

Carlos Uscanga *

Los avatares del ingreso de Japón en las negociaciones del *Transpacific Partnership Agreement* (TPPA): nuevos retos de la estrategia de interacción múltiple

SUMARIO: I. Introducción. II. Estrategia de Interacción Múltiple. III. ¿Asianidad en la Transpacificidad? IV. A guisa de reflexión final. V. Bibliografía.

I. Introducción

La historia en el mecanismo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC por sus siglas en inglés) se repite. Estados Unidos bajo una administración demócrata trata de cambiar el rumbo de ese foro intergubernamental nacido en 1989. Bajo el gobierno de William Clinton cuando fue anfitrión en 1993 de la reunión de altos funcionarios y la primera Cumbre de Líderes, se impulsó la agenda de la liberalización económica comprensiva entre las economías miembros, misma que tuvo un camino accidentado que no pudo cumplir ese objetivo, plasmado en las llamadas metas de Bogor -establecidas en Indonesia un año después- para que las economías industrializadas pudieran alcanzar a ese objetivo en el 2010 y las en desarrollo en el 2020. El gobierno estadounidense justificaba el proceso de inoculación de la agenda de liberalización como un medio para fomentar más empleo a sus ciudadanos y ampliar las oportunidades de negocios de sus corporaciones en la región de la Cuenca del Pacífico.

Con los mismos argumentos, la administración de Barack Obama en la reunión de APEC en Hawái en el 2011, adoptó como eje central el establecimien-

* Profesor Titular de T.C. del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Cooperación Internacional por la Universidad de Nagoya, Japón. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, CONACYT.

to de un Acuerdo de Libre Comercio en el Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés), instrumento que ya se había discutido en reuniones previas de ese mecanismo como en Yokohama, Japón donde se busca lograr el establecimiento de un mecanismo para alcanzar la liberalización comprensiva del comercio de bienes y servicios. Washington tiene interés en proyectar al TPPA (*Transpacific Partnership Agreement*) como el instrumento para lograr ese objetivo. Los funcionarios demócratas han reiterado que el binomio de empleo-negocios es el justificante para incorporarse a las negociaciones de las 12 economías con la integración de Japón el 23 de julio del 2013, casi al término de la ronda XVIII de negociación en Malasia.

Para Estados Unidos era de suma importancia, por un lado, encabezar el camino hacia la liberalización económica regional para convertirse en un referente frente al estancamiento de la ronda de Doha en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por el otro -quizá más importante- no dejar en manos de China u otro país asiático el liderazgo en ese proceso.

Para lo anterior requería consolidar del proceso para la negociación del TPPA. En primer lugar, tener la incorporación de Japón cuya decisión había sido diferida por el desastre derivado por el terremoto y tsunami del 11 de marzo del 2011. La participación de la tercera economía a nivel mundial era un factor de adhesión para que otras economías miembro de APEC consideren al TPPA como una vía concreta y viable para alcanzar el FTAAP. En segundo, la incorporación de México y Canadá al TPPA también era una condición indispensable para los intereses estadounidenses donde permitía la presencia del bloque TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y sobre todo proyectar su modelo de negociación en las discusiones regionales.

Un fuerte cabildeo realizó Washington para lograr convencer a los funcionarios japoneses y mexicanos para incorporarse al TPPA. En el caso de México, el escenario estaba listo para una declaración del gobierno mexicano en el marco de la “Cumbre TLCAN” que se realizaría en el seno de la reunión de APEC en Hawaii en el 2011. La ausencia del presidente Felipe Calderón Hinojosa en la Cumbre de Líderes – la segunda después de que el legislativo mexicano no le concedió permiso a Vicente Fox Quezada en acudir a la celebrada en Vietnam en el 2006-, hizo aplazar el anuncio de incorporación de México a las negociaciones. En este marco, el entonces responsable de la Secretaría de Economía Bruno Ferrari, hizo declaraciones de México referentes a la probable integración en las discusiones en el TPPA.

En el caso de Japón, las discusiones en el interior del Partido Democrático Japonés (PDJ) -tanto en la administración de Naoto Kan como en la de Yoshihiko Noda- así como la oposición de la sociedad civil que consideraban que

exponer a ese mecanismo subregional a la apertura a sectores sensibles -agricultura- que los compromisos que pudiera adquirir Japón en el TPPA eran compromiso que superaban lo ya concedido en las negociaciones bilaterales de la red de acuerdos de Tratados de Libre Comercio (TLC) y en los Acuerdos de Asociación Económica (AAE). La decisión política recayó en el Partido Liberal Democrático (PLD) que logró recuperar el poder en diciembre de 2012, misma que fue oficial al ser anunciada en marzo del 2013 por parte del Primer Ministro Shinzo Abe.

En ese contexto, es menester analizar la estrategia de política comercial de Japón bajo la óptica de interacción pertenencia múltiple en la que la adhesión al TPPA no implique erosionar la capacidad de asociación con sus socios naturales: China, Corea del Sur y la región del sudeste de Asia. En ese sentido, Japón trata de hilvanar una estrategia que le permita mantener, por una parte, su membrecía en el TPPA como una posible plataforma para avanzar en la integración transregional, y, por el otro, la construcción de mecanismos de asociación con el Asia Pacífico.

II. Estrategia de Interacción Múltiple

Se ha mencionado el hecho de que Japón se convirtió en el primer “país occidental” en Asia al lograr, de manera exitosa, su tránsito hacia la modernización durante la era Meiji. El fallido esfuerzo para la construcción de un liderazgo regional a través de un proceso de expansión militar durante el periodo de entreguerras marcó, después de su derrota en la segunda conflagración mundial, una mayor profundización de sus nexos económicos con Estados Unidos.

La imagen de Japón como país agresor ha marcado sus relaciones con el Asia Pacífico. A pesar de los programas de pago de los daños causados durante la guerra, las generosas acciones de las cooperaciones internacionales para el desarrollo y los vastos flujos de inversión extranjera directa, además del incremento de los vínculos comerciales intrarregionales, Japón no ha podido eliminar de manera definitiva los resentimientos de muchas naciones del este y sudeste de Asia.

En ese contexto, diferentes vectores convergen provocando reacciones multifactoriales. Mientras Japón ha sido un artífice que ha permitido una mayor integración económica regional generando cadenas productivas emergentes, nuevas oportunidades de negocios e incluso el incremento de la competencia, la agenda política parece marcar distancias y profundizarlas. Sin embargo, las industrias culturales y las nuevas generaciones motivan nuevos canales de intercomunicación que trascienden a la vieja retórica. Lo

anterior define para Japón una inevitable disyuntiva: El resarcir su pertenencia a la región asiática identificando una distancia amigable con los Estados Unidos o mantener incólume su alianza.

Desde la posguerra con la emergencia del síndrome de “país derrotado”, Japón mantuvo como eje sustancial su relación con los Estados Unidos. Lo anterior le marcó importantes dividendos pero también límites en el ejercicio de su soberanía, en su ampliación de sus intereses económicos y políticos. No obstante, pudo navegar con destreza y lograr el cumplimiento de sus requerimientos nacionales estando siempre atento a las reacciones de Washington.

Bajo ese panorama, diversas voces (Ozawa, 1994) han emergido refrendando la necesidad de que Japón asuma un ruta menos dependiente en el diseño de sus relaciones exteriores. Es un hecho, que la nueva conformación económica y geopolítica en Asia Pacifico desde el inicio del nuevo milenio ha incidido -ante la emergencia de China como un actor de peso en el escenario regional y mundial- en complicar la edificación de un liderazgo de Japón.

La política comercial de Japón no estuvo exenta de esa disyuntiva. La estrategia de interacción múltiple se basó en el marco de los foros multilaterales como la OMC y en el plano regional (APEC) pero cuando esos mecanismos mostraron sus limitantes para avanzar en el proceso de liberalización comercial y de servicios, el gobierno japonés tuvo que iniciar el proceso de negociación de TLCs o AAEs de tipo bilateral o subregional (Uscanga, La política comercial de Japón ante los retos de una estrategia de interacción múltiple, 2002).

Sin embargo, la estrategia estuvo orientada a establecer referentes de negociación -como el AAE con México de 2004- donde se estableciera una apertura a sector agrícola gradual y controlado donde no se comprometieran a sus sectores sensitivos. Las presiones políticas internas y la vulnerabilidad de los gobiernos tanto del PLD como PDJ durante el primer decenio del nuevo milenio orillaron a la negociación de 12 AAE bilaterales (Singapur, México, Malasia, Chile, Tailandia, Indonesia, Brunei Darussalam, Filipinas, Suiza, Vietnam, India y Perú) y uno subregional el Acuerdo de Asociación Económica Comprensiva con el ASEAN).

De acuerdo con Mireya Solís la aproximación para negociar esos acuerdos fue limitada, debido a que Tokio se había conformado en la negociación de TLC de bajo impacto con una derrama de beneficios económicos a baja escala (*too small, to little*), la participación de esos instrumentos de comercio en el total de las exportaciones japonesas representan el 19.1 por ciento (Solís, 2013).

La autora plantea el viraje de la atención de la política económica exterior japonesa para incorporarse a la negociación de mayor alcance e impacto como los “Big 4”: TPPA: TLC del Este de Asia (China, Corea del Sur y Japón);

RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership* integrado por ASEAN + China, Corea del Sur, India, Japón, Australia y Nueva Zelanda) y TLC con Estados Unidos que de manera conjunta el 77 por ciento de sus exportaciones tendrían un régimen de acceso preferencial en esos mercados

Es decir, la política comercial de Japón debe dar respuesta de cuatro niveles de atención. En primer lugar, atender a los intereses de las corporaciones japonesas frente a la creciente competencia y pérdida de competitividad para asegurar mercados para el flujo de comercio e inversiones para mantener la rentabilidad de sus negocios. En segundo, resguardar – en los márgenes políticamente posibles- sus sectores sensitivos donde, de manera irremediable, deberá ampliar sus niveles de apertura económica frente a los nuevos acuerdos en exploración y negociación como los “Big 4”. En tercero, atender la demanda por parte de la sociedad de que la firma de acuerdos comerciales tenga un efecto más visible y positivo para el repunte de la economía japonesa. Por último, el desarrollar una inserción dentro de los mecanismos de integración regional evitando mermar sus nexos comerciales y financieros con sus socios naturales.

III. ¿Asianidad en la Transpacificidad?

Björn Hettne identifica a la Comunidad Regional como el cuarto de los cinco niveles de regionalidad en la que se construyen espacios de convergencia - coherente y estable- entre los actores gubernamentales, privados y sociales en diferentes ámbitos de acción en el terreno económico, político, cultural, etc., tanto en el plano regional como transregional (Hettne, 2003).

La construcción de la regionalidad en la Cuenca del Pacífico (*Pacific Rim-ness*) a diferencia de otras experiencias regionales no estuvo detonado por la simple suma de voluntades políticas gubernamentales, sino en la convergencia con los actores privados y de la sociedad civil – en particular la academia- donde se establecieron mecanismos de asociación estables que fortalecen la identidad (*intra*) y su proyección (*inter y trans*) como parte del todo mundial (Uscanga, México y el Este de Asia: Cooperación y competencia ante las transformaciones de la economía global, 2003).

En ese contexto, la *Transpacificidad* puede entenderse como los diferentes grados de conectividad que los actores de la Cuenca del Pacífico edifican a través de una red profunda y consistente de nexos económicos, políticos y sociales entre dos macro regiones (Asia Pacífico y América) cuya intensidad de proyección depende de sus intereses y capacidades. Es un hecho que la evolución de

los mecanismos de cooperación desde las primeras iniciativas en los años sesenta hasta la profundización del regionalismo y de la globalización crearon las condiciones para ampliarlos y profundizarlos. Sin lugar a duda, APEC fue resultado de ese proceso y una expresión más reciente en lo económico fueron los acuerdos de libre comercio.

De acuerdo con Juan José Ramírez, los diferentes TLCs y AAEs en sus diferentes fases, la primera de ellas se caracterizó por una aparente incoherencia donde sus negociaciones conformaban una suerte de tazón de espagueti; en la segunda, se observa una mayor racionalidad tanto en el fortalecimiento de las relaciones intra y transregionales. El autor argumenta que tanto China y el ASEAN fueron los actores que tuvieron mayores dividendos en menoscabo de la influencia de Estados Unidos (Ramírez Bonilla, 2013).

Como ya se mencionó, la decisión en el 2008 de incorporarse a las negociaciones del TPPA por parte de Washington fue la simple reacción para refrendar el hecho de que dentro de la arquitectura emergente en la región, Estados Unidos debía -por su poder político y económico; por su capacidad de consumo e innovación- dirigir el proceso evitando así que China pudiera ser un probable protagonista del mismo.

No es la primera vez que Estados Unidos reacciona de esa forma cuando considera que sus intereses estratégicos en el Pacífico pueden ser vulnerados. Cuando se inició la discusión para la creación de APEC donde inicialmente se contemplaba su ausencia y la de Canadá, el responsable del departamento de Estado, James Baker III, en un discurso en la Sociedad Asiática de Nueva York refrendaba la importancia para su país de la Cuenca del Pacífico donde sus procesos de integración económica estarían sustentadas en el compromiso de la democracia y la renovación de las estructuras de defensa donde refrendaba la idea de la creación de un foro transpacífico de cooperación económica y política (Baker III, 1989).

La misma estrategia la adoptaría el presidente Barack Obama, su secretaria de Estado, Hillary Clinton, usando casi los mismos elementos de refrendar el interés esencial de la pertenencia de Estados Unidos en la región caracterizada por su dinamismo y crecimiento económico donde garantizar un ambiente de paz y seguridad se mantenían como compromisos estratégicos para su gobierno (Clinton, 2012). La visión del Pacífico con la permanencia del liderazgo de Washington precedía a la pretensión de colocar al TPPA como un escaño para alcanzar el FTAAP sustentado en acciones vinculantes y sustentadas en una mayor institucionalidad a diferencia de los mecanismos de operación de APEC. Por su parte Beijing, apreciaba que ese mecanismo transpacífico no necesariamente podría ser el único instrumento para profundizar la integración regional.

Tokio sin lugar a duda se enfrentó a una de sus más complejas decisiones en materia de política comercial en la posguerra. La Casa Blanca requería de su adhesión al regenerado instrumento económico por ser Japón un actor de suma importancia en sus relaciones con el Asia Pacífico. De igual forma, como ya se hizo referencia, México y Canadá – sus socios TLCAN- también debían estar presentes. Bajo esa óptica, las presiones diplomáticas fueron escalando frente a la actitud vacilante del gobierno japonés asediado por las presiones políticas, económicas y sociales internas exigiéndole desde la expedida incorporación a las negociaciones antes de su término – a fin de incidir en la fase de negociación- hasta la negativa a incorporarse al mismo lo cual fracturaría, de manera sensible, su alianza con Estados Unidos.

Los efectos y consecuencias del terremoto y tsunami del 11 de marzo de 2011, le permitió a Japón aplazar la decisión para concentrarse a la atención de los problemas de la atención humanitaria, controlar la emergencia nuclear y emprender el proceso de restauración económica. Sin embargo, la decisión no logró ser anunciada bajo el PDJ definiendo la misma con el ascenso en el poder del PLD. El 15 de marzo del 2013, el primer ministro Shinzo Abe declaraba oficialmente la integración de su país, misma que fue formalizada a finales de julio del mismo año.

La decisión política estaba sustentada tanto en el compromiso del gobierno japonés de aminorar el impacto de la liberalización económica en los sectores de bienes y servicios de carácter sensitivo y renovar su estrategia de interacción múltiple donde el TPPA sería un instrumento más donde se visualizaba también la negociación con sus vecinos del Este de Asia y manteniendo su compromiso con la conformación del RCEP. Lo anterior estaba sustentado en la permanencia de sus importantes vínculos económicos con China evitando su fractura frente al deseo de un proceso de integración bajo el abrigo de Estados Unidos; pero también refrendar el hecho de que operar en los diferentes niveles de conectividad de la Transpacificidad no eran excluyente refrendar la Asianidad (*Asianess*) en su política comercial.

El gobierno japonés fue muy cauteloso en implicar que su interés en la negociación de esos instrumentos de comercio preferencial con los países del este y sudeste de Asia fuera un contrapeso para el TPP o que la vertiente de Asianidad fuera más importante que cualquier nexo transregional en su política económica exterior. El evitar dar un mensaje de esa naturaleza no sólo podría estar destinado a los Estados Unidos sino también a sus propios socios en el Pacífico Asiático.

Como es un hecho conocido, en el prelude de la segunda guerra mundial una variante del discurso de la Asianidad (que en realidad era lo que podría llamarse un esfuerzo para la regionalización de la Japoneidad) expre-

sado en la defensa de los valores asiáticos frente a los “Occidentales” -que habían impuesto la colonización y la expoliación- Japón tenía la misión de resarcir un nuevo orden regional a través de la creación de la Gran Esfera de Co-prosperidad del Este de Asia que representó la justificación del proceso del expansionismo militar japonés.

En ese sentido, la estrategia de interacción múltiple de la política comercial japonesa escalaba hacia un nuevo plano donde, en primer lugar, se vislumbraba como objetivo la negociación de mecanismos de mayor impacto para su economía; y en segundo, el mantenimiento de sus relaciones estratégicas con Estados Unidos y las demás economías del TPPA, pero refrendando también la importancia de la asociación con sus socios naturales, imprimiendo así una ruta con varias opciones viables para lograr consolidar los esfuerzos de integración regional donde, al menos por el momento, no se excluya ninguna de ellas.

IV. A guisa de reflexión final

Todavía faltan muchos elementos que permitirán evaluar el éxito o las limitantes de la estrategia comercial japonesa. El primero de ellos se refiere a si el TPPA podrá ser, como pretende Washington, un escalón firme para avanzar y profundizar en la integración regional, para muchos especialistas, la ausencia de China genera escepticismo sobre esas posibilidades limitándose a ser simplemente un instrumento económico dentro de los múltiples planos de interconexión en la Transpacificidad.

En segundo, la Asianidad como componente de su estrategia comercial tendrá que superar los retos para lograr cristalizar una negociación con China y Corea del Sur y con los países miembros del RCEP armonizando la preservación de sus intereses económicos estratégicos con el mantenimiento de relaciones políticas estables, en particular con sus socios naturales, en un ambiente de tensión diplomática que en diferentes momentos ha estado presente por reclamos históricos prevalecientes en la posguerra fría.

En suma, Japón tiene claro que no puede estar ausente dentro de las posibles vías para llegar – si es que es posible en el futuro- al FTAAP o cualquier mecanismo comprensivo de liberalización económica que permita a sus empresas operar en un entorno comercial y de negocios más fluido preservando sus alianzas con sus socios estratégicos.

V. Bibliografía

- Baker III, J. (1989). A new pacific partnership. framework for the future. *Discurso presentado en la Asia Society*. Nueva York.
- Clinton, H. (2012). America's Pacific Century. *Foreign Policy* , 1 (2), 22-30.
- Hettne, B. (2003). El nuevo regionalismo y el retorno de lo político. En M. C. Rosas, *La OMC y la ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?*, 62-63, México: FCPYS-SELA.
- Ozawa, I. (1994). *Blueprint for a new Japan: The rethinking of a nation*. Japan: Kodansha Internacional.
- Ramirez Bonilla, J. J. (2013). Las lógicas de la integración en la región del pacífico. *De la proliferación a la ¿convergencia? De los acuerdos de comercio preferencial* . Documento inédito 2013.
- Solís, M. (2013, february 1). *Japan's trade policy in 2013: Possibilities and pitfalls*. Obtenido de Brookings institution: <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/02/01-japan-trade-policy-solis>
- Uscanga, C. (2002). La política comercial de Japón ante los retos de una estrategia de interacción múltiple. *Comercio Exterior* , 52 (12), 1061-1067.
- Uscanga, C. (2003). *México y el Este de Asia: Cooperación y competencia ante las transformaciones de la economía global*. México, FCPyS, UNAM.