

La visión japonesa del Indo-Pacífico. Sobre las nuevas políticas de seguridad del Japón

Martin Alfredo Pagura*
Universidad del Salvador
Argentina

Fecha de recepción: 06/06/2024 | Fecha de aprobación: 15/07/2024

Resumen: A partir del análisis de fuentes primarias gubernamentales, periodísticas y académicas, se profundizó sobre la visión estratégica japonesa más reciente del Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP, por sus siglas en inglés). Esta visión es el resultado de una pugna entre dos modelos de orden internacional: el orden westfaliano (WIO, por sus siglas en inglés) y el más moderno orden liberal (LIO, por sus siglas en inglés). Así, desde el año 2023, Japón está buscando más que nunca cumplir con su rol en la escena internacional, mediante el reforzamiento de su política de seguridad regional, a través de la implementación de un nuevo modelo de asistencia en seguridad (OSA, por sus siglas en inglés) y la actualización de su modelo preexistente de asistencia oficial para el desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés). En el presente trabajo, se observó la situación actual del Indo-Pacífico según la visión propuesta por Japón del FOIP, donde se busca acercar a los países en vías de desarrollo del llamado sur global hacia la esfera de influencia japonesa (y, por ende, americana y europea). A continuación, se pensó las implicancias que tiene esta pugna que se viene gestando a lo largo de las últimas décadas entre los distintos modelos de orden internacional (WIO vs. LIO) con una China cada vez más instalada en la región, y finalmente, se analizaron las nuevas herramientas que Japón está implementando (el nuevo uso estratégico de la ODA, y la implementación de la nueva OSA) con el objetivo de cumplir con su rol dentro de la escena internacional, y cómo esto implicó una profundización del dilema de seguridad en la región.

* Martin Pagura es licenciado en Estudios Orientales por la Universidad del Salvador. Recibió una beca MEXT del gobierno japonés para que profundizara en el idioma y la cultura japonesas durante un año. Cursó estudios en la universidad japonesa de Aichi Shukutoku Daigaku, en 2021/2022. Ha desempeñado funciones en la Embajada del Japón en la Argentina como Asesor de Becas y, en la actualidad, es miembro de la comisión directiva de la asociación ex MEXT, de exbecarios. Correo electrónico: m.pagura@usal.edu.ar

Palabras clave: Japón, Indo-Pacífico, FOIP, orden internacional, WIO, LIO, asistencia oficial, ODA, OSA

Abstract: *Across the analysis of primary government, journalistic, and academic sources, this paper delves into Japan's most recent strategic vision for the Free and Open Indo-Pacific (FOIP). This vision is the result of a struggle between two models of international order: the Westphalian Order (WIO) and the more modern liberal order (LIO). Thus, since 2023, Japan is more than ever seeking to fulfill its role on the international stage, strengthening its regional security policy through the implementation of a new model of security assistance (OSA) and the updating of its preexisting development assistance model (ODA). This paper examines the current situation in the Indo-Pacific according to Japan's proposed vision of the FOIP, which seeks to bring developing countries of the so-called global South closer to the Japanese (and therefore, American and European) sphere of influence. Next, we ponder the implications of this struggle between the various models of international order (WIO vs. LIO) that has been brewing over the past few decades, with an increasingly assertive China in the region. And finally, we analyzed the new tools that Japan is implementing (the new strategic use of the ODA and the implementation of the new OSA) in its quest to fulfill its role on the international stage, as well as how this has deepened the security dilemma in the region.*

Keywords: *Japan, Indo-Pacific, FOIP, international order, WIO, LIO, official assistance, ODA, OSA*

Introducción

El principal objetivo de este trabajo fue responder a inquietudes como ¿cuál es la visión regional del Japón?, ¿cuál es su postura frente al orden internacional?, y ¿qué medidas puede llevar adelante el país de la constitución pacifista para proteger la seguridad nacional? En el *Libro diplomático azul* de 2021, se lee:

El equilibrio de poder en la comunidad internacional está cambiando de forma drástica, impulsado por el ascenso de países emergentes y otros factores. Las competencias entre Estados, en los cuales algunos buscan dar forma al orden internacional a su conveniencia, así como incrementar su influencia, están emergiendo aún más prominentemente. Mientras tanto, los valores universales enfrentan ataques cada vez más graves. La crisis del COVID-19 ha sido usada como un intento por cambiar el

estatus quo, a la par que existe una creciente incertidumbre sobre el orden existente.

Ministry of Foreign Affairs of Japan [MOFA], 2021, p. 16)

A lo que se refiere con el poder que utiliza la crisis del COVID-19 “como un intento por cambiar el estatus quo” es, por su puesto, al Gobierno chino. Por otro lado, la respuesta del Gobierno japonés, a corto plazo, para abordar esta “creciente incertidumbre” frente a un acelerado proceso del avance de China en la economía regional del este de Asia, que necesariamente viene acompañado por el dominio militar, figura en el mismo *Libro diplomático azul*, según el cual:

...la alianza entre Japón y Estados Unidos se ha vuelto más sólida que nunca (...) los dos países están trabajando estrechamente para resolver cuestiones regionales e internacionales, incluidas las relacionadas con Corea del Norte, y para mantener y promover un “Indo-Pacífico Libre y Abierto” (FOIP). (MOFA, 2021, p. 21)

La estrategia de un Indo-Pacífico libre y abierto

Actualmente, el Gobierno japonés impulsa la estrategia de un Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP, por sus siglas en inglés, *Free and Open Indo-Pacific*) en cooperación con los Estados Unidos. Cabe destacar que fue el ex primer ministro japonés, Shinzo Abe, quien inició dicha estrategia, la cual, fue impulsada por la administración Trump.

Los esfuerzos por ampliar la alianza desde las relaciones bilaterales a una cooperación en materia de seguridad en el Indo-Pacífico, generaron, en primera instancia, el llamado Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (QUAD, por sus siglas en inglés, *Quadilateral Security Dialog*). Este diálogo estratégico entre Japón, India, Australia y los Estados Unidos se inició durante el primer mandato del primer ministro japonés, Shinzo Abe, entre 2006-2007. Diez años después, en el curso de la reunión ampliada de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)

de 2017, Shinzo Abe, Narendra Modi, Malcolm Turnbull y Donald Trump acordaron revitalizarlo, para abordar la amenaza de China en el Mar de China Meridional.

Sin embargo, los países miembros principales de la ASEAN: Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur, Tailandia, Vietnam, Brunéi Darussalam, Camboya, Lao y Myanmar, solo tomaron nota cautelosamente. Aunque en reuniones bilaterales con enviados japoneses o estadounidenses, los miembros de la ASEAN han expresado cierto apoyo retórico, han evitado cuidadosamente la confrontación con China, pues no quieren comprometerse con una estrategia abiertamente contraria a ese país.

Si la región del Indo-Pacífico se ha planteado como un bloqueo a la expansión hacia el sur del ejército chino, la creación del QUAD, sin incluir los países vecinos del sur de China parece, al menos, cuestionable.

Los desafíos de China: LIO vs. WIO

El Orden Internacional Westfaliano (WIO, por sus siglas en inglés, Westphalian International Order), surgió tras una serie de tratados que pusieron fin a la Guerra de los Treinta Años en 1648. Reconoció a los Estados-nación soberanos como la unidad primaria del sistema internacional, y asumió el principio de no interferencia en los asuntos internos. Principios fundamentales, como la soberanía estatal, la autodeterminación y el respeto a los derechos humanos, estipulados también en la Carta de las Naciones Unidas, convierten al WIO en la base del sistema internacional actual, incluido el Orden Internacional Liberal (LIO, por sus siglas en inglés, Liberal International Order).

Por su parte, el Orden Internacional Liberal se estableció después de la Segunda Guerra Mundial, liderado por Estados Unidos y países europeos. Se encargó de promover las reglas,

principios y normas basadas en la apertura económica, las instituciones multilaterales, la cooperación en seguridad y la solidaridad democrática.

La gran diferencia entre el WIO y el LIO es que el primero se mantiene relativamente estable, mientras que el segundo está en constante evolución. Por ejemplo, la definición y la práctica de la gobernanza democrática, un componente vital del LIO, no se mantiene constante. Personas que antes fueron excluidas por la antigua definición de democracia, como mujeres o ciertos grupos étnicos, hoy se consideran partes esenciales de la sociedad democrática. Mientras que los países que aún no los incluyen, suelen considerarse como no democráticos.

Asimismo, el principio de no interferencia se volvió condicional. Esto significa que, la comunidad internacional puede intervenir cuando observa la posibilidad o la existencia de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, entre otros.

Mientras Estados Unidos y algunas democracias avanzadas consolidaron su versión del Orden Liberal Internacional, empujando los límites del Orden Internacional Westfaliano según sus intereses, con lo que moldeaban el orden internacional a su ritmo, los partidarios del WIO, en particular China y Rusia, mostraron de forma constante su descontento.

Sin embargo, el ascenso de China está cambiando esta tendencia. Aunque en términos militares, aún está lejos de Estados Unidos, desde la década de 2010, comenzó a competir regionalmente, ofreciendo una alternativa al orden internacional vigente, especialmente en campos como las finanzas, a través de la Iniciativa del Cinturón y la Ruta (BRI, por las siglas en inglés, *Belt and Road Initiative*), mientras mantiene una estricta política de no interferencia, que suele ser valorada por las no democracias. Esta estrategia ha ampliado su influencia en Asia, incluidas las islas del Pacífico, sudeste asiático, sur de Asia y Asia central.

Características del enfoque de Japón hacia el LIO

A partir de las lecciones aprendidas de sus agresiones en Asia durante la guerra y su posterior derrota, Japón se ha vuelto muy cauteloso en su comportamiento internacional. Esto se refleja principalmente en su Constitución en la que renuncia a la guerra como medio para resolver disputas internacionales.

A fin de contribuir a la paz y la estabilidad en el mundo, la diplomacia japonesa de la posguerra se basó en tres principios:

- 1) Diplomacia centrada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- 2) Cooperación con el mundo libre (las democracias que apoyan un orden liberal).
- 3) Identidad como miembro de Asia.

Pero ¿cómo podría entonces Japón cumplir con su rol de defensor del sistema y los valores del LIO, sin que sus vecinos lo perciban como una amenaza por su pasado histórico?

Desde la década de 1990, el enfoque único de Japón para mantener el LIO en el mundo unipolar liderado por los Estados Unidos se ha basado, esencialmente, en su constante énfasis en el concepto de “seguridad humana”. Al subrayar el concepto de seguridad humana, Japón intenta promover valores liberales de una manera no coercitiva: diálogos diplomáticos, desarrollo humano e interacciones sociales. No obstante, de forma gradual ha ampliado su visión estratégica hacia el FOIP, cuando la influencia de los Estados Unidos en la región comenzó a disminuir de forma gradual.

El concepto de seguridad humana introducido en el *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*, de las Naciones Unidas, se enfocó en las personas, en oposición a la comprensión de la seguridad centrada en el Estado. Así, la seguridad humana tendría dos componentes principales: la libertad frente al miedo (como: la guerra, la opresión política y la inestabilidad

social) y la libertad frente a la necesidad (como: la pobreza, la falta de prevención de pandemias y la escasez de alimentos).

Japón, que ya venía fortaleciendo su estrategia económica, mediante la entrega de ODA a los países en vías de desarrollo para aumentar su influencia diplomática en el mundo, y particularmente en Asia, centró sus esfuerzos en la dimensión de la libertad frente a la necesidad, es decir, el desarrollo de la seguridad humana.

El enfoque de Japón distingue su concepto de seguridad humana del de la versión más radical del LIO, que sí considera la interferencia condicional. De esta manera, su visión de la soberanía estatal y del principio de no interferencia está más alineado con los fundamentos del WIO. Por lo tanto, al colocar la seguridad humana como uno de los principios diplomáticos del país, Japón ha contribuido a mantener una versión más moderada del LIO.

Adoptar una postura liberal radical se consideraría una violación del principio de no interferencia, algo que las no democracias, especialmente del sur global, consideran imperativo para proteger la seguridad de su régimen, la estabilidad política y el desarrollo económico. En este contexto, Japón adopta un rol de puente de comunicación entre democracias y no democracias, que resulta útil también para el LIO. De esta manera, estos diversos enfoques pueden fomentar una división del trabajo entre los Estados que promueven dicho orden internacional.

Impacto de la invasión de Ucrania

Luego del impacto que generó la invasión a Ucrania, mientras que Estados Unidos y Europa comenzaron a proporcionar equipos de defensa poco después de que Rusia invadiera en febrero de 2022, Japón, que no podía suministrar este tipo de equipos de guerra a una nación involucrada en un conflicto armado, tuvo que buscar alternativas. En ese sentido, una de las

soluciones fue clasificar como artículos descartados por las Fuerzas de Autodefensa (SDF, por sus siglas en inglés, *Self-Defense Forces*) elementos como chalecos antibalas, cascos, vehículos de transporte y otros insumos lo que permitió su envío a Ucrania.

Por esta razón, el actual primer ministro Fumio Kishida propuso utilizar un nuevo programa: la Asistencia Oficial de Seguridad (OSA, por sus siglas en inglés, *Official Security Assistance*). Este mecanismo permitiría al Gobierno proporcionar equipos de defensa de forma gratuita a los denominados “países camaradas” o países con ideas afines.

Una nueva herramienta diplomática: Asistencia Oficial de Seguridad

A finales de 2022, por primera vez en nueve años, el Consejo de Seguridad Nacional de Japón (NSC, por sus siglas en inglés, *National Security Council*) revisó su Estrategia de Seguridad Nacional (NSS, por sus siglas en inglés, *National Security Strategy*). En esta nueva versión, este país destaca dos esquemas de asistencia exterior como canales estratégicos clave para fortalecer la estabilidad regional a través de la cooperación: una nueva herramienta diplomática, la Asistencia Oficial para la Seguridad (OSA) y un nuevo enfoque para su esquema de desarrollo internacional ya existente, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA).

En abril de 2023, el NSC lanzó formalmente la OSA, “Asistencia Oficial para el fortalecimiento de las Capacidades de Seguridad” (Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2024) como un nuevo marco para apoyar a los países en vías de desarrollo.

La OSA está diseñada para fortalecer las capacidades de seguridad y disuasión de los denominados “países camaradas” (en japonés, *doshikoku*), mediante el suministro gratuito de asistencia financiera, equipos militares y otros suministros, a las fuerzas armadas de dichos países y organizaciones relacionadas.

¿Qué es un “país camarada”?

En su versión en inglés, publicada por el propio Gobierno japonés y aprobada por el gabinete del primer ministro Kishida, el término “país camarada” fue traducido como *like-minded country*, es decir, “país con ideas afines”.

En tal sentido, el concepto “país camarada” parece tener un significado más amplio (y laxo) que el de aliados. Como escribió Tokutomi Soho en su libro: “Mientras que los ‘aliados’ suelen estar respaldados por tratados internacionales, los ‘países camaradas’ probablemente se utilizan sin ninguna conexión particular como tratados o algo por el estilo” (Tokutomi, 1939, como se citó en *Tokyo Shimbun*, 2023).

Los primeros cuatro países seleccionados para recibir la OSA en el año fiscal 2023/2024, en su mayoría, fueron del sudeste asiático, y están ubicados en áreas estratégicas que coinciden con la visión japonesa del FOIP. Esto refleja la creciente amenaza compartida que representa China en la región. Estos países fueron: Filipinas, Malasia, Bangladesh y Fiji. (“VOX POPULI: Revival of term “doshikoku” for national security poses concerns”, 2023)

Filipinas y Malasia, involucradas en disputas marítimas territoriales con China, recibieron sistemas de radar para vigilancia costera y sistemas de comunicación por satélite. Por su parte, la cercanía de Fiji a rutas marítimas estratégicas que conectan Japón y Australia motivó a Japón a invertir en infraestructura de doble uso que beneficia a ambos países. Además, Japón ha estrechado su relación estratégica con Bangladesh, que cada vez se aleja más de Estados Unidos, debido a diferencias históricas sobre derechos humanos, mientras incrementa sus inversiones económicas y en defensa con China.

El presupuesto propuesto para la OSA en 2023/2024 fue de 2.000 millones de yenes (unos 12,5 millones de dólares estadounidenses), aproximadamente el 0,3 % del presupuesto para las

ODA. De esta forma, el Gobierno busca comenzar con una OSA de presupuesto moderado para luego ir ampliándola de forma gradual. Así la mantiene separada de la ODA con el fin de facilitar su aceptación, y evitar controversias en sus directrices.

Japón planea expandir la OSA a seis países en el año fiscal 2024/2025. Los posibles beneficiarios serán: Mongolia, Djibouti, Filipinas, Vietnam y, posiblemente, Indonesia y Papua Nueva Guinea. Así se ampliaría el alcance de la OSA, manteniendo, al mismo tiempo, un fuerte enfoque en el sudeste asiático.

Figura 1

Receptores actuales y potenciales de la OSA según año fiscal



Nota: Azul: receptores año fiscal 2023/2024. Amarillo: 2024/2025. Celeste: potenciales receptores 2024/2025. Adaptado de *Japan's shifting foreign-assistance schemes* [imagen], del International Institute for Strategic

En concreto, la política operativa de la OSA tiene las siguientes características:

1. Dar apoyo dentro del marco de los Tres Principios sobre la Transferencia de Equipos y Tecnología de Defensa, que establecen las normas para la exportación de equipos de defensa.
2. Limitar dicho apoyo a áreas que no están directamente relacionadas con conflictos internacionales.
3. Garantizar la coherencia con la Carta de las Naciones Unidas. (MOFA, 2023a)

Una estrategia de cooperación para el desarrollo más proactiva

El segundo cambio en los esquemas de asistencia exterior de Japón fue la revisión de la *Carta de la Cooperación para el Desarrollo*, en junio de 2023 (MOFA, 2023b). Esta carta establece las directrices de su política de desarrollo internacional y regula la aplicación de la ODA. La actualización buscó usar la ODA, así como otros sistemas de cooperación internacional, de forma más estratégica para incluir un enfoque más claro en la seguridad económica. El objetivo es crear lo que denominan un “entorno internacional favorable” para Japón, alineado estrechamente con su visión del FOIP. Esto se refleja en la introducción de la “Cooperación de Tipo Oferta Para el Desarrollo Conjunto con Socios”.

La Cooperación para el Desarrollo conjunto permite a Japón proponer proyectos, es decir, “cooperación de tipo oferta”, a los países en vías de desarrollo. Esto marca un cambio con respecto al sistema actual en el cual la ayuda se proporciona únicamente a pedido de estos países receptores.

En tal sentido, y dado el rápido crecimiento económico de los países receptores de la BRI, especialmente en el sudeste asiático, Japón está replanteando su política de desarrollo desde una relación donante-receptor hacia una de cooperación mutua entre socios.

Diferencias entre OSA y ODA

OSA (Official Security Assistance)		ODA (Official Development Assistance)
Crear un ambiente de seguridad deseable para Japón y fortalecer capacidades de seguridad.	Objetivo	Apoyar el crecimiento ayudando en la resolución de problemas en países en vías de desarrollo
En principio, países en vías de desarrollo.	Beneficiarios	Países en vías de desarrollo
Proporcionar equipo de defensa al Ejército y desarrollar infraestructura. Ejemplos de suministros: Sistema de comunicación satelital (Antena). Sistema inalámbrico (Torre de antena, radar).	Contenido	Cooperación no militar en desarrollo de infraestructura, como carreteras y puentes, así como orientación técnica. A partir de ahora: Hacer un uso más eficaz y estratégico de esta herramienta de la diplomacia. Fortalecer el uso desde el lado japonés de la “cooperación tipo-oferta”.
2.000 millones de yenes (periodo 2023) Candidatos: Filipinas, Malasia, Bangladesh, Fiji	Presupuesto inicial	570.900 millones de yenes (la mitad del pico alcanzado en 1997 de 1 billón 168.700 yenes).

Conclusiones

En palabras de Tsutomu Kikuchi, intelectual sobre política internacional y profesor emérito de la Universidad Aoyama Gakuin: “Un ‘equilibrio de poder’ es necesario para coexistir con China, no antagonizarla. (...) (la OSA) ayudará a alentar a China a ejercer moderación, y conducirá a la paz y la seguridad en la región”. (Kikuchi, 2023, como se citó en Takahashi, 2023)

Sin embargo, se continúa empujando cada vez más al Indo-Pacífico hacia un dilema de seguridad. A medida que los Estados que lo componen toman acciones para aumentar su propia seguridad, causan reacciones en los países vecinos. Esto debilita aún más la precaria situación de seguridad en la zona y altera el frágil equilibrio de poder.

El Gobierno de Japón busca acercar a los países en vías de desarrollo del llamado sur global hacia ellos y, por extensión, a Estados Unidos y Europa, alejándolos de China, mediante el uso de su nueva herramienta: la OSA, junto con un enfoque más estratégico de la ODA.

Pero aún está por verse si los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales están estrechamente vinculados económicamente con China, seguirán el juego de Japón.

Referencias

International Institute for Strategic Studies. (2024). *Japan's shifting foreign-assistance schemes* [Imagen]. IISS. <https://www.iiss.org/online-analysis/online-analysis/2024/04/japans-shifting-foreign-assistance-schemes/>

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (2021). *Diplomatic Bluebook*. https://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2021/pdf/pdfs/2021_all.pdf

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (5 de abril de 2023a). *Implementation Guidelines for Japan's Official Security Assistance*. <https://www.mofa.go.jp/files/100487375.pdf>

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (junio de 2023b). *Carta de la Cooperación para el Desarrollo. Contribución de Japón para el desarrollo sostenible de un mundo libre y abierto*. <https://www.mofa.go.jp/files/100537927.pdf>

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (5 de diciembre de 2023c). *The Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology*.

https://www.mofa.go.jp/fp/nsp/page1we_000083.html

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (06 de junio de 2024). *ODA とは ? [¿Qué es ODA?]*.

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/index.html>

Ministry of Foreign Affairs of Japan. (5 de junio de 2024). *政府安全保障能力強化支援 [OSA : Official Security Assistance]. [Support for strengthening government security capabilities]*.

https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/ipc/page4_005828.html

Takahashi, A. (28 de agosto de 2023). Japan eyes 6 nations to receive security aid in fiscal 2024. Asahi Shimbun. <https://www.asahi.com/ajw/articles/14991342>

Vox Populi: Revival of term ‘doshikoku’ for national security poses concerns. (11 de abril de 2023). *The Asahi Shimbun*. <https://www.asahi.com/ajw/articles/14882614>

“「同志国」ってなんだ？実は戦前からある言葉だけど… OSAで防衛装備品を無償供与、その先にあるもの” [¿Qué es un “país afín”? En realidad, es una frase que ha estado circulando desde antes de la guerra... Lo que nos espera después de proporcionar equipos de defensa de forma gratuita a través de OSA]. (13 de abril de 2023). *Tokyo Shimbun*. <https://www.tokyo-np.co.jp/article/243755>