

# A Nova Estratégia Nacional de Defesa japonesa

## The New Japan 's National Security Strategy

João Fábio Bertonha\*

Boletim Meridiano 47 vol. 15, n. 142, mar.-abr. 2014 [p. 39 a 44]

O governo japonês do primeiro ministro Shinzo Abe acabou de aprovar uma revisão da Estratégia Nacional de Defesa (END) do país e um aumento dos gastos militares para o próximo quinquênio, além de uma reorganização geral do sistema militar sob o comando de Tóquio.

O novo documento deixa claro que, apesar dos riscos de alguma tensão com a Federação Russa nas ilhas Kurilas, da ameaça do terrorismo e outras assimétricas, tais problemas se tornaram menores frente à nova realidade geopolítica regional. Nesse sentido, o grande problema japonês é a contínua e inexorável ascensão da China como grande potência militar, a qual pode tornar o Japão irrelevante estrategicamente – e, no limite, dependente da China – em poucos anos. Outro problema identificado é a proliferação de armas nucleares e mísseis balísticos na sua vizinhança (especialmente nos casos da China e da Coreia do norte), com riscos potenciais a própria integridade da população e das ilhas japonesas.

Um estudo a partir das menções a outros países no documento, ao menos na sua versão inglesa (NSS, 2013), indica muito bem essa situação. Os Estados Unidos são mencionados 57 vezes, enquanto China e Coreia do Norte recebem, respectivamente, 25 e 20 citações. Atores regionais importantes são mencionados apenas brevemente, como a Índia e a Austrália, com meia dúzia de citações, enquanto a Rússia, a inimiga principal até os anos 1980, é citada apenas 3 vezes. A mudança de foco e a identificação de novas ameaças são mais do que evidentes.

As aquisições planejadas e a reorganização das forças indicam claramente o esforço japonês para conter essas ameaças. O orçamento militar, declinante nos últimos anos, já recebeu um aumento de 0,7% em 2013 e 3% em 2014, com a previsão de chegar a 5% no próximo quinquênio com relação ao anterior. O número de carros de combate e de peças de artilharia deve ser reduzido em 60%, passando de cerca de 1300 (600 carros e 700 peças) para 300 unidades de cada, 300 e 300 unidades, enquanto o número total de militares japoneses permanecerá num nível modesto, cerca de 160 mil homens. Ao mesmo tempo, contudo, o Exército deverá ampliar o número de unidades terrestres de reação rápida equipadas com armamento leve.

Os maiores reforços, contudo, virão no campo da defesa aérea, naval e antimíssil. O número de submarinos passará de 16 para 22, o de contratorpedeiros com o sistema antimíssil norte-americano AEGIS de 6 para 8 e o de caças (como os novos F35 americanos) de 260 para 280. Serão também adquiridas dezenas de navios de escolta e patrulha tradicionais e modernizadas as unidades terrestres de defesa antiaérea. O sistema de controle do espaço aéreo também será renovado, com um maior número de radares e sistemas de detecção, incluindo um maior uso de satélites e de aviões de reconhecimento de longa distância. A Marinha japonesa também continuará a investir nos porta-helicópteros das classes Hyuga e Izumo, os quais são, na verdade, pequenos porta-aviões com nomenclatura diferente para fugir das restrições legais.

\* Professor do Departamento de História da Universidade Estadual de Maringá – UEM e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (fabiobertonha@hotmail.com).

O Japão também pretende criar uma capacidade de reação (centrada em unidades como os fuzileiros navais americanos) para realizar um contra-ataque contra forças inimigas além das ilhas principais (o que indica, claramente, a questão da disputa das ilhas Senkaku com a China) e aumentar a capacidade de resistência da infraestrutura militar japonesa face a possíveis ataques de mísseis. Assinala-se que o Japão analisa não só medidas complementares de defesa antimíssil, mas também possibilidades de criação do seu próprio potencial de contenção e de desferir um ataque de resposta. O Japão também está intensificando seus laços militares com alguns de seus vizinhos e participando como colaborador financeiro e técnico de peso em vários programas militares dos Estados Unidos.

Talvez ainda mais relevante, contudo, seja a reforma legal. O governo de Shinzo Abe criou recentemente um conselho nacional de segurança baseado no modelo americano, para onde convergem todas as informações relevantes. Desse modo, defende Abe, os japoneses poderão reagir com maior rapidez aos acontecimentos referentes às políticas externa e de segurança. Além disso, a coalizão governista de Abe conseguiu aprovar na câmara baixa do Parlamento uma controversa lei de segredos de Estado para impedir o vazamento de informações. No Japão, informações confidenciais costumam vazar com tamanha facilidade que os diplomatas e militares americanos têm por hábito compartilhar o mínimo possível com seus aliados japoneses e tal situação pode ser, no mínimo, suavizada com a nova lei. A nova END ainda não significou um rompimento completo com o status japonês de suposto “país pacifista”, mas é mais um passo nessa direção.

Boa parte da mídia mundial identificou essa mudança no sentido de um abandono do pacifismo que caracterizaria a política externa e defesa do Japão desde a sua derrota em 1945, enquanto alguns países vizinhos, como a China e a Coreia do sul, responderam com acusações de que o velho militarismo japonês estaria de volta. Já outras reportagens (Cronin, 2013) identificaram, nessa nova END, um indício concreto de que o Japão estaria finalmente se tornando um país “normal”, com uma política externa ativa, e não passiva, e uma força militar não mais do tipo “Guarda Nacional”, de proteção exclusiva do território, mas de apoio a essa nova política externa.

Essa versão esquece o fato evidente de que o Japão, há muito, não é exatamente um país pacifista, no sentido de renúncia total à força por parte do Estado. Na verdade, como bem indicado por Gray (2013, p. 3), o melhor termo para definir o Japão pós-1945 é “Estado conformista”, no sentido de uma posição de aceitação incontestada da ordem internacional e de sua posição na mesma, sendo o pouco valor dado às forças armadas um reflexo direto, a parte fatores de política interna, dessa pouca vontade de alterar o sistema.

Na verdade, desde a Segunda Guerra Mundial e a ocupação americana, o Japão, oficialmente, não tem forças militares e é o único país do mundo onde a renúncia à guerra como instrumento de política internacional está registrada na Constituição. Oficialmente, a defesa do território japonês estaria a cargo de uma aliança estratégica com os Estados Unidos e das “Forças de Autodefesa nacionais”, criadas em 1954 e sem status de forças armadas, e que só podiam ser utilizadas em caso de invasão do território japonês. A lei japonesa vetava, além disso, que o orçamento dessa Agência de autodefesa possa superar 1% do PIB nacional.

Um por cento do PIB de um país como o Japão representava, porém, um dos maiores orçamentos militares do mundo e o país, mesmo antes das atuais reformas, estava longe de ser desarmado. As forças de autodefesa contavam, por exemplo, com várias centenas de milhares de homens, alguns milhares de tanques e blindados, com toda a parafernália de helicópteros de ataque e artilharia de apoio. Sua Marinha contava com dezenas de navios de guerra e centenas de aviões de patrulha e a Força Aérea com centenas de aviões e mísseis, muitos dos quais de última geração. Grandes indústrias japonesas também fabricavam material militar de primeira linha. Essa força militar sofreu cortes em orçamento e efetivo nos anos 1990, seguindo o fim da Guerra Fria, mas o Japão nunca foi um país realmente desarmado.

Com um orçamento militar de cerca de 60 bilhões de dólares, em 2013, o Japão, na verdade, estava gastando mais ou menos o mesmo que uma potência militar de porte médio, como o Reino Unido ou a França. As restrições legais e a visão das forças armadas como uma grande “Guarda Nacional”, contudo, deixavam o Japão a anos luz do

potencial militar francês ou britânico. O país não tinha meios para projetar poder nas costas asiáticas e controlar as vias marítimas de longa distância e nem podia usar sua força em ações no exterior. Uma grande e poderosa força militar, mas presa em casa.

Durante a Guerra Fria, essa situação era conveniente ao Japão, mas os próprios americanos pressionavam por um maior engajamento militar japonês no mundo. O governo de Yasuhiro Nakasone, nos anos 1980, intensificou essa tendência, mas respeitando os limites legais e mantendo a renúncia às armas nucleares. A partir dos anos 1990, o Japão aceitou ampliar seu papel em possíveis crises militares no continente asiático, mas sem envolvimento direto e, na primeira década do século XXI, navios japoneses foram utilizados em missões antipirataria e de ajuda humanitária no Oceano Índico.

As alterações legais que permitiram esse gradual alargamento das funções das forças armadas do Japão foram sendo aprovadas pouco a pouco, especialmente nos anos 2000. O “estilo japonês” em termos de mudanças na sociedade ou na legislação se caracteriza, normalmente, por extremo gradualismo e isso parece ter se repetido no caso da legislação de defesa (Gray, 2013). A visão de que o Japão deve ter instrumentos militares para apoiar a sua política externa está ganhando força no país no mínimo nos últimos 20 anos, mas foi precisa uma clara alteração do “ambiente de segurança” regional para que o governo realmente levasse a questão para primeiro plano e pudesse ir eliminando as resistências internas para que essa alteração pudesse acontecer (Anderson, 2013).

Na verdade, uma hipótese interessante é a levantada por Hagstrom e Christian Turesson (2009) de que a ameaça norte-coreana ao Japão, apesar de real, é superdimensionada pelo governo justamente para convencer a opinião pública a permitir maiores investimentos e mudanças legais visando preparar o país para uma ameaça potencial futura, a China. Não parece ser uma hipótese absurda e indica apenas a visão de futuro da atual END do país.

Se os planos do atual governo japonês frutificarem e, num futuro próximo, a Constituição do país for realmente modificada para que o Estado japonês possa utilizar seu instrumental militar de forma mais “normal”, será esse apenas o capítulo final de um processo de readequação legal que se desenvolve há décadas e não representará a volta do velho militarismo japonês dos anos 1930 ou 1940. Do mesmo modo, mesmo com esse modesto crescimento dos gastos militares, o Japão ainda estará abaixo do teto de 1% do PIB, frente a 2,8% da Coreia do Sul e cerca de 2% da China.

O que fica evidente, assim, é que, se o aumento de orçamento e de aquisições e a reorganização das forças projeta um reforço evidente do poder militar japonês, a alteração legal, estratégica e de mentalidade representa um reforço ainda maior, pois acaba por liberar um poder militar “represso” em casa para ações no exterior. Para os anos a seguir, a possibilidade de vermos soldados, aviadores e marinheiros japoneses atuando não apenas na defesa do território nacional, mas no exterior, em missões conjuntas com os americanos, australianos ou vietnamitas, é maior do que nunca.

Difícil saber se essas medidas serão capazes de dar conta dos desafios que se apresentam. A atual tecnologia de mísseis favorece claramente o atacante, pois produzir mísseis para atacar um rival é muito mais rápido e barato do que detectar e abater os que voam na direção do seu território. Dessa forma, China ou Coreia do Norte podem, se quiserem realmente atacar o território japonês, saturar o sistema de defesa aérea com um imenso número de mísseis, levando-a ao colapso. Para conter isso, o Japão precisaria de um sistema cada vez mais sofisticado, capilar e caro e, nessa corrida, no atual estágio da tecnologia, o potencial atacante sempre leva vantagem. No máximo, o sistema poderá interceptar mísseis isolados, com ou sem armas nucleares, que queiram atingir o território japonês, o que já é algo, mas não muda a equação geral.

Do mesmo modo, o atual ciclo de fortalecimento militar japonês dificilmente gerará uma capacidade militar capaz de se equiparar a da China, cujas forças armadas crescem, em termos qualitativos e de real aumento de poder disponível, em ritmo acelerado (Easton e Schriver, 2013). Se o Japão quisesse realmente mudar a equação, os gastos militares teriam que ser aumentados exponencialmente e até mesmo uma capacidade nuclear teria que ser adquirida, o que a sociedade japonesa ainda não aceita. Além disso, dadas as tristes memórias do militarismo japonês na Ásia,

não é impossível que esse fortalecimento acabe por levar a maiores desconfianças e a maiores gastos por parte da China e de outros países asiáticos, num “paradoxo da segurança” clássico.

O Japão conta, contudo, com um elemento extra na equação: os Estados Unidos. Nesse sentido, o Japão, na sua nova END, parece estar enfatizando a proteção do território nacional contra ameaças localizadas e o reforço da sua aliança com os Estados Unidos, a qual seria realmente a chave para a defesa do Japão e para impedir que ele se torne estrategicamente dependente da China. O reforço material e legal do poder japonês teria por objetivo, assim, de reforçar o cacife de Tóquio como membro da aliança, indicando como o Japão é um parceiro confiável dos EUA e que faz a sua parte, dando uma contribuição significativa na defesa dos interesses compartilhados na região e não apenas se colocando na posição passiva de protegido dos Estados Unidos. Os Estados Unidos, além disso, seriam os avalistas, frente à Coreia do Sul, Filipinas e outros países, de que o militarismo japonês está sob controle.

Essa opção japonesa de reforçar, ainda que modestamente, o seu poder militar de forma a ter uma maior autonomia e espaço dentro do “guarda chuva” americano forma um contraste notável com outra região do mundo que também está dentro dessa rede de proteção, mas que está tomando o rumo oposto, ou seja, a União Europeia. Como indicado anteriormente (Bertonha, 2010), os países europeus estão em pleno processo de transformação das suas forças armadas em meras guardiãs do território europeu e de combate a ameaças assimétricas, contando com o seu *soft power* para aumentar a influência europeia no mundo.

Contudo, não apenas o uso de *soft power* sem adequada força militar e econômica acaba por se tornar vazio, como os países da União acabam por depender completamente da boa vontade de Washington. E isso não apenas para proteger a região de possíveis ameaças de uso da força por outros Estados (como a Rússia) ou de potenciais ataques balísticos, como os que poderiam vir do Irã, mas até para ações de segurança dentro da própria fronteira de interesse estratégico da Europa.

Basta lembrar, a propósito, como os Estados europeus (como a França) recuaram de quaisquer ideias de atacar o regime de Assad da Síria quando da recusa de apoio americana ou como a intervenção na Líbia só não teve que ser interrompida por falta de recursos por causa do apoio do Pentágono. Até no Mali, em 2013, a limitada intervenção das tropas francesas só pôde acontecer graças ao apoio dos aviões de transporte da USAF.

Essa situação pode ser econômica e conveniente, mas é potencialmente perigosa, especialmente quando os Estados Unidos deixam claro que a Europa não é mais a sua prioridade estratégica. E, no limite, mesmo que os EUA acabem por defender a Europa contra ameaças de alta intensidade, o fato de os europeus não terem forças de peso para apoiar os americanos deixa os europeus numa situação de pouca autonomia, para dizer o mínimo.

Em trabalho recente (Bertonha, 2013, p. 126-127), defini a atual relação dos EUA com a Rússia com o termo *desconfiança*, a com a Índia com *aliança*, a com a China com *antagonismo* e a com o Brasil com *acomodação*. Mantendo a mesma linha de raciocínio, os europeus e japoneses estão numa situação de *dependência*, com os japoneses procurando, contudo, aumentar ao menos um pouco o seu grau de autonomia na aliança com a potência hegemônica.

Na verdade, conforme indicado no seminal estudo de Easton e Schriver (2013, especialmente p. 20-25), a estratégia japonesa implica justamente em aproveitar essa mudança do eixo estratégico americano para o Pacífico (indicada publicamente em 2011) e a adoção pelo Pentágono, no mesmo ano, da doutrina “Air-Sea Battle” como forma de conter a ascensão chinesa. É levando em conta essas mudanças que a nova END japonesa está a ser formatada.

A doutrina “Air-Sea Battle” visa, em princípio, formular uma resposta ao grande desafio atual da China em termos aéreos e navais. Por muitas décadas ainda, a Marinha chinesa não terá a capacidade para engajar-se em conflitos distantes da Pátria-mãe, com substanciais forças de porta-aviões e navios de apoio. Seus crescentes recursos em termos de mísseis, navios, drones, aviões e submarinos podem permitir a ela, contudo, a negação do espaço marítimo e aéreo ao redor do seu território e em áreas chave, como o estreito de Taiwan e o Mar da China. Nos termos em inglês, sua capacidade para criar um cenário de “anti-access, area-denial” (A2/AD) é crescente. Em outras palavras, apesar da China ainda não dispor da capacidade de, por exemplo, invadir o território japonês (e

nem parece ser essa a sua intenção), ela poderia invalidar várias das opções dos seus adversários, aumentando o seu cacife em disputas regionais (Swayne, 2013).

Para anular isso, o Pentágono prevê maciços investimentos em satélites e sistemas de vigilância, assim como uma maior coordenação da Marinha e da Força Aérea, assim como em pesquisas de laser, armas eletromagnéticas ou qualquer outra potencial tecnologia capaz de anular o imenso número de vetores inimigos em ataque. Os detalhes de tal doutrina ainda são classificados e não se pode saber se serão capazes de dar conta da situação, mas não resta dúvida que o comando militar americano deseja a participação dos aliados para a construção dessa nova rede defensiva e que o Japão está mais do que interessado em participar.

Novamente, as projeções atuais indicam que, mesmo que todo o planejado dê certo, o equilíbrio de poder militar regional tende a caminhar para a paridade ou até mesmo uma leve superioridade chinesa (Swayne, 2013). A questão que se apresenta para Tóquio e Washington é tentar manter uma situação ao menos de paridade, de forma que seja garantida a presença dos Estados Unidos no Pacífico ocidental, a autonomia japonesa e que a China seja constrangida a não recorrer à força caso tal hipótese de solução de crises fosse levantada pela liderança em Pequim, o que deveria permitir relações pacíficas e construtivas entre Os EUA, a China e o Japão. Se essa estratégia vai ser bem sucedida, não se pode saber, mas é uma aposta razoável.

De qualquer modo, o que me parece especialmente relevante dentro dessa nova END (e, na verdade, nos vários documentos e políticas adotadas por Tóquio nos últimos anos) é a capacidade do governo japonês em reformatar sua END e sua política externa de forma coerente, identificando as ameaças, avaliando as mudanças no “ambiente de segurança” regional e os custos-benefícios para só então pensar nas necessárias aquisições e reorganização das forças. Um exercício que merece ser seguido pelos formuladores de estratégias nacionais de defesa, não apenas no Oriente.

## Bibliografia citada

- Bertonha, João Fábio. “A União Europeia no início do século XXI: expansão geográfica, indefinição política e irrelevância estratégica”. *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais*, Brasília, 11, 120: 25-32, 2010.
- Bertonha, João Fábio. “A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada” in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, 2: 112-130, 2013.
- Cronin, Peter. “Japan’s New Defense Strategy”. *War on the rocks*. 18/12/2013. Disponível em <<http://warontherocks.com/2013/12/japans-new-defense-strategy/>>. Acesso: 15/1/2014.
- Easton, Ian e Schriver, Randall. *Assessing Japan’s National Defense: Toward a New Security Paradigm in the Asia-Pacific*. Project 2049 Institute, 2013. Disponível em <[http://project2049.net/documents/assessing\\_japan\\_national\\_defense\\_easton\\_schriver.pdf](http://project2049.net/documents/assessing_japan_national_defense_easton_schriver.pdf)>. Acesso: 15/1/2014.
- Gray, Gavan. *Japan’s Defense Build-up and its Meaning for Asia*. Bruxelas: European Institute for Asian Studies, Briefing Paper 3, 2013.
- Hagstrom, Linus e Turesson, Christian. “Among threats and a “perfect excuse”: understanding change in Japanese foreign security policy”. *The Korean Journal of Defense Analysis*. 21,3, p. 297-314, 2009.
- NSS – *National Security Strategy. December 17, 2013 (Provisional Translation)*. Publicação on line do Gabinete do Primeiro Ministro japonês. Disponível em <[www.kantei.go.jp/foreign/96\\_abe/.../NSS.pdf](http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/.../NSS.pdf)>. Acesso em 04/1/2014.
- Swayne, Michael et alii. *China’s military & the U.S.-Japan alliance in 2030. A strategic net assessment*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2013.

## Resumo

O presente artigo aborda as recentes alterações na Estratégia nacional de defesa do Japão, discutindo se elas são coerentes com a mudança do panorama estratégico regional e mundial. A relação dessa alteração na Estratégia nacional de defesa japonesa com a recente mudança de eixo estratégico dos Estados Unidos para o Oriente será especialmente enfocada.

## Abstract

This paper deals with the new (2013) Japan's National Security Strategy and its relationship with the actual changes in the regional and global strategic landscape. The connections between the new Japanese perspectives on the subject and the recent U.S decision to focus its military Power in the Asia Pacific region will be specially stressed.

Palavras-chave: Japão; Estados Unidos; estratégia nacional de defesa.

Keywords: Japan; United States; National Security Strategy

Recebido em 17/01/2014

Aprovado em: 25/02/2014