



ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS: LOS DILEMAS ESTRATÉGICOS DE JAPÓN

Between China and the United States: Japan's Strategic Dilemmas

Fernando Delage

Director del Departamento de Estudios Internacionales
Universidad Loyola Andalucía
E-mail: fdelage@uloyola.es



Autor

La transformación del orden asiático es la principal causa del giro producido en la política exterior de Japón desde finales de la primera década del siglo XXI. Bajo el liderazgo de Shinzo Abe, el Gobierno japonés ha dado forma a una diplomacia proactiva, orientada a la adquisición de una autonomía estratégica que le permita ampliar sus opciones frente a la reconfiguración en curso del equilibrio regional de poder. El rápido ascenso de China y la erosión del liderazgo de su principal aliado, Estados Unidos, sitúan al país ante un horizonte desconocido que le obliga a recalibrar sus relaciones con ambas grandes potencias.



Resumen

The transformation of the Asian order is the main cause of the turn in Japan's foreign policy since the end of the first decade of the 21st century. Under the leadership of Shinzo Abe, the Japanese government has shaped a proactive diplomacy, aimed at acquiring a strategic autonomy that allows it to maximize its options vis-à-vis the ongoing shift in the regional balance of power. The rapid rise of China and the erosion of the leadership of its main ally, the United States, place the country before new horizons that demand a readjustment of relations with both great powers.



Abstract

Japón; ascenso de China; alianza EE. UU.-Japón; Shinzo Abe; Donald Trump; Xi Jinping.
Japan; China's rise; U.S.-Japan alliance; Shinzo Abe; Donald Trump; Xi Jinping.



Key words

Recibido: 27-11-2019. Aceptado: 06-02-2020



Fechas

1. Introducción

La amenaza norcoreana, el ascenso de China, y el impacto de la transformación del equilibrio de poder en Asia sobre la alianza con Estados Unidos han puesto a prueba las bases de la política exterior de Japón establecidas tras la Segunda Guerra Mundial. Como en otras ocasiones señaladas a lo largo de su historia —la irrupción de Occidente a mediados del siglo XIX, o la derrota en 1945— los cambios estructurales en el sistema internacional demandan un nuevo reajuste estratégico.

El fin de la era bipolar y la guerra del Golfo fueron los primeros factores que impulsaron un gradual proceso de “normalización” de la política de seguridad de Japón (Curtis, 1993; Green, 2001). Otras dos variables posteriores —el lanzamiento de misiles por Corea del Norte desde 1998, y el desafío que comenzaba a representar el ascenso económico de China para el liderazgo regional de Japón— condujeron a cambios aún mayores (Samuels, 2007; Sneider, 2011). Pero fue tras el regreso del Partido Liberal Democrático al poder a finales de 2012, bajo el liderazgo de Shinzo Abe, cuando se puso en marcha la formulación de una respuesta más ambiciosa a los cambios que se estaban produciendo en el entorno exterior de Japón.

En diciembre de 2013 se creó el Consejo de Seguridad Nacional y se hizo pública la primera Estrategia de Seguridad Nacional, un documento que comprometía a Japón con una “contribución proactiva a la paz” (*sekkyokuteki heiwashugi*) (Government of Japan, 2013). Esta doble iniciativa fue seguida por un moderado incremento del presupuesto de defensa; por la adopción formal, en 2014, de una interpretación del artículo 9 de la Constitución que reconoce a Japón el derecho de autodefensa colectiva; y por la aprobación, en 2015, de un conjunto de normas legislativas que desarrollan estos cambios (Ministry of Defense, 2016; Tirado, 2019).

Japón actualizó por otra parte su alianza con Estados Unidos, al revisar en 2015 —por primera vez en veinte años— las orientaciones bilaterales de defensa de ambos socios (Ministry of Foreign Affairs, 2015a), y desplegó una diplomacia regional que ha conducido a la formación de nuevas asociaciones estratégicas bilaterales (con India, con Australia, y con la ASEAN como grupo); trilaterales (con Estados Unidos e India, con Estados Unidos y Australia, con India y Australia); e, incluso, una red de cuatro actores: el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad —más conocido como “Quad”— con Washington, Delhi y Canberra (Khandekar y Gaens, 2018; Vosse y Midford, 2018).

Esta estrategia, que aspira tanto a la adquisición de una mayor autonomía (*internal balancing* en términos realistas) como al desarrollo de relaciones estratégicas con otros Estados vecinos (*external balancing*), representa una notable evolución con respecto al Japón de finales de los años cuarenta del pasado siglo: un país volcado en la reconstrucción económica tras la derrota en la Segunda Guerra Mundial, y que pudo mantenerse al margen de las cuestiones militares al dejar su seguridad en manos norteamericanas (Cooney, 2006; Rodao, 2019). La alianza con Washington (firmada en 1952 y renovada en 1960) fue, en efecto, el complemento de la Constitución de 1947, por la que Japón renunciaba a tener un ejército y a recurrir a la guerra como instrumento de política nacional (Pyle, 2018).

Estas circunstancias singulares facilitaron el rápido crecimiento económico de Japón, pero dejaron un legado de dependencia de Estados Unidos en su política exterior, cuyas consecuencias se harían evidentes en la postguerra fría. Pese a tratarse de una de las democracias más estables y prósperas del planeta, Japón carecía de las instituciones, las prácticas y los instrumentos para

El fin de la era bipolar y la guerra del Golfo fueron los primeros factores que impulsaron un gradual proceso de “normalización” de la política de seguridad de Japón

afrontar emergencias a su seguridad nacional, o responder a nuevas amenazas como el terrorismo o la proliferación de armas de destrucción masiva. Japón se vio así obligado a adaptarse a esta nueva era, en un proceso que se ha hecho aún más inevitable como consecuencia de la incertidumbre creada por un presidente norteamericano con una agenda nacionalista, y de las ambiciones de una China que quiere rehacer la estructura política y económica de Asia (Hughes, 2015; Oros, 2017; Smith, 2019).

Examinar de qué manera China y Estados Unidos están transformando el entorno estratégico de Japón y las respuestas que este último ha formulado al respecto constituye el objeto de este artículo. ¿Qué tipo de desafío representa China? ¿Es posible articular una relación de cooperación entre Tokio y Pekín? ¿Puede Japón mantener su confianza en el compromiso de Estados Unidos con la seguridad del archipiélago? ¿Cómo puede evitarse que Washington se desentienda de la alianza a la vez que se intenta dar forma a una relación más equilibrada? ¿Qué consecuencias tiene para los intereses japoneses el enfrentamiento entre Washington y Pekín? ¿Comparten Japón y Estados Unidos una misma percepción del ascenso de China? ¿Puede Japón mantener una política china separada de la de Estados Unidos?

Las páginas que siguen intentarán responder a estas preguntas analizando, en primer lugar, la percepción japonesa de los cambios en su entorno exterior, para examinar con posterioridad las implicaciones del ascenso de China para sus intereses y valores, y los factores de cambio que cabe identificar en la relación con Estados Unidos bajo la administración Trump. Las conclusiones, por último, resumirán los elementos de la estrategia seguida por Japón y valorarán las alternativas con que cuenta a medio y largo plazo.

2. Japón y la transformación del orden regional

Según revelan sucesivas ediciones del *Libro Blanco de Defensa* de Japón, el Gobierno no oculta su preocupación por las consecuencias de la transformación que percibe en Asia oriental; una inquietud que condujo, en diciembre de 2018, a la adopción de unas nuevas orientaciones de defensa (Ministry of Defense, 2019b; Ministry of Defense, 2018). Entre los distintos problemas identificados, dos destacan con creces sobre los demás: Corea del Norte y China.

Sus capacidades nucleares y de misiles hacen del régimen norcoreano el riesgo más inmediato a la seguridad de Japón. La posibilidad de un conflicto en la península es otra amenaza indirecta, pues Japón no dejaría de verse afectado. Dada la gravedad de la cuestión para sus intereses, Tokio ha observado con alarma los gestos de acercamiento de la administración Trump a Pyongyang (Bennett, Dobbins, Hornung, & Scobell, 2018).

En el caso de China, además de llamar la atención sobre la falta de transparencia del proceso de modernización de las fuerzas armadas, las autoridades japonesas denuncian las incursiones navales y aéreas de Pekín en el mar de China Oriental en apoyo de sus reclamaciones de soberanía sobre las islas Senkaku (Diaoyu para la República Popular). Estas acciones, cuyo número se incrementó a partir de 2010 —año en que el PIB chino superó al de Japón—, han podido provocar una colisión militar en más de una ocasión, además de haber sido la causa de una sucesión de crisis diplomáticas entre ambos gobiernos (International Crisis Group, 2013).

Japón tampoco puede mantenerse al margen de las acciones chinas en el mar de China Meridional, donde Pekín también reclama su soberanía sobre las islas Spratly y Paracelso. La construcción de islas artificiales y el despliegue de armamento en las que han pasado a su control ponen al des-

En el caso de China, las autoridades japonesas denuncian las incursiones navales y aéreas de Pekín en el mar de China Oriental en apoyo de sus reclamaciones de soberanía sobre las islas Senkaku

cubierto la intención china de ampliar su perímetro de defensa y complicar al acceso a estas aguas por parte de Estados Unidos y de sus aliados (Delage, 2018). Al depender del transporte marítimo para la práctica totalidad de sus intercambios, las líneas de comunicación que enlazan los océanos Índico y Pacífico a través del sureste asiático tienen una considerable relevancia estratégica para Japón. En los términos oficiales empleados por el Gobierno: “China intenta, de manera unilateral y coactiva, alterar el *statu quo* sobre la base de unos principios incompatibles con el orden internacional” (Ministry of Defense, 2018, p. 5).

Para Tokio, en efecto, el comportamiento de Pekín no solo supone una amenaza para su integridad territorial y sus intereses económicos, sino también para las reglas y normas en que se sustenta el orden internacional, incluyendo la libertad de navegación marítima y de tránsito aéreo, el uso y explotación de los recursos marinos o la resolución pacífica de controversias. Con todo, más allá de estos principios defensivos y normativos, la convicción del primer ministro japonés es que China trata de establecer una esfera de influencia en Asia, con el fin de debilitar el sistema de alianzas de Estados Unidos y crear un orden regional en el que otros países queden subordinados a Pekín (Austin, 2016). Es un objetivo que perseguiría igualmente a través de sus iniciativas geoeconómicas, como la Nueva Ruta de la Seda (la Belt and Road Initiative —BRI— en su denominación oficial) o el Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AIIB en sus siglas en inglés). Prevenir que Pekín haga realidad tales propósitos es una de las principales motivaciones de los reajustes en la estrategia de seguridad de Japón, pues es la redistribución de poder en curso lo que hace de China, además de una amenaza específica de seguridad, un problema estructural y a largo plazo para el archipiélago.

En la última década, la República Popular ha sustituido a Japón como principal potencia asiática. En 2005 el PIB de Japón duplicaba el de China; en 2018 la economía china era dos veces y media la de Japón (en términos de paridad de poder adquisitivo, casi la cuadruplica). Este alto ritmo de crecimiento ha permitido por otra parte un aumento sostenido del gasto en defensa. En el año 2000, el presupuesto militar de Japón triplicaba el de China; en la actualidad, el de China multiplica por cuatro el de Japón (International Institute for Strategic Studies, 2018). Frente a esta alteración en sus respectivas posiciones de poder económico y militar, Japón teme asimismo que, además de pretender dominar los espacios marítimos e imponerse como potencia central en Eurasia, China quiera aprovechar las circunstancias para saldar viejas cuentas históricas (Vogel, 2019).

Si la agenda de seguridad ya era suficientemente compleja, la administración Trump se ha convertido en una preocupación estratégica adicional para Japón, al acentuar el doble temor de verse “abandonado” o “atrapado” por las decisiones de Estados Unidos. Al sugerir de manera reiterada que Japón se beneficia de manera desproporcionada de su relación con Washington, Trump no oculta su escepticismo sobre la alianza. Por otra parte, la incoherente política del presidente norteamericano hacia Corea del Norte y su hostilidad hacia China elevan el riesgo de que Japón pueda verse involucrado en crisis causadas por Estados Unidos. Y si la creciente competición estratégica entre Washington y Pekín se está convirtiendo en el eje definitorio de la seguridad regional, Japón también tiene mucho que perder si el enfrentamiento entre ambos se traduce en la quiebra del sistema multilateral que ha sostenido la economía global.

La estructura regional que permitió la paz y la prosperidad de Japón pertenece pues al pasado (Sohn y Pempel, 2019; Funabashi & Ikenberry, 2020). La volatilidad de la península coreana, la impaciencia de una China más poderosa, el rechazo por el presidente norteamericano del orden que Washington creó después de 1945, y la dinámica de transición de poder entre Estados Uni-

En la última década, la República Popular ha sustituido a Japón como principal potencia asiática

dos y China son factores que proyectan una oscura sombra sobre la seguridad de Japón. Todos ellos sitúan al país ante un contexto de vulnerabilidad y de potencial aislamiento estratégico (Suzuki y Wallace, 2018). China es el problema mayor, pero tampoco puede Japón confiar en Estados Unidos como antes.

3. China como desafío

A la resurrección de las protestas contra Japón por la memoria de la guerra del Pacífico desde mediados de los años ochenta (quejas motivadas por manuales de Historia de bachillerato negacionistas, o por las visitas de líderes políticos al controvertido templo de Yasukuni en Tokio), se sumó a partir de la década siguiente el rápido desarrollo económico de China, transformando el contexto de las relaciones bilaterales y planteando la necesidad de dar forma a un nuevo equilibrio (Delage, 2005). Así lo reconocerían ambas partes, al insistir en sus cumbres bilaterales en la conveniencia de redefinir su relación mirando al futuro y haciendo hincapié en su compromiso conjunto a favor del regionalismo asiático.

La detención del capitán de un pesquero chino que colisionó contra dos buques guardacostas japoneses en aguas cercanas a las islas Senkaku en septiembre de 2010, iba a abrir sin embargo una nueva etapa de tensiones. La adopción de sanciones comerciales por parte de Pekín y la crisis diplomática subsiguiente fueron una señal de alarma que agravó la percepción japonesa de vulnerabilidad y obligó a Tokio a reconsiderar el problema de China (Hornung, 2014; Smith, 2016; Heginbotham y Samuels, 2018). El conocido como *Senkaku shokku* se recrudecería dos años más tarde como consecuencia de la nacionalización de las islas por el Gobierno (en manos del Partido Democrático de Japón); acción que fue denunciada por Pekín como una alteración del *statu quo*, acentuando la espiral de enfrentamiento.

La llegada al poder de Xi Jinping en noviembre de 2012 y la victoria electoral de Shinzo Abe, un mes más tarde, no servirían para mejorar las cosas. En noviembre de 2013, China declaró de manera unilateral una zona de identificación de defensa aérea (ZIDA) sobre el espacio aéreo de las Senkaku. Tras la visita de Abe al templo de Yasukuni unas semanas después, el Gobierno chino decidió suspender los contactos con Japón. Fue una situación que se mantuvo hasta noviembre de 2014, cuando —con ocasión de la cumbre de APEC celebrada en Pekín—, Xi y Abe mantuvieron una breve conversación formal.

El año anterior, China había anunciado la iniciativa de la Nueva Ruta de la Seda, una propuesta que —al menos potencialmente— planteaba el riesgo de marginar a Japón de la reconfiguración del continente euroasiático que parecía tener como objetivo (Delage, 2015). Aunque el Gobierno reaccionó con cierto escepticismo sobre sus posibilidades de realización, la creación en 2015 del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructuras (AAIB) —con la participación como miembros fundadores de un considerable número de países occidentales aliados de Estados Unidos— intranquilizó a Japón. Al igual que Washington —y que otros Estados que se sumaron, sin embargo, al proyecto— Tokio interpretó la iniciativa como un ambicioso plan que podía conducir a la primacía china en la región.

Japón no tardó en articular una respuesta. Con el fin de evitar que China sea la única opción para los países asiáticos, propuso una serie de alternativas, definidas sobre la base de la transparencia, la sostenibilidad financiera y el respeto a las normas laborales y medioambientales. Así, en mayo de 2015, el primer ministro anunció la puesta en marcha de una “Partnership for

La adopción de sanciones comerciales por parte de Pekín y la crisis diplomática obligaron a Tokio a reconsiderar el problema de China

Quality Infrastructure”, dotada con un fondo de 110.000 millones de dólares, cuantía que se amplió un año más tarde a 200.000 millones (Ministry of Foreign Affairs, 2015b). En agosto de 2016, en el marco de la cumbre Japón-África celebrada en Nairobi, Abe hizo pública por otra parte la Estrategia de un Indo-Pacífico Libre y Abierto, extendiendo su oferta de financiación de infraestructuras para favorecer la conectividad del espacio Indo-Pacífico y promover la cooperación en el terreno de seguridad, con especial hincapié en la dimensión marítima (Abe, 2016). Además de ofrecer otras opciones a los países de la zona, Abe lo hizo por lo demás sobre la base de un discurso alternativo al de Pekín, al insistir en la integración de este espacio de conformidad con los valores democráticos y con los principios del libre mercado.

Para facilitar la puesta en marcha de sus proyectos, Japón buscó desde el primer momento la colaboración de otros socios. Pocos tan relevantes entre ellos como India, con la que presentó de manera conjunta, con ocasión de la cumbre del Banco Africano de Desarrollo en Ahmedabad en mayo de 2017, el Corredor de Crecimiento Asia-África (AAGC en sus siglas en inglés) (ERIA, 2017). La gira del presidente Trump por Asia a finales del mismo año también ofreció la oportunidad para anunciar la cooperación de Japón y Estados Unidos sobre financiación de infraestructuras —en energía y redes digitales en particular—, propuesta que sirvió, asimismo, para reforzar la asociación trilateral ya constituida en julio entre ambos y Australia con el mismo fin (White House, 2018; Overseas Private Investment Corporation, 2018).

De manera simultánea, Japón concluyó que —aunque China hubiera tomado la iniciativa en este terreno— el desarrollo de la interconectividad de la región también podía beneficiar a sus intereses. Y, sin abandonar las iniciativas ya mencionadas, el Gobierno asumió una actitud pragmática con respecto a la Ruta de la Seda (Ito, 2019). En junio de 2017, Abe anunció el apoyo condicional de Japón a BRI, sujeto a la transparencia y viabilidad económica de los proyectos (Abe, 2017). En este contexto de entendimiento, el 9 de mayo de 2018, con ocasión de la visita del primer ministro chino, Li Keqiang, a Tokio, Japón y China firmaron un acuerdo marco de cooperación económica en países terceros, comenzando por Tailandia (Ono, 2018). Por entonces, además del reconocimiento japonés de la fuerza imparable de la estrategia china, otro factor motivaba este acercamiento: la coincidencia de Tokio y Pekín en su oposición a la política comercial de Trump (Lam, 2018). Si Abe quería demostrar su buena voluntad política con respecto a su Estado vecino, el enfrentamiento con Washington obligaba asimismo a Xi a no empeorar la relación con Japón, segundo mercado exportador para China, además de relevante puerta de acceso a nuevas tecnologías.

Este giro se confirmaría en octubre de 2018, con la visita a Pekín de Shinzo Abe, primer viaje oficial a China de un primer ministro japonés en siete años. Abe insistió en que la relación había pasado “de la competencia a la cooperación”, y declaró su intención de “impulsarlas hacia una nueva era” (Shigeta, 2018). El compromiso de colaboración con China en 50 proyectos de infraestructuras en el sureste asiático —uno de los principales resultados de la visita— fue una clara demostración del nuevo pragmatismo de Tokio. Esta tendencia positiva se mantuvo tras el encuentro de los líderes de ambos países en junio de 2019, con ocasión de la cumbre del G20 en Osaka. Fue la primera visita de Xi a Japón y, durante la misma, se anunció su regreso a Tokio en el marco de su primer viaje oficial bilateral en la primavera de 2020 (posteriormente suspendido por la crisis del coronavirus).

Pese a la innegable mejora en la comunicación entre las dos partes, equilibrar a China continúa siendo sin embargo el eje central de la política de seguridad japonesa. Más que una

En junio de 2017, Abe anunció el apoyo condicional de Japón a BRI, sujeto a la transparencia y viabilidad económica de los proyectos

reorientación, el cambio de enfoque responde por tanto a la evolución de la dinámica regional. Tokio observa con preocupación los efectos disruptivos que para su competitividad económica puede tener la presión comercial de Trump, y —para su seguridad— los cambios en la posición norteamericana hacia Corea del Norte y China. Sin que desaparezca su inquietud por las capacidades militares de la República Popular, es una prioridad para Tokio evitar una crisis en sus relaciones con Pekín, con quien puede asociarse en proyectos económicos regionales de interés mutuo (Miller, 2019). Desde esta aproximación, el reto para Abe consiste en encontrar el punto de equilibrio que le permita cooperar con China sin que ello suponga renunciar a los principios normativos del “Indo-Pacífico Libre y Abierto”, idea que —para evitar la oposición de Pekín— ha dejado de llamar “estrategia” para definirla como mera “visión”, y en la que ha minimizado la dimensión de seguridad (Hosoya, 2019).

Frente a una competencia por el liderazgo regional que es de naturaleza estructural, y unas disputas —bien territoriales, bien relacionadas con la historia— que resultan irreconciliables, Abe intenta, como se ve, compaginar su estrategia de contraequilibrio de China con un objetivo de coexistencia. Es un propósito que resulta posible mientras se mantenga la alianza de seguridad con Estados Unidos. Pero si la política asiática de Washington continúa cambiando, también tendrán que hacerlo las opciones de Japón.

4. Estados Unidos en la era Trump

La transformación del escenario regional ha tenido un considerable impacto sobre el triángulo estratégico Japón - Estados Unidos - China, provocando en consecuencia un cambio en la percepción mantenida por las tres partes sobre la alianza entre Washington y Tokio (Inoguchi & Ikenberry, 2013; McGregor, 2018).

Durante años, China consideró con simpatía la alianza, al ver en ella un instrumento para prevenir toda posible reemergencia de Japón como potencia militar (Christensen, 1999). Más tarde, sobre todo a raíz de la revisión en 1997 de las directrices bilaterales de defensa —una actualización de la alianza que otorgaba mayores responsabilidades a Japón—, su percepción cambió por completo, al interpretarla más bien como un instrumento de contención dirigido contra la República Popular (Wu, 2005; Bisle, 2008). Para Estados Unidos, por su parte, la alianza con Japón ha sido el pilar central de la estabilidad regional y, como tal, un elemento clave de su estrategia hacia Asia. Aunque la importancia de la alianza para Washington aumentó a medida que China se convertía en una potencia ascendente, Estados Unidos no pudo prevenir ni la aceleración del auge chino ni el declive relativo de Japón. No son pocos los expertos norteamericanos que se preguntan si Japón cuenta con la capacidad y la voluntad para contribuir a una firme política de contención de China, o para intervenir en situaciones de crisis en Taiwán o en la península coreana (Finnegan, 2009).

En el caso de Japón, el Gobierno del Partido Democrático intentó —antes de la crisis de las Senkaku— corregir la tradicional dependencia de Washington mediante un renovado acercamiento a China, un giro que conduciría a la dimisión del inspirador de esa política, Yukio Hatoyama, tras solo ocho meses como primer ministro. La alianza con Estados Unidos se reforzó de hecho en 2015 (Ministry of Foreign Affairs, 2015a), aunque ello no ha sido obstáculo para el reconocimiento por las autoridades japonesas de la necesidad de avanzar hacia una mayor autonomía estratégica. Aunque resultaba inevitable que, con el paso del tiempo, las

*Durante años,
China consideró
con simpatía la
alianza, al ver en
ella un instrumento
para prevenir
toda posible
reemergencia
de Japón como
potencia militar*

expectativas de Tokio y de Washington sobre la alianza no fueran siempre coincidentes, la llegada de Trump a la Casa Blanca no hizo sino agravar el dilema.

Además de insistir en la naturaleza desigual de la alianza, Trump nunca ha dejado de criticar la política comercial de Japón, al que amenazó con la imposición de nuevos aranceles. No obstante, la frustración de Abe con la administración Obama, la cual —en su opinión— no se esforzó por detener las acciones de China en su periferia marítima, le hizo ver en Trump una nueva oportunidad para que Estados Unidos incrementara la presión sobre Pekín (Fujiwara, 2019). Abe, que fue el primer líder extranjero en reunirse con el presidente electo, ha logrado establecer una estrecha relación personal con Trump que, sin embargo, no siempre se ha traducido en una Casa Blanca alineada con los intereses japoneses.

Nada más tomar posesión como presidente, Trump abandonó el Acuerdo Transpacífico (TPP), un pacto en el que Abe invirtió un considerable capital político, y que trataba de prevenir la formación de una esfera económica de Asia oriental dominada por China. A este golpe siguió la adopción de tarifas al acero y al aluminio de las que no se dejó exento a Japón, exacerbando la inquietud de este último sobre la política exterior de Trump (Institute for International Policy Studies, 2017). Japón decidió continuar con el TPP, liderando su reconfiguración con los restantes Estados participantes (el resultante CPTTP fue firmado en Chile en marzo de 2018), a la vez que concluyó asimismo un doble acuerdo —económico y estratégico— con la Unión Europea, en vigor desde febrero de 2019, y avanza en la formación final de la Asociación Económica Regional Integral (RCEP en sus siglas en inglés) con otros 15 Estados asiáticos.

La relación entre Estados Unidos y Japón se había claramente debilitado, pese al lenguaje de las declaraciones oficiales. En la primera cumbre formal mantenida por Trump y Abe, en efecto, ambas partes acordaron “fortalecer aún más los lazos de la alianza”, que —añadieron— “es la piedra angular de la paz, la prosperidad y la libertad en la región de Asia-Pacífico” (Ministry of Foreign Affairs, 2017). En todos los encuentros sucesivos, los dos Gobiernos han insistido por lo demás en el papel indispensable de la alianza en el mantenimiento de un orden internacional basado en reglas (para el comunicado más reciente, véase Ministry of Defense, 2019a). No obstante, con independencia de estos principios, la valoración que haga Japón de la alianza dependerá en último término de cómo Estados Unidos gestione el problema norcoreano y de cómo evolucione la relación entre Washington y Pekín.

Las autoridades japonesas se vieron sorprendidas cuando, en marzo de 2018, Trump anunció su intención de reunirse con el líder norcoreano pese a no haber ofrecido Pyongyang ningún compromiso tangible de desnuclearización de la península. Para el Gobierno de Abe se trataba de una decisión equivocada, si bien se quiso minimizar las diferencias con Washington. Tokio no se siente apoyado por Estados Unidos en relación con su principal problema con Corea del Norte —los diecisiete japoneses secuestrados por este último país desde la década de los ochenta, solo cinco de los cuales pudieron regresar a Japón—, a la vez que le preocupa que Estados Unidos y Corea del Norte puedan llegar a un acuerdo sobre la suspensión de ensayos de misiles intercontinentales, dejando fuera los de corto y mediano alcance, es decir, aquellos que de manera más directa afectan a la seguridad de Japón (Karnie y Rogers, 2019).

También inquieta al Gobierno japonés que Trump pueda ofrecer a Kim Jong-un el tratado de paz que este desea, ya que la conclusión formal de la guerra de Corea facilitaría la supuesta intención del presidente norteamericano de comenzar la retirada, o al menos disminución, de la presencia militar de Estados Unidos en Corea del Sur (Landler, 2018). Además de beneficiar

La relación entre Estados Unidos y Japón se había claramente debilitado, pese al lenguaje de las declaraciones oficiales

a Pyongyang, tal medida —temen los expertos japoneses— haría que Corea del Sur entrara a formar parte de una esfera de influencia china, complicando en gran medida la seguridad del archipiélago (Rich, 2018).

Con respecto a China, el Gobierno japonés comparte la percepción de la Administración Trump de que la República Popular es una potencia revisionista cuya intención es la de reconfigurar el sistema internacional de manera favorable a sus intereses y valores. Tokio discrepa, sin embargo, de los métodos empleados por Washington para contrarrestar las ambiciones geopolíticas de Pekín. Frente al enfoque de confrontación elegido por Estados Unidos desde 2018, Japón prefiere contener de manera más discreta los efectos del ascenso de China, esforzándose —como se mencionó con anterioridad— por mantener una relación estable con Pekín, especialmente en el terreno económico. Pero esa posición de equilibrio no elimina el dilema con respecto al futuro de su relación con Washington: si China cree que el equilibrio militar en la región se ha reorientado a su favor, el poder disuasorio de la alianza Estados Unidos-Japón ha perdido entonces buena parte de su valor.

El ascenso de China modifica, en efecto, los cálculos estratégicos de ambos aliados. Para Washington hace que aumente el coste de un conflicto con la República Popular, lo que puede reducir su disposición a apoyar a Japón en el caso de un choque de este último con Pekín (sobre las Senkaku, por ejemplo). Para Tokio, la pérdida relativa de poder de Estados Unidos con respecto a China, y su aparente desinterés por mantener la primacía militar en Asia, no solo hace de él un socio menos fiable, sino que también propicia que China se decida a incrementar su presión sobre Japón. La reconfiguración del orden regional que están provocando el nuevo poder y las ambiciones de China podría conducir, en consecuencia, a la desaparición en algún momento de la alianza (White, 2017). El problema es que, sin ella, la política de defensa japonesa se derrumbaría. La solución del Gobierno de Abe ha consistido en esforzarse por asegurar el compromiso de Estados Unidos con Japón y con la región en su conjunto, pero haciéndolo de tal manera que, a un mismo tiempo, pueda construir los pilares de una eventual independencia estratégica.

Es desde esta perspectiva como cabe interpretar, en primer lugar, la reforma de las instituciones y legislación de seguridad, así como el aumento de capacidades militares. Además de repercutir en su propio beneficio, estas acciones sirven para demostrar que Japón hace todo lo que puede para apoyar a Estados Unidos en Asia y disminuir así el coste de su presencia en la región (Taniguchi, 2019). La adquisición de un gran volumen de armamento norteamericano también responde —además de a la intención de neutralizar las posibles dudas de Washington sobre su aliado—, a intentar preservar el *statu quo*.

El desarrollo, en segundo lugar, de unos vínculos estratégicos más estrechos con otros Estados democráticos —mediante procesos tanto bilaterales como trilaterales—, no solo amplía las opciones de Japón y contribuye a la protección de un orden regional basado en reglas. Es un instrumento también diseñado para promover la permanencia de Estados Unidos en la región, al hacer de Japón el puente entre Washington y otros países del Indo-Pacífico.

Sea como fuere, parece imponerse la conclusión de que, tras el empeño por mantener la alianza con Estados Unidos a la vez que muestra a China su voluntad de cooperar en el desarrollo de la interconectividad e integración de la región, lo que busca Japón en realidad es contar con un mayor horizonte temporal para reorganizar su política exterior y de seguridad y mejorar sus propias capacidades (Samuels y Wallace, 2018, pp. 708-710). El acercamiento simultáneo de

Para Tokio, la pérdida relativa de poder de Estados Unidos con respecto a China, y su aparente desinterés por mantener la primacía militar en Asia, hacen de él un socio menos fiable

Tokio a Washington y Pekín podría interpretarse de este modo como un doble movimiento táctico —más que como definición de una cerrada dirección estratégica—, orientado a facilitar su futura independencia y, a través de ella, un papel central en el orden asiático hoy sujeto a reconfiguración (Taylor, 2011).

5. Conclusiones

Durante los próximos años, el gobierno japonés no dejará de afrontar un triple dilema: cómo prevenir un estatus subordinado a China en Asia; cómo corregir la excesiva dependencia de su relación con Estados Unidos; y cómo equilibrar las relaciones con ambas potencias sin convertirse en rehén de su dinámica de confrontación. Puesto que Japón no pretende abandonar la alianza militar con Washington ni renunciar a su relación de interdependencia económica con Pekín, la respuesta del Gobierno de Shinzo Abe a esta encrucijada integra al menos tres elementos.

Un primer objetivo consiste en preservar el equilibrio de poder en Asia creando un contrapeso eficaz de China. El eje principal del mismo es el sistema de alianzas que lidera Estados Unidos, pero Japón lo ha completado con una red adicional de asociaciones estratégicas con otros Estados vecinos de China. Participando de manera proactiva en la redefinición de la arquitectura bilateral y multilateral de seguridad regional con el fin de condicionar la libertad de maniobra china, mientras de manera paralela “normaliza” su propia política de defensa —eliminando, como se mencionó, algunas de las restricciones impuestas en 1945 a su acción internacional—, Japón amplía su espacio estratégico y adquiere una mayor flexibilidad para adaptarse a un eventual escenario de inestabilidad.

El Gobierno japonés promueve, en segundo lugar, la integración económica de la región, tanto con China como con otras naciones asiáticas (Katada, 2020). Japón es la mayor economía del CPTPP —es decir, el antiguo TPP sin Estados Unidos— y la segunda en el RCEP, acuerdo que está previsto firmar en 2020. Sus activos de inversión y su capacidad tecnológica continuarán expandiendo el papel económico de Japón de tal manera que podrá prevenir que el continente se oriente en su totalidad hacia China. Las iniciativas para el desarrollo de infraestructuras en las que participa con India, Estados Unidos y Australia son relevantes alternativas a la Ruta de la Seda propuesta por Pekín (Ministry of Foreign Affairs, 2019).

Por último, Abe ha hecho de la defensa de los valores liberales una parte central de su política exterior. Como indica la Estrategia de Seguridad Nacional, los intereses nacionales de Japón residen en “el mantenimiento y protección de un orden internacional basado en reglas y valores universales, como la libertad, la democracia, el respeto a los derechos humanos fundamentales y el estado de derecho”. Son principios que han guiado el acercamiento de Japón a las restantes democracias de su entorno, con el propósito de reforzar un orden regional libre y abierto.

En conjunto, pues, la agenda política de Abe refleja un enfoque pragmático, concebido para facilitar la seguridad de Japón y la estabilidad de la región. La evolución de su estrategia dependerá, no obstante, del comportamiento futuro de China (lo más o menos agresiva que sea con respecto a Japón); del de Estados Unidos (según su grado de retirada de Asia); así como de la resolución de los problemas estructurales internos del país. El rápido envejecimiento de la población, las dificultades de crecimiento de una economía madura y postindustrial con una elevada deuda pública, y los condicionantes políticos a una mayor ambición estratégica exterior,

El Gobierno japonés promueve, en segundo lugar, la integración económica de la región, tanto con China como con otras naciones asiáticas

no permiten anticipar qué camino tomará (Glosserman, 2019). Pero si no pudiera apoyarse en Estados Unidos como ha hecho desde 1945, sus alternativas se reducen básicamente a dos. O bien acepta una primacía china en Asia, o bien decide reconvertirse en una gran potencia dispuesta a enfrentarse a la República Popular; una opción que le obligaría a plantearse el desarrollo de armamento nuclear (Envall, 2018). Quizá lo más plausible sea una ruta intermedia, mediante una fórmula de coexistencia con Pekín, pero con los recursos estratégicos—los propios más los aportados por sus asociaciones estratégicas con otros Estados—que le permitan vetar un orden regional que no le satisfaga.

Bibliografía

- Abe, S. (2016, August 27). *A Free and Open India and Pacific Strategy: Prime Minister Shinzo Abe's keynote address at the opening session of TICAD VI*. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html.
- Abe, S. (2017, June 5). *Asia's Dream: Linking the Pacific and Eurasia*. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de https://japan.kantei.go.jp/97_abe/statement/201706/1222768_11579.html.
- Auslin, M. (2016). Japan's New Realism. *Foreign Affairs*, 95(2), 125-134.
- Bennett, B., Dobbins, J., Hornung, J. W., & Scobell, A. (2018). After the Summit: Prospects for the Korean Peninsula. *Survival*, 60(4), 21-28. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2018.1494976>
- Bisley, N. (2008). Securing the “anchor of regional stability”? The transformation of the US–Japan alliance and East Asian security. *Contemporary Southeast Asia*, 30(1), 73-98.
- Christensen, T. J. (1999). China, the US–Japan alliance, and the security dilemma in East Asia. *International Security*, 23(4), 49-80. DOI: <https://doi.org/10.1162/isec.23.4.49>
- Cooney, K. (2007). *Japan's Foreign Policy Since 1945*. Nueva York: M.E. Sharpe.
- Curtis, G. L. (ed). (1993). *Japan's Foreign Policy after the Cold War: Coping with Change*. Nueva York: M. E. Sharpe.
- Delage, F. (2005). China y Japón: hacia un nuevo equilibrio. En Xulio Ríos (ed.), *Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente*, pp.169-190. Barcelona: Bellaterra.
- Delage, F. (2015). La estrategia asiática de Xi Jinping. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 5, 17-52.
- Delage, F. (2018). Disputas marítimas en Asia oriental: la expansión estratégica de la República Popular China. En Fernando del Pozo (ed.), *Mares Violentos*, pp. 23-48. Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Envall, H. D. P. (2019). What Kind of Japan? Tokyo's Strategic Options in a Contested Asia. *Survival*, 61(4), 117-130. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1637126>
- ERIA. (2017). *Asia Africa Growth Corridor: Partnership for Sustainable and Innovative Development - A Vision Document*. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de <http://www.eria.org/Asia-Africa-Growth-Corridor-Document.pdf>.

- Finnegan, M. (2009). Managing Unmet Expectations in the U.S.–Japan Alliance. *NBR Special Report*, 17. Seattle: National Bureau of Asian Research.
- Funabashi, Y., & Ikenberry, G. J. (2020). *The Crisis of Liberal Internationalism: Japan and the World Order*. Washington: Brookings Institution Press.
- Fujiwara, K. (2019). Abe-Trump bromance yet to bring rewards. *East Asia Forum Quarterly*, 11(3), 3-5.
- Government of Japan. (2013, December 17). *National Security Strategy*. Recuperado el 3 de noviembre de 2019 de https://www.cas.go.jp/jp/siryoku/131217anzenhoshou/pamphlet_en.pdf.
- Green, M. J. (2001). *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Glosserman, B. (2019). *Peak Japan: The End of Great Ambitions*. Washington: Georgetown University Press.
- Heginbotham, E., & Samuels, R. J. (2018). Active Denial: Redesigning Japan's Response to China's Military Challenge. *International Security*, 42(4), 128-169. DOI: https://doi.org/10.1162/isec_a_00313
- Hughes, C. W. (2015). *Japan's Foreign and Security Policy Under the "Abe Doctrine": New Dynamism or New Dead End?* Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hornung, J. W. (2014). Japan's Growing Hard Hedge against China. *Asian Security*, 10(2), 97-122. DOI: <https://doi.org/10.1080/14799855.2014.914497>
- Hosoya, Y. (2019). FOIP 2.0: The Evolution of Japan's Free and Open Indo-Pacific Strategy. *Asia-Pacific Review*, 26(1), 18-28. DOI: <https://doi.org/10.1080/13439006.2019.1622868>
- Inoguchi, T., & Ikenberry, G. J. (eds.). (2013). *The Troubled Triangle: Economic and Security Concerns for the United States, Japan, and China*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Institute for International Policy Studies. (2017). The Trump Administration and Japan: Challenges and Visions for Japan's Foreign and Security policy in the New Era. *Japan-US Alliance Study Group Report*. Tokio: IIPS.
- International Crisis Group. (2013). Dangerous Waters: China-Japan Relations on the Rocks. *Asia Report*, 45.
- International Institute for Strategic Studies. (2018). *The Military Balance*. Londres: Routledge.
- Ito, A. (2019). China's Belt and Road Initiative and Japan's Response: from Non-participation to Conditional Engagement. *East Asia*, 36(2), 115-128. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12140-019-09311-z>
- Karni, A., & Rogers, K. (2019, May 25). Trump Opens Tokyo Visit with a Tweet Sure to Unnerve the Japanese. *New York Times*.
- Katada, S. (2020). *Japan's New Regional Reality: Geoeconomic Strategy for the Asia-Pacific*. Nueva York: Columbia University Press.
- Khandekar, G., & Gaens, B. (eds.). (2018). *Japan's Search for Strategic Security Partnerships*. Abingdon: Routledge.

- Lam, W. W. (2018). The Many Sides of Tentative Sino-Japanese Rapprochement. *China Brief*, 18(9), 4-6.
- Landler, Mark (2018, May 3). Trump Orders Pentagon to Consider Reducing U.S. Forces in South Korea. *New York Times*.
- McGregor, R. (2018). *Asia's Reckoning: The Struggle for Global Dominance*. Londres: Allen Lane.
- Miller, J. B. (2019, July 1). China and Japan's Pragmatic Peace. *Foreign Policy*.
- Ministry of Defense. (2016). *Outline of the Legislation for Peace and Security*. Recuperado el 4 de octubre de 2019 de https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/pdf/2016/DOJ2016_2-3-2_web.pdf.
- Ministry of Defense. (2018). *National Defense Program Guidelines for FY2019 and beyond*. Recuperado el 4 de octubre de 2019 de https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218_e.pdf.
- Ministry of Defense. (2019a, April 19). *Joint Statement of the Security Consultative Committee*. Recuperado el 16 de noviembre de 2019 de https://www.mod.go.jp/e/d_act/us/201904_js.html.
- Ministry of Defense. (2019b). *Defense of Japan 2019*. Recuperado el 4 de octubre de 2019 de https://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2019.html.
- Ministry of Foreign Affairs. (2015a, April 27). *The Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation*. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <https://www.mofa.go.jp/files/000078188.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs. (2015b, May 21). *Partnership for Quality Infrastructure*. Recuperado el 14 de octubre de 2019 de <http://www.mofa.go.jp/files/000117998.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs. (2017, February 10). *Japan-U.S. Summit Meeting*. Recuperado el 16 de noviembre de 2019 de https://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page3e_000652.html.
- Ministry of Foreign Affairs. (2019, 21 noviembre). *Japan's Connectivity Initiative*. Recuperado el 28 de noviembre de 2019 de <https://www.mofa.go.jp/files/000430632.pdf>
- Ono, Y. (2018, May 31). Thailand to Benefit from China-Japan Thaw. *Nikkei Asian Review*.
- Oros, A. L. (2017). *Japan's Security Renaissance: New Policies and Politics for the Twenty-First Century*. New York: Columbia University Press.
- Overseas Private Investment Corporation. (2018, July 30). *US-Japan-Australia announce trilateral partnership for Indo-Pacific infrastructure investment*. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de <https://www.opic.gov/press-releases/2018/us-japan-australia-announce-trilateral-partnership-indo-pacific-infrastructure-investment>.
- Pyle, K. (2018). *Japan in the American Century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rich, M. (2018, April 25). Japan Worries It'll Be Forgotten as Its Allies Talk to North Korea. *New York Times*.
- Rodao, F. (2019). *La soledad del país vulnerable: Japón desde 1945*. Barcelona: Crítica.
- Samuels, R. J. (2007). *Securing Japan: Tokyo's grand strategy and the future of East Asia*. Ithaca: Cornell University Press.

- Samuels, R. J., & Wallace, C. (2018). Japan's pivot in Asia. *International Affairs*, 94(4), 703-710. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iyy034>
- Shigeta, S. (2018, October 26). Japan and China pledge move from "competition to collaboration". *Nikkei Asian Review*.
- Smith, S. (2016). *Intimate Rivals: Japanese Domestic Politics and a Rising China*. Nueva York: Columbia University Press.
- Smith, S. (2019). *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sneider, D. (2011). The New Asianism: Japanese Foreign Policy under the Democratic Party of Japan. *Asia Policy*, (12), 99-129. DOI: <https://doi.org/10.1353/asp.2011.0016>
- Sohn, Y., & Pempel, T. J. (eds.). (2019). *Japan and Asia's Contested Order: The Interplay of Security, Economics, and Identity*. Singapur: Palgrave Macmillan.
- Suzuki, S., & Wallace, C. (2018). Explaining Japan's response to geopolitical vulnerability. *International Affairs*, 94(4), 711-734. DOI: <https://doi.org/10.1093/ia/iyy033>
- Taniguchi, T. (2019). Japan: A stabilizer for the U.S.-led system in a new era. *Asia Policy*, 14(1), 172-176. DOI: <https://doi.org/10.1353/asp.2019.0004>
- Taylor, B. (2011). Asia's century and the problem of Japan's centrality. *International Affairs*, 87(4), 871-885. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2011.01008.x>
- Tirado, C. (2019). La reforma de la política de seguridad y defensa japonesa: ¿un paso previo a la reforma constitucional? En Fundación Seminario de Investigación para la Paz (ed.) *Ascenso del nuevo espacio Indo-Pacífico* (pp. 229-270). Zaragoza: Mira Editores.
- Vogel, E. (2019). *China and Japan: Facing History*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vosse, W., & Midford, P. (eds.). (2018). *Japan's new security partnerships: Beyond the security alliance*. Manchester: Manchester University Press.
- White House. (2018, November 13). *U.S.-Japan Joint Statement on Advancing a Free and Open Indo-Pacific Through Energy, Infrastructure and Digital Connectivity Cooperation*. Recuperado el 15 de octubre de 2019 de <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/u-s-japan-joint-statement-advancing-free-open-indo-pacific-energy-infrastructure-digital-connectivity-cooperation/>.
- White, H. (2017). Without America. *Quarterly Essay*, 68.
- Wu, X. (2005). The End of the Silver Lining: A Chinese View of the U.S.-Japanese Alliance. *Washington Quarterly*, 29(1), 117-130. DOI: <https://doi.org/10.1162/016366005774859715>