

93/2015

01 septiembre de 2015

*Francisco J. Ruiz González**

JAPÓN: UN DILEMA DE SEGURIDAD
¿IRRESOLUBLE?

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

JAPÓN: UN DILEMA DE SEGURIDAD ¿IRRESOLUBLE?

Resumen:

Tras su derrota en la II Guerra Mundial, Japón dejó su seguridad en manos de Estados Unidos, pudiendo focalizarse en el desarrollo económico. En la actualidad, y con Shinzo Abe como primer ministro, Tokio está asumiendo una responsabilidad mayor en la seguridad del Asia-Pacífico, y para ello se está reforzando militarmente en base a un nacionalismo creciente, y ha suscrito unas nuevas “Guías de Defensa” con Washington. Sin embargo, existen dudas sobre la efectividad de estas medidas para resolver el dilema de la seguridad al que se enfrenta Japón, que no es otro que el gestionar la emergencia de China como una gran potencia mundial.

Abstract:

After its defeat in World War II, Japan left its security in the hands of the United States, being able to focus on economic development. Nowadays, and with Shinzo Abe as prime minister, Tokyo is assuming a greater responsibility in the Asia-Pacific security, and for that it is reinforcing its military based on a growing nationalism, and it has signed the new “Defense Guidance” with Washington. However, there are some doubts about the effectiveness of these measures to solve the security dilemma that faces Japan, no other than managing the emergence of China as a great global power.

Palabras clave:

Japón, Estados Unidos, China, Okinawa, Corea del Sur, Rusia.

Keywords:

Japan, United States, China, Okinawa, South Korea, Russia.

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

INTRODUCCIÓN

Como es bien sabido, Japón es un Estado-archipiélago constituido sobre miles de islas, aunque la inmensa mayoría de la población habita las cuatro principales, de norte a sur Hokkaido, Honshu (donde se encuentra la capital Tokio), Shikoku y Kyushu. Esa cadena de islas frente a la costa oriental de Asia forma parte del llamado “Cinturón de Fuego” del Pacífico, y es una de las zonas geológicamente más inestables del planeta, por confluir bajo su subsuelo hasta cuatro placas tectónicas (americana, euroasiática, del Pacífico y filipina), que con sus desplazamientos y colisiones provocan catástrofes como la del terremoto y tsunami de marzo de 2011.



Nuestro escenario: el súper-complejo de seguridad asiático

Haciendo una analogía, se podría decir que Japón se encuentra en la zona de contacto entre dos *placas* geopolíticas, la de la República Popular de China (RPC) que se expande imparable en todas las direcciones, y la de Estados Unidos de América (EEUU), única superpotencia a nivel mundial que en 2009 adoptó una política de pivote hacia el Pacífico, en gran parte para hacer frente a esa emergencia de China como un competidor en la región. Dados los posibles

seísmos en forma de conflictos que puede provocar ese enfrentamiento, Tokio se encuentra ante un grave dilema de seguridad, que de momento está intentando solventar con un mayor acercamiento a Washington.

Para intentar dar una respuesta a ese dilema, comenzaremos por resumir los antecedentes históricos de la alianza militar entre Japón y EEUU; estudiaremos las posiciones de China hacia sus vecinos¹ y el desafío que comportan para Tokio; detallaremos los puntos esenciales de la política de seguridad japonesa, plasmada en las nuevas “Guías de Defensa” suscritas el pasado mes de abril de 2015; y evaluaremos si todas estas iniciativas servirán a Japón para reforzar su seguridad, o por el contrario no harán sino incrementar la ya notable tensión existente en Asia Oriental.

ANTECEDENTES DE LA ALIANZA MILITAR JAPÓN-EEUU

A la hora de abordar la cuestión de la alianza militar entre Japón y Estados Unidos, es fundamental el tomar en consideración sus antecedentes históricos. Como es bien sabido, tras unos años de creciente rivalidad, Japón decidió lanzar un ataque sorpresa contra la base naval de Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941, dando comienzo a un cruento conflicto que finalizó con el bombardeo nuclear de Hiroshima y Nagasaki, y la consiguiente rendición incondicional del Imperio del sol naciente en la cubierta del acorazado “Missouri” el 2 de septiembre de 1945.

La derrota dio lugar a una ocupación militar estadounidense, durante la cual y en el año 1947 se impuso a Japón una Constitución de marcado carácter pacifista, ya que su artículo 9 establece que *“...el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de solución en disputas internacionales [...] Con el objeto de llevar a cabo el deseo expresado en el párrafo*

¹ Ver el capítulo 13º del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2014, “China y su vecindario próximo. La prueba de fuego del desarrollo.” GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio. Disponible en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf

precedente, no se mantendrán en lo sucesivo fuerzas de tierra, mar o aire como tampoco otro potencial bélico"².

Sin embargo, el comienzo de la Guerra Fría y la necesidad de EEUU y del bloque occidental de contener el avance del comunismo hicieron cambiar las tornas para las potencias derrotadas del Eje. Si en Europa la República Federal de Alemania fue incorporada a la OTAN en el año 1955, ante la creciente amenaza soviética, en el caso de Japón no sólo se trataba de un país con fronteras marítimas con la URSS, sino que además se enfrentó al nacimiento en 1949 de una nueva República Popular, tras la victoria de los comunistas de Mao Zedong en la guerra civil de China.

Eso aceleró el proceso de reintegración de Japón a la comunidad internacional. Así, el 8 de septiembre de 1951 se firmó el Tratado de San Francisco³, por el que se ponía fin oficialmente a la II Guerra Mundial y se devolvía su soberanía a Japón, con la importante excepción de la isla de Okinawa y el resto de las Ryukyu que quedaron bajo administración fiduciaria de EEUU hasta 1972. Ese mismo día se firmó un Tratado de Seguridad entre EEUU y Japón, por el que se consagraba la presencia militar estadounidense en las islas, tanto para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales como para intervenir en Japón en caso de disturbios graves.

En 1960 el presidente Eisenhower y el primer ministro Kishi suscribieron una versión actualizada del Tratado de Seguridad¹, una de cuyas principales novedades era la supresión de la posibilidad de intervención de las tropas estadounidenses en los problemas internos de seguridad de Japón. El artículo 5 establecía que en caso de un ataque armado exterior se haría frente al peligro común, y por el artículo 6 se perpetuaba el derecho de EEUU a hacer uso de instalaciones en suelo japonés.

² Versión en inglés de la Carta Magna japonesa disponible en:

http://japan.kantei.go.jp/constitution_and_government_of_japan/constitution_e.html, acceso 24 de junio de 2015.

³ *Treaty of mutual cooperation and security between Japan and the United States of America*, 19 de enero de 1960, disponible en <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>, acceso 24 de junio de 2015.

Esa presencia militar estadounidense ha suscitado constantes protestas populares, en especial en la isla de Okinawa que alberga el 75% de las bases militares estadounidenses en Japón, ocupando un 18% de la extensión total de la isla⁴. Desde la devolución de la Prefectura de Okinawa a Japón en 1972, y en especial tras el final de la Guerra Fría, ha sido propósito de los sucesivos gobiernos japoneses el reducir esa masiva presencia estadounidense en las Ryukyu, en especial solicitando el cierre de la base aeronaval de Futenma, y su traslado al norte de Okinawa o a la isla de Guam.

Por otra parte, en el Tratado de reversión de las Ryukyu a Japón los estadounidenses incluyeron las islas Senkaku, denominadas por China islas Diayou. La posición japonesa⁵ es que las Senkaku forman parte de la Prefectura de Okinawa, por lo que su control se recuperó a la vez que EEUU restituyó su soberanía a Japón en 1972; por su parte, los chinos afirman⁶ que las Diayou pertenecieron a su Imperio al menos desde la dinastía Ming y que estaban bajo jurisdicción de la isla de Formosa, que si bien quedó controlada por Japón tras la guerra de 1895, fue devuelta por Tokio en 1945.

Con el respaldo del acuerdo de defensa con EEUU, y limitando el gasto en defensa a un 1% de su PIB, Japón desarrolló unas modernas “Fuerzas de Autodefensa” a pesar del mencionado artículo 9 de su Constitución, con el constante apoyo estadounidense. Esa relativamente baja inversión permitió a los gobiernos de Tokio focalizarse en el desarrollo económico del país, confiando su seguridad frente a las amenazas exteriores a Washington, en base al mencionado Tratado y a las sucesivas “Guías de Defensa”.

Respecto a este último documento, el primero se suscribió en 1978, en plena Guerra Fría y por lo tanto orientado a hacer frente a la amenaza soviética⁷. La siguiente versión se aprobó en 1997, una vez desaparecida la URSS pero en un momento en que emergía el reto del

⁴ Ver “Thousands rally against U.S. military base on Okinawa”, *Japan Today*, (18.05.2015), disponible en: <http://www.japantoday.com/category/national/view/thousands-rally-against-u-s-military-base-on-okinawa>, acceso 24 de junio de 2015.

⁵ Los argumentos oficiales de Japón sobre las Senkaku están disponibles en: <http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/senkaku/>, acceso 24 de junio de 2015.

⁶ Los argumentos de China sobre las Diayou están disponibles en: http://www.china.org.cn/china/node_7166930.htm, acceso 24 de junio de 2015.

⁷ *The guidelines for Japan-US defense cooperation*, 27 de noviembre de 1978, disponible en: http://www.mod.go.jp/e/d_act/ampo/19781127.html, acceso 24 de junio de 2015.

programa nuclear norcoreano⁸. Por último, el pasado mes de abril de 2015 y coincidiendo con la visita del primer ministro Shinzo Abe a EEUU, se han suscrito unas nuevas “Guías de Defensa”, que aunque no lo establecen explícitamente están claramente orientadas a hacer frente a lo que se percibe como el desafío chino.

CHINA: ¿OSO PANDA O DRAGÓN?

La pregunta formulada en el título de este epígrafe podría parecer un recurso fácil para captar la atención del lector, pero en realidad viene a resumir la gran duda que el mundo, y en particular la región de Asia-Pacífico, intenta resolver con respecto a lo que parece un imparable crecimiento del poder de China⁹: si se trata de una potencia pacífica, sólo preocupada por su crecimiento económico, o una potencia revisionista que pretende recuperar su esplendor perdido a costa de sus vecinos. En el primer caso, el mundo se encaminaría hacia un “Siglo de Asia”, mientras que en el segundo caso lo haría hacia un “Siglo de China”. Algunos de los eventos que respaldan cada una de esas tendencias se resumen en la siguiente tabla¹⁰:

⁸ *The guidelines for Japan-US defense cooperation*, 23 de septiembre de 1997, disponible en: http://www.mod.go.jp/e/d_act/anpo/19970923.html, acceso 24 de junio de 2015.

⁹ Ver el capítulo 12º del Panorama Geopolítico de los Conflictos 2013: “*El anillo interior chino. ¿Fortaleza o debilidad?*” y el capítulo 5º del Cuaderno de Estrategia 166, Energía y Geostrategia 2014: “El auge de China y su suministro energético”, ambos escritos por GARCÍA SÁNCHEZ, Ignacio. Disponibles en: http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/panoramas/Panorama_geopolitico_2014.pdf
http://www.ieeee.es/documentos/cuadernos-de-estrategia/detalle/Cuaderno_166.html

¹⁰ BUZAN Barry, “Asia: a geopolitical reconfiguration”, *Politique Étrangère*, IFRI, núm. 77-2, verano de 2012, disponible en <http://www.ifri.org/en/publications/politique-etrangere/article-de-politique-etrangere/asia-geopolitical-reconfiguration-0>, acceso 23 de junio de 2015.

Potencia pacífica	Potencia revisionista
Integración en las instituciones asiáticas lideradas por la ASEAN	Crecimiento exponencial de las capacidades militares
Liderazgo en la OCS y en las conversaciones a seis bandas sobre el programa nuclear norcoreano	Represión de la disidencia interna (política y de las minorías tibetana y uigur)
Establecimiento de acuerdos bilaterales de libre comercio	Fomento del antagonismo con Japón en base a agravios históricos
Avances hacia una relación pacífica con Taiwán	Reclamación agresiva de los espacios marítimos de soberanía
Participación en operaciones de mantenimiento de la paz y en la lucha contra la piratería en Somalia	Oposición a la reforma del Consejo de Seguridad Nacional de la ONU
Integración en la Organización Mundial de Comercio	Oposición a los esfuerzos de lucha contra el cambio climático
Compra de deuda pública estadounidense a cambio de acceso a su mercado	Creciente nacionalismo económico ante la crisis mundial

Lo cierto es que el principal motivo de las disputas territoriales en Asia Oriental no es la competición por los recursos, sino una mezcla de agravios históricos y políticas domésticas. De ese modo, la región se enfrenta a un doble desafío: la citada ambigüedad de la política china, y un acendrado nacionalismo que es un componente más de la cultura estratégica de todos los Estados de la región. Incluso en China el nacionalismo ha sustituido al comunismo como base ideológica del régimen, desde que Den Xiaoping formuló en 1997 el concepto de “*un país, dos sistemas*”.

En general, el año 2008 marcó un punto de inflexión en las políticas chinas hacia sus vecinos, pasando de unas medidas conciliadoras basadas en el incremento de los vínculos comerciales a una posición mucho más agresiva en sus reivindicaciones. La principal víctima de este cambio, en términos de seguridad, ha sido precisamente Japón, pero también los países ribereños del Mar de Sur de China como Vietnam o Filipinas, o incluso la India con la que comparte una disputada frontera terrestre en el Tíbet. En paralelo, Pekín ha procurado debilitar los vínculos de EEUU con la región y mostrar los puntos débiles de sus alianzas bilaterales de defensa¹¹.

¹¹ BLANCO TORRES Carlos, “Las relaciones de China en Asia Oriental y su definición en el contexto internacional, motores de cambios globales”, *Documento de Opinión del IEEE*, núm. 104/2014, 19 de septiembre de 2014, disponible en:

Cabe destacar que ni la República Popular de China ni Corea fueron signatarias del mencionado Tratado de San Francisco de 1951, por lo que no pudieron reclamar compensaciones por los crímenes de guerra cometidos por Japón en los años 30 del pasado siglo. Por otra parte, entre los japoneses crece la opinión de que por mucho que pidan perdón por esos eventos ya lejanos en el tiempo, ni chinos ni coreanos van a cesar en sus críticas, por lo que las nuevas generaciones están cada vez menos predispuestas a la definitiva reconciliación histórica.

Mapa oficial de la RPC, junio de 2014



http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO104-2014_China_en_asia_Oriental_CarlosBlanco.pdf, acceso 24 de junio de 2015.

Estas tendencias nacionalistas se vieron acentuadas por la publicación en 2014 de un nuevo mapa oficial chino, por primera vez de mayores dimensiones verticales que horizontales para abarcar las islas del Mar del Sur de la China que Pekín considera de su soberanía¹². En el mapa no sólo se reflejan con una línea discontinua los espacios marítimos reclamados por Pekín, sino que también se incorpora a la región china del Tíbet el estado hindú de Arunachal Pradesh, territorio en disputa con Nueva Delhi.

La posición de Corea del Sur es uno de los factores clave que afectan al balance estratégico del Nordeste de Asia y a la seguridad de Japón. Tras la llegada al poder en 2013 de la presidenta Park Geun-hye se ha acrecentado una tendencia presente en Seúl al menos desde 2003, la de un giro hacia China con un doble objetivo: el de profundizar los vínculos económicos con la gran potencia regional, y el de debilitar el apoyo de Pekín a Corea del Norte, de cara a un posible cambio en el régimen de Pion-Yang que pudiese conducir a una reunificación pacífica de la Península.

Además, los agravios históricos han reaparecido con fuerza en las relaciones del triángulo Tokio-Seúl-Pekín. En diciembre de 2013 la visita del primer ministro Shinzo Abe al santuario de Yasukuni, en el que 14 criminales de guerra de clase-A comparten sepultura con millones de soldados anónimos, suscitó una airada protesta de la presidenta coreana. Poco después, en enero de 2014 China inauguró un monumento en la ciudad manchú de Harbin dedicado al coreano Ahn Jung-geun, que en 1909 asesinó al ex primer ministro japonés Ito Hirobumi cuando dirigía la ocupación colonial de la península, personaje considerado como un héroe o un terrorista según el país.

El hecho es que una Corea reunificada y favorable a las posiciones de China pondría a Japón en una compleja situación de aislamiento estratégico, ante la cual debería elegir entre convertirse en algo similar a la Finlandia de la Guerra Fría, un país militarmente neutralizado que confía por completo su seguridad a potencias externas, o en el Israel del Lejano Oriente, una potencia militar rodeada de Estados hostiles. A grandes rasgos, la primera opción ha sido la predominante desde la derrota en la II Guerra Mundial, mientras que la segunda

¹² Ver "Could this map of China start a war?", *The Washington Post*, (27.6.2014), disponible en: <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2014/06/27/could-this-map-of-china-start-a-war/>, acceso 21 de junio de 2015.

parece ganar peso en la actualidad bajo el mandato de Shinzo Abe, en su intento de devolver a Japón un estatus de *normalidad*.

En lo relativo al posible carácter estabilizador de la interdependencia económica, eso se verifica especialmente cuando la relación es simétrica, como ocurría entre Japón y China en los años 80 del pasado siglo¹³. Sin embargo, conforme China crecía imparable mientras que la economía japonesa permanecía estancada, Pekín ha adoptado posiciones más agresivas. Aun así, el nivel de intercambios comerciales entre Japón y China se mantiene por encima de los 300.000 millones de dólares¹⁴, pero lo más relevante es que Pekín se ha convertido en el principal socio comercial de Corea del Sur, superando por sí solo la suma del comercio coreano con Japón y EEUU.

China ha sabido explotar las diferencias entre Corea del Sur y Japón, a pesar de que ambos son aliados militares de EEUU, precisamente para debilitar la posición global de Washington en la región, usando la vieja estrategia del “*divide y vencerás*”. Esa política se ha puesto de manifiesto en las diversas negociaciones para establecer nuevos tratados de libre comercio que engloben a todos los Estados de la región, superando el tradicional modelo de acuerdos bilaterales existentes hasta la fecha.

Así, Washington ha venido promoviendo el llamado “*Trans-Pacific Partnership*” (TPP), que integraría a los restantes países de Norteamérica (Canadá y México), a cuatro Estados de la ASEAN (Malasia, Brunei, Singapur y Vietnam), a los suramericanos Perú y Chile, además de Australia, Nueva Zelanda y el propio Japón. Uno de los objetivos de EEUU al favorecer este formato es el aislar a China, disminuyendo el impacto de su potencia comercial en la geopolítica de la región. No obstante, Pekín no ha permanecido pasivo ante esta iniciativa, de entrada suscribiendo a finales de 2014 un tratado de libre comercio con Corea del Sur, reduciendo el interés de Seúl por el TPP.

¹³ “*La interdependencia económica puede prevenir los conflictos tanto como provocarlos, en especial cuando es asimétrica*”. GODEMENT François, “China on Asia’s mind”, *ECFR Policy Brief*, septiembre de 2014, p. 3, disponible en http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR112_ASIA_BRIEF.pdf, acceso 24 de junio de 2015.

¹⁴ Con un balance favorable a China de unos 50.000 millones. Estadísticas de comercio exterior de Japón disponibles en <http://www.jetro.go.jp/en/reports/statistics/>, acceso 20 de junio de 2015.

Además, y en el marco de la Cumbre del Foro de Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC) celebrada en Pekín en noviembre de 2014, el presidente chino Xi Jinping impulsó el proyecto alternativo al TPP, el Área de Libre Comercio del Asia-Pacífico (FTAAP), respaldado por todos los Estados de la APEC entre otros motivos porque podría generar un beneficio económico hasta ocho veces superior al del TPP¹⁵. Si a eso se suma el rechazo por el Congreso estadounidense al propósito del presidente Obama de obtener carta blanca a la vía rápida de firma de acuerdos comerciales¹⁶, se puede concluir que el TPP está en serio peligro, y que China tendrá el campo libre para promover su propio modelo de integración comercial.

EL JAPÓN DE SHINZO ABE: LAS NUEVAS “GUÍAS DE DEFENSA” CON EEUU

La política japonesa vivió un periodo especialmente turbulento entre septiembre de 2006 y diciembre de 2012, en el que se sucedieron siete primeros ministros, 12 ministros de exteriores y 14 ministros de defensa. El principal evento fue la histórica victoria del “Partido Democrático de Japón” (PDJ) en septiembre de 2009, que puso fin a más de medio siglo de dominio del “Partido Liberal Democrático” (PLD).

En el ámbito de la política exterior y de seguridad, en esos años surgieron una serie de iniciativas aparentemente contradictorias entre sí, y que Ken Jimbo¹⁷ plasmó en un diagrama en el que el eje de las abscisas representa la mayor o menor cooperación con China de cada modelo, y el eje de las ordenadas representa la percepción de un mayor o menor compromiso de EEUU con la defensa de Japón.

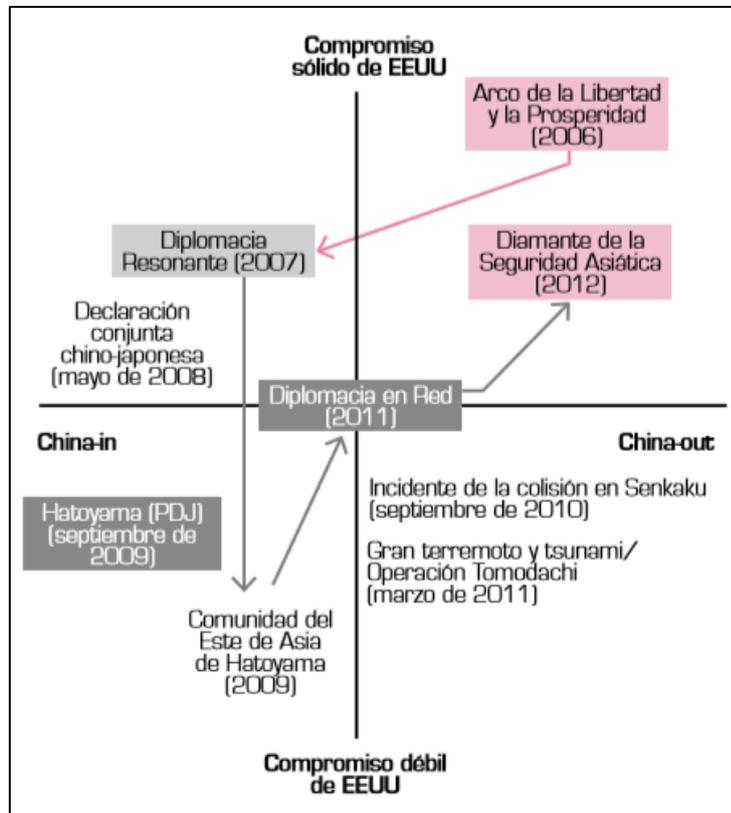
La primera iniciativa recogida en el diagrama, el “Arco de la Libertad y la Prosperidad/Diplomacia de Valores” de 2006 (todavía bajo gobierno del PLD), se

¹⁵ Ver “TPP or FTAAP: What It Means for US and the Asia-Pacific Region” *China-US Focus*, (25.11.2014), disponible en <http://www.chinausfocus.com/finance-economy/tpp-or-ftaap-what-it-means-for-us-and-the-asia-pacific-region/>, acceso 21 de junio de 2015.

¹⁶ Ver “Los demócratas bloquean la política comercial de Obama”, *El País*, (13.06.2015), disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/12/actualidad/1434137283_808326.html, acceso 24 de junio de 2015.

¹⁷ JIMBO Ken, “Política exterior japonesa: 2006-2013. Una respuesta al ascenso de China”, CIDOB, febrero de 2014, disponible en: http://www.cidob.org/es/articulos/anuario_internacional_cidob/2013/la_politica_exterior_japonesa_2006_2013_una_repuesta_al_ascenso_de_china, acceso 24 de junio de 2015.

corresponde con un intento de excluir a China y un mayor compromiso de Washington con sus aliados asiáticos. En esa etapa Japón se incorporó a la iniciativa de asociación global de la



OTAN, y firmó la “Declaración Conjunta Japón-Australia sobre Cooperación en Seguridad” y la “Declaración Conjunta por una Asociación Estratégica Japón-India”. El problema fue que la administración estadounidense de la época fomentó la idea de China como un actor responsable, anulando el intento de cerco de Tokio.

Cuando Shinzo Abe fue reemplazado por su correligionario del PLD Yasuo Fukuda en septiembre de 2007, la “Diplomacia de Valores” se sustituyó por la llamada “Diplomacia Resonante”, por la que se pretendía adoptar una política inclusiva hacia China compatible con el fortalecimiento de la alianza con EE.UU. Esa nueva tendencia se materializó en la visita del presidente chino Hu Jintao a Tokio en mayo de 2008, durante la que se firmó una declaración conjunta que abogaba por resolver los litigios bilaterales por medio de consultas y tratados de cooperación.

Con la llegada al poder del PDJ, el nuevo primer ministro Yukio Hatoyama dio un importante giro a la política exterior bajo el concepto de la “Comunidad del Este de Asia”, cuyos pilares básicos eran la cooperación trilateral Japón-Corea del Sur-China y una muy limitada participación de Estados Unidos, a lo que se unió el propósito de cerrar la mencionada base de Futenma en Okinawa. La oposición de EEUU a esas medidas debilitó a Hatoyama, que acabó dimitiendo en junio de 2010 tras admitir el traslado de Futenma como alternativa a su cierre.

Los sucesores de Hatoyama en el cargo de primer ministro, Naoto Kan (junio 2010-septiembre 2011) y Yoshihiko Noda (septiembre 2011-diciembre 2012), enfriaron la relación con China, en especial tras los incidentes de septiembre de 2010 en las Senkaku, cuando un pesquero chino embistió a la Guardia Costera japonesa, provocando una crisis diplomática entre Tokio y Pekín. En esa etapa se concibió la llamada “Diplomacia en Red”, que buscaba contrarrestar la creciente agresividad china mediante la cooperación en seguridad marítima con los países de la ASEAN.

Por último, el regreso de Shinzo Abe y del PLD al poder en diciembre de 2012 provocó el último giro hasta la fecha de la política exterior japonesa, con el concepto de “Diamante de la Seguridad Asiática”: EEUU, Japón, India y Australia representan los cuatro vértices de un diamante de democracias que comparten intereses en el Pacífico y el Índico, frente a la asertividad de Pekín. De ese modo se regresaba al “Arco de la Libertad y la Prosperidad” de 2007, pero con un enfoque esencialmente marítimo frente al enfoque más continental de aquel.

La visita de Abe a Washington en abril de 2015

Es en el marco geopolítico estudiado hasta este punto se engloban los nuevos acuerdos de defensa con EEUU, suscritos en abril de 2015 coincidiendo con una histórica visita de Estado del primer ministro Shinzo Abe a la capital estadounidense, en la que además de ser recibido en la Casa Blanca tuvo la oportunidad de dirigirse a una sesión conjunta de la Cámara de Representantes y del Senado en el Capitolio¹⁸.

¹⁸ “Hope and history: Shinzo Abe’s speech to Congress”, *The Diplomat*, (30.04.2015), disponible en:

En primer lugar, cabe hacer referencia a la “Declaración de Visión Conjunta EEUU-Japón”¹⁹, también aprobada durante la visita de Abe, ya que en ella se establece el marco político y estratégico de la alianza. La Declaración afirma que la relación bilateral es un modelo de reconciliación de antiguos enemigos, que ambos países defenderán sus intereses y valores comunes en Asia y globalmente, resalta la coincidencia del *pivote al Pacífico* de Obama y de la *contribución proactiva a la paz* de Abe, y establece que Washington promoverá una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU para que Japón pase a ser miembro permanente.



Obama y Abe en Washington, abril de 2015 (Fuente: web de la Casa Blanca, <https://www.whitehouse.gov/>)

Por su parte, las “Guías de Defensa” de 2015 son un extenso documento²⁰, del que nos limitaremos a destacar los aspectos más relevantes: la constitución de un “Mecanismo de Coordinación de la Alianza” para mejorar la eficacia operativa; el establecimiento de nuevas áreas funcionales como la defensa antimisiles balísticos, la evacuación de no-combatientes, los medios de inteligencia o la industria de defensa; la anulación de las limitaciones

<http://thediplomat.com/2015/04/hope-and-history-shinzo-abes-speech-to-congress/>, acceso 24 de junio de 2015.

¹⁹ *US-Japan Joint Vision Statement*, 28 de abril de 2015, disponible en <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/28/us-japan-joint-vision-statement>, acceso 24 de junio de 2015.

²⁰ *The guidelines for Japan-US defense cooperation*, 27 de abril de 2015, disponible en http://www.mod.go.jp/e/d_act/ampo/shishin_20150427e.html, acceso 24 de junio de 2015.

geográficas de las Guías precedentes (que limitaban la cooperación a las SIASJ, *situations in areas surrounding Japan*), y el paso de Japón del derecho de autodefensa al derecho de autodefensa colectiva.

Respecto a las situaciones concretas de cooperación, se citan cinco: en tiempo de paz, ante amenazas emergentes para la seguridad de Japón, en caso de ataques armados contra Japón, frente a ataques armados a otros Estados, y en un desastre a gran escala en Japón. Estos importantes cambios han provocado la inmediata protesta de China (aunque no se la cite explícitamente como la amenaza a contener) e incluso de Corea del Sur (que teme que Japón pudiera intervenir militarmente en la península sin autorización de Seúl)²¹.

Otras de las críticas al acuerdo destacan que una presencia global de Japón de la mano de EEUU puede implicarlo en conflictos innecesarios (por no estar en juego sus intereses vitales) en regiones complejas como Oriente Medio, y que el riesgo de choque armado en el Mar de China Oriental, por la reclamación territorial de Pekín sobre las islas Senkaku, se pueda extender al Mar de China Meridional si Tokio apoya a Filipinas o Vietnam en sus disputas por la soberanía de diversos archipiélagos²².

En clave interna, el primer ministro Abe está llevando al límite la reinterpretación de la legislación, incluyendo la Constitución de 1947. El mencionado paso del derecho de autodefensa al de autodefensa colectiva ha obligado a modificar una decena de leyes de rango inferior, pero algunas voces críticas afirman que las responsabilidades asumidas por Japón con las nuevas “Guías de Defensa” son claramente contrarias al artículo 9, y que el gobierno no podrá mantener la estrategia de evitar el complejo proceso de reforma constitucional, que debería ser sometido a referéndum²³.

²¹ “South Korea Frets Over US-Japan Defense Guidelines”, *The Diplomat*, (28.04.2015), disponible en: <http://thediplomat.com/2015/04/south-korea-frets-over-us-japan-defense-guidelines/>, acceso 24 de junio de 2015.

²² “A deepening US-Japan alliance: be careful what you wish for”, *The Diplomat*, (01.05.2015), disponible en <http://thediplomat.com/2015/05/a-deepening-us-japan-alliance-be-careful-what-you-wish-for/>, acceso 24 de junio de 2015.

²³ OZAWA Ichiro, “The dangerous Japan-US defence guidelines revisions”, *The Diplomat*, (13.05.2015), disponible en <http://thediplomat.com/2015/05/the-dangerous-japan-u-s-defense-guidelines-revisions/>, acceso 24 de junio de 2015. Ozawa es un veterano miembro de la Dieta japonesa, que ha ocupado importantes cargos tanto en el PLD como en el PDJ.

Otro ejemplo de la formación de alianzas para hacer frente a China se ha producido durante la visita de Estado del presidente filipino Benigno Aquino a Japón del 2 al 5 de junio, con la firma de una declaración conjunta sobre la paz y la estabilidad de la región. En ella ambos países reafirman su compromiso de garantizar la seguridad marítima del Mar de China Meridional, expresan su preocupación por las acciones unilaterales para cambiar el statu quo, incluidas las reclamaciones territoriales a gran escala y la construcción de puestos de avanzada, y subrayan la importancia de la solución pacífica de los conflictos marítimos conforme al Derecho Internacional, todo ello obviamente referido a una China a la que no se cita explícitamente.

EVALUACIÓN CRÍTICA, CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Como primera conclusión, se puede afirmar que las nuevas “Guías de Defensa” de 2015 anticipan un mayor esfuerzo de Japón en el marco de una relación más igualitaria con EEUU, lo que obligará a Tokio a invertir más en su propia seguridad y en avanzar hacia su normalización como una gran potencia regional. Esto viene a romper el statu quo en vigor desde 1945, pero los cambios tendrán todavía que superar tanto a las limitaciones del artículo 9 como el acendrado pacifismo de gran parte de la sociedad japonesa, poco propensa a aventuras militares.

Por otra parte, ese cambio en la política exterior y de seguridad de Japón no es en absoluto la única alternativa para Tokio, ya que como se ha comprobado el gobierno japonés ha venido promoviendo iniciativas muy diferentes en la última década, oscilando entre el enfrentamiento y la cooperación con Pekín, y una mayor o menor confianza en el paraguas de seguridad proporcionado por Washington. Es evidente que tras su regreso en diciembre de 2012 al cargo de primer ministro, Shinzo Abe ha decidido reforzar la alianza militar con EEUU, en base a dos principios: la identificación de China como una potencia revisionista y hostil, y su propia ideología nacionalista.

Comenzando por ese marcado nacionalismo, la mayoría absoluta obtenida por el PLD de Abe en las legislativas de noviembre de 2014 vino a constatar la nueva visión de los japoneses sobre su propia historia y una reafirmación sobre el papel de su país en el mundo. No

obstante, el hecho de que Abe haya cuestionado las disculpas ofrecidas por el primer ministro Murayama en 1995 a las víctimas del militarismo japonés, hace muy poco por suavizar las tensiones, y acerca a Seúl aún más a Pekín.

Lo mismo cabe decir de las visitas al santuario de Yasukuni. Por mucho que se trate de un lugar privado de culto, la decisión en 1978 de comenzar a venerar a los 14 criminales de guerra de “Clase A” condenados tras la II Guerra Mundial fue una provocación innecesaria a los vecinos de Japón, y así fue percibido por los sucesivos mandatarios que desde 2006 evitaron visitar el santuario, una prudente decisión rota por Abe en diciembre de 2013²⁴. La solución más evidente a ese problema sería el traslado de los restos de esas 14 personas a otro lugar.

Por otra parte, es evidente que China ha dado motivos más que suficientes a sus vecinos para dudar sobre los objetivos de su política exterior. Se puede decir que Pekín tiene una línea roja muy clara: un ataque contra su integridad territorial sería *casus belli*, incluyendo en esta categoría los movimientos independentistas de Xingjian y el Tíbet, o una eventual declaración de independencia de Taiwán. Sin embargo, la cuestión de los espacios marítimos de soberanía no parece ser tan crítica para el gobierno chino, por lo que a pesar de la asertividad demostrada en los últimos años no sería descartable alcanzar soluciones de compromiso con otros Estados.

En todo caso, parece evidente que Shinzo Abe ha llegado a la conclusión de que ese compromiso es un imposible, y ha optado abiertamente por reforzar la alianza militar con EEUU para hacer frente a la amenaza china. Pero una alianza militar siempre genera contra-alianzas, dado el dilema de seguridad que genera en el potencial oponente. En este caso, China ha conseguido atraer a Corea del Sur cada vez más hacia su órbita de influencia, pero lo más relevante es que la presión Occidental sobre Rusia a cuenta del conflicto de Ucrania prácticamente ha arrojado a Moscú a los brazos de Pekín, por lo que el riesgo de una guerra

²⁴ Esa visita suscitó incluso la crítica estadounidense: un comunicado oficial de la Embajada en Tokio afirmaba que “EEUU está decepcionado con que el líder de Japón haya tomado una acción que exacerbará las tensiones con sus vecinos”. Ver “El primer ministro japonés enfada a China y Corea del Sur”, *El País*, (26.12.2013), disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2013/12/26/actualidad/1388048217_140772.html, acceso 25 de junio de 2015.

fría en Extremo Oriente entre los bloques nipón-estadounidense y sino-ruso no es en absoluto baladí.

Y es que hasta este momento hemos excluido del análisis, deliberadamente, a otro gran actor de la región, la Federación de Rusia, que se asoma al Asia-Pacífico desde la atalaya de su Distrito Federal del Lejano Oriente. Japón y Rusia se encuentran técnicamente en guerra desde 1945, cuando la URSS ocupó el sur de la isla de Sajalin y los llamados por Tokio “Territorios del Norte” (las islas más meridionales del archipiélago de las Kuriles). Siendo consciente de la importancia de la relación con Rusia, Shinzo Abe visitó Moscú en abril de 2013 mostrando una gran sintonía con el presidente Putin, lo que abrió la puerta a cerrar los litigios existentes.

En realidad, tanto en Moscú como en Tokio existen partidarios de una cooperación pragmática entre ambos países, ya que son muchas las sinergias y complementariedades existentes, por ejemplo en el ámbito de la economía pero también, y esto es mucho más relevante, en el de la seguridad para hacer frente a la emergencia de China como gran potencia. Si bien China ha renunciado de facto a cualquier reclamación territorial contra Rusia, en la práctica la presión demográfica de los chinos sobre el deshabitado oriente ruso no augura nada bueno para el Kremlin.

Sin embargo, tras los eventos en Ucrania el gobierno de Tokio se ha sumado sin matices a las sanciones impuestas por EEUU a Rusia, con el argumento de que la anexión de Crimea es un precedente que podría animar a China a seguir una política similar de hechos consumados. Esto ha roto los puentes con Moscú y paralizado toda cooperación, además de provocar un refuerzo sin precedentes de la asociación estratégica entre China y Rusia. En resumen, Japón no está en condiciones de enfrentarse a China en solitario, pero a la hora de buscar aliados Rusia tiene ventajas comparativas respecto a EEUU, de entrada porque es parte integrante de la región.

En todo caso, consideramos que la mejor estrategia para Japón sería el cooperar con China en el establecimiento de una comunidad regional de seguridad, en el punto justo de equilibrio en que se ubicaba la “Diplomacia en Red” de 2011, aun siendo conscientes de la enorme dificultad del empeño. De lo contrario, y ante la decisión actual de optar por una

contención en cooperación con EEUU, el enfrentamiento con China podría convertirse en una profecía auto-cumplida, dando lugar a una peligrosa situación en una región clave para la economía mundial.

i

*Francisco J. Ruiz González**
Doctor en Seguridad Internacional
Profesor Escuela Superior de las FAS

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