

3

“Mudança *Versus* Continuidade” Na Política de Defesa do Japão

Neste capítulo pretendo apresentar as mudanças significativas em cada um dos três pilares fundamentais da política de defesa do Japão ocorridas, principalmente, no período que marca o fim da bipolaridade da Guerra Fria entre EUA e URSS. Defendo a idéia de que em cada um dos pilares da política de defesa do Japão - a Constituição, a Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) e a aliança com os EUA - houve mudanças significativas que corroboram a tese de que o Japão segue um caminho rumo ao “Estado Normal”. Além disso, apresento também as mudanças relevantes no campo das capacidades militares japonesas.

Para tal empresa, busco, em primeiro lugar, apresentar o debate intelectual sobre a possibilidade de mudanças na política de defesa do Japão. Por um lado, defensores da idéia de que o Japão possui “normas rígidas” de segurança nacional e, portanto, mudanças nesse setor seriam no mínimo improváveis. Por outro, os críticos da idéia de que as normas de segurança nacional são rígidas defendendo a tese de que o Japão alterou sua política de defesa na medida em que as ameaças ao seu território se tornaram mais virulentas.

3.1

O Debate sobre as Possibilidades de Mudança na Política de Defesa do Japão

Nesta seção procuro apresentar as idéias principais dos autores que defendem a idéia de que as normas de segurança nacional japonesas desempenham um papel importante na manutenção da estrutura de

segurança nacional japonesa intacta e sem mudanças relevantes desde a sua constituição no período de ocupação norte-americana no país de 1945 a 1952.

Busco também apresentar as críticas a essas idéias, ou seja, os teóricos que afirmam que houve mudanças significativas na política de defesa do Japão e que as normas de segurança nacional do país não garantiram imutabilidade da estrutura da segurança nacional japonesa.

No início da década de 1990, algumas questões políticas apareciam em destaque: a adaptação da política de defesa do Japão em um período em que a bipolaridade entre EUA e URSS deixou de existir; o papel das novas ameaças ao território japonês provenientes da expansão militar chinesa e da instabilidade do regime norte-coreano; e a manutenção ou não da estrutura da política de defesa japonesa elaborada no período imediato do pós-guerra. Todas essas questões remontam às normas de segurança nacional japonesas (HUGHES, 2005, p. 30).

Dentre os autores que afirmavam que a política de defesa do Japão não mudaria, destacam-se Katzenstein e Okawara (1993, p. 267). Eles afirmavam que uma característica japonesa no campo da segurança nacional é o fato de esse país possuir normas de segurança “rígidas” que impossibilitariam mudanças significativas nessa área. Normas de segurança nacional são um conjunto de regras sociais informadas pela história da Nação. Por entenderem que essas normas definem as ações políticas no campo da política de defesa do Japão, esses autores buscam um foco de análise nas estruturas políticas doméstica do Estado.

(...) rather than systemic outcomes, what matters are not international but domestic structures. Yet domestic structures do not alone determine the conception of interests that inform actors. These conceptions are shaped also by the normative context that defines standards of appropriate behavior. (...) Because domestic structures and norms are shaped by history, so, indirectly, is the process of foreign policy choice (KATZENSTEIN; OKAWARA, 1993, p. 267).

A escolha do nível de análise doméstico como fator explicativo fundamental no caso do Japão é justificada, segundo Katzenstein e Okawara, pelo fato de o Japão ter sido submetido à ocupação norte-americana no

período de 1945 a 1952, em um momento crucial da história do Japão, pois a política de defesa foi transformada por meio da instalação de um controle civil rígido, de normas constitucionais proibitivas nos temas militares e de procedimentos burocráticos que desestimulariam a concentração das decisões nas mãos de um ministério ou tomador de decisão (KATZENSTEIN; OKAWARA, 1993, p. 261).

Em um artigo mais recente, Katzenstein e Okawara (2004, p. 100-101) comentam os inúmeros eventos envolvendo a segurança do Japão não previstos pelas normas “rígidas” de segurança nacional em 1993. Contudo, os autores argumentam que tais eventos e mudanças precisam ser analisados dentro do conjunto de normas de segurança nacional japonesas e não fora delas:

The new events are like dots that we can connect to create an image of a Japan readying to strike military once again. But our analysis should focus on the institutional norms and practices that Japan's political and other public leaders use to evolve novel forms of politics and policy (KATZENSTEIN; OKAWARA, 2004, p. 101).

Portanto, Katzenstein e Okawara continuam acreditando que, no caso japonês, o fundamental é analisar as normas de segurança nacional e sua rigidez evidenciada nas estruturas domésticas e não no nível de análise regional ou do sistema internacional.

A Constituição japonesa representa, segundo esses autores, a guardiã principal dos significados das normas de segurança nacional. As normas ali presentes, basicamente o art. 9, são suficientemente rígidas para afirmar que qualquer mudança na postura internacional japonesa em direção ao rearmamento ou ao *status* de país normal seria improvável. Nas palavras de Katzenstein e Okawara (1993, p. 286):

The normative constraints have made it impossible to revise Article 9 of the Constitution; to build nuclear weapons or to agree to their deployment on Japanese soil; to dispatch Japanese troops abroad even as a part of an international peacekeeping force; to sell weapons abroad; or to raise the JDA to ministerial *status*.

As idéias sobre o papel predominante das normas rígidas de segurança nacional no Japão estão impregnadas da Doutrina Yoshida, que teve a função

de aplicar tais normas e impedir mudanças significativas que gerassem dúvida sobre o novo papel pacífico do Japão no pós-guerra. Enquanto a Doutrina Yoshida vigorava incólume, o papel das normas “rígidas” não foi questionado. Contudo, com o fim da Guerra Fria, o Japão passou a lidar com novas questões mundiais e regionais que desafiaram a “rigidez” dessas normas.

O papel proibitivo destas no campo da segurança nacional parecia incompatível com o novo ambiente regional muito mais instável do que no período da Guerra Fria. Além disso, há outras questões não observadas pelos defensores da imutabilidade das normas de segurança nacional japonesa, como, por exemplo, as variáveis externas relacionadas às ameaças e pressões sobre o Japão e ao caráter interpretativo da Constituição. No entanto, os maiores problemas nessa formulação sobre o papel das normas “rígidas” de segurança nacional não estão nas suas definições, mas sim nas suas consequências. Em outras palavras, o suposto poder que as normas de segurança nacional possuem para afetar as decisões políticas a longo prazo.

A primeira crítica que pode ser feita ao papel das normas “rígidas” é de natureza factual. A confiança dos autores no suposto poder das normas rígidas de segurança nacional e sua confiança no grau de análise doméstico desvalorizam totalmente o poder das variáveis externas. É interessante notar que todas as transformações ditas impossíveis ou improváveis dentro do entendimento desses autores ocorreram de uma forma ou de outra, pois, em primeiro lugar, a questão da Constituição é interpretativa e não propriamente de revisão, e todo o fortalecimento militar japonês ocorreu sem nenhuma necessidade de revisão constitucional. Em segundo lugar, as tropas japonesas atuam no exterior desde 1992 e, em terceiro lugar, a antiga Agência de Defesa do Japão (em inglês Japan Defense Agency (JDA)) foi elevada a Ministério da Defesa em janeiro de 2007.

O segundo ponto das críticas às normas “rígidas” está relacionado ao caráter determinista de seus pressupostos. Thomas Berger (1993, p. 147-148), por exemplo, que também estuda normas de segurança nacional japonesas, afirma que a falha está em considerar as normas como rígidas e, portanto, tratá-las como imutáveis ou no mínimo, dificilmente mutáveis.

Cultures can do change, but usually they do so in an evolutionary fashion. Dramatic change only occurs when the type of behavior that a culture produces no longer meets its basic needs. (...) if a serious threat to Japan's security arose the Japanese government would be compelled to consider a dramatic expansion of Japan's military capabilities.

Diferentemente da opção de Katzsentein e Okawara, Berger reconhece que alterações no ambiente de segurança do Japão devem ser incluídas como uma variável importante para a avaliação das mudanças em torno da política de defesa japonesa. A questão que envolve o papel das normas rígidas diante de um ambiente de ameaças difusas precisa ser tratada com mais atenção, pois é justamente esse o tipo de ambiente regional que está presente em torno do Japão desde o fim da Guerra Fria.

O terceiro ponto das críticas às normas “rígidas” está ligado ao documento que, segundo Katzsenstein e Okawara, contém as origens dessas normas, ou seja, a Constituição japonesa. O problema aqui é que, por entenderem que as normas de segurança nacional do Japão são baseadas em uma escolha autônoma japonesa, Katzenstein e Okawara (1993, p. 284) exageram ao afirmar que o artigo 9 da Constituição japonesa representa para os japoneses o mesmo que o direito à vida e o direito à liberdade representam para os norte-americanos.

Ainda na crítica às origens dessas normas “rígidas”, encontramos questões ligadas à análise da história peculiar do Japão entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a recuperação da soberania nacional do país no início da década de 1950. As transformações na sociedade japonesa iniciadas no período crucial da ocupação norte-americana (1945-1952) não podem ser limitadas ao texto constitucional, escrito nesse período. A idéia presente nos textos de Katzsentein e Okawara explora a tese de que esse período marca a opção japonesa por um novo caminho. Esse caminho é informado pelas normas de segurança nacional rígidas desse país diante dos temas militares.

Ocorre, no entanto, que considerar tal período como crucial significa desconsiderar outros períodos igualmente cruciais que informam a história japonesa. A antropóloga norte-americana Ruth Benedict (1997, p. 43), por exemplo, considera que: *“A ética japonesa é uma ética de alternativas. Não*

é absoluta como tantas ocidentais. Não precisam os japoneses confessar culpa ou reconhecer que perderam seus direitos com a derrota. Bastava buscar outro caminho”.

As escolhas na sociedade japonesa não seguem necessariamente uma ética unidimensional. “Buscar outro caminho” na história japonesa é algo representativo de momentos como a Restauração de 1864 e a derrota na Segunda Guerra Mundial, em 1945. Da mesma forma, após cinquenta anos de estabilidade em seu ambiente de segurança, o Japão tem optado por um novo caminho de elevação de suas capacidades militares e reinterpretação de seu texto constitucional acerca do papel que o país deve assumir na área da segurança internacional.

Por conseguinte, há um problema na identificação das origens históricas das normas de segurança nacional japonesas por parte de Katzenstein e Okawara. A interpretação da história japonesa no período da ocupação norte-americana por esses autores é controversa. A rigidez dessas normas seria resultado de uma escolha japonesa e um rompimento com toda a história anterior do país? Tratar-se-ia de um “marco zero” representado pela nova Constituição do país? A suposta origem japonesa dessas normas é questionada por Saburo Ienaga (1994, p. 335) ao comentar o período entre o fim das hostilidades da Segunda Guerra e a promulgação da nova Constituição:

The popular consciousness was not totally restructured overnight, because neither the termination of hostilities nor the new constitution had been accomplished through popular struggle. Nor was the 1946 charter drafted by the Japanese on their own initiative; it was instead enacted at the insistence of the Supreme Commander for the Allied Powers (SCAP) which was determined to prevent a revival of Japanese aggression. Thus how article 9, the “peace clause” of the Constitution, was perceived and applied would inevitably be affected by changes in the international political context.

Tanto a interpretação sobre as origens das normas de segurança nacional quanto a da força que elas possuem são particulares de uma análise da histórica centrada no período de ocupação do Japão (1945-1952). No entanto, como Saburo Ienaga recordou, trata-se de uma interpretação controversa pela natureza do período em questão, e, se verificarmos as transformações políticas ocorridas no Japão e o novo padrão de compreensão da Constituição japonesa, podemos concluir que as normas de

segurança nacional japonesas são mais flexíveis do que sugerem Katzenstein e Okawara.

O Japão enquanto “país pacífico” foi, de fato, mais uma imposição da ocupação norte-americana do que um desenvolvimento natural e endógeno na sociedade japonesa. Poucos anos depois da promulgação da nova Constituição japonesa, os EUA modificaram sua estratégia com o Japão e estimularam a indústria japonesa a produzir armamentos novamente para contribuir no esforço do mundo livre durante a Guerra do Vietnã. Da mesma forma, o primeiro-ministro Yoshida nunca desconsiderou o rearmamento japonês e, já na década de 1950, conduziu os primeiros programas de *kokusanka* (nacionalização da produção industrial na área de defesa).¹

Interpretar este período histórico (1945-1952) por meio de apenas um âmbito de análise, o doméstico, no caso de Katzenstein e Okawara, é lidar com a história japonesa de forma bastante limitada. Contudo, mesmo no âmbito doméstico, há o perigo de se desconsiderar a força do nacionalismo que ressurgiu na política japonesa, especialmente após a Guerra Fria. Ienaga (1994, p. 347), um dos principais historiadores japoneses, recorda a tendência nacionalista nas várias instâncias do governo, por exemplo, no caso dos livros de história:

In 1989, when the curriculum was completely revised, the ministry of Education, in another move to undermine the pacifist spirit of the Constitution, suggested forty-two individuals who might be included in the textbooks as historical figures and explained by teachers. One was Admiral Heihachiro Togo, whose actions provoked the Sino-Japanese War.

Ienaga (1994, p. 351) continua ao verificar a força do nacionalismo japonês também nos rituais com origem anterior a 1945:

Among the troubling developments of recent years are the rebirth of popular veneration for the Emperor, seen during the ascension of Emperor Akihito, and the increase in authoritarianism, evidenced by the government forcing schools to display the Hinomaru (Sun Flag) and students to sing “Kimigayo” as the national anthem. The rise of state Shinto – the erosion of the postwar legal principle of the separation of the state and religion – in worshiping by cabinet ministers at Yasukuni Shrine and the public funding of Shinto rituals in Akihito’s accession ceremonies cannot be ignored.

¹ “Yoshida did not rule out large scale rearmament and Japan’s reemergence as a military power when the time was ripe” (WELFIELD, 1998, p. 46)

É um engano crer que a história do Japão pós-Guerra possa ser compreendida como um corte temporal preciso. A complexidade da cultura política japonesa, no mínimo, coloca em xeque a idéia que existe tal “rigidez” nas normas de segurança nacional. Em outra linha de argumentação, Masaru Tamamoto (2003, p. 204), por exemplo, declara que o *“pacifism is foreign, for these were imposed upon Japan by a foreign conqueror after the defeat in war”*.

De acordo com Tamamoto, a compreensão de normas de segurança nacional, desde sua origem, está equivocada. Tamamoto também chama a atenção para a ambigüidade presente no que se costuma chamar de “identidade japonesa”. Seguindo a interpretação do autor, notamos que as normas de segurança nacional, da maneira como foram concebidas nos textos de Katzenstein e Okawara, atentaram para apenas um lado da moeda:

Japan's ambiguity comes from the contradiction between its pacifism – symbolized by the ‘post-Westphalia’ peace constitution which forever renounces the use or threat of use of force to settle international disputes – and the American use of violent means explicitly renounced by the Japanese constitution to provide for Japan's security. (...) In essence, Japan has had neither will nor interest to actively identify the country's place in the world by its brand of pacifism. This veiled pacifism has done little to dispel the universal suspicion of the possibility of resurgent Japanese militarism. (...) The single most important source of contemporary Japanese national identity is its relationship with United States. A radical revision of the constitution or the abolition of the imperial house will not have as much impact on Japanese national identity as will the abrogation, under dire circumstance, of the U.S.-Japan security treaty (TAMAMOTO, 2003, p. 195-196).

A idéia de normas de segurança nacional rígidas sugere que a política de defesa é e será um reflexo da auto-imagem constituída na história do Japão do pós-Guerra. Tamamoto interpreta essas normas como ambíguas, assim como toda a identidade nacional japonesa. Além disso, se desconsiderarmos esse debate sobre a interpretação da história japonesa, ainda há um problema relacionado à desconsideração da variável “poder”. Algumas auto-imagens se adaptam melhor ao mundo real do que outras. A União Soviética, por exemplo, detinha uma auto-imagem de um Estado comunista. No fim, essa imagem falhou, porque a União Soviética não conseguiu enfrentar adequadamente as novas realidades do poder na era da informação. Ou ainda, como Henry Nau (2003, p. 214) resume: *“If self-*

images interpret power, they may also misinterpret it. (...) Self-images motivate power, but they are also subject to it”.

Nas próximas seções (3.2.1, 3.2.2, 3.2.3 e 3.3), busco apresentar dados que contrariam a tese de que normas de segurança nacional rígidas japonesas impediriam mudanças significativas em cada um dos pilares da política de defesa do Japão.

3.2.1. Constituição do Japão

Dentre as muitas peculiaridades relacionadas ao Japão e ao seu sistema político, a Constituição japonesa é um dos maiores exemplos do potencial de mudança dentro de uma sociedade. Após o resultado traumático da Segunda Guerra Mundial, com as explosões nucleares em Hiroshima e Nagasaki e a ocupação norte americana do Japão entre 1945 e 1952, houve um esforço para retirar toda influência militarista da política japonesa.

A Constituição japonesa entrou em vigor em 1947 e representa mais uma opção norte-americana do que propriamente japonesa sobre a nova posição internacional que o país buscava ocupar. O texto constitucional foi resultado de um árduo trabalho de identificação da culpa dos horrores da guerra com o recente passado militarista do Japão.

A primeira preocupação da Constituição, portanto, foi retirar a influência dos militares sobre o processo político do país. Os mecanismos de controle civil que perduram até hoje têm sua origem nessa época. Os norte-americanos tiveram, por conseguinte, um papel fundamental para a elaboração da nova Constituição japonesa, a demonstração mais inequívoca sobre esse fato foi a recusa do Gen. Douglas MaccArthur em aceitar o esboço do novo texto constitucional elaborado pelos japoneses em 1946. Como recorda W. G Beasley (1999, p. 253):

The “positive” measures, introduced in large part during 1946 and 1947, included the substitution of a more liberal constitution for that of 1889. The

preparation of a draft was at first entrusted to the Japanese authorities, but the result was so at odds with American expectations that the Occupation Force took over the work itself.

Coube ao primeiro-ministro Yoshida Shigeru (1948-1954) a tarefa de reunir a sociedade japonesa em torno desse apoio ao novo papel internacional pacifista do Japão presente na nova Constituição.

Como já foi dito no primeiro capítulo, a Doutrina Yoshida se beneficiou de uma coesão social fortemente alicerçada na “ética das escolhas japonesas” (BENEDICT, 1997, p. 255) que propiciou ao país uma reorganização muito mais tranquila e sem revoluções sociais em torno de uma grande estratégia nacional.

A “Doutrina Yoshida” adotou o novo espírito da Constituição e o foco passou a ser o desenvolvimento do país enquanto potência econômica. A defesa territorial do Japão passou a ser de responsabilidade norte-americana desde o primeiro tratado assinado em São Francisco em 1952. Durante a administração de Yoshida, o Japão passou a ser reconhecido como um “novo Japão” ou “país pacífico”. (FUKUYAMA, 2005, P. 75)

Os rótulos serviam à estratégia japonesa de reconquista de sua posição de força de primeira ordem na economia mundial, mas o tema da segurança não tardaria a voltar à agenda mundial. Durante a Guerra Fria coube ao Japão um papel secundário na agenda de segurança mundial. A participação japonesa sempre foi relacionada ao apoio aos EUA na forma de contribuições financeiras.² No entanto, à medida que o Japão retomava sua antiga posição de potência mundial, as pressões para que o país assumisse maiores encargos relacionados à estabilidade mundial aumentavam.

O padrão de diplomacia reativa adotado pelo Japão durante toda a Guerra Fria, começou a ser questionado durante a crise do petróleo, em 1973, e após o término da bipolaridade entre EUA e URSS, mostrar-se-ia inadequado diante de um ambiente de ameaças difusas à segurança territorial japonesa. As grandes questões envolvendo a carta constitucional japonesa

² A maior exceção foi a Guerra da Coreia na década de 1950 quando o Japão exportou a maior parte das munições para os EUA. A Guerra serviu como alavanca para o ressurgimento da indústria nipônica.

eram basicamente duas: em primeiro lugar a manutenção das Forças de Autodefesa do Japão (em inglês, Japan Self-Defense Forces (JSDF)) e, em segundo, o artigo 9 da Constituição *versus* a atuação das JSDF no exterior.

Estes dilemas são resultados da ambigüidade presente no texto constitucional. Ao contrário do que comumente se pensa, a Constituição japonesa não é clara e muito menos proíbe o país de manter efetivos militares. Trata-se mais de uma questão lingüística. Forças de “autodefesa” são permitidas, forças militares tradicionais com potencial “ofensivo” são proibidas. O preâmbulo da Constituição assevera que:

Nós, o povo japonês, desejosos da paz para todos os tempos e profundamente conscientes dos elevados ideais de controlar as relações humanas, estamos decididos a preservar a nossa existência e segurança, confiança e fé na justiça e paz amorosa entre os povos do mundo. Desejamos ocupar um lugar honrado na sociedade internacional e lutar pela preservação da paz, bem como a eliminação da tirania, escravidão, opressão e intolerância de todos os tempos da terra. Nós reconhecemos que todos os povos do mundo têm o direito de viver em paz, livres do medo.³

O capítulo 2 da Constituição japonesa intitulado “Renúncia da Guerra” diz em seu artigo 9:

Aspirando sinceramente a uma paz internacional baseada na justiça e ordem, o povo japonês renuncia para sempre a guerra como direito soberano da nação e à ameaça ou uso da força como meio de resolução de disputas internacionais.

A fim de realizar o objetivo do parágrafo anterior, forças terrestres, marítimas, e aéreas, bem como de outros potenciais guerra, nunca serão mantidos. O direito de beligerância do Estado não será reconhecido.⁴

É interessante notar que a Constituição e a Doutrina Yoshida se complementam. Os esboços do artigo 9 elaborados por japoneses e norte-americanos pretendiam proibir o Japão não só de se engajar em conflitos ofensivos, mas também de manter forças militares. No entanto, emendas realizadas na Dieta⁵ sobre o artigo 9 levaram à inserção da frase “para

³ O texto da Constituição foi retirado de: <<http://www.sangiin.go.jp/eng/law/index.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2007. (tradução nossa)

⁴ O texto da Constituição foi retirado de: <<http://www.sangiin.go.jp/eng/law/index.htm>>. Acesso em: 21 jul. 2007.

⁵ Dieta é o nome utilizado para designar o Parlamento japonês.

realizar o objetivo do parágrafo anterior”, que então abriu o caminho para a interpretação da Constituição, permitindo o Japão a manter forças militares para outros propósitos, contanto que estes propósitos não fossem designados para resolver disputas internacionais.

O grande problema envolvendo a Constituição japonesa enquanto pilar da política de defesa do Japão é, portanto, a sua interpretação. A sua ambigüidade abre caminho para o embate de forças políticas no Japão, notadamente os defensores do Japão enquanto “Estado Civil” e os defensores do Japão enquanto “Estado Normal”. O governo japonês argumenta, por meio de seu Ministério da Defesa⁶ criado na administração de Shinzo Abe (2006-2007), que a capacidade mínima de defesa e o que constitui “potencial de guerra” são dependentes da situação internacional e dos níveis de desenvolvimento tecnológicos mundiais.

Como os demais pilares da política de defesa do Japão, a Constituição tem sido alvo de propostas de reformas. De acordo com a interpretação do governo japonês na administração de Abe, a situação internacional mudou para pior. A reascensão da China e os testes com mísseis realizados pela Coreia do Norte marcam pontos de importantes transformações que ainda estão em curso no Japão.

Percebe-se que Constituição japonesa é sobrevalorizada como limitador da atuação do Japão de forma mais assertiva e autônoma no campo da segurança internacional. Ocorre que tais limitações são analisadas caso a caso, e por se tratar de uma Constituição ambígua, a questão é mais sobre quem tem mais força política no momento do que sobre a Constituição propriamente dita.

A demonstração mais clara da sobrevalorização da Constituição é que as transformações na política de defesa do Japão ocorreram sem modificações no artigo 9 da Constituição. Isso pode ser explicado pelo fato de que, apesar das pesquisas de opinião mostrarem que a maior parte da

⁶ Conceitos Fundamentais da Defesa Nacional. Texto disponível em:
<http://www.mod.go.jp/e/d_policy/index.html> Acesso em 21 jul. 2007.

população apóia uma revisão no artigo 9,⁷ a questão envolvendo as mudanças é mais de harmonização entre os pilares, ou seja, a Constituição, A Carta da ONU e a aliança com os EUA. A revisão constitucional, deste modo, não precisa ser uma prioridade, tendo em vista que a estratégia de fortalecimento militar do Japão permanece dentro de uma doutrina estratégica defensiva.

Um dos defensores das mudanças na política de defesa do Japão é o político Ichiro Ozawa que, originalmente, popularizou o termo *futsu no kuni* (Estado Normal) e que pretendia que o Japão pudesse tomar responsabilidades de forma mais pró-ativa dentro da ONU, ou seja, ações de segurança coletiva sancionadas pela ONU. Ozawa teve uma experiência ruim enquanto secretário do Partido Liberal Democrático (PLD) durante a Guerra do Golfo de 1991. Segundo ele, a crise no Golfo o convenceu que o Japão poderia ficar isolado internacionalmente se continuasse a ser identificado como “país pacífico”. O problema era que o termo “pacífico” havia sido substituído por “passivo” e a falta de uma atuação mais assertiva durante a Guerra do Golfo fortaleceram as críticas à postura do Japão durante aquele conflito. Nas palavras de Mike Mochizuki (1997, p. 57-58):

Ozawa argued that Japan should willingly shoulder those responsibilities regarded as natural in the international community. Although many of his critics charged that he wanted revise the postwar constitution, he has insisted that Japan can contribute vigorously to the international security through the United Nations within the existing constitutional framework.

Sobre a harmonização entre os três pilares da política de defesa do Japão, Ozawa (apud MOCHIZUKI, 1997, p. 58) afirma que:

Article 9 states the Japanese people's aspiration for “an international peace based on justice and order”. Ozawa sees these words as affirming Japan's responsibility to “defend justice, order, and peace in international society”. The Japanese U.S. Security Treaty explicitly commits both countries “to strengthen the United Nations so that its missions of maintaining international peace and security may be discharged more effectively”.

⁷ Sessenta e dois por cento dos congressistas da Dieta e 44% da população japonesa de acordo com o jornal *Japan Times*. Disponível em: <<http://www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20040621a1.htm>>. Acessado em: 12 jun. 2007. Ou ainda, de acordo com outra pesquisa: 71% dos membros das câmaras alta depois de 2004 apoiavam as emendas constitucionais. Disponível em: <<http://www.asahi.com/english/Herald-asahi/TKY200708080137.html>>. Acesso em: 20 de Agosto de 2007.

As interpretações que Ozawa faz dos textos que formam a base da política de defesa do Japão têm orientado a maior parte das mudanças de rumo do Japão nos assuntos de segurança regional e internacional. Contudo, há que se lembrar que os princípios antimilitaristas da Constituição permanecem no texto de forma implícita ou explícita. Muitas partes do texto constitucional ainda causam desconforto e detêm força no cálculo realizado antes das escolhas políticas. Quando o Japão buscou realizar a harmonização entre os três pilares, foi justamente a Constituição japonesa que ofereceu obstáculos. Em outras palavras, são os obstáculos constitucionais resultantes de uma experiência histórica negativa que se impõem sobre as escolhas japonesas diante de um ambiente atual diverso e mais perigoso do que o da Guerra Fria.

O caminho que o Japão vem percorrendo rumo ao “Estado Normal” precisa superar esses obstáculos constitucionais. Talvez, os mais importantes sinais de mudanças venham de instâncias importantes dentro do governo japonês. A criação do Ministério da Defesa, em janeiro de 2007, demonstra uma evolução administrativa diante da antiga Agência de Defesa do Japão. Sinaliza também uma evolução no sentido de dar maior força à formulação autônoma da política de defesa que antes era objeto de intermináveis disputas entre vários ministérios. Um dos primeiros documentos liberados pelo novo Ministério da Defesa japonês foi justamente relacionado à Constituição:

Since Japan is an independent state, it is recognized beyond doubt that the provision in the article 9 does not deny the inherent right of self-defense that Japan is entitled to maintain as a sovereign nation. Thus the self-defense right of Japan is not denied, and therefore, the Government of Japan interprets the Constitution as being allowed to possess and maintain the minimum level of armed strength for self-defense necessary to ensure that Japan exercises the right. On the basis of such understanding, the government has adopted an exclusively defense-oriented policy as its basic policy of national defense, has maintained the Self-Defense Forces as an armed organization and has taken steps to improve their capabilities and conduct their operations under the Constitution.⁸

⁸ MOD. Japan Ministry of Defense. *Constitution of Japan and Right of Self-Defense*. Disponível em: <http://www.mod.go.jp/e/d_policy/dp01.html>. Acesso em: 21 jun. 2007.

O documento busca a legitimação dentro do texto constitucional, mas não se esquece que é preciso ir além para alcançar outros objetivos ressaltados na própria Constituição (Preâmbulo, por exemplo). Nas entrelinhas fica a sensação de que as contradições constitucionais precisam ser superadas. Esse texto também é substancial acerca do novo ambiente no qual o Japão se insere, mais perigoso e sugerindo fortemente que mudanças são necessárias.

Outro ramo do governo tem se manifestado sobre o tema da Constituição e suas contradições com o atual ambiente de segurança japonês: os primeiros-ministros, cargo de chefe do Executivo considerado o mais elevado pela própria Constituição. Junichiro Koizumi (2001-2006) declarou, logo após os testes com mísseis realizados pela Coreia do Norte em 2003, que:

The founding spirit of the LDP was to establish Japan's own Constitution," Koizumi told reporters in the evening. "After 50 years, it's about time for the LDP to consider how to amend the Constitution and come up with an idea to raise national debate on the issue." (...) "It's good to consider (revising) the whole Constitution, and not just Article 9."⁹

O primeiro-ministro Shinzo Abe (2006-2007) também segue a linha de seu antecessor ao afirmar que:

The security environment surrounding Japan and the entire world has undergone major change. There has been proliferation of weapons of mass destruction, the fight against terrorism and regional conflicts arising here and there. At the same time, it is expected of Japan to make increasing contributions to various international challenges. It has been more than 60 years since the constitution was put in place. There are provisions in the constitution that no longer suit the times. Since the constitution was promulgated, we've seen the emergence of new values, such as privacy, the environment and so on, which need to be incorporated. This constitution was drafted while Japan was under occupation. I believe it is important that we Japanese write a constitution for ourselves that would reflect the shape of the country we consider desirable in the 21st century. The basic philosophy that is embedded in the current constitution, such as sovereignty residing in the people, basic human rights and pacifism - these elements are already

⁹ *The Japan Times*, Koizumi tells LDP to make blueprint for changes to Constitution by 2005. Tuesday, aug. 26, 2003. Disponível em: <<http://japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20030826a3.html>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

incorporated in the draft constitution that we would like to propose. But the important thing is that we write the constitution ourselves.¹⁰

Os sinais dados pelo governo japonês sugerem que o caminho rumo ao “Estado Normal” deve continuar e que a rigidez constitucional é anacrônica. A Guerra do Golfo, as sucessivas crises na Península Coreana, a crise potencial do Estreito de Taiwan, a reascensão da China, A “Guerra ao Terror” após o 11 de setembro são eventos que juntos têm convencido o governo japonês que o *status quo* em sua política de defesa e a barganha estratégica com os EUA não representam mais políticas plausíveis como eram nos tempos da Guerra Fria. O Japão se insere atualmente em um ríspido debate político para mudar suas leis e instituições para adquirirem o manto de “normais”.

A seguir pretendo resumir os princípios antimilitaristas presentes na Constituição japonesa e confrontá-los com as transformações que os atingem diretamente. As informações no quadro abaixo tem a intenção de fornecer indicadores de mudanças em temas relativos às proibições constitucionais. Ou seja, demonstrar o grau em que tem sido desafiados.

Tabela 1

Princípios Antimilitaristas Derivados da Constituição e o Grau em que Têm Sido Desafiados

O Japão não se tornará um grande poder militar (‘gunji taikoku to naranai koto’)

- O governo japonês tem repetido essa garantia.
- Não há no Japão nenhum critério definido para isso, mas há a afirmação de que não adquirirá capacidades militares acima do necessário para autodefesa, tampouco em um grau que possa ameaçar os demais Estados.

Três princípios não nucleares (‘hikaku sangensoku’)

- O primeiro-ministro Sato (1964-1972) introduziu os três princípios nucleares em

¹⁰ *The Washington Post*, A conversation with Shinzo Abe. Lally Weymouth. Sunday, april 22, 2007; page B03. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/04/20/AR2007042001930.html>>. Acesso em: 21 jun. 2007.

1967: o Japão não produzirá, possuirá, ou introduzirá armas nucleares.

- Em vez disso o Japão confia no “guarda-chuva” nuclear norte-americano. Embora o Japão não considere inconstitucional possuir armas nucleares próprias para fins de autodefesa.
- Os dois primeiros princípios foram fortalecidos pela entrada do Japão no Tratado de Não-Proliferação (TNP) em 1976.
- O terceiro princípio foi relaxado pela introdução de armas nucleares em navios de guerra norte-americanos em trânsito por portos japoneses.

Fonte: Adaptado de Hughes (2006)

Em resumo, pode-se afirmar que em meio às repetidas reformas nas legislações japonesas, bem como todas as demonstrações políticas em torno do assunto “reforma ou interpretação” da Constituição, têm prevalecido as argumentações aqueles que advogam um papel mais assertivo do Japão nos assuntos de segurança internacional. As primeiras reformas surgiram com o primeiro-ministro Nakasone, durante a década de 1980, e, com o fim da Guerra Fria, o padrão de mudanças recrudesciu diante das ameaças de mísseis balísticos ao território japonês.

A Constituição, de fato, representa uma opção japonesa de cinquenta anos atrás. Mas não é somente isso. Trata-se também de princípios que não são genuinamente japoneses. A “paz dos vencedores” esteve presente na elaboração do texto constitucional e a atual insatisfação japonesa com esse fato expressa nos discursos oficiais não pode ser desconsiderada.

O fato importante relacionado à Constituição é notar que sua interpretação, como provam os discursos e reformas apresentados, privilegia os defensores do Japão enquanto “Estado Normal” de uma forma inédita na história do Japão desde o pós-Guerra.

3.2.2.

A Carta da Organização das Nações Unidas - ONU

Uma das principais estratégias japonesas dentro da Doutrina Yoshida no pós-Guerra foi a de ligar seus interesses na área de segurança às Nações Unidas e a aliança com os norte-americanos. No preâmbulo da Constituição, como já foi dito, há a menção de que o país trabalhará a favor da sociedade internacional. No documento do Tratado de Segurança Mútua entre Japão e EUA também há a menção de que os dois países pautarão suas atividades dentro dos ditames das resoluções do Conselho de Segurança da ONU. Essa inclusão da Carta da ONU entre os pilares da política de defesa do Japão no pós-guerra faz parte da tentativa do Japão de se desvincular de seu passado militarista e, portanto, da imagem de “Estado párea”. Desde a administração Yoshida os governos japoneses têm fortalecido a ONU; no entanto, durante todo o período da Guerra Fria esse suporte foi apenas financeiro.

A primeira demonstração pública na área da política de defesa produzida pelo governo japonês foi a Política Básica de Defesa Nacional de 1957, que afirmava que o país confiaria na relação bilateral com os EUA para sua segurança somente até quando a ONU fosse capaz de deter agressões. A ideia inicial dos japoneses era substituir a aliança com os norte-americanos por uma política de segurança centrada na ONU (HUGHES, 2004, p. 29).

A estratégia centrada na ONU, apesar de não haver substituído a relação bilateral com os EUA, é ressaltada como uma das principais estratégias políticas rumo ao “Estado Normal” (MOCHIZUKI, 1997, p. 48). A Carta da ONU foi a garantia da criação e manutenção das JSDF e o principal argumento que validou a ideia de que, enquanto país soberano, participando da ONU, o Japão tem o direito de autodefesa e autodefesa coletiva.

A participação em arranjos de segurança coletiva tem gerado conflitos entre os pilares da política de defesa japonesa. Os defensores da Doutrina Yoshida afirmam que se trata de uma opção inconstitucional, pois envolveria o uso de armamentos e das JSDF em situações de combate fora do território

japoneses (TAKAHASHI, 1997, p. 97). Os políticos mais nacionalistas, por outro lado, advogam que para harmonizar a Constituição do país com a Carta da ONU o Japão precisa assumir seu direito de participar mais ativamente dos encargos mundiais para a manutenção da estabilidade. Para tal fim o Japão precisaria sair de uma estratégia exclusivamente defensiva para consagrar uma estratégia de “construção da paz” mais de acordo com a missão da ONU. Segundo Mike Mochizuki (1997, p. 58):

Japan could even participate in UN ‘Preventive or Enforcement Measures’ under Chapter 7 of the UN Charter. What present constitution prohibits is the use of military force abroad by the Japanese government *based on its own decision*.

O fato interessante nesse caso é que a opção japonesa em seu rumo de mudança na área da política de defesa buscou encontrar os pontos comuns presentes nos documentos que formam as bases para as ações na área militar. A harmonia entre o Tratado de Segurança Mútua entre Japão e EUA e a Carta da ONU é bastante óbvio, pois ambos reconhecem o direito de participação em operações de paz de qualquer tipo. O ponto em desarmonia continuava sendo a Constituição, mas uma vez que a lógica da bipolaridade se extinguiu e o processo de harmonização entre os pilares da política de defesa foi retomado pelo governo japonês.

Durante a Guerra do Golfo, o primeiro grande conflito internacional do período pós-Guerra Fria, o Japão teve a oportunidade de mostrar aos países que antes o criticavam - por não assumir as responsabilidades para a manutenção da estabilidade mundial -, sua renovada opção por uma participação mais pró-ativa.¹¹ Contudo, os japoneses falharam e a aliança com os norte-americanos entrou em crise. A reação política japonesa foi muito forte, pois a imagem de país dentro do círculo do G-7 havia se deteriorado muito. Era a hora de o Japão assumir na prática as opções de harmonização entre os pilares de sua política de defesa.

O primeiro ato representativo dos novos rumos japoneses na era do pós-Guerra Fria foi a aprovação da Lei de Cooperação para a Paz

¹¹ A participação do Japão foi no campo da ajuda financeira aos aliados. As pressões internacionais, no entanto, eram para que o Japão fornecesse uma “contribuição humana”.

Internacional de 1992,¹² que autorizou o despacho de missões limitadas para operações de manutenção da paz sancionadas pela ONU (Peacekeeping Operations (PKO), em português, Operações para Manutenção da Paz). A primeira dessas foi no Camboja, em 1992-1993. A primeira vista, o envio de tropas japonesas ao exterior em missões PKO da ONU pode parecer um passo tímido. No entanto, é preciso recordar que foi a primeira participação de militares japoneses no exterior desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Um tabu de cinco décadas foi quebrado e a indicação do governo japonês era a de que a lição havia sido aprendida. O medo de isolamento internacional pesou no momento da decisão do envio das tropas ao exterior e o apoio norte-americano aos políticos japoneses favoráveis a um novo Japão mais atuante na segurança internacional foi fundamental.

Havia, no entanto, uma expectativa sobre a continuidade desse padrão mais assertivo com relação à participação japonesa em operações envolvendo militares e sancionadas pela ONU. Dois acontecimentos importantes fortaleceram e favoreceram a continuidade desse padrão no Japão. O primeiro foi o surgimento de uma ameaça considerável ao território japonês representada pela Coreia do Norte e seus testes com mísseis no Mar do Japão desde 1994. O segundo acontecimento foi o novo contexto mundial após os ataques terroristas ao World Trade Center em setembro de 2001. O maior aliado japonês estava sob ataque e por isso a concepção de segurança japonesa, que já incluía o terrorismo, foi ainda mais ampliada.

Pouco tempo depois do 11 de setembro de 2001, o governo japonês, sob a administração Koizumi, aprovou a Lei Antiterrorismo em outubro de 2001¹³ (em inglês, Anti-Terrorism Special Measures Law). A nova lei foi mais um evento inédito porque ampliou os limites geográficos de atuação das JSDF que antes eram confinados à Ásia Oriental e agora incluíam o Oceano Índico e seu espaço aéreo, bem como os países banhados por esse

¹² “Lei relacionada à cooperação com as operações de paz das Nações Unidas e outras operações” Aprovada em 15 de Junho de 1992. Disponível em: <<http://www8.cao.go.jp/english/e1-13.html>> Acesso em 21 abr. de 2008.

¹³ “Lei de medidas especiais anti-terrorismo”. Aprovada em 29 de Outubro de 2001. Disponível em: < <http://www.mofa.jp/region/n-america/us/terro0109/policy/measure.html> >. Acesso em 21 abr. de 2008.

Oceano. O Japão participou da Guerra contra o Afeganistão principalmente com o apoio logístico da Marinha dos EUA.

O maior receio japonês era repetir o fracasso da Guerra do Golfo, quando o país fracassou em participar ativamente de uma guerra sancionada pelo Conselho de Segurança da ONU. Dois anos mais tarde, depois do início das hostilidades no Afeganistão, os EUA acionaram os japoneses mais uma vez para o apoio militar na Guerra contra o Iraque. Dessa vez foi uma situação mais complexa, pois se tratava de uma “Guerra Preventiva” sem a autorização da ONU. Segundo Christopher Hughes (2005, p. 128):

The Japanese government waited for the passing UN Resolution 1483 in May calling upon members to assist in the reconstruction of Iraq and then, after only five weeks of deliberation, passed through the Diet, by July 2003, the LCSMHRA (Law Concerning Special Measures on Humanitarian and Reconstruction Assistance), which provided for JSDF dispatch on non-combat reconstruction missions.

O mais impressionante nesse processo foi a velocidade na aprovação das leis. A idéia de que o texto constitucional contendo leis rígidas demais para tornar o Japão um país ativo na área da segurança internacional foi seriamente atingida. As respostas japonesas às pressões norte-americanas e às novas crises geopolíticas envolvendo a Península Coreana foram bastante rápidas. Surgiram as primeiras atitudes políticas que confirmam a idéia de que os japoneses não desejariam mais ser identificados como “anões políticos” nos temas de segurança internacional.

Faz-se necessário recordar, contudo, que as respostas japonesas dentro de uma estratégia centrada na ONU são ainda suplementares à aliança com os norte-americanos. Nos dois casos referenciais de ampliação da atuação das JSDF, as operações envolviam o apoio às tropas norte-americanas e também estavam inseridas dentro da outra estratégia japonesa rumo ao “Estado Normal”: o fortalecimento de suas capacidades militares para se tornar um aliado verdadeiro e não apenas passivo dentro da aliança com os EUA.

A ampliação dos limites de atuação das JSDF também é uma demonstração significativa nesse sentido. O Mapa 1 mostra essa ampliação ao longo do período do pós-Guerra. É possível verificar também a expansão

das atividades das JSDF em operações de manutenção de paz da ONU que outrora eram restritas apenas às áreas ao redor do Japão.

Mapa 1

As JSDF em Operações de Manutenção de Paz da ONU ¹⁴



Fonte: Japan's Contribution to International Peace. Disponível em: <<http://www.pko.go.jp>>.

3.2.3.

Aliança Japão-EUA

A aliança com os EUA é o terceiro pilar da política de defesa do Japão. Trata-se de um caso interessante de países que dantes foram inimigos e atualmente mantêm uma das alianças mais duradouras em assuntos de segurança internacional. Os principais objetivos dos EUA com a aliança eram conter a expansão soviética na Ásia Oriental e integrar a região (via Japão) aos valores ocidentais como a democracia e o livre mercado.

O tratado que marca o início da aliança político-militar entre os dois países foi assinado em São Francisco no final da ocupação norte-americana

¹⁴ Vide Anexo 2 para o detalhamento das operações.

do Japão em 1951.¹⁵ Nessa época, a política japonesa seguia a cartilha liberal da Doutrina Yoshida e o medo de ser arrastado em conflitos militares preveniu o governo japonês que incluiu uma cláusula de defesa coletiva no texto. O Japão entrou na aliança militar com os EUA de forma passiva e não apresentava sinais de que mudaria sua postura tão cedo.

Os artigos do primeiro tratado não eram convenientes para nenhum dos dois lados, pois não continham nem mesmo uma garantia de segurança mútua. Ele só foi deixar de ser uma declaração de intenções em 1960 com o Tratado de Segurança Mútua que o substituiu. No preâmbulo do novo tratado havia a menção de que os países trabalhariam em conjunto com a ONU para a manutenção da estabilidade mundial. O artigo 5 afirmava que um ataque ao território do Japão seria reconhecido como um ataque as duas partes do tratado. Por fim, o artigo 6 afirmava que, para contribuir com sua própria segurança, o Japão proveria as bases norte-americanas para a manutenção da segurança na Ásia Oriental.¹⁶

Apesar das mudanças no tratado, o papel do Japão permaneceu praticamente o mesmo. A postura passiva japonesa não mudou, pois os objetivos de recuperação econômica do país eram as prioridades. A questão principal era: até quando os EUA aceitariam essa postura passiva dos japoneses na aliança? O esforço diplomático nipônico em tempos de crises era o de fornecer ajuda financeira. A famosa “diplomacia do cheque”. O forte receio de ser arrastado em conflitos militares que avivariam as lembranças da destruição total do país em 1945 permanecia presente na sociedade japonesa.

No entanto, a situação japonesa era bastante diversa. Em pouco mais de vinte anos após o término das hostilidades da Segunda Guerra Mundial, o Japão já ocupava o posto de segunda maior potência econômica do mundo (UEHARA, 2003, p. 85). Além disso, os primeiros projetos de reestruturação das JSDF haviam sido concluídos como será visto na próxima

¹⁵ “Tratado de Paz com o Japão” Disponível em < <http://www.global-alliance.net/SFPT/SanFranciscoPeaceTreaty1951.htm> >. Acesso em 21 de Julho de 2007.

¹⁶ “Tratado de Cooperação e Segurança Mútuas entre Japão e Estados Unidos da América”. Aprovado em 19 de Janeiro de 1960. Disponível em < www.mod.go.jp >. Acesso em 21 Jul. de 2007.

seção. Enfim, na década de 1970 o Japão era um país totalmente apto a realizar funções de manutenção da estabilidade mundial que fossem além das funções financeiras.

Após a crise do petróleo de 1973, as pressões já não vinham somente dos EUA, mas também dos países do G-7. O Japão se recuperou mais rapidamente do que os demais países ricos, pois a maior parte dos integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) era dependente de tecnologia japonesa, i.e., dependente do *know-how* japonês. Depois do episódio da crise do petróleo, os EUA deram um recado claro aos japoneses: era preciso arcar com os custos de uma aliança entre as duas maiores forças econômicas do mundo. Nas palavras de Willian Rapp (2004, p. 2, tradução nossa):

Após anos provendo a proteção que o Japão tem usado para a construção de sua força econômica, os EUA esperam que os japoneses se envolvam mais nos riscos da manutenção da segurança de regiões vitais para ambos os países.

O governo japonês só foi tomar medidas para resolver o problema da desigualdade na aliança com os norte-americanos durante a gestão Nakasone (1982-1987). A resolução das crises comerciais entre Japão e EUA, na década de 1980, com os Acordos Plaza-Louvre, de 1985, representam não somente ajustes macroeconômicos, mas também um esforço de autocontenção japonesa para evitar o desgaste com o seu principal aliado.

Com o fim da Guerra Fria, as novas ameaças ao território japonês adquiriram uma amplitude considerável tanto no governo quanto nos demais setores da sociedade japonesa. Era um momento de repensar a aliança entre Japão e EUA. Continuaría o Japão a se servir de uma relação assimétrica que garantiria sua proteção em caso de guerra? Ou o Japão adotaria uma postura mais assertiva e coerente com sua posição internacional, fortalecendo sua defesa, participando mais ativamente da aliança com os norte-americanos e demonstrando capacidades reais de autodefesa?

Em 1994, o governo japonês requisitou relatórios de seus especialistas para definir novos rumos para a aliança com os norte-americanos. O

resultado foi o Relatório Higuchi chefiado pelo assessor especial do primeiro-ministro Hirotaro Higuchi. Este relatório marca o que Mike Mochizuki (1997, p. 18) chama de “incrementalismo” nas mudanças dentro das diretrizes da aliança com os EUA.

At the outset the report did not recommend major departures from current policies. (...) the report urged a “coherent and comprehensive security policy” that made use of an array of policy instruments, including diplomacy, economics, and defense capabilities. It suggested moving from a “cold war defense” to a “multilateral security strategy”.

O relatório, após aprovado, representou uma mudança apenas incremental em contraposição as reformas promovidas por Nakasone. O que houve foi um retorno ao padrão da Guerra Fria em que os japoneses faziam mudanças incrementais, mas sem se comprometer de forma igualitária, i.e., por receio de serem arrastados em conflitos, a preferência era a de não ser um aliado igualitário. Além disso, uma outra característica desse “incrementalismo” foi manter temas como a revisão constitucional e a afirmação do direito de autodefesa coletiva do Japão fora dos debates.

Em 1995, iniciou-se um processo, conduzido pelo secretário de Defesa da administração de Bill Clinton, chamado de “Iniciativa Nye”. Embora vindicasse mudanças nas diretrizes da aliança diante das novas ameaças provenientes da Península Coreana, as propostas não assumiram um caráter de transformações profundas.¹⁷ No entanto, um ponto desse processo que culminou na declaração conjunta Clinton-Hashimoto, de 1997, foi fundamental para as posteriores mudanças de rumo no Japão: a expansão das atividades além do território japonês.

O documento liberado após a declaração conjunta entre os representantes dos EUA e Japão¹⁸ detinha o foco na cooperação bilateral de defesa em eventos em áreas *ao redor do Japão* (GREEN, 1995, p. 144).

¹⁷ Por incrementalismo, Mochizuki (1997) entende mudanças mínimas que não tocam em pontos controversos como a revisão constitucional ou o envio de tropas japonesas ao exterior. Tratam-se apenas de mudanças incrementais burocráticas. A novidade da revisão das diretrizes da aliança em 1997, nesse sentido, foi quebrar um padrão de incrementalismo das revisões anteriores, em 1960 e 1978.

¹⁸ “Declaração Conjunta dos EUA e do Japão sobre a Segurança – Aliança para o Século XXI”. Liberada em 17 de Abril de 1996.

Apesar de não promover um debate sobre temas como a revisão constitucional, o documento ampliou a área geográfica de atuação das JSDF e, portanto, a área de apoio aos EUA em quaisquer eventos que ameaçassem a segurança do Japão.

Pela primeira vez, desde o fim da Segunda Guerra, uma política de defesa do Japão causou forte preocupação nos seus vizinhos. A China foi o país que mais protestou, e o Japão fez um grande esforço para demonstrar os propósitos defensivos das Novas Diretrizes da aliança.¹⁹ As reclamações chinesas visavam tanto à ampliação da área de atuação da aliança quanto ao início da cooperação entre Japão e EUA no programa Defesa Antimísseis Balísticos - TMD (em inglês, Theater Missile Defense) que será visto na próxima seção.²⁰

Os eventos posteriores, particularmente o lançamento do míssil *Taepodong*, que atravessou o território japonês em 1998, por parte do regime norte-coreano, estimularam um retorno às políticas mais assertivas da era Nakasone. A busca por uma participação mais equânime dentro da aliança estimulou projetos conjuntos na área de tecnologia de defesa com os norte-americanos e o aumento das capacidades próprias japonesas. Contudo, o significado de “autonomia” no campo da defesa no Japão desde o pós-Guerra sempre foi o de se tornar um aliado mais equânime dos EUA.

Não há registros de propostas dentro do governo japonês de abdicar da aliança com os norte-americanos desde que essa foi estabelecida. A principal razão para a confiança na parceria com os norte-americanos é que, com o passar do tempo, a aliança se internalizou na cultura política japonesa e, hoje, a nova postura mais assertiva é discutida dentro da aliança com os EUA e não fora dela.

De certo modo, a postura japonesa de priorizar a aliança com os EUA também ajuda a explicar a resistência do país em aderir a um sistema multilateral para a segurança regional. As tentativas de promoção de um

¹⁹ Novas Diretrizes da Aliança ou *New Guidelines* é como ficou conhecida a declaração conjunta e o documento.

²⁰ “Japan tests anti-missile system”. BBC News. Disponível em: < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7149197.stm> > Acesso em 21 de Abril de 2008.

ambiente multilateral para a Ásia Regional, até, aqui são “*at best, supplementary to the alliance and, more usually, as entirely subordinate*” (HUGHES, 2005, p. 118).

O Japão tem se tornado um aliado “normal” dos EUA no período do pós-Guerra Fria. Finalmente o país estabeleceu por meio das Novas Diretrizes da Aliança novas funções estratégicas em conjunto com os EUA para as contingências regionais. Desde os testes com mísseis norte-coreanos em 1998 e os ataques terroristas de 11 de setembro, o Japão tem aceitado integrar suas estruturas de comando e controle com as dos norte-americanos e a atuar como um aliado verdadeiro em certas situações em que a ameaça ao território japonês é inequívoca. Atualmente, o receio de ser arrastado para algum conflito militar por conta da aliança com os EUA está sendo superado pelo receio de ser abandonado em um ambiente regional de ameaças difusas.

3.3.

Incremento Qualitativo das Capacidades Militares Japonesas

A indústria militar japonesa nunca deixou de existir. O propósito norte-americano com o final da Segunda Guerra certamente era o de tornar a China o maior aliado regional. Contudo, com a derrota dos nacionalistas pelas tropas de Mao Tsé-Tung, a opção norte-americana voltou a ser novamente o Japão (BEASLEY, 1999, p. 214). Após um breve intervalo, entre 1945 e 1950, novas hostilidades surgiram, dessa vez na Península Coreana. A Guerra da Coreia fez ressurgir a indústria militar japonesa e também os debates acerca de seu futuro.

Antes de debater o papel da indústria militar japonesa e das renovadas capacidades militares do Japão, é preciso compreender o conceito de segurança no Japão. Desde o pós-Guerra, a segurança não é definida apenas em termos militares no Japão. Nos documentos relacionados à política de defesa, o termo *comprehensive security* (segurança abrangente) surgiu no final da década de 1970 e significou uma nova interpretação do governo

japonês que procurava se afastar da limitação imposta pela Doutrina Yoshida nos temas de segurança:

A idéia fundamental do *Comprehensive Security* era que a segurança nacional não podia se basear somente no fator defesa militar, mas deveria também envolver a força econômica, a informação, o poder político e a força diplomática, todos esses elementos de uma maneira balanceada (UEHARA apud EDSTRÖM, 1999, p. 104).

A idéia presente no *Comprehensive Security* estimulava um novo papel para o Japão. O primeiro-ministro Fukuda Takeo (1976-1978) pensava no Japão enquanto uma “nova liderança mundial” baseada não somente no poder militar, mas também no poder econômico e moral (GREEN, 1997, p. 77). Mas estaria a idéia de segurança abrangente defendida pelos japoneses até os dias atuais em contradição com a aliança com os EUA ou, ainda, em contradição com as políticas de aumento das capacidades nacionais japonesas?

Nem a Doutrina Yoshida tampouco o novo conceito sobre a segurança no Japão não contrariavam a aliança com os norte-americanos. No caso do primeiro-ministro Yoshida havia a clara noção de que o Japão precisaria rearmar-se, mas para os propósitos de atuação conjunta com os EUA. Do mesmo modo, a política *Comprehensive Security* entendia os benefícios dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento nacionais na área de defesa. Com a evolução da interdependência econômica a antiga divisão entre tecnologia estritamente militar e estritamente civil deixou de existir. Como ressalta Michael Green (1997, p. 15):

Policy Makers in Japan soon came to realize that they could derive benefits not only from technological spin-offs from defense production, but also from taking civilian technology and spinning it onto defense systems. Erasing the artificial distinction between defense and civilian technology, they recognized, would improve Japan's overall technology base, to benefit of both industry and the military.

Faz-se necessário, portanto, recordar que a história do aumento das capacidades militares japonesas não foi somente resultado das pressões externas provenientes das crises regionais, mas também de uma nova interpretação japonesa acerca do propósito da sua tecnologia de defesa. Em

primeiro lugar, o uso benéfico da tecnologia de defesa que em algum momento vai beneficiar a tecnologia para uso civil ou o caminho oposto e, em segundo lugar, a possibilidade de se tornar um aliado forte o suficiente para cumprir suas obrigações como um verdadeiro aliado dos norte-americanos.

Nesse segundo ponto reside uma preocupação fundamental dos proponentes do Japão enquanto Estado Normal. O processo conhecido como *kokusanka* (nacionalização da produção na área de defesa) nasceu desses debates sobre o papel internacional do Japão.²¹ O *know-how* japonês na área de defesa já era bastante conhecido e a opção de estimular a produção nacional na área da defesa encontrou suporte tanto na Doutrina Yoshida quanto na Política *Comprehensive Security*.

Em outras palavras, *kokusanka* era uma excelente oportunidade para o Japão fortalecer suas capacidades próprias sem ferir os acordos com os norte-americanos, uma vez que os ganhos relativos japoneses seriam realizados para os propósitos da aliança. *Kokusanka* também estimulava o uso duplo da tecnologia, ou seja, civil e militar, bem como o fortalecimento das antigas indústrias da área de defesa no Japão como a Mitsubishi Heavy Industries, Kawasaki Heavy Industries, além de várias outras em áreas de tecnologia eletrônica, como a Toshiba.

É evidente, contudo, que mesmo com os argumentos a favor do aumento das capacidades nacionais japonesas coerentes com a aliança militar com os EUA e com o uso duplo da tecnologia, havia também a clássica explicação realista desde Tucídides para tal opção pelo *kokusanka*. Os proponentes do aumento das capacidades militares japonesas também sabiam que tal processo serviria como uma reação ao dilema em que o país mais fraco que se alinha com um país muito mais poderoso sempre pode se deparar: perigo de ser abandonado ou o de ser arrastado em conflitos em que o aliado poderoso está envolvido.

O perigo do abandono só foi sendo reduzido quando o Japão amadureceu suas relações com os EUA por meio das revisões das diretrizes

²¹ No início da Segunda Guerra Mundial, o Japão detinha um dos melhores aparatos militares do mundo. Especialmente na Marinha Imperial e na Força Aérea.

da aliança, como já foi visto, e quando os japoneses passaram a relacionar a sua autonomia na área de segurança com a própria aliança com os norte-americanos. O perigo de ser arrastado em conflitos militares promovidos pelo aliado mais forte já é bastante conhecido pelos japoneses por causa da experiência da Guerra da Coréia, Guerra do Vietnã e, mais recentemente, pela instabilidade no Estreito de Taiwan e na Península Coreana.

A partir do momento em que os norte-americanos percebiam que o conceito de autonomia japonês representava um esforço dentro da aliança e não fora dela, as preocupações foram reduzidas e não haveria mais uma séria restrição por parte dos EUA ao projeto *kokusanka* nipônico até o fim da década de 1980. A evolução das capacidades militares japonesas dentro do *kokusanka* foi baseada basicamente em dois argumentos políticos dentro do Japão. O primeiro era o lado racional da política industrial que enfatizava a antiga fusão das políticas industriais japonesas:

Japanese military and industrial strategies have been built on a fusion of industrial of industrial, technology, and national security policies. This fusion, dubbed *technationalism*, has persisted in both prewar era, when Japan used military means to achieve its national objectives, and in the post-war period, when its policies were more completely commercial (SAMUELS, 1991, p. 48).

Além do lado da racional-econômico, estimulador do nacionalismo da política industrial, havia um lado mais emocional diretamente ligado à expansão do nacionalismo nipônico que tem suas raízes no período anterior ao fim da Guerra Fria, mas que só encontraria voz política de fato nos anos 1990. O forte lado emocional para o *kokusanka* ganhou destaque após a publicação do livro **Japan that can say “no”** escrito por Ishihara Shintaro, em 1989. O livro de Ishihara é reconhecido como um dos estímulos para os políticos japoneses da década de 1990 que defendiam um papel mais assertivo para o Japão na área da segurança internacional. Os argumentos mais radicais de Ishihara, como os que exultavam o fim de concessão diante das pressões norte-americanas, foram desconsiderados, mas os argumentos acerca do potencial japonês de desenvolver suas próprias capacidades de defesa foram em grande parte incorporados. Ishihara (1989, p. 19) afirmava que “*Japan must have confidence in its superior high-technology*”.

Os resultados desses dois fortes argumentos a favor do aumento das capacidades japonesas na área da defesa foram surpreendentes. O tradicional documento sobre as capacidades militares, intitulado National Defense Programme Outline (NDPO),²² liberado pela antiga Agência de Defesa do Japão, por exemplo, reconhecia durante maior parte da Guerra Fria que o Japão deveria manter a força necessária para repelir agressões limitadas, mas em caso de agressão muito severa confirmada, a defesa do país seria confiada aos EUA (HUGHES, 2005, p. 68).

Em 1995, o NDPO foi pela primeira vez revisto e a mudança significativa neste processo de revisão envolve dois temas principais: o fortalecimento qualitativo das JSDF, e o reconhecimento de que o *kokusanka* deveria continuar seu rumo coligado à aliança com os EUA. Os Programas de Defesa de Médio Prazo foram o resultado dessa revisão,²³ e, até agora, três foram produzidos: em 1991-1995, em 1996-2000 e em 2001-2005.

Sobre o fortalecimento qualitativo podemos ver na Tabela 2 alguns resultados importantes conquistados ao longo do tempo no Japão:

Tabela 2	
Aumento da Produção Nacional Japonesa na Área de Tecnologia de Defesa	
1. Serviço e reparo de armamentos importados.	
2. Montagem local de estruturas importadas.	
3. Produção licenciada de componentes.	
4. Pesquisa e desenvolvimento para o aprimoramento dos sistemas de armas importadas.	
5. Independência completa em pesquisa, desenvolvimento e produção.	

Fonte: Adaptado de Green (1997).

²² National Defense Programme Outline.

²³ Mid-Term Defense Programm (MTDP).

A Tabela 3 demonstra a evolução do *Kokusanka* em relação a tudo o que foi adquirido na área de defesa no Japão desde 1950:

Tabela 3	
Percentual de Produção Doméstica em Relação ao Total Adquirido	
Ano	Percentual de <i>kokusanka</i>
1950-1954	34 %
1955	30%
1960	75%
1970	91%
1980	81%
1990	89,1%
1992	92,2%

Fonte: Adaptado de Green (1997).

Os conceitos, vistos anteriormente, de autonomia e de segurança abrangente presentes no Japão também foram importantes para o estabelecimento do padrão de desenvolvimento conjunto com os EUA na área de tecnologia de defesa. A Tabela 2 mostra que esse padrão foi o preferido, porque os custos de implementação de um programa de produção ampla na área de defesa genuinamente japonês e sem a participação dos EUA seria demasiado arriscado. Quando o programa FSX (caça de superioridade aérea japonês) foi lançado na década de 1980, o debate sobre os lados emocionais e racionais da política industrial japonesa para defesa estava ocorrendo em todas as instâncias do governo.

A idéia era produzir equipamentos militares de alta tecnologia, genuinamente japonesa, mas o resultado prático nunca foi alcançado. O verdadeiro significado de *kokusanka* que prevaleceu foi o de

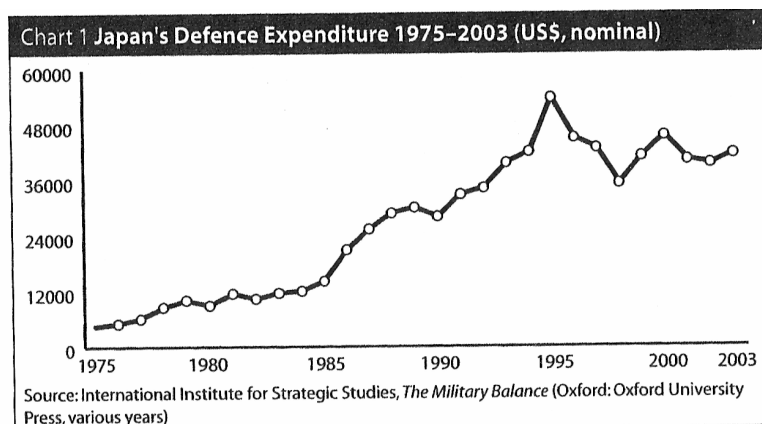
desenvolvimento conjunto com os norte-americanos para não provocar apreensões nos países vizinhos e tampouco nos EUA. Como foi visto na Tabela 3, a produção nacional japonesa na área de defesa já é altíssima. A promoção do padrão de desenvolvimento conjunto com os EUA provou ser uma escolha mais barata no caso do programa FSX, além de dar uma nova vida à aliança com os EUA no início da década de 1990.

Os dois principais tópicos presentes nos Programas de Defesa de Médio Termo, fortalecimento qualitativo e desenvolvimento conjunto com os EUA nas pesquisas e desenvolvimento de sistemas de defesa, foram evidenciados quando o influente Ministério da Indústria e Comércio Internacional (em inglês, Ministry of International Trade and Industry (MITI))²⁴ passou a reconhecer que *kokusanka* não existia, pois nem mesmo as indústrias militares norte-americanas eram “puras”, i.e., dependiam de processos de montagem, produção e obtenção internacionais típicos de uma era em que a interdependência econômica também atua fortemente no campo da tecnologia de defesa.

Essa nova interpretação foi orquestrada por um tradicional defensor do Japão enquanto “Estado Normal”, o primeiro-ministro Nakasone que soube usar as pressões externas (*gaiatsu*) nesse sentido. Na década de 1990, os acordos finais para o FSX e TMD foram assinados durante a administração Clinton. Além disso, o padrão de desenvolvimento conjunto foi formalizado por intermédio de acordos de transferência de tecnologia (GREEN, 1997, p. 147).

O contexto da década de 1990, no qual os novos perigos representados pela incerteza das intenções chinesas e pelas sucessivas crises na Península Coreana, fortaleceu os compromissos de desenvolvimento conjunto com os EUA. Os gastos militares japoneses permaneceram elevados. No início do século XXI, o Japão era o quarto país do mundo no ranking daqueles que mais gastavam com defesa (HUGHES, 2005, p. 12).

²⁴ Também influente na área de defesa de acordo com o conceito de segurança para os japoneses (*Comprehensive Security*).



Apesar dos gastos elevados, é preciso recordar que esta evolução no fortalecimento das capacidades militares japonesas é qualitativa. Em uma era de revolução na tecnologia militar, a liderança se mantém por gastos militares qualitativos. Com os Programas de Defesa de Médio Termo, a evolução qualitativa nas JSDF tem sido surpreendente. Um resumo sobre essa evolução na obtenção de armamentos pelas JSDF foi resumido por Hughes (2005, p. 81-83):

Under the MTDP, the GSDF (Ground Self Defense Forces) has acquired the highly sophisticated M-90 main battle tank; the AH-1 and the anti-tank and ground-attack helicopter; the UH-60J A multi-role helicopter; and the upgraded *Hawk* surface-to-air missile. (...) The MSDF (Maritime Self-Defense Forces) has plans to increase its number of *Aegis* war-fighting system (AWS) *Kongo-Class* destroyers, the essential platforms for Japan's introduction of a BMD (Ballistic Missile defense) system, from four to six. (...) The ASDF (Air Self-Defense Forces) [em português, Forças de Defesa Aérea do Japão] has acquired a role in BMD through upgrading 24 *Patriot* Advanced Capability-2 (PAC-2) to act missile interceptor as a PAC-3 missile interceptor system.

Entre todas essas evoluções qualitativas nas capacidades militares japonesas, destaca-se o desenvolvimento conjunto do BMD (Sistema de Defesa antimísseis), algo sem precedentes na história de cooperação militar norte-americana. Trata-se de um sistema integrado de mísseis para autodefesa em resposta aos testes com mísseis realizados pela Coreia do Norte. Como afirmou o porta-voz da Casa Branca, Tony Snow: *"The U.S. and Japan do, in fact, have a vigorous program of missile defense cooperation. Our agreement was not a response to any specific threat,*

*although it is part of a program designed to meet the longstanding North Korean threat”.*²⁵

Outro desenvolvimento sem precedentes é o sistema integrado de radar e mísseis *Aegis* desenvolvido em conjunto pelo Japão e pelo EUA.²⁶ O sistema *Aegis* presente nos navios de guerra japoneses representa o que há de mais avançado em tecnologia de radares para combate e monitoramento de mísseis.²⁷ O único país do mundo a participar ativamente do desenvolvimento desse sistema, além dos EUA, foi o Japão.

Em resumo a essa seção, pode-se afirmar que o Japão deixou de ser um país sem importância para a segurança internacional. As transformações nas capacidades militares japonesas ao longo dos últimos cinquenta anos, embora de forma mais contundente na década de 1990, transformaram as JSDF em forças militares de primeira linha.

A política de defesa do Japão buscou uma autonomia dentro da aliança, o que significou aumentar as capacidades militares para se tornar um aliado real dos EUA. No Japão tanto a visão de segurança quanto a autonomia têm significados mais amplos e, portanto, as opções pela reinterpretação do *kokusanka* e do NDPO significaram escolhas pela primazia da aliança com os norte-americanos.

Atualmente o Japão detém as MSDF e ASDF mais avançadas da Ásia Oriental. Mas a opção pelo desenvolvimento conjunto e pelas operações

²⁵ Al Pessin. US, Japan Move to Bolster Japan's Missile Defense. *The Voice of America*, 26 June 2006. Disponível em <<http://www.globalsecurity.org/space/library/news/2006/space-060626-voa02.htm>>

²⁶ Uma versão do sistema de radar e mísseis *Aegis* já existia na Marinha dos EUA. Um novo sistema aprimorado foi desenvolvido em conjunto com o Japão e opera em *destroyers* japoneses da classe Kongo.

²⁷ The heart of the AWS is the AN/SPY-1 Radar System, a three-dimensional, air/surface search and tracking radar. This high-powered phased array radar is able to perform search, track and missile guidance functions simultaneously, with the ability to track over 100 targets at over 100 miles. The other key is the AEGIS combat system software. Informação disponível em: <<http://www.defenseindustrydaily.com/cat/geographical-focus/asia-japan/>>. Para mais detalhes sobre as capacidades militares japonesas, ver o Anexo 1.

militares dentro da aliança com os EUA representam uma negação ao perigoso caminho de volta ao passado militarista.

No próximo capítulo proponho uma explicação para as transformações na política de defesa do Japão citadas neste capítulo.