Kina vill expandera till havs

av Ingolf Kiesow

Résumé

The announcement by China of an Air Defense Identification Zone (ADIZ) in the East China Sea carries more strategic significance than those of other countries. It includes provisions for refusing the right of entry and it covers territories claimed by Japan and the Republic of Korea. China tries to control straits between Japanese islands, where USA and Japan already in peace- time have demonstrated preparedness to block the exit to the Western Pacific by the Chinese navy in case of war. The ADIZ, moreover, seems to be a sign of China's intention to push back the USA from effectively controlling the waters of the Western Pacific in conjunction with Japan. It has scared the ASEAN countries since it is said to be followed up by other zones and therefore may be the beginning of a series of efforts to take control over disputed territories in the South China Sea claimed by ASEAN member states. China's ADIZ is contested by Japan, the Republic of Korea and the USA, whose air forces patrol the area without prior information as required by China. The pilots of the fighters on both sides do not have any information about the rules of engagement of the other side and this creates a potentially dangerous situation.

KINAS INRÄTTANDE AV en luftövervakningszon, Air Defense Identification Zone (ADIZ), i Östkinesiska havet måste sättas in i ett större sammanhang för att förstås. Den inrättades precis före USA:s vice president Joe Biden skulle besöka Tokyo, Beijing och Seoul på en resa den 2-8 december 2013.

USA byter säkerhets- och utrikespolitiskt fokus

President Obama har deklarerat att fokus för USA:s säkerhets- och utrikespolitik ska flyttas till Asien. Vice försvarsminister Carter har förtydligat att detta innebär omflyttning av militära enheter från Mellanöstern och Europa till Asien, med 60 % av flottans styrkor i Västra Stilla havet, liksom betydande nyanskaffningar, bl a av ett nytt hangarfartyg, trots de sparkrav som det amerikanska försvaret har ålagts av kongressen.

På det handelspolitiska området satsar Obama på ett nytt frihandelsområde med de viktigaste länderna i Asien med namnet Trans-Pacific Partnership (TPP). Kina vill i stället att de asiatiska länderna skall satsa på de förhandlingar om ett nytt WTO-avtal som har pågått i många år.

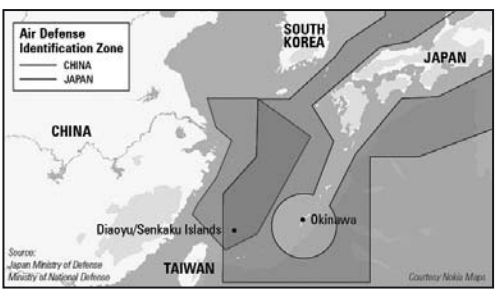
Biden hade i detta ömtåliga läge till uppgift att försöka få förståelse för amerikansk politik i Asien på en och samma gång på det militära planet och på det handelspolitiska.

Kinesernas val av tidpunkt för att införa AIDZ kunde därmed uppfattas som en utmaning av den amerikanska säkerhets- och handelspolitik i Asien som ryms under arbetsnamnet ”pivoting to Asia”. Som störande element fick zonen stor effekt och hotade att överskugga USA:s avsikter med Bidens besök, trots att ADIZ är en i huvud-

sak tekniska fråga med på ytan begränsat strategiskt värde.

Ett militärstrategiskt perspektiv

Ett så begränsat intresse har ändå inte ADIZ. Den handlar visserligen formellt ”bara” om hur flygtrafiken i vissa avseenden skall reglers över ett område som omfattar ett avsnitt, som är omtvistat mellan Japan och Kina (samt ett avsnitt omtvistat mellan Kina och Sydkorea). I förlängningen handlar det dock även om Japans möjligheter att hjälpa USA att ha militär kontroll över de farvatten som kinesiska örlogsfartyg måste passera för att komma ut i Stilla havet, och därmed Kinas möjligheter att på sikt kunna bli en maritim världsmakt. USA har militära flygbaser på Okinawa och den japanska huvudön Honshu samt på Guam i Stilla havet. Det japanska luftförsvaret är samordnat med det amerikanska. Omfattningen av Japans ADIZ respektive Kinas nya ADIZ framgår av nedanstående bild:

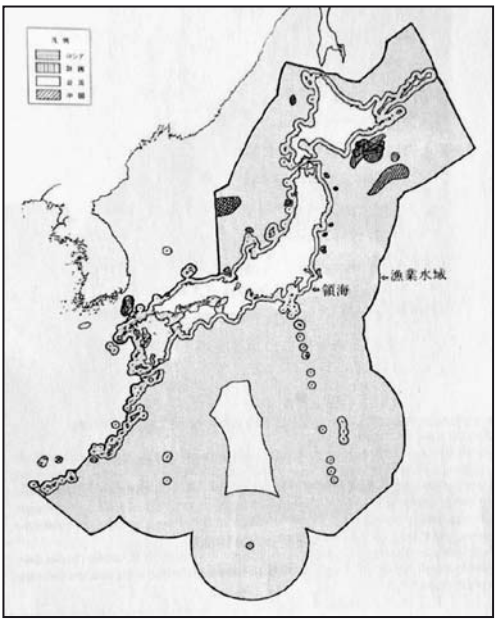


Det brukar sägas att vapenutvecklingen har gjort kontroll från luften mera avgörande för ett lands förmåga att neka tillträde till ett havsområde genom samordning med marina styrkor. Japan fick redan 1969 en egen ADIZ, som omfattar alla områden till havs, som ligger inom 200 sjömil från huvudöarna och som även omfattar den så kallade ”första ökedjan” hela vägen från Taiwan upp till de ryska Kurilerna i norr. Den kinesiska ADIZ skulle neutralisera delar av den japanska ADIZ och – om den respekteras – i fredstid ge Kina kontroll från luften av den södra delen av ”den första ökedjan”. Av särskild strategisk vikt är sundet mellan den japanska ön Miyako söder om Okinawa och huvudön. Att passera genom det sundet är den naturliga vägen för Kinas örlogsfartyg att gå ut till Stilla havet. Miyako ligger strax utanför Kinas nya ADIZ. Eftersom bestämmelserna i Kinas ADIZ också ger rätt att kontrollera flygtrafiken innebär den en viktig strategisk framflyttning av Kinas anspråk på militär kontroll av grannskapet.

ADIZ utgör också en symbolisk detalj i territorialtvisten om Daioyu/Senkakuöarna, som omfattas av Kinas nya zon. Denna ögrupp har sedan USA slöt ett fredsavtal av Japan ansetts som en del av dess territorium. Sedan 1990-talet har Kina gjort anspråk på dem med åberopande av ”historiska skäl.” (Kina förlorade dem efter förlusten i det japansk-kinesiska kriget 1894/95). De kallas Daioyu på kinesiska och Senkaku på japanska. Även Taiwan har gjort anspråk på dem.

Kina förnekar också Japans rätt till andra öar långt utanför den egentliga japanska ökedjan. FN:s skiljedomstol i Haag har i ett utlåtande ansett att Japan som en del av sin uteslutande ekonomiska zon har rätt till dessa öar.[1] Rekommendationen avser även kringliggande mycket stora havsområden med sannolika naturresurser såsom metangas i utvinningsbar form. Det är lätt att se att när så stora havsområden hävdas av Japan – med stöd av USA – i ett ganska oklart rättsläge och när militära dispositioner görs i anslutning till de utliggande öarna, kan det lätt uppstå konfrontationer.

Nedan framgår utsträckningen av Japans uteslutande ekonomiska zon (EEZ):



Japan placerade fartygsbekämpningsmissiler på den tidigare nämnda Miyakoön under en samövning med den amerikanska flottan den 1-18 november 2013. Den statliga kinesiska tidningen *Global Times*, som brukar anses vara språkrör för regimen, kommenterade saken i upprörda ordalag och sade att med dessa missiler skulle Japan och USA kunna spärra möjligheterna för den kinesiska flottan att ta sig ut i Stilla havet i händelse av konflikt. Det är tydligt att Kina anser att Daioyu/Senkakuöarna och övriga japanska öar kring Miyako-passagen har en prioriterad militärstrategisk position.

Också flera länder kring Sydkinesiska havet har territorialtvister med Kina om öar i havet. Vietnam och Filippinerna har varit i väpnad konfrontation med Kina med många döda i dessa tvister. I samband med kungörandet av bestämmelserna om den nya ADIZ förklarade en talesman för det kinesiska försvarsministeriet att Kina avser att införa motsvarande zoner i andra områden utanför Kinas kuster. Åtgärden verkar alltså uppenbarligen i kinesiskt tänkande ha ett samband med dess territorialtvister med grannländerna.

Vad som nu kan iakttas runt Östkinesiska havet och Sydkinesiska havet uppfattas av USA:s, Sydkoreas och Japans militära strateger som delar av en kinesisk långsiktig strategi. Kina satsar på nya hangarfartyg, missiler större trupptransportflygplan och bombflygplan, och andra avancerade vapen (inte minst drönare med stealth-egenskaper) med längre räckvidd, och större eldkraft, träffsäkerhet och överlevnadsförmåga. Dessa vapen kan Kina använda till självförsvar, men också till att underbygga sina territoriella krav gentemot grannländerna. Amerikanska militära strateger kallar den kinesiska strategin för ”Anti-Access/Area Denial eller A2/AD. I gengäld skall USA och dess allierade utveckla en ”*AirSea Battle-förmåga*” för att bemöta Kinas A2/AD. Det är svårt att ännu få någon klarhet i vad dessa planer innebär, men det rör sig i alla fall helt klart om planer för verklig krigföring och inte om övningar. Det faktum att de på amerikansk sida presenteras för medierna får tas som en signal till motsidan om allvaret i beslutsamheten att fortsätta att kvarstå med militär närvaro i regionen.

Akronymen ”*AirSea Battle*” har en slående likhet med ”*AirLand Battle*”, som var en benämning på den amerikanska arméns doktrin under slutet av det kalla kriget. Den var avsedd som motdrag till Warszawa-paktens doktrin om ”*Combined Arms Warfare*”. Båda avsåg att genom integrerad kontroll av enheter ur de olika vapenslagen utnyttja de då nyligen tillgäng-

liga teknologiska möjligheterna för "*konventionell*" krigföring för att därmed "*höja kärnvapentröskeln*", d v s kunna föra ett konventionellt krig utan att behöva tillgripa kärnvapen. Kärnvapendimensionen har blivit mera närvarande i de strategiska diskussionerna kring västra Stilla havet.

Ryssland

Det framgår inte hur USA och dess allierade tror att Ryssland kommer att agera vid en eventuell konflikt mellan Kina och USA och dess allierade. Ryssland har avstått från att ge någon officiell kommentar till Kinas nya ADIZ och har ett slags militärt alliansförhållande till Kina. Det är den så kallade "*Shanghai Cooperation Organisation*", som även omfattar länderna i Centralasien och endast syftar till bekämpning av terrorism och allmänt samråd om angelägenheter om gränserna i regionen. Neutralitet är alltså en option för Ryssland i händelse av en väpnad konflikt mellan Kina och USA samt Japan. Den är sannolik, men inte självklar.

För Ryssland är Vladivostok (som ligger innanför/väster om de japanska öarna) den längst norrut liggande hamn som är isfri året runt och kan användas av de ryska ytstridsfartygen. Under det kalla kriget måste de sovjetiska fartygen passera genom sund, som kunde kontrolleras av amerikanska och japanska styrkor i samverkan. Detta var ett problem för Sovjetunionen. Gränsen för Rysslands ADIZ, som aldrig har deklarerats officiellt, går bl a genom sund mellan japanska och ryska öar. Mot den bakgrunden är det uppenbart att en eventuell väpnad konflikt mellan USA och dess allierade samt Kina på den andra sidan i varje fall indirekt skulle komma att beröra ryska områden i havet.

Ett folkrättsligt perspektiv

Här bör påpekas att det enligt en missuppfattning som är vanlig i medierna skulle finnas ett folkrättsligt samband mellan en ADIZ och suveränitet över det aktuella området på marken eller havet. USA har aldrig hävdat att det skulle finnas ett sådant samband, inte heller något av de övriga länder som har en ADIZ. Det är en viktig nyansskillnad. Fanns ett sådant samband skulle det enligt folkrätten innebära en anledning till krig att inrätta en ADIZ, som berör ett annat lands territorium. En Senior Legal Officer vid den internationella luftfartsorganisationen ICAO i Montreal undersökte rättsläget efter attacken på World Trade Center i New York för att försöka hitta folkrättsligt stöd för upprättande av ADIZ, men kunde inte finna något. Viktigast för detta sammanhang är att han inte heller kunde finna något stöd för invändningar mot upprättande av en ny ADIZ. Inget land har heller framfört några protester baserade på folkrätten mot något av de andra omkring tjugo länder som har infört sådana zoner. Den kinesiska åtgärden är alltså inte rättsvidrig.

Den amerikanska militära närvaron i Stilla havet begränsar Kinas marina rörelsefrihet på ett sätt som uppfattas som onaturligt och obefogat. Den har sin bakgrund i den amerikanska ockupationen av Japan och Korea samt ännu längre tillbaka i USA:s deklaration vid början av Koreakriget om att sunden mellan Kina och Taiwan samt Kina och Japan skall anses vara internationellt vatten. Det var när USA slutade behandla Japan som ockuperat land, som den då gällande ADIZ överlämnades till Japans regering att administrera. Denna ADIZ har aldrig erkänts av Sovjetunionen eller Kina, och både Ryssland och Kina vägrar att efterleva den. I stället går japanskt stridsflyg

upp så fort som ryskt flyg kommer in i zonen i norr eller kinesiskt jaktflyg gör det i söder – det senare skedde 80 gånger bara under 2012.

Kina försöker nu ersätta delar av den japanska zonen med en kinesisk zon och dessutom en zon, som enligt de kungjorda bestämmelserna innehåller krav på ett större mått av övervakning och kontroll än vad Japan hittills har utövat i detta område.

Ett taktiskt militärt perspektiv

För tillfället gäller att i Japans ADIZ:

- efterlevs reglerna på samma sätt som hittills av civila flygplan utom möjligen kinesiska och ryska, men;
- de efterlevs inte av ryskt eller kinesiskt militärflyg.

I Kinas nya ADIZ gäller att:

- USA rekommenderar sina civila flygbolag att efterleva de kinesiska reglerna, men
- japanska och sydkoreanska civila flygbolag ansåg sig till en början behöva efterleva sina regeringars påbud om att inte ge någon information om sina flygningar genom zonen till kinesiska myndigheter, men övergick så småningom till att lämna förhandsanmälningar till de kinesiska myndigheterna;
- amerikanskt, sydkoreanskt, taiwanesiskt och japanskt stridsflyg vägrar att ge några som helst uppgifter till kinesiska myndigheter och flyger dagligen genom zonen. Kina hävdar att dess jaktflyg går upp varje gång, men varken japanska, sydkoreanska, taiwanesiska eller amerikanska myndigheter uppger att man har sett något spår av sådan aktivitet. Skulle det ske och flygplanen kommer i kontakt med varandra kan det uppstå okontrollerbara situationer.

Ingen hangarfartygsgrupp vistas för närvarande i den omedelbara i närheten av zonen, men en amerikansk jagare var under inledningen av zonens upprättande nära att kollidera i Taiwan-sundet med ett fartyg, som eskorterade Kinas enda hangarfartyg, vilket opererade i området.

En faktor medför särskilt stor osäkerhet, nämligen att de inblandade ländernas stridspiloter för närvarande inte vet vilka ”*rules of enagement*” som gäller för motparten, när de möts i luften, d v s vilka instruktioner de har om att skjuta skarpt och när detta skall ske.

Läget kan också ses ur det perspektivet att Kina successivt sedan våren 2012 har trappat upp sina anspråk och sina hotelser, men att det nu inte längre går att eskalera provokationerna i frågan om luftrummet ovanför Senkaku-öarna utan att skjuta skarpt. Det kan knappast Japan eller USA heller göra utan att ”tappa ansiktet”.

Sydkorea

En särskild fråga är att enligt koreansk uppfattning upprättandet av en kinesisk ADIZ inkräktar också på Sydkoreas territorialvatten kring en ö i Östkinesiska havet. Kinas åtgärd har i någon mån fört Japan och Sydkorea närmare varandra enligt principen att ”*min oväns fiende är min vän*”. Biden kom under sina besök i Tokyo och Seoul överens med sina motparter – premiärminister Abe respektive president Park – om att bedriva ett nära samarbete i ADIZ-frågan. Han betonade samtidigt att USA:s omfokusering till Asien är allvarligt menad och inte kommer att låta sig påverkas. Han utlovade också stöd till Japan för fortsatt besittning av Daioyu/

Senkaku-öana. Biden vädjade slutligen om bättre och närmare samarbete mellan USA, Sydkorea och Japan och fick instämmande kommentarer från båda länderna. Detta är viktigt för det med USA gemensamma missilförsvaret, som formellt sett huvudsakligen riktar sig mot Nordkorea. Det skulle dock även kunna användas mot inkommande kinesiska missiler och är föremål för snabb utbyggnad i både Japan och Sydkorea. Det är också ett led i USA:s ”*Home Defense*” så till vida som att missiler, som skjuts upp från Kina för att träffa mål i USA skall skjutas ned av det gemensamma BMD-försvaret.

Bidens uppmaning till bättre samarbete mellan Sydkorea och Japan fick snart resultat. Sydkorea inrättade en egen ADIZ kring den omdiskuterade ö som hävdas av Sydkorea. För att visa allvaret med dessa avsikter höll Sydkorea och Japan i början av december 2013 en gemensam flyg-och marin manöver i farvattnen kring ön och i luftrummet ovanför den. Kinas upprättande av en ADIZ har därmed fått den oavsiktliga verkan att den sammanför Sydkoreas och Japans försvarsmakter i ett tidigare icke existerande samarbete med uppbackning från USA.

Ett regionalt perspektiv

Kinas utspel med ADIZ har väckt indignation hos grannländerna, inte bara Japan och Sydkorea, som berörs direkt, också från Taiwan, Australien och Filippinerna har det framförts protester. Övriga länder i regionen intog till en början en mera försiktig attityd av hänsyn till sina relationer med Kina, även sådana som själva har territorialtvister med Kina.

I samband med ett toppmöte i Tokyo med de sydöstasiatiska ländernas organisation ASEAN fick dock Japan samtliga tio medlemmar med sig på ett uttalande om vikten av att bevara fri sjöfart och luftfart och fredliga lösningar av tvister om territorier till havs. Kina nämndes inte vid namn, men att uppmaningen var riktad till Kina framgick tydligt av uttalanden i anslutning till kommunikén. USA och Japan gav i samband med mötet utrustning för sjöbevakning i form av patrullfartyg till Filippinerna och Vietnam. Båda dessa länder har haft väpnade incidenter med Kina i sina tvister om havsterritorier. Uttalandet anses som en stor prestigeförlust för Kina.

ADIZ en symbol för Kinas ambition

Kinas myndigheter har uppträtt med förvånansvärt dålig samordning ifråga om ADIZ. I det avseendet har man sannolikt numera lyckats åstadkomma en förändring, men det spekuleras utomlands fortfarande en del om oenighet inom Kinas ledning mellan militära och civila ledare. Det verkar inte sannolikt att den i så fall gäller de kortsiktiga målen. Ifråga om de långsiktiga målen kan det finnas mera skiljaktiga avsikter, men att regimen är inställd på att flytta fram sina positioner i västra Stilla havet verkar tydligt, liksom att ADIZ skall uppfattas som en signal om denna avsikt.

Kina inrättade för övrigt en motsvarande zon för utländska fiskefartyg i januari 2014, vilket tyder på att ADIZ ingår i en större plan och medför liknande risker fört marin konfrontation. Bestämmelserna utfärdades av provinsregeringen i Hainan och avser hela Sydkinesiska havet, inklusive fiskevatten som hävdas av Taiwan, Filipinerna och Vietnam. Utländska fiskefartyg måste få tillstånd från Hainan innan de går in i området vid äventyr av beslag av fartyg och utrustning samt böter på högst omkring en halv miljon kronor (500 000

Yuan). Taiwan, Filippinerna, Vietnam och USA har redan protesterat.

Opinionen i Kina tycks vara helt på sin regerings sida, åtminstone om man får ta de spontana kommentarerna på data-nätet som källa. På nätet har det synts ett överväldigande stöd och frekventa utbrott av nationalism. Åtgärden verkar populär hos kineserna.

Kinas alltmera självsäkra uppträdande anses utomlands i växande grad som aggressivt. Några veckor efter upprättandet av ADIZ publicerade den halvofficiella och vanligen nationalistiska tidningen *Global Times* en osedvanligt självrannsakande artikel, där man redovisade inställningen till Kina i fjorton länder. En majoritet av de 14 400 tillfrågade personerna ansåg Kina var ”arrogant, krigslystet” eller ”självsäkert”. Den attityden var starkare ju närmare Kina man kom.

En förändring av japanernas attityd kan också noteras. Alltsedan millennieskiftet har inställningen till Kina blivit alltmera negativ. Även om skillnaden hittills inte varit särskilt stor är den nu mera negativ till Kina i Japan än i länder som Tyskland och Frankrike. Efter upprättandet av ADIZ har premiärminister Abe besökt det kontroversiella shinto-templet Yasakuni, där de fallna soldaterna i andra världskriget anses ligga symboliskt begravda. Det är en nationalistisk handling, som anses ytterligt provocerande i Kina. Normalt skulle den kritiseras hårt även hos stora delar av den egna befolkningen, men reaktionen i Japan har denna gång varit måttlig. Visserligen uttrycker koalitionspartnern, det pacifistiska och buddhistiska Komeito-partiet försiktigt ogillande, men det hotar inte med att utträda ur regeringen. Det japanska parlamentet har också enhälligt antagit en deklaration som fördömer ADIZ.

Japan kungjorde en månad efter upprättandet av Kinas ADIZ att försvarsbudgeten för 2014 kommer att vara 2,2 % större än året förut och att den innehåller en ny försvarsstrategi med inriktning på bättre förmåga att försvara avlägset belägna öar. Hotet från Kina nämns uttryckligen. Samtidigt upphäver man ett sedan 1960-talet gällande självpåtaget förbud mot vapenexport, bl a för att kunna leverera militär materiel till länder vid Sydöstasiatiska havet.

Upprättandet av zonen har förstärkt den historiskt betingade animositeten mellan kineser och japaner, och Kinas anseende i Asien har fått lida. Förhållandet till USA har blivit mera ansträngt. ADIZ fortsätter att vara en olöst och svår fråga. Den symboliserar Kinas missnöje med den fortsatta amerikanska militära närvaron i västra Stilla havet och en inledning till Kinas ambitioner att få USA att dra sig tillbaka. Japan känner sig hotat av denna utveckling.

För USA handlar det nu om att ge avkall på en princip, som uppstod efter Japans anfall på Pearl Harbor 1941, nämligen att ingen makt i Stilla havet skall få växa sig så stark att en upprepning kan ske. I stort sett har detta resulterat i strävan att ha militär kontroll över västra Stilla havet och ända in på Kinas långsträckta kuster. Det lär bli en svår uppgift att avväga intresset av fungerande relationer med Kina och den principen.

Europas roll

Europa kommer knappast att helt undgå att beröras av utvecklingen i västra Stilla havet. Visserligen har uttalanden om samarbete och goda relationer varit vanliga i samband med flera högnivåbesök från Europa under hösten 2013. Å andra sidan

har europeiska medier under det senaste året kritiserat Kina för dess affärsmetoder, vanan att kombinera dem med politisk inblandning och korruption i länder som Angola, Sudan och Burma. Eftersom det mest varit europeiska medier som ägnat sig åt den kritiken har reaktionen i kinesiska medier riktat sig mot Europa. EU beskylls för neokolonialism och försök att tvinga på de fattiga utvecklingsländerna sitt demokratiska system, trots att det inte passar för dessa samhällen. Turkiet och Thailand har också varit föremål för liknande artiklar med kritik mot västerländska mediers destruktiva roll och felaktiga stöd för missanpassade demokratiska modeller.

Också i fallet Ukraina blev detta märkbart. De demonstrationer för anslutning till EU som ägde rum i Kiev i november 2013 skedde samtidigt med att grannländerna kritiserade Kina för införandet av ADIZ. Kina inbjöd då Ukrainas president till Beijing för att diskutera sitt lands finansiella situation, vars bräcklighet varit ett av argumenten för en anslutning till EU. Under besöket ingicks ett avtal om kärnvapensäkerhet. Det avtalet innebär ett åtagande att hjälpa Ukraina, om det blir angripet eller hotat med kärnvapen. Det är en egendomlig handling, som trots sin orimlighet kan ses som en antydan om att Ukraina skulle känna sig hotat om det inte ansluter sig till EU. Kina gav dessutom Ukraina en kredit på 3,65 miljarder dollar, och det ingicks flera andra avtal om kinesiska investeringar i Ukraina till ett sammanlagt värde av 8 miljarder dollar. EU beskylldes också i fallet Ukraina för att försöka tvinga på landet ett politiskt system som inte passar det.

När förhållandet mellan Ryssland och Ukraina började försämras på allvar i februari 2014 upphörde emellertid kritiken av EU nästan helt. Konflikten skildras nu i kinesiska media som en kraftmätning mellan makter i Europa, där Kina inte är en aktör. Visserligen avfärdas principer om demokrati och självbestämmanderätt som irrelevanta i en ledare i ”Global Times”, som anses som språkrör för partiledningen, men Rysslands anspråk får inte heller något stöd. Kina, som kämpar med en avsaktande ekonomisk utveckling och inhemska finansiella problem ser allvarligt på störningar i världshandeln, särskilt handeln med EU, och väljer optionen att ställa sig utanför en begynnande konflikt. Å andra sidan fortsätter de verbala angreppen på USA och Japan. Det antyder möjligheten att Kina kan komma välja optionen att försöka flytta fram sina positioner i västra Stilla havet, om USA skulle engageras i en konflikt i Europa.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Med undantag för en av dem, som domstolen inte ansett sig kunna behandla, eftersom Kina bestrider dess behörighet.
2. 15 miljarder dollar för framtida gasleveranser på kredit.