från Kina. Kinas militära modernisering och alltmer aggressiva utrikespolitik är bekymmersamt för Japan. Särskilt problematiskt är den territoriella konflikten om de öar i Östkinesiska havet som både Kina och Japan gör anspråk på; på japanska

kallade Senkakuöarna och på kinesiska Diaoyuöarna. Mer övergripande är Japan bekymrat över Kinas ökade regionala makt och globala inflytande vilket utmanar Japans regionala ställning men även ses som ett hot mot den liberala världsordningen.

Det är uppenbart för Japan att Kina i dagsläget är militärt mycket starkare än Japan. Kinas försvarsutgifter år 2022 var fem gånger högre än Japans. Många av experterna menade att Japan kan göra lite för att ändra den övergripande bilaterala militära balansen mellan länderna och därför inte kan eller bör tävla med Kina på alla områden. En bättre väg för Japan är istället, som Kim Jimbo framhåller, att fokusera på ”asymmetriska förnekelsestrategier” (asymmetric denial strategies), det vill säga satsa på vissa specifika områden där Japan kan skaffa sig komparativa fördelar, vilket kan försvåra för Kina att förverkliga sina territoriella anspråk i Öst-kinesiska havet. En viktig strategi, och som framgår av den nya säkerhetsstrategin, är Japans anskaffning av ”counter-strike capabilities” som kan nå Kinas fastland eller kinesiska fartyg redan på långt avstånd för att på så sätt öka avskräckningseffekten mot Kina från ta över Senkakuöarna och möjligtvis även Taiwan. Samtidigt bör Japan stärka andra delar av sin försvarsförmåga inom så kallade ”gråzons-domäner” som till exempel cyber- och informationspåverkan där Kina på sistone har visat sig vara alltmer aktiva.

Det framgick i många samtal i Tokyo att den strategiska konkurrensen mellan Kina och USA och inte minst hur den manifesterar sig i Taiwan-frågan har fått en alltmer framträdande roll i Japans säkerhetspolitiska analys. Tsuneo Watanabe menar till exempel att Kinas hot mot just Taiwan är en viktig orsak till Japans höjda försvarsanslag. Som svar på USAs talman Nancy Pelosi besök på Taiwan i augusti 2022 genomförde Kina omfattande militära övningar runt Taiwan vilket bland annat innebar att kinesiska missiler landade i Japans territorialvatten. För Japan visade detta med all tydlighet att en kinesisk attack mot Taiwan med stor sannolikhet riskerar att få direkt påverkan på Japan. Samtidigt hävdar vissa forskare att Japan inte helt delar synen som förfäktas vissa i amerikanska kretsar om en nära förestående kinesisk militär aktion mot Taiwan. Man är dock väl medveten om det långsiktiga hotet från Kina och att en invasion av Taiwan inte kan uteslutas i framtiden.

Samtliga experter anser dock att Japan kommer att bli inblandat på ett eller annat sätt om Kina attackerar Taiwan. De menar att Japan inte skulle ha något val. Det finns dock lite olika tolkningar på hur Japan bäst hanterar sin roll i Taiwanfrågan. Vissa menar att Japan fortfarande önskar stå utanför en militär konflikt mellan

USA och Kina över Taiwan och endast kommer agera militärt ifall landet blir utsatt för anfall, till exempel om Kina attackerar amerikanska styrkor på Japans mark. En huvudtanke bland många experter är att Japans primära uppgift är bygga upp försvarsförmågor för nationellt försvar och beskydd av Japans eget territorium. Om Japan kan visa att landet besitter den nödvändiga militära förmågan att försvara till exempel Senkakuöarna innebär det även att USA kommer vara mera villigt att hjälpa Japan vid en eventuellt militär konfrontation mot Kina i Östkinesiska havet.

Likartade tongångar är framträdande även hos andra experter där det påpekas att Japans främsta bidrag till USA-Japan alliansen är att se över sitt eget försvar så att USA inte behöver göra det utan istället kan fokusera på Kina och Taiwanfrågan. En viktigt poäng vad gäller Japans roll i en eventuell militär konflikt mellan USA och Kina framförs av Yoji Koda, tidigare amiral i den japanska flottan, som menar att Japan bäst bör fungera som en ”förstärkare av amerikanska trupper”. Med det menar han att Japan ska utgöra en central logistikbas för amerikanska trupper och förstärkningar vid händelse av krig med Kina. Samtidigt beror mycket på hur den faktiska kinesiska aktionen mot Taiwan skulle kunna komma att utspela sig (till exempel omfattande bojkott eller direkt angrepp) vilket på många sätt även avgör den japanska reaktionen.

Utöver Kina så utgör även Nordkorea sedan länge ett hot mot Japan. Nordkoreas många robottester under 2022 och alltmer sofistikerade teknologiska förmåga för att utveckla en kapabel kärnvapenarsenal som kan träffa Japan har gjort hotet från Pyongyang mera framträdande. Det ska tilläggas att även Ryssland numera ses som ett mera påtagligt utmaning mot Japan. Den japansk-ryska relationen är komplex, inte minst eftersom länderna har en olöst territoriell konflikt. Samtidigt har Ryssland betraktats som en motvikt mot Kina där inte minst den tidigare premiärministern Shinzo Abe under många år försökte förbättra relationen till Ryssland (framför allt genom energi- och infrastruktur-samarbete) för att på så sätt få Ryssland att inte närma sig Kina allt för mycket. Enligt James Brown, expert på rysk-japanska relationer, så är den politiken i stort sett dödförklarad efter Ukrainakriget samtidigt som man i Japan ser bekymmersamt på den allt närmare rysk-kinesiska relationen.

### Japans säkerhet – mer än bara USA

Japans alliansavtal med USA utgör landets främsta säkerhetspolitiska garanti, vilket understryks av flertalet experter. I januari 2023 enades länderna om att

ytterligare intensifiera försvarssamarbetet genom att bland annat förstärka gemensam avskräckningsförmåga och fördjupat samarbete inom ny teknologi, cyber och rymd. Samtidigt menar Tsuneo Watanabe, expert på USA-Japan relationen, att Japan inte enbart kan förlita sig på sin allians till USA utan även måste utveckla starkare säkerhetspolitiska och militära samarbeten med andra länder i den Indo-pacifiska regionen. För att bli en trovärdig säkerhetspolitisk aktör i Asien behövs egna nätverk och relationer, inte minst för att kunna motverka Kinas allt större inflytande i den Indo-pacifiska regionen, påpekar Watanabe.

Relationer med länder som Australien och Indien har på sistone stärkts, inte minst eftersom dessa länder tillsammans med USA och Japan ingår i den regionala sammanslutningen kallad Quad. Samtidigt framhävs av många experter att Quad-samarbetet från ett japanskt perspektiv inte är att betrakta som ett säkerhetspolitiskt samarbete utan mera inriktat på ”mjuka områden” som handel, hälsa, och maritima frågor. Det finns dessutom bland många experter en skepsis mot Indiens motiv och medverkan. Enligt Kim Jimbo finns det en besvikelse mot Indien för att landet inte tagit starkare avstånd från Ryssland i samband med anfallet mot Ukraina. Bedömningen var att Quad för Indien egentligen bara är en av många multilaterala plattformar som New Delhi använder sig av för att främja sina egna intressen på den globala arenan (BRICS och Shanghai Cooperation Organisation lyftes fram som andra exempel) än ett samarbete som syftar till att begränsa Kinas makt i den Indo-pacifiska regionen. För att Quad ska få reell verkan måste länderna även samarbeta inom mera känsliga områden som delning av information och underrättelse. Frågan om Japan helt kan lita på Indien framhålls av en del experter. Utöver Quad görs försök att förbättra trilaterala relationer mellan USA, Japan och Sydkorea. Vidare har samarbetet med NATO stärks och Japan har fördjupat sitt ekonomiska stöd till Stilla-havsöarna.

### Utmaningar

Det råder alltså stark enighet om att det säkerhetspolitiska läget förvärrats för Japan under senare år och att landet behöver stärka sin försvarsförmåga. Men att genomföra de förändringar som behövs innebär att en mängd utmaningar behöver hanteras.

Den främsta utmaningen rör finansieringen av de förhöjda försvarsanslagen. Enligt annonseringen ska den japanska försvarsbudgeten uppgå till 2 procent av BNP 2027, eller totalt 43 biljoner yen (ungefär 303 miljarder

Euro) mellan 2023 och 2027. Detta motsvara ungefär 1,5 gånger så mycket som det tidigare anslaget för samma period. Problemet är att de högre anslagen inte innehåller någon konkret plan för hur allt ska finansieras och med ganska optimistiska mål menar många av experterna.

En trolig åtgärd som flertalet experter i samtalen framkastar är att regeringen kommer höja skatterna liksom att skära ner på vissa utgifter eller omfördela resurser från andra budgetposter. Just skattehöjning är dock impopulärt bland den japanska befolkningen så det kan bli ett problem för Kishida-administrationen att få igenom sina förslag, trots att japaner är positiva till ökat fokus på Japans försvar. Utöver finansiella utmaningar så måste Kishidas politiska parti, LDP, även förankra budgethöjningen hos koalitionspartiet Komeito vilka traditionellt varit motsträviga mot stora säkerhetspolitiska initiativ från de mera konservativa falangerna inom LDP, även om detta hinder anses vara mera överkomligt.

Samtliga intervjuade experter och forskare är även av uppfattningen att Japans starka ekonomiska beroende av Kina skapar en del utmaningar. Beroendet av Kina gör att Japan inte vill framstå som alltför fientligt mot Kina då det finns risk att Kina straffar Japan med ekonomiska bojkotter eller liknande, som var fallet varit tidigare när Kina införde exportförbud av sällsynta jordartsmetaller i samband med tilltagande spänningar vad gäller den territoriella dispyten i Östkinesiska havet. Kina utgör dessutom fortfarande en attraktiv marknad för många japanska företag och varav flera har en stor produktionsbas i Kina med integrerade värdekedjor och teknologiskt utbyte.

Relationen till Kina är mer spänd, men det görs samtidigt ansträngningar för att bibehålla dialog och kommunikation. Samtidigt som det numera råder ganska stor konsensus inom det japanska politiska systemet om att Kina utgör ett växande hot är de japansk-kinesiska relationerna, enligt många forskare, inte lika ansträngda som mellan USA och Kina. Det fanns tidigare relativt stora ”Kina-vänliga” grupper i Japan som förespråkade nära band mellan länderna, inte minst inom handel och investeringar. Sådana röster är numera i stort sett marginaliserade. Den negativa bilden av Kina delas för övrigt även av den japanska befolkningen i allmänhet. Samtidigt varnar experter för att Japan bör undvika att dras med i den ökade motsättningen mellan Kina och USA. Ett krig i Taiwansundet skulle till exempel få ödesdigra konsekvenser för Japans säkerhet och ekonomiska välbefinnande.

### Avslutande reflektioner

Det säkerhetspolitiska klimatet i Japans närområde har försämrats avsevärt de senaste åren. Japan är flankerat av tre kärnvapenmakter, Kina, Ryssland och Nordkorea, vilka alla i olika utsträckningar ökar sina militära aktiviteter i Japans närområde. Rysslands militära angrepp mot Ukraina har inneburit ett radikalt brott mot den existerande internationella ordningen och Japan oroar sig att något liknande kan hända i den Indo-pacifiska regionen. Japan har därför även varit ett av de länder i Asien som mest aktivt uttalat sig och agerat mot Rysslands invasion av Ukraina. Säkerhetspolitiska kopplingar mellan den Euro-atlantiska regionen och den Indo-pacifiska blir allt tydligare.

Japans ökade försvarsanslag, anskaffning av ”counter-strike capabilities” och försök att anta en alltmer proaktiv roll som säkerhetspolitisk aktör i regionen vittnar om att Japan på många sätt om inte överger, men åtminstone kraftigt modifierar, sin långa tradition av pacifism som präglat Japans nationella identitet sedan slutet av andra världskriget. I takt med att den strategiska konkurrensen mellan Kina och USA ökar kommer Japan som en av USA:s viktigaste allierade partner onekligen spela en central roll i den säkerhetspolitiska utvecklingen i Asien och globalt regionen framöver. ■

*Oscar Almén* är docent i statskunskap och projektledare för Asienprojektet.

*Christopher Weidacher Hsiung* är fil. dr i statsvetenskap och forskare vid Asienprojektet.