

Europa y Japón: socios con valores comunes en un mundo incierto

Europe and Japan: partners with common values in an uncertain world

Carmen Tirado Robles¹

Universidad de Zaragoza (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0674-2358>

Recibido: 20-02-2023

Aceptado: 14-03-2023

Resumen

En un escenario internacional cada vez más incierto, en el que todavía no se ha dejado atrás la pandemia de Covid-19, a lo que se suma la necesidad de gestionar la ilegítima invasión rusa de Ucrania, así como unas relaciones entre Estados Unidos y China cada vez más tensas, Europa y Japón han reafirmado sus vínculos históricos, económicos y políticos con dos acuerdos de asociación, uno de carácter económico y otro estratégico, en vigor desde 2019. El continente asiático se ha convertido, además, en el principal eje geopolítico del mundo, y Japón quiere tener un papel relevante en el nuevo escenario al que ha respondido mediante su iniciativa del *Free and Open Indo-Pacific*, a la que Europa ha respondido con ciertas reservas. ¿Deben Europa y Japón seguir profundizando en su relación? ¿Cuáles son los ámbitos susceptibles de mejora? El marco adecuado debe ser, en nuestra opinión, el “orden internacional basado en normas” del que ambos actores son claros defensores, y los valores comunes de democracia, Estado de Derecho y protección de derechos fundamentales que los unen.

Palabras-clave: Japón, Europa, Unión Europea, Acuerdos de asociación, Indo-Pacífico Libre y Abierto, orden internacional basado en normas.

¹ (mctirado@unizar.es). Profesora Titular de Derecho internacional público y acreditada para catedrática por la ANECA en enero de 2023, es directora del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Zaragoza e investigadora Principal del Grupo de Investigación Japón. Sus líneas de investigación se centran en el papel de Japón como sujeto de Derecho internacional y sus relaciones con la Unión Europea. Publicaciones recientes: *Análisis jurídico de las iniciativas japonesas de acción exterior en el siglo XXI. Cuestiones escogidas*, ed. Colex, Madrid, 2022. “Free and Open Indo-Pacific: Convergence Trend in European Strategy to Japan’s Strategy”, *The Indo-Pacific Theatre: Strategic Visions and Framework*, Srabani Roychoudhury (dir.), ed. Routledge, Francis & Taylor Books, 2023, pp. 202-220.

Abstract

In an increasingly uncertain international environment, in which we are still trying to put the Covid-19 pandemic behind us while trying to manage the illegitimate Russian invasion of Ukraine as well as the increasingly tense relations between the United States and China, Europe, and Japan have reaffirmed their historical, economic and political ties with two association agreements, one economic and the other strategic, in force since 2019. In addition, the Asian continent has become the geopolitical axis of the world, and Japan wants to play a relevant role through its *Free and Open Indo-Pacific (FOIP) initiative*, to which Europe has responded somewhat hesitantly. Should Europe and Japan continue to deepen their relationship? What are the areas for improvement? The appropriate framework, in our opinion, should be the “rules-based international order” of which the two actors are firm defenders, and the shared values of democracy, rule of law, and protection of fundamental rights that unite them.

Keywords: Japan, Europe, European Union, Partnership Agreements, Free and Open Indo-Pacific, rules-based international order.

1. Introducción

El período posterior a la Guerra Fría fue testigo de un cambio de paradigma en las relaciones internacionales. La caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética y de sus Estados satélites implicaron cambios trascendentales para Europa y para toda la comunidad internacional. El fenómeno de la globalización traspasó, por su parte, la economía y las distancias geográficas. Con el tiempo, el punto de apoyo de la actividad económica se desplazó hacia Asia y el Pacífico como centro principal de la actividad de producción mundial y de las rutas marítimas con fines comerciales. Además, China ha ido incrementando su actividad internacional, no solo en el terreno económico —superando a Japón como la segunda mayor economía—, sino también en el terreno estratégico, desarrollando políticas centradas en infraestructuras, como la “Belt and Road Initiative”, convertida en la gran apuesta china en el plano comercial y estratégico para alcanzar el sueño del presidente Xi Jinping: restaurar y legitimar el resurgimiento de China como potencia mundial², gracias a una mayor presencia militar en amplias zonas de Asia y África, y a la creación de nuevas instituciones financieras como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructuras.

² Christina Müller-Markus, “One Belt, One Road: el Sueño Chino y su impacto sobre Europa”, *Notes internacionales CIDOB*, núm. 148 (mayo 2016), pp. 1-6; Virginia Soledad Busilli, “Belt and Road Initiative (BRI): la iniciativa estratégica de Xi Jinping”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, núm. 131 (2020), pp. 69-88.

En un contexto mundial en el que Asia se convierte en el centro de las relaciones internacionales nos preguntamos qué papel tiene el continente europeo en este nuevo escenario y cómo va a articular Europa sus relaciones con esta amplia zona del planeta. En nuestra opinión, Japón se encuentra en una posición privilegiada y se convierte para Europa en el mejor interlocutor, un Estado amigo, una democracia asiática muy consolidada, que comparte con Europa valores e intereses comunes.

Nos referiremos a la Europa representada por la Unión Europea, para la que Japón es un país asociado con vínculos jurídicos muy sólidos, ya que, además de algunos tratados anteriores sobre temas específicos, la relación se articula actualmente por medio de dos grandes acuerdos de asociación, uno económico y otro estratégico, que intentan regular la relación de una forma global y que se encuentran en vigor desde febrero de 2019³. Por otra parte, aunque durante mucho tiempo Asia-Pacífico era uno de los ejes geopolíticos a nivel global, esta referencia se ha transformado en el denominado “Indo-Pacífico”⁴, definición potenciada especialmente por Japón mediante su concepto del *Free and Open Indo-Pacific* (FOIP) al que, entre otros, la Unión Europea y sus Estados miembros han prestado especial atención.

Sobre la base del análisis de estos dos elementos, los Acuerdos de Asociación UE-Japón y la respuesta europea a la iniciativa japonesa FOIP, perfilaremos la posición de Japón en las prioridades estratégicas de Europa, situando la relación en el marco del orden internacional basado en normas y en los valores y principios comunes que vinculan a estos dos actores.

2. Los primeros contactos Europa-Japón

A diferencia de Europa, Japón es un país singular que mantuvo su independencia nacional y su cultura autóctona libre de influencias extranjeras y ajeno a amenazas de agresión exterior⁵, lo que se traduce en una sociedad

³ Pueden encontrarse ambos documentos en la página web del ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (Acuerdo económico: https://www.mofa.go.jp/ecm/ie/page4e_000875.html; Acuerdo estratégico: <https://www.mofa.go.jp/files/000381942.pdf>) y en el Diario Oficial de la Unión Europea (Acuerdo económico: DO L 330, 27 diciembre 2018, pp. 3-899; y Acuerdo estratégico: DO L 216, 24 agosto 2018, pp. 4-22). (Todos los enlaces de Internet citados en este artículo estaban disponibles el 9 de febrero de 2023).

⁴ Nicolás Correa Cruz, *El Diálogo de Seguridad Cuadrilateral y el Indo-Pacífico: Estudio de la efectividad de una estrategia minilateral a la luz del realismo defensivo*, IAED, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020; Andrea Freites, “Del giro a Asia-Pacífico al giro al Indo-Pacífico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, febrero 2021, David Cuesta Vallina, “El Indo-Pacífico. Un juego en evolución”, *Documento de Opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 40/2022, 28 abril 2022.

⁵ M^a Teresa Rodríguez Navarro y Rafael Serrano Muñoz, “La influencia del *bushidô* en la Constitución japonesa de 1889 y en el Edicto Imperial de la educación de 1890”. En Pedro San Ginés, ed., *Nuevas perspectivas de investigación sobre Asia Pacífico*, CEIAP, Universidad de Granada, 2008, p. 248.

fuertemente cohesionada. Así, Japón pasó de su completo cierre (*sakoku*)⁶ durante el shogunato de los Tokugawa a la apertura a Occidente por la llegada de los “barcos negros”⁷ en muy pocos años, obligándose a una modernización vertiginosa de su sistema jurídico y político para asimilarlo a los occidentales. El *sakoku* comenzó con la expulsión de Japón de todos los europeos, especialmente comerciantes y misioneros católicos, en 1639, y concluyó en 1853, cuando el comodoro Matthew Perry llegó al puerto de Uranga con los famosos “barcos negros”, con instrucciones del presidente de Estados Unidos de exigir el establecimiento de relaciones diplomáticas, la apertura de los puertos japoneses y el inicio de relaciones comerciales, así como el trato humanitario a los balleneros que naufragaban en costas del archipiélago. Un año más tarde, Perry volvió a Japón con una flota de nueve barcos para recabar la respuesta positiva de las autoridades japonesas.

La consecuencia desde el punto de vista jurídico fue la firma por parte de Japón y Estados Unidos del tratado de Kanagawa en 1854, y del tratado de Amistad y Comercio —también conocido como tratado Harris— en 1858. Este acuerdo fue seguido por una serie de tratados de similares características con otros Estados occidentales, fundamentalmente europeos, denominados tratados *Ansei* o “desiguales”, al ser concluidos en condiciones no recíprocas, que dejaban a Japón en una posición de clara inferioridad. Le sirvieron, no obstante, para conservar su soberanía territorial y proteger el comercio interno, evitando así su colonización y manteniendo las “fronteras ideológicas, intelectuales y físicas entre japoneses y occidentales”⁸. Dichos tratados se firmaron entre 1858 y 1872, siguiendo al concluido primero con Estados Unidos, los acordados con Gran Bretaña, Países Bajos, Rusia, Francia, y también España.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que el gobierno *Meiji* no fue un actor pasivo, sino que mostró su deseo de limitar las condiciones impuestas por este sistema, utilizando la negociación diplomática para conseguirlo⁹. La necesidad de modernizarse en un breve plazo para conseguir el reconocimiento de las potencias occidentales hacía imprescindible la reforma de los tratados desiguales, una motivación que condujo al gobierno japonés al envío de la misión Iwakura (nombre del ministro de Asuntos exteriores que la encabezó) en 1871 a Estados Unidos y a distintos países europeos. Los participantes en

⁶ Michiko Tanaka, coord., *Historia mínima de Japón*, México D. F., Colegio de México, 2011, pp. 181-183.

⁷ Andrés Pérez Riobó y Gonzalo San Emeterio Cabañes, *Japón en su historia. De los primeros pobladores a la era Reiwa*, Madrid, Satori, 2020, especialmente capítulos 10 y 11, y Brett L. Walker, *Historia de Japón*, Madrid, Akal, 2017, pp. 163-167.

⁸ Michael Auslin, *Negotiating with Imperialism: The Unequal Treaties and the Culture of Japanese Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.

⁹ Guillermo Martínez Taberner, “Comercio intra-asiático y dinámicas inter-imperiales en Asia oriental: el Japón Meiji y las colonias asiáticas del imperio español”, *Millars: Espai i historia*, vol. 39, núm. 2 (2015), pp. 125-157.

la misión transmitieron la necesidad de Japón de realizar reformas económicas y políticas, en las que se contó con la intervención de expertos europeos (principalmente juristas alemanes y franceses). Como resultado de todo ello, a finales del siglo XIX Japón adoptó una nueva Constitución que, si bien no podía equipararse a las de las potencias europeas del momento, le sirvió para alcanzar cierto reconocimiento internacional e intentar de nuevo la reforma de los tratados desiguales. En esta ocasión ya con éxito pues en 1899, entró en vigor un nuevo tratado de Comercio y Navegación con Reino Unido que revocó el de 1858. Comenzaría así el final de los tratados desiguales (España, por ejemplo, revisó el suyo en 1897), y la obtención de la plena autonomía de Japón en su territorio.

Estos primeros contactos revelan cómo, mediante la diplomacia y los esfuerzos conjuntos, Japón consiguió dar la vuelta a una situación de inferioridad y equipararse a las potencias de Occidente, concretamente de Europa, absorbiendo en ese camino muchos valores del Viejo Continente.

3. El marco de la Unión Europea

3.1 El comienzo de la relación

Japón fue el cuarto Estado no miembro en el que se estableció una delegación de la Comisión Europea, solamente por detrás de Reino Unido, Estados Unidos y Chile, y uno de los primeros ocho países no miembros que establecieron misiones ante la Alta Autoridad CECA. El 20 de octubre de 1954 el embajador japonés Shoji Arakawa fue acreditado ante esta última organización en calidad de “observador permanente”, a la vez que representaría igualmente a Japón ante la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) una vez que comenzaron a funcionar el 1 de enero de 1958. La relación oficial entre Japón y las Comunidades Europeas comenzó, no obstante, el 19 de octubre de 1959, con la acreditación de Eiji Wajima, quien ya era embajador de Japón ante Bélgica. La representación japonesa se convirtió en una entidad separada en 1975, aunque el nombramiento de un representante en exclusiva ante las Comunidades Europeas, el embajador Takaaki Kagawa, no se produjo hasta febrero de 1979.

Por parte europea, la delegación de la Comisión en Japón se estableció en Tokio el 6 de julio de 1974, con Endymion Wilkinson como encargado de negocios. Los primeros tres representantes, con rango de “Jefe de Delegación”, presentaron sus credenciales al ministro de Asuntos Exteriores de Japón, pero a Andries Van Agt, acreditado en mayo de 1987, se le otorgó el rango

de “embajador”. El embajador Jean-Pierre Lang sería a su vez el primero en ser recibido en audiencia por el Emperador de Japón, el 31 de julio de 1990. El estatus de la misión de Japón ante las Comunidades Europeas y el de la Delegación de la Comisión en Japón fueron elevándose así gradualmente con el paso del tiempo¹⁰.

Tras las fricciones comerciales que caracterizaron la relación en los años sesenta y setenta, un nuevo impulso diplomático hizo que durante la década siguiente se registrara una actividad política en aumento: en 1984 las Comunidades Europeas y Japón celebraron su primera reunión a nivel ministerial, y en 1987 la Comisión Europea y el Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Japón (MITI) establecieron el Centro de Cooperación Industrial entre la CEE y Japón en Tokio. En los años noventa se produjo un salto importante al celebrar ambas partes su primera cumbre bilateral en Países Bajos en 1991, en la que adoptaron la conocida como Declaración de La Haya¹¹. Fue el primer intento de establecer unos objetivos concretos y un marco para el diálogo político, así como para construir una relación integral entre los dos socios, hasta entonces dominada por la economía. Arrancó así una etapa de reuniones anuales que contribuyeron a dar una mayor solidez a los vínculos entre las partes. En el décimo de estos encuentros, celebrado en 2001 en Bruselas, se adoptó un Plan de Acción¹², de nuevo de carácter programático, pero que establecía objetivos más concretos para la relación. Delage¹³ destaca la importancia de que Japón fuera reconocido como “socio estratégico” de la Unión Europea en 2003.

A pesar del nombramiento de representantes, de las visitas oficiales y de la apertura de sedes en Bruselas y en Tokio, lo cierto es que la mayoría de los objetivos del Plan de Acción no se lograron. Tanto la Declaración de La Haya como el Plan de Acción carecían de un enfoque estratégico y de la capacidad para motivar a los actores potenciales. Berkofsky señala que la Comisión tachaba de “decepcionantes” los resultados de las políticas conjuntas UE-Japón, reconociendo que el Plan de Acción sufría de una falta de enfoque y buscaba abordar demasiados problemas y áreas sin recursos suficientes e instrumentos adecuados. Gilson menciona por su parte una suerte de *path dependency*, al resultarle difícil a ambas partes romper

¹⁰ Seiro Kawasaki, “Diplomatic Relations between Japan and the European Communities” (日本及び欧州共同体の間の外交関係), 2009, núm. 1. Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/index.html>

¹¹ “Joint Declaration on Relations between The European Community and its Member States and Japan”, 18 julio 1991. Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/overview/declar.html>

¹² “An Action Plan for EU-Japan Cooperation”, European Union-Japan Summit, Bruselas, 2001. Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/summit/action0112.html>

¹³ Fernando Delage, “Las relaciones de la Unión Europea con Japón”. En Jerónimo Maíllo González-Orús y Belén Becerril Atienza, coords., *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea (Tomo X), Las relaciones de la Unión Europea con áreas regionales y terceros Estados*, Cizur Menor, Aranzadi, 2020, pp. 555-589.

con los supuestos funcionales y normativos anteriores y forjar una nueva asociación significativa y global¹⁴.

El Plan de Acción ofreció, no obstante, el marco que permitió a Japón y las Comunidades Europeas adoptar acuerdos internacionales sobre diversos temas, que han tenido dos virtualidades: han servido, primero, para estrechar la relación entre los dos actores, e ir acercando posiciones en asuntos concretos; y, en segundo lugar, han facilitado que ambas partes percibieran la necesidad de un acuerdo más amplio que les permitiera cooperar de manera global. Entre esos acuerdos, unos se centraron en temas comerciales (Acuerdo sobre reconocimiento mutuo de 2001, Acuerdo de Cooperación en la lucha contra las actividades contrarias a la competencia de 2003, o Acuerdo sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera de 2008), pero otros prestaron atención a otro tipo de cuestiones (como el Acuerdo sobre cooperación científica y tecnológica de 2009, o el de cooperación judicial en materia penal de 2010).

La relación entre la Unión Europea y Japón se caracterizó hasta entonces, por resumir, por la celebración de frecuentes encuentros de líderes políticos y diplomáticos, con escasos resultados prácticos, y por la firma de acuerdos vinculantes de contenido restringido a campos específicos. Esta situación cambiaría radicalmente con la firma, unos años después, de dos acuerdos de carácter global, negociados y tramitados en paralelo, y que han modificado el paradigma de relación entre los dos actores¹⁵.

3.2 El significado del EPA y el SPA en las relaciones UE-Japón

La XX cumbre UE-Japón, celebrada en mayo de 2011, concluyó con el visto bueno para iniciar negociaciones dirigidas a la adopción de un Acuerdo de Asociación Económica junto con el desarrollo paralelo de un Acuerdo político, diseñados para ir más allá de las declaraciones recurrentes de carácter programático. El doble objetivo se puso de manifiesto en la propia cumbre, como declaró el entonces presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy¹⁶:

¹⁴ Axel Berkofsky, "EU-Japan relations from 2001 to today: achievements, failures and prospects", *Japan Forum*, vol. 24, núm. 3 (2012), pp. 265-288; Julie Gilson, "The Strategic Partnership Agreement between the EU and Japan: the pitfalls of path dependency?", *Journal of European Integration*, vol. 38, núm. 7 (2016), pp. 791-806.

¹⁵ Marie Söderberg, "Introduction: where is the EU-Japan relationship heading?", *Japan Forum*, vol. 24, núm. 3 (2012), pp. 249-263.

¹⁶ "Remarks by Herman van Rompuy President of the European Council following the EU-Japan Summit", Bruselas, 28 mayo 2011. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/26704/122304.pdf>

When two of the world's largest trading partners jointly confirm their intention to work towards a Free Trade Agreement, that is a big step forward... But our relationship cannot be just about trade. That's why we confirmed that both political and sectoral aspects should be covered, further developing them in a balanced and comprehensive way. We both have a high level of ambition, and committed ourselves to parallel negotiations of linked Framework Agreement.

El acuerdo de principio sobre el Acuerdo de Asociación Económica (EPA) se alcanzó el 6 de julio de 2017 y las negociaciones concluyeron el 8 de diciembre de 2017, después de 18 rondas¹⁷. Las negociaciones sobre el Acuerdo Estratégico (SPA) terminaron por su parte el 25 de abril de 2018, tras 13 rondas. La UE y Japón realizaron la verificación jurídica de los textos, los tradujeron a las 23 lenguas oficiales de la UE y al japonés y, a continuación, la Comisión sometió el EPA a la aprobación del Parlamento Europeo y, en el caso del SPA, también de los Estados miembros. La entrada en vigor del EPA se produjo el 1 de febrero de 2019, misma fecha en la que el SPA comenzó su aplicación provisional.

Señala Gascón¹⁸ que el interés en firmar estos acuerdos se acrecentó por las dos partes después de que la administración Trump decidiera abandonar la *Trans-Pacific Partnership* (TPP), firmado por Washington en 2015. Japón decidió asumir el liderazgo para rehacerlo con los restantes firmantes, lo que condujo a su modificación bajo el nombre de *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, (CPTPP o TPP11). En febrero de 2023 había sido ratificado por todas las partes excepto Brunei. Japón también desempeñó un papel de liderazgo en el proceso de negociación del *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP). Para Japón, se trataba de una iniciativa secundaria con respecto a otros acuerdos como el TPP o el propio EPA con la UE. Sin embargo, tras la retirada de Estados Unidos del TPP, el RCEP se vio como un marco esencial para establecer un orden regional basado en reglas en la región del Indo-Pacífico. Tras la retirada de India en la fase final de las negociaciones del RCEP, Japón subrayó aún más su importancia con ese mismo fin. En última instancia, los estragos provocados por la pandemia por coronavirus y la sensación de crisis en el orden internacional liberal impulsaron la conclusión de este último acuerdo; un pacto que ha cobrado una creciente importancia como instrumento para contrarrestar el unilateralismo y

¹⁷ Hitoshi Suzuki, "The new politics of trade: EU-Japan", *Journal of European Integration*, vol. 39, núm. 7 (2017), pp. 875-889; Paula Cisneros Cristóbal, *Relaciones Unión Europea-Japón: un análisis hasta la celebración de los acuerdos de asociación económica y estratégica*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 2022.

¹⁸ Ana Gascón Marcén, "Las relaciones entre Japón y la Unión Europea: pasos hacia una auténtica relación estratégica". En Carmen Tirado y Francisco Barberán, coords., *Derecho y relaciones internacionales en Japón desde el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1868*, Zaragoza, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019, pp. 211-243, especialmente en pp. 226-228. También lo señala Delage, *op. cit.*, p. 551.

proteccionismo, especialmente a medida que se ha incrementado la competición estratégica entre Estados Unidos y China.

Con la entrada en vigor de los dos acuerdos UE-Japón queda claro que ambas partes han llegado a una misma conclusión: la necesidad de lograr un marco omnicompreensivo de sus relaciones dejando atrás los encuentros diplomáticos vacíos de contenido sustancial, o los acuerdos puntuales, técnicos y dependientes de los intereses del momento. Esta perspectiva global de las relaciones se refuerza con una serie de valores compartidos como son la democracia, el imperio del Derecho, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, señalando de manera rotunda que la cooperación, y no el proteccionismo, es la forma de abordar los desafíos globales.

Pero la concepción de los derechos humanos en Europa y en Japón no es la misma, aunque sean cercanas, y esta divergencia está prevista en el Acuerdo de Asociación Estratégica, pues su artículo 43 contempla la posibilidad de suspensión del mismo en el caso de “cualquier vulneración particularmente grave y sustancial de las obligaciones descritas en el artículo 2, apartado 1”, disposición que se refiere a “los valores y principios compartidos de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales que sustentan las políticas nacionales e internacionales de las Partes”. A pesar de que esta disposición fue objeto de rechazo por los negociadores japoneses (la UE insistía en que esta medida reforzaba el respeto de los derechos humanos para las dos partes, pero Japón se oponía a su inclusión al considerar que la UE estaba tratando de aplicar una política dirigida a los países en desarrollo a un miembro del G7), la disposición fue finalmente aceptada. En nuestra opinión, las reticencias japonesas a este respecto no tenían en cuenta que una disposición similar aparece en el artículo 28 del Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y sus Estados miembros, y Canadá¹⁹.

Como se ha señalado, las negociaciones de los dos acuerdos se realizaron en paralelo, a pesar de tratarse de textos radicalmente diferentes, por muy distintas razones. En primer lugar, por su extensión: el EPA es un acuerdo de casi 900 páginas (entre sus 23 capítulos y numerosos anexos, tablas, especificaciones técnicas, productos de diversa índole con regulaciones particulares, etc.), mientras que el SPA consta de apenas 15 páginas, con 51 artículos. Otra diferencia es la procedimental pues, aunque por parte japonesa el procedimiento de celebración fue el mismo (incluso fueron aprobados simultáneamente por la Dieta), por parte de la Unión el EPA es un acuerdo cuyas materias son competencia de la Unión y, por tanto, no necesitó que los Estados miembros prestaran su aprobación de manera individual, como sí

¹⁹ Acuerdo de Asociación Estratégica entre la Unión Europea y sus Estados miembros, y Canadá (DO L 329, 3 diciembre 2016, pp. 45-65).

debían hacer en el caso del SPA, aún en aplicación provisional²⁰, lo que lo caracteriza como acuerdo mixto en el marco del Derecho de la Unión²¹. Con todo, la principal diferencia tiene que ver, en nuestra opinión, con el carácter de sus respectivas obligaciones: el Acuerdo Económico es, desde el punto de vista jurídico, un clásico tratado internacional vinculante, con obligaciones claras y consecuencias para su incumplimiento, mientras que el Acuerdo Estratégico tiene un contenido programático, más propio de un *gentlemen agreement*. Con esto no afirmamos que el Acuerdo Estratégico no sea un tratado internacional vinculante, que lo es; nuestra apreciación se refiere a los términos en que está redactado, con una relativa confusión en cuanto a las obligaciones que se imponen a las partes y a la responsabilidad por el incumplimiento de sus disposiciones.

Por otra parte, hay que tener en cuenta algunos condicionantes en relación al EPA y al SPA: en primer lugar, la pandemia global; y, en segundo lugar, la invasión de Ucrania. La pandemia ha hecho que los efectos de ambos acuerdos se hayan visto ralentizados, aunque se detecta una tendencia hacia la recuperación económica²². Todos los países del G7 han igualado o superado el crecimiento de 2019, a pesar del impacto de la guerra de Ucrania, que ha afectado en mayor medida a los países del este de Europa. Fuera del G7, hubo otros países europeos con importantes incrementos netos del PIB como Países Bajos (2,6%), Suecia (1,4%) y España (1,1%). En nuestra opinión es interesante también el dato de que Asia será el principal motor de crecimiento en 2023 y 2024, mientras que Europa, América del Norte y América del Sur tendrán un crecimiento muy bajo. Otro condicionante de carácter general es la invasión de Ucrania por parte de Rusia a comienzos de 2022, un hecho que ha impactado profundamente en el orden internacional. Un tercer condicionante, que afecta en este caso sólo al Acuerdo de Asociación Económica, es el establecimiento de periodos transitorios de hasta 15 años para la aplicación de algunos de sus beneficios.

Los dos acuerdos cumplieron en febrero de 2023 cuatro años en funcionamiento, por lo que ya se pueden hacer algunas valoraciones respecto a su éxito o fracaso. En nuestra opinión, el Acuerdo Económico debe valorarse muy positivamente, pues los beneficios para el comercio y la economía de las dos partes son muy claros en estos primeros años de funcionamiento, a pesar de los obstáculos para su implementación. Sin embargo, en cuanto al Acuerdo de Asociación Estratégica, la valoración no es tan positiva, pues se le pueden achacar algunos defectos, como la falta de concreción o de transparencia²³.

²⁰ En febrero de 2023, Dinamarca, Irlanda, Chipre y Suecia todavía no habían ratificado el SPA.

²¹ Jean-Baptiste Werquin, “Los acuerdos mixtos celebrados por la Unión Europea: problemas y soluciones en cuanto a la participación de los Estados miembros en acuerdos de libre comercio”, *Arx Juris Salmanticensis*, vol. 6, núm. 1 (2018), pp. 139-167.

²² Comisión Europea, “EU-Japan trade bounces back to pre-pandemic levels”, 25 marzo 2022.

²³ Así lo indica Paula Cisneros Cristobal, *op. cit.*, p. 133.

La falta de concreción del SPA ha sido señalada por numerosos especialistas²⁴ y deriva del hecho de que, aunque el texto comprende solo 51 artículos, abarca hasta 40 ámbitos de cooperación. En nuestra opinión es claramente excesivo tratar un conjunto tan amplio de temas y, además, imposible regularlos adecuadamente. Esto hace que el tratamiento de estos ámbitos sea en muchos casos muy superficial, y que el acuerdo sea un conjunto de buenas intenciones más que un documento que ofrezca una regulación completa para la cooperación estratégica entre las partes. El lenguaje empleado, con expresiones como “las Partes trabajarán juntas...”, “las Partes potenciarán el intercambio de opiniones...” o “las Partes se esforzarán...”, no es el utilizado habitualmente en documentos jurídicamente vinculantes, por lo que este aspecto ha sido objeto de críticas, calificándolo de acuerdo sin fuerza o “aspiracional”²⁵. También es cierto, no obstante, que permite a la UE y a Japón desarrollar una agenda para una mayor cooperación y establecer un marco para la colaboración en áreas específicas, como adquisiciones militares y cibernética.

Finalmente, la falta de transparencia también ha sido un problema del SPA: durante las negociaciones, todos los avances que se hacían en el EPA fueron publicados en la página web de la Unión Europea por parte de la Comisión, por lo que tanto los Estados miembros como el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y la sociedad civil fueron informados en todas las etapas del proceso. Por contra, en el caso del SPA la opacidad fue la tónica general ya que el Servicio Europeo de Acción Exterior no siguió el ejemplo de la Dirección General de Comercio de la Comisión y continuó “con su política de puertas cerradas”²⁶.

4. El marco del Indo-Pacífico Libre y Abierto

4.1 La visión europea de la iniciativa japonesa

En 2016, en la VI Conferencia de Tokio sobre Desarrollo de África celebrada en Nairobi, el entonces primer ministro japonés, Shinzo Abe, presentó el nuevo marco geopolítico del Indo-Pacífico Libre y Abierto (FOIP), concepto que abarcaba principios esenciales como la libertad de navegación y el estado de Derecho, la prosperidad económica y el fortalecimiento de las relaciones

²⁴ Entre ellos, véase Yumiko Nakanishi, “The significance of the Strategic Partnership Agreement between the EU and Japan in International Order”, *Blog Droit Européen*, abril 2020. Recuperado de <https://blogdroiteuropeen.files.wordpress.com/2020/05/nakanishi-1-relu-ot-2.pdf>

²⁵ *Ibid.* Véase asimismo Emil J. Kirchner y Han Dorussen, “New horizons in EU–Japan security cooperation”, *Asia Europe Journal*, vol. 19, núm. 1 (2021), pp. 27-41.

²⁶ Así lo indica, entre otros, Axel Berkofsky, “El Acuerdo Unión Europea-Japón: ¿bueno, o no lo suficiente?”, *Vanguardia Dossier*, núm. 71 (enero-marzo 2019), pp. 89-92.

comerciales y, finalmente, el compromiso con la paz y la seguridad²⁷. Dichos principios estaban en la línea de las prioridades japonesas en materia de política exterior hacia la región, y son compartidos con los europeos. Aunque el FOIP es una iniciativa política, no sustentada en normas jurídicas específicas, existe una amplia red de tratados internacionales suscritos por Japón con Estados interesados que pueden darle cobertura jurídica, aunque no se hayan adoptado específicamente con esa finalidad. De manera vinculada a este concepto resurgiría asimismo el Diálogo de Seguridad Cuadrilateral (Quad) —el proceso informal que integra a Estados Unidos, Japón, India y Australia—, de la misma manera que otros Estados utilizarían la misma denominación para la región. Así lo hizo, por ejemplo, Estados Unidos en la primera Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Trump a finales de 2017, y también el Pentágono al modificar el nombre del Mando del Pacífico por el del Mando Indo-Pacífico en 2018.

Varios Estados miembros de la Unión Europea también se sumarían al uso del término propuesto originalmente por Abe. Francia lo hizo en junio de 2018, para actualizarlo sólo un año más tarde²⁸. Alemania presentó su estrategia en septiembre de 2020²⁹, mientras que Países Bajos lo hizo dos meses después³⁰. Aun teniendo puntos coincidentes, se diferenciaban en otros.

El compromiso de Francia se materializa en tres pilares de cooperación: seguridad marítima; cambio climático, medio ambiente y biodiversidad; y, por último, infraestructuras de calidad. Para Francia, los retos de seguridad en la región se sitúan en cuatro áreas: en primer lugar, el *dossier* norcoreano, ámbito en el que el documento destaca el papel de Francia tanto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como en la UE; en segundo lugar, el Derecho del Mar, ya que Francia es una de las principales potencias marítimas civiles y militares, apoya la aplicación estricta de la Convención sobre Derecho del Mar y ejerce regularmente sus derechos de tráfico marítimo y aéreo, en particular en la región del Indo-Pacífico. Asimismo, Francia destaca el papel de sus fuerzas armadas en la zona del Indo-Pacífico, donde desempeñan un papel activo en las operaciones de lucha contra el tráfico ilegal (drogas, pesca ilegal, etc.). En cuanto a la lucha contra el calentamiento global, Francia dedicó un notable esfuerzo dirigido a la conclusión del Acuerdo de París en 2015. En

²⁷ Shinzo Abe, “Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development (TICAD VI)”, Nairobi, 27 agosto 2016. Recuperado de https://www.mofa.go.jp/afr/af2/page4e_000496.html

²⁸ Ministère des Armées, “Stratégie française en Indopacifique”. Recuperado de <https://www.defense.gouv.fr/dgris/enjeux-regionaux/strategie-francaise-indopacifique>

²⁹ The Federal Government, “Policy guidelines for the Indo-Pacific: Germany - Europe - Asia: shaping the 21st century together”. Recuperado de <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>

³⁰ Government of The Netherlands, “Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia”. Recuperado de <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>

el documento francés se señala como uno de los ejes de defensa el refuerzo de sus vínculos con sus aliados más estrechos, Estados Unidos, India, Australia y Japón y, por otra parte, da cuenta de la desintegración del multilateralismo y del orden internacional basado en normas en la zona, lo que parece una crítica a la actitud china, aunque no se diga expresamente (en el documento solo se menciona a China al hacer referencia a las tensiones con Estados Unidos).

Alemania presta más atención que Francia a minimizar los conflictos con China apoyando, por ejemplo, un acuerdo sustantivo y jurídicamente vinculante entre China y los Estados miembros de la ASEAN en relación al mar de China Meridional o proponiendo trabajar en el diálogo con China, parte del Tratado de No Proliferación, para promover su voluntad de participar en el control de armas verificable y el fomento de la confianza mutua en la zona. También busca un Indo-Pacífico más “inclusivo”, abriendo la posibilidad de cooperación con Pekín en temas como el cambio climático, o apoyando las negociaciones de la UE para un acuerdo de inversiones global con China. Como Berlín no quiere tener que elegir entre Estados Unidos y China, se separa de la versión norteamericana del FOIP y prefiere permanecer neutral. Sin embargo, Alemania es un factor crucial para Estados Unidos en su competición con China, por lo que ya se han visto algunos avances bajo la administración de Biden, como las sanciones conjuntas emitidas contra los funcionarios chinos. Las pautas alemanas del Indo-Pacífico describen un aumento gradual en el compromiso de seguridad en la región, incluidas las escalas en puertos, los ejercicios conjuntos y la protección de las rutas comerciales marítimas. Sin embargo, no hay que olvidar que también están en juego intereses económicos, pues Alemania es un importante exportador a China, por lo que los críticos han argumentado que Berlín ha adoptado una postura demasiado cautelosa para preservar sus lucrativos lazos con Pekín³¹.

Alemania aborda la cuestión desde una perspectiva mucho más amplia que Francia, más allá de la paz y la seguridad, e incluye entre sus objetivos la diversificación de asociaciones, el apoyo a rutas marítimas abiertas, mercados abiertos y libre comercio, transformación digital y conectividad de infraestructuras, así como el cambio climático. Otro elemento importante del enfoque alemán es la centralidad de la ASEAN, aunque no está claro si Alemania está interesada en los diversos acuerdos bilaterales, trilaterales y minilaterales que están surgiendo en la región. Como señala Delage³², en la ASEAN las posiciones tampoco son coincidentes pues varios socios no están de acuerdo en excluir a China y temen que esta doctrina provoque una intervención externa

³¹ Richard Javad Heydarian, “Germany wades into the Indo-Pacific fray”, *Asia Times*, 5 septiembre 2020.

³² Fernando Delage, “El dilema Indo-Pacífico de la ASEAN”, *Global Affairs Journal*, núm. 2 (2020). Recuperado de <https://www.unav.edu/documents/16800098/0/Global+Affairs+Journal+3rd+Edition.pdf>

en sus sistemas políticos, ya que no todos son democracias. Lo que está claro es que Alemania y Francia lideran el debate sobre las directrices políticas al nivel de la UE en el Indo-Pacífico.

Países Bajos presentó por su parte un documento que subrayaba la necesidad de que la UE adoptara un acuerdo conjunto sobre su visión del FOIP. Además, pide a la organización que profundice sus lazos con potencias regionales como Australia, Nueva Zelanda, Corea del Sur, Japón e India —con las que comparte una misma preocupación sobre el ascenso de China—, así como con naciones del sureste asiático como Indonesia, Singapur, Malasia y Vietnam. En este punto de vista tienen mucho que ver los crecientes intercambios económicos holandeses en el Indo-Pacífico.

Además de estos tres Estados miembros, la UE aprobó finalmente su propio texto en abril de 2021³³. Aunque con un lenguaje algo vago, representaba un primer paso útil para incrementar la presencia de la Unión en la zona. Resulta llamativo que en ningún momento se nombre a China en el documento, pero lo cierto es que el hecho de utilizar términos como “Indo-Pacífico” u “orden basado en reglas”, ciertamente no neutrales, puede interpretarse como una reacción al ascenso de China. El documento revela el interés de la UE por colaborar con socios de ideas afines, pero evitando el enfrentamiento directo con China, con quien aspira a mantener una buena relación; un aspecto de la estrategia que ha sido criticado por su escasa contundencia³⁴.

En cuanto a su contenido, la UE quiere aumentar su presencia en el Indo-Pacífico intentando fortalecer sus asociaciones en la región en frentes como el cambio climático o la ayuda humanitaria. El Consejo ha querido adoptar una estrategia flexible y adaptable a las diferentes potencias de la región para lograr la cooperación con aquellos actores con intereses o valores compartidos (se hace en este tema la única mención a Japón en todo el documento). Los objetivos clave para la UE se centran en apoyar a dichos socios, promover la agenda global de la comunidad internacional y su propia agenda económica, desempeñar un papel en la seguridad y defensa del Indo-Pacífico, garantizar una conectividad de alta calidad y promover la colaboración en los ámbitos de la investigación, la innovación y la digitalización.

Si se compara la visión europea con la japonesa, la primera tiene una apreciación menos crítica que Japón sobre las intenciones chinas. Japón ve a China como una amenaza para su seguridad y trata a este país de manera muy diferente a como lo hace la UE. Esta última está dispuesta a trabajar con Pekín

³³ “EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific”. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/04/19/indo-pacific-council-adopts-conclusions-on-eu-strategy-for-cooperation/>

³⁴ Lucas Alonso Butcher, “Assessing the EU’s Indo-Pacific strategy”, *European Institute for Asian Studies*, 17 agosto 2021. Recuperado de <https://eias.org/publications/op-ed/assessing-the-eus-indo-pacific-strategy/>

en cuestiones en las que exista un interés común, aunque también se unirá a aliados y socios en otros asuntos, incluso si van en contra de China. Es probable que Japón y la UE se acerquen no solo en ámbitos como la inversión y la conectividad, sino también en materia de seguridad, debido al enfoque flexible de la UE y a los numerosos intereses compartidos entre las dos potencias. A este objetivo contribuirán la asociación económica y estratégica entre ambas partes, como se puso de manifiesto en la última cumbre bilateral, celebrada en Tokio el 12 de mayo de 2022; un encuentro en el que se hizo especial hincapié en el carácter global de su relación y en el nuevo contexto en el que se desarrolla: un Indo-Pacífico Libre y Abierto³⁵.

López Aranguren señala que las propuestas que acabamos de analizar constituyen un nuevo cambio de paradigma en la relación, lo que puede marcar el inicio no solo de una mayor cohesión europea en materia de proyección estratégica, sino también de una mayor asertividad geopolítica europea en un mundo post-COVID³⁶.

Hay que señalar, finalmente, que las visiones nacionales del Indo-Pacífico que hemos analizado son diferentes en cuanto a su consideración de Japón: en el documento francés Japón no es mencionado, aunque se hacen constantes referencias al respeto del orden internacional basado en reglas o a la defensa de la democracia, valores que tienen en común ambos países. El documento alemán, en cambio, mucho más detallado, cita expresamente a Japón como aliado en multitud de campos, por ejemplo, con respecto a su interés común por reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en relación con la OTAN como uno de los “Partners Across the Globe”, o por sus intereses comunes en ciberseguridad, conectividad sostenible e infraestructuras de calidad, transformación digital o una arquitectura de seguridad centrada en la ASEAN. También el documento holandés, a pesar de su brevedad, tiene en cuenta a Japón como aliado, no solo desde el punto de vista económico, sino también geopolítico, haciendo una expresa referencia a los valores democráticos que comparten, los vínculos de Japón con la OTAN o su Estrategia de conectividad.

4.2 Encuentros y desencuentros en el ámbito de la seguridad

Japón ha comenzado 2023 reforzando su papel de país asertivo y proactivo en temas de seguridad y defensa, un camino que había iniciado en 2014 con la Resolución de la administración Abe sobre la interpretación del artículo 9 de la Constitución y que continuó con la aprobación por la Dieta de un polémico paquete legislativo en 2015, la “legislación para la paz y conservación de la

³⁵ “Joint Statement EU-Japan Summit 2022”, 12 mayo 2022. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/05/12/joint-statement-eu-japan-summit-2022/>

³⁶ Juan Luis López-Aranguren, “The EU’s strategic projection in the Indo-Pacific”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. especial 03 (2022), pp. 29-49.

seguridad³⁷. Algunos claros ejemplos de esa actitud son la presidencia del G-7, su puesto como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o la presentación de tres documentos para abordar los retos de seguridad a los que se enfrenta: la Estrategia de Seguridad Nacional, la Estrategia de Defensa Nacional y el Programa de Refuerzo de la Defensa. En nuestra opinión un elemento no desdeñable en este camino es la figura del primer ministro, Fumio Kishida, cuyo talante diplomático y su experiencia internacional como antiguo ministro de Asuntos Exteriores pueden ayudar en la proyección exterior de Japón en estos momentos tan convulsos.

No se trata de volver al militarismo de preguerra que tanto daño hizo a Japón en el pasado, sino de manifestar, de manera tranquila pero clara, que Japón podría defenderse frente a un ataque. A ello contribuirá el incremento en el gasto de defensa, que va pasando del 1% al 2% del PIB en cinco años, con lo que el país ocuparía el tercer puesto en el ranking, tras Estados Unidos y China. Pero hay que decir también que este cambio de Japón no es solo resultado de la voluntad política de sus dirigentes, sino, sobre todo, del comportamiento de los países de la zona, especialmente China, Corea del Norte y Rusia. Los tres han mantenido con su vecino nipón una actitud beligerante en mayor o menor medida, desde el final de la Segunda Guerra Mundial, actitud que en los últimos años ha pasado a ser de clara confrontación, como lo demuestran el incremento en el lanzamiento de misiles por parte de Corea del Norte, no solo atravesando territorio aéreo o terrestre bajo soberanía japonesa, sino también atacando a su zona económica exclusiva; las acciones chinas en la zona de “lengua de vaca”³⁷, que afectan no solo a Japón sino también a Filipinas, Taiwán, Vietnam y otros, o sus frecuentes maniobras conjuntas con Rusia; por no mencionar la invasión rusa de Ucrania, que ha afectado a las negociaciones ruso-niponas sobre la soberanía de las islas Kuriles, Territorios del Norte para Japón.

La Unión Europea ha reconocido la clara conexión de seguridad que tienen sus intereses económicos y estratégicos con la región del Indo-Pacífico. Las tensiones en esa zona afectan al comercio mundial y a las cadenas de suministro y Japón también tiene en cuenta esto y quiere reforzar sus relaciones con los europeos, como demuestra la ronda de visitas de Kishida a Reino Unido, Italia o Francia (su gira también incluyó a Canadá y Estados Unidos), todos miembros del G-7, en enero de 2023.

Como ya se indicó, la actitud de los Estados miembros de la Unión y de la propia organización difiere de la japonesa en cuanto a China y esto viene motivado por la iniciativa china BRI, especialmente tenida en cuenta

³⁷ También denominada “línea de los nueve trazos”, es la zona que el gobierno chino reclama como territorio bajo su soberanía en el mar de China Meridional, lo que ha dado lugar a multitud de conflictos en la zona. En 2009 China envió una declaración a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre esta cuestión. Recuperado de http://un.china-mission.gov.cn/eng/lhghyywj/smhwj/2009/200912/t20091207_8411624.htm

por los Estados miembros menos potentes económicamente hablando que, coherentemente, no han presentado su propia visión del FOIP, como sí han hecho los más ricos. Esta división no es positiva para que se desarrolle adecuadamente una alianza de seguridad entre la UE y Japón. Los vínculos jurídicos, económicos y políticos adquiridos por la UE y sus Estados miembros con China (se han firmado acuerdos en materia de visados, cooperación aduanera, comercio de productos textiles, servicios aéreos, transporte marítimo, cooperación científica y tecnológica, etc., así como un Acuerdo de cooperación comercial y económica que data de 1985) van a entorpecer los vínculos del conjunto de la Unión con los aliados del Indo-Pacífico y, concretamente, con Japón.

Sin embargo, en nuestra opinión, los Estados miembros y la propia UE deberían aprovechar las oportunidades de cooperación que ofrece Japón para profundizar en su relación de seguridad y apoyar al gobierno japonés en la consecución de su agenda de seguridad a largo plazo, pues la propuesta japonesa del FOIP incluye una serie de valores comunes, esenciales en la construcción europea, que no se dan en la relación con China.

5. Japón, Europa y el orden internacional basado en normas

Tanto la pandemia global reciente como los acontecimientos en Ucrania parecen poner en cuestión el orden internacional liberal nacido tras la caída del muro de Berlín³⁸, y que según autores como Charles Powell está siendo progresivamente sustituido, sin que exista realmente un consenso sobre los principios en los que debe basarse. Antes de la invasión de Ucrania y de la pandemia global, el autor ya advertía sobre la caída de ese orden internacional liberal y decía que “la clave del dilema está en identificar aquellos elementos del orden liberal internacional actual que pueden y deben modificarse, y también aquellos que son fundamentales y no negociables, y la dificultad radica precisamente en que no existe un consenso nítido al respecto”³⁹. En nuestra opinión, el “orden mundial multilateral” inspirado en la Carta de las Naciones Unidas, fundado en la paz y en la observancia del Derecho internacional, tiene

³⁸ José Antonio Sanahuja define el orden liberal internacional como “un conjunto de instituciones y normas que remiten a un sistema abierto, con unas reglas bien definidas (...) en tanto se origina con la expansión del capitalismo de la post-II Guerra Mundial. Este orden va articulando un entramado institucional y normativo que guiará el comportamiento de los actores del sistema internacional. Sin embargo, lo que hoy se entiende por orden liberal internacional solo se consolida tras 1989, de modo que ha tenido un periodo corto de vigencia y aceptación”: “La crisis del orden liberal internacional”, Fundación Carolina, 23 marzo 2021. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/la-crisis-del-orden-liberal-internacional/>

³⁹ Charles Powell, “¿Tiene futuro el orden liberal internacional?”, *ARI* 56/2017, 29 junio 2017. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/06/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.pdf>

detractores como China, Rusia, Irán o Corea del Norte, pero tampoco algunos de sus creadores parecen muy conformes con él (ejemplos son el “América primero” de Trump o el Brexit).

Creemos más adecuado por ello hablar de “orden internacional basado en reglas” y, en este escenario, ¿qué papel tiene Japón en la consolidación del orden internacional/regional basado en reglas? ¿Coincide la concepción japonesa con la europea? Nobuhiko Tamaki usa el término “orden basado en reglas” en lugar de referirse al “orden internacional liberal” para subrayar, en primer lugar, el compromiso de Japón por preservar las reglas internacionales entre Estados soberanos, especialmente los principios de resolución pacífica de conflictos, la libertad de navegación y libre comercio (como hace con el FOIP); y en segundo lugar, su tendencia a considerar la promoción de la democracia y los derechos humanos en la política interna de otros Estados como ideales a largo plazo, en lugar de objetivos diplomáticos a corto plazo⁴⁰.

¿Coinciden Europa y Japón en la concepción de la democracia y en la protección de los derechos humanos? En nuestra opinión la respuesta no puede ser rotunda: hay que reconocer que la comprensión de los derechos humanos en Asia (y concretamente en Japón) es diferente a la europea⁴¹, que la alternancia política que caracteriza normalmente los sistemas democráticos no se da en Japón como en otras democracias, o que el trato a la mujer o a colectivos como los LGTBI o los migrantes no reviste las mismas garantías que en Europa, pero también es cierto que en valores democráticos Japón está muy cercano a Europa y que Japón es considerado una democracia plena⁴², un Estado de Derecho y, en general, un aliado de las democracias europeas.

Al hacer hincapié en la protección y el refuerzo de un orden internacional basado en reglas, Japón y Europa destacan la importancia del Derecho internacional para prevenir la inestabilidad y los conflictos, no solo en la región del Indo-Pacífico, sino en la comunidad internacional en su conjunto. Desde esta perspectiva jurídica internacional, ambos actores han puesto en marcha una serie de acciones que refuerzan su asociación en valores comunes, su trayectoria como potencias medias, su carácter de países basados en el *soft power*. Delage señala la necesidad de Japón de mantener un orden internacional basado en normas como imperativo estratégico, pero creemos que esta afirmación sirve también para Europa, aunque en este caso el respeto del Derecho está en su

⁴⁰ Véase Nobuhiko Tamaki, “Japan’s quest for a rules-based international order: the Japan-US alliance and the decline of US liberal hegemony”, *Contemporary Politics*, vol. 26, núm. 4 (2020), pp. 384-401. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13569775.2020.1777041?needAccess=true>

⁴¹ Véase Informe 2021/22 de Amnistía Internacional. Recuperado de <https://www.es.amnesty.org/en-que-estamos/paises/pais/show/japon/>

⁴² Así lo indica Maiko Ichihara, “Multilateralismo y democracia en Asia”, *Política Exterior*, vol. 35, núm. 201 (2021), pp. 62-70. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulo/multilateralismo-y-democracia-en-asia/>

propia esencia⁴³. Japón debe valorar también que Europa puede ser el contrapeso en el Indo-Pacífico a la tensión entre Estados Unidos y China.

En fin, todo ello hace que Japón necesite a Europa y que Europa necesite a Japón. De esta sinergia pueden surgir resultados positivos para ambas partes y ambos deben poner especial interés en reforzar sus vínculos de cara al futuro.

6. Conclusiones

Japón y Europa son actores que mantienen una positiva y estrecha relación que ha dado frutos relevantes, como los acuerdos de asociación económica y estratégica o una visión cercana del Indo-Pacífico Libre y Abierto.

Las bases ya están establecidas pero, así como los lazos económicos son fuertes entre las dos partes, los vínculos políticos necesitan reforzarse: el SPA no es por ahora un documento de gran efectividad ya que, como se ha señalado, la indeterminación de las obligaciones de las partes y el gran número de ámbitos de cooperación contemplados en sus disposiciones revelan su carácter de *gentleman agreement* o acuerdo político, más que jurídico. En ese sentido, entendemos que este es un aspecto a reforzar: el SPA debería evolucionar y contener disposiciones donde las obligaciones de los dos actores estuvieran muy claras y, también, donde su incumplimiento generase responsabilidad, ya que del texto actual no parece deducirse apenas ninguna sanción en caso de incumplimiento, salvo la suspensión del acuerdo recogida en el artículo 43 que se ha analizado someramente.

Por su parte, el Indo-Pacífico Libre y Abierto es una iniciativa muy positiva, que sitúa a Japón como país proactivo en la escena internacional y a la Unión Europea, que ha respondido positivamente a Japón en este ámbito, como un socio afin. Sin embargo, no hay que olvidar que el FOIP no es, de momento, sino una iniciativa política que requiere ser completada también con contenido jurídico. No hay todavía entre los socios en el FOIP obligaciones jurídicas nacidas de la propia iniciativa.

Creemos por ello que los vínculos entre Japón y Europa se verían muy reforzados añadiendo mayor fuerza no solo a la dimensión estratégica o diplomática, que es algo que ya ha sido percibido por las partes, sino también a la dimensión jurídica de la relación. Ambos actores son potencias normativas

⁴³ Fernando Delage escribe que, al ser Japón un país con escasos recursos naturales y sin las capacidades de Estados Unidos o China, es imposible mantener su paz y prosperidad al margen de un orden internacional basado en reglas: “Del multilateralismo regional al concepto del “Indo-Pacífico Libre y Abierto”: el liderazgo geo-económico y normativo de Japón”. En Carmen Tirado Robles, ed., *Japón en la era Reiwa: regulación de las nuevas tecnologías y de la acción exterior*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, p. 114.

y las iniciativas comunes que han desarrollado en los últimos años así lo demuestran. Tanto el EPA y el SPA como el Indo-Pacífico Libre y Abierto son elementos que pueden incluirse en el orden internacional basado en normas: no son solo estrategias ligadas a la economía o a la geopolítica, sino que manifiestan el interés común de Europa y Japón en consolidar y dar valor a ese orden.

Referencias bibliográficas:

- Abe, Shinzo. "Address by Prime Minister Shinzo Abe at the Opening Session of the Sixth Tokyo International Conference on African Development (TICAD VI)", Nairobi, 27 agosto 2016. Recuperado de https://www.mofa.go.jp/af2/af2/page4e_000496.html.
- Alonso Butcher, Lucas. "Assessing the EU's Indo-Pacific strategy", *European Institute for Asian Studies*, 17 agosto 2021. Recuperado de <https://eias.org/publications/op-ed/assessing-the-eus-indo-pacific-strategy/>.
- "An Action Plan for EU-Japan Cooperation", European Union-Japan Summit, Bruselas, 2001. Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/summit/action0112.html>
- Auslin, Michael. *Negotiating with Imperialism: The Unequal Treaties and the Culture of Japanese Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2004.
- Berkofsky, Axel. "EU-Japan relations from 2001 to today: achievements, failures and prospects", *Japan Forum*, vol. 24, núm. 3 (2012), pp. 265-288.
- Berkofsky, Axel. "El Acuerdo Unión Europea-Japón: ¿bueno, o no lo suficiente?", *Vanguardia Dossier*, núm. 71 (enero-marzo 2019), pp. 89-92.
- Busilli, Virginia Soledad. "Belt and Road Initiative (BRI): la iniciativa estratégica de Xi Jinping", *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, núm. 131 (2020), pp. 69-88. Recuperado de <https://rephip.unr.edu.ar/handle/2133/18389>.
- Cisneros Cristobal, Paula. *Relaciones Unión Europea-Japón: un análisis hasta la celebración de los acuerdos de asociación económica y estratégica*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 2022.
- Correa Cruz, Nicolás. *El Diálogo de Seguridad Cuadrilateral y el Indo-Pacífico: Estudio de la efectividad de una estrategia unilateral a la luz del realismo defensivo*, IAED. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2020. Recuperado de https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2020_n_correa_tesis_maestria_iaed.pdf.
- Cuesta Vallina, David. "El Indo-Pacífico. Un juego en evolución", *Documento de Opinión*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, núm. 40/2022, 28 abril 2022. Recuperado de https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEE040_2022_DAVCUE_Indo.pdf.
- "EU Strategy for Cooperation in the Indo-Pacific". Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/04/19/indo-pacific-council-adopts-conclusions-on-eu-strategy-for-cooperation/>.

- Delage, Fernando. “Las relaciones de la Unión Europea con Japón. En Jerónimo Maillo González-Orús y Belén Becerril Atienza, coords. *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea (Tomo X), Las relaciones de la Unión Europea con áreas regionales y terceros Estados*, Cizur Menor, Aranzadi, 2020, pp. 555-589.
- Delage, Fernando. “El dilema Indo-Pacífico de la ASEAN”, *Global Affairs Journal*, núm. 2 (2020), <https://www.unav.edu/documents/16800098/0/Global+Affairs+Journal+3rd+Edition.pdf>.
- Delage, Fernando. “Del multilateralismo regional al concepto del “Indo-Pacífico Libre y Abierto”: el liderazgo geoeconómico y normativo de Japón”. En Carmen Tirado Robles, ed., *Japón en la era Reiwa: regulación de las nuevas tecnologías y de la acción exterior*, Colección Estudios japoneses, n° 1, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2022, pp. 99-116.
- Freites, Andrea. “Del giro a Asia-Pacífico al giro al Indo-Pacífico”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, febrero 2021. Recuperado de <https://revistafal.com/del-giro-a-asia-pacifico-al-giro-al-indo-pacifico/>.
- Gascón Marcén, Ana. “Las relaciones entre Japón y la Unión Europea: pasos hacia una auténtica relación estratégica”. En Carmen Tirado y Francisco Barberán, coords., *Derecho y relaciones internacionales en Japón desde el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1868*, Prensas de la Universidad de Zaragoza, 2019, pp. 211-243.
- Gilson, Julie. “The Strategic Partnership Agreement between the EU and Japan: the pitfalls of path dependency?”, *Journal of European Integration*, vol. 38, núm. 7 (2016), pp. 791-806.
- Government of The Netherlands, “Indo-Pacific: Guidelines for strengthening Dutch and EU cooperation with partners in Asia”. Recuperado de <https://www.government.nl/documents/publications/2020/11/13/indo-pacific-guidelines>.
- Heydarian, Richard Javad, “Germany wades into the Indo-Pacific fray”, *Asia Times*, 5 septiembre 2000.
- Ichihara, Maiko, “Multilateralismo y democracia en Asia”, *Política Exterior*, vol. 35, núm. 201 (2021), pp. 62-70. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulo/multilateralismo-y-democracia-en-asia/>.
- “Joint Declaration on Relations between The European Community and its Member States and Japan”, 18 julio 1991. Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/overview/declar.html>.
- “Joint Statement EU-Japan Summit 2022”, 12 mayo 2022. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2022/05/12/joint-statement-eu-japan-summit-2022/>.

- Kawasaki, Seiro. “Diplomatic Relations between Japan and the European Communities”, núm. 1, 2009 (日本及び欧州共同体間の外交関係). Recuperado de <https://www.mofa.go.jp/region/europe/eu/index.html>.
- Kirchner, Emil J. y Han Dorussen, “New horizons in EU–Japan security cooperation”, *Asia Europe Journal*, vol. 19, núm. 1 (2021), pp. 27-41.
- López-Aranguren, Juan Luis, “The EU’s strategic projection in the Indo-Pacific”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm especial 03 (2022), pp. 29-49.
- Martínez Taberner, Guillermo. “Comercio intra-asiático y dinámicas inter-imperiales en Asia oriental: el Japón Meiji y las colonias asiáticas del imperio español”, *Millars: Espai i historia*, vol. 39, núm. 2 (2015), pp. 125-157.
- Ministère des Armées, “Stratégie française en Indopacifique”. Recuperado de <https://www.defense.gouv.fr/dgris/enjeux-regionaux/strategie-francaise-indopacifique>.
- Müller-Markus, Christina. “One Belt, One Road: el Sueño Chino y su impacto sobre Europa”, *Notes internacionales CIDOB*, núm. 148 (mayo 2016), pp. 1-6. Recuperado de https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_148_one_belt_one_road_el_sueno_chino_y_su_impacto_sobre_europa/one_belt_one_road_el_sueno_chino_y_su_impacto_sobre_europa.
- Nakanishi, Yumiko. “The significance of the Strategic Partnership Agreement between the EU and Japan in International Order”, *Blog Droit Européen*, abril 2020. Recuperado de <https://blogdroiteuropeen.files.wordpress.com/2020/05/nakanishi-1-relu-ot-2.pdf>.
- Pérez Riobó, Andrés y Gonzalo San Emeterio Cabañes. *Japón en su historia. De los primeros pobladores a la era Reiwa*, Madrid, Satori, 2020.
- Powell, Charles, “¿Tiene futuro el orden liberal internacional?”, *ARI 56/2017*, 29 junio 2017. Recuperado de <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2017/06/ari56-2017-powell-tiene-futuro-orden-liberal-internacional.pdf>.
- “Remarks by Herman van Rompuy President of the European Council following the EU-Japan Summit”, Bruselas, 28 mayo 2011. Recuperado de <https://www.consilium.europa.eu/media/26704/122304.pdf>.
- Rodríguez Navarro, M^a Teresa y Rafael Serrano Muñoz. “La influencia del *bushidô* en la Constitución japonesa de 1889 y en el Edicto Imperial de la educación de 1890”. En Pedro San Ginés, ed., *Nuevas perspectivas de investigación sobre Asia Pacífico*, CEIAP, Universidad de Granada, 2008, pp. 239-254.

- Sanahuja, José Antonio, “La crisis del orden liberal internacional”, Fundación Carolina, 23 marzo 2021. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/la-crisis-del-orden-liberal-internacional/>.
- Söderberg, Marie. “Introduction: where is the EU-Japan relationship heading?”, *Japan Forum*, vol. 24, núm. 3 (2012), pp. 249-263.
- Suzuki, Hitoshi, “The new politics of trade: EU-Japan”, *Journal of European Integration*, vol. 39, núm. 7 (2017), pp. 875-889.
- Tamaki, Nobuhiko, “Japan’s quest for a rules-based international order: the Japan-US alliance and the decline of US liberal hegemony”, *Contemporary Politics*, vol. 26, núm. 4 (2020), pp. 384-401. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13569775.2020.1777041?needAccess=true>.
- Tanaka, Michiko, coord. *Historia mínima de Japón*, México D.F., Colegio de México, 2011.
- The Federal Government, “Policy guidelines for the Indo-Pacific: Germany - Europe - Asia: shaping the 21st century together”. Recuperado de <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2380514/f9784f7e3b3fa1bd7c5446d274a4169e/200901-indo-pazifik-leitlinien--1--data.pdf>.
- Tirado Robles, Carmen, “Los acuerdos de asociación UE-Japón: un cambio de perspectiva en las relaciones entre los dos actores internacionales tras más de un año de aplicación”. En Ramón Vilarroig Moya, dir., *Derecho, Empresa y Administración Pública en Japón Con referencia al tratamiento de la pandemia de la COVID-19 en Japón*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2021, pp. 29-58.
- Tirado Robles, Carmen, “Japón, entre la Sociedad 5.0 y el Free and Open Indo-Pacific: análisis jurídico internacional de dos iniciativas sinérgicas”. En Carmen Tirado Robles, ed., *Japón en la era Reiwa: regulación de las nuevas tecnologías y de la acción exterior*, Cizur Menor, Thomson Reuters Aranzadi, 2022, pp. 135-154.
- Walker, Brett L. *Historia de Japón*, Madrid, Akal, 2017.
- Werquin, Jean-Baptiste. “Los acuerdos mixtos celebrados por la Unión Europea: problemas y soluciones en cuanto a la participación de los Estados miembros en acuerdos de libre comercio”, *Ars Iuris Salmanticensis*, vol. 6, núm. 1 (2018), pp. 139-167.