

# Japan och Sydkorea – en grannfejld med oviss framtid

Tobias Junerfält

**Under senare år har relationerna mellan Japan och Sydkorea präglats av växande osämja med kopplingar till historiska oförrätter. En handelsdispyt har pågått sedan juli 2019. Andra faktorer som spelar in är motstridiga territorialanspråk, den förändrade ekonomiska maktbalansen mellan länderna samt Kinas respektive USA:s roller i regionen.**

Japan och Sydkorea har länge varit USA:s främsta allierade i Östasien och utgör säkerhetspolitiska grundpelare för att balansera ett hotfullt Nordkorea och ett växande Kina. Det ligger därför i USA:s fortsatta intresse att de två ländernas bilaterala relationer präglas av samarbetsvilja och ömsesidig tillit. Det gäller även för Sverige som har nära band till båda länderna. Syftet med den här texten är att ge en översikt över Japan och Sydkoreas relationer, samt beskriva vilka faktorer som talar för respektive emot en positiv utveckling framöver.

## **Ansträngda politiska relationer**

De ökade spänningarna i de japansk-sydkoreanska relationerna de senaste åren beror till stor del på återuppväckta historiska oförrätter som sträcker sig tillbaka till 1900-talets första hälft och andra världskriget, då Koreahalvön var under japanskt kolonialvälde. Den pågående handelsdispyten mellan länderna föranleddes av ett beslut av Högsta domstolen i Sydkorea år 2018, enligt vilket koreanska före detta tvångsarbetsare gavs rätten att stämma japanska företag och utkräva kompensation för vad de utsattes för under krigstiden. Japan tillbakavisar dock alla krav på kompensation med hänvisning till 1965 års överenskommelse, som slöts i samband med normaliseringen av relationerna mellan länderna. Detta avtal utesluter krav på kompensation för oförrätter begångna under krigsåren. Mot bakgrund av oenigheten kring den fortsatta hanteringen av historiska oförrätter, inklusive den långtgående fejden kring koreanska sexslavar till den japanska armén, införde Japan i juli 2019 handelsrestriktioner mot Sydkorea följt av att de båda länderna tog bort varandra från respektive lands lista över privilegierade handelspartner.

Det har sedan dess förts samtal på hög nivå mellan Sydkoreas president Moon Jae-in och Japans premiärminister Shinzo Abe, de båda ländernas utrikesministrar, samt högt uppsatta handelsrepresentanter.

En annan faktor som påverkar de politiska relationerna mellan Sydkorea och Japan är den pågående konflikten om ögruppen Dokdo/Takeshima, i Östhavet/Japanska havet. Båda länderna hävdar sina historiska rättigheter till ögruppen, som sedan 1950-talet är under sydkoreansk kontroll. Japan uttryckte senast i augusti 2019 missnöje över de regelbundna sydkoreanska militärövningarna i anslutning till ögruppen. En annan signifikant händelse, även den i Östhavet/Japanska havet men inte i direkt anslutning till Dokdo/Takeshima, var en incident år 2018. Japan anklagade då Sydkorea för att en sydkoreansk jagarska ha låst sin målradar på ett japanskt havsövervakningsflygplan.

Även om de bilaterala relationerna är ansträngda, finns flera arenor för politiska kontakter mellan de båda länderna. Viktiga arenor för politiska högnivåmöten inkluderar årliga trilaterala möten mellan Japans premiärminister, Sydkoreas president och Kinas premiärminister. Ett sådant möte hölls i december 2019, mitt under pågående handelskonflikt. Inom ramen för eller med koppling till den sydostasiatiska samarbetsorganisationen ASEAN finns ett antal olika forum för regelbundna toppmöten och dialoger i Asien, varav en del är öppna för deltagande av icke-medlemsstater som Kina, Japan och Sydkorea. Det organiseras även regelbundna trilaterala möten mellan utrikesministrarna från USA, Sydkorea och Japan. Två sådana möten hölls under första kvartalet 2020.

Sydkorea och Japan har under större delen av 2000-talet haft regelbundna besöksutbyten på hög nivå. Det senaste bilaterala besöksutbytet, utöver sydkoreanskt deltagande på G20-möten hållna i Japan, var då den sydkoreanske premiärministern Lee Nak-yeon deltog under kejsare Naruhitos kröningsceremoni i oktober 2019.

Det har under handelskonfliktens gång gjorts uttalanden från båda länders håll där vikten i den bilaterala relationen betonas. Irritationen kring kon-

flikterna kvarstår dock på olika nivåer i de båda länderna och riskerar fortsatt att bubbla upp till ytan. I samband med att covid-19 drabbade Sydkorea i ett tidigt skede införde Japan i början av mars karantän för alla besökare från Sydkorea. Sydkorea svarade med att bland annat införa visumtvång för japanska resenärer till landet. Det har dock också gjorts ömsesidiga försök att samarbeta på olika vis under den pågående pandemin.

### **Svagare ekonomiska band än på länge**

Japan var länge Sydkoreas mest betydelsefulla handelspartner, från det att länderna återetablerade diplomatiska relationer 1965 till slutet av 1980-talet. I takt med Sydkoreas industrialisering och ökande internationella konkurrenskraft, parallellt med Japans ekonomiska stagnation under 1990-talet och Asienkrisen 1997, minskade dock den relativa betydelsen av ländernas ekonomiska utbyte. En ytterligare faktor var ökad handel mellan Sydkorea och Kina efter Kinas ekonomiska expansion från och med 1980-talet samt inträde i Världshandelsorganisationen år 2001. Dessutom minskade det ekonomiska gapet mellan Japan och Sydkorea. Från att ha utgjort 7,4 gånger Sydkoreas BNP år 1990, utgjorde Japans BNP endast 2,5 gånger Sydkoreas år 2018, mätt i köpkraftsjusterad BNP.<sup>1</sup> Samtidigt minskade även skillnaden i köpkraftsjusterad BNP per capita, vilket innebär att den genomsnittlige sydkoreanen idag har i princip samma levnadsstandard som den genomsnittlige japanen.

Det har skett ett stort skifte i Japans roll för Sydkoreas export och import sedan 1990-talet. År 1990 utgjorde Japan Sydkoreas näst största exportmarknad, efter USA, och stod för lite mindre än 20 procent av de sydkoreanska exportinkomsterna. År 2018 var Sydkoreas största exportmarknad Kina, motsvarande över 20 procent av den totala exporten, vilket kan kontrasteras med Japans 5 procent och USA:s dryga 10 procent av Sydkoreas export. På importsidan kan man urskönja ett liknande mönster. År 1990 stod japanska varor för drygt 25 procent av Sydkoreas totala import och var även landets enskilt största handelspartner sett till import. Denna position innehas år 2018 istället av Kina på drygt 20 procent av den totala importen, med Japan och USA på cirka 10 procent vardera.

<sup>1</sup> Köpkraftsjusterad BNP används för att få en mer rättvisande bild vid internationella jämförelser av länders ekonomiska storlek och välstånd. Måttet tar hänsyn till att relativa prisnivåer på varor och tjänster skiljer sig mellan olika länder.

När det kommer till Sydkoreas roll för Japans export och import är förändringen de senaste decennierna mindre dramatisk. Handelsbalansen mellan Sydkorea och Japan har sedan 1965 konsekvent varit till Japans fördel. Mellan 1990 och 2018 har den sydkoreanska marknadsandel av japansk export enbart ökat från 6 till 7 procent. Under samma period har sydkoreanska varors andel av japansk import sjunkit något, från 5 till 4 procent. Desto större kontrast går att finna i jämförelsen av de japanska handelsrelationerna med USA respektive Kina. Mellan 1990 och 2018 minskade USA:s andel av den japanska exportmarknaden från 31 till 19 procent, samtidigt som motsvarande andel för Kina ökade från 2 till 20 procent. Vad gäller importen till Japan minskade USA:s andel under samma period från 23 till 11 procent medan Kinas andel ökade från 5 till 23 procent.

Den japanska exporten till Sydkorea inkluderar maskiner och elektronik, kemiska produkter, optiska instrument och metaller. Den sydkoreanska exporten till Japan utgörs även den till stora delar av maskiner och elektronik, kemiska produkter och metaller, men även av petroleumprodukter.

Sedan 2012 hålls det regelbundna förhandlingar mellan många av länderna i Asien-Stillahavsregionen, däribland Japan, Sydkorea och Kina, i syfte att få till stånd frihandelsavtalet *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Parallellt med RCEP förs också sedan 2013 förhandlingar mellan Kina, Japan och Sydkorea om ett trilateralt handelsavtal; det senaste mötet hölls i Peking den 22 december 2019.

Handelsdispyten mellan Sydkorea och Japan inleddes i juli 2019 genom japanska restriktioner på särskilda exportvaror till Sydkorea. Dessa restriktioner omfattade kemiska produkter nödvändiga för produktionen av halvledare, vilka i sin tur utgör ett kritiskt material för Sydkoreas exportindustri; stora sydkoreanska företag som Samsung är beroende av tillgång till halvledare för att kunna tillverka diverse elektroniska komponenter. Det är i sammanhanget värt att notera att Kina är den enskilt största marknaden för Sydkoreas export av halvledarbaserade produkter. Trots den eskalerade handelskonflikten, exemplifierat av att Japan och Sydkorea har tagit bort varandra från respektive lands lista över privilegierade handelspartner, förefaller det ännu vara för tidigt att dra slutsatser om konfliktens reella konsekvenser. Handelsutbytet minskade visserligen under andra halvan av 2019, men den negativa trenden hade inletts redan tidigare under året

– det vill säga innan Japan utfärdade sina restriktioner. Det är också oklart vilken effekt restriktionerna har haft i praktiken; dels har Japan gjort vissa eftergifter i form av tillfälliga exportlicenser och restriktionslättnader, dels verkar import av kritiska kemiska produkter till stor del ha fortlöpt restriktionerna till trots. Handelsdispyten har även tagit sig uttryck genom sydkoreanska bojkotter av japanska produkter och en ökad efterfrågan hos sydkoreanska företag att diversifiera sina underleverantörer. Sydkoreas president Moon Jae-in har sedan Japans exportrestriktioner trädde i kraft uttryckt en vilja att öka ansträngningarna för att skapa en större självförsörjningsförmåga inom industrin, bland annat vad gäller material till halvledare. I samband med covid-19-pandemin, under vilken sårbarheten i globala försörjningskedjor och mellanstatliga beroenden har hamnat i strålkastarljuset, kan ansträngningar för att skapa större nationell försörjningstrygghet komma att öka i betydelse.

### Militärt samarbete via USA

Japan och Sydkorea ingår inte i någon formell bilateral militär allians med varandra. De båda länderna har dock ett flertal försvarspolitiska beröringspunkter, framförallt genom deras respektive bilaterala allianser med USA men även genom ett antal trilaterala eller multilaterala försvarssamarbeten.

Sedan 2016 har Sydkorea och Japan ett bilateralt underrättelseavtal, *General Security of Military Information Agreement* (GSOMIA), vilket möjliggör utbyte av militär information, i synnerhet sådan information som berör Nordkoreas raketskjutningar och nukleära förmågor. Med hänvisning till förändrade förutsättningar för säkerhetssamarbete på grund av den japanska statens handelsrestriktioner, hotade Sydkorea i augusti 2019 med att inte förnya GSOMIA-avtalet. I november samma år meddelade Sydkorea, efter japanska och amerikanska påtryckningar, att de väljer att inte avsluta avtalet. Utöver underrättelseavtalet ingår Japan och Sydkorea i en samordningscell, tillsammans med USA och fem andra västmakter, vars syfte är att säkerställa att exportrestriktionerna gentemot Nordkorea efterlevs.

Sydkorea och Japan förenas i sin önskan om ett kärnvapenfritt Nordkorea, även om synen på landet skiljer sig i vissa avseenden. Medan Japan framförallt ser Nordkorea som en fientligt sinnad stat och ett säkerhetspolitiskt hot, finns det i Sydkorea fortfarande en vilja hos stora delar av befolkningen, framförallt

i äldre generationer, att förr eller senare återförenas med sina forna släktingar och landsmän – om än inte under nordkoreanskt styre.

Japan och Sydkorea bedriver inte något ömsesidigt utbyte av försvarsmateriel; det senaste kända tillfället var 1966 då Japan exporterade en helikopter av typ Kawasaki KH-4 till Sydkorea. Däremot har de båda länderna var och ett för sig länge bedrivit import av försvarsmateriel från USA, men inte från Kina.

Japan och Sydkorea genomför inga bilaterala militärövningar, men deltar däremot i gemensamma trilaterala och multilaterala militärövningar. Några av dessa är: *the Rim of the Pacific Exercise* (RIMPAC) – ”världens största sjöstridsövning” – som äger rum vartannat år i Stilla havet och som 2018 involverade 26 olika nationer; årliga övningar inom ramen för *Proliferation Security Initiative* (PSI), ett multilateralt samarbete med syftet att förhindra olaglig spridning av massförstörelsevapen; en trilateral missilförsvarsövning som ägde rum 2016 nära Hawaii tillsammans med USA; samt multilaterala antiubåtsövningar under 2019 och 2020 tillsammans med USA, Australien och Nya Zeeland.

Det förekommer regelbundna trilaterala möten mellan japanska, sydkoreanska och amerikanska stabschefer samt mellan högt uppsatta försvarsambetsmän. Multilaterala försvarsrelaterade möten där Sydkorea och Japan är representerade inkluderar den årliga asiatiska säkerhetskonferensen Shangri La-dialogen i Singapore. Varje år anordnas även årliga möten mellan försvarsministrar från medlemsländerna i ASEAN och åtta andra länder – däribland Japan, Sydkorea, Kina och USA.

### Vartåt baskar det för Sydkorea och Japan?

Ett par faktorer talar för en stabilisering eller förbättring av relationen mellan länderna. USA utgör alltså en stark militär partner för de båda länderna och är därmed en form av medlare eller brygga mellan Sydkorea och Japan. Det föreligger även ett gemensamt intresse hos båda länderna i att stävja det militära och nukleära hotet från Nordkorea.

Några faktorer talar snarare för en fortsatt spänd relation mellan länderna. Det råder avsaknad av samsyn på den fortsatta hanteringen av historiska oförrätter, så som frågan om koreanska sexslavar och tvångsarbetare, samt om motstridiga territorialanspråk på ögruppen Dokdo/Takeshima. Därutöver är det ekonomiska utbytet mellan länderna idag svagare

än på länge – framförallt ur Sydkoreas perspektiv. Det minskade BNP-gapet mellan Sydkorea och Japan påverkar relationerna, då Sydkorea inte är lika ekonomiskt beroende av Japan som förr.

Det finns även andra, mer komplexa och tvetydiga faktorer som på ett eller annat sätt kommer att påverka hur Sydkorea och Japans relationer utvecklas fortsättningsvis. En av dessa är Sydkoreas och Japans relationer till Kina och USA. En annan är Sydkoreas och Japans respektive politiska styren.

USA har ökat sitt fokus på Östasien under det gångna decenniet, i kombination med en mer konfrontativ hållning gentemot Kina samt en mer isolationistisk attityd gentemot omvärlden under president Trump. Samtidigt ökar Kinas ekonomiska makt, dess militära förmåga stärks och dess utrikespolitik blir alltmer aggressiv. Sydkorea och Japan delar en allmän oro för ett växande och mer självsäkert Kina, men det innebär inte att det på alla plan finns ett gemensamt förhållningssätt till det stora grannlandet. Mot bakgrund av osäkerheten i den globala och regionala maktbalansen, balanserar Japan och Sydkorea på var sitt håll mellan de två stormakterna. Å ena sidan är ekonomiskt utbyte med Kina av stor och potentiellt växande betydelse för Sydkorea, men även till viss del för Japan. Å andra sidan förlitar de sig fortfarande på USA för att upprätthålla den regionala militära maktbalansen.

De japansk-syd-koreanska relationerna riskerar att vara av sekundär betydelse när de två länderna även fortsättningsvis söker att balansera sina respektive förhållanden till Kina och USA i olika sammanhang. Sydkoreas strategiska förutsättningar att motstå en mer sinocentrisk världsordning bedöms som sämre än Japans, bland annat mot bakgrund av Sydkoreas geografiska läge och snävare försvarsfokus som framförallt inriktar sig på Koreahalvön. Kinesiska påtryckningar på Sydkorea att exempelvis begränsa amerikansk militär närvaro på Koreahalvön, eller förhindra olika för-

svarssamarbeten med Japan, blir svårare att ignorera ju större del av den sydkoreanska ekonomin som står i beroendeställning till den kinesiska. Sydkorea har även mer att förlora på en handelsdispyt med Kina än med Japan.

Sydkoreas och Japans respektive politiska styren kan också spela en betydande roll. Hur de sydkoreanska relationerna till dess grannländer och USA utvecklas framöver beror delvis på regeringens politiska färg; något förenklat tenderar den politiska vänstern i Sydkorea, till vilken nuvarande president Moon Jae-in kan sägas tillhöra, att ha en mer Japankritisk och Kinavänlig hållning, medan den politiska högern i högre grad främjar samarbete med USA och motsätter sig regimerna i Kina och Nordkorea. Det finns olika syn på utrikespolitiken också i Japan, framförallt vad gäller militärens roll. Premiärminister Abes parti LDP har länge haft en dominant ställning i japansk politik och förespråkar så kallat kollektivt självförsvar, vilket i praktiken innebär ett mer aktivt militärt engagemang i utlandet. För att åstadkomma detta krävs dock en ändring av artikel 9 i den japanska konstitutionen.

För USA:s del finns det ett behov av att minska friktionen mellan sina två viktigaste östasiatiska samarbetspartner, i syfte att upprätthålla maktbalansen i regionen och därigenom tillvarata amerikanska intressen. Av samma anledning ligger det i USA:s egenintresse att varken Sydkorea eller Japan gör sig alltför beroende av Kina. Ett USA som uttrycker tveksamhet inför sina åtaganden i Östasien skapar dock incitament hos allierade i regionen att diversifiera sina mellanstatliga samarbeten. För Kinas del finns det ett motsvarande intresse av att Sydkorea och Japan distanserar sig från varandra och från USA, vilket kan bidra till en mer gynnsam säkerhetspolitisk situation och större handlingsutrymme för Kina i dess närområde och tilltänkta intressesfär. Det återstår att se huruvida Sydkorea och Japan lyckas hitta en någorlunda gemensam linje i mitten av denna stormaktsrivalitet.

*Tobias Junerfält*