

EL DESPERTAR ESTRATÉGICO DE JAPÓN

Las fuerzas armadas niponas –formalmente denominadas *Fuerzas de Autodefensa de Japón*– se crearon en el año 1954 con la única misión de proteger el país en caso de un ataque externo. Hoy en día, tras la progresiva relajación de las limitaciones legales impuestas tras el final de la Segunda Guerra Mundial y codificadas por la Constitución de 1947, Tokio ha modernizado su arquitectura defensiva y contribuye a la seguridad internacional. Aunque esta situación todavía no está plenamente normalizada por razones domésticas (el tabú que todavía existe entre la sociedad japonesa acerca de las fuerzas armadas y el poder militar) e internacionales (el temor de los vecinos ante un nuevo imperialismo nipón), la determinación de Japón por reivindicar su posición internacional y las crecientes disputas geopolíticas con China y Corea del Norte conducirán, en un futuro cercano, a la plena normalización de su seguridad y defensa¹.

Actualmente, las fuerzas de autodefensa japonesas están compuestas por 240.000 efectivos activos y 55.000 reservistas divididos en tres ramas –fuerza terrestre de autodefensa, fuerza naval de autodefensa y fuerza aérea de autodefensa– que se hallan bajo el control del Ministerio de Defensa, que hasta el año 2007 constituía formalmente una agencia gubernamental de menor rango. Las filas del ejército están compuestas exclusivamente por voluntarios (la Constitución de 1947 prohíbe cualquier forma de servicio militar) que mantienen durante toda su vida militar un estatus civil, puesto que jurídicamente son funcionarios civiles en servicios especiales. Ello hace que el sistema militar japonés sea totalmente distinto del resto de las administraciones militares del mundo.

Durante la Guerra Fría, la política de seguridad y defensa nipona estuvo estrechamente ligada al entorno político y estratégico de la inmediata posguerra mundial. Ello propició una estrategia defensiva, proclive al aislamiento, contraria a la posesión, producción o introducción de armas nucleares en el país y renuente a cual-

quier intervención militar en el extranjero susceptible de interpretarse como una vuelta al militarismo de la Segunda Guerra Mundial². Sin embargo, con la caída del Telón de Acero el país emprenderá profundas transformaciones en su acción exterior y arquitectura de seguridad para incrementar su presencia internacional, reducir su dependencia estratégica de Estados Unidos, normalizar su política de seguridad y defensa e incrementar su peso específico en el concierto internacional³.

Estos cambios han tenido lugar en dos grandes etapas, una primera (1991-2001) en la que Japón empieza a incrementar su presencia internacional mediante la participación de sus fuerzas armadas en operaciones de paz de las Naciones Unidas, relajara las limitaciones constitucionales con relación al despliegue de fuerzas y el desarrollo de capacidades militares e intenta reducir la tutela estratégica de Estados Unidos; y un segundo periodo (2001-) marcado por el incremento de las tensiones regionales con Corea del Norte y China, la consolidación de la asociación estratégica con Estados Unidos, la creciente autonomía en materia de acción exterior, el incremento del potencial militar de sus fuerzas armadas hasta convertirse *de facto* en una potencia regional en Asia-Pacífico y la casi completa normalización militar del país⁴.

En efecto, la Guerra del Golfo de 1991 supuso un hito en la defensa nipona, puesto que por primera vez tras el final de la Segunda Guerra Mundial el país enviaba una fuerza militar –un pequeño destacamento naval tras el fin de las hostilidades– al exterior. No obstante, tanto Washington como Tokio advirtieron que la contribución del país había sido mínima por sus limitaciones constitucionales e ineficaz por la reducida



Guillem Colom Piella
Doctor en seguridad
internacional

¹SINGH, Bhudhinar: *Japan's Security Identity: from a Peace-State to an International State*, Londres: Routledge, 2012.

²MOCHIZUKI, Mike M.: "Japan's Search for Strategy", en *International Security* Vol. 8 Nº 3 (Otoño 1983), pp. 152-179.

³KAWASHIMA, Yutaka: *Japanese Foreign Policy at the Crossroads. Challenges and Options for the Twenty-First Century*, Washington DC: The Brookings Institution, 2003.

⁴HUGHES, Christopher W: *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*, Londres: Oxford University Press, 2005.



operatividad de sus fuerzas armadas, y concluyeron con ello que el esquema de seguridad japonés no era adecuado para responder a los desafíos del mundo de la posguerra fría⁵. En consecuencia, Tokio emprendió un conjunto de transformaciones en los campos jurídico, militar, social y político con el fin de convertirse en un miembro de primera línea del orden internacional.

En el año 1992 se aprobó la *Ley de Cooperación a la Paz Internacional* que avalaba la participación nipona en operaciones de apoyo a la paz bajo bandera de las Naciones Unidas si bien cada misión requería la previa aprobación de una ley *ad hoc* que hiciera efectivo el envío de tropas. Y para evitar cualquier situación susceptible de requerir el empleo de la fuerza armada y provocar un conflicto político en el país, esta norma también estableció cinco preceptos de obligado cumplimiento para cualquier operación de este tipo⁶:

- Cualquier despliegue de las fuerzas de auto-

defensa requiere que las partes en conflicto hayan acordado iniciar una tregua.

- La presencia militar nipona requiere el consentimiento previo de las partes implicadas en el conflicto.
- Las fuerzas del país deben guardar una estricta neutralidad con relación al conflicto.
- El empleo de la fuerza está terminantemente prohibido a menos que sea en legítima defensa.
- Si alguna de estas condiciones deja de cumplirse, se procederá a la retirada inmediata de las tropas desplegadas.

Ymientras Japón empezaba a participar en las operaciones de paz de las Naciones Unidas para normalizar su acción exterior y contribuir a la seguridad internacional, en el año 1996 el gobierno de la nación presentó un nuevo *Plan Nacional de Defensa*. Esta directiva –que reemplazaba a la edición de 1976– pretendía definir los cometidos, funciones, capacidades y misiones de las fuerzas de autodefensa niponas en la inmediata posguerra fría. Esta estrategia establecía que las fuerzas armadas tenían dos grandes funciones, salvaguardar – por sus propios medios y/o con la asistencia de Estados Unidos – el territorio nacional frente a cualquier amenaza externa y contribuir, de manera secundaria, a la paz y la seguridad internacional en

⁵MASWOOD, Javed S: "Japan and the Gulf Crisis: Still Searching for a Role", en *The Pacific Review* Vol. 5 Nº 2 (Febrero 1992), pp. 149-155.

⁶Un interesante análisis sobre la participación nipona en operaciones de paz como medio para normalizar su acción exterior puede hallarse en: STENGEL, Frank A: "The Reluctant Peacekeeper: Japan's Ambivalent Stance on UN Peace Operations", en *Japan Aktuell* Nº 1/2008 (Enero-Febrero 2008), pp. 37-55.

el marco de las Naciones Unidas en línea con la nueva estrategia de presencia internacional del país. Estos objetivos de defensa servían para definir la entidad de la fuerza (250.000 efectivos activos y 100.000 de reserva, entrañando una reducción de 100.000 hombres respecto a la mantenida durante la Guerra Fría) y el catálogo de capacidades militares (medios terrestres, navales y aéreos avanzados para la defensa del país, sistemas de mando y control avanzado, medios de ataque de precisión, equipos de alerta temprana y un sistema de inteligencia integrado). Estos objetivos sentarían las bases del planeamiento japonés de la defensa, un proceso que se realizaría en ciclos de cinco años para garantizar la financiación de los programas, la consecución de los hitos y la redefinición de los objetivos en caso de necesidad.

En 1997, un año después de la presentación del *Plan Nacional de Defensa*, Tokio renovó los acuerdos de defensa con Estados Unidos. Y es que el final de la Guerra Fría medió para que el país se propusiera implementar una política exterior menos aislacionista, más independiente de Washington y con un perfil marcadamente asiático; pero ante la imposibilidad de crear un foro multilateral susceptible de cubrir el vacío de seguridad cooperativa en Asia-Pacífico y la necesidad de contar con la disuasión norteamericana, Japón procedió a renegociar los acuerdos. Su renovación permitió a Washington mantener su presencia avanzada en el Lejano Oriente y observar desde primera línea la evolución de los acontecimientos en Taiwán, China y Corea del Norte; y a Tokio revisar los convenios sobre las bases militares norteamericanas en suelo japonés, extender la colaboración bilateral hacia nuevas áreas de interés (economía, energía, medio ambiente o no proliferación) y reducir la asimetría de las relaciones, pasando de la anterior tutela a una asociación estratégica entre casi-iguales.

Y mientras Japón comenzaba a implementar las provisiones del nuevo *Plan Nacional de Defensa* y celebraba los acuerdos con Estados Unidos, Corea del Norte ensayó con éxito su misil balístico de alcance intermedio *Taepodong 1* sobre el espacio aéreo japonés. Este hecho –unido a la modernización del arsenal nuclear chino y la determinación de Pekín por dotarse de sistemas antisatélite– no sólo provocó una escalada de tensión entre ambos países, sino que suscitó el interés de Tokio por dotarse de un escudo antimisiles balísticos en el menor tiempo posible. En consecuencia, el desarrollo de un sistema antimisiles compuesto por medios navales (destruidores con el sistema *Aegis*) y terrestres (*Patriot PAC-3*) se incorporó en la agenda bilateral con Estados Unidos (años más tarde, Japón ampararía el controvertido escudo antimisiles de George W. Bush y ofrecería su territorio para emplazar varios siste-

mas relacionados), se integró en el planeamiento de la defensa y se convirtió en una prioridad para la asignación de recursos⁷.

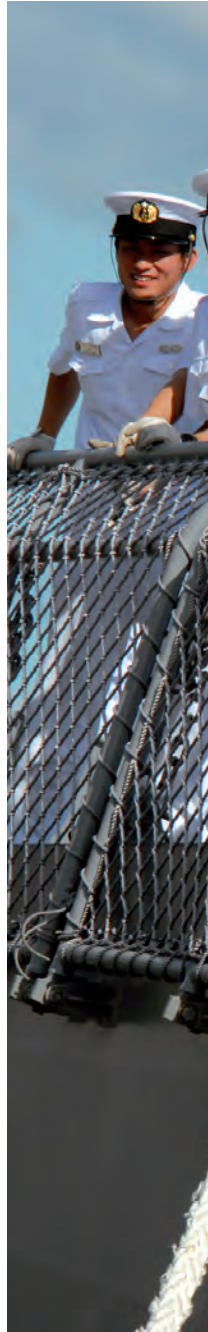
La creciente inestabilidad en la región Asia-Pacífico puso de manifiesto tanto la conveniencia de reforzar la asociación estratégica con Estados Unidos como la necesidad de profundizar en la normalización de la política de seguridad y defensa nipona. No obstante, sería necesario esperar hasta los sucesos del 11 de Septiembre de 2001 y la obtención de un arco parlamentario de mayoría centrista para que Japón iniciara los últimos pasos necesarios para borrar el tabú de su defensa.

En efecto, los acontecimientos del 11 de Septiembre de 2001 y los nuevos equilibrios políticos en el país determinaron la reestructuración de la política exterior y de seguridad nipona para adaptarla al siglo XXI. Ello se plasmó con el refuerzo de la asociación estratégica con Estados Unidos como último garante de la seguridad japonesa, la definición de una política exterior más autónoma, proactiva, asertiva y menos dependiente de Washington y la búsqueda de la plena normalización militar del país⁸.

Los trágicos sucesos del 11 de Septiembre de 2001 sirvieron para que Japón incrementara sus lazos con Estados Unidos. Tras los atentados, el parlamento nipón aprobó la *Ley de Medidas Especiales contra el Terrorismo*, una norma de carácter provisional y prorrogable cada dos años que avalaba la participación militar del país en operaciones de apoyo a la lucha contra el terror y el despliegue de fuerzas a terceros países previo requerimiento; y en 2003 aprobó la *Ley de Reconstrucción de Irak*, que permitía el envío de tropas a Irak para labores logísticas, humanitarias y de apoyo a las actividades de estabilización y reconstrucción sin la bandera de las Naciones

⁷Para más información sobre los efectos e implicaciones del escudo antimisiles japonés, véase CLARKE, Timothy L.: *Veiled Normalization: the Implications of Japanese Missile Defense*, Monterey: Naval Postgraduate School, 2008.

⁸ARTEAGA, Félix: "Japón y su nueva política de seguridad internacional", en *Análisis del Real Instituto Elcano* Nº 41 (abril 2007).





Unidas. Esta norma y el subsiguiente despliegue marcaron un punto de inflexión en la historia contemporánea nipona y el primer paso para la plena normalización militar del país, puesto que por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, Japón enviaba tropas al extranjero sin el amparo de las Naciones Unidas.

En 2004, un año después de que Tokio desplegara sus fuerzas en Irak y aceptara formalmente participar en el desarrollo del escudo antimisiles estadounidense (mediante

la puesta a disposición de los medios terrestres y navales nipones, el desarrollo conjunto de capacidades y el ofrecimiento de terrenos para que Washington instalara radares de seguimiento y baterías antimisil), el gobierno presentó un nuevo *Plan Nacional de Defensa*. Esta directiva sustituía a la edición de 1996 y pretendía definir los cometidos, funciones, capacidades y misiones de las fuerzas de autodefensa niponas en el mundo post 11-S. Este nuevo documento abogaba por relajar las reservas legales en relación al empleo de la fuerza con el fin de facilitar su participación en misiones internacionales y contribuir a la estabilidad regional, y por primera vez establecía que las fuerzas armadas del país tenían dos funciones fundamentales: salvaguardar –por sus propios medios y/o con la asistencia de Estados Unidos– el territorio nacional frente a cualquier amenaza exterior; pero también contribuir a la paz y la seguridad internacional frente a las nuevas amenazas (especialmente el terrorismo y la proliferación de armamento de destrucción masiva). Estos objetivos de defensa servían para definir la entidad de la fuerza (que con 250.000 efectivos activos y 100.000 de reserva, mantenía los objetivos de 1996) y el catálogo de capacidades militares (medios terrestres, navales y aerospaciales modernos, sistemas de mando y control sofisticados, medios de ataque de precisión, avanzados equipos de observación y alerta temprana, un escudo antimisiles funcional y plena interoperabilidad con las fuerzas estadounidenses) para convertir al ejército ni-

pón en una fuerza efectiva, flexible, capaz de operar en entornos multinacionales y preparada para realizar una amplia gama de operaciones.

Una vez presentado este ambicioso *Plan Nacional de Defensa*, el legislativo japonés enmendó la *Ley de las Fuerzas de Autodefensa* de 1954 para acelerar y flexibilizar el proceso de toma de decisiones en caso de ataque (Japón temía una agresión del régimen norcoreano) y su gobierno procedió a revisar nuevamente el acuerdo de seguridad con Estados Unidos. Rubricado en el año 2005, este convenio:

– Reconoció la existencia de intereses comunes, especialmente sobre los estrechos de Taiwán, el programa nuclear norcoreano, el crecimiento militar chino, la soberanía sobre la isla de Sajalín y las islas Kuriles (ocupadas por Rusia y reclamadas por Japón) o un futuro puesto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

– Celebró el acuerdo sobre el escudo antimisiles (la participación japonesa en el sistema y el compromiso estadounidense de proporcionar cobertura antimisil, transferencia tecnológica y asistencia operativa), la reubicación de las bases estadounidenses a zonas menos pobladas del país, la interoperabilidad de las fuerzas (desarrollo de doctrina, experimentación de conceptos, adiestramiento y ejercicios conjuntos y desarrollo de capacidades) y en materia de cooperación antiterrorista (inteligencia y colaboración judicial, financiera o policial).

– Avaló una nueva división de funciones entre ambas potencias. Mientras Japón incrementaría su potencial militar para apoyar a Washington en la defensa del país y la contención de China y Corea del Norte, Estados Unidos se comprometía a garantizar la defensa última de Japón y extender la disuasión nuclear a la isla.

En definitiva, la renovación de estos acuerdos permitió a Estados Unidos reforzar su presencia militar en la región Asia-Pacífico –actualmente considerada por Washington como una zona prioritaria para el país– y a Tokio reforzar su seguridad nacional e incrementar su autonomía de acción en un momento en que los riesgos y amenazas que se ciernen sobre Japón son cada vez mayores⁹.

Y en esta coyuntura marcada por cambios en el escenario doméstico y en el entorno internacional, el efímero gobierno del demócrata-liberal Shinzo Abe (2006-2007) estableció –con el total apoyo del partido socialdemócrata– las bases para la completa normalización militar del país¹⁰. Para ello, elevó el rango de la política de seguridad y defensa dentro del juego político nipón mediante la sustitución de la Agencia de Defensa por un Ministerio de Defensa encargado de la política de defensa y la administración militar del país. En segundo lugar, creó un Estado Mayor Conjunto que se responsabilizara del planeamiento y la conducción de las operaciones conjunto-combinadas y una Agencia de Inteligencia Militar con la misión de proporcionar la información situacional necesaria para el eficaz desarrollo de las misiones. En tercer lugar, proporcionó al Ministerio de Defensa el protagonismo en las

operaciones de apoyo a la seguridad internacional –que constituyen *de facto* las principales misiones de las fuerzas de autodefensa– en detrimento del Ministerio de Asuntos Exteriores. En cuarto lugar, emprendió –junto al principal partido de la oposición– el proceso de revisión de la Constitución de 1947 para ampliar el marco de actuación de las fuerzas de autodefensa y relajar las provisiones de la *Ley de Cooperación a la Paz Internacional* de 1992 para simplificar la participación del país en operaciones de apoyo a la paz. Y por último, estableció un marco de colaboración en materia de seguridad, defensa y relaciones exteriores con Australia con el fin de contener el expansionismo militar chino¹¹.

Finalmente, en el año 2010 se presentó un nuevo *Plan Nacional de Defensa*. La directiva, que sustituía a la edición de 2004, pretendía definir los cometidos, funciones, capacidades y misiones de las fuerzas de autodefensa niponas para el periodo 2010-20. Este documento mantenía las dos funciones fundamentales de las fuerzas armadas (defensa del país y contribución a la seguridad internacional) pero anunciaba la constitución de un Consejo de Seguridad Nacional con la función de asesorar al presidente del país en materia de seguridad, defensa y asuntos estratégicos. Igualmente, ratificaba que Japón no desarrollaría, produciría ni almacenaría armas nucleares (para zanjar las controversias políticas suscitadas años atrás sobre la conveniencia de introducir este debate) ni levantaría las prohibiciones legales sobre la exportación de armamento y tecnología a terceros países (algo que sucedería en 2011). Estos objetivos de defensa servían para establecer la entidad de la fuerza y definir el catálogo de capacidades militares, ambos muy similares a los propuestos por el documento anterior. Este conjunto de transformaciones deberían convertir al ejército nipón en una fuerza moderna, flexible y preparada para repeler cualquier agresión externa y responder con rapidez a cualquier crisis regional en un entorno cada vez más inestable.

Como puede observarse, esta directiva –considerada por numerosos expertos como el paso definitivo para la completa normalización militar japonesa– se orienta sin ningún tipo de ambigüedad hacia la contención de los riesgos que plantea el crecimiento militar chino y su agresiva política exterior en el Mar de la China, y los peligros que suscita el programa nuclear y el opaco régimen norcoreano¹².

⁹MULGAN, Aurelia G.: "Japan's Defence Dilemma", en *Security Challenges* Vol. 1 Nº 1 (septiembre 2005), pp. 59-72.

¹⁰EASLEY, Eric; KOTANI, Teisuo y MORI, Aki: "Electing a New Japanese Security Policy? Examining Foreign Policy Visions within the Democratic Party of Japan", en *Asia Policy* Nº 9 (Enero 2010), pp. 45-66.

¹¹HALL, Ryan C.: *The Future of Japan's Security Policy: Is Normalization a Possibility?*, Monterrey: Naval Postgraduate School, 2009.

¹²BERKOSFSKY, Axel: *Japanese Defense and Security Policy and the "National Defense Program Guidelines" (NDPG): Radical Changes or Business as Usual?*, ISPI Working Paper Nº 45, Roma: Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 2012.

Junto con el *Plan Nacional de Defensa*, Tokio también presentó el *Programa de Defensa a Medio Plazo* para orientar el planeamiento de capacidades y de recursos para el quinquenio 2011-2015. Esta hoja de ruta asume una reducción del 5% en el gasto militar japonés y propone una profunda reestructuración del conjunto de las fuerzas armadas pero conservando los objetivos de capacidades militares. En otras palabras, se pretende que:

– Las fuerzas terrestres reduzcan levemente su volumen de fuerzas (mil efectivos y doscientos carros de combate) y concentren sus unidades en el sureste del país y en la Isla de Yonagui (el territorio nipón más cercano a Taiwán) para contener un hipotético

ataque chino. Igualmente, se adquirirán nuevos helicópteros de transporte pesado *CH-47* para facilitar la movilidad táctica de las fuerzas terrestres.

– Las fuerzas navales incrementen su potencial con la compra de tres nuevos destructores de la clase *Kongo* equipados con el sistema de combate *Aegis* (hasta un total de ocho unidades), la obtención de seis nuevos submarinos (hasta un total de veintidós unidades), la adquisición de veintidós patrulleros y el desarrollo conjunto con Estados Unidos de una nueva versión del misil antiaéreo *SM-3* (espinas dorsales del escudo antimisiles naval). Además, una parte de la flota japonesa se desplegará permanentemente al Mar de la China.

– Las fuerzas aéreas incrementen su potencial

mediante el despliegue de un nuevo escuadrón de cazabombarderos en el país, el incremento del número de cazas *F-15 Eagle* en la Isla de Okinawa y la sustitución definitiva de los *F-4 Phantom* por un avión de combate de quinta generación (que ante la negativa estadounidense a suministrar *F-22 Raptor* –una decisión que podría alterarse tras el conflicto latente entre China y Japón, la marcha de la economía americana y los previsibles cambios en la política militar-industrial del país– será el *F-35 Lightning II*, todavía en periodo de pruebas).

En conclusión, tras un largo periodo de cambios que arrancaron con la caída del Telón de Acero, Japón se halla a punto de terminar definitivamente con su excepcionalidad militar y normalizar com-



pletamente su entramado de seguridad y defensa. El país participa habitualmente en operaciones de mantenimiento de la paz, ha relajado las restricciones legales para el empleo de medios militares, ha creado un ministerio de defensa moderno y funcional, sus fuerzas armadas son poderosas y se ha convertido *de facto* en una potencia regional de Asia-Pacífico. Aunque estos pasos desembocarán en la plena e irreversible normalización militar japonesa, también incrementarán los recelos de China y Corea del Norte, dos países que pugnan por su esfera de influencia, con disputas territoriales abiertas y que tienen muy presente el pasado imperialista nipón. Sólo el futuro dirá cuál es el papel de Japón en el mundo del siglo XXI ■