

Las nuevas líneas fundamentales del Programa de Defensa Nacional de Japón y las relaciones sino-japonesas

*Gracia Abad**

Tema: Las nuevas Líneas Fundamentales del Programa de Defensa Nacional de Japón han hecho sonar la alarma en China y contribuido a deteriorar las ya delicadas relaciones mutuas.

Resumen: A mediados del pasado mes de diciembre Japón hizo público el nuevo documento de Líneas Fundamentales del Programa de Defensa Nacional. En él considera a Corea del Norte y la República Popular China como sus principales preocupaciones en materia de seguridad, al tiempo que apuesta por reemplazar el concepto de defensa estático vigente hasta la fecha por un concepto dinámico. La inclusión de tales cambios ha hecho sonar la voz de alarma en Pekín, que afirma ver con preocupación los incrementos de capacidades militares de Japón, contribuyendo al propio tiempo a agravar el deterioro de unas relaciones sino-japonesas que, desde el enfrentamiento del pasado mes de septiembre en las islas Senkaku/Diaoyu, pasan por un momento particularmente delicado.

Análisis: Hace ya tiempo que oímos hablar de la conversión de Japón en una potencia “normal”, pretendiendo hacer referencia con ello a un refuerzo de las capacidades, estructuras y/o planificación en materia de defensa del Estado asiático que le permita aumentar su grado de autosuficiencia en términos de seguridad y defensa. Sin embargo, tanto el partido en el poder en Japón como la personalidad concreta de cada primer ministro como la evolución de los contextos de seguridad regional e internacional parecen ir dotando a tales esfuerzos de distintos matices.

Por otra parte, las relaciones entre la República Popular China y Japón hace ya mucho que son una mezcla de competencia y cooperación cuyas proporciones fluctúan dependiendo del momento.

En ese sentido, es precisamente la evolución del contexto internacional y regional donde bien podría estarse produciendo un cambio en la correlación de fuerzas, unida a la deriva que en los últimos tiempos parecen haber tomado las relaciones sino-japonesas, lo que puede haber aconsejado a Japón la introducción de una serie de elementos en sus

* Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Antonio de Nebrija

Nuevas Líneas Fundamentales del Programa de Defensa Nacional que suponen un claro cambio respecto a etapas precedentes.

Así, la creciente incertidumbre y potencial de inestabilidad del vecindario japonés, a los que la actitud cada vez más agresiva de Corea del Norte y el incremento del poderío militar y la asertividad chinos no son ni mucho menos ajenos, parecen haber sido determinantes en la introducción de tales cambios. Por otra parte, parece innegable que el elevado número de relevos que previsiblemente se producirán a lo largo del próximo año al frente de los distintos gobiernos del noreste de Asia no contribuirán precisamente a generar estabilidad. Así, al hecho de que en EEUU, Corea del Sur y Taiwán se celebrarán elecciones presidenciales en 2012, debemos unir el hecho de que en ese año muy posiblemente China también vivirá un relevo en su liderazgo y que incluso en Corea del Norte se está preparando la sucesión.

Por si fuera poco, tales procesos tienen que lugar en un contexto de declive relativo del poder de EEUU y de una incidencia de la globalización y la interdependencia que va asociada a ella cada vez mayor, volviéndose así doblemente intranquilizadores para Japón.

Pues bien, ese inestable e incierto contexto regional puede contribuir a explicar un tanto los cambios –no tan pronunciados como puede parecer a primera vista en cualquier caso– en los planteamientos japoneses en materia de defensa, que parecen introducir las nuevas *Líneas Fundamentales del Programa de Defensa Nacional*, hechas públicas el pasado 17 de diciembre de 2010.

Con todo, el problema puede ser la reacción del resto de actores regionales –de forma destacada la República Popular China– a los cambios y las nuevas acciones por parte de esos otros actores que puedan surgir en respuesta. En otras palabras, la preocupación es que los nuevos elementos introducidos por Japón en su Programa de Defensa Nacional no sean sino claras muestras de la emergencia de una dinámica regional marcada por la existencia de un dilema de seguridad entre las dos principales potencias del noreste de Asia.

Por otra parte, de existir tal dinámica muy pronto podría verse acompañada de otras dos: por una parte una extensión de ese mismo ciclo de recelos y desconfianzas mutuas a otras potencias de Asia y, por otra, una carrera de armamentos que, para algunos autores ya estaría en marcha.

Las nuevas líneas fundamentales del programa de Defensa Nacional

Es en consecuencia inevitable que tales planteamientos hayan subyacido a la redacción de las *Líneas Fundamentales del Programa de Defensa Nacional 2011*, el principal documento elaborado por Japón en lo que respecta a su política de defensa y a los papeles, misiones y contribución de las fuerzas japonesas de autodefensa.

No en vano, al referirse al contexto de seguridad que rodea a Japón se menciona “el cambio en el equilibrio de poder global derivado de la emergencia de nuevas potencias”, “las cuestiones relativas a los programas de misiles y nuclear de Corea del Norte como factores desestabilizadores” y “la militarización y modernización de China y su insuficiente transparencia como motivo de preocupación para la comunidad regional y global”.

Y es que, si bien Japón estaría más o menos convencido de que a corto plazo el principal objetivo chino es asegurar su superioridad militar frente a Taiwán, no deja de ver con preocupación el proceso de modernización militar acometido por la República Popular y, en particular, la de sus arsenales nuclear y de misiles. En este sentido, Japón observa con disgusto cómo el desarrollo y despliegue de sistemas de misiles de corto y medio alcance a que habría procedido China desde mediados de los 90 le permitirían atacar a Taiwán si así lo deseara, pero también a Japón o, incluso, objetivos estadounidenses en Asia Oriental.

En consecuencia y, habida cuenta de que los objetivos pueden modificarse y de que pueden surgir otros nuevos que reemplacen o se sumen a los primeros, Japón tendría, cuando menos, razones para preocuparse por la modernización china.

Por otra parte, Japón, al referirse a los que deberán ser sus propios esfuerzos en materia de defensa, no duda en afirmar entre otras cosas que éstos deberán ir orientados a “participar en las actividades de cooperación internacional para el mantenimiento de la paz de forma más activa” y “construir una fuerza de defensa dinámica que supere el concepto de ‘Fuerza Básica de Defensa’ e incremente la credibilidad de la capacidad de disuasión japonesa haciendo posibles operaciones activas y a tiempo”.

En virtud de estas nuevas líneas maestras, Japón concentrará un mayor número de esfuerzos en las áreas marítimas donde chocan los intereses japoneses y chinos, como demuestra el traslado a Okinawa de un escuadrón de F-15 y una unidad de señales o la ubicación de cinco nuevos submarinos en esa zona. Al propio tiempo, las cuestiones relativas a la ciberseguridad (en clara respuesta a las notables capacidades norcoreanas en materia de ciberguerra) pasarán a ser consideradas una prioridad.

Con todo, las *Nuevas Líneas Fundamentales* no deberían haber generado tanta sorpresa, pues muchas de las cuestiones incluidas en ellas habían sido planteadas con anterioridad por Japón.

Así, ya en las Líneas Fundamentales del Programa de Defensa Nacional elaboradas en 2004 se mencionaba en concreto a dos Estados, la República Popular China y Corea del Norte, como preocupaciones clave de seguridad para Japón, al tiempo que se introducía un nuevo concepto de fuerzas de defensa más centrado en la multifuncionalidad, flexibilidad y efectividad de las capacidades defensivas.

De igual modo, el *Libro Blanco de la Defensa* correspondiente a 2009 volvía a insistir en la inquietud acerca de las consecuencias que una China cada vez más fuerte en términos militares pudiera tener tanto en el contexto regional como en la propia seguridad de Japón mientras que, ese mismo año, el Consejo sobre Seguridad y Capacidades de Defensa reunido bajo los auspicios del ex primer ministro Taro Aso había sugerido nuevamente la conveniencia de mantener unas fuerzas de defensa multifuncionales y flexibles, dado que era igualmente probable que se vieran envueltas en operaciones de contraterrorismo, que en tareas de mantenimiento de la paz en Estados fallidos u operaciones de lucha contra la piratería.

En ese sentido, tampoco se apartan las *Nuevas Líneas Fundamentales* de la línea propuesta por el Consejo sobre Seguridad y Cuestiones de Defensa, reunido de nuevo en 2010 a instancias del ex primer ministro Hatoyama que, tanto en los trabajos preparativos del documento de líneas fundamentales como en el informe final previo a la

elaboración del mismo, insistió constantemente en la modernización militar china a pesar (o quizá por ellas) de las advertencias chinas de que considerar a China como “una amenaza” sólo contribuiría a dañar la confianza mutua y era “una actitud irresponsable”. Asimismo, el Consejo apuntó que dada la creciente aplicación de los avances en ciencia y tecnología a las cuestiones militares y la reducción de los tiempos de alerta, sería cada vez más importante contar con capacidades de “disuasión dinámica”, como la vigilancia y la preparación contra la violación del espacio aéreo, que permitan a las fuerzas de defensa responder de forma apropiada y a tiempo. La adopción de tal concepto suponía romper con el concepto tradicional de defensa estática, más basado en la cantidad y el volumen de tropas o de armas disponibles.

De igual manera, Japón ya había hecho explícita anteriormente la demanda japonesa de una mayor transparencia por parte de China en cuestiones militares y de defensa, una transparencia que estuviera más en consonancia con lo que cabe esperar de una potencia regional de primer orden. Así, en el libro blanco de la defensa de Japón de 2010 también se apunta que las cifras oficiales chinas relativas a cuestiones militares “pueden no reflejar necesariamente las cifras reales”, apuntando al propio tiempo que “China aún no ha alcanzado los niveles de transparencia que se esperan de una potencia responsable en la sociedad internacional”.

En una línea similar, en relación con la falta de transparencia china, es patente el escepticismo japonés sobre el menor incremento del presupuesto militar chino que, en 2010, habría sido sólo de un dígito.

La reacción china y las relaciones sino-japonesas

Como es lógico, tales cambios no han tardado en precipitar una contundente reacción china (a pesar de las afirmaciones del primer ministro Naoto Kan insistiendo en que los cambios no van dirigidos contra Pekín), contribuyendo al propio tiempo a incrementar la tensión en unas relaciones nunca fáciles pero con altibajos y que parecen haber entrado en una nueva fase de dificultad después del período de tranquilidad vivido durante el gobierno del primer ministro Hatoyama, quien –en lo que muchos vieron como una nueva manifestación de la costumbre japonesa de alinearse con la potencia dominante en cada momento– hizo del mantenimiento de una relación más equidistante entre EEUU y China uno de los elementos básicos de la política exterior japonesa bajo su mandato.

En otras palabras, las nuevas líneas maestras de seguridad elaboradas por Japón bien pueden ser vistas desde China como el fin del clima de tranquilidad e incluso excepcional fluidez que viven las relaciones durante el corto período de gobierno de Hatoyama.

Y es que Pekín ha insistido en numerosas ocasiones en la preocupación con que ve tanto la adquisición por parte de Tokio de nuevas capacidades militares, empezando por los sistemas de defensa de misiles, como la posibilidad de que, de la mano de tales adquisiciones, Japón acabe por convertirse en una potencia militar.

Ahora bien, es particularmente interesante destacar que la mayor preocupación china no es tanto la fortaleza de Japón como su alineamiento con EEUU. De ahí que no le inquiete tanto el hecho de que los pasos que dé Japón puedan reforzarlo y convertirlo en un más serio rival por la hegemonía regional sino la posibilidad de que emplee esos nuevos activos para ayudar a EEUU frente a China en el marco de la alianza entre ambos. En otras palabras, China ve con inquietud un reequilibrio de la alianza entre Japón y EEUU que no sólo suponga mayor autonomía del primero, como reclamaba el primer ministro

Hatoyama, sino que signifique el paso de una relación de protección a una verdadera relación de asistencia mutua frente a las amenazas de terceros.

De forma especial, en relación con esta cuestión, desde Pekín, un mayor activismo de Tokio en materia de seguridad se ve como una amenaza para una solución final a la cuestión taiwanesa que vaya acorde a los intereses de Pekín. En este sentido, la adquisición de capacidades de defensa de misiles por parte japonesa resulta especialmente preocupante para China en la medida en que tales sistemas, basados en el mar, tienen un carácter móvil con lo que, al menos en teoría, podrían ser empleados en la defensa de Taiwán, limitando las posibilidades de China de buscar la reunificación por la fuerza en caso de que así lo decidiera.

En relación con esta cuestión es significativo cómo, en el contexto de la crisis de septiembre en las Senkaku/Diaoyutai, la afirmación de Washington de que la cuestión de las islas quedaba bajo la órbita de la alianza de seguridad entre Japón y EEUU, parece no haber contribuido precisamente a facilitar su solución.

Con todo, no hay que dejarse engañar. Las nuevas líneas maestras de seguridad elaboradas por Japón pueden no haber sido muy bien recibidas en China pero las dificultades no son nuevas en las relaciones sino-japonesas. Prueba de ello son los escasos avances hacia la cooperación, como demuestra la falta de pasos significativos en la elaboración de un acuerdo de aplicación para el desarrollo conjunto de una serie de campos de gas y otros recursos naturales en el Mar del Este de China tras el compromiso alcanzado en ese sentido en 2008.

El problema es que, si bien la reacción china puede ser entendible, también lo es la japonesa, pues es inevitable que el crecimiento económico chino y, en particular, su traducción en capacidades militares así como la cada vez mayor asertividad china, su activismo en Asia Oriental y su imparable diplomacia global generen recelos y preocupación en Tokio y puedan llevar a la revisión de las posturas japonesas en materia de seguridad.

Y es que, si bien China defiende constantemente el carácter no amenazador de su crecimiento y la naturaleza pacífica de su ascenso y afirma que no constituirá una amenaza militar para ningún otro Estado, es evidente que es también inevitable que la adquisición de crecientes capacidades por parte de Pekín y la posibilidad de que en un momento dado decida cambiar sus políticas y emplearlas de otro modo, genere un dilema de seguridad a sus vecinos que, lógicamente, se verán a su vez impulsados a adquirir nuevas capacidades y diseñar planteamientos de defensa que les permitan protegerse, surgiendo así un círculo vicioso de difícil solución.

En esa misma línea, el esfuerzo chino por mejorar sus fuerzas marítimas y aéreas y su capacidad de proyección en el Mar del Este de China y el Mar del Sur de China –que constituyen vías de comunicación marítima claves para Japón– son vistos desde Japón con especial recelo. Un recelo que se torna prácticamente en certeza en el contexto de sucesos como el que tuvo lugar el pasado otoño en las islas Senkaku/Diaoyu, sobre las que ambos Estados reclaman soberanía y que parecen revestir un particular atractivo por estar situadas en un área considerada rica en reservas de gas y petróleo.

Por otra parte, hay que decir que tampoco la forma en que China parece “proteger” a Corea del Norte a pesar de su programa nuclear e, incluso del ataque realizado contra

Corea del Sur el pasado mes de noviembre, contribuye precisamente a desactivar los temores de sus vecinos, Japón entre ellos.

De igual modo, tampoco facilitan la creación de un clima de mayor confianza el rechazo frontal de China a toda reducción de su arsenal nuclear, a pesar de los llamamientos hechos en este sentido por otros Estados, Japón en particular. Y es que si bien parecería lógico que en el contexto de las aproximaciones entre EEUU y Rusia para tratar de reducir sus arsenales nucleares, China (cuyo arsenal estaría, no obstante, en un segundo nivel en relación los de EEUU y Rusia) lo redujera al menos en un porcentaje similar, la reacción de Pekín ha sido de oposición a tal posibilidad.

Conclusiones: La cuestión es problemática porque es evidente que el mantenimiento de unas relaciones fluidas, pacíficas y estables con una República Popular China a la que cada vez parece más acertado calificar de superpotencia favorecería no sólo a Japón sino a la estabilidad regional y global.

En este sentido, lo deseable es recuperar la estabilidad y abandonar los movimientos pendulares desde el estrecho alineamiento con EEUU y el enfrentamiento con China que caracterizaron el período Koizumi al casi desprecio de la alianza con Washington y el idilio con Pekín del período Hatoyama, reconstruyendo la alianza con Washington y haciendo que siga siendo útil en el nuevo contexto internacional y regional y manteniendo una relación pragmática y estable, aunque quizá no idílica, con China.

En consecuencia, mientras que Japón debería mantener una alianza *stricto sensu* y equilibrada con EEUU, también debería tratar de impulsar una política de *engagement* con la República Popular China que podría ser más fructífera y, desde luego menos desestabilizadora que la de contención y *balancing* que parece poder diseñarse en caso contrario.

Así las cosas, parece más que probable que en el futuro próximo las relaciones sino-japonesas atraviesen un período de especial dificultad y la inestabilidad siga siendo la constante de un contexto regional que puede experimentar momentos de especial volatilidad.

Al propio tiempo, de confirmarse este escenario, la primera víctima de la desconfianza sino-japonesa sería el proceso de construcción de una Comunidad de Asia Oriental que impulsara con tanta fuerza Hatoyama y que tanto puede ganar de unas relaciones fluidas entre las dos potencias del noreste de Asia.

Gracia Abad

Profesora de Relaciones Internacionales, Universidad Antonio de Nebrija