

Karen Ejersbo Hansen

Den nye udvikling i japansk udenrigspolitik

Japan har i efterkrigstiden ført en overvejende passiv, pro-amerikansk udenrigspolitik. Det sidste ti-år har medført betydelige ændringer i de ydre vilkår for denne politik, og for at undersøge disses påvirkning af japansk udenrigspolitik ser artiklen på Japans forhold til de øvrige fire større magter i det internationale system. Det konkluderes at ændringerne ikke har medført en mere aktiv japansk udenrigspolitik, og nogle bureaukratiske og politiske årsager til dette beskrives.

Japans vigtigste såvel indenrigspolitiske som udenrigspolitiske mål i efterkrigstiden har været økonomisk vækst. Dette har blandt andet vist sig i prioriteringer proklameret af de politiske ledere, som for eksempel premierminister Ikeda's "indkomstfordoblingsplan" fra 1960, i de bureaukratiske magtforhold hvor de økonomiske ministerier har været de absolut strækeste, samt i den førte udenrigspolitik, hvor der har været tilstræbt en kurs, som inden for det tætte samarbejde med USA kunne give størst mulig økonomisk samkvem med flest mulige lande, således også med USSR og Kina.

Japans sikkerhedspolitik er baseret på samarbejde med USA, formaliseret i "The Japan-US Treaty of Mutual Co-operation and Security", undertegnet i 1960, og stadig i kraft. I følge denne skal USA komme til hjælp i tilfælde af angreb på Japan, mens det omvendte ikke er tilfældet. USA har flere baser og ca. 45.000 tropper i Japan.

Den japanske grundlov, som udformet af de amerikanske besættelsesstyrker i 1946, tillader ikke Japan selv at have en hær eller anvende magt ved løsning af internationale stridigheder. Men ved en række højesteretsfortolkninger er der på trods af dette oprettet de såkaldte selvforsvarsstyrker, der består af både hær, flåde og luftvåben og udgør en betydelig styrke. I 1982 var det japanske forsvarsbudget det 8. største i verden, og der har fra 1960'erne været en gennemsnitlig vækst i forsvarsbudgettet på over 7 pct. pr. år.¹

Selvforsvarsstyrkernes opgave er at forsvare Japan mod et umiddelbart angreb, indtil USA kan komme til hjælp. De er ikke beregnet til opgaver uden for japansk territorium, ligesom de ikke indgår i samarbejde med de amerikanske styrker i området. Der er dog ved at ske ændringer i dette forhold. I de seneste år har der blandt andet været fælles øvelser og formaliserede konsultationer mellem de to styrker. Desuden ønsker USA, at Japan skal overtage anti-ubåds operationerne i stræderne og søruterne i en afstand af 1000 miles fra Japan. Der foregår i øjeblikket forhandlinger mellem USA og Japan om dette emne.² Sådanne nye aktiviteter ville medføre øgede forsvarsudgifter, og der har siden midten af 1970'erne været et pres fra USA for at få Japan til at øge forsvarsbudgettet, og dermed styrke Japans evne til at forsvare sig selv. Samtidigt har en voksende sovjetisk flådetilstedeværelse i området været en tilskyndelse til Japan om også at udvide sin militære

Karen Ejersbo Hansen

Den nye udvikling i japansk udenrigspolitik

Japan har i efterkrigstiden ført en overvejende passiv, pro-amerikansk udenrigspolitik. Det sidste ti-år har medført betydelige ændringer i de ydre vilkår for denne politik, og for at undersøge disses påvirkning af japansk udenrigspolitik ser artiklen på Japans forhold til de øvrige fire større magter i det internationale system. Det konkluderes at ændringerne ikke har medført en mere aktiv japansk udenrigspolitik, og nogle bureaukratiske og politiske årsager til dette beskrives.

Japans vigtigste såvel indenrigspolitiske som udenrigspolitiske mål i efterkrigstiden har været økonomisk vækst. Dette har blandt andet vist sig i prioriteringer proklameret af de politiske ledere, som for eksempel premierminister Ikeda's "indkomstfordoblingsplan" fra 1960, i de bureaukratiske magtforhold hvor de økonomiske ministerier har været de absolut strækeste, samt i den førte udenrigspolitik, hvor der har været tilstræbt en kurs, som inden for det tætte samarbejde med USA kunne give størst mulig økonomisk samkvem med flest mulige lande, således også med USSR og Kina.

Japans sikkerhedspolitik er baseret på samarbejde med USA, formaliseret i "The Japan-US Treaty of Mutual Co-operation and Security", undertegnet i 1960, og stadig i kraft. I følge denne skal USA komme til hjælp i tilfælde af angreb på Japan, mens det omvendte ikke er tilfældet. USA har flere baser og ca. 45.000 tropper i Japan.

Den japanske grundlov, som udformet af de amerikanske besættelsesstyrker i 1946, tillader ikke Japan selv at have en hær eller anvende magt ved løsning af internationale stridigheder. Men ved en række højesteretsfortolkninger er der på trods af dette oprettet de såkaldte selvforsvarsstyrker, der består af både hær, flåde og luftvåben og udgør en betydelig styrke. I 1982 var det japanske forsvarsbudget det 8. største i verden, og der har fra 1960'erne været en gennemsnitlig vækst i forsvarsbudgettet på over 7 pct. pr. år.¹

Selvforsvarsstyrkernes opgave er at forsvare Japan mod et umiddelbart angreb, indtil USA kan komme til hjælp. De er ikke beregnet til opgaver uden for japansk territorium, ligesom de ikke indgår i samarbejde med de amerikanske styrker i området. Der er dog ved at ske ændringer i dette forhold. I de seneste år har der blandt andet været fælles øvelser og formaliserede konsultationer mellem de to styrker. Desuden ønsker USA, at Japan skal overtage anti-ubåds operationerne i stræderne og søruterne i en afstand af 1000 miles fra Japan. Der foregår i øjeblikket forhandlinger mellem USA og Japan om dette emne.² Sådanne nye aktiviteter ville medføre øgede forsvarsudgifter, og der har siden midten af 1970'erne været et pres fra USA for at få Japan til at øge forsvarsbudgettet, og dermed styrke Japans evne til at forsvare sig selv. Samtidigt har en voksende sovjetisk flådetilstedeværelse i området været en tilskyndelse til Japan om også at udvide sin militære

styrke.

Der er dog meget store forhindringer for en sådan udvidelse af forsvarsbudgettet. Den offentlige opinion i Japan er almindeligvis imod enhver form for udbygning af militæret og "...in the absence of a clearly defined constitutional basis for national security, public opinion has been, and will remain a major determinant of Japanese security policy".³

Der er i Japan en generel modvilje mod militæret. Dette har flere årsager. For det første er der en stærk antipati mod krig og militarisme. For det andet er der generelt ingen interesse for et begreb som militær magtbalance, og for det tredje opfattes USSR af de fleste ikke som en direkte trussel mod landets sikkerhed, tværtimod er der ængstelse for at en militær opbygning kan kølnе forholdet til Sovjet, og dermed betyde tab for Japan med hensyn til handel og investeringer i Sibirien m.v. Der er dog i Japan kommet en accept af at have et militær på det nuværende niveau og af alliancen med USA. Ligeledes blev det med oprettelse af specielle forsvarskomiteer i det japanske parlaments to kamre i 1980 muligt for de politiske partier åbent at diskutere militærspørgsmål. Indtil da var emnet udelukkende blevet behandlet i de respektive budgetkomiteer under debatter om forsvarsbudgettets størrelse.

Japans ønske om af hensyn til den økonomiske vækst, at have økonomisk samkvem med så mange lande som muligt, at drage fordel af det økonomiske verdenssystem, der først og fremmest opretholdes af USA, samt den amerikanske garanti for Japans militære sikkerhed har medført en overvejende passiv, pro-amerikansk udenrigspolitik. Japan havde ingen ønsker om selv at føre en udfarende udenrigspolitik.

Der er dog i de senere år sket ændringer i de ydre vilkår for Japans udenrigspolitik. I det følgende vil udviklingen i Japans forhold til USA, USSR, Kina og de ti EF-lande derfor blive beskrevet nærmere. Desuden vil nogle interne japanske bureaukratiske og politiske årsager til den førte udenrigspolitik blive fremdraget for sammen med de eksterne faktorer at blive benyttet i en karakteristik af aktuelle udviklingstendenser i japansk udenrigspolitik.

Forholdet til USA

Relationerne til USA har i hele efterkrigstiden været det vigtigste forhold i japansk udenrigspolitik, og Japan har fulgt USA i alle væsentlige spørgsmål. I begyndelsen af 1970'erne skete dog nogle ændringer i forholdet mellem de to lande. For det første var der de såkaldte "Nixon-chok": Den amerikanske præsidents uventede rejse til Peking, ophævelsen af dollarens bundethed til guld og USAs unilaterale stop for soyabønneeksport til Japan, alt sammen foranstaltninger, der blev foretaget uden forudgående konsultationer med den japanske regering. Disse chok sammen med en generel opfattelse af svækkelse i USAs position som verdensmagt medførte tvivl om USAs vilje og evne til at varetage Japans internationale interesser. I de senere år har der desuden været stadige spændinger mellem de to parter både på det handelspolitiske og på det sikkerhedspolitiske område.

Handelspolitik

USA har et betydeligt underskud på handelsbalancen over for Japan. Blandt andet under påvirkning af den almindelige verdensøkonomiske krise har dette medført stadig stigende amerikanske krav om yderligere åbning af det japanske marked, samt beskyldninger om at: "by coordinating industry's trade efforts and supporting development, the Japanese have seized the advantage over other countries' industries",⁴ og dermed tiltaget sig uretfærdige eksportandele.

Det japanske svar på disse krav har været generelt velvilligt, og der er med jævne mellemrum blevet taget initiativ til toldnedsættelser, fjernelse af kvantitative restriktioner og forsøg på mindskelse af ikke-tarifmæssige handelshindringer. De resterende importrestriktioner især inden for landbrug og lædervarer dækker for størstedelens vedkommende over så følsomme indenrigspolitiske forhold, at yderligere reduktioner vil have store politiske omkostninger for den japanske regering.

På eksportområdet har de japanske industrier indgået aftaler om frivillige begrænsninger inden for de mest følsomme områder som for eksempel biler og fjernsynsapparater. Men også her bliver det i stigende grad vanskeligt for eksportørerne at opfylde kravene. Sammeholdt med stadigt voldsommere amerikanske krav, især fra kongressen, er der tegn på en betydelig forværring af det handelspolitiske forhold mellem de to lande. Dette vil sandsynligvis få betydning for det militære samarbejde mellem USA og Japan, da den amerikanske vilje til at bidrage økonomisk til Japans forsvar kan forventes at mindskes ved alvorlige handelsmæssige problemer mellem de to lande.

Det militære samarbejde

Japans forsvar er baseret på et militært samarbejde med USA. Der er dog uenighed blandt japanerne om værdien af den direkte amerikanske militære tilstedeværelse, der ses som en forlængelse af den amerikanske besættelse efter anden verdenskrig, og hovedsagelig til brug for USAs egne aktiviteter i Sydøst Asien. I USA derimod ses de amerikanske baser som en direkte hjælp til Japan, og med Japans høje økonomiske stade og overskuddet på betalingsbalancen overfor USA, er de amerikanske krav om øgede japanske militærudgifter blevet stadig større.⁵

Selv om der, som ovenfor nævnt, i Japan er accept af et vist militært niveau, er der stadig langt til opfyldelsen af de krav som stilles af USA. Dette blev understreget ved premierminister Nakasones besøg i Washington i januar 1983, hvor han lovede betydelig japansk oprustning, blandt andet med det mål, at kunne forsvare søruterne i en radius af 1000 miles fra Japan. Resultatet blev imidlertid massiv kritik fra alle dele af den japanske presse og faldende opinionstal for Nakasone, hvad der senere fik ham til at mildne sine udtalelser betydeligt.⁶

Japans militærudgifter holdes normalt inden for 1 pct. af bruttonationalproduktet,⁷ en grænse der blev fastsat i 1973 af daværende premierminister Miki for at berolige den store opposition mod militær oprustning. Denne 1 pct. grænse er nu så fast etableret, at den regering, der overskrider den, må forvente betydelige

politiske reaktioner. Endelig har den japanske regering i flere år haft et betydeligt underskud på statsbudgettet, hvilket har skabt problemer på det indenlandske kreditmarked. Underskuddet betragtes som uacceptabelt, men der er ikke politiske muligheder for øgede indtægter, så med nedskæringer på andre budgetposter, anses det for meget vanskeligt at øge forsvarsbudgettet så meget, som ville være nødvendigt for at opfylde USAs krav, også selv om regeringen skulle vove at overskride 1 pct. grænsen.

Der er således tegn på betydelige fremtidige modsætninger mellem USA og Japan, både på det handelspolitiske og militære område, medmindre USA slækker på sine krav, eller Japan er villig til at bringe store ofre for at fastholde forbindelsen til USA.

Forholdet til USSR

Japans alliance med USA og tilknytning til det vestlige økonomiske system har naturligvis medført modsætninger i forholdet til Sovjetunionen. Men samtidigt har blandt andet den geografiske nærhed betydet bilaterale kontrakter på områder som handel og fiskeri.

Op til midten af 1970'erne blev forholdet mellem Japan og USSR stadig bedre. Afspændingen mellem de to supermagter muliggjorde tilnærmelsen, adgangen til det sovjetiske marked og de sibiriske råstoffer gjorde den ønskelig for Japan. For Sovjet var de økonomiske fordele ved samarbejdet ligeledes tillokkende, men desuden var der et ønske om at neutralisere den politiske indflydelse fra både USA og Kina.

Efter bruddet mellem Kina og Sovjet har begge lande set en fare i en for tæt sammenknytning mellem det økonomisk stærke Japan og modparten, og de har derfor hver for sig søgt at forbedre deres eget forhold til Japan og samtidig hindre japansk samarbejde med den anden part. Det japanske svar har været en politik baseret på equidistance, dvs. et forsøg på at holde sig på god fod med begge parter uden at blive knyttet for tæt til nogen af dem. Herved har Japan undgået direkte fjendskab med begge de to lande, og samtidig har konkurrencen mellem dem kunnet udnyttes til at opnå den maksimale økonomiske fordel ved samarbejde og handel.

Equidistance-politikken var en succes til op i 1970'erne, og den resulterede i en mildere sovjetisk kurs over for Japan på flere udenrigspolitiske områder. Men siden Mig-25 affæren i 1976,⁸ er forholdet mellem USSR og Japan blevet stadig dårligere, forværret blandt andet af den kinesisk-japanske freds- og venskabstraktat i 1978, den sovjetiske militære opbygning på øerne lige nord for Japan, interventionen i Afghanistan og sidst den sovjetiske nedskydning af et koreansk fly nær japansk territorium.

Det bilaterale forhold mellem Japan og Sovjet har været præget af fire emner: Uenighed om retten til øerne lige nord for Japan, fiskerirettigheder, handel samt økonomisk samarbejde i Sibirien. De fire øer nord for Japan, Habomai, Shikotan, Kunashiri og Etorofu, har været besat af USSR siden anden verdenskrig med den begrundelse, at Japan med sine aggressioner under krigen mistede den ret til øerne, der ellers var fastlagt i en aftale fra 1855 mellem Japan og Rusland. Dette

spørgsmål udgør nu den væsentligste hindring for en normalisering af forholdet mellem de to lande.

Japan hævder sin historiske ret til øerne, der tilsammen kun udgør 4.996 km², men har betydning især for fiskeriet, samtidig med at sovjetisk tilstedeværelse så tæt på de japanske hovedøer ikke er ønskeligt fra et sikkerhedspolitisk synspunkt. Retten til øerne er desuden et følelsesladet emne, som nyder stor opmærksomhed i den japanske befolkning, hvor der er bred enighed om, at øerne historisk er japanske.

Den sovjetiske modvilje mod at forlade øerne kan forklares ved en angst for at opmuntre til krav om ændringer af grænser andre steder, et ønske om at anvende dem som flådebaser ved en øget sovjetisk maritim tilstedeværelse i Det fjerne Østen, samt ved udnyttelsen af fiskeri og hvalfangst omkring øerne. Endelig har Sovjet anvendt øerne som pression i sine forhandlinger med Japan på andre områder, et middel der ville gå tabt ved tilbagelevering. Siden 1978 er der sket en betydelig udbygning af de militære baser på to af øerne, et tegn på at en tilbagelevering ikke er umiddelbart forestående.

Fiskeriområderne i den sovjetiske del af det nordlige Stillehav er vigtige for Japan. I 1977 kom ca. 1/6 af landets samlede fangst fra dette område, og da kystfiskeriet samtidig udgør en magtfuld politisk pressionsgruppe, er det nødvendigt for Japan at have en fiskeriaftale med Sovjet. Fiskeriet er det eneste område, hvor USSR kan skade Japan uden at skade sig selv mere.⁹ Dette har Sovjet udnyttet ved at sammenkæde oprettelsen af fiskeriaftaler med andre diplomatiske spørgsmål som undertegnelsen af en fredstraktat, ligesom truslen om modsanktioner i forbindelse med japanske sanktioner ved den sovjetiske invasion i Afghanistan blandt andet gik på yderligere restriktioner af japansk fiskeri i den sovjetiske fiskerizone. Selv om de samlede fangstkvoter bliver stadig mindre, og prisen for fiskeriet (Sovjet kræver en fiskerisamarbejdsafgift) stadig større, er fiskerirettighederne så vigtige for Japan, at USSR heri sandsynligvis har et brugbart pressionsmiddel også fremover.

Handelen og det økonomiske samarbejde med Sovjet har udviklet sig stærkt op gennem 1960'erne og 70'erne, selv om det stadig kun udgør en lille andel af Japans samlede handel. En udvidelse af handelen er tillokkende på grund af den geografiske nærhed, det potentielt store sovjetiske marked, og muligheden for råstofleverancer. Samtidig har handelen været brugt som modvægt over for Kina i equidistance-politikken. Sovjets andel af Japans samlede handel ligger dog stadig under 5 pct., og med den yderligere nedgang i forbindelse med Afghanistan-sanktionerne er det usandsynligt at det økonomiske samarbejde vil få nogen afgørende betydning i Japans udenrigspolitik, selv om de indenlandske økonomiske interesser for samhandel med Sovjet er så stærke og velorganiserede, at de nok kan få nogen indflydelse.

Et iøjnefaldende projekt har været det sovjetisk-japanske samarbejde om udviklingen af de økonomiske potentialer i Sibirien, som blandt andet har medført at Japan i dag er den største udenlandske deltager i kapitalprojekter i USSR.

Der har været problemer i realiseringen af projekterne, og da japanerne samtidigt frygter, at de udvundne ressourcer hovedsagelig vil blive anvendt i USSR, samt at samarbejdet kan gøre den japanske forretningsverden for afhængig af

USSR, er der ikke udsigt til den store udvikling i samarbejdet. For USSR er de japanske investeringer en fordel, men ingen betingelse for projekternes gennemførelse. Samarbejdet vil således sandsynligvis ikke få større indflydelse på de politiske forhold mellem Japan og Sovjet.

Sammenfattende er der i de bilaterale relationer mellem Japan og Sovjet ikke tegn på større ændringer eller forbedringer. De forværrede forhold mellem øst og vest kan derimod skærpe modsætningerne, især hvis Japan på USAs opfordring begynder en større militær opbygning.

Forholdet til Kina

Med premierminister Tanakas besøg i Peking i 1972 skete en normalisering af forholdet mellem Japan og Kina. Besøget var en konsekvens af den amerikansk-kinesiske tilnærmelse året før, og opfattedes som begyndelsen til et trilateralt samarbejde mellem USA, Kina og Japan. I forbindelse med Tanakas besøg undertegnede blandt andet en tre-årig officiel handelsaftale, og Japan så i normaliseringen af forholdet til Kina en mulighed for at få adgang til det potentielt store kinesiske marked, ligesom japansk kapital var interesseret i at deltage i den industrielle udvikling i Kina.

Efter langvarige forhandlinger undertegnede i 1978 en freds- og venskabstraktat mellem Kina og Japan. Traktaten udløste protester fra Sovjet, og den japanske equidistance-politik fik en hældning mod Kina. Medvirkende til afslutningen på traktatforhandlingerne var pres fra japanske forretningsfolk, der ønskede at forbedre forholdet til Kina i forbindelse med japansk deltagelse i den ti-årige Udviklingsplan for den Nationale Økonomi, som den kinesiske regering offentliggjorde i februar 1978.¹⁰ Ved samme lejlighed havde Japan undertegnet en langsigtet økonomisk aftale med Kina.

Samhandelen med Kina er vokset siden normaliseringen af forholdet i 1972, omend væksten ikke har levet op til de store forventninger i starten. Den ambitiøse kinesiske moderniseringsplan er blevet modificeret, flere kontrakter på levering af hele industrier fra Japan er annulleret, og der er intet, der tyder på, at Kina vil blive andet end et marginalt marked for Japan i den nærmeste fremtid.

Mens det økonomiske samarbejde er blevet udvidet, er der stadig andre problemer i forholdet mellem Kina og Japan. For det første er der, på trods af den omhyggeligt udformede ordlyd i diverse fælles erklæringer, vedvarende uenighed om Taiwan, og der eksisterer i det japanske regeringsparti en stærk Taiwan-lobby, som kan sikre at Taiwans interesser ikke overses. Desuden har Japan betydelige økonomiske interesser på Taiwan at tage hensyn til. For det andet er der uenighed om territorialafgrænsningerne på kontinentalsoklen i Det østkinesiske Hav og om rettighederne til Senkaku-øerne, og for det tredje er der den japanske angst for at forværre forholdet til Sovjet ved et for nært samarbejde med Kina.

Disse problemer er alvorlige nok til at forhindre fuldstændig tilnærmelse mellem Kina og Japan. Men der er i det nuværende samarbejde fundet en form, hvor problemerne er til at leve med, og hvor det ikke er sandsynligt, at de vil medføre en forværring af forholdet mellem de to lande.

En eventuel japansk oprustning skulle heller ikke give problemer i forholdet,

da Kina ved flere lejligheder har udtrykt sin accept af Japans militære opbygning, så længe den blot er defensiv og ikke til fare for Japans nabolande, som det udtrykkes.¹¹

Forholdet til Europa

Det har været populært at tale om et trilateralt forhold mellem USA, Japan og Europa. Sandheden er dog snarere, at der eksisterer stærke forbindelser mellem henholdsvis USA-Japan og USA-Europa, mens forbindelsen mellem Japan og Europa har været meget ringe og hovedsageligt af økonomisk art. Begge har dog været i alliance med USA og oplevet økonomisk vækst under det økonomiske verdenssystem, der er blevet opretholdt af USA efter anden verdenskrig. Generelt har de udenrigspolitiske interesser således været sammenfaldende, og kun i den gensidige handel har der været problemer. Disse har til gengæld været betydelige.

EF har siden 1968 haft et stadig voksende underskud på handelsbalancen over for Japan. Samtidigt har den japanske eksport til EF-landene især været koncentreret på få følsomme produkter. EF har generelt været utilfreds med de japanske svar på EFs krav om blandt andet en større åbning af det japanske marked, og japansk frivillig eksportbegrænsning af visse produkter, og forholdet er blevet dårligere i takt med det stigende japanske handelsbalanceoverskud.

Et af problemerne ved en løsning af handelsstridighederne har været Japans manglende opfattelse af EF som en helhed. Dette skyldes konservatisme i det japanske diplomati, og en organisatorisk opsplitning på de enkelte lande i det japanske udenrigsministerium; men også at EF-landene selv ikke optræder som en helhed over for Japan.

De enkelte EF-lande har særskilte handelsaftaler med Japan, med forskellige beskyttelsesklausuler over for japansk import. Det er ikke lykkedes for EF-kommissionen at skabe enighed blandt medlemslandene om indholdet af en ny fælles handelsaftale med Japan, så selv om handelsspørgsmål formelt burde varetages af EF-institutionerne, eksisterer der ingen handelsaftale mellem EF og Japan. Også i handelsstridighederne har medlemslandene skiftevis handlet nationalt og sammen med EF-kommissionen, alt efter hvad der formodedes at kunne give det største udbytte i den aktuelle situation. Gennem oprettelsen af institutionelle kanaler for forhandlinger mellem EF og Japan er der dog gjort forsøg på at bøde på dette forhold. I 1975 etableredes EF-delegationen i Tokyo, og i 1979 oprettedes en selvstændig japansk delegation til EF i Bruxelles. Desuden har der siden 1973 været afholdt halvårlige konsultationer på ministerielt- og ekspertniveau.¹²

Et nyt aspekt er kommet ind i forholdet mellem de europæiske lande og Japan med den japanske henvendelse i januar 1983 om mulighederne for en løs forbindelse med NATO.¹³ Det er nedrustningsforhandlingerne i Genève, der har gjort Japan interesseret i et sådan kontakt. Hvis der sker reduktion i antallet af russiske missiler i Europa, er der mulighed for at de blot flyttes østpå, og dermed øges antallet af missiler, som kan true Japan og det øvrige Østasien. Gennem kontakten med NATO ønsker Japan at få indflydelse på nedrustningsforhandlingerne. Den europæiske reaktion har været, om ikke entusiastisk, så dog generelt positiv,

og en selv nok så løs forbindelse mellem Japan og Europa på det sikkerhedspolitiske område, vil være en betydelig styrkelse af den tredje side i det trilaterale forhold USA - Europa - Japan.

Ændringer i japansk udenrigspolitik

Japans udenrigspolitiske situation har ændret sig på flere væsentlige områder. Det vigtigste er svækkelsen af forholdet til USA, hvor "Nixon-chokene", problemerne omkring handelspolitik og militæruddgifter samt opfattelsen af USAs svækkende magt i Asien, har tvunget Japan til mere selvstændige overvejelser omkring landets udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den sovjetiske militære opbygning nord for Japan samt begivenhederne omkring "oliechoket" har desuden understreget Japans sårbarhed.

På trods af dette er Japan også i sit forhold til de øvrige større magter vedblevet at føre en passiv, entydigt pro-amerikansk udenrigspolitik. Det eneste direkte brud med USA i perioden kom i forbindelse med oliekrisen, hvor Japan for at sikre olieforsyningen indtog en pro-arabisk holdning. At bruddet skete i en situation, hvor det var Japans forsyningssikkerhed, der var truet, er afgørende som forklaring.¹⁴ Desuden kan der muligvis ses en udvikling i den sikkerhedspolitiske åbning mod Europa.

Japan er dog begyndt at spille en større rolle i forholdet til Sydøstasien, især de lande der indgår i ASEAN (sammenslutningen af sydøstasiatiske lande), Philippinerne, Singapore, Malaysia, Indonesien og Thailand. Japan har siden genoplivningen af ASEAN i 1976¹⁵ ført en meget aktiv politik over for denne gruppering, både med store finansielle tilskud til de udviklingsprojekter, der er igangsat i ASEAN-regie, og med politisk støtte.

Japan har selv betydelige økonomiske og sikkerhedspolitiske interesser i området, og er dermed interesseret i at have indflydelse også ud over den, alliancen med USA kan give. ASEAN-landene er næst efter USA Japans vigtigste handelspartner og vigtigste placeringssted for udenlandske investeringer. Desuden er Japans olieforsyning afhængig af passagen gennem Malacca-strædet.

Japans ønske om at spille en større regional rolle blev understreget ved premierminister Nakasones rundrejse i ASEAN-landene i januar 1983, hvor han dels søgte støtte til en vis japansk militær opbygning, dels antydede en mulig lederrolle for Japan i regionen ved at tilbyde at tage ASEANs synspunkter med til det kommende topmøde i USA mellem de ledende industrinationer.¹⁶

Denne mere aktive japanske rolle i Asien er i overensstemmelse med USAs politik i området, men kan samtidigt give Japan en magtbase for en fremtidigt mere selvstændig udenrigspolitik.

Bureaukratiske og politiske årsager til den førte udenrigspolitik

En væsentlig del af forklaringen på at Japan, på trods af ændringer i den udenrigspolitiske situation stadig fører en overvejende passiv udenrigspolitik, skal formentlig findes i de indre politiske forhold i Japan. I formuleringen af udenrigspolitikken spiller politikerne normalt en ringe rolle. Regeringspartiet LDP (det Libe-

ralt-Demokratiske Parti), der har styret landet siden 1948,¹⁷ er splittet i stærke fraktioner med forskellig holdning og politisk grundlag. Formulering af en politik forudsætter først konsensus mellem disse fraktioner, hvad der som regel udelukker store afvigelser fra status quo.¹⁸ I parlamentet står regeringen over for en opposition, hvis synspunkter på væsentlige punkter afviger fra de, der ligger til grund for den førte udenrigspolitik. LDP anvender derfor sin kontrol med beslutningsstrukturen i parlamentet til såvidt muligt at undgå debat om udenrigspolitiske spørgsmål.¹⁹

Bureaukratiet får hermed den væsentligste rolle i udformningen af udenrigspolitikken. Bureaukratiet står traditionelt stærkt i den politiske proces i Japan, og det er informationer fra og ofte direkte medvirken af embedsmænd, der er med til at skabe konsensus om en politik i regeringspartiet.²⁰ Men i den bureaukratiske udformning af udenrigspolitikken mangler den overordnede planlægning, der kunne gøre Japan mere aktiv i internationale forhold. Dette skyldes for det første en spredning af autoriteten og magten mellem forskellige instanser, der beskæftiger sig med udenrigspolitik, og for det andet en udbredt "operationalistisk" opfattelse, ud fra hvilken planlægning i udenrigspolitik er en integreret del af de daglige handlinger og ikke kan adskilles fra disse.²¹

Spredningen af magt og autoritet ses dels, som ovenfor nævnt, i bureaukратиets dominerende rolle i udformningen af udenrigspolitikken, en opgave der i følge grundloven skulle ligge hos regeringen og parlamentet, dels i de forskellige fagministerier, hvor de øgede internationale kontakter på alle områder, har medført at disse ministerier tager sig af kontakter, der traditionelt hører under udenrigsministeriet. Forsøg på at samordne de spredte aktiviteter har mødt modstand fra alle involverede, som ikke ønskede at blive frataget indflydelse. Også i udenrigsministeriet viser spredningen sig, da ministeriet er opdelt i afdelinger, hver med ansvar for sit geografiske område, og uden nogen stærk samordnende instans.²²

Den "operationalistiske" opfattelse har yderligere forstærket virkningerne af denne spredning af magt og autoritet. I udenrigsministeriets organisatoriske retningslinjer er planlægningsfunktionen direkte lagt ud til de enkelte afdelinger, og opfattelsen legitimerer disses naturlige kamp for at undgå en beskæring i beføjelser.²³ I dette system er initiativet lagt ud til de laveste niveauer. Dette viser sig i det såkaldte ringisei, et system hvorefter planer og beslutninger udformes gennem cirkulation af et dokument kaldet ringisho. Ringisho udarbejdes af en ansat med lav grad, og cirkuleres efter fastlagte regler, påtegnes af de berørte parter, hvis de er enige i beslutningen, og når til sidst den øverste besluttende myndighed. Hvis der også er enighed her, er beslutningen vedtaget.²⁴ Den manglende centrale planlægning, og kravet om konsensus om en beslutning, både blandt politikerne og i bureaukratiet, hindrer japanske initiativer i udenrigspolitikken, og kan være en vigtig forklaring på passiviteten i japansk udenrigspolitik, især i betragtning af en ydre situation, hvor Japan i den beskyttende alliance med USA, har kunnet undgå alvorlige udfordringer.

En ændring af den bureaukratiske magt og passivitet kunne komme fra en premierminister med vilje og magt til at føre en selvstændig udenrigspolitisk kurs. Den nuværende premierminister Yasuhiro Nakasone har i modsætning til sine forgængere, søgt at markere sig udenrigspolitisk med rejser til ASEAN-landene

og USA, kontakten til NATO, samt med de ovennævnte kontroversielle udtalelser om Japans fremtidige forsvarspolitik. Den negative reaktion på disse udtalelser, samt Nakasones overraskende store tilbagegang ved parlamentsvalget i december 1983 viser dog tydeligt, at de japanske vælgers interesse i en større udenrigspolitisk rolle for Japan stadig er ringe. En eventuel ændring mod en mere aktiv japansk udenrigspolitik vil derfor sandsynligvis blive forårsaget af udefra kommende påvirkninger, muligvis gennem et eller flere af de for Japan så velkendte "chok".

- 1) Stephen J. Solarz, "A Search for Balance", *Foreign Policy*, no. 49, Winter 1982-83, p. 77.
- 2) *The Economist*, 30.4.1983, p. 66.
- 3) Yukio Satoh, "The Evolution of Japanese Security Policy", *Adelphi Paper*, nr. 178, 1982, p. 2.
- 4) Udtalelse af Clyde Prestowitz, assistant secretary of international economic policy in the US commerce department, den 15.3.1983 ved et Connecticut symposium. Citeret fra *Far Eastern Economic Review*, 31.3.1983, p. 56.
- 5) Morton H. Halperin, "US-Japanese Security Relations", i P. Clapp & M. H. Halperin (ed.), *United States-Japanese Relations the 1970's*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1974.
- 6) *Far Eastern Economic Review*, 28.4.1983, p. 23.
- 7) Japan beregner forsvarsudgifter som procent af bruttonationalproduktet på en anden måde end NATO. Hvis NATOs beregningsmåde anvendes ville forsvarsudgifterne udgøre ca. 1,5 pct. af BNP. Satoh, *op.cit.*, 1982, p. 22.
- 8) En sovjetisk pilot fløj en Mig-25 maskine til Japan og "hoppede af" til USA. Den japanske regering efterkom ikke det sovjetiske krav om udlevering af fly og pilot, hvorpå USSR iværksatte sanktioner.
- 9) Rajendra Kumar Jain, *The USSR and Japan 1945-1980*, Brighton, Sussex: Harvester Press, 1981, p. 103.
- 10) Saburo Okita, "Japan, China and the United States: Economic Relations and Prospects", *Foreign Affairs*, no. 57(5), Summer 1979, p. 1103.
- 11) *Far Eastern Economic Review*, 31.3.1983, p. 26.
- 12) Chihiro Hosoya, "Relations between the European Communities and Japan", *Journal of Common Market Studies*, no. 18(2), December 1979, p. 171.
- 13) *The Economist*, 23.4.1983.
- 14) Kenneth I. Juster, "Foreign Policy-making During the Oil Crisis", *Japan Interpreter*, no. 11(3), Winter 1977.
- 15) ASEAN stiftedes i 1967, men var indtil 1976 uden reelt indhold.
- 16) *Far Eastern Economic Review*, 12.5.1983, p. 14.
- 17) Indtil sammenlægning i 1955 dog som to partier, det Liberale Parti og det Demokratiske Parti.
- 18) Haruhiro Fukui, "Policy-making in the Japanese Foreign Ministry", i Robert A. Scalapino (ed.), *The Foreign Policy of Modern Japan*, Berkeley: University of California Press, 1977, p. 4.
- 19) Se Hans E. Baerwald, "The Diet and Foreign Policy", i Robert A. Scalapino (ed.), *op.cit.*, pp. 37-54, for en diskussion af parlamentets rolle i udformningen af Japans udenrigspolitik.
- 20) Joseph Frankel, "Domestic Politics of Japans Foreign Policy: A Case Study of the Ratification of the Non-proliferation Treaty", *British Journal of International Studies*, no. 3(3), October 1977, p. 264.
- 21) Haruhiro Fukui, "Foreign Policy-making by Improvisation: The Japanese Experience", *International Journal*, no. 32(4), Autumn 1977, p. 79.

- 22) H. Fukui, "Policy-making in the Japanese Foreign Ministry", *op.cit.*, p. 15.
- 23) H. Fukui, "Foreign Policy-making by Improvisation: The Japanese Experience", *op.cit.*, p. 801.
- 24) H. Fukui, "Policy-making in the Japanese Foreign Ministry", *op.cit.*, p. 8. Eksistensen af Ringisei betyder dog ikke, at de bureaukratiske ledere ikke har mulighed for at tage initiativer, ligesom de ansatte der udformer Ringishó vil være bevidste om organisationens mål og deres overordnedes ønsker. (Jvf. Ezra D. Vogel, "Introduction: Toward More Accurate Concepts", i Ezra D. Vogel (ed.), *Modern Japanese Organization and Decision-making*, Berkeley: University of California Press, 1975, p. XVII-XVIII.