

LA REFORMA  
CONSTITUCIONAL EN  
JAPÓN COMO UNA  
OPORTUNIDAD, NO  
UNA AMENAZA

J. Oscar Álvarez Calzada



documentos



**Serie: Asia**

Número 7. La reforma constitucional en Japón como una oportunidad, no una amenaza

© J. Oscar Álvarez Calzada

© Fundació CIDOB, de esta edición

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: [publicaciones@cidob.org](mailto:publicaciones@cidob.org)

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-46802-2001

ISSN: 1696-9987

Imprime: Cargraphics S.A.

Barcelona, septiembre de 2004

# **LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN JAPÓN COMO UNA OPORTUNIDAD, NO UNA AMENAZA**

**J. Oscar Álvarez Calzada\***

septiembre de 2004

\*Técnico de la Agencia Catalana de Inversiones y Profesor del Master de Estudios Internacionales de la Fundació CIDOB



## Sumario

<b>Introducción</b> .....	7
<b>Japón en la Guerra Fría</b> .....	9
El final de la Segunda Guerra Mundial .....	9
El inicio de la Guerra Fría. ....	11
<b>Las FAD</b> .....	12
El fundamento jurídico y la estructura de las FAD .....	12
El proceso de definición de las FAD .....	14
El crecimiento de las FAD y la opinión pública japonesa .....	15
<b>La constitución de 1947. El artículo 9</b> .....	17
Origen de la Constitución .....	18
El artículo 9 .....	19
Interpretando el artículo 9 .....	20
<i>La interpretación del Gobierno japonés</i> .....	20
<b>La reforma constitucional como oportunidad de aumentar el control civil</b> .....	21
Las relaciones civiles-militares en Japón .....	22
La “caja negra” .....	23
La reforma constitucional como oportunidad .....	25
<b>Consideraciones finales</b> .....	26
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	28



## Introducción

El 11 de enero de 2004 se producía uno de los hechos más relevantes de la historia reciente de Japón cuando un primer contingente de soldados de las Fuerzas de Autodefensa de Japón (FAD) entraba en Irak. Dicha avanzadilla militar debía preparar el terreno para la llegada del resto del contingente japonés, el cual sumaría 1.000 efectivos cuando hubiese culminado su despliegue en la zona de Samawa.

La primera pregunta que seguramente nos vendrá a todos a la cabeza será ¿el despliegue de tropas japonesas en el exterior no resulta contrario a lo establecido en la Constitución de ese país? El artículo 9 de la carta magna nipona señala en su segundo párrafo que “...la nación nunca dispondrá de fuerzas armadas terrestres, marítimas o aéreas, ni de ningún otro tipo de potencial bélico. No se reconocerá el derecho de beligerancia del Estado”. Por lo tanto, del texto constitucional no sólo se deduciría que dicha actuación es inconstitucional sino que también surgen a partir de él grandes dudas sobre la misma legalidad de las FAD.

La Constitución actualmente vigente en Japón entró en vigor en 1947 bajo ocupación aliada, y fue diseñada y redactada casi en su totalidad por juristas y militares estadounidenses, encabezados por el “viceemperador” general Douglas McArthur. Se pretendía dotar al país de un texto constitucional democrático que corrigiera la Constitución Meiji de 1887, a la cual se consideraba como un texto defectuoso que había permitido a los militaristas tomar el control de Japón y llevarlo a la guerra. Así, McArthur identificó la abolición de la guerra como un principio crítico a ser incluido en la nueva carta magna nipona, quedando finalmente recogido en su artículo 9. Sin embargo, la indefinición que se desprende de dicho artículo respecto a la protección y al concepto de seguridad nacional ha afectado la vida política japonesa, especialmente tras la creación de las FAD en 1954.

Un proceso de reforma constitucional, generalmente, es aceptado dentro de la normalidad democrática de un país como muestra de la adaptación de la ley fundamental a las nuevas realidades del entorno,

tanto nacional como internacional. Sin embargo, en el caso de Japón, debido a su pasado expansionista y militarista a principios de siglo, la reforma de la Constitución adquiere un carácter mucho más delicado; especialmente si el punto central de dicha revisión es el artículo 9. De ahí que hasta la fecha no se haya realizado ninguna modificación.

En este escenario de incertidumbre jurídica es en el que se encuentra Japón hoy en día. Las nuevas circunstancias tanto externas (rivalidad con China, guerra global contra el terrorismo, inseguridad del estrecho de Malacca), como internas (envejecimiento de la población, crisis económica) que afectan al país han agravado aún más la situación hasta tensar el sistema constitucional hasta lo que parece un punto sin retorno.

Bajo el impulso del primer ministro Junichiro Koizumi, Japón ha dado un fuerte, y tal vez definitivo, impulso para abandonar la “excepcionalidad” que supone el artículo 9 de la Constitución respecto al resto de países de la comunidad internacional. Debido a las grandes reticencias encontradas, este camino, iniciado a principios de los años noventa, se ha realizado de manera indirecta; es decir, se ha evitado afrontar directamente la modificación constitucional, aprobándose en su lugar en la Dieta (Parlamento) diversas leyes que han permitido enviar contingentes de las FAD al exterior, cada vez a escenarios más conflictivos. Ello, sin embargo, ha generado una dinámica perversa ya que se han producido toda una serie de normas legislativas que entran, como mínimo, en una supuesta confrontación con lo establecido en la ley fundamental.

Ante todo ello, la pregunta a la que pretende dar respuesta este trabajo es la siguiente: ¿resulta necesaria una reforma constitucional en Japón? Y la hipótesis que expondré a lo largo de las siguientes páginas responderá afirmativamente a dicha cuestión, ya que considero que dicha reforma constitucional debe de ser vista más como una oportunidad (y un deber) para clarificar y arrojar luz sobre el “cajón oscuro” que resulta en la actualidad el concepto y el sistema de defensa y segu-

ridad nacional en Japón, que como una amenaza de un nuevo militarismo agresivo nipón.

El argumento central que entiendo justifica dicha revisión constitucional no es otro que la necesidad de incrementar el control civil sobre el irregular y confuso sistema japonés actual de seguridad y defensa.

Esta línea argumental la he estructurado en cinco partes. En la primera, repasaré el papel de Japón en la Guerra Fría. En la segunda, examinaré el papel de las FAD en el sistema de seguridad japonés. En la tercera, analizaré la Constitución de 1947 y, especialmente, su artículo 9. En la cuarta parte, expondré los motivos que justifican la necesidad de una reforma constitucional. Y por último, en la quinta parte, y a modo de conclusión, serán formuladas algunas consideraciones finales.

## **Japón en la Guerra Fría**

### **El final de la Segunda Guerra Mundial**

La Guerra del Pacífico (1941-1945) finalizó con la capitulación japonesa tras los bombardeos nucleares de Hiroshima y Nagasaki. Japón fue ocupado, al igual que Alemania, por las tropas aliadas; sin embargo, en el caso nipón éstas fueron solamente norteamericanas, bajo el mando del general Douglas McArthur.

La Segunda Guerra Mundial había sido una guerra ideológica, y a una guerra ideológica debe corresponder una victoria ideológica. Al contrario de la Primera Guerra Mundial, última guerra del siglo XIX, que había enfrentado a estados, dinastías y gobiernos, la segunda conflagración es un choque entre dos sistemas que libran una lucha a muerte. Nacidos de la Primera Guerra Mundial, el fascismo y el nazismo deben desaparecer y la victoria de las Naciones Unidas asentar de forma duradera la democracia. No hay armisticio como en 1918, no hay tratado de paz con los dos principales responsables de la guerra, Alemania y Japón. No procede discutir con los representantes de una

ideología condenada. Tras las ceremonias de capitulación sin condiciones, los aliados adoptan medidas simbólicas: el “Gran Berlín” se divide en cuatro sectores de ocupación y se somete a un Consejo de control formado por los cuatro comandantes en jefe. En Japón, el general McArthur, que preside el *Suprem Commander of Allied Powers* (SCAP), es por un tiempo “viceemperador” del país.

En este escenario de voluntad de enterrar de una vez para siempre la ideología vencida nace la Constitución pacifista de 1947. El texto fue concebido y redactado por juristas y militares estadounidenses, enviado a la Dieta japonesa en 1946 y aprobado por ésta con escasas modificaciones en 1947.

Dicha Constitución pacifista fue producto de la primera fase de ocupación, en la cual los oficiales americanos buscaron el efecto de desmovilizar y democratizar. El primero de ellos fue alcanzado de manera rápida y eficiente ya que a medida que las tropas japonesas volvieron del continente fueron interrogadas, purgadas y desmanteladas. El segundo tomó forma a través de las libertades de prensa, reunión, asociación y religión; igualdad jurídica de las mujeres; amplia reforma de la propiedad de la tierra; liberalización del trabajo, etc. (Leupp, 2003: 5).

Aquellos que fueron acusados de crímenes de guerra fueron arrestados, juzgados y, en algunos casos, ejecutados. Las fuerzas de ocupación veían al liderazgo japonés de guerra como militarista, aunque algunos lo veían también como “fascista” y utilizaban ambos términos de manera indistinta. Existía un sentimiento generalizado de que la herencia militar japonesa (*samurai*) era un fenómeno particularmente peligroso; entonces, ¿por qué debía Japón mantener un ejército? Los americanos previeron que China, bajo el liderazgo de Chiang Kaishek, sería el principal aliado de los EEUU en el este asiático después de la guerra. China florecería, mientras que Japón volvería a convertirse en un país agrario mientras pagaba las reparaciones de la guerra.

## El inicio de la Guerra Fría

Sin embargo, los oficiales norteamericanos subestimaron la fuerza del movimiento comunista en China. En octubre de 1949, Mao Zedong proclamaba la instauración de la República Popular de la China, añadiendo un cuarto de la población mundial al bloque soviético. Ante ello se hacía necesario *contener* a la revolucionaria China rodeándola por bases de los EEUU y regímenes pro-EEUU en Japón, Corea del Sur, Taiwan, Filipinas, Vietnam del Sur, etc. De todos éstos, Japón era el más avanzado industrialmente y el más prometedor como socio regional anticomunista. Meses antes, en 1949, se había creado la OTAN para defender Europa occidental de la amenaza soviética. Inmediatamente después, la Unión Soviética había llevado a cabo su primer ensayo nuclear. La Guerra Fría estaba ya en marcha, e inevitablemente la rivalidad entre los dos superpoderes determinó el destino de Japón.

En junio de 1950 estalló la Guerra de Corea, la cual se alargaría hasta 1953, año en que se firmó el armisticio (todavía vigente). Durante la guerra, empresas japonesas ayudaron y proveyeron de diversas maneras a las tropas norteamericanas, desde reparación de vehículos hasta incluso la fabricación de NAPALM. Estas transacciones fueron llamadas *aprovisionamientos especiales*, y aquellas actividades relacionadas con la guerra fueron responsables de una manera importante de la vuelta del PIB japonés de 1953 a los niveles de 1937. El primer ministro de la posguerra, Yoshida Shigeru, definió estos aprovisionamientos como “maná del cielo”. Pero ¿no constituían una violación del espíritu, sino la letra, del artículo 9 de la Constitución? (Leupp, 2003: 6).

Mientras tanto, las autoridades de ocupación se replantearon muchos de los aspectos de las relaciones EEUU-Japón. Mientras que anteriormente habían purgado a la elite que había tenido relación con los militares, organizaciones de derechas o los zaibatsu (conglomeraciones)

dos industriales como Mitsui, Sumitomo y Mitsubishi, que combinaban bancos, industria pesada, líneas marítimas, etc.), ahora empezaban a rehabilitar muchos de aquellos. La antigua elite empresarial era la aliada natural de las autoridades de ocupación en su intención de rehabilitar la industria japonesa.

## **Las FAD**

### **El fundamento jurídico y la estructura de las FAD**

Habiendo renunciado a la guerra, la posesión de potencial de guerra, el derecho de beligerancia, y la posesión de armamento nuclear, el Gobierno de Japón opinaba que necesitaba disponer de un mínimo de capacidad defensiva necesaria para hacer frente a posibles amenazas externas. Dentro de estos límites, la Ley de las Fuerzas de Autodefensa de 1954 provee las bases de las que se han derivado tanto la estructura de las FAD como sus actuaciones posteriores. La ley prevé que las fuerzas de tierra, mar y aire deben preservar la paz e independencia de la nación y mantener la seguridad nacional delante de agresiones directas o indirectas por medio de operaciones en tierra, mar y aire.

A fin de evitar la apariencia de un renacido militarismo, los líderes japoneses hicieron énfasis en las garantías constitucionales de control civil del Gobierno y de las fuerzas armadas y usaron términos no-militares para la organización y funciones de las FAD. La organización superior fue llamada Agencia de Defensa, en vez de Ministerio de Defensa. Las fuerzas armadas fueron designadas como Fuerza de Autodefensa de Tierra (FADT), Fuerza de Autodefensa Marítima (FADM), y Fuerza de Autodefensa Aérea (FADA), en lugar de Ejército de tierra, mar y aire (Ex Astris Scientia: 2).

Por otra parte, el rol de las FAD como ayuda ante situaciones de desastre (terremotos, inundaciones, etc.) viene definido en el artículo 83 de

la ley de 1954, requiriéndose a sus unidades que respondan a las llamadas de asistencia de los gobernadores de las prefecturas. Las FAD no han sido usadas hasta la fecha en acciones policiales, y no parece probable que se les asignen en un futuro tareas de seguridad interna.

El artículo 66 de la Constitución requiere que la Agencia de Defensa, como parte integrante de la Oficina del Primer Ministro, debe estar completamente bajo control civil. La Agencia sería encabezada por un director general, el cual tiene rango de ministro. Éste está asistido por dos vicedirectores generales, uno parlamentario y uno administrativo. La figura que se sitúa en la cúspide de esta estructura de mando es el primer ministro, el cual responde directamente delante de la Dieta. En una situación de emergencia nacional, el primer ministro está autorizado a enviar a las FAD, pero sometido al consentimiento de la Dieta. En tiempos de extrema emergencia, dicha aprobación puede ser obtenida después del hecho. Los departamentos internos, especialmente el Departamento de Política de Defensa, el Departamento de Finanzas y el Departamento de Equipamiento, están a menudo encabezados por personal de otros ministerios y son los principales centros de poder e instrumentos de control civil de la Agencia de Defensa.

Por debajo de estos grupos civiles están las tropas uniformadas de las FAD. Su oficial superior es el presidente del Consejo de Personal Conjunto, un órgano que comprende a los jefes de personal de los brazos de tierra, mar y aire de las FAD.

A partir de la ley de 1954, la estructura de defensa de la nación se organiza de tal manera que quede asegurado el control civil de las fuerzas armadas. Todo el personal de las FAD es civil, técnicamente hablando: el personal uniformado es clasificado como funcionarios especiales y están subordinados a los funcionarios ordinarios que dirigen la Agencia de Defensa. No existe ninguna ley de secretos militares y las ofensas cometidas por el personal militar son vistas bajo procedimientos ordinarios en juzgados civiles (*Ex Astris Scientia*: 3).

El marco general que complementa la ley de 1954 y en el que se pre-  
véen las misiones de defensa es la Política Básica para la Seguridad  
Nacional adoptada por el Gobierno japonés en 1957, la cual todavía se  
encuentra en vigor.

### **El proceso de definición de las FAD**

Los términos tan generales en que son formuladas las misiones mili-  
tares dejó abiertos a una amplia interpretación la concreción de los  
numerosos detalles de aplicación, y ello provocó numerosas críticas acer-  
ca de la carencia de una estrategia de seguridad global para Japón. En  
1976 el Programa de Defensa Nacional intentaba definir con más pre-  
cisión las misiones, estableciendo criterios para la preparación de la  
defensa. Bajo estas guías de actuación, en casos de ataques limitados y a  
pequeña escala, las fuerzas japonesas responderían de manera inmediata  
para controlar la situación. Si las fuerzas enemigas atacasen a gran esca-  
la y Japón no pudiese controlar los ataques por sí solo, las FAD harían  
frente a la situación hasta que los EEUU pudiesen venir en su ayuda.  
Contra un ataque nuclear, Japón confiaba en la capacidad disuasoria  
norteamericana.

El Programa de Defensa Nacional especificaba las cuotas de personal  
y equipamiento necesario para hacer frente a las tareas encomendadas.  
También fueron definidos los elementos particulares de las misiones de  
cada una de las fuerzas. Las FADT deberían defender el país ante cual-  
quier invasión por tierra y ante cualquier amenaza en la seguridad  
interna. Las FADM deberían hacer frente a las invasiones provenientes  
del mar, dragar minas, patrullar y vigilar las aguas circundantes, y vigi-  
lar y defender las aguas territoriales, puertos, bahías y estrechos de  
mayor importancia. Por su parte, las FADA deberían disponer de capa-  
cidad de interceptación de aeronaves y misiles enemigos, proveer apoyo  
aéreo a las operaciones de tierra y mar, realizar tareas de reconocimien-  
to aéreo y transporte de fuerzas, y mantener unidades de reacción  
inmediata (Ex Astris Scientia: 4).

### **El crecimiento de las FAD y la opinión pública japonesa**

La Agencia de Defensa, conocedora de que no podía llevar a cabo sus planes de crecimiento sin apoyo popular, prestó mucha atención a la opinión pública. Aunque la población japonesa mantenía una persistente suspicacia hacia las fuerzas armadas, a finales de los años setenta el antimilitarismo se había moderado. Así, durante esa década y los ochenta se mejoró sustancialmente la calidad de las FAD, junto a un creciente apoyo de la opinión pública.

En noviembre de 1982, cuando el antiguo director de la Agencia de Defensa, Yasuhiro Nakasone, se convirtió en primer ministro, se encontró bajo una gran presión de los EEUU y otras naciones occidentales para que llevara a cabo una política de seguridad más decidida. Nakasone, ante el rechazo que ello suscitaría entre una parte de la población y los partidos de la oposición, escogió una solución de compromiso: aumentó gradualmente tanto el tamaño de las FAD como el gasto en defensa, mientras seguía evitando que las fuerzas japonesas pasaran de tareas de autodefensa a defensa colectiva. En enero de 1987, el primer ministro Nakasone anunció que el presupuesto militar para el año fiscal de 1987 estaría ligeramente por encima de la cantidad acostumbrada (sería del 1,004%). El minúsculo aumento en el presupuesto de defensa en 1987 no era la cuestión; la cuestión en sí era la existencia de las FAD y su ampliación progresiva, empezando con simbólicos pasos incrementales. Así, en menos de un año, una encuesta mostraba como un 80% de los encuestados aceptaba el presupuesto de Nakasone (Leupp, 2003: 8).

La Previsión de Defensa a Medio Plazo, primero para los años 1986-1990 y posteriormente los años 1991-1995, dibujaba unas FAD modernizadas con un rol ampliado. Mientras se mantenían los acuerdos de seguridad Japón-EEUU y las restricciones defensivas de la Constitución, este programa llevó a cabo algunos avances en las capacidades defensivas del país (nuevos sistemas de misiles, destructores, defensa antisubmarina, etc.).

El 24 de mayo de 1999, la Dieta japonesa aprobó, con algunas enmiendas parciales, un paquete de leyes impulsadas por el Gobierno y un tratado japonés-norteamericano, diseñado para asegurar la implementación efectiva de las Directrices de Cooperación Defensiva entre Japón y los EEUU. Las Directrices tenían como elemento más destacado la Ley de medidas para asegurar la paz y seguridad de Japón en áreas colindantes. La aprobación de este paquete de medidas dio los toques finales al proceso de construcción de un nuevo marco de cooperación para los acuerdos de seguridad entre Japón y los EEUU después de acabada ya la Guerra Fría.

Dichas directrices hacían posible que Japón apoyara las actividades de las fuerzas de los EEUU en situaciones en áreas colindantes a Japón que tuvieran una influencia importante para la paz y seguridad del país.

Durante la Guerra del Golfo, el presidente George Bush (padre) necesitaba organizar una gran coalición, y pidió ayuda también a Japón. Sin embargo, no recibió tropas de éste sino un importante cheque de 13.000 millones de dólares. Algunas voces criticaron dicha “diplomacia del cheque” como una vergüenza nacional; y este hecho se convirtió en un argumento poderoso para “normalizar” el estatus del Ejército japonés, o al menos clarificar bajo qué circunstancias el personal de las FAD podía actuar fuera de las fronteras japonesas. La Ley de apoyo a la actividad de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas aprobada en junio de 1992 provee dicha clarificación. Debían darse cinco condiciones para despachar tropas al exterior: 1) debe existir un cese del fuego viable; 2) las partes en conflicto deben dar su consentimiento a las Naciones Unidas para sus operaciones de mantenimiento de la paz; 3) dichas operaciones deben ser neutrales; 4) Japón puede retirar inmediatamente sus tropas si cualquiera de las tres condiciones anteriores se rompe; y 5) el personal de las FAD puede usar armas ligeras sólo en caso de autodefensa.

Desde que la Dieta aprobó dicha ley, las FAD japonesas han actuado en operaciones de las Naciones Unidas en Mozambique, Zaire, Rwanda, Angola, los Altos del Golán, Camboya y Timor Este. La mayoría de estos despliegues de tropas han sido de reducido tamaño y más bien simbólicos.

Actualmente, alrededor del 80% de los japoneses apoya estas operaciones de mantenimiento de la paz (Leupp, 2003: 9).

Mientras tanto, la armada japonesa navega regularmente por el océano Índico o el mar de Arabia. En abril de 1991, el Gobierno de Miyazawa Kiichi envió dragaminas al golfo Pérsico durante seis meses para desactivar minas que entorpecieran la navegación internacional. Desde finales del mismo año, barcos japoneses proveen combustible a las naves americanas en el área.

En noviembre de 2001, los destructores Kurama, Kirisame y Hamana partieron hacia el océano Índico donde facilitarían apoyo a la campaña militar norteamericana en Afganistán, pero fuera de operaciones de combate. Aquel mismo mes, el gabinete japonés concluyó una ley que autorizaba a las FAD a operar en más situaciones de no-combate, incluyendo transporte de suministros o operaciones de inteligencia, en ayuda de la coalición antiterrorista en Afganistán.

En diciembre de 2002, mientras que la administración Bush (hijo) perfilaba sus planes para atacar Irak, el destructor Kirishima abandonaba su base en Tokio para dirigirse al golfo Pérsico. Sólo un 40% de los japoneses encuestados se mostraban a favor de dicha acción, mientras que un 48% eran contrarios (Leupp, 2003: 10). En julio, la Dieta aprobó una ley que permitía la actuación de las FAD en la reconstrucción de Irak, cuya consecuencia fue el inicio del despliegue de tropas japonesas llegando hasta los 1.000 efectivos, en aquel país en enero de 2004. Esto provocó el despliegue militar japonés en el exterior más importante desde el final de la Segunda Guerra Mundial.

## **La Constitución de 1947. El artículo 9**

La actual Constitución de Japón fue redactada en 1946, y aprobada en 1947, mientras el país se encontraba bajo ocupación aliada tras la Segunda Guerra Mundial. Muchos observadores en aquella época pre-

dijeron que la Constitución sería reemplazada tan pronto hubiese acabado la ocupación. El debate sobre la viabilidad de la carta magna japonesa ha sido desde entonces una constante política; sin embargo, el documento todavía no ha sufrido enmienda alguna desde su creación.

### **Origen de la Constitución**

Cuando la Constitución fue presentada a la población japonesa en 1946, la versión oficial explicaba que el Gobierno japonés, con una considerable aportación del Emperador y en diálogo constante con las autoridades de ocupación, había escrito el documento. Sin embargo, la explicación de la autoría japonesa fue reemplazada rápidamente por una versión que reconocía la fuerte impronta del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas (CSFA), el general Douglas McArthur, así como también del personal de ocupación en el proceso de redacción constitucional. Ya en la primera época de la ocupación, los americanos encargados de dirigir el proceso de democratización de Japón habían identificado la Constitución Meiji de 1887 como el documento culpable de haber permitido a los militaristas tomar el control y llevar el país a la guerra. La Declaración de Postdam, que había establecido los términos de la rendición japonesa y la reconstrucción del país una vez finalizada la guerra, proveyó la razón fundamental para modificar la Constitución Meiji al exigir a Japón que eliminara todos los obstáculos a la democracia y asegurase los derechos y libertades básicas. El CSFA realizó un llamamiento a los líderes japoneses para que revisasen la Constitución de acuerdo a la Declaración de Postdam. Cuando el Gobierno japonés se limitó a realizar simples retoques cosméticos, McArthur concluyó que estaba dentro de la autoridad del CSFA el hecho de elaborar una constitución totalmente nueva para Japón. Durante una semana, en febrero de 1946, un comité de 24 americanos, militares y civiles, esbozaron una constitución democrática para Japón. McArthur la aprobó y el CSFA la presentó al ministro japonés de Asuntos Exteriores como un hecho consumado (Parisi, 2002: 1).

## El artículo 9

McArthur identificó la abolición de la guerra como un principio crítico a ser incluido en cualquier revisión de la Constitución japonesa. McArthur se inspiraba en la idea de un mundo sin guerra expresada en el Pacto Kellogg-Briand de 1928. Sin embargo, la provisión antiguerra tal y como aparece en la Constitución tiene mucho de principio negociado, y no sólo de imposición norteamericana. McArthur estipuló que Japón debía abolir la guerra como derecho soberano de la nación. Se renunciaría a la guerra como un medio de solución de disputas y como un medio para preservar la seguridad. Japón no tendría derecho a construir o mantener un ejército, marina o fuerza aérea y renunciaría al derecho de beligerancia. Este redactado habría negado el derecho de Japón a usar la fuerza militar bajo cualquier situación, incluida la defensa.

Una vez en la Dieta, los parlamentarios japoneses debatieron la cláusula, particularmente sus implicaciones para la defensa nacional. Muchos de ellos argumentaron que aquel texto implicaba que Japón, cuyo derecho de defensa nacional era irrevocable, no podría defenderse de un ataque y que, por lo tanto, el artículo 9 no podía prohibirlo (Parisi 2002: 3). Otros alegaron que el artículo 9 mantendría a Japón fuera de las Naciones Unidas al no permitir que el país contribuyese al mantenimiento de la paz internacional. Sin embargo, mientras que los políticos protestaban y discutían, la población japonesa aceptó la provisión antiguerra, ya que ésta ofrecía a un pueblo devastado y derrotado un resultado positivo para la nación. Mientras que no podían sentirse orgullosos de muchos hechos de su reciente pasado nacional, los japoneses podían sentirse orgullosos de liderar en el mundo la prohibición de la guerra.

Después de meses de un arduo debate, la versión final de la cláusula antiguerra que salió de la Dieta fue la siguiente:

*Artículo 9. El pueblo japonés, que aspira sinceramente a una paz internacional fundada en la justicia y el orden, renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación, y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de resolver conflictos internacionales.*

*Con objeto de dar cumplimiento a los designios del párrafo anterior, la nación nunca dispondrá de fuerzas armadas terrestres, marítimas o aéreas, ni de ningún otro tipo de potencial bélico. No se reconocerá el derecho de beligerancia del Estado.*

Muchos estudiosos del tema se muestran de acuerdo en señalar que el hecho de no alcanzar a definir claramente el concepto de defensa nacional dejó el significado del artículo 9 abierto a un amplio debate sobre su interpretación (Parisi, 2002: 4).

### **Interpretando el artículo 9**

Cualquier acción militar concebible en el mundo actual puede ser una de estas tres: agresión, auto-defensa y acción armada bajo autorización de las Naciones Unidas. El párrafo primero del artículo 9 obviamente prohíbe al Estado lanzar una agresión armada. Resulta igualmente obvio que en él no se hace mención alguna a la autodefensa y a la participación en sanciones de las Naciones Unidas, acciones que han quedado a la discreción del Estado.

Respecto al párrafo segundo, se puede observar que se remite explícitamente a la renuncia de agresión del párrafo precedente. También se puede señalar cierta ambigüedad en el redactado. De hecho, existen teorías que insisten en que se refiere implícitamente a la autodefensa y también a las sanciones armadas de las Naciones Unidas.

La interpretación correcta del artículo 9 debería ser que éste prohíbe la agresión y deja la oportunidad de autodefensa y unirse a las sanciones armadas de las Naciones Unidas a la discreción del Estado en su deber de obedecer la ley internacional (Miyoshi, 1997: 1).

### **La interpretación del Gobierno japonés**

El Gobierno japonés ha llevado a cabo una interpretación según la cual el párrafo segundo limita su capacidad de autodefensa y de participación en la aplicación de sanciones de las Naciones Unidas. Algunas de las argumentaciones que utiliza el gabinete japonés con respecto al artículo 9 son las siguientes:

– El párrafo primero no niega la capacidad de autodefensa, pero sí que pide que ésta se mantenga dentro de un mínimo necesario. Las actuales FAD no son inconstitucionales porque sus poderes están por debajo del umbral de prohibición de la guerra y dentro del “mínimo necesario”.

– Más concretamente, estas afirmaciones se refieren al derecho de autodefensa individual, el cual se diferencia en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas del derecho de autodefensa colectiva. En referencia a este último, el Gobierno afirma lo siguiente: “Japón tiene el derecho de ejercer la autodefensa colectiva de acuerdo con la ley internacional pero al ejercer dicho derecho incumple la Constitución”. “La autodefensa colectiva se encuentra más allá del “mínimo necesario” y es, por lo tanto, inconstitucional”.

– El Gobierno también ha realizado comentarios acerca de la posibilidad de participar en las sanciones armadas de las Naciones Unidas: “La participación de Japón en las fuerzas de las Naciones Unidas resulta inconstitucional en caso de que conlleve el uso de las armas” (Miyoshi, 1997: 1).

## **La reforma constitucional en Japón como oportunidad de aumentar el control civil**

¿Debería revisarse la Constitución japonesa a la luz de las actuales realidades geopolíticas? Un debate emergente sobre el derecho de Japón a la autodefensa colectiva se ha generado especialmente en ese país, pero también en el resto del Este asiático y de la comunidad internacional. Ante ello se han levantado diversas voces, tanto dentro como fuera del país, que señalan que una revisión del artículo 9 sólo puede llevar a un renacido militarismo en política exterior y a una participación mucho mayor de los militares en la actividad política japonesa.

En cambio, la mayor parte de los que se muestran a favor de dicha revisión señalan como factor legitimador esencial el derecho de Japón a adaptar su ley fundamental a las actuales circunstancias geopolíticas así como al estatus del país en el sistema internacional en el siglo XXI.

Japón habría “pagado” ya por su política expansionista desarrollada en la primera mitad del siglo XX y ahora debería poder retomar un papel pleno y sin limitaciones, como las del artículo 9, en la comunidad internacional.

Sin embargo, al entender de este autor, basar únicamente la voluntad y el derecho de reformar la Constitución de Japón en una argumentación geopolítica, pese a ser del todo legítima, no hace más que levantar aún mayores suspicacias en todos aquellos sectores temerosos de un nuevo militarismo nipón. Además, dicha argumentación “olvidada” otra motivación igualmente importante para afrontar dicha revisión y que, sin duda, puede conseguir a su alrededor un mayor consenso y una mayor legitimidad. Es esta otra motivación, que a continuación expondré, la que debería tomarse como base principal para llevar a cabo la reforma constitucional en Japón, y en especial del artículo 9, y la que hace de dicho cambio constitucional no una amenaza sino una oportunidad.

### **Las relaciones civiles-militares en Japón**

Después de su independencia, el liberalismo ha sido siempre la ideología dominante en los EEUU. Ese liberalismo norteamericano ha promovido la eliminación virtual de cualquier institución de violencia. Cuando ha resultado necesario mantener fuerzas armadas, el liberalismo norteamericano ha insistido siempre en desarrollar un riguroso control civil subjetivo, ligado a un “lavado de cara” de la institución militar siguiendo los dictados liberales para conseguir que aquella pierda sus peculiares características castrenses. En esto consiste la política de transmutación. Estos dos planteamientos tomados de manera conjunta representan la solución norteamericana al problema de las relaciones civiles-militares. Bajo la política de ocupación en Japón, podría decirse que este país fue gobernado primero siguiendo una política de extirpación y, posteriormente, con una política de transmutación (Abe, 2000: 7).

Un control civil efectivo sobre la institución militar requiere una comprensión, de los legisladores y del público en general, de dos importantes objetivos: la protección de los civiles ante actos “irregulares” de los militares dentro del Estado, y la protección de la sociedad ante amenazas militares externas. Además, los legisladores deben reconocer que las buenas políticas pueden venir únicamente de un debate público sobre cómo preservar y promover la gobernabilidad democrática en Japón. Sin embargo, ni la población japonesa ni sus representantes electorales parecen compartir esta interpretación básica del control civil. La mayor parte de los liberales asocian el control civil de la institución militar con la idea de resistencia: ya sea resistencia ante aumentos del gasto militar o resistencia a un planteamiento defensivo más agresivo. Sus análisis del control civil sobre la institución militar no consideran la cuestión fundamental de cómo defender Japón de amenazas regionales y/o globales. Por otra parte, los conservadores, conjuntamente con la burocracia, han decidido que el tema del control civil simplemente implica asegurar que los burócratas de la FAD –dentro de su rol como funcionarios públicos– realizan una supervisión administrativa sobre los miembros uniformados del cuerpo.

### **La “caja negra”**

El efecto resultante de estas dos perspectivas ha sido una especie de “caja negra” de la cual emergen, de alguna manera, las políticas de seguridad de Japón. Ambos, tanto los procesos como los resultados, resultan como mínimo opacos al público en general y nublosos a la propia Dieta (Watanabe, 1996: 1).

La fuente de esta oscuridad se encuentra en los debates habidos en la Dieta sobre relaciones civiles-militares en los años setenta y ochenta. El agrio enfrentamiento de la Guerra Fría entre el Partido Liberal Democrático (PLD) y el Partido Socialista de Japón (PSJ) sobre la existencia de las FAD hizo que el tema del control civil de la institución militar se convirtiese en un poderoso motivo de disputa en la Dieta. Un des-

tacado politólogo, Katsuya Hirose, identificó el modelo de negociación entre el PLD y el PSJ acerca de las relaciones civiles-militares como un componente crucial del “sistema de 1955” (Watanabe, 1996: 2). El sistema de 1955 representaba esencialmente un modo de acomodación política en el que el PLD permanecía como el partido de la mayoría en el Gobierno mientras que el segundo gran partido, el PSJ, asumía permanentemente el rol de primer partido de la oposición. Bajo este sistema, el PSJ estaba limitado a criticar en la Dieta las políticas del PLD pero no podía ir más allá debido a la inamovible mayoría del partido gobernante.

Sin embargo, el factor que acabó de agravar la situación aún más fue el rechazo del PSJ a discutir los temas relativos a las relaciones civiles-militares debido a su oposición a la base constitucional del mantenimiento de las FAD, creando un gran vacío político; el resultado fue una ausencia de debate racional sobre los asuntos de defensa. El PSJ afrontaba un tipo de elección *hobsiana*: si criticaban los planes de defensa del PLD en términos de eficacia en la seguridad, se encontrarían legitimando implícitamente la existencia de las FAD.

El PSJ se mostraba firme en su oposición a la alianza militar entre Japón y los EEUU, pero fracasó al ofrecer una alternativa realista a las FAD en términos de defensa de las fronteras nacionales y los intereses del país. Aunque el Gobierno calificaba los posicionamientos del PSJ como irrealistas, evitaba, sin embargo, enzarzarse en un delicado debate público sobre temas militares mientras la población continuase manteniendo unos profundos sentimientos antimilitaristas originados en la Segunda Guerra Mundial. Este miedo probó ser justificado a la luz de la serie de protestas antigubernamentales que tuvieron lugar en todo el país en contra de la revisión del Tratado de Seguridad Japón-EEUU.

La táctica política más efectiva de los partidos de la oposición resultó ser el hecho de evitar cualquier debate sobre temas de seguridad. El desafortunado resultado fue que el debate sobre temas militares se enmarcó en una retórica ideológica y jurídica en vez de realizarse de manera precisa sobre prominentes temas de seguridad. Mientras la constitucionalidad de

las FAD estaba en discusión y el Tribunal Supremo vacilaba acerca de su interpretación, cualquier debate en la Dieta relacionado con temas civiles-militares resultó en benignas declaraciones del Gobierno que prometía un estricto control civil. Los líderes políticos no quisieron o no pudieron encontrar el coraje para introducirse en la naturaleza de las relaciones civiles-militares —cómo mejorarlas, cómo establecer criterios de control, cómo aumentar el nivel general del debate— mientras siguiesen existiendo, tanto ante los altos tribunales como ante el público en general, aquellos importantes niveles de ambigüedad sobre el destino de las FAD (Watanabe, 1996: 2). Como resultado de ello, el PLD y los burócratas llevaron a cabo las políticas de seguridad y defensa en una “caja negra”, libre de evaluación de cualquier tipo, ya fuera de la oposición o de la opinión pública.

### **Reforma constitucional como oportunidad**

Así pues, tanto los partidos de derecha como de izquierda en Japón han mostrado un comportamiento poco responsable en el tratamiento de los temas que afectan las relaciones civiles-militares, haciéndolo en términos de ganancia política en vez de buscar el interés nacional. La izquierda, el PSJ, se mostró irresponsable al oponerse a las FAD sin articular ninguna alternativa realista para asegurar la protección de la seguridad de Japón. Por su parte, los diversos gobiernos conservadores fallaron por completo a la hora de explicar, tanto en la Dieta como a la opinión pública, sus políticas en materia de seguridad y defensa y el porqué las llevaban a cabo. La ausencia de cualquier discusión real y profunda sobre las políticas de defensa ha impedido desarrollar una base sólida en las relaciones civiles-militares.

Una planificación militar y de seguridad adaptada a las circunstancias actuales, tanto del país como del mundo, requiere un debate público abierto. Dicho debate causará inevitablemente controversia entre la población y los partidos políticos. Pero resulta absolutamente necesario ya que su ausencia causa en la población desinformación, desinterés y origina opiniones sin un fundamento sólido acerca de las relaciones civiles-militares.

Y dicho debate debe tener su punto culminante en la reforma de la Constitución de 1957 y, en especial, de su artículo 9. Japón debe clarificar completamente en su carta magna qué entiende por seguridad nacional y de qué mecanismos se dota para garantizar la misma. Sólo a través de esa clarificación se podrá establecer un sistema de seguridad y defensa nacional nítidamente estructurado y con plena legitimidad constitucional que pueda, por una parte, hacer frente de manera “natural” (tal y como sucede en la mayor parte de países desarrollados) a los casos de emergencia exterior que se puedan presentar; y, por otra, que pueda ser fácilmente controlado tanto por el poder político como por la población.

La cuestión no reside en el hecho de discutir si Japón, debido a las limitaciones constitucionales, puede o no hacer frente a los desafíos de seguridad que se le presenten en la actualidad, porque a pesar de ellas hemos visto como a lo largo de los años han ido promoviéndose diversas leyes que han esquivado, de una u otra manera, dicho corsé. La cuestión reside en hacer de dicho proceso de construcción del sistema de seguridad nacional un proceso abierto al debate político y público, estableciéndose un cuerpo legislativo y doctrinal transparente y compacto que haga posible el normal funcionamiento del sistema y pueda ser controlado nítidamente por ello.

## **Consideraciones finales**

Todo parece indicar que el proceso de reforma constitucional se ha abierto definitivamente en Japón. La Constitución de 1947, a pesar de su denostada paternidad foránea (americana) se ha mantenido inalterada desde su aprobación y de eso han pasado ya 57 años. Con ella, se pretendía dotar al país de un texto constitucional democrático que corrigiera la Constitución Meiji de 1887, a la cual se consideraba como un texto defectuoso que había permitido a los militaristas tomar el control de Japón y llevarlo a la guerra. Así, McArthur identificó la abolición de la guerra

como un principio crítico a ser incluido en la nueva carta magna nipona, que quedó finalmente recogido en su artículo 9.

Sin embargo, las circunstancias internacionales no fueron finalmente las que se habían tenido en mente a la hora de redactar la Constitución japonesa. La Guerra Fría y el papel relevante de aliado que los EEUU querían que Japón desempeñara en el Este asiático hizo que el Gobierno de este país tuviese que ir desarrollando un papel militar mucho más activo de lo que su Constitución en principio permitía. Debido a las grandes reticencias encontradas, tanto a nivel interno como externo, ante la idea de reforma constitucional, este camino de construcción de una estructura y una política de defensa y seguridad para Japón se ha realizado de manera indirecta; es decir, se ha evitado afrontar directamente la modificación constitucional, y se han aprobado en su lugar en la Dieta diversas leyes que han permitido enviar contingentes de las FAD al exterior, cada vez a escenarios más conflictivos. Ello, sin embargo, ha generado una dinámica perversa ya que, por una parte, se han producido toda una serie de normas legislativas que entran, como mínimo, en una supuesta confrontación con lo establecido en la ley fundamental. Y, por otra, se ha evitado realizar un debate abierto y amplio sobre las relaciones civiles-militares en el país.

Sin embargo, dicha voluntad y el derecho de reformar la Constitución de Japón no se puede ni se debe basar únicamente en una argumentación geopolítica (de adaptación de la ley fundamental al rol actual del país en el sistema internacional y a las circunstancias de éste). Pese a ser del todo legítima, dicha argumentación no hace más que levantar aún mayores suspicacias en todos aquellos sectores temerosos de un nuevo militarismo nipón. Pero principalmente, dicha argumentación “olvida” otra motivación igualmente importante para afrontar dicha revisión y que, sin duda, puede conseguir a su alrededor un mayor consenso y una mayor legitimidad y la que hace de dicha reforma no una amenaza sino una oportunidad: la oportunidad de aumentar el control civil de la institución militar y del sistema de seguridad a través de la reforma constitucional.

Japón debe clarificar completamente en su carta magna qué entiende por seguridad nacional y de qué mecanismos se dota para garantizar la misma, ya que sólo así podrá eliminar de una vez por todas la “caja negra” de la cual de alguna manera han emergido las políticas de seguridad del país durante los últimos 50 años. Sólo a través de esa clarificación se podrá establecer un sistema de seguridad y defensa nacional nítidamente estructurado y con plena legitimidad constitucional que permita también aclarar las inconsistencias del marco legal de defensa y seguridad en relación a la Carta de Naciones Unidas y al Tratado de Seguridad Japón-EEUU. A través de la reforma constitucional, y especialmente del artículo 9, Japón podrá hacer mucho más transparente que en la actualidad los debates, las estrategias y los mecanismos de toma de decisiones que afectan al sistema de seguridad de Japón, y lo hacían mucho más susceptible tanto al control del poder político como de la población. De ahí que la reforma constitucional en Japón deba ser vista, bajo la opinión de este autor, no como una amenaza sino como una oportunidad para la profundización y el perfeccionamiento de las relaciones-civiles militares en el país.

## Referencias bibliográficas

- ABE, H. “Civilian control and Its Application for Japan”. Tokyo: Defense Research Centre (DRC), 2000. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.drc-jpn.org/AR-4E/abe-e.htm](http://www.drc-jpn.org/AR-4E/abe-e.htm).
- BERRY, N. “The Security Environment in Asia”. Washington: Center for Defense Information, 2001. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.cdi.org/dm/2001/issue4/asiansecurity.html](http://www.cdi.org/dm/2001/issue4/asiansecurity.html).
- DELAGE, F. “Estados Unidos y Japón: la estrategia de la confrontación”. *Política Exterior*. No. 46 (1996). P. 59-67.
- DELAGE, F. “El fin del modelo japonés”. *Política Exterior*. No. 66 (1998). P. 47-58.

- Ex Astris Scientia*, "Japanese Agencies" [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
<http://exastriscentia.fateback.com/japan.htm>.
- GATICA, R.A. "Las Fuerzas de Autodefensa de Japón". Buenos Aires: Seguridad Estratégica Regional (SER), 1996. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-6/gatica.htm](http://www.ser2000.org.ar/articulos-revista-ser/revista-6/gatica.htm).
- GREEN, M. *Japan's Reluctant Realism*. New York: Palgrave, 2001.
- HEGINBOTHAM, E. "Raising the bar on the military; Is Japan Ready?". New York: Council on Foreign Relations, 2003. [Consulta: 11 de mayo de 2004] [www.cfr.org/publication\\_print.php?id=6611&content=](http://www.cfr.org/publication_print.php?id=6611&content=).
- HUNTINGTON, S. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil Military Relations*. New York: Vintage, 1957.
- INOGUCHI, T. et al. "Challenge 2001 – Japan's Foreign Policy toward the 21<sup>st</sup> Century". Tokyo: The Ministry of Foreign Affairs of Japan, 1999. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.mofa.go.jp/policy/other/challenge21.html](http://www.mofa.go.jp/policy/other/challenge21.html).
- KITAOKA, S. "Reform in Japanese Foreign Affairs: Policy Review Long Overdue". *Gaiko Forum-Journal of Japanese Perspectives on Foreign Affairs* (2002). Tokyo: Toshi Shuppan Publishers. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.gaikoforum.com/p3-12\\_kitaoka.pdf](http://www.gaikoforum.com/p3-12_kitaoka.pdf).
- MAEDA, T. "Japan's War Readiness: Desecration of the Constitution in the Wake of 9-11". *Z Magazine Online* (2003). Woods Hole: Z Communications [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.zmag.org/content/print\\_article.cfm?itemID=3037&sectionID=44](http://www.zmag.org/content/print_article.cfm?itemID=3037&sectionID=44).
- MARQUARDT, E. & RIEMER, M. "Caging the Red Dragon". Santa Rosa: Dissident Óbice, 2002. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.dissidentvoice.org/Articles/Marquardt-Reimer\\_China.htm](http://www.dissidentvoice.org/Articles/Marquardt-Reimer_China.htm)
- MIYOSHI, F. "Revise Government's Interpretation of Constitution". Tokyo: Defense Research Centre (DRC), 1997. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.drc-jpn.org/miyoshi-e.HTM](http://www.drc-jpn.org/miyoshi-e.HTM)
- NIKHIOKA, A. *Gendai no Civilian Control (Modern Civilian Control)*. Tokyo: Chishikisha, 1988.

- ONODA, S. "The Japanese Constitution as a Peace System". *Peace & Conflict Monitor* (2004). Ciudad Colon: University for Peace. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.monitor.upeace.org/peacebuilding.pdf](http://www.monitor.upeace.org/peacebuilding.pdf).
- PARISI, L. "Lessons on the Japanese Constitution". National Clearinghouse for U.S.-Japan Studies. Indiana: Indiana University, 2002. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.indiana.edu/~japan/Digests/const.html](http://www.indiana.edu/~japan/Digests/const.html).
- RODAO, F. & LÓPEZ SANTOS, A. *El Japón Contemporáneo*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 1998.
- SORIMACHI, K. "Japan's defense from the perspective of international law: the United Nations Charter, the Japan-US Security Treaty, and the Japanese Constitution". Tokyo: Tokyo Legal Mind, K.K., 2001. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.lec-jp.com/speaks/info\\_011.html](http://www.lec-jp.com/speaks/info_011.html).
- STRATFOR. "Forging a new Japan". *Asia Times On Line* (febrero de 2000). Hong Kong: Asia Times. [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.atimes.com/japan-econ/BB23Dh01.html](http://www.atimes.com/japan-econ/BB23Dh01.html).
- WAND, A. "Acceptance of a new Japanese military is growing – and other changes". *On Line Opinion - Australia's e-journal of social and political debate* (2003). Fortitude Valley: On Line Opinion [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=392](http://www.onlineopinion.com.au/view.asp?article=392).
- WATANABE, T. "The Bankruptcy of Civil-Military Relations in Japan". *National Institute for Research Advancement (NIRA) Review* (1996). Tokyo: National Institute for Research Advancement (NIRA). [Consulta: 11 de mayo de 2004]  
[www.nira.go.jp/publ/review/96summer/watanabe.html](http://www.nira.go.jp/publ/review/96summer/watanabe.html).