

REVISTA CIDOB D'AFERS
INTERNACIONALS 76.

**Seguridad humana: conceptos,
experiencias y propuestas.**

Seguridad humana y política exterior japonesa: contexto, concepto
y aplicación
Caterina Garcia Segura

Seguridad humana y política exterior japonesa: contexto, concepto y aplicación

Caterina Garcia Segura*

RESUMEN

Japón ha asumido el concepto de seguridad humana como un aspecto clave de su política exterior y se ha convertido en uno de sus grandes impulsores a nivel internacional. Esta asunción ha ido acompañada de una opción: Japón, aunque admite la doble vertiente del concepto -freedom from fear and freedom from want-, se ha ido decantando hacia los aspectos que vinculan seguridad humana y liberación de las situaciones de privación extrema y que hacen referencia a las causas estructurales que vinculan seguridad y desarrollo. Este artículo analiza la evolución del concepto nipón de seguridad humana y su aplicación práctica teniendo en cuenta el contexto en que se gesta y se desarrolla. Se defiende la tesis de que es un instrumento que responde a la necesidad del Gobierno japonés de dar respuesta a las presiones internas y externas de renovación de una política exterior reactiva y de perfil bajo, sin alterar aquellos elementos cuya reforma pudiese provocar reacciones negativas en los países de Asia Oriental y en buena parte de su opinión pública.

Palabras clave: Japón, seguridad humana, política exterior, Estados Unidos

Tras el primer uso del concepto de seguridad humana en el *Informe Mundial Sobre el Desarrollo Humano 1994* del PNUD, Japón ha sido, junto con Canadá y Noruega, uno de los adalides de su desarrollo y uno de los países más significados en hacer de él una perspectiva clave de su política exterior. La idea de la seguridad humana parte de la necesidad de redefinir la seguridad, complementando la idea de seguridad nacional,

*Profesora Titular de Relaciones Internacionales, Universitat Pompeu Fabra
caterina.garcia@upf.edu

concebida en términos estatales, con la de una seguridad centrada en las necesidades básicas de las personas, para hacer frente a los retos planteados o subrayados por el fin de la Guerra Fría y la expansión del proceso de globalización –la profundización de las diferencias económicas y las consecuencias devastadoras de la violencia interpersonal producida por las nuevas guerras y las inestabilidades políticas e institucionales de numerosos estados (Lodgaard, 2004). Debido a las vicisitudes de su política interna y a las tradiciones y condicionantes de su política exterior, el camino seguido por Japón en la conceptualización e implementación de la seguridad humana se ha ido separando progresivamente del recorrido efectuado por los países árticos. Japón defiende un concepto laxo y plural, similar al utilizado por Naciones Unidas, que admite las dos dimensiones de la seguridad humana: libertad frente al temor (*freedom from fear*) y libertad frente a la necesidad (*freedom from want*) pero, en la práctica, no les concede el mismo espacio ni el mismo valor y prioriza esta última. Las implicaciones de la “responsabilidad de proteger” asociadas a la libertad frente al temor, de las que Canadá es el defensor más emblemático, son problemáticas para la política interna y exterior japonesa, lo que ha hecho que Japón se alejara de los trabajos e iniciativas liderados por Canadá y Noruega a la vez que, deliberadamente, los fuera excluyendo de los propios¹.

Este trabajo sostiene que el concepto nipón de seguridad humana es un instrumento que responde a la necesidad del Gobierno japonés de dar respuesta a las presiones internas y externas de renovación de una política exterior reactiva y de perfil bajo, sin alterar aquellos elementos de la misma cuya reforma pudiera provocar reacciones negativas en los países de Asia Oriental y en buena parte de su opinión pública. A fin de demostrarlo, en primer lugar nos referiremos brevemente a la trayectoria de la política exterior japonesa desde 1945 como contexto en el que, en la segunda mitad de los años noventa, se inserta la apuesta por el concepto de seguridad humana. En segundo lugar, analizaremos el concepto japonés de seguridad humana y su énfasis en los aspectos estructurales y económicos de la seguridad. En tercer y último lugar, estudiaremos la aplicación y las realizaciones concretas de la política exterior japonesa en materia de seguridad humana.

LA REORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR COMO CONTEXTO DEL CONCEPTO JAPONÉS DE SEGURIDAD HUMANA

La contribución de Japón a la conceptualización e implementación de la seguridad humana se realiza en el contexto de un largo proceso de reorientación de su polí-

tica exterior que intenta ubicar el país en el sistema internacional de la posguerra fría y hacer frente a los retos de la globalización, pero que aún sigue siendo parcialmente deudora de los efectos de la Segunda Guerra Mundial y de los consiguientes términos de la inserción de Japón en el sistema internacional. Esta reorientación perseguirá tres cambios importantes: por una parte, partiendo de una política exterior y de seguridad tímida, reactiva y adaptativa, de perfil bajo, poco acorde con el peso económico del país, Japón perseguirá una política proactiva, que le dé mayor protagonismo y visibilidad internacional. Por otra parte, partiendo de la centralidad de su relación bilateral con Estados Unidos, Japón se intentará abrir al multilateralismo y luchará por conquistar una mayor independencia vis a vis con su principal aliado, a excepción del ámbito de la seguridad tradicional en el que seguirá prevaleciendo el tradicional esquema bilateral. Finalmente, partiendo de la concentración en los objetivos y los instrumentos económicos de la política exterior intentará ampliar su agenda, de nuevo, sin entrar en el proceloso terreno de la seguridad tradicional ni en acciones que pudieran cuestionar el principio de soberanía de los estados.

El perfil bajo de la política exterior japonesa tras la Segunda Guerra Mundial y su aislamiento del subsistema regional asiático

La política exterior y de seguridad japonesa ha sido una política prudente y de perfil bajo, que ha contrastado con la fuerza económica del país a partir de los años setenta, muy marcada por las circunstancias de su inserción en el sistema internacional y en el subsistema regional de Asia Oriental después de la Segunda Guerra Mundial; la renuncia a desempeñar cualquier papel militar (estrategia del *one-country pacifism*) y su dependencia respecto a Estados Unidos para la defensa de su territorio nacional han sido sus peculiaridades más significativas (Berger, 2004). En el ámbito mundial, Japón ha seguido, adaptándolos a las circunstancias, los tres principios de la doctrina Yoshida articulada a inicios de los años cincuenta: 1) Concentración de la política exterior en los objetivos económicos (primero la recuperación y luego el crecimiento sostenido); 2) Mantenimiento de un nivel relativamente bajo de armamento y ausencia de compromisos estratégicos (posturas coherentes con su constitución pacifista); 3) Delegación de la provisión de seguridad en los Estados Unidos (a cambio de lealtad política absoluta y cesión de bases en su territorio) (Yahuda, 2003). Una de las consecuencias principales de esta doctrina ha sido la centralidad de la relación bilateral con Estados Unidos, especialmente en materia de seguridad y, como corolario, su alejamiento político del subsistema regional de Asia Oriental. De la mano de Estados Unidos fue integrándose en el sistema internacional, accediendo progresivamente a las principales instituciones del mismo y, condicionado por el pasado y por esa relación bilateral, se mantuvo alejado políticamente de su región. La preferencia por el bilateralismo en sus relaciones internacionales y, en concreto, su aversión al multilatera-

lismo para tratar los temas de seguridad en el ámbito regional (Midford, 2000) se convirtieron en un rasgo característico de la política exterior japonesa de la Guerra Fría. Este rechazo al multilateralismo se remontaba a finales del siglo XIX y tenía sus raíces en las experiencias negativas de sus relaciones multilaterales con las potencias occidentales, así como en sus posteriores relaciones conflictivas con sus vecinos de Asia Oriental a causa de su militarismo expansionista. La argumentación oficial nipona en contra del multilateralismo como mecanismo de gestión política válida para la región asiática ha sido la inadecuación del mismo debido a la diversidad política, económica y social y a la ausencia de una percepción común de la amenaza. Junto a esta razón podemos encontrar otras no explícitas por las autoridades japonesas (Fukuda, 2002): la primera, vinculada a la dinámica bipolar, es que la idea de cooperación multilateral asiática era de origen soviético y opuesta a la política de relaciones bilaterales centralizadas (*hube and spokes*) que el aliado estadounidense mantenía con los países de la región. Vinculada a la anterior, una segunda razón es que la aceptación de la propuesta soviética de gestión multilateral de la seguridad a través de una Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Asia (similar al mecanismo de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa) hubiera significado la aceptación de las fronteras de la Segunda Guerra Mundial, hecho inadmisibles para Japón, puesto que hubiera sido equivalente a legitimar la posición soviética en el contencioso de las Kuriles. Una tercera razón de origen interno es que el multilateralismo regional se identificaba con las posiciones políticas e ideológicas de la izquierda que, en los años cincuenta, proponían una alternativa a las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Por todo ello, Japón se mantuvo relativamente al margen de la dinámica regional, limitando sus contactos a las relaciones económicas y actuando únicamente en el plano bilateral. La inserción de Japón en el subsistema regional de Asia Oriental no se iniciará hasta mediados de los años setenta, momento en que se planteará una política exterior ligeramente más independiente de Estados Unidos. A partir de 1977 (Doctrina Fukuda), Japón, en su voluntad de establecer relaciones cooperativas con sus vecinos, reafirmará su compromiso con la paz y la renuncia al poder militar, elementos imprescindibles para no levantar temores y suspicacias en una región aún muy resentida por las actuaciones niponas en la Segunda Guerra Mundial, y defenderá el compromiso con el desarrollo de la confianza en todas las áreas de las relaciones regionales, así como el establecimiento de un partenariado con la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) a través del cual Japón intentará tender puentes entre los países del Sudeste Asiático y los de la península de Indochina. Este nuevo rol, favorecido por el papel de motor económico regional que le permitía su posición industrial y comercial, le habilitará, a finales de los ochenta, para impulsar y facilitar el desarrollo de instituciones regionales de tipo consultivo en materia de seguridad (García Segura, 2006). Este giro se verá culminado en 1991 con el abandono definitivo de años de oposición al multilateralismo regional y con la propuesta de un diálogo multilateral en materia de seguridad (Midford, 2000).

El fin de la Guerra Fría: la crisis del Golfo como punto de inflexión del reposicionamiento de Japón en el mundo

A medida que crecía el potencial económico de Japón, aumentaba su rivalidad con su principal aliado y ello repercutía también en el ámbito de la seguridad, convirtiendo en incómoda su hasta entonces confortable política exterior: Japón era acusado de *free rider* por Estados Unidos, que le reprochaba que su ventaja económica fuese conseguida a costa de la seguridad que le proveía, y que le permitía mantener una estrategia casi aislacionista y un absoluto distanciamiento de cualquier compromiso militar. El fin de la Guerra Fría aumentó en este sentido las presiones sobre Japón, a la vez que introdujo incertidumbre acerca de la permanencia estadounidense en la región. Las declaraciones estadounidenses acerca de una posible retirada hicieron temer las consecuencias del vacío de poder en una región caracterizada, desde 1945, por la ausencia de líder regional y enfrentada ahora a la incertidumbre derivada de la existencia de dos líderes potenciales, China y Japón, rivales y temidos por el resto de países de la región. Por otra parte, con el fin de la Guerra Fría aumentó la inestabilidad regional en torno a los conflictos de la península de Corea, Taiwan y el Mar del Sur de China. En este entorno de cambios e indefinición y de reubicación de las potencias regionales, la guerra del Golfo (1990-1991) evidenció la incapacidad de respuesta de Tokio ante las crisis internacionales y fue el punto de inflexión que le llevó a replantearse su papel en el mundo (Atanassova-Cornelis, 2006). El Gobierno japonés no fue capaz de vencer la resistencia popular y del Congreso, que se negó a autorizar el envío de tropas aunque fueran no combatientes y, a pesar de contribuir financieramente con nada menos que 13.000 millones de dólares, fue criticado internacionalmente por su “visible ausencia”. A partir de este hecho, Japón intentó reorientar su política exterior constreñido por el dilema de la presión internacional a favor de una mayor contribución al mantenimiento de la paz y las susceptibilidades de sus vecinos respecto a cualquier aumento de su presencia militar. El giro que seguirá al abandono de la “diplomacia de talonario” se concretará en una aproximación multilateral que le conducirá a una mayor implicación regional. La nueva política de “mecanismo múltiple” contemplará la coexistencia de diversos acuerdos y marcos de cooperación bilaterales y multilaterales según los objetivos y se sostendrá en cuatro pilares: la cooperación económica, la diplomacia para resolver los conflictos subregionales, un amplio abanico de acuerdos bilaterales de seguridad y cooperación y el diálogo político regional. En el terreno práctico se plasmará en el mantenimiento de la alianza con Estados Unidos, que prevalecerá en la gestión de los conflictos internacionales y en el establecimiento de nuevos foros de diálogo político (ASEAN Post Ministerial Conference, ASEAN Regional Forum) orientados hacia la prevención del estallido de violencia en los conflictos regionales existentes. Esta nueva política ha sido calificada de “liberalismo prudente” y de “realismo pragmático” (Kim, 2004) porque combina la preferencia por la

diplomacia frente a la fuerza, quintaesencia de la política exterior japonesa, con la consideración de ciertos elementos de la política de poder, vinculados a la posibilidad del uso de la fuerza en el escenario del Noreste Asiático (especialmente tras las crisis de 1994 y 1998) y ante el nuevo escenario planteado por el terrorismo transnacional después de los atentados del 2001. El primer aspecto sigue siendo clave para un país cuya geografía le hace dependiente del acceso a las materias primas y a los mercados. El último aspecto es también ineludible para Japón debido a su delicada posición estratégica definida por el precario equilibrio entre el temor a ser abandonado por su principal aliado en caso de contingencia militar y el temor a, por mor de esa alianza, verse involucrado en conflictos ajenos a su interés nacional.

Estos cambios, como se ha comentado anteriormente, se concretarán también en la reorientación de la política exterior nipona hacia un multilateralismo regional cuyos primeros signos se dejaron ver en 1990 cuando el ministro de Asuntos Exteriores, Nakayama, decidió coorganizar (junto con la Unión Soviética) una cena de ministros de Asuntos Exteriores de la región de Asia-Pacífico. Esta cena, apertura simbólica de una novedosa senda hacia la cooperación regional, sería el antecedente de la denominada Propuesta Nakayama (1991) en la que ya se concretaría la nueva visión de Japón respecto a cómo abordar los problemas regionales de seguridad: expandir el diálogo y la cooperación sobre las cuestiones políticas y económicas aprovechando al máximo los foros existentes. Japón quería resituarse en el ámbito de la seguridad a la par que perseguía evitar a toda costa ofrecer una imagen de gran potencia militar emergente. En palabras del viceministro de Asuntos Exteriores, Takakazu Kuriyama, el cual evocaba los términos de la Doctrina Fukuda, Japón perseguía una diplomacia de gran potencia sin dar la imagen de una gran potencia (Cf. Midford, 2000) y, para ello, el multilateralismo era una política altamente recomendable, aunque supusiera abandonar una larga tradición. Para su nueva orientación política, tranquilizar a los países vecinos era un paso previo e imprescindible, especialmente a aquellos que más sufrieron la ocupación nipona (China y Corea) y que, por ende, además de por cuestiones que nada tienen que ver con el pasado –rivalidad político-económica actual–, se mostraban más recelosos ante un mayor papel político y militar de Japón en la región.

Siguiendo a Michael Yahuda (Yahuda, 2003), podemos afirmar que la política exterior nipona de la posguerra fría mantiene ciertas constantes (centralidad de su relación bilateral con Estados Unidos, predominio de los instrumentos económicos, limitación del uso de la fuerza y falta de una visión estratégica global), a la par que introduce nuevos elementos (mayor consideración del equilibrio de poder –cara a cara con la emergente China–, mayor realismo, mayor sensibilidad hacia los temas de seguridad y a la interdependencia, mayor atención a Asia, un proceso de toma de decisiones más fluido y la apertura al multilateralismo). Seguirá siendo una política parcialmente reactiva, en tanto que su renovación responde, sobre todo, a los cambios procedentes del

sistema y a las presiones estadounidenses; sin embargo, no sólo será más dinámica sino que, en ciertos aspectos, será proactiva y, sobre todo, será mucho más decidida a favor de una aproximación comprometida con la región asiática.

EL CONCEPTO JAPONÉS DE SEGURIDAD HUMANA: PRIMACÍA DE LA LIBERTAD FRENTE A LA NECESIDAD SOBRE LA LIBERTAD FRENTE AL TEMOR

En este contexto de crisis y remodelación, el concepto de seguridad humana tendrá un papel central, como un instrumento que permitirá a Japón un mayor protagonismo internacional conciliando las presiones de Estados Unidos, la voluntad de su opinión pública y las importantes reticencias de sus vecinos. Akiko Fukushima se refiere al deseo de explorar un papel más proactivo en la seguridad global como a la singularidad de la motivación nipona en el desarrollo de la seguridad humana (Fukushima, 2004). Esta será un área en la que Japón podrá actuar libremente, un campo en el que demostrar su excelencia y ejercer el liderazgo regional que necesita (Edström, 2003). Utilizando su fuerza económica, más que los medios militares, para instrumentalizar su papel en la provisión regional de seguridad humana, podrá desarrollar un papel aceptable para sus vecinos. Persiguiendo políticas basadas en la seguridad humana, ganará credibilidad y legitimidad internacional sin arriesgarse a la resistencia de los países asiáticos, muy sensibles y susceptibles cuando de soberanía y de derechos humanos se trata. La vaguedad y amplitud que en ocasiones puede acompañar al concepto de seguridad humana, un inconveniente para su aplicación e institucionalización internacional, abre para Japón una ventana de posibilidades a la flexibilidad y al pragmatismo en la búsqueda de respuestas a los problemas regionales, muy útil y conveniente para sus objetivos de política exterior. En este sentido, puede afirmarse que la agenda nipona de seguridad humana es un ejemplo paradigmático de pragmatismo político (Gilson y Purvis, 2005).

Los condicionantes internos de la conceptualización nipona de la seguridad humana

Tras la derrota total del Ejército imperial y los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki, el pueblo japonés quedó sumido en un profundo sentimiento de humillación y culpabilidad que acompañó al sufrimiento y a la miseria material de la posguerra. Este sentir, junto a las presiones estadounidenses en pro de la desmilitarización y a la decisión de los líderes nipones de concentrar todas las energías en la recuperación

económica, cristalizó en una cultura pacifista que permanece profundamente enraizada en la opinión pública japonesa y que es el principal factor condicionante de orden interno de la formulación japonesa de la seguridad humana. La ciudadanía nipona sigue siendo mayoritariamente reacia a cualquier participación de las Fuerzas de Autodefensa (FAD) en misiones exteriores aunque sea en el contexto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de las Naciones Unidas. Este condicionante opera en el mismo sentido que la percepción de los vecinos asiáticos: aconseja el inmovilismo y el mantenimiento de una política exterior de corte económico que rehuya toda implicación directa en los conflictos regionales e internacionales y que comporte acciones que puedan ser contrarias a los principios de soberanía y de no injerencia. El Gobierno y la élite política japonesa en general, salvo excepciones minoritarias de la derecha neonacionalista, comparte este sentir acorde con sus objetivos y con la trayectoria de su política exterior en la posguerra, aunque también es consciente de la necesidad de ceder a las demandas de mayor compromiso internacional de Estados Unidos de quien, como venimos señalando, depende su seguridad nacional. Por ello, tras el punto de inflexión que supuso la guerra del Golfo, ha intentado vencer la resistencia interna –política y popular– dando pasos en la dirección de una mayor implicación en las crisis internacionales. Así, en 1992 se aprobó la Ley de Cooperación por la Paz Internacional que abre la puerta a la participación de las FAD en misiones humanitarias y en OMP que no impliquen el uso de la fuerza. Dicha ley fue enmendada en 2001 para permitir la participación a gran escala en todas las funciones de las fuerzas de mantenimiento de la paz. En 2001, después de los atentados del 11-S, se aprobó la ley de medidas especiales contra el terrorismo que permitió el envío de las FAD al océano Índico como apoyo logístico a la coalición naval que luchaba contra Afganistán. En 2003 el Gobierno, en contra de la mayoría de la opinión pública, apoyó sin reservas al Gobierno de Estados Unidos en su guerra contra Irak y aprobó una nueva ley que autorizaba la contribución financiera y humana en la reconstrucción de Irak. En 2004 envió personal de las FAD a una misión humanitaria sin objetivos de combate al sur de Irak, lo que provocó duras controversias internas y duras críticas externas.

En este contexto de mayor compromiso con la seguridad internacional, Japón adoptará el concepto de seguridad humana como guía de su política exterior. El sesgo que adoptará Japón, más próximo a su cultura de posguerra antimilitarista e inhibicionista, le posibilitará contemporizar las exigencias internacionales de mayor implicación con las internas y regionales de mantenerse al margen de cualquier compromiso que pueda llevarle al uso de la fuerza. No obstante, la adopción del concepto de seguridad humana como eje de su política exterior, aun en su dimensión más cercana al desarrollo, le servirá también para avanzar en el alcance de los estándares de derechos humanos de Naciones Unidas, acción consistente con el interés que en estos años manifiesta la diplomacia japonesa por adquirir un puesto permanente en el Consejo de Seguridad (Neary, 2003). De

la mano de este concepto, el Gobierno nipón intentará realizar el paso del “pacifismo de Estado” o “pacifismo unilateral” (*one-country pacifism*) a un pacifismo de futuro, multilateral, basado en valores universales (Takemi, 2002).

Las crisis financieras asiáticas y la incorporación institucional del concepto de seguridad humana en la política exterior: el sesgo japonés

El fin de la Guerra Fría ha agudizado las presiones internacionales haciendo más difícil la postura del Gobierno japonés. Desde mediados de los años noventa Japón ha intentado contemporizar las presiones internas y las externas de diferente signo siguiendo una doble aproximación. Por una parte, como venimos señalando, ha favorecido el multilateralismo subregional, de mecanismos flexibles, débilmente institucionalizado y que opera sobre la base del consenso (la *ASEAN way*), para la prevención y gestión de los conflictos regionales; y por otra, ha apoyado el multilateralismo global en torno a la acción de Naciones Unidas y sus agencias, así como al concepto de seguridad humana para hacer frente a los conflictos en otras áreas.

El hecho definitivo para su giro hacia una mayor implicación regional y que intensificó la búsqueda de una fórmula –la seguridad humana– que no contrariara a sus vecinos, fueron las crisis financieras asiáticas de 1997. La demanda de un mayor compromiso de Japón con la región se disparó ante el desastre desatado por el hundimiento de las bolsas asiáticas. Japón no pudo permanecer ajeno a la crisis y la aprovechó para posicionarse en el contexto regional. Su intervención no sólo obedeció a las llamadas de ayuda de los países asiáticos, sino también a los intereses de su economía, altamente interdependiente de las del Sudeste Asiático. En adelante, el concepto de seguridad humana sería el marco político de su acción.

El concepto de seguridad humana fue introducido por primera vez en el discurso de la política exterior nipona en 1998 por el ministro de Asuntos Exteriores, y después primer ministro, Keizo Obuchi en el marco de la crisis regional. En sus dos intervenciones claves en la presentación del concepto, Obuchi lo utilizó para referirse a los esfuerzos de Japón en respuesta a las crisis contemporáneas y lo definió como “(...) la cobertura de los peligros que amenazan la supervivencia, la vida cotidiana y la dignidad de los seres humanos y el fortalecimiento de los esfuerzos para afrontar estas amenazas”². Identificó también a los destinatarios prioritarios de estos esfuerzos: “los segmentos socialmente más vulnerables sobre los que las dificultades económicas tienen un mayor impacto”. El concepto manejado por Obuchi remitía así al concepto de seguridad comprensiva y a las políticas de desarrollo humano, se alejaba del concepto militar de la seguridad y conectaba con el tradicional enfoque económico japonés de la misma (Atanassova-Cornelius, 2006). El Libro Azul de la diplomacia japonesa de 2000 se hizo eco del concepto y se refirió a él como una perspectiva clave para el desarrollo de la política exterior nipona.

A partir de las declaraciones de Obuchi, Japón intentó extender y consolidar el concepto en todos los foros y organizaciones multilaterales en los que participa (Naciones Unidas, G-8, APEC). Así, su acción combinada con Canadá consiguió que el G-8 (Colonia 1999, Okinawa 2000) abordara por primera vez los temas de seguridad desde una perspectiva integrada y comprehensiva, aunque no consiguiera que fuera más allá de las declaraciones (Kirton, 2000).

El concepto japonés de seguridad humana ha ido evolucionando, especialmente a partir de 2002, en la dirección de proteger de la violencia estructural más que de la violencia física y, por tanto, huyendo de la concepción canadiense, centrada especialmente en la libertad frente al temor que lleva implícita, aunque sea en último término, la necesidad de intervención humanitaria para proteger a las víctimas de la violencia de los nuevos conflictos armados. En el Libro Azul de la diplomacia de 2002 se recoge la necesidad de proteger la vida, el sustento y la dignidad de los seres humanos y ya se hace hincapié en la realización del potencial inherente a cada individuo, lo que deja entrever un desplazamiento desde la *freedom from fear* a la *freedom from want*. La agenda japonesa de la seguridad humana se centrará en la lucha contra la pobreza en todas sus dimensiones (agua, vivienda, sanidad, deuda, trabajo juvenil, brecha digital, etc.). Tal concepción es coherente con su política exterior que considera la intervención humanitaria que puede ir asociada a la defensa de la *freedom from fear* como un tema extremadamente controvertido que requiere un examen concienzudo desde los ámbitos político, moral y, sobre todo, jurídico. Las limitaciones constitucionales y la elevada consideración de la soberanía estatal en el entorno regional explican su aversión al uso de la fuerza y a la injerencia humanitaria como mecanismo para garantizar la seguridad humana. La acepción que defiende Japón también es más asumible para los gobiernos asiáticos que temen y rehuyen una asociación entre seguridad humana, promoción de los derechos humanos e intervención humanitaria (Acharya, 2001; Gilson y Purvis, 2003) y, por tanto, se acomoda mejor a los objetivos regionales de la política exterior nipona. Este sesgo nipón del concepto de seguridad humana no implica, en ningún caso, un rechazo de la libertad frente al temor. Es más bien un desplazamiento sutil hacia la defensa de la libertad frente a la necesidad a base de no mencionar la primera e insistir en la segunda o, incluso, de mencionar ambas dimensiones en el discurso teórico pero poniendo los medios materiales al servicio de la segunda, evitando así implicarse en acciones que conlleven la intervención armada que puede exigir la defensa de la libertad frente al temor. La adopción del concepto no sólo ha reorientado la política exterior sino que también ha tenido efectos sobre la política interna japonesa: en este caso se ha traducido en una mayor sensibilidad de la sociedad civil hacia los temas relacionados con la protección de los derechos humanos y ha permitido una mayor visibilidad a las organizaciones no gubernamentales (ONG) y a otras organizaciones del sector voluntario que llevaban años trabajando en este ámbito y su mayor integración en la vida política nipona (Kuroda, 2003).

LA APLICACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR JAPONESA EN MATERIA DE SEGURIDAD HUMANA

La aplicación de la política exterior japonesa en materia de seguridad humana se concreta en cuatro tipos de actuaciones: la conceptualización, la difusión del concepto, la financiación y la implementación de programas y proyectos que buscan garantizar la seguridad humana a través de la política de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Las tres primeras actuaciones contribuyen a consolidar la nueva dimensión multilateral de la política exterior nipona destinada a darle mayor visibilidad internacional, así como a asegurarse un protagonismo hasta ahora desconocido y a permitirle un relativo y parcial alejamiento de la política exterior estadounidense. La última, de enfoque más bilateral, está orientada a fortalecer su posición en las relaciones regionales asiáticas.

La Comisión sobre la Seguridad Humana

Japón ha liderado la actuación multilateral en el ámbito de la conceptualización principalmente desde la Comisión sobre la Seguridad Humana (CSH)³. Esta fue creada en enero de 2001 por iniciativa japonesa, en respuesta a la llamada del secretario general de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio a favor de un mundo libre de la necesidad y del temor y con el mandato de desarrollar el concepto de seguridad humana. Copresidida por la diplomática Sadako Ogata, quien fuera alta comisaria de la ONU para los Refugiados, y por Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, la CSH presentó su informe “Seguridad humana ahora” al primer ministro japonés Koizumi y al secretario general de la ONU, Kofi Annan, en 2003.

El concepto elaborado por la CSH es un concepto amplio que se presenta como sugerente más que excluyente, y que se quiere dinámico. Estas características le han valido las críticas de quienes pretendían un decantamiento hacia una u otra aproximación de la seguridad humana. De acuerdo con el informe, la seguridad humana persigue proteger el centro vital de todas las vidas humanas de forma que aumenten las libertades y las posibilidades de realización de las personas. La seguridad humana ha de proteger las libertades fundamentales, identificadas con la esencia de la vida, de las amenazas y situaciones críticas (severas) y penetrantes (expansivas). La seguridad humana ha de reforzar la dignidad humana y ayudar a desarrollar las capacidades de los individuos y las comunidades para actuar autónomamente. Por tanto, en el informe, la seguridad humana se reconoce como la libertad frente al temor, la libertad frente a la necesidad y la libertad para poder actuar en nombre propio, y se concreta en diez recomendaciones: 1) proteger a las personas en los conflictos violentos; 2) proteger a las personas frente a la proliferación armamentística; 3) garantizar la seguridad de las personas en los desplazamientos; 4) crear fondos de transición para la seguridad humana

en las situaciones posconflicto; 5) impulsar el comercio justo y los mercados en beneficio de los más desfavorecidos; 6) garantizar unos estándares económicos y sociales mínimos universales; 7) conceder alta prioridad a garantizar el acceso universal a la sanidad básica; 8) desarrollar un sistema equitativo y global de los derechos de propiedad intelectual; 9) empoderar a las personas a través de la educación básica; y 10) clarificar la necesidad de una identidad humana global al tiempo que se respeta la libertad y el derecho de los individuos a tener diversas identidades y filiaciones.

La incorporación del concepto en los foros en los que participa y la celebración de conferencias sobre la seguridad humana

La tarea de conceptualización se ha complementado con una labor importante de promoción y expansión del concepto. Japón ha desarrollado una intensa actuación de difusión intentando que sea discutido y asumido por todos aquellos foros multilaterales (universales o restringidos) en los que participa⁴. Otro instrumento utilizado para la promoción del concepto han sido las conferencias y simposios (internacionales y regionales) sobre la seguridad humana organizadas y patrocinadas por el Gobierno⁵. La discusión del concepto liderada por Japón en ámbitos multilaterales persigue la legitimación del mismo y su aceptación generalizada por la comunidad internacional a la par que contribuye a consolidar la imagen de un Japón más dinámico y comprometido con los temas candentes de la agenda internacional.

El Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana

Las dos tareas anteriores se han acompañado de una acción de financiación de los proyectos multilaterales en el ámbito de la seguridad humana. Aunque sea una acción que continúe la lógica de la “diplomacia de talonario”, es consistente con el compromiso de Japón con la idea de la seguridad humana.

El Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana (FFSH) fue creado a iniciativa nipona, en marzo de 1999, en el marco de Naciones Unidas para financiar los proyectos de los organismos del sistema que, con una perspectiva de seguridad humana, se dirigen a contrarrestar las amenazas derivadas de la pobreza, la degradación medio ambiental, los conflictos, las minas antipersonales y las enfermedades infecciosas. Los principales objetivos de los proyectos financiados por el FFSH han sido el desarrollo comunitario y la construcción de la paz posconflicto. Su acción se ha centrado en los países menos desarrollados y en los que son víctimas de conflictos armados. Japón es el principal donante del FFSH, y su contribución acumulada (1999-2005) asciende a 256 millones de dólares.

Además de la financiación del FFSH, Japón contribuye a financiar los proyectos de seguridad humana de numerosas organizaciones multilaterales (PNUMA, ESCAP/CESAP, APEC, PNUD).

La Ayuda Oficial al Desarrollo y la seguridad humana

Finalmente, Japón ha aplicado el concepto de seguridad humana a la AOD, lo cual, al estar ésta altamente regionalizada, le ha dado una gran visibilidad regional y, al ser esencialmente bilateral, le ha permitido mejorar y afianzar sus dificultosas relaciones con los países receptores. Esta actuación, al contrario de las anteriores, está más focalizada en las relaciones bilaterales a pesar de que también incluye una dimensión multilateral⁶.

La introducción de la seguridad humana como una perspectiva clave de la política exterior japonesa ha tenido su traducción en la revisión de la Carta de la AOD. La seguridad humana formaba parte del Libro Blanco de la AOD desde 1999 pero fue a partir de la revisión de la carta de la AOD en 2003 que pasó a ocupar un papel central, ya que desde entonces la reconoce como una de las políticas básicas de la AOD⁷. De acuerdo con su visión de la seguridad humana como *freedom from want*, la AOD ha de reforzar las capacidades de las comunidades locales a través del desarrollo de los recursos humanos y el empoderamiento de los individuos dirigido a la realización de la dignidad humana. También incluye implícitamente la dimensión de la *freedom from fear* al aludir a la AOD como instrumento para hacer frente a las amenazas directas a los individuos tales como los conflictos, las catástrofes y las enfermedades infecciosas. La reformulación de 2003 también se concretó en la conversión de la asistencia a los proyectos locales, en asistencia a los proyectos locales de seguridad humana. De acuerdo con sus objetivos de política exterior, el destino prioritario de la AOD es la región del Sudeste Asiático, seguida por África.

REFLEXIONES FINALES

Japón ha hecho de la seguridad humana la bandera de su política exterior y un instrumento para resituarse en el sistema internacional de la posguerra fría y hacerse un lugar en el subsistema regional de Asia Oriental. En ambos espacios los cambios geoestratégicos y geoeconómicos que acompañan el fin de la confrontación bipolar y el avance de la globalización plantean amenazas a la seguridad nacional de los estados pero también a la de los individuos. Protegiendo a las personas Japón se protege a sí mismo de la desconfianza de sus vecinos y de las críticas de inhibicionismo de su principal aliado. En este sentido, la seguridad humana complementa la seguridad nacional y es un instrumento más, no sólo un enfoque, de la política exterior japonesa. La seguridad humana, por otra parte, es un concepto absolutamente coherente con la tradi-

ción de política exterior japonesa posterior a la Segunda Guerra Mundial –una diplomacia tranquila, antimilitarista, apoyada en instrumentos económicos– y con el concepto de seguridad comprensiva que la ha acompañado.

Japón no inventó el concepto, pero ha contribuido enormemente a su conceptualización, difusión y consolidación, así como a la implementación de proyectos que persiguen su realización práctica. El desempeño de esta tarea le ha permitido desarrollar la dimensión multilateral de su política exterior, prácticamente inexistente hasta los años noventa, puesto que ha desarrollado sus contribuciones en el contexto de Naciones Unidas. A la vez, la opción por la orientación de la libertad frente a la necesidad le facilita las siempre difíciles relaciones con sus vecinos y la compleja relación con Estados Unidos. Finalmente, le ha permitido un mayor protagonismo internacional al poder liderar proyectos e iniciativas de forma independiente, libre de la tutela de Washington. Al optar por la perspectiva de la *freedom from want* de la seguridad humana, Japón no se enfrenta a Washington ya que su enfoque, más próximo a las políticas de desarrollo, se mantiene al margen de las políticas de seguridad nacional. Al centrarse en su influencia económica, más que en los medios militares, para instrumentalizar la seguridad humana en el Sudeste Asiático, Japón puede desempeñar un papel más dinámico a la vez que aceptable para sus vecinos. La seguridad humana también le permite articular políticas orientadas a la defensa de los derechos humanos sin herir las susceptibilidades regionales. Por otra parte, la ampliación de la agenda exterior japonesa con el concepto de seguridad humana ha tenido un efecto *spill over* sobre las prioridades internas, y se ha concedido también mayor espacio a la protección de los derechos humanos. Aunque en este sentido cabe señalar que existen voces críticas que denuncian una disociación entre la recepción de estas prioridades entre la sociedad civil y la élite política: la adopción selectiva de la agenda de seguridad humana no se traduce en un compromiso firme con la responsabilidad transnacional de proteger la seguridad humana cuando ello supone pasar por encima del principio de soberanía (Neary, 2003; Fujioka, 2003).

Es cierto que en algunos momentos la concreción japonesa del concepto de seguridad humana parece no diferenciarse del concepto de desarrollo humano y ello puede inducir a confusiones teóricas, que no prácticas, pues toda acción que contribuye a reducir la violencia estructural facilita el desarrollo humano y, a la inversa, toda acción de desarrollo humano contribuye a reducir las causas de inseguridad humana. Pero como ya hemos apuntado, esta vaguedad o ambigüedad del concepto parece buscada, ya que deja un amplio margen de flexibilidad muy útil y cómodo para los decisores de la política exterior japonesa, deseosos de tener un papel más independiente en los asuntos internacionales pero conscientes de sus limitaciones políticas estructurales.

Finalmente, queremos concluir diciendo que, en tanto que la seguridad humana tiene un papel clave como instrumento de la política exterior, sería realista admitir un concepto amplio que permitiera que las acciones de los países, según sus orientaciones

políticas, tradiciones históricas y valores, pudieran concentrarse en el desarrollo de una u otra de sus dos dimensiones básicas y así complementarse. Este pragmatismo defendido por algunos autores (Edström, 2003) va en detrimento del rigor conceptual reclamado por otros pero, en nuestra opinión, podría contribuir a que los caminos separados de Japón, Canadá y Noruega volvieran a encontrarse, puesto que todos buscan, en definitiva, unas relaciones internacionales más estables y pacíficas en las que sea más sencillo realizar sus objetivos de política exterior.

Notas

1. Las diferencias entre ambos han llegado a ser tan grandes que, salvo la cooperación en la primera fase en el marco del G-8, les han llevado a seguir caminos separados e incluso a descartar el prestar apoyo a las iniciativas ajenas, dando lugar a situaciones tan paradójicas como, por ejemplo, que en la Comisión sobre Seguridad Humana, Japón no invitara a ningún comisario canadiense, que en el Human Security Network proyecto inicialmente lanzado por Noruega y en el que, entre otros países, también participa Canadá, Japón fuera invitado, pero sólo informalmente, y declinara la invitación, o que Japón no participara, a pesar de haber sido invitado, en la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal presidida por Canadá (Fukushima, 2004).
2. Las dos intervenciones en que Obuchi aludió al concepto de seguridad humana se produjeron en diciembre de 1998: en la primera fueron las palabras de apertura del Foro “Un diálogo intelectual sobre la construcción del futuro de Asia, celebrado en Tokio (<http://mofa.go.jp/policy/culture/intellectual/asia9812.html>) y en la segunda, la intervención en la reunión de la ASEAN + 3 celebrada en Hanoi, “Hacia la creación de un futuro brillante para Asia” <http://mofa.go.jp/region/asia-pacific/asean/pmv9812/policyspeech.html>). Aunque así queda recogido en los documentos oficiales de la política exterior japonesa y así es reproducido por la mayoría de autores, Amitav Acharya (Acharya, 2001) se refiere a una intervención del primer ministro Murayama ante la Asamblea General en 1995 como a la primera utilización japonesa del término. A pesar de ser una referencia de carácter general (la seguridad humana como estrategia de las Naciones Unidas) fue recogida por la prensa como un concepto aplicable a los estados en el contexto de la redefinición de la seguridad.
3. Al margen de los trabajos de la Comisión sobre la Seguridad Humana, encontramos manifestaciones de esta tarea conceptualizadora en los informes de diferentes grupos de trabajo y *task forces* creados específicamente para asesorar al Gobierno en materia de política exterior y de seguridad, tales como, por ejemplo, el presidido por K. Inoguchi (Ito y Yoshida, 2001), así como en las directrices básicas anuales de la política exterior japonesa recogidas en los *diplomatic bluebooks*. En la web del MOFA pueden encontrarse la mayoría de los documentos de estos grupos de trabajo (<http://mofa.go.jp>).
4. Desde los años ochenta Canadá ha intentado que el G-7 (después el G-8) aborde los temas políticos y de seguridad (Cumbre de Ottawa, 1981) y elabore declaraciones políticas comprometidas

