

Japón y la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto

Resumen

El orden regional en el noreste asiático ha sufrido una rápida evolución en la última década fruto de diversas dinámicas políticas, militares y económicas. Uno de los países que más afectado se ha visto por la transformación regional ha sido Japón cuya posición estratégica se ha visto severamente deteriorada por diversos motivos. Este documento analizará de forma breve la política exterior japonesa desde la Segunda Guerra Mundial. Posteriormente, se verán los orígenes y antecedentes de la actual visión de un Indo-Pacífico libre y abierto y se desarrollarán las bases de la estrategia y, finalmente, se repasará brevemente la recepción que la misma ha tenido en varios actores regionales.

Palabras clave

Japón, Indo-Pacífico, China, Abe Shinzo, geopolítica.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Japan and the vision of a free and open Indo-Pacific

Abstract

Northeast Asia's regional order has undergone a rapid evolution during the last decade because of different political, military and economic dynamics. One of the countries most affected by this regional transformation has been Japan whose strategic position has been severely deteriorated by multiple factors. This paper will analyse briefly the Japanese foreign policy since World War II. After that, we will see the origins and the background of the Vision of a Free and Open Indo-Pacific and we'll develop the bases of this strategy. Finally, we will see the response that this strategy has received from several regional actors.

Keywords

Japan, Indo-Pacific, China, Abe Shinzo, geopolitics.

Introducción

El orden regional en el noreste asiático ha sufrido una rápida evolución en la última década fruto de diversas dinámicas políticas, militares y económicas. Uno de los países que más afectado se ha visto por la transformación regional ha sido Japón, cuya posición estratégica se ha visto severamente deteriorada por diversos motivos.

En primer lugar, el crecimiento económico y militar de la República Popular China supone, sin lugar a duda, el principal desafío estratégico para Japón. La economía china se expandió vigorosamente desde los años 2000 hasta adelantar a la economía japonesa en el año 2010¹ y situarse como la segunda potencia económica global. Este crecimiento económico se ha trasladado al presupuesto de defensa y a las capacidades militares en el ámbito terrestre, aéreo, marítimo y espacial. El presupuesto chino en defensa se ha expandido de forma notable y si atendemos a las cifras oficiales, actualmente, el gasto de defensa chino sería de 239.200 millones de dólares mientras que el gasto de Japón sería de 45.000 millones de dólares². Este mayor presupuesto ha ido de la mano de una mayor actividad de China a la hora de reclamar la soberanía sobre las islas Senkaku (Diaoyu para China) fomentando los incidentes navales en torno al archipiélago con graves episodios en los años 2010 y 2012, generando una creciente preocupación en Tokio.

En segundo lugar, la situación en la península coreana es una fuente de tensiones y de fricciones para la política exterior japonesa. La República Democrática Popular de Corea es un problema estratégico y de seguridad constante por dos motivos: en primer lugar, por el desarrollo de su programa nuclear y, en segundo lugar, por las continuas pruebas y ensayos de misiles de medio y largo alcance que han sobrevolado el espacio aéreo japonés o cuyo lugar de impacto han sido aguas territoriales japonesas. Más al sur, en la República de Corea, las relaciones han empeorado en los últimos meses. Las decisiones judiciales que afectaban a ciertas empresas japonesas abrieron la puerta a indemnizaciones por las actividades de estas durante la ocupación japonesa de Corea que tuvo lugar del año 1910 al 1945. A ello se sumó la disolución de la fundación creada por Japón para gestionar las reparaciones a las denominadas «mujeres de confort» que

¹ MONAHAN, Andrew. «China Overtakes Japan as World's No. 2 Economy». *Wall Street Journal*. Disponible en <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703361904576142832741439402>.

² CHINA POWER. «What does China really spend on its military?». CSIS. Disponible en <https://chinapower.csis.org/military-spending/>.

derivaba del acuerdo bilateral firmado en el año 2015 por Abe Shinzo y Park Geun-hye. Finalmente, las restricciones comerciales impuestas por Japón a la exportación de material tecnológico acabaron por desencadenar una guerra comercial y una crisis bilateral todavía abierta.

Para Japón, la alianza con EE. UU. que acaba de cumplir 60 años es un elemento esencial de su política exterior y de su defensa nacional. A pesar de que en el pasado la relación no ha estado exenta de baches, como ocurrió con la presión estadounidense para la disminución del déficit bilateral en la década de los 80 o las críticas al escaso apoyo japonés en la guerra del Golfo, la llegada de Trump a la Casa Blanca ha generado varios sobresaltos, tanto en el terreno económico (críticas a la relación comercial con Japón) como militar (críticas al coste de la presencia estadounidense en Japón). La buena sintonía entre Abe y Trump no ha conseguido disipar las dudas del primero respecto del compromiso del segundo con la seguridad o el libre comercio en Asia haciendo ver a Japón la necesidad de una mayor autonomía e independencia en el escenario internacional.

Como consecuencia de estos cambios, la política exterior y de defensa de Japón ha ido evolucionando para adaptarse al nuevo contexto global y regional. La estrategia japonesa, desde el retorno de Abe al poder, se ha basado en una doble iniciativa. La primera de ellas es el refuerzo interno a través de una mayor inversión en los presupuestos de defensa y la adaptación de las fuerzas de autodefensa a nuevos dominios como el espacio o el ciberespacio. La segunda se basa en un fortalecimiento exterior a través de la creación de una red de asociaciones estratégicas en diversos ámbitos con una pluralidad de actores en Asia, Oceanía y Europa. Para ello, se ha desarrollado la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto desvelada por Abe Shinzo, en el año 2016, durante la 6.ª Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo Africano.

Para una mejor comprensión de la estrategia, el documento se va a estructurar de la siguiente manera: en primer lugar, se analizará de forma breve la política exterior japonesa desde la Segunda Guerra Mundial; posteriormente, el segundo epígrafe estará dedicado a los orígenes y antecedentes de la actual visión de un Indo-Pacífico libre y abierto; en el siguiente epígrafe, se desarrollarán las bases de la estrategia y, finalmente, se repasará la respuesta que la estrategia ha tenido por parte de varios actores regionales.

La política exterior japonesa desde la Segunda Guerra Mundial

Tras la derrota en la Segunda Guerra Mundial y el fin de la aventura en la que se embarcó el Japón imperial de la primera mitad del siglo xx, la política exterior japonesa estuvo marcada por la adopción de una constitución pacifista que abandonaba la amenaza y la guerra como forma de solventar las diferencias internacionales y también por la alianza con EE. UU. a través del Tratado de Defensa Mutua de 1951 que iba a suponer la extensión del paraguas militar estadounidense sobre territorio japonés. Estos dos pilares conformarían lo que vino a llamarse la doctrina Yoshida³ que se basaba en las siguientes premisas:

- 1.- Japón afianza su seguridad nacional a través de la alianza con los Estados Unidos.
- 2.- Japón mantiene una reducida capacidad de defensa.
- 3.- Japón gasta los recursos que se ahorra por las dos decisiones anteriores en convertir al país en una nación comercial.

Con el paso de las décadas, Japón se convirtió en una superpotencia económica, situándose como la segunda economía mundial en el año 1968⁴. El fin de la Guerra Fría acabó con la política de bloques que había caracterizado al periodo y ambos factores, el desarrollo económico y el haber apostado por la alianza firme con EE. UU. parecieron confirmar el éxito y el acierto de la doctrina Yoshida. Sin embargo, durante la guerra del Golfo, el Gobierno japonés, cumpliendo con su ordenamiento jurídico, se negó a enviar tropas, decidiendo participar únicamente a través de la financiación de las operaciones

³ KOSAKA, Masataka. «Nihon Gaiko no Bensho». *Koza Kokusai Seiji* vol. 4. Tokyo Daigaku Shuppankai, 1989, p. 299.

⁴ HAMADA, Koichi. «Japan 1968: A reflection point during the era of the economic miracle». *Economic Growth Center*. Yale University, 1996. Disponible en http://www.econ.yale.edu/growth_pdf/cdp764.pdf.

militares. Esta actuación fue tildada de «diplomacia del cheque» y generó una gran crítica hacia Japón en EE. UU. La posibilidad de un deterioro de la alianza debido a la desaparición del enemigo común y a las fricciones comerciales de la década anterior hizo ver que el nuevo escenario que se abría tras la Guerra Fría iba a requerir de un proceso de reevaluación de su política exterior.

Esta reevaluación de la política exterior y la política de defensa de Japón y la evolución desde una actitud reactiva a los acontecimientos internacionales hasta una actitud más proactiva tendrá lugar de forma lenta durante la década de los 90 y, a principios de los 2000, mediante iniciativas limitadas que progresivamente iban dotando a Japón de los medios y de la capacidad para jugar un papel más importante en el escenario internacional. Serán los desafíos y cambios mencionados en la introducción los que van a acelerar la evolución. Esta se producirá durante el gobierno del actual primer ministro Abe que se propuso ensanchar el horizonte estratégico de Japón y normalizar su estatus en el escenario internacional. El primer pilar de este ensanchamiento del horizonte estratégico fue la modificación introducida por la legislación de seguridad y defensa, siendo el otro pilar la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto (FOIP, por sus siglas en inglés)⁵.

Origen de la visión de un Indo-Pacífico abierto y libre

La creación del FOIP no ha sido un evento aislado y repentino dentro de la política exterior japonesa. Más bien es el resultado de una evolución progresiva en el pensamiento estratégico japonés en la última década. Quizá uno de los gérmenes de esta estrategia esté en la iniciativa del «arco de libertad y prosperidad» presentada, en 2007, por el entonces ministro de Asuntos Exteriores de Japón, Aso Taro. Durante un discurso con ocasión del vigésimo aniversario de la fundación de Foro de Japón sobre relaciones internacionales, el ministro señaló que esta estrategia era «un intento por ampliar el horizonte de las actividades diplomáticas y la situación de Japón»⁶.

Meses más tarde, sería el primer ministro Abe quien, ante el Parlamento de India, pronunciará un discurso titulado «la confluencia de dos mares». Para Abe, «el Pacífico y

⁵ A partir de ahora me referiré a la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto por sus siglas en inglés.

⁶ MOFA. «On the “Arc of Freedom and Prosperity”». Disponible en <https://www.mofa.go.jp/policy/pillar/address0703.html>.

el Índico están creando un acoplamiento dinámico como mares de libertad y prosperidad. Una Asia ampliada que rompió las fronteras naturales está tomando una forma distinta. Nuestros dos países tienen la capacidad —y la responsabilidad— de asegurar que se amplíe más aún y de nutrir y enriquecer estos mares para que se conviertan en mares de aguas totalmente transparentes»⁷. Durante el discurso, Abe dejó sentadas las bases de lo que posteriormente se convertirá en el término Indo-Pacífico, la importancia que India va a tener en este marco y también la necesidad de ampliar la región para incluir a otros actores como Estados Unidos o Australia. Durante el 2007, Abe también intentará revivir el llamado «Quad», cuyos orígenes están en la cooperación entre Estados Unidos, Japón, India y Australia para responder a los efectos del tsunami de 2004 en el océano Índico. No obstante, la salida del Gobierno de Abe Shinzo a finales de año puso freno a estas incipientes iniciativas.



Figura 1. Diamante de seguridad democrática. Fuente: Asia Society.

El retorno de Abe al cargo de primer ministro en 2012 supuso un paso más en la evolución del pensamiento estratégico japonés al introducir el concepto de «diamante de seguridad democrática de Asia» intentando impulsar la creación de un grupo de democracias defensoras de la paz, la estabilidad y la libertad de navegación en el océano Pacífico e Índico en un momento de tensión en el mar de la China meridional. Para el primer ministro, «Japón [...] debe tener un papel más activo junto con Australia, India y

⁷ MOFA. «Confluence of the Two Seas». Disponible en <https://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/pmv0708/speech-2.html>.

los Estados Unidos a la hora de preservar los bienes comunes en ambas regiones»⁸. Además del nuevo concepto, el Gobierno inauguró el Consejo de Seguridad Nacional y publicó una Estrategia de Seguridad Nacional. Esta estrategia (la primera desde la Segunda Guerra Mundial) inició la política de «contribución proactiva a la paz» que pretendía garantizar la seguridad de Japón y adaptar la política de defensa al nuevo contexto internacional y regional. La Estrategia de Seguridad Nacional dio paso a una expansión cualitativa de las fuerzas de autodefensa plasmada en las Directrices de Programas de Defensa Nacional⁹ y en el Programa de Defensa a Medio Plazo para 2014-2019 (actualmente está en vigor el Programa para 2019-2023)¹⁰.

Paulatinamente, el Gobierno japonés comenzó a presentar iniciativas dirigidas a modificar las funciones que las fuerzas de autodefensa de Japón tenían hasta ese momento. Tras tres años de proceso legislativo, en el año 2016 la legislación de seguridad entró en vigor introduciendo las siguientes modificaciones:

1. Ampliación de las actividades de apoyo de las FAJ¹¹ a otras FF. AA.
2. Ampliación de las funciones y tareas de las FAJ en misiones de apoyo a Naciones Unidas.
3. Participación en misiones fuera del marco de operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, con ciertas condiciones.
4. Rescate de ciudadanos japoneses y operaciones de inspección de buques.

⁸ ABE, Shinzo. «Asia's Democratic Security Diamond». *Project Syndicate*. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe?barrier=accesspaylog>.

⁹ MINISTRY OF DEFENSE. «National defense program guidelines». Disponible en https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218_e.pdf.

¹⁰ MINISTRY OF DEFENSE. «Medium Term Defense Program». Disponible en https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/chuki_seibi31-35_e.pdf.

¹¹ Fuerzas de autodefensa de Japón.

Finalmente, el último paso se dará durante la Sexta Conferencia de Tokio sobre Desarrollo de África en la que Abe desvelará el FOIP. Durante su discurso, Abe señaló que «cuando atraviesas los mares de Asia y el océano Índico y llegas a Nairobi, entiendes bien que lo que conecta Asia y África son las rutas marítimas.

Lo que dará prosperidad y estabilidad al mundo no es otra cosa que la enorme viveza generada a través de la unión de dos océanos y dos continentes libres y abiertos.

Japón tiene la responsabilidad de promover la confluencia de los océanos Pacífico e Índico y de Asia y África en un lugar que valore la libertad, el Estado de derecho, la economía de mercado, libre de presiones o coacciones y de hacerlo próspero.

Japón quiere trabajar juntos con vosotros en África para hacer que los mares que conectan los dos continentes sean mares pacíficos gobernados por el Estado de derecho. Eso es lo que queremos hacer con vosotros»¹².

En este discurso, Abe ya dejó claros cuáles iban a ser las bases sobre las que se iba a construir el marco geopolítico del Indo-Pacífico. Geográficamente, el FOIP va a intentar agrupar un vasto territorio que va desde las costas del este de África hasta las costas del Pacífico estadounidense. En cuanto a su contenido, los tres pilares que van a dotar de consistencia al FOIP serán los siguientes:

- 1.- Promoción y apoyo al Estado de derecho, libertad de los mares y libre comercio.
- 2.- Promoción de la prosperidad económica.
- 3.- Compromiso con la paz y la seguridad.

Mediante la construcción de una red de asociaciones estratégicas, acuerdos comerciales y normas comunes en este vasto y complejo espacio geopolítico que representa el Indo-Pacífico, Japón pretende apuntalar el orden liberal que ha sido la base de la prosperidad y la seguridad japonesa e intentar reordenar el orden regional. A través de los tres pilares que se analizarán en el siguiente epígrafe, la estrategia japonesa intentará construir un escenario favorable a sus intereses que proteja la libertad de los mares (factor vital para un Estado insular como Japón), el libre comercio (importante para una economía japonesa volcada a la exportación) y el Estado de derecho y el derecho internacional

¹² MOFA. «Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development». Disponible en https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html.

(evitando la proliferación nuclear norcoreana y los lanzamientos de misiles o las incursiones en aguas japonesas en las islas Senkaku).

Bases de la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto

Antes de comenzar el análisis de los tres pilares del FOIP, hay que hacer referencia a las cualidades que caracterizan a la estrategia. En primer lugar, la estrategia japonesa es adaptable por dos motivos. El primero deriva de la magnitud del área que pretende abarcar. Los contrastes y las diferencias que existen entre las regiones incluidas en la estrategia y la pluralidad y heterogeneidad de intereses son tales que establecer un esquema rígido acabaría por hacerla inefectiva e inoperante. El segundo motivo es la configuración y el modelo político de los diferentes países que implica que, por ejemplo, el pilar relativo a los valores democráticos pierda presencia cuando se trata de países con déficits democráticos, pero importantes para la estrategia como los del sudeste asiático y gane relevancia en reuniones con países como Estados Unidos, India o Australia¹³.

En segundo lugar, el FOIP es un esquema inclusivo. Para Japón, la inclusividad tiene dos alicientes. Uno es la posibilidad de organizar frentes multilaterales en distintos ámbitos que respondan a las preocupaciones básicas de Japón. El CPTPP (Comprehensive and Progressive Agreement for Transpacific Partnership) es un ejemplo claro. Mediante la creación de un fuerte bloque comercial con una reglas únicas, el Gobierno japonés pretende no solo recoger el fruto económico que supondrán los intercambios comerciales entre las partes, sino también demostrar la iniciativa japonesa y convertir el acuerdo en un modelo económico para otros acuerdos comerciales. El segundo aliciente es el de crear nuevas relaciones diplomáticas y de profundizar en las ya existentes, intensificando de esta manera una red de seguridad que garantice la paz y la estabilidad en el Indo-Pacífico ante cualquier intento de subvertir el orden regional.

Finalmente, el FOIP es un concepto compuesto por varios niveles, interconectado y complejo. Dentro de la Visión se pueden encontrar distintos niveles de cooperación y coordinación. Comenzando por el nivel estrictamente bilateral estarían las asociaciones

¹³ WHITE HOUSE. «Remarks by President Trump, Prime Minister Abe of Japan, and Prime Minister Modi of the Republic of India Before Trilateral Meeting». Disponible en <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-prime-minister-abe-japan-prime-minister-modi-republic-india-trilateral-meeting/>.

estratégicas especiales con Australia e India o la alianza con EE. UU., pasando al nivel minilateral representada por el Quad, hasta llegar a las iniciativas multilaterales como el CPTPP o la visión de Vientiane. La interconexión entre los pilares también resulta una de las características más importantes. Como veremos a continuación, los diferentes pilares no son compartimentos estancos, sino que existen unos vínculos estrechos entre el pilar económico y el de promoción de la democracia. A su vez, la promoción de la libertad de los mares es un elemento indispensable para el pilar económico de la prosperidad y la conectividad. Finalmente, y como consecuencia de todas las características anteriormente mencionadas, el FOIP resulta ser un concepto tremendamente complejo que está sujeto a continuos ajustes y modificaciones provocados por un escenario global y regional en constante flujo.

Una nueva red de seguridad para Japón

Tras ver las características pasamos al análisis de cada uno de los pilares. El primero de ellos es la promoción y apoyo al Estado de Derecho, la libertad de los mares y el libre comercio. Desde su primer mandato como primer ministro, Abe intentó atraer progresivamente a las principales democracias en Asia y el Pacífico y crear un marco institucional que permitiese mantener el orden internacional basado en unas normas comunes y aceptadas por todos los Estados. Australia e India han sido dos de los países con los que Japón ha buscado una mayor coordinación y cooperación en diversos ámbitos, especialmente en materia de seguridad y defensa.

La relación entre Japón y Australia se ha ido desarrollando progresivamente desde el final de la Guerra Fría. El hecho de ser dos democracias cuyos valores políticos y sistema económico son similares les ha acercado de forma natural. Los riesgos y amenazas a los que se enfrentan también han sido similares, aunque la intensidad con la que Australia percibe algunas amenazas como el crecimiento del poder de China, la proliferación nuclear en la península coreana o las disputas territoriales en los mares asiáticos, es mucho menor si se compara con Japón.

La incipiente coordinación durante los años 90 y principios de los 2000 ha dado paso a una cooperación cada vez más sólida que ya ha sido calificada como una «cuasi-

alianza»¹⁴. Aunque en un inicio la relación entre Australia y Japón creció bajo la sombra de la relación de ambos con EE. UU., en los últimos años se ha fortalecido la relación bilateral independientemente del marco trilateral. Durante los últimos años, se han firmado una pluralidad de acuerdos que han consolidado la relación en materia de defensa. En 2010, se firmó el Acquisition and Cross-Servicing Agreement que favorece la prestación de servicios y la entrega de suministros entre los ejércitos de ambos países en una serie de situaciones como ejercicios militares, operaciones de Naciones Unidas u operaciones de asistencia humanitaria. Dos años más tarde, se firmaría el Information Security Agreement con el fin de facilitar el intercambio de información y de proteger dicha información. En 2014, se establecería la Asociación Estratégica Especial y el acuerdo para la transferencia de equipamiento y tecnología de defensa cuyo fin es el de crear equipos conjuntos de investigación y proyectos de defensa de interés común.

Otro actor indispensable para la estrategia japonesa es India. Al igual que con Australia, India comparte con Japón numerosos valores y también se enfrenta a varias amenazas conjuntas tales como China o el programa nuclear y balístico norcoreano y sus vínculos con Pakistán. Tanto la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto como la Act East Policy de India han visto en el otro un socio y un aliado a la hora de gestionar el cambio de escenario que está teniendo lugar en Asia. El discurso de Abe respecto a la «confluencia de dos mares» dio un mayor impulso a la asociación entre Japón e India que, en 2015, se transformó en una Asociación Estratégica Especial y Global. La firma de un acuerdo de transferencia de equipamiento y tecnología de defensa y otro relativo a las medidas de protección de información militar clasificada han potenciado la integración de la cooperación militar, y la invitación de EE. UU. e India a Japón para participar en los ejercicios Malabar es otro paso más en la integración trilateral, lo cual no ha agradado a China que ha percibido la cooperación trilateral EE. UU.-Japón-India y EE. UU.-Japón-Australia como una maniobra de contención contra ella.

¹⁴ NIDS. «Chapter Australia: The Challenges of the Japan-Australia Quasi-Alliance». Disponible en http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2016/east-asian_e2016_06.pdf.



Figura 2. Abe, Trump y Modi en el G-20. Fuente: US Embassy in India.

Tanto Japón como India y Australia consideran como un elemento básico el respeto a la libertad de navegación y al derecho internacional. Especialmente importante es para Japón la apertura de las líneas marítimas de comunicación para su economía y, por ello, durante la conferencia de Shangri-La del año 2014, Abe abogó por el establecimiento de los tres principios del Estado de derecho en el mar:

- 1.- Establecer y aclarar las reclamaciones marítimas en base al derecho internacional.
- 2.- No usar la fuerza o la amenaza para impulsar las reclamaciones.
- 3.- Buscar la solución de las controversias de forma pacífica.

Junto con el acercamiento a Australia e India, el Gobierno japonés también ha impulsado sus iniciativas en otros foros internacionales como en el del G-7. Precisamente, en el G-7 celebrado, en el año 2017, en Taormina, Japón consiguió situar la seguridad marítima como un punto dentro de las discusiones y del comunicado final¹⁵.

¹⁵ MOFA. «G7 Taormina Summit». Disponible en https://www.mofa.go.jp/ecm/ec/page4e_000616.html.

Un elemento básico dentro de este pilar es el apoyo que Japón está dando a las fuerzas armadas de varios Estados del Sudeste Asiático con el fin de potenciar sus capacidades en varios ámbitos como la lucha contra la pesca ilegal, contra la piratería o para el control de sus aguas jurisdiccionales frente a incursiones de países ribereños. Este apoyo se desarrolla dentro de la iniciativa denominada Visión de Vientiane. Esta iniciativa comenzó en el año 2016 con el fin de unir todas las iniciativas bilaterales de Japón en el sudeste asiático en una sola estructura directa entre Japón y la ASEAN. Dentro de la iniciativa se prevén una serie de ámbitos de cooperación como la promoción del derecho internacional, la cooperación en la construcción de capacidades, la transferencia de equipamiento y tecnología de defensa, ejercicios y entrenamientos conjuntos y el desarrollo de los recursos humanos e intercambios académicos¹⁶. Tras 4 años de desarrollo de la iniciativa, en la sexta reunión de ministros de Defensa entre la ASEAN y Japón se relanzó la iniciativa ahora denominada Visión de Vientiane 2.0 que incluye tres actualizaciones a la iniciativa:

- 1.- Establecimiento de tres principios de la cooperación ASEAN-Japón: «cooperación de corazón a corazón», «cooperación adaptable y duradera» y «cooperación igualitaria y libre».
- 2.- Introducción del concepto de resiliencia para apoyar la centralidad y unidad de la ASEAN.
- 3.- Impulsar la sinergia entre la perspectiva de la ASEAN sobre el Indo-Pacífico y el FOIP de Japón.

Junto con este marco multilateral, Japón no ha dejado de lado las relaciones bilaterales en materia de defensa y de seguridad marítima. Durante estos años la venta de patrulleras y buques a países como Vietnam o Filipinas ha sido una constante que ha demostrado la capacidad y la voluntad japonesa de ampliar su presencia política y militar en el Sudeste Asiático más allá de su tradicional influencia económica y en materia de desarrollo.

¹⁶ LLANDRES CUESTA, Borja. *La región del Mekong, frontera estratégica para Japón*. IEEE. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2017/DIEEEO49-2017_Mekong_Japon_B.Llandres.pdf.

El compromiso de Japón con la prosperidad del Indo-Pacífico

La historia económica reciente de Japón ha estado marcada por el estallido de la burbuja en los 90 y la década perdida hasta los años 2000, la recuperación experimentada a partir de 2002 se rompió con la crisis de 2008 y el reducido crecimiento en los años posteriores. En 2012, Abe hizo de la recuperación económica una de sus prioridades iniciando una serie de políticas monetarias, fiscales y de reforma estructural conocidas como *Abenomics*.

Una de las reformas estructurales está dirigida a abrir a Japón al comercio internacional y va a tener en el Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) su principal ejemplo. El CPTPP es un acuerdo de libre comercio entre 11 países de Asia-Pacífico. Junto a Japón integran este esquema multilateral: Australia, Brunéi, Chile, Canadá, Malasia, México, Nueva Zelanda, Perú, Singapur y Vietnam. Hay que recordar que Estados Unidos declinó participar en el TPP tras la victoria de Donald Trump. Este revés que parecía certificar la defunción del acuerdo fue salvado por la iniciativa japonesa que tiene un fuerte interés en el mantenimiento del acuerdo. Mediante la derogación y suspensión de una serie de cláusulas que habían sido promovidas por EE. UU., el Gobierno japonés consiguió mantener al resto de socios dentro de un acuerdo que representa al 13,5 % del PIB mundial¹⁷.

Para Japón el CPTPP tiene una importancia mayúscula. En primer lugar, porque el Gobierno japonés entiende que el proteccionismo comercial y el aislacionismo van a ser dañinos para una economía japonesa que está fuertemente internacionalizada, con unas empresas que dependen de las cadenas de valor globales, con intereses en una multitud de países y que la mejor manera de mantener el acceso de las empresas y consumidores japoneses a los bienes y servicios extranjeros y fomentar la competitividad de la economía es mediante el establecimiento de un sistema abierto, transparente y libre. Además, la retirada de Estados Unidos de los acuerdos comerciales multilaterales podía tener una consecuencia negativa para Japón: que China acabase por rellenar el vacío e impusiese su modelo y sus normas a la región.

¹⁷ GOVERNMENT OF CANADA. «What is the CPTPP?». Disponible en <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpp/index.aspx?lang=eng>.

Mediante este acuerdo, Japón pretende situarse como el líder del libre comercio en el Indo-Pacífico, planteando una alternativa a la creciente hegemonía económica china y apuntalando y modelando un sistema comercial (en materia de propiedad intelectual, empresas estatales, derechos laborales, comercio electrónico o inversiones extranjeras) adaptado a las necesidades de la economía japonesa en las próximas décadas.

Dentro del segundo pilar de la prosperidad económica, la inversión en infraestructuras va a ser uno de los ejes principales. Si hay un proyecto que ha levantado expectativas y temores en Asia en los últimos años, este ha sido el proyecto de la Nueva Ruta de la Seda o *Belt and Road Initiative*, cuyo principal objetivo es el de cubrir el déficit de infraestructuras que padece Asia¹⁸ mediante un ambicioso proyecto financiado por China para desarrollar numerosas obras de infraestructura ferroviaria, portuaria y vial. Japón no ha querido quedarse atrás y ya, en 2013, comenzó a diseñar estrategias para aumentar las inversiones japonesas en toda Asia con un especial énfasis en la calidad y la cantidad de estas infraestructuras y no solo en la cantidad.

El lanzamiento de la Asociación por la infraestructura de calidad tiene varios objetivos¹⁹. En primer lugar, la promoción y la protección de las inversiones japonesas en el resto de Asia ha sido un factor continuo dentro de la política exterior japonesa. Desde el boom económico que industrializó e internacionalizó la economía de Japón, este ha buscado siempre invertir en otros países con el objetivo de abrir nuevos mercados a sus productos, favorecer la implantación de sus empresas y garantizar el acceso a materias primas con la idea de apoyar el desarrollo local y obtener así una relación beneficiosa para Japón y sus socios. Esta nueva asociación se enmarca en esa estrategia económica dando un puesto preeminente a la construcción de infraestructuras.

¹⁸ ASIAN DEVELOPMENT BANK. «Asia Infrastructure Needs Exceed \$1.7 Trillion Per Year, Double Previous Estimates». Disponible en <https://www.adb.org/news/asia-infrastructure-needs-exceed-17-trillion-year-double-previous-estimates>.

¹⁹ MOFA. «Announcement of “Partnership for Quality Infrastructure: Investment for Asia's Future”». Disponible en https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page18_000076.html.

En segundo lugar, el tremendo despliegue financiero chino a través de la *Belt and Road Initiative* y los fondos que la sostienen han hecho ver al Gobierno japonés la necesidad de dar una alternativa a la financiación china para evitar que los países asiáticos acaben bajo una dependencia financiera china. No obstante, no hay que ver la iniciativa japonesa como una competición, puesto que es evidente que Japón no puede competir directamente con la financiación china; más bien, Japón pretende incidir en la calidad de la infraestructura especialmente en materia de derechos laborales, medio ambiente, sostenibilidad financiera y derechos humanos.

En tercer lugar, gracias a estos requisitos más estrictos la hora de otorgar financiación, Japón pretende situar sus estándares como la norma a seguir en los esquemas de ayuda internacional. Los cuatro pilares sobre los que se basa la iniciativa son la expansión y aceleración de la asistencia a través de la Japan International Cooperation Agency (JICA), una mayor colaboración con el Banco Asiático de Desarrollo (en el que Japón posee una amplia influencia), mayor participación del Japan Bank for International Cooperation (JBIC) en proyectos con un perfil de alto riesgo y la promoción de la importancia de una infraestructura de calidad a nivel global a la hora de desarrollar estándares internacionales.

A través de este esquema, Japón pretende movilizar más de 110.000 millones de dólares para la financiación de infraestructuras. Entre estas infraestructuras se encuentra, por ejemplo, la zona económica especial de Thilawa cerca de Yangón y la de Dawei (ambas en Myanmar); también la terminal de contenedores este del puerto de Colombo; la zona económica especial en Mombasa; el tren de alta velocidad de Mumbai a Ahmedabad o el puerto de Patimban en el oeste de Java. Mediante esta iniciativa, Japón pretende modelar el futuro de la ayuda al desarrollo poniendo el acento en una serie de prioridades como la resiliencia, la seguridad social, el medio ambiente o el desarrollo de los recursos humanos.



Figura 3. Infraestructura ferroviaria en Dubai. Fuente: *Nikkei Asian Review*.

La paz y la estabilidad en el Indo-Pacífico

Finalmente, el tercer pilar del FOIP contiene un componente de seguridad y estabilidad mediante la asistencia en materia de construcción de capacidades en la región del Indo-Pacífico y mediante la cooperación en materia de asistencia humanitaria y de reducción de desastres. En este sentido, destacan tanto las entregas de buques y patrulleras a Vietnam, Sri Lanka y Filipinas como las actividades de formación y asistencia en materia de control de la pesca ilegal, de control del espacio aéreo, de mantenimiento de buques, de actividades de búsqueda y rescate o de seguridad marítima con socios como Sri Lanka, Tailandia, Vietnam, Filipinas, Brunéi, Indonesia o Malasia.

Otros países en los que se está desarrollando este pilar son Kenia, Maldivas o Yibuti. En Kenia, el Gobierno japonés ha dotado de 17 buques guardacostas a la policía marítima con el fin de fortalecer la seguridad marítima en las costas africanas. Además, ha llevado a cabo la entrega de equipamiento y material de vigilancia antiterrorista²⁰. En Maldivas,

²⁰ KENYA PORT AUTHORITY. «Japan donates patrol boats to improve Kenya's maritime security». Disponible en <https://www.kpa.co.ke/Pages/Japan-donates-patrol-boats-to-improve-Kenya%E2%80%99s-maritime-security--.aspx>.

el Gobierno japonés también entregó material de vigilancia antiterrorista y equipamiento de prevención de desastres naturales. En cuanto a Yibuti, la base abierta en el año 2011 ha sido expandida recientemente al comprar otras tres hectáreas para permitir albergar a ciudadanos japoneses en caso de una crisis en la región. Esta base ha sido un activo importante para la lucha contra la piratería en el Cuerno de África y también ha servido para ampliar la cooperación de Japón con Yibuti mediante la formación y capacitación de las fuerzas locales y la entrega de patrulleras y buques guardacostas²¹.

Estos tres pilares constituyen, pues, el marco a través del cual Japón pretende posicionarse como un participante activo en la región, marcando la agenda e influyendo en los intereses del resto de actores. Japón ha tenido éxito a la hora de insertar su visión en las estrategias del resto de sus socios ya que tanto EE. UU. como India y Australia han ido acoplado y adaptando sus estrategias a la visión japonesa introduciendo sus elementos particulares.

Impacto de la visión en otros países

En este epígrafe, se pretende hacer una breve valoración de la aceptación y de la integración del marco geopolítico del Indo-Pacífico en diferentes actores. Comenzaremos por Estados Unidos que ha adoptado de forma plena la idea del Indo-Pacífico y continuaremos con India y Australia analizando la recepción que ha tenido en China y la ASEAN.

La estrecha relación entre Japón y Estados Unidos y entre los dirigentes de ambos países (cultivada cuidadosamente por Abe desde la elección de Trump en 2016) han permitido que el concepto de Indo-Pacífico entre de lleno en la estrategia estadounidense. En la Estrategia de Seguridad Nacional del año 2017 ya se hacía referencia al Indo-Pacífico como una región geopolítica señalando que «la región, que se extiende desde la costa oeste de India a las costas occidentales de los Estados Unidos, representa la parte más dinámica y poblada del mundo. El interés de los Estados Unidos en un Indo-Pacífico libre y abierto viene de los primeros días de nuestra

²¹ JAPAN TIMES. J«apan to expand SDF base in tiny but strategically important Djibouti». Disponible en <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/11/19/national/japan-expand-sdf-base-tiny-strategically-important-djibouti/>.

república»²². Sin embargo, la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos, al contrario que la visión japonesa, no llega hasta las costas orientales de África, sino que considera el Indo-Pacífico como un espacio más restringido.

Otro elemento que ha permeado la estrategia estadounidense ha sido la necesidad de una infraestructura de calidad en la región. En 2018, Japón, Australia y los Estados Unidos firmaron un memorándum de entendimiento²³ para poner en marcha la asociación trilateral para la inversión en infraestructura en el Indo-Pacífico acompañado por la BUILD Act (*Better Utilization of Investments Leading to Development*) que creó la Corporación internacional para el Desarrollo del Financiamiento ampliando la financiación estadounidense en el Indo-Pacífico.

Una acción que dañó de forma considerable la estrategia japonesa fue la decisión de retirar a Estados Unidos del TPP, poniendo en peligro la firma del acuerdo, aunque, como vimos anteriormente, Japón pudo salvarlo. Sin embargo, al suspender ciertas cláusulas, los negociadores han dejado la puerta abierta a que un nuevo gobierno en la Casa Blanca decida más adelante incorporarse al acuerdo y potenciar su impacto en el comercio regional.

Para India, el Indo-Pacífico resulta una extensión natural de una estrategia que ya estaba en marcha, la Act East Policy que pretendía extender la presencia e influencia india en el Sudeste Asiático. Como hemos visto, la colaboración entre India y Japón ha ido creciendo en los últimos años, lo cual es un paso necesario para el éxito de la estrategia japonesa y obligatorio para ambos dado el relativo aislacionismo y la falta de constancia en la política exterior estadounidense. Para India, la presencia de China en el Índico y sus relaciones con países como Pakistán o Sri Lanka son una amenaza a su intento por convertirse en la potencia principal en el sur de Asia y en el océano Índico. La iniciativa japonesa y sus esfuerzos por tejer una red de seguridad que consolide las relaciones entre actores con intereses similares es, por lo tanto, un incentivo a alinear la estrategia india con la japonesa y a impulsar el estatus indio en la región que ha sido bien recibido por Nueva Delhi, especialmente tras la llegada al poder de Narendra Modi.

²² WHITE HOUSE. «National Security Strategy». Disponible en <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

²³ OFFICE OF THE PRIME MINISTER OF AUSTRALIA. «Joint Statement of the Governments of Australia, Japan and the United States». Disponible en <https://www.pm.gov.au/media/joint-statement-governments-australia-japan-and-united-states>.

Australia también ha incorporado el concepto de Indo-Pacífico en su estrategia. El nuevo escenario abierto por las dinámicas políticas, económicas y militares en la región ha hecho que Australia también vea la necesidad de ampliar, reforzar y diversificar sus relaciones. Australia ha descrito su relación con India como una «asociación natural»²⁴ que ha ido avanzando estos últimos años, lo que se suma a la relación descrita con Japón y a la alianza con EE. UU. En general, EE. UU., Japón, India y Australia están acercándose progresivamente y adoptando una estructura cuadrilateral que se visibilizó en la última reunión tras la Cumbre de Asia Oriental en Bangkok entre los cuatro países. Esta estructura de seguridad cuadrilateral va, paulatinamente, encaminada a la creación del «diamante de seguridad democrática» al que se refería Abe en 2012.

China ha visto de manera negativa la creación de un espacio geopolítico y de toda una estrategia para intentar contener su crecimiento. Ya durante el primer ensayo de institucionalización del Quad, China se quejó del intento de los integrantes por rodear y contener su ascenso poniendo en peligro la seguridad y la estabilidad en Asia-Pacífico. Esta campaña de presión china funcionó y disolvió la, por aquel entonces, frágil e incipiente cooperación. Los intentos de volver a convocar el denominado Quad son vistos por China con alarma, aunque la posibilidad de que las cuatro potencias formen un bloque sólido es remota por el momento por las reticencias indias a una alianza firme.

Por su parte, los países del Sudeste Asiático han desarrollado una respuesta a través de la ASEAN. La perspectiva de la ASEAN sobre el Indo-Pacífico pretende acoplar la ASEAN al nuevo concepto asumiendo un rol central dentro del esquema para evitar que la importancia que la ASEAN tiene a la hora de mantener la estabilidad regional y las estructuras creadas con este fin sean desplazadas por otros actores. Además, tal y como se analizó en otro documento²⁵, los países del sudeste asiático están profundamente conectados con China y no tienen ningún interés en estrategias que puedan levantar sospechas en Pekín, prefiriendo adoptar una posición equilibrada y neutra que les evite ser arrastrados en una confrontación entre potencias.

²⁴ THE ECONOMIC TIMES. «India, Australia 'natural partnership' registers steady growth in 2019». Disponible en <https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/india-australia-natural-partnership-registers-steady-growth-in-2019/articleshow/72935475.cms?from=mdr>.

²⁵ LLANDRES CUESTA, Borja. «La política exterior china en el sudeste asiático». *Documento IEEE* 08/2020. Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEE008_2020BORLLA_surAsia.pdf.

Conclusión

Después de décadas de una política exterior que ha sido tradicionalmente calificada como reactiva, el Gobierno japonés ha llevado a cabo una transformación gradual y paulatina de su política exterior y de defensa para adaptarla al nuevo marco estratégico existente tanto a nivel global como a nivel regional.

La visión de un Indo-Pacífico libre y abierto es la respuesta del gobierno japonés a esos cambios dando un impulso a la presencia japonesa en ese vasto territorio y desechando la anterior dinámica reactiva por otra activa. Como se ha visto a lo largo del artículo, este cambio no ha sido espontáneo ni abrupto, sino que se ha ido gestando a lo largo de una década, siendo el primer ministro Abe el principal impulsor de este. Será importante, pues, saber el rumbo que tomará su sucesor cuando abandone su puesto en 2021.

Los desafíos a los que se enfrenta Japón hacen necesario que este se sitúe como un defensor del orden liberal del que depende tanto su sistema político como económico y el bienestar de sus ciudadanos. De ahí deriva la creciente necesidad de la presencia japonesa en diversas regiones y de una mayor autonomía política y militar. Esta nueva estrategia va a encontrar la desconfianza de Pekín que ha percibido la maniobra de Tokio dirigida a contener su ascenso. No obstante, Japón ha dado muestras de flexibilidad abriendo la puerta a una cooperación con China en varias áreas, intentando moldear sus iniciativas para que estén en consonancia con las normas internacionales.

Tras décadas basando su estatus en la fortaleza de la economía, ha llegado la hora de que Japón comience a potenciar los aspectos securitarios y de defensa y juegue un papel más importante a la hora de defender la estabilidad global y regional. Aunque la visión de un Indo-Pacífico libre y abierto todavía está en una fase inicial, esta tiene la posibilidad de convertirse en el embrión de un consenso securitario, político, económico y de desarrollo en una zona cada día más importante.

*Borja Llandres Cuesta**

Abogado y analista de riesgo político