



INSTITUTO PORTUGUÊS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

OCCASIONAL PAPER 26

16/Setembro/2007

Shinzo Abe e o Regresso do Japão

Nuno Santiago de Magalhães,

Doutorando em Relações Internacionais na Universidade de Sogang, Seul, Coreia do Sul.
Investigador Assistente do IPRI-UNL. Bolseiro do Governo da República da Coreia e da
Fundação Oriente

O demissionário Shinzo Abe poderá ser politicamente recordado por diversas razões. Por exemplo, este líder conservador e moderadamente nacionalista foi o mais novo Primeiro-Ministro japonês no pós-Segunda Guerra Mundial e o primeiro a nascer depois de 1945. Apesar de apregoar a construção de “um belo país, Japão”, foi também um governante que revelou incapacidade em lidar com os desafios da política doméstica japonesa. Contudo, cabe aqui apreciar sinteticamente o seu legado relativo à política externa do Japão. Abe deverá ser lembrado pela tentativa de alcançar a normalização política e militar do Japão e pela sua política externa assertiva, que conciliou com a continuidade da aliança com os EUA e com uma aproximação à China e Coreia do Sul. Mesmo que possa especular-se sobre se Abe contribuiu verdadeiramente para a transformação da política externa japonesa, parece certo que o seu curto mandato ofereceu mais um indício de que o regresso do Japão como grande potência internacional não está distante.

Abe defendeu um papel mais activo do Japão no palco internacional e em termos gerais existiu uma continuidade face à linha seguida por Junichiro Koizumi, especialmente em relação à política externa assertiva e ao apoio a Washington na guerra contra o terrorismo. Abe foi um Primeiro-Ministro que defendeu uma “diplomacia pro-activa” através da qual o Japão tivesse uma maior relevância na cena internacional, melhorasse

a sua capacidade de defesa e fortalecesse parcerias com países que partilhassem os mesmos ideais políticos, mantendo-se especialmente ligado aos EUA e ao combate ao terrorismo. Manteve ainda a posição japonesa favorável à reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas e promoveu alterações nas estruturas políticas internas relativas à defesa. Por exemplo, saiu vitorioso em Dezembro de 2006 quando a Dieta votou favoravelmente a substituição da Agência de Defesa por um Ministério da Defesa. Podem sublinhar-se os seguintes pontos na estratégia de Abe: normalização político-militar do Japão; fortalecimento da aliança com os EUA; melhoramento das relações com a China e Coreia do Sul; dureza face à Coreia do Norte; e a recente aproximação à Índia.

Abe defendeu que o Japão deveria prosseguir com a sua normalização político-militar, ou seja, deixar de possuir mecanismos constitucionais que impedissem o país de se envolver em conflitos bélicos e de possuir forças armadas. As Forças de Auto-Defesa do Japão (FADJ) destinam-se formalmente à defesa do país e estão rigorosamente limitadas em termos de competências e orçamento. Essencialmente, o objectivo de Abe passava por alterar a Constituição (imposta pelos EUA em 1947) de forma que o Japão pudesse possuir constitucionalmente meios de auto-defesa que se coadunassem com as ameaças à segurança japonesa, e reinterpretar as restrições ao exercício da legítima defesa colectiva. A reforma que conduzirá à referida normalização passa por uma revisão constitucional que altere o artigo 9.º da lei fundamental japonesa, um processo apoiado pelo partido de Abe – o Partido Liberal Democrático (PLD) - e que na generalidade também tem o apoio do maior partido da oposição, o Partido Democrático do Japão (PDJ). Alvo de interpretações distintas, aquele artigo estabelece que o Japão, aspirando por uma paz internacional baseada na justiça e ordem, renuncia ao direito à guerra e à ameaça ou uso de força como meio de resolver disputas internacionais, e não manterá forças armadas. Obviamente que o alcance daquela reforma será influenciado pela aliança com os EUA, pois se Washington fica satisfeito com uma maior participação japonesa em acções conjuntas tal como sucede com os seus parceiros europeus da NATO, o mesmo não ocorrerá se por exemplo o Japão decidir unilateralmente tornar-se uma potência nuclear.

Tóquio necessitará de encontrar um equilíbrio entre a necessidade de desenvolver a sua capacidade militar e os interesses de Washington. Mas a reacção mais agressiva à normalização político-militar japonesa deverá surgir de Pequim, Seul e Pyongyang. O Japão tenderá a tornar-se uma grande potência militar a médio ou longo prazo, sendo provável o desenvolvimento de armas nucleares, mas o caminho a percorrer será calculado com base em equilíbrios que incluam factores internos como a opinião pública japonesa e a posição dos partidos da oposição, e factores externos como as

posições dos EUA e da China. Abe não alcançou o seu objectivo quanto à revisão constitucional, mas em Maio de 2007 promoveu a aprovação de legislação na Dieta que permitirá a realização de um referendo sobre aquela revisão, a convocar após uma moratória de três anos.

Relativamente à aliança com os EUA, Abe defendeu o seu fortalecimento e a continuação do apoio aos norte-americanos na guerra contra o terrorismo, que havia incluído o inaudito envio das FADJ para o Iraque em 2004 – ordenado por Koizumi – como força de manutenção de paz sem o patrocínio das Nações Unidas. No contexto da guerra contra o terrorismo, a demissão de Abe surgiu na sequência da tentativa de aprovar a extensão da Lei de Medidas Especiais de Anti-Terrorismo que expira a 1 Novembro de 2007, de modo a que os navios japoneses pudessem continuar a abastecer as forças da coligação liderada pela NATO a operar no Afeganistão (um sinal de alerta para os governos dos restantes estados envolvidos nesta operação). Apostando tudo na votação desta legislação, Abe estava já bastante fragilizado pelos sucessivos golpes sofridos pelo seu governo (as polémicas demissões ministeriais de Genichiro Sata, Fumio Kyuma, Norihiko Akagi e Takehiko Endo, e o suicídio de Toshikatsu Matsuoka); pela derrota histórica do PLD nas eleições parlamentares de 29 de Julho de 2007; e por um baixo índice de popularidade que, em meados de Julho deste ano, chegou a uns meros 25,7 por cento. O PDJ de Ichiro Ozawa bloqueou a iniciativa, invocando ainda a possibilidade de os navios japoneses terem abastecido ilegalmente navios de guerra norte-americanos com destino ao Iraque. Abe acabou por reconhecer que a lei não passaria se ele se mantivesse à frente do Governo. A partir daqui a sua demissão tornou-se praticamente inevitável, quer esse cenário tenha surgido de um acordo entre o PLD e a oposição encabeçada pelo PDJ; de pressões dentro do PLD; ou da incapacidade pessoal para permanecer no cargo.

Quanto à China e Coreia do Sul, Abe procurou uma aproximação que visasse ultrapassar o clima de tensão que se havia instalado devido a atitudes de Koizumi que incendiaram os ânimos naqueles países. O passado imperial japonês deixou marcas profundas no Nordeste Asiático e ainda é politicamente utilizado por Pequim, Seul e Pyongyang. O Japão permanece minuciosamente vigiado pelos seus vizinhos e as reacções oficiais e/ou populares a determinadas situações (e.g. aprovação de manuais escolares que desculpabilizam o passado imperial japonês) são agressivas e geralmente marcadas por manifestações nacionalistas. O facto de Tóquio ter diferendos territoriais com Pequim (ilhas Senkaku/Diaoyutai) e Seul (ilhas Takeshima/Dokdo) não ajuda a sarar as feridas do passado. Não obstante nem sempre ter tomado as melhores opções relativamente a temas polémicos (e.g. caso das escravas sexuais usadas pelo Exército Imperial Japonês), Abe preocupou-se em não enfurecer as opiniões públicas chinesa e

sul-coreana e contrariamente a Koizumi, geriu com cuidado a questão das visitas ao Santuário Yasukuni. Presentemente nem a China nem a Coreia do Sul representam uma ameaça para o Japão e interessa a Tóquio promover a cooperação regional em diversas áreas. Efectivamente, a hegemonia chinesa é uma miragem longínqua e de contornos indefinidos, sendo os receios dos militares japoneses anulados pela influência dos grupos económicos junto dos líderes políticos e pela protecção norte-americana. Quanto aos vizinhos coreanos, o perigo reside a norte do paralelo 38º e não a sul.

A Coreia do Norte constituiu a maior ameaça externa que a administração Abe enfrentou. Apesar da anterior aproximação promovida por Koizumi, os testes com mísseis de 5 de Julho de 2006 e o teste nuclear de 9 de Outubro do mesmo ano efectuados por Pyongyang fizeram com que Tóquio adoptasse uma política mais agressiva em relação ao regime de Kim Jong-il. A posição céptica do Japão nas Conversações a Seis ilustra a desconfiança com que a Coreia do Norte é encarada. A questão dos cidadãos japoneses raptados por Pyongyang permanece outro factor de discórdia na relação entre os dois países.

Finalmente, deve assinalar-se a visita de Abe à Índia em Agosto de 2007. Além da promoção da cooperação entre o Japão e a Índia nas áreas da defesa e economia, o Primeiro-Ministro japonês apresentou o seu conceito de “Ásia alargada”, uma parceria asiática que ajudasse a criar um “arco de liberdade e prosperidade” na Eurásia. Nesta parceria Abe incluiu apenas quatro democracias – Japão, Índia, EUA e Austrália – e omitiu qualquer referência à China. Depois da viragem de George W. Bush para a Índia, esta jogada de Tóquio representou uma opção estratégica que visa conter a China a longo prazo e não a concretização das previsões da teoria da paz democrática. Apesar da reacção de desagrado da China, esta iniciativa não é agressiva nem dirigida expressamente contra Pequim, pelo que Tóquio retira dividendos políticos e estratégicos de uma relação estreita com Nova Deli e de uma ligação coesa entre os quatro países referidos na proposta do Primeiro-Ministro japonês.

A administração Abe tentou empurrar o Japão em direcção a uma normalização político-militar que eventualmente o transformará numa grande potência *de facto*. Erradamente, os adeptos do construtivismo defendem que o Japão poderá evitar esse caminho porque a identidade colectiva japonesa se metamorfoseou de tal modo que o Japão jamais abdicará da sua postura pacifista do pós-guerra. Segundo alguns construtivistas, a actual identidade japonesa está imbuída na legitimidade inviolável da sua Constituição anti-bélica e das normas e instituições da comunidade internacional que moldaram a sua cultura política, pelo que as elites e público japoneses não

desviarão o país do actual rumo. Ou seja, as preferências dos líderes japoneses no âmbito do sistema internacional seriam definidas com base numa cultura anti-militarista e no conceito de paz legitimamente consagrado na sua lei fundamental e nas normas internacionais vigentes, e não por objectivos egoístas concretizáveis através de uma lógica estratégica e tendencialmente conflitual. Por outro lado, uma explicação neo-realista do comportamento do Japão parece também inadequada por negligenciar a política doméstica do país. Considerar que o Japão irá naturalmente transformar o seu poder económico em poder militar e reagir mecanicamente a mudanças na estrutura de poder equivale a abordar superficialmente a questão. Empiricamente está demonstrado que os Estados tendem a comportar-se desse modo, mas como e quando? Mesmo que os líderes ajam egoísta e estrategicamente sob influência das estruturas do sistema internacional, é necessário considerar as condições internas no âmbito das quais se desenhará a política externa japonesa. Por exemplo, no actual equilíbrio de poder mantido pelos EUA o Japão considera-se suficientemente protegido pela sua aliança com os norte-americanos, permitindo oscilações nas estratégias dos seus líderes, de outras facções do partido no poder e da oposição, todos procurando jogar com uma opinião pública que se mantém usualmente avessa a iniciativas conotadas com belicismo.

Futuramente, o Japão tenderá a transformar os seus recursos económicos em mecanismos adequados de auto-defesa e numa dissuasora capacidade ofensiva, assim como deverá reagir a alterações na estrutura de poder. No entanto, as opções dos líderes japoneses não podem explicar-se ou prever-se somente com base na anarquia sistémica e estrutura de poder. Provam-no os obstáculos à implementação das reformas defendidas por Abe e a sua demissão causada por uma lei com origem na incontornável aliança do Japão com os EUA.

Concluindo, a política externa de Shinzo Abe e a sua vontade reformadora indiciam que o regresso de um Japão poderoso à cena internacional é, muito provavelmente, uma questão de tempo. A sua demissão ilustra a importância dos condicionamentos domésticos na formação da política externa japonesa, ainda que esta seja primeiramente influenciada pela estrutura de poder no Nordeste Asiático, especialmente no que concerne o crescimento da China e a estratégia norte-americana para a região. O próximo chefe do Governo sairá das eleições para a presidência do PLD que se realizarão a 23 de Setembro deste ano. As diferentes facções do partido preparam-se para escolher o novo presidente, surgindo Yasuo Fukuda como favorito à frente de Taro Aso. Aso partilha as linhas gerais da política externa de Abe, enquanto Fukuda é visto como mais moderado. É de supor que, se considerar proveitoso continuar a avançar com a normalização político-militar e com uma política externa

assertiva, o próximo Primeiro-Ministro seja mais cauteloso perante os problemas internos que o Japão enfrenta e os jogos de bastidores da cena política japonesa. Certamente que o regresso do Japão como grande potência não será um processo linear, mas as reformas defendidas por Abe deverão ser retomadas por outros líderes sob pena de o Japão permanecer normativamente algemado e deficientemente preparado para enfrentar as ameaças externas à sua segurança.