

Een nieuwe koers voor de Japan Maritime Self Defense Force?

Vorig jaar december publiceerde Japan een nieuwe nationale veiligheidsstrategie met bijbehorende richtlijnen. Beide documenten volgen kort op het laatste veiligheidsdocument uit 2010. De Japanse Maritieme Zelfverdedigingsmacht (JMSDF) houdt zich bezig met de verdediging van de Japanse maritieme belangen. Zij doet dat binnen de grenzen van de pacifistische grondwet met een defensieve strategie. Daartoe heeft de JMSDF een moderne strijdmacht opgebouwd bestaande uit jagers, onderzeeboten, helikopters en vliegtuigen. De nieuwste te water gelaten jagers met het uiterlijk van een vliegdekschip zijn daar het meest opvallende voorbeeld van. Deze schepen, noch de nieuwe nationale veiligheidsstrategie, vormen echter een radicale trendbreuk met het tot nu toe gevoerde veiligheidsbeleid. Wel is er een accentverschuiving naar een proactieve bijdrage aan de vrede, waarbij Japan niet meer van andere landen afhankelijk wil zijn voor zijn defensiebehoeften. Hierin is een prominente rol weggelegd voor de JMSDF.

Mr. E.C.A. Meijer, MA*

Op 6 augustus 2013 vond in Yokohama de tewaterlating plaats van JDS Izumo, vanaf dat moment het grootste schip in de Kaijō Jieitai, de Japanse Maritieme Zelfverdedigingsstrijdmacht (in het Engels afgekort tot JMSDF).¹ De Izumo, door de JMSDF geclassificeerd als een *helicopter destroyer* (DDH), valt op door zijn naar één zijkant geplaatste opbouw en doorlopende vliegdek om vliegoperaties van zijn boordhelikopters te vergemakkelijken. Daarmee heeft de Izumo alle uiterlijke kenmerken van een vliegdekschip. Een dergelijk schip is in het licht van de pacifistische

grondwet van Japan opvallend te noemen. Vliegdekschepen zijn immers over het algemeen aan te merken als offensieve wapensystemen, terwijl een strikte interpretatie van Artikel 9 van de Japanse Grondwet het bezit van dergelijk oorlogstuig verbiedt. Opvallender is dat Izumo niet het eerste schip in deze configuratie is. Twee kleinere versies van hetzelfde ontwerp werden al in 2009 en 2011 in dienst gesteld.² Bovendien is een zusterschip van de Izumo in aanbouw.

De voorgaande observaties werpen de vraag op of de verwerving van dergelijke schepen een radicale koerswijziging in de strategie, taakstelling en opbouw van de Japanse marine betekent. In december 2013 publiceerde de Japanse regering een nieuwe *National Security Strategy* (NSS), die de komende tien jaar leidend zal zijn voor haar veiligheidsbeleid.³ Tegelijkertijd publiceerde de regering ook

* De auteur studeerde internationale betrekkingen en bereidt momenteel een promotieonderzoek voor over *seapower*, maritieme strategie en marines.

1 In dit artikel wordt de afkorting JMSDF afgewisseld met de term Japanse marine, hoewel Japan strikt genomen geen marine kent gezien zijn constitutionele beperkingen.

2 De 19.000 ton metende *Hyūga*-klasse.

3 Zie: www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/documents/2013/___icsFiles/afield-file/2013/12/18/NSS.pdf.

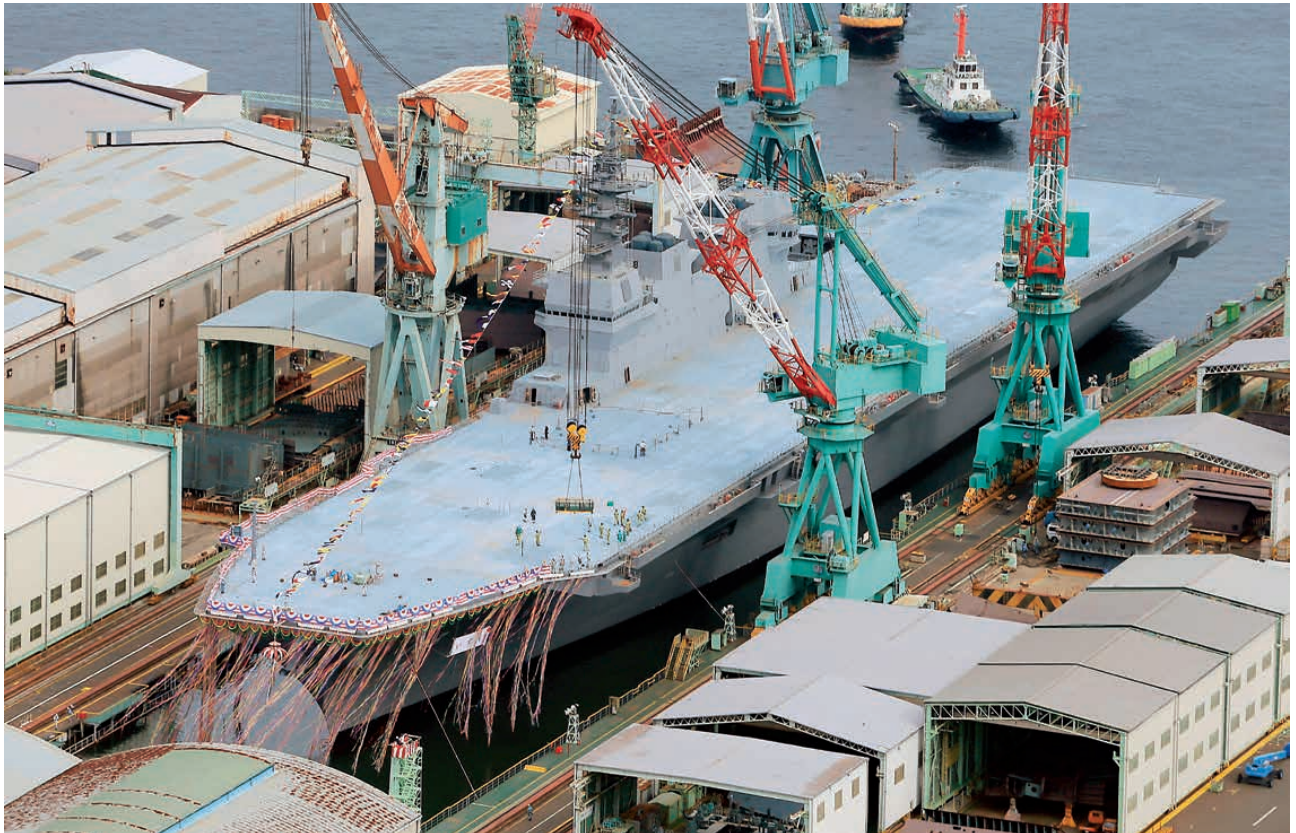


FOTO REUTERS/KYODO

De tewaterlating van de Izumo in 2013: een opmerkelijk schip in het licht van de pacifistische grondwet van Japan

haar *National Defense Program Guidelines* voor 2014 (NDPG 2014).⁴ Deze vormen samen met de NSS en de *Mid Term Defense Programs* (MTDP) de belangrijkste defensiebeleidsdocumenten voor de *Japan Self Defense Forces* (JSDF).

Dit artikel analyseert welke gevolgen deze documenten inhouden voor de JMSDF en om die vraag te beantwoorden valt het uiteen in twee delen. Het eerste deel schetst een beeld van de geopolitieke en historische feiten en omstandigheden rond Japan. Vervolgens komen de missies en operationele capaciteiten van de Japanse marine aan bod, gevolgd door een overzicht van de opbouw en samenstelling van de varende en vliegende vloot. In het tweede deel volgt een analyse van de NSS en de NDPG 2014. Tot slot geeft het artikel op basis van die analyse antwoord op de vraag of de NSS en de NDPG 2014 een radicale koerswijziging inhouden voor de JMSDF.

De geopolitieke context van Japan

Japan is bij uitstek een maritiem land. Het Japanse eilandenrijk bestaat uit bijna zeventuizend eilanden die zich uitstrekken van Hokkaido in het noorden tot aan de Yaeyama-eilanden in het zuiden, ruim honderd kilometer ten oosten van Taiwan. Geen enkel punt in Japan ligt verder dan 150 kilometer van de zee. Zijn territoriale wateren en exclusieve economische zone beslaan bijna 4,47 miljoen vierkante kilometer. Ter vergelijking: dat is tien keer de totale oppervlakte van Zweden. Japan is een actieve deelnemer aan de politieke, economische en strategische ontwikkelingen in het meest dynamische deel van de wereld op dit moment, het Azië-Stille Oceaan gebied. Dat gebied is welvarend en ontwikkelt zich

4 Zie: www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e.pdf.

snel, maar tegelijkertijd is het ook volatiel en het toneel van talrijke potentiële conflicten. Als een maritieme handelsstaat die zeer afhankelijk is van de aanvoerlijnen over zee, heeft Japan een groot belang bij een stabiele, zichzelf ontwikkelende en welvarende regio. De regio kenmerkt zich echter ook door groeiende strategische concurrentie tussen (regionale) grootmachten; de mededinging om schaarse grondstoffen, mineralen en visgebieden en onvoorspelbare en instabiele regimes.

Japan heeft door zijn geografische ligging een viertal maritieme belangen. Het eerste is de bescherming tegen dreigingen vanuit zee. Elke schending van de Japanse territoriale integriteit of onafhankelijkheid moet over zee komen. De *island hopping campaign* in de Tweede Wereldoorlog en de dreiging van een Sovjet-invasie tijdens de Koude Oorlog hebben dat onderstreept. Het tweede maritieme belang van Japan is de exploitatie van de omliggende zeeën voor natuurlijke hulpbronnen en dierlijke rijkdommen. Japan is arm aan grondstoffen, maar de recente ontdekking van olie-reserves in de Oost-Chinese Zee biedt het vooruitzicht van commercieel winbare oliereserves. Vis vormt een belangrijke bron van voedsel voor de Japanse bevolking. Zeehandel is een derde maritiem belang. Vanwege zijn insulaire positie is Japan geheel afhankelijk van de in- en uitvoer van zijn handel over zee. Tot slot is er het maritieme belang waarbij Japan de zee gebruikt om zijn invloed in de regio te promoten. Door het vreedzame gebruik van maritieme middelen kan Japan bijdragen aan vertrouwen en samenwerking tussen de landen van de Azië-Stille Oceaanregio. Zo hebben Japanse marineschepen al diverse malen geassisteerd bij natuurrampen en andere humanitaire operaties.

Veiligheidspolitiek en -strategie van Japan na WO II

Om een herhaling van de agressie waarmee Japan Azië in de eerste helft van de twintigste

eeuw zo geteisterd had te voorkomen besloten de Geallieerden, geleid door de Verenigde Staten, na afloop van de Tweede Wereldoorlog dat Japan geen strijdkrachten meer mocht hebben. Dat werd in Artikel 9 van de Japanse Grondwet verankerd: *'Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as means of settling international disputes. (2) To accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the state will not be recognized'*. Maar de opkomende Koude Oorlog en de daarmee veranderende geopolitieke situatie in Oost-Azië wijzigden de houding van de Verenigde Staten al snel. De communistische overwinning in de Chinese burgeroorlog in 1949 en de oorlog die in 1950 uitbrak op het Koreaanse schiereiland gaven daarbij de doorslag. Bovendien begonnen de beleidsmakers in Washington zich te realiseren dat een welvend en herbewapend Japan de beste manier was om de communistische vloedgolf die Oost-Azië dreigde te overspoelen te helpen indammen. Dit vormde de basis van het *burden sharing*-beleid dat de VS ook in de rest van zijn invloedssfeer in Azië en Australië ging voeren.⁵ De spanning tussen de Amerikaanse druk om een proportioneel deel van de defensietaken voor zijn eigen rekening te nemen en de pacifistische inslag van zijn grondwet zou gedurende de hele Koude Oorlog een constante blijven in de Japanse veiligheidspolitiek. Mede in antwoord hierop ontwikkelde premier Yoshida Shigeru begin jaren '50 de naar hem genoemde Yoshida Doctrine. Deze schreef voor dat Japan zich diende te concentreren op economisch herstel om het land op zo kort mogelijke termijn zijn plaats onder de grootmachten weer in te laten nemen. Tegelijkertijd diende Japan de druk van de VS, om meer militaire verplichtingen op zich te nemen, te weerstaan.

Met het ondertekenen van het Verdrag van San Francisco in 1951, waarmee officieel de vrede werd getekend en het gelijktijdig gesloten Veiligheidsverdrag met de VS werd

5 E.A. Olsen, 'Determinants of strategic burdensharing in East Asia, the US-Japan context' in: *Naval War College Review* (39) (1986) (May/June) 6.



FOTO JMSDF

Met de indienststelling van jagers met het Aegis combat system, zoals de Myoko, zocht de Japanse marine vooral naar kwantitatieve verbetering

de geallieerde bezetting van Japan beëindigd en de basis gelegd voor de naoorlogse Japanse veiligheidspolitiek. De paramilitaire politiemacht die op Amerikaans initiatief in het leven was geroepen werd begin jaren vijftig veredeld tot een nationale veiligheidsmacht. Onder verdere Amerikaanse druk werd ten slotte in 1954 op grond van de *Defense Agency Establishment Law* en de *Self Defense Law* de JSDF opgericht, bestaande uit grond-, lucht- en maritieme componenten.

Sinds de oprichting van de JSDF zijn de Japanse veiligheidsstrategie en het defensiebeleid vastgelegd in achtereenvolgens de *Basic Defense Policy* (1957), de *National Defense Program Outline* (NDPO) van 1977 en 1996 en de *NDPG* van 2005 en 2010. Sinds 1986 zijn hier de *MTDP* bijgekomen, die de totale defensieuitgaven en grootste materiaal aankopen in de daaropvolgende vijf jaar uiteenzetten om de doelstellingen uit de NDPO/NDPG te verwezenlijken. Het uitgangspunt van al deze documenten is dat de defensieinspanningen van Japan zijn

gebaseerd op de Japanse Grondwet en de beperkingen daarin vastgelegd en het bondgenootschap met de VS. Hierbij dienen de strijdkrachten die Japan opbouwt puur defensief te zijn. De operationele taakverdeling komt er op neer dat de Amerikaanse strijdkrachten zich concentreren op offensieve operaties en de JSDF op de defensieve.⁶ Deze complementaire missies worden ook wel als een 'zwaard en schild'-verhouding aangeduid.

Missie en operationele capaciteiten van de JMSDF

De primaire missie van de JSDF is de verdediging van Japan tegen externe agressie. Hiervan zijn de missies van de JMSDF af te leiden: afschrikking, *sea control*, verdediging van de kust en verdediging tegen ballistische raketten (ook wel (*Theatre*) *Ballistic Missile Defence* of

6 Y. Koda, 'A New Carrier Force? Strategy, force planning and JS Hyuga' in: *Naval War College Review* 64 (2011) (3) 34.

(T)BMD) genoemd. Deze missies geven de maritieme belangen van Japan weer en reflecteren de nationale visie op het defensiebeleid en de nationale veiligheidsuitdagingen die in de NSS staan. Een gedetailleerde analyse van elk van de missies van de Japanse marine zal een helder beeld geven van de missies zelf, hun relatie met de nationale veiligheidsuitdagingen en de capaciteit van de JMSDF om deze missies te volbrengen.

De missies van de JMSDF reflecteren de nationale visie op het defensiebeleid en de nationale veiligheidsuitdagingen die in de NSS staan

Afschrikking

De afschrikkingmissie van de JMSDF is een afgeleide van de nucleaire afschrikkingdoctrine die tussen Oost en West gold in de Koude Oorlog. Afschrikking is bij uitstek een verdedigingsstrategie. De doctrine vertrouwt niet op het vermogen om een tegenstander in absolute zin te verslaan, maar juist op de inschatting van die tegenstander dat de te verwachten kosten van een overwinning de eventuele baten te boven zullen gaan. Het resultaat zal zijn dat de tegenstander er voor zal kiezen geen aanval te ondernemen. Sinds de oprichting is de JMSDF van een staat van feitelijke ontwapening getransformeerd naar één van de meest geavanceerde marines in de wereld. Halverwege de jaren zeventig bezette Japan de vijfde plaats in termen van totaal tonnage.⁷ Door het gunstige economische klimaat van de jaren tachtig was Japan in staat om de bestaande scheepsmacht te vervangen met moderne schepen, zonder daarbij numeriek aan kracht

in te boeten. Na het einde van de Koude Oorlog werd de aandacht verlegd naar kwalitatieve verbetering in plaats van kwantitatieve. Met name de indienststelling van met het Amerikaanse *Aegis combat system* uitgeruste jagers van de *Kongo*- en *Atago*-klasse getuigen van deze verandering.

Sea control

De sea control-missie richt zich op de vrijheid van handelen in een bepaald zeegebied. Die vrijheid kan beperkt zijn in plaats, tijd en omvang, afhankelijk van de uit te voeren taak. De JMSDF streeft in geval van een directe invasie naar sea control in het kader van de verdediging van de Japanse hoofdeilanden. Het veiligstellen van de wateren rondom Japan en zijn aanvoerlijnen over zee, de zogeheten *sea lines of communication* (SLOC's), stelt de (zee) strijdkrachten van de Amerikaanse Zevende Vloot namelijk in staat hun offensieve slagkracht in stelling te brengen tegen vijandelijke doelen ter zee en op het land. De verdediging van de SLOC's is daarnaast van cruciaal belang voor de toelevering van primaire levensbehoeften en instandhouding van de Japanse welvaart, zowel in oorlogs- als in vredetijd. Voor het uitvoeren van de sea control-missie heeft de Japanse marine de onderzeebootbestrijding (*anti-submarine warfare*, ASW) en mijnenbestrijding (*mine countermeasures*, MCM) tot kerntaken gemaakt. Deze taakstelling is te verklaren uit twee historische ervaringen. Zo gaf de Keizerlijke Vloot in de Tweede Wereldoorlog een lage prioriteit aan de onderzeebootbestrijding, wat er toe leidde dat geallieerde onderzeeboten meer dan de helft van de Japanse koopvaardij tot zinken konden brengen met torpedo's en zeemijnen. Het werd één van de belangrijkste oorzaken van de (economische) ineenstorting van het Japanse keizerrijk. De tweede ervaring dateert uit de Koude Oorlog, toen het zeer omvangrijke aantal onderzeeboten van de Sovjet-vloot in de Stille Oceaan een ernstige bedreiging vormde voor de Japanse SLOC's en de aanwezige Amerikaanse zeestrijdkrachten in het noordwesten van de oceaan.⁸

In het tijdperk na de Koude Oorlog maakte de eenzijdige dreiging van de Sovjet-Unie plaats

7 E.L. Martin, 'The evolving missions and forces of the JMSDF', in: *Naval War College Review* 48 (1995) (2) 47.

8 Y. Koda, 'Perspectives on the Japan Maritime Self Defense Force' in: *Sea Power Centre Australia Working Paper* (2012) (21) 6.
Zie: www.navy.gov.au/sites/default/files/documents/Working_Paper_21.pdf.

voor een diffuser regionaal veiligheidsbeeld. China is sterk opgekomen en moderniseert zijn strijdkrachten, terwijl Noord-Korea actief het bezit van kernwapens en raketten nastreefde. Desondanks bleef de sea control-missie van de JMSDF gebaseerd op bescherming van de SLOC's, gegeven Japans blijvende afhankelijkheid van de invoer van natuurlijke hulpbronnen en voedsel.

Kustverdediging

Kustverdediging is een missie die naar West-Europese begrippen wellicht wat archaisch overkomt. In de geopolitieke omstandigheden van Oost-Azië is zij echter zeer reëel. Tijdens de Koude Oorlog was de kustverdedigingsmissie gericht tegen een invasie vanuit de Sovjet-Unie. Zij omvatte ook de verdediging van vitale kustgebieden met havenfaciliteiten, kritieke infrastructuur (zoals kerncentrales) en de strategische zeestraten rondom Japan.

Deze kustverdedigingsmissie blijft nog steeds relevant voor de JMSDF, zelfs nu de kans op een gewapende invasie aanzienlijk is afgenomen. Infiltraties van Noord-Koreaanse en Chinese schepen in de territoriale wateren van Japan en de onenigheid tussen China en Japan over territoriale en soevereiniteitskwesties in de Oost-Chinese Zee geven het voortdurende belang van deze missie aan. De sea control-missie levert overigens ook een bijdrage aan de kustverdedigingsmissie, want door de vrijheid van handelen van Amerikaanse zee-strijdkrachten in de wateren rondom Japan te bewerkstelligen wordt tegelijkertijd de kust verdedigd.

BMD

De verdediging tegen ballistische raketten is een nieuwere missie vergeleken met de hierboven genoemde 'klassieke' maritieme missies. Na de Noord-Koreaanse testen met ballistische

De Hyuga, één van de schepen van de gelijknamige klasse, is ontworpen als een helicopter destroyer met een doorlopend vliegdek



raketten voor de middellange en lange afstand over Japan in 1993 en 1998 besloot de Japanse regering in antwoord hierop tot de ontwikkeling van een robuuste BMD-capaciteit.⁹ De JMSDF heeft daarbij aansluiting gezocht bij het BMD-programma van de Amerikaanse marine. Hiertoe zijn de vier luchtverdedigingsjagers van de Kongo-klasse geschikt gemaakt en worden de twee luchtverdedigingsjagers van de Atago-klasse eveneens met deze capaciteiten uitgerust.

Rampenbestrijding en humanitaire operaties

Een laatste missie is de rampenbestrijding en humanitaire hulpverlening. De aardbeving en de daarop volgende tsunami die leidde tot enorme overstromingen en de kernramp in Fukushima in 2011 hebben nogmaals onderstreept hoe kwetsbaar Japan is voor natuur-rampen. Daarnaast leverde het adequate optreden van JSDF-eenheden in de nasleep van de tsunami in de Indische Oceaan in 2004 Japan internationaal veel goodwill op.

Opbouw en samenstelling van de vloot

In het licht van deze missies is het noodzakelijk stil te staan bij de overwegingen achter de opbouw van de JMSDF. Met het oog op de onderzeebootbestrijdingstaak ontwikkelde de JMSDF in de beginjaren het concept van een toegewijde anti-onderzeeboot *hunter/killer*-taakgroep. Er werden plannen gemaakt voor de aankoop van kleine ASW-vliegdekschepen, die de kern van de taakgroep zouden moeten vormen. Deze schepen kwamen er uiteindelijk niet omdat het bezit van deze als offensief aangeduide wapensystemen niet strookte met de pacifistische grondwet.

De JMSDF besloot tot de formering van zogeheten *Escort Flotillas*, bestaande uit een lucht-

verdedigingsjager, twee *helicopter destroyers* elk uitgerust met drie ASW-helikopters en vijf jagers voor algemene escortetaken. Later werd, door de toenemende dreiging van anti-scheeps-raketten, het aantal luchtverdedigingsjagers uitgebreid naar twee. Dat ging ten koste van één van de helicopter destroyers. De vijf escortejagers werden met elk één ASW-helikopter uitgerust. Hiermee ontstond het 'acht-acht'-concept: acht schepen met acht helikopters.¹⁰ Aanvankelijk werd de helicopter destroyer-rol vervuld door schepen van de *Haruna*- en *Shirane*-klasse. Zij hadden een conventionele destroyer-indeling, maar waren tevens gebouwd rondom een grote hangar waarin drie zware ASW-helikopters konden worden meegevoerd. In het ontwerp voor de opvolgers van deze schepen werd rekening gehouden met de operationele ervaringen. Zo was er vooral meer behoefte aan ruimte, zowel op het vliegdek (om ten minste drie helikopters tegelijkertijd te kunnen laten opstijgen) als in de hangar (voor reparaties en onderhoud aan de helikopters waarbij de rotorbladen in uitgespreide stand moesten blijven). Dit alles leidde tot een ontwerp voor een helicopter destroyer met een doorlopend vliegdek.¹¹ Tegelijkertijd zou de nieuwe helicopter destroyer ook moeten kunnen dienen als vlaggenschip van de taakgroep waar hij deel van uitmaakte en daarom werden ook faciliteiten voor de commandant en zijn staf toegevoegd. Hieruit kwamen uiteindelijk de twee schepen van de *Hyuga*-klasse voort en de nog grotere *Izumo*-klasse, waarvan er eveneens twee gepland zijn.

Een tweede poot van de ASW-taak werd gevormd door **onderzeeboten**. Tegenwoordig opereert de JMSDF met zestien conventionele onderzeeboten, verdeeld over twee onderzeebootflottieljes. Naast onderzeebootbestrijding hebben deze **onderzeeboten** ook een *sea denial*-taak, het ontzeggen aan de tegenstander van het vrijelijk gebruik van een bepaald zeegebied. De onderzeeboten van de *Oyashio*-klasse vormen momenteel de werkpaarden van de Japanse onderzeebootdienst. Het zijn zeer geavanceerde diesel-elektrische boten. Zij worden aangevuld (en op termijn vervangen) door de nieuwe boten van de *Soryu*-klasse.

9 National Defense Program Guidelines FY 2005-, 8.

Zie: www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/national_guidelines.pdf.

10 Y. Koda, 'A new carrier race? Strategy, force planning, and JS Hyuga' in: *Naval War College Review* 64 (2011) (3) 43-44.

11 Idem, 51.



De Lockheed P3-C Orion, zowel ingezet voor ASW als de patrouille- en surveillancetaak, worden uitgefaseerd en vervangen door een Japans toestel

FOTO JMSDF

De Soryu's zijn uitgerust met de zoegenomede *air independent propulsion*, wat het uithoudingsvermogen onder water en de geruisloosheid van de onderzeeboten aanzienlijk verbetert. Zij zullen de kern vormen van de Japanse onderzeebootvloot.

Voor de verdediging van de kust en de strategische zeestraten zijn vier divisies van elk vier jagers georganiseerd. Een belangrijk onderdeel van de sea control-missie wordt uitgevoerd door de mijnenbestrijdingsvaartuigen en vliegende eenheden. Negentwintig mijnenvegers van vijf verschillende klassen¹² en elf mijnenbestrijdingshelikopters van het type MH-53E *Sea Dragon* zijn georganiseerd in één mijnenbestrijdingsdivisie en één mijnenbestrijdingssquadron.

Een vierde belangrijk onderdeel is de marine-luchtvaartdienst. Deze bestaat naast ASW-helikopters van de types Mitsubishi SH-60J/K en de hierboven genoemde MCM-helikopters uit maritieme patrouillevliegtuigen van het type P-3C Orion. De Orions nemen zowel de ASW-taak als de patrouille- en surveillancetaak voor hun rekening. Ze zullen in de komende jaren worden uitgefaseerd en vervangen door een in Japan zelf ontwikkeld toestel, de Kawasaki P-1.

Met betrekking tot de mijnenbestrijding is de Japanse marineluchtvaartdienst de enige naast de Amerikaanse die gebruikt maakt van de MH-53E mijnenbestrijdingshelikopter. Deze toestellen zullen worden vervangen door een variant van de AW101-helikopter.

Strategische heroriëntatie: de NSS en de NDPG 2014

Eind vorig jaar publiceerde de Japanse regering twee nieuwe nationale veiligheidsdocumenten. De twee meest in het oog springende aspecten van de publicatie van de NSS en de NDPG 2014 zijn de kennelijke noodzaak voor het eerst een nationaal veiligheidsstrategiedocument te moeten uitbrengen en de relatief korte periode die is verstreken sinds het uitkomen van het voorgaande leidende defensiedocument, de NDPG 2010. De verklaring is volgens de Japanse regering dat de veiligheidssituatie in de regio sinds 2010 verslechterd is. In 2012 voerde Noord-Korea weer rakettesten uit, terwijl China sinds 2010 zijn activiteiten ter zee en in de lucht heeft opgevoerd met herhaaldelijke

12 Dit zijn de Uraga-klasse, Yaeyama-klasse, Enoshima-klasse, Hirashima-klasse, Sugashima-klasse, Uwajima-klasse en Ieshima-klasse.

schendingen van de Japanse territoriale wateren tot gevolg. Daarnaast noopte ook de strategische wending van de Verenigde Staten richting Azië tot een verdere versterking van het Japans-Amerikaanse bondgenootschap. Tot slot werd Japan getroffen door een natuurramp van ongekende omvang in zijn geschiedenis, die het belang van een gedegen voorbereiding op rampenbestrijding door de JSDF weer aangaf. Dit heeft geresulteerd in de publicatie van de NSS en de oprichting van een nationale veiligheidsraad, die als forum dient om sneller te kunnen reageren op diplomatieke en veiligheidsvraagstukken. De NSS is bedoeld als overkoepelend document waarin de nationale belangen en nationale veiligheidsdoelstellingen helder uitgesproken worden. De richtlijnen uit de NDPG 2014 zijn bedoeld om het algemene kader en de richting te schetsen voor het defensiebeleid en de rol en de capaciteiten van de JSDF. De volgende paragrafen gaan dieper in op de NSS.¹³

De National Security Strategy in het kort

De NSS bevestigt de eerder in dit artikel genoemde grondbeginselen van de Japanse veiligheidsstrategie: het defensieve karakter van de Japanse krijgsmacht en het bondgenootschap met de VS. De NSS extraheert daaruit drie strategische belangen: de handhaving van de soevereiniteit, de onafhankelijkheid en territoriale integriteit van Japan, de welvaart van de Japanse bevolking en de instandhouding en bescherming van de internationale rechtsorde en de universele normen en waarden. Deze belangen zijn gezien de continuïteit in de grondbeginselen weinig opzienbarend. Wel opmerkelijk aan de NSS is het voornemen om een beleid te voeren dat een proactieve bijdrage levert aan vrede om zo de strategische belangen te kunnen beschermen, waarbij het beginsel van internationale samenwerking als leidraad dient.¹⁴ Deze proactieve bijdrage aan de vrede wordt als het fundamentele beginsel aange-merkt waar Japan zich aan dient te houden.

De belangrijkste doelstellingen van die proactieve bijdrage zijn het versterken van de Japanse afschrikking en het verbeteren van het veiligheidsklimaat in het Azië-Stille Oceaan gebied door het bondgenootschap met de Verenigde Staten te verstevigen en het verbeteren van het vertrouwen en de betrekkingen met de partners van Japan binnen en buiten Azië.

De NSS constateert de veranderende machtsbalans in de wereld met de opkomst van landen als China en India, de verschuiving van het centrum van de wereldpolitiek en -economie van de Atlantische naar de Stille Oceaan en de grotere rol van niet-statelijke actoren. Als belangrijkste bedreigingen noemt de NSS de proliferatie van massavernietigingswapens, internationaal terrorisme, de gevaren voor de *global commons* en de risico's van een verweven wereld-economie. Wat betreft het regionale veiligheidsbeeld heeft de verschuiving in de machtsbalans volgens de NSS geleid tot geschillen en spanningen. De regio rondom Japan kenmerkt zich door uiteenlopende politieke, economische en sociale systemen, de aanwezigheid van een aantal kernmachten en het ontbreken van een overkoepelend regionaal veiligheidsregime. Deze omstandigheden leiden volgens de NSS tot steeds meer *gray-zone situations*, die het midden laten tussen een staat van vrede en een acute dreigende crisis over bijvoorbeeld territoriale soevereiniteit en belangen. Deze situaties hebben het kenmerk gemakkelijk naar crises te kunnen escaleren. Als concrete veiligheidsuitdagingen noemt de NSS Noord-Korea en China. Noord-Korea heeft aanzienlijke conventionele strijdkrachten, massavernietigingswapens en ballistische rakettechnologie. Het Noord-Koreaanse regime onder Kim Jong-un vertoont provocatief gedrag en is een destabiliserende factor in de regio. Over China merkt de NSS op dat het er op lijkt alsof het land zijn opkomst wil inbedden in de internationale normen en waarden en een meer actieve en coöperatieve rol wil spelen in de regio en de wereld. Daarentegen zet China zijn militaire modernisatie voort zonder daarbij inzicht te geven in zijn defensiebegroting. Bovendien stelt het land zich dwingend en assertief op in territoriale kwesties, zowel in het maritieme als in het luchtdomein.

13 De integrale tekst van de NSS is te raadplegen op: www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-e.pdf.

14 NSS, 5.

De NSS stelt dat Japan eerst en vooral zijn eigen capaciteiten moet versterken, zowel op militair als op diplomatiek, economisch en technologisch gebied. Dit artikel gaat alleen in op de militair-strategische benadering. Deze bestaat uit het versterken van de mogelijkheden om Japans territoriale integriteit te beschermen. Hiertoe behoort ook het proactief beschermen van de verder van de hoofdeilanden gelegen Japanse eilanden. Daarnaast bestaat de militair-strategische benadering uit het zekerstellen van de maritieme veiligheid, met speciale aandacht voor maatregelen om bedreigingen tegen de SLOC's te voorkomen, versterking van het maritieme omgevingsbewustzijn (*Maritime Domain Awareness, MDA*) en het versterken van de cyberveiligheid en inlichtingenvergaringscapaciteiten.

National Defense Program Guidelines 2014

De National Defense Program Guidelines 2014 zijn gebaseerd op de NSS.¹⁵ Wat opvalt aan de NDPG 2014 is de focus op het belang van het maritieme domein voor de Japanse veiligheids-situatie. Die benadrukking is niet zo zeer nieuw, maar wel zijn de referenties aan maritieme veiligheid explicieter dan in eerdere beleids-documenten. Dreigingen die genoemd worden zijn piraterij, een aanval op één van de

afgelegen eilanden van het Japanse eilandenrijk, aanvallen met ballistische raketten en natuurrampen. Al deze dreigingen hebben vanwege de geografische ligging van Japan een uitgesproken maritiem karakter.

De NDPG 2014 borduren voort op het concept van de *Dynamic Defense Force*, voor het eerst geïntroduceerd met de NDPG 2010. Dit wil zeggen dat Japan een meer geïntegreerde defensiemacht moet ontwikkelen die flexibel is en meer *joint* moet zijn. Hiermee wordt de traditionele afbakening tussen de verschillende onderdelen van de JSDF, waarbij elk onderdeel zich strikt bemoeide met zijn eigen domein, verlaten. De ontwikkeling van een amfibische capaciteit is daarvan het meest concrete resultaat.

Gevolgen voor de JMSDF

De JMSDF zal de komende tijd op sterkte blijven en zelfs licht uitgebreid worden in aantallen schepen. In lijn met de nationale veiligheidsdreigingen die de NSS signaleert en de NDPG 2014 is er speciale aandacht voor

15 De NDPG 2014 is te raadplegen op: www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2014/pdf/20131217_e.pdf.

De Oyashio vaart een patrouille: Japan breidt het aantal *onderzeeboten* uit met zes en zal ze nadrukkelijker inzetten om inlichtingen te vergaren



versterking van de capaciteiten ten aanzien van maritieme veiligheid en BMD. Hiertoe voorzien de NDPG 2014 dat er de komende jaren twee nieuwe luchtverdedigingsjagers bijkomen uitgerust met het *Aegis-combat system*, in aanvulling op de zes die al in de vaart zijn. Daarnaast zal de Japanse marine een nieuwe klasse van jagers in dienst stellen die een multifunctionele capaciteit zullen hebben met de nadruk op onderzeebootbestrijding, *intelligence, surveillance and reconnaissance (ISR)* en een niet nader omschreven rol in de mijnenbestrijding. Het aantal onderzeeërs zal worden uitgebreid met zes. Ook zal de JSMDF de onderzeeboten nadrukkelijker inzetten om inlichtingen te vergaren. Tot slot zullen de maritieme patrouillevliesvaartuigen gehandhaafd blijven, evenals de mijnenbestrijdingsvaartuigen. Wat opvalt is dat de noodzaak om een amfibische capaciteit in het leven te roepen niet heeft geleid tot additionele amfibische transportschepen. Vooralsnog blijft het bij aanpassingen van de bestaande amfibische transportschepen van de Osumi-klasse en het gebruiken van civiele transportcapaciteit.

Blik naar de toekomst

De NSS en de NDPG 2014 betekenen geen radicale trendbreuk met eerdere beleidsstukken. Wel is er een significante accentverschuiving, waarbij een volgende stap wordt genomen naar een volwaardige krijgsmacht. Het gebruik van de begrippen '*proactive contributor to peace*' en de *gray-zone situations* wijst hierop. Japan zal langer achterover leunen en op andere landen rekenen voor al zijn defensienoden. Tokyo zet in op een alomvattende defensiearchitectuur om het gehele spectrum aan defensie- en veiligheidssituaties het hoofd te kunnen bieden. Deze dynamische verdediging heeft ook het doel een meer actieve bijdrage te leveren aan het bondgenootschap met Amerika. De begrotingsvoorstellen gebaseerd op de NDPG 2014 voorzien voor het eerst in elf jaar in een stijging van de defensieuitgaven, hoewel dit nog steeds rond de 1 procent van het Bruto Nationaal Product betekent. Over het geheel genomen blijft de JSDF ongeveer gelijk in omvang, maar er is meer aandacht voor de maritieme en lucht-

componenten en voor het joint-optreden van alle drie de onderdelen. Het is afwachten hoe de Japanse veiligheidsstrategie zich in de komende jaren verder gaat ontwikkelen. De huidige Japanse regering schermt met initiatieven om de interpretatie van de pacifistische grondwet verder op te rekken, zodat de JSDF ook kunnen overgaan tot collectieve zelfverdediging en een proactieve verdediging. De regering zou naar collectieve zelfverdediging kunnen grijpen bij een aanval op een bondgenoot zonder dat er een aanval op het Japans grondgebied zelf is geweest. Proactieve verdediging houdt de mogelijkheid open van een *preemptive strike* in het geval van een acute dreiging van een aanval op Japans grondgebied. Onder de huidige interpretatie van de Japanse Grondwet is ingrijpen door de JSDF in een dergelijke situatie nog een brug te ver. Op de achtergrond van deze initiatieven speelt dan ook het bredere debat om de grondwet zelf aan te passen, zodat Japan helemaal niet meer gebonden is aan restricties bij de inzet van zijn strijdkrachten.

Conclusie

De JSMDF is nog lang geen uitgebalanceerde vloot die operaties in het gehele geweldsspectrum kan uitvoeren. Dit is met name het gevolg van de restricties van de grondwet, die het accent van de Japanse strijdkrachten op defensief optreden legt. Ook de publicatie van de NSS verandert de defensieve strategie en taakstelling van de Japanse marine niet. Dit neemt niet weg dat de JSMDF een zeer capabele maritieme strijdmacht blijft. Haar operationele capaciteiten op het gebied van onderzeeboot- en mijnenbestrijding behoren tot de beste in de wereld. Gegeven de geostrategische ligging van Japan en het verminderen van de dreiging van een directe invasie op één van de hoofdeilanden van de Japanse archipel zal de JSMDF ook in de toekomst een hoeksteen van de Japanse defensie blijven. Of de accentverschuiving naar een proactieve bijdrage aan de vrede, vastgelegd in de NSS en de NDPG 2014, zal leiden tot een JSMDF met ook offensieve capaciteiten blijft een open vraag. Met het huidige regeringsbeleid lijkt dat wel een stapje dichterbij te komen. ■