

De macht van machtsverschuivingen

Japans dilemma in Oost-Azië

Stephanie Winkler

Hoe gaat Japan, zowel in binnenlands als buitenlands beleid, om met de geopolitieke veranderingen in Oost-Azië? En welke rol speelt de theorie achter machtsverschuivingen bij de spanningen in deze regio?

In januari 2017 publiceerde het Chinese ministerie van Buitenlandse Zaken een uitgebreid beleidsdocument over China's visie op veiligheidspolitiek in Azië-Pacific, waarin het opriep tot een "nieuw model van internationale betrekkingen", gericht op "wederzijds voordelige samenwerking" in plaats van een "Koude Oorlog mentaliteit".¹ Met een knipoog naar de VS bepleit het document de bevordering van regels die door "alle betrokken landen zijn vastgesteld, in plaats van gedictieerd door een enkel land". De timing van dit document, dat verschillende malen de Chinese inzet voor regionale vrede, stabiliteit en samenwerking onderstreepte, kon bijna niet beter.

Slechts enkele dagen voor de inauguratie van Donald Trump, wiens slogan "America First" veel onzekerheid bood voor de toekomst van de internationale liberale wereldorde, gaf de Chinese regering hiermee een duidelijk signaal af voor de beoogde machtsstructuur in Azië-Pacific. Dankzij de opvallende toespraak van de Chinese president Xi Jinping bij het World Economic Forum in Davos minder dan een week later, waarin hij krachtig de economische globalisering verdedigde, nam de speculatie verder toe dat China bereid was om het mondiale leiderschap op zich te nemen.

Zijn deze gebeurtenissen indicatoren van een veranderende wereldorde? Zien we uiteindelijk de lang verwachte start van de "Chinese eeuw"? De opkomst en ondergang van staten en hun relatieve macht is altijd een zorg geweest voor beleidsmakers.

Machtsverschuivingen worden als problematisch beschouwd voor de staten in relatieve achteruitgang, omdat het betekent dat ze niet meer kunnen "bereiken wat ze willen tegen de wensen van anderen", de meest voorkomende definitie van macht. Daarnaast wordt verondersteld dat machtsverschuivingen de kans op oorlogen en conflicten verhogen, omdat de opkomende staten de internationale orde willen veranderen naar hun eigen wereldbeelden, terwijl de staten die hun macht zien afnemen, zich inzetten voor het behoud van de status-quo. Machtsverschuivingen vormen hierdoor een grote bron van angst en onzekerheid voor beleidsmakers aan beide kanten en de internationale gemeenschap in het algemeen.²

Japan, een van de belangrijkste spelers in Azië-Pacific en een veel genoemd voorbeeld van een staat die relatief aan macht verliest, is geen uitzondering hierop. Door de opkomst van China, de toenemend dreigende houding van Noord-Korea en de onduidelijkheid over de toekomst van het Amerikaans-Japanse bondgenootschap is het niet onlogisch dat Japan zich zeer actief bezighoudt met de implicaties van machtsveranderingen. Dit artikel gaat verder in op de macht achter de theorieën van machtsverschuivingen en de rol die deze spelen in

de Japanse beleidswereld en Azië-Pacific in het algemeen. In plaats van de machtsverschuiving als een objectief feit te behandelen, is het doel van dit artikel juist om te waarschuwen tegen de *macht* van de theorie achter machtsverschuivingen zelf, zeker in een tijd waarin de Azië-Pacific-regio wordt gekenmerkt door toenemende regionale spanningen.

Machtsverschuivingen en hun implicaties

Ondanks het feit dat machtsverschuivingen centraal staan in ons begrip van de internationale politiek, is het een weinig concreet begrip. Hoe herkennen we of een machtsverschuiving plaatsvindt? Waar ligt precies het omslagpunt? En welke conclusies moeten er worden getrokken op basis van machtsverschuivingen? Het probleem met machtsverschuivingen is dat ze rusten op “macht”, een concept dat berucht is vanwege zijn ongrijpbaarheid. Sinds de geboorte van de politieke wetenschap debatteren geleerden over de aard en definitie van “macht”. Hoe meten en kwantificeren we “macht”? En hoe vergelijken we de invloed van verschillende machtsbronnen en in welke mate zijn deze uitwisselbaar? Bijvoorbeeld, in welke mate staat militaire superioriteit een land toe de agenda te bepalen in de VN?

Hoewel “macht” cruciaal is voor het verklaren van uitkomsten in de internationale politiek, biedt macht geen garantie dat een land ook daadwerkelijk zijn doelen kan behalen, zelfs niet wanneer een land de status heeft van *hegemon*. Denk bijvoorbeeld aan de Vietnamoorlog, die tegen alle verwachtingen in eindigde in de terugtrekking van de VS. Of aan Noord-Korea, dat zich ondanks zijn kleine economische omvang en internationaal isolement succesvol verzet tegen de gevestigde internationale orde.

Daarnaast is het historisch bewijs betreffende de implicaties van machtsverschuivingen zeer tegenstrijdig. Zo hebben voorstanders en tegenstanders van de theorie dat machtsverschuivingen en oorlogen gepaard gaan diverse historische casussen om uit te putten. De Anglo-Duitse rivaliteiten die uitmondde in twee wereldoorlogen en het klassieke voorbeeld van de Peloponnesische oorlog tussen Athene en Sparta worden vaak geciteerd om te waarschuwen voor de risico's van machtsverschuivingen. Anderzijds wordt de machtsverschuiving van het Verenigd Koninkrijk ten gunste van de VS vaak aangehaald als een vreedzaam voorbeeld.

Ondanks het vele onderzoek naar machtsverschuivingen zijn er weinig algemeen geldende lessen uit dergelijk onderzoek naar voren gekomen.³ We moeten bovendien in ons achterhoofd houden dat alle historische casussen ook anders hadden kunnen aflopen, en dat de toekomst niet wordt bepaald door het verleden. Anders sluiten we bij voorbaat de invloed van individuen uit of de mogelijkheid om te leren van de eerdere geschiedenis.

Uiteindelijk is het lastig, zoals bij de meeste sociale en politieke theorieën, om een definitieve waarheid te vinden en kunnen diverse empirische bevindingen gebruikt worden om bepaalde punten te ondersteunen of tegen te spreken. Of we wel of geen machtsverschuiving waarnemen, en belangrijker, welke lessen hieruit getrokken dienen te worden, is uiteindelijk zeer subjectief. Machtsverschuivingen worden hierdoor al snel een kwestie van interpretatie, gevoelig voor verkeerde observaties en conflict tussen de

betrokken partijen die allen proberen om de chaotische werkelijkheid accuraat te interpreteren.

Hoewel het binnen beleidskringen vaak duidelijk is dat een aanzienlijk deel van hun aanbevelingen en handelen rust op percepties en interpretaties, laat de noodzaak om tot een besluit te komen vaak weinig ruimte voor onzekerheid. Beleid rondom machtsverschuivingen vormt hierop zeker geen uitzondering. Vanwege de onduidelijkheid over de toekomst en intenties van andere spelers willen landen voorbereid zijn op alle mogelijkheden, waaronder ook een eventuele niet-vreedzame machtsverschuiving ten gunste van China. Hierdoor zijn landen als Japan in toenemende mate bezig met de keuze voor het eventueel nemen van meer verantwoordelijkheid voor hun eigen defensie. In het geval van Japan komt dit neer op een herziening van artikel 9 van de grondwet, welke het recht op oorlog voeren en het hebben van oorlogscapaciteit verbiedt.

Eenzijds is de discussie in Japan om meer verantwoordelijk te nemen begrijpelijk, gezien de toenemende dreiging in de regio en de onduidelijke stellingname van de VS. Het is dan ook onterecht om dergelijke discussies volledig te reduceren tot oorlogszucht van nationalistische politici. Tegelijkertijd vormen zulke interpretaties van machtsverschuivingen helaas ook een kandidaat voor zogeheten “self-fulfilling prophecies”. Het uitgangspunt dat China toeneemt aan macht en dat dit een bedreiging vormt waar Japan iets aan moet doen, wordt in Japan in toenemende mate gezien als algemeen gangbare wijsheid.

Echter, een dergelijk uitgangspunt leidt ertoe dat het pallet aan acceptabele maatregelen sterk afneemt en weinig ruimte biedt voor onderhandeling en samenwerking met China. Theorieën over wat wel of niet verwacht kan worden tijdens een machtsverschuiving worden gepresenteerd als een “harde” waarheid, en hebben daarmee veel invloed gekregen op beleidsmakers, terwijl de onzekerheid en dubbelzinnigheid van dergelijke theorieën zelden wordt erkend. Deze ontwikkelingen hebben ook hun weerslag op de opkomende landen zoals China. Het feit dat andere omringende landen voorbereidingen treffen op een eventuele niet-vreedzame machtsverschuiving beperkt eveneens de ruimte voor opkomende machten op te manoeuvreren, en kan er in dit geval toe leiden dat China zijn analyse en handelen aanpast met eventuele toekomstige conflicten in het achterhoofd.

Het Japanse dilemma

Onder de Japans politieke elite lijkt inmiddels nog maar weinig discussie en onzekerheid te bestaan over de manier waarop de machtsverschuiving zal plaatsvinden. Opvallend is de mate waarin de verwachting van toekomstige militaire conflicten als gevolg van de machtsverschuiving inmiddels een hoeksteen is geworden in de Japanse buitenlandse politiek en de veiligheidsvraagstukken. Vrijwel elke publicatie van de Japanse overheid over veiligheidsrisico's zet de mondiale machtsverschuivingen bovenaan de lijst, en niet Noord-Korea, de verspreiding van kernwapens, of terrorisme.⁴

In het laatste decennium heeft Japan zijn veiligheidsbeleid sterk uitgebreid onder het motto van “Proactieve bijdrage aan vrede” om de uitdagingen van een machtsverschuiving het hoofd te bieden.⁵ Zo heeft Japan sinds 2007 weer een ministerie van Defensie en sinds 2013 een machtigere nationale veiligheidsraad. In 2016 werd in een controversiële wet het mandaat van de zogenoemde “Zelfverdedigingstroepen” (of SDF) uitgebreid, waardoor

Japan onder andere ter verdediging van een bondgenoot in actie kan komen — niet geheel irrelevant in een tijd waarin een militair conflict tussen de VS en Noord-Korea niet kan worden uitgesloten. De SDF is op zichzelf ook een bijzonder fenomeen, aangezien de strijdkrachten in alle aspecten behalve de naam een hoogwaardig leger vormen, en daardoor een controversiële juridische status heeft met betrekking tot artikel 9 van de grondwet.

In dat opzicht heeft premier Shinzo Abe zonder meer een punt wanneer hij stelt dat het problematisch is dat een grote meerderheid van de constitutionele rechtsgeleerden van mening is dat het bestaan van de SDF in strijd is met de grondwet. Hoewel eerdere pogingen voor een revisie van de grondwet zeer vergaand waren, pleitte Abe recentelijk voor een meer beperkte herziening waarin voornamelijk het mandaat van de SDF wordt afgebakend.⁶ Inderdaad, de huidige grondwet is in praktijk al dermate opgerekt door politici dat een dergelijke herziening eerder neerkomt op een juridische inhaalslag, dan op een significante wijziging van de status quo.

Hoewel een dergelijke argumentatie begrijpelijk is en de grondwetswijziging relatief beperkt zou zijn, ligt het werkelijke gevaar voor de regionale stabiliteit in de interpretatie van Japanse intenties achter de grondwetsherziening. Nog altijd heeft Japan hoogoplopende disputen met verschillende buurstaten over de correcte historische visie omtrent onderwerpen als “troostvrouwen”, de behandeling van de Tweede Wereldoorlog in schoolboeken en de herdenking van oorlogsmisdadigers. Bovendien is Japans houding in verscheidene territoriale conflicten ook niet altijd de meest verzoenende. Gegeven deze achtergrond neemt de angst in de regio toe dat Japans veranderende visie op veiligheid een indicatie vormt voor een terugkeer naar een oorlogszuchtig verleden.

Deze zorgen worden versterkt door de uitspraken van sommige Japanse beleidsmakers. Een goed voorbeeld hiervan is het recente betoog van de nieuwe minister van Defensie, Itsunori Onodera, die openbaar pleit dat Japan moet nadenken of het de militaire capaciteit moet bezitten om de Noord-Koreaanse raketbasissen preventief te kunnen vernietigen.⁷ In het Chinese beleidsdocument van januari 2017 worden de pogingen om Japans militaire beperkingen te doorbreken dan ook beschouwd als een destabiliserende factor voor de regio en grote bron van onzekerheid. Doordat China zich naar eigen zeggen “gedwongen voelt de noodzakelijke responses te vinden op provocerende acties die inbreuk maken op China’s territoriale soevereiniteit” is het duidelijk dat de inzet steeds hoger wordt.

De Trump-factor

Op zichzelf zijn machtsverschuivingen een langdurig en traag proces. In de laatste decennia was er sprake van een voorspelbare mate van onzekerheid in Oost-Azië. Noord-Korea heeft immers niet van de ene op de andere dag besloten om agressief te handelen, China komt niet sinds gisteren op als grootmacht en de discussies in Japan over de grondwetsherziening zijn even oud als de grondwet zelf. Onlangs is deze periode van “stabiele” onzekerheid echter doorbroken door de komst van een president in het Witte Huis die ernaar lijkt te streven om zijn intenties voor Azië tot een bewegend doel te maken. Met name voor Japan, wiens veiligheid wegens de constitutionele beperkingen grotendeels afhankelijk is van de VS, vormt dit een ernstig probleem.

Gedurende zijn campagne stelde Trump openlijk de toegevoegde waarde van de alliantie ter discussie en liet hij geen kans onbenut om te benadrukken dat de Amerikaanse bondgenoten meer moeten bijdragen aan de bescherming door de VS. De toekomst van het Amerikaans-Japanse bondgenootschap is hierdoor onverwachts in een stuk ruwer vaarwater gekomen. Het was dan ook geen verrassing dat Abe ervoor zorgde dat hij de eerste buitenlandse leider was die Trump na de verkiezingen ontmoette. Sindsdien is er enige verlichting geweest, bijvoorbeeld toen James Mattis tijdens zijn eerste reis als Amerikaanse minister van Defensie in januari 2017 zijn bondgenoot geruststelde dat “we vastberaden staan, 100% schouder aan schouder met u en het Japanse volk”.⁸

Echter, door de verslechterde veiligheidssituatie met Noord-Korea leunt Trump in toenemende mate op steun van China voor het oplossen van regionale conflicten. In een tweet van april 2017 verklaarde Trump dat hij “aan de president van China heeft uitgelegd dat een handelsovereenkomst met de VS voor hen veel beter zal zijn wanneer ze het Noord-Koreaanse probleem oplossen!”. Als een van de belangrijkste verkiezingspunten van Trump, het handelstekort met China, open staat voor een compromis wanneer China de Noord-Koreaanse crisis weet op te lossen, hoe stabiel is de Amerikaans-Japanse alliantie dan eigenlijk wanneer het tot een eventuele botsing tussen Japan en China komt? En wat wordt er van Japan verwacht indien er werkelijk een gewapend conflict uitbreekt tussen de VS en Noord-Korea?

Een belangrijk gevolg van de toenemende onzekerheid is dat zij mogelijkheden biedt voor beleidsmakers die een gewelddadige machtsverschuiving van Japan naar China verwachten om steun te krijgen voor hun positie, zowel binnenlands als internationaal. De onzekerheid als gevolg van Trumps onduidelijke bedoelingen voor de regio, de onduidelijke toekomst van het Amerikaans-Japanse bondgenootschap en het oorlogszuchtige gedrag van Noord-Korea zijn voor de meeste beleidsmakers meer urgente kwesties dan het zorgvuldig begeleiden van een machtsverschuiving. Het is voor hen dan ook mooi meegenomen dat het reageren op deze uitdagingen in de vorm van een grondwetsherziening en een steeds groter mandaat voor de SDF, direct ook een manier biedt om te reageren op de opkomst van China.

Conclusie

Het is uiteindelijk moeilijk om te voorspellen wat er de komende jaren zal gebeuren met de Japanse grondwet en het veiligheidsbeleid. Hierbij speelt ook mee dat de Japanse binnenlandse politiek sterk gepolariseerd is. Een invloedrijke en activistische antinucleaire vredesbeweging vormt een krachtig tegengewicht voor meer militaristische machten in het land. Ongeacht of Japan inderdaad zijn identiteit als een vredelievend land achter zich laat of niet, elke substantiële wijziging in Japans defensiebeleid zal worden geïnterpreteerd als een verandering van de status quo, waartegen een opkomend China zich vermoedelijk fel zal verzetten.

Tot slot wordt het duidelijk dat beslissingen en beleidsmaatregelen die in Japan worden genomen om een machtsverschuiving te voorkomen, vertragen of zijn richting te sturen, op de lange termijn precies datgene kunnen veroorzaken wat Japan juist probeert te vermijden, namelijk een strijdlustig en assertiever China. Deze ontwikkelingen hebben alle kenmerken van een traditioneel veiligheidsdilemma, waarbij het wederzijds nastreven van meer veiligheid juist tot meer onzekerheid leidt. Dit onderstreept het gevaar van geloof in

de onvermijdelijkheid van een gewelddadige machtsverschuiving, des te meer vanwege de wankelende basis waarop deze theorie gestoeld is. In een tijd waarin de regionale spanningen dagelijks oplopen, dient de macht van het concept van machtsverschuiving en de bijbehorende beperking van beleidsmogelijkheden niet worden onderschat. Laten we hopen dat dit niet voorbijgaat aan beleidsmakers in Japan en elders.

Stephanie Winkler is PhD-kandidaat aan Stockholm University. Haar onderzoek maakt deel uit van het project 'Power Shift in East Asia' van het Swedish Institute of International Affairs.

¹ "China's Policies on Asia-Pacific Security Cooperation" (Permanent Mission of the People's Republic of China to the UN, 2017), www.china-un.org.

² Voor een beknopte introductie, zie Tammen, "The Organski Legacy: A Fifty-Year Research Program," *International Interactions* 34, nr. 4 (2008).

³ Zie bijvoorbeeld Hagström en Jerdén, "East Asia's power shift: The flaws and hazards of the debate and how to avoid them," *Asian Perspective* 38, nr. 3 (2014).

⁴ Zie bijvoorbeeld: Prime Minister of Japan and His Cabinet, "National Security Strategy" (2013), <http://japan.kantei.go.jp>.

⁵ "Japan's Security / Peace & Stability of the International Community," Ministerie van Buitenlandse Zaken van Japan, www.mofa.go.jp.

⁶ Tatsumi, "Abe's New Vision for Japan's Constitution," *Diplomat*, nr. 31 (2017).

⁷ Osaki, "New defense chief Onodera suggests Japan should consider acquiring ability to strike North Korean missile bases," *The Japan Times*, 7 augustus 2017, www.japantimes.co.jp.

⁸ Gordon and Rich, "Jim Mattis Says U.S. Is 'Shoulder to Shoulder' With Japan," 3 februari 2017, www.nytimes.com.