



Centro de
Investigaciones
en Política y
Economía
Internacional

Análisis CIPEI N°2
10/2020

El legado de Abe en la política exterior de Japón

Por
Marina Zalazar



FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA
Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

UNR

Universidad
Nacional
de Rosario

El legado de Abe para la política exterior de Japón

Por Marina Zalazar¹

Introducción

En noviembre del 2019, Shinzo Abe se convertía en el Primer Ministro de Japón que más tiempo pasó en el cargo, habiendo asumido en diciembre de 2012. Menos de un año después, el 28 de agosto del 2020 anunció su renuncia alegando graves problemas de salud. Dada la inestabilidad política que caracterizó al sistema político japonés hasta la llegada de Abe y su estilo personal de llevar adelante la política exterior, su salida planteó muchas preguntas no sólo en el plano doméstico sino para las relaciones internacionales del país. En principio, algunas de ellas fueron resueltas al anunciarse el 16 de septiembre de 2020 que el ex jefe de gabinete de Abe, Yoshihide Suga, asumiría como Primer Ministro. Suga es considerado como su mano derecha, por lo que se espera que continúe -en líneas generales- con las políticas de su predecesor, por lo menos hasta septiembre de 2021, mes en el que finalizaría el mandato. Más allá de las incertidumbres que presenta el futuro político nipón, el momento es oportuno para hacer una revisión de los 7 años y medio de gobierno de Shinzo Abe. El objetivo del presente artículo radicará, entonces, en recorrer las diversas iniciativas del Primer Ministro saliente en el ámbito internacional para realizar un balance de su política exterior.

La política exterior de Shinzo Abe

Shinzo Abe asumió el cargo de Primer Ministro de Japón en diciembre de 2012. Miembro del Partido Liberal Demócrata (PLD), partido de centro derecha que gana sistemáticamente las elecciones en el país desde 1947, Abe representa al ala más conservadora y nacionalista (Pyle, 2018). Este nacionalismo se proyectó en la política exterior nipona con el slogan "Japan is back" (Abe & Tepperman, 2013), dando a entender que, luego de varios años de problemas económicos, de estar a la sombra de Estados Unidos, de una gradual irrelevancia en la región frente al ascenso chino y de una política de defensa con muchas limitaciones, Japón volvería a jugar en las ligas mayores de la diplomacia mundial. Apenas asumido, Abe (2012) presentó en un artículo para Project Syndicate lo que sería la estrategia de política exterior que desarrollaría hasta el 2016: *Cuadrilátero Democrático para la Seguridad*. Esta estrategia buscaba "ampliar los horizontes estratégicos del país" frente a la mayor asertividad de China en

¹ Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Realizando la tesis de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional, del CERIR-UNR y cursando el último año del Profesorado Universitario en Relaciones Internacionales de la UNR. Profesora adscripta en las cátedras de Geografía I en la Lic. en Turismo y de Política Internacional en la Lic. en Relaciones Internacionales, ambas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Miembro del Grupo de Estudios sobre China y Argentina (GE China) e investigadora del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI).

los mares circundantes a Japón. India, Australia y Hawaii (Estados Unidos) conformarían el cuadrilátero junto al país nipón que aseguraría “la paz, la estabilidad y la libre navegación en los Océanos Índico y Pacífico”. En agosto de 2016, en ocasión de la Sexta Conferencia Internacional sobre el Desarrollo en África (TICAD, por sus siglas en inglés), Abe presenta una estrategia de enfoque más amplio, conocida como *Indo-Pacífico Libre y Abierto* que involucra a países africanos y asiáticos en el mantenimiento y profundización de un orden marítimo libre, abierto y basado en el derecho internacional, y en el desarrollo de infraestructura para aumentar la conectividad interregional en los Océanos Índico y Pacífico (MOFA, 2019).

Ambas estrategias contemplaban no sólo el afianzamiento de relaciones bilaterales, sino también el refuerzo de la participación nipona en escenarios multilaterales. Mientras que la primera era más limitada en cuanto a países y temas (seguridad y comercio), la segunda incluyó a países africanos y la ASEAN, y pasó a contemplar temáticas relacionadas con el desarrollo de infraestructura que no formaban parte del Cuadrilátero Democrático.

Como complemento a estas estrategias, la noción de “contribución proactiva para la paz” atravesó todo el gobierno de Abe (Akimoto, 2018). Esta noción está arraigada en el espíritu pacifista de la Constitución que, en su artículo 9, prohíbe el uso de la fuerza para Japón en sus relaciones internacionales; pero también en la voluntad del saliente Primer Ministro de normalizar la política de defensa nipona. La idea de normalizar tiene que ver con el hecho de que las Fuerzas de Autodefensa de Japón (SDF, por sus siglas en inglés) sólo podían actuar en acciones de legítima defensa en el territorio nacional, sin ejercer sus capacidades ofensivas ni salir del país en casos de legítima defensa colectiva. Esto fue modificado por Abe en 2015, permitiendo que las SDF puedan actuar también en casos de legítima defensa colectiva, estando esto en sintonía con las Nuevas Directrices para la alianza entre Estados Unidos y Japón firmadas a principios de 2015, antes de que las nuevas leyes de seguridad estuvieran aprobadas.

La alianza entre Japón y Estados Unidos continuó siendo la pieza fundamental de la política exterior nipona durante el gobierno de Abe. La buena relación entre Obama y el primer ministro no sólo permitió que Japón redujera sus pretensiones con respecto a algunas cláusulas del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) que afectaban a los protegidos sectores automotriz y agrícola japoneses, sino que también habilitaron un hecho trascendental para las relaciones bilaterales. Obama se convirtió en el primer presidente norteamericano en funciones en visitar la ciudad de Hiroshima, al aceptar la invitación del gobierno japonés a mediados del 2016. Y en diciembre del mismo año, Abe visitó Pearl Harbor. Más allá de que ninguno de los mandatarios ofreció sus disculpas por los actos cometidos durante la Segunda Guerra Mundial, las visitas en sí fueron muy significativas. Además, durante la presidencia de Obama, Japón y el país norteamericano resolvieron un desacuerdo que había surgido en torno a la ubicación de una base en la isla de Okinawa y que había generado algunas tensiones con el gobierno nipón anterior.

La llegada de Trump a la Casa Blanca a principios de 2017 generó mucha incertidumbre en el gobierno de Shinzo Abe por varias declaraciones realizadas por el recién asumido presidente en durante la campaña electoral. Por un lado, Trump se manifestó en numerosas ocasiones en contra del TPP, alegando que

sólo generaría pérdidas de empleos para los estadounidenses y un aumento del déficit comercial. Más relevante aún, mostró su descontento con la alianza con Japón, como en un discurso que realizó en Iowa en Agosto de 2016: "*You know we have a treaty with Japan where if Japan is attacked, we have to use the full force and might of the United States. If we're attacked, Japan doesn't have to do anything. They can sit home and watch Sony television, OK?*"² Además de criticar una alianza que le sirvió a Estados Unidos como piedra fundamental de su política en Asia por 60 años, fue más allá considerando insuficiente el rol que podían cumplir las SDF y solicitando que Japón pagase la totalidad de los gastos en los que incurre Estados Unidos por alojar sus tropas en el país asiático.

En una gestión diplomática rápida y efectiva, Shinzo Abe logró ser el primer mandatario extranjero en visitar a Donald Trump una vez asumido, disipando las dudas acerca de la continuidad de la alianza nipo-estadounidense. A medida que fueron pasando los primeros meses de la presidencia de Trump, la conflictividad generada por el programa nuclear de Corea del Norte y el aumento de las confrontaciones con China aumentaron la importancia estratégica de Japón para Estados Unidos. Por otro lado, ambos países rubricaron un Acuerdo de Libre Comercio que finalmente entró en vigor en enero del 2020.

Más allá de que la incertidumbre en torno a la alianza bilateral se disipó rápidamente, la retirada de Estados Unidos de algunos escenarios que eran clave para Japón le permitieron al país asiático una mayor independencia en su política exterior. El escenario más destacado es el TPP, del que Donald Trump definitivamente retira a Estados Unidos, dejando la posibilidad de que el país nipón tomase el liderazgo en continuar las negociaciones. Un nuevo acuerdo final, con algunas modificaciones mínimas, fue firmado en enero de 2018 y ratificado en diciembre de ese año. Paralelo a las negociaciones del TPP, en 2013, Japón y la Unión Europea comenzaron a negociar el Acuerdo de Asociación Económica, que fue firmado a fines de 2017 y entró en vigor en enero de 2019. La continuación de las negociaciones comerciales a pesar del freno que Estados Unidos puso no sólo al TPP, sino también a la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (TTIP), envían un claro mensaje de apoyo al libre comercio frente a las medidas proteccionistas del presidente Donald Trump.

Una característica central de la política exterior de Abe ha sido su cada vez mayor involucramiento con los países de la región (Mulgan, 2008), en comparación con iniciativas de otros primeros ministros nipones y teniendo en cuenta el rol central que ocupaban aquellos tanto en el *Cuadrilátero Democrático para la Seguridad* y en el *Indo-Pacífico Libre y Abierto*. Australia e India son los casos para resaltar (ejercicios militares conjuntos, negociaciones para venta de equipamiento militar, diálogos de alto nivel en cuestiones de seguridad son algunos de los ejemplos de iniciativas llevadas a cabo con ambos países), y no se puede dejar de mencionar la participación de Japón en espacios multilaterales de la región como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), el

² "Ustedes saben que tenemos un tratado con Japón por el cual si este país es atacado nosotros tenemos que usar toda la fuerza de los Estados Unidos. Si nos atacan, Japón no tiene que hacer nada. Pueden quedarse en casa mirando una televisión Sony, OK?" (Traducción por la autora).

Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y la Asociación Económica Integral Regional (RCEP).

Con respecto a China, ambos países tienen una fuerte interdependencia comercial, donde la balanza bilateral arroja sistemáticamente déficits para Japón. Además, mantienen al día de hoy un contencioso no resuelto por la soberanía de las Islas Senkaku, y el conflictivo pasado de las relaciones bilaterales está siempre presente en los vínculos diplomáticos. Por último, China ha brindado apoyos en numerosas ocasiones al régimen norcoreano que considera a Japón como un enemigo y ha realizado lanzamientos de misiles que no sólo han caído en el Mar de Japón sino que han sobrevolado territorios al norte del país (Zalazar, 2018). Este panorama general de la relación sino-nipona, junto con el ascenso de China en los asuntos mundiales y su mayor asertividad en la región, explica la adopción de ambas estrategias mencionadas previamente.

A pesar de que las tensiones entre ambos países son frecuentes, los encuentros diplomáticos se siguen dando en temáticas variadas: terrorismo, ayuda humanitaria, visados, seguridad, gestión de desastres, asuntos marítimos, derecho internacional, pesca. En el ámbito económico hay que destacar la reanudación de los Diálogos Económicos de Alto Nivel en 2018 que no se realizaban desde el año 2010 y el inicio de negociaciones para un acuerdo de libre comercio entre Japón, China y Corea del Sur en el 2013.

Al igual que con China, Japón mantiene un conflicto territorial con Rusia por las islas Kuriles. De hecho, estos países no firmaron aún un tratado de paz luego de la Segunda Guerra Mundial. A pesar de esto, el vínculo entre ambos países se mantuvo en buenos términos en general y la buena relación personal entre Abe y Putin permitió que se lograran avances en cuanto a la explotación económica conjunta de los recursos pesqueros de las islas.

Abe fue un Primer Ministro muy activo a nivel internacional, con 73 viajes realizados al exterior entre 2012 y 2018, participó en numerosas reuniones multilaterales, principalmente en la región asiática pero también en Europa, América y África. Además durante su gobierno, por primera vez Japón fue sede del G20 en el 2019. Tokio, además, fue confirmada como sede de los Juegos Olímpicos 2020 (pospuestos para el 2021 por la pandemia).

Reflexiones finales

Desde una visión pragmática y a partir del lema "Japan is back", Shinzo Abe buscó devolver a Japón a su status de potencia en un escenario caracterizado por el ascenso de China, el recrudecimiento de la amenaza norcoreana y los desafíos que presenta el liderazgo de Donald Trump a nivel mundial. El Primer Ministro nipón propuso entonces la diversificación de los vínculos externos, la profundización de relaciones con aliados como India y Australia, el incremento en la participación de espacios multilaterales tanto de Asia como del resto del mundo, la negociación de acuerdos de libre comercio con variedad de actores.

La cantidad de visitas de Abe al extranjero, los numerosos acuerdos firmados y su participación en diversos foros multilaterales son indicadores de la proactividad de la política exterior nipona en este período. Mirando hacia el futuro, surge la duda de si podrán mantenerse estos logros sin el liderazgo del Primer Ministro y los buenos vínculos interpersonales que forjó.

Referencias bibliográficas

- Abe, S. (2012, 27 de diciembre) Un cuadrilátero democrático para la seguridad de Asia. *Project Syndicate*.
<https://www.project-syndicate.org/onpoint/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe/spanish?barrier=accesspaylog>
- Abe, S. & Tepperman, J. (2013) Japan Is Back: A Conversation With Shinzo Abe. *Foreign Affairs*, 92 (4), pp. 2-8.
- Akimoto, D. (2018) The Abe Doctrine: Emergence of Japan's New Grand Strategy. En *The Abe Doctrine. Japan's Proactive Pacifism and Security Strategy* (pp.). Palgrave-Mcmillan.
- Ministry of Foreign Affairs (2019) Diplomatic bluebook 2019.
<https://www.mofa.go.jp/files/000527162.pdf>
- Mulgan, A. G. (2008) Breaking the Mould: Japan's Subtle Shift from Exclusive Bilateralism to Modest Minilateralism. *Contemporary Southeast Asia*, 30 (1), 52-72. <https://www.jstor.org/stable/41220491>
- Pempel, J. (2019) Japan: Working to Shape the Regional Order. En Y. Sohn, T. J. Pempel (eds.), *Japan and Asia's Contested Order* (pp.). Asia Today.
- Pyle, K. B. (2018) Japan's Return to Great Power Politics: Abe's Restoration. *Asia Policy*, 13 (2), pp. 69-90. <http://doi.org/10.1353/asp.2018.0026>
- Zalazar, M. (2019) Las relaciones entre Japón y China en la era Trump. *Revista Observatorio Iberoamericano de la Economía y la Sociedad del Japón*.
<https://www.eumed.net/rev/japon/34/japon-china.html>