

Anexo 5 La Política Comercial y de Inversiones del Japón

Contenido y Objetivo de este capítulo:

- Mostrar una visión general de la política que adoptó Japón en la posguerra para liberalizar el comercio y la inversión.
- Debido a que la cooperación que otorga Japón está basada en su propia experiencia, la revisión de la política que ese país ha realizado será útil para estudiar el fomento comercial e inversiones en los países en vías de desarrollo.

Con base en los capítulos anteriores, el presente capítulo tiene como objetivo mostrar una visión general de la política comercial y de inversión adoptada por el Japón en su etapa de transición, cuando este país empezó a reintegrarse paulatinamente a la economía y a la comunidad internacional, después de la segunda guerra mundial a través de su afiliación a organismos como el GATT, el FMI y la OCDE ante la liberalización de comercio y de capitales (inversión interna directa). Dentro de las políticas concretas adoptadas por el Japón en ese entonces, incluían algunas que no son permitidas actualmente por las Reglas de la OMC. No obstante, **para estudiar el fomento comercial y la recepción de la inversión en los países en vías de desarrollo, se podría considerar las experiencias del Japón como una referencia, ya que éste alcanzó el crecimiento económico, implementando las acciones sobre el comercio exterior. Asimismo, Japón ha venido realizando una cooperación internacional para atender diversas problemáticas, como tareas con base en las políticas anteriormente mencionadas**³³.

El objetivo principal de este capítulo consiste en observar las acciones realizadas ante la problemática del desarrollo que fueron mencionadas en los párrafos de enfoques efectivos en el caso de Japón. Por lo tanto, se mencionarán las épocas en que se tomaron acciones para lograr la liberalización comercial y de capital (inversión interna directa) a partir del periodo de recuperación posguerra y por último, se presentarán las acciones que se están llevando a cabo como parte de la política comercial y de inversión en los últimos años. No se hará mención de la época en la que el país empezó a tener un superávit comercial a partir del año 1968, en que se generó el “conflicto comercial entre Japón y los Estados Unidos.”

³³ En 1967, por ejemplo se fundó el Centro de Capacitación de Comercio bajo la instrucción del Ministerio de Comercio e Industria (actual Ministerio de Economía, Comercio e Industria) con el fin de formar recursos humanos competentes en la economía internacional y realizar diversas actividades. Con base en dicha experiencia, JICA como parte de su cooperación, otorga apoyo a través del Centro de Capacitación del Comercio a 4 países como Malasia e Indonesia, entre otros para formar el personal que practica actividades comerciales y ofrecer información sobre el mercado (p.86 Recuadro A1-2).

5-1 Desde la Reconstrucción de la Posguerra hasta el Emprendimiento para la Liberalización de Comercio – Capitales (Finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta los Años 60's)

De 1945 a 1954:

- Ordenamiento y revisión del clima y del régimen de exportación para lograr el comercio normal.

(1) Entre 1945 a 1954

En esta época, el país ordenó y revisó el clima y el régimen de exportación creados urgentemente para transformar el comercio controlado por los Estados Unidos hacia un comercio normal, con el objeto de lograr mayor desarrollo comercial.

De 1945 a finales de 1946, únicamente se establecía el “Comercio como acto de supervivencia” sostenido por el apoyo estadounidense y llevando la “Primera etapa después de su rendición, la política estadounidense dirigida al Japón,” la cual fue proclamada en septiembre de 1945. Ésta consistía en el “control de exportaciones e importaciones de todos los productos, el tipo de cambio y la transacción financiera.” A partir de 1947 los Estados Unidos moderaron el control del comercio con Japón y fue reanudada una parte del comercio en el ámbito privado.

En octubre de 1949 el Cuartel General de las Fuerzas Aliadas (GHQ) declaró que las empresas privadas se harían cargo de las exportaciones a partir del diciembre de 1950, y de la importación a partir de enero del mismo año. En respuesta a esta declaración, **Japón legisló y promulgó en diciembre de 1949 la “Ley de control de cambio y comercio exterior”³⁴, la “Ley de cuenta especial de cambio,” así como la “Ley de establecimiento de la Comisión de cambio de divisas,” posteriormente legisló la “Ley de control de exportaciones en el comercio” y la “Ley de control de importaciones en el comercio y de pago al extranjero” y también fue ordenado el sistema legislativo con el fin de iniciar el comercio en el ámbito privado.**

Entrando al año 1950, en Japón ocurrió la bonanza por demandas especiales por la Guerra de Corea que alcanzó un incremento en el comercio, mejorando el balance comercial. No obstante, continuaba la situación de déficit comercial en la época de recuperación de posguerra y fue sostenida por la asistencia económica y la bonanza por demandas especiales mencionadas.

De 1955 a 1967:

- Época en que se iniciaron las operaciones para lograr la “liberalización del comercio” y la “liberalización de capitales (liberalización de inversión interna directa)”

(2) Entre 1955 a 1967

Representó para Japón una época de transición desde que estaban estrictamente controladas la importación y la competencia con las compañías extranjeras dentro del mercado nacional, rumbo a la

³⁴ Se legislaron diversas leyes sobre el comercio como son: la Ley de transacción de exportación e importación (complementando la Ley de cambio de divisas en 1953, se permitió celebrar el acuerdo o contrato colectivo entre el sindicato y el proveedor respecto a los precios, el volumen así como de la calidad para la transacción nacional e internacional, con el fin de evitar comercios injustos de exportación e importación, además de garantizar un orden en dichas transacciones), la Ley de inspección de exportación (1957) y la Ley de diseño de productos exportados e importados (1959).

“liberalización del comercio” a través de la afiliación al GATT y poco después de ésta, la aplicación de políticas de “liberalización de capitales (liberalización de inversión interna directa).”

En ese entonces, Japón tenía un déficit comercial fuerte con los Estados Unidos, por eso la falta de dólares era un factor fundamental que restringía el crecimiento económico del país. Se aplicó en esa época la política de fomentar intencionalmente la exportación y al mismo tiempo inhibir, en la medida de lo posible, la importación para lograr el desarrollo independiente de la economía japonesa.

En 1955 Japón se afilió oficialmente al GATT y esto permitió regularizar el comercio con Europa occidental y otros países, concretando la reintegración del Japón a la comunidad internacional dentro del mundo del liberalismo. Sin embargo, los 14 países como Inglaterra, Francia, India, etc. al sentirse amenazados por la entrada de productos fabricados con mano de obra competitiva del Japón, aplicaron la cláusula trigésima quinta del GATT, rechazando sostener relación alguna con Japón, proveniente de dicho organismo. En consecuencia, a pesar de que Japón fue miembro del GATT hasta el año 1960 aproximadamente los principales países que aplicaron “el trato de la nación más favorecida” a Japón fueron únicamente los Estados Unidos, Canadá, Alemania occidental, Italia y los países de Europa septentrional. A pesar de su afiliación al GATT, Japón continuaba restringiendo el volumen de importaciones, apegándose a la estipulación de los países de la cláusula décima segunda³⁵ y al índice de liberalización comercial en el momento en que la afiliación a dicho organismo era sumamente baja. Sin embargo, los países empezaron a exigir a Japón la liberalización del comercio en la Asamblea general de GATT celebrada en otoño de 1959 y en respuesta a ello, Japón proclamó la “Carta de la liberalización de comercio y de cambio” en 1960, a través de la cual buscaba elevar al 90% el índice de liberalización en un lapso de 3 años. Asimismo, se planteó el “Plan para fomentar la liberalización de comercio y de cambio” con el fin de promover más la liberalización³⁶. En respuesta a las exigencias de liberalización por el mundo, Japón se convirtió en el país de la cláusula décima primera del GATT en 1963³⁷, alcanzando el 90% del índice de liberalización en agosto del mismo año. En 1964 logró convertirse en el país de la cláusula octava

³⁵ Los países de la cláusula décima segunda del GATT se refieren a los que tienen permitido aplicar restricciones en la importación bajo ciertas condiciones con el fin de proteger la situación que prevalezca en el país en materia del capital extranjero y también para mantener el balance internacional.

³⁶ Se podría mencionar lo siguientes, como motivo del inicio de la liberalización en esta época: ① El balance comercial del Japón se empezó a ubicar en el superávit y se redujo la necesidad de inhibir la importación para asegurar las divisas ② Empeoró el balance internacional de los Estados Unidos con fuga de dólares, la situación en que le obligó a exigir a otras naciones la liberalización ③ Desde la “Recuperación de cambiabilidad de divisas” que se inició a finales de 1958, los países de Europa occidental empezaron a eliminar las restricciones de importación para los países en donde circulaban los dólares y esta situación marcó más el retraso en el desarrollo del Japón.

³⁷ Los países de la cláusula octava del FMI y los países de la cláusula décima primera del GATT son aquellos países miembros que liberalizan las transacciones de ingreso y egreso corriente en materia de importación y no aplican restricciones en el volumen de importación ni en el tipo de cambio por motivo del balance internacional.

del FMI, así como su afiliación a la OCDE. Ante la afiliación a este organismo, nuevamente se le exigió a Japón la liberalización de capitales (liberalización de la inversión interna directa) como parte de su obligación como país miembro.

La directriz fundamental de la política económica en ese entonces, consistía en dos puntos: ① Promover la exportación e inhibir las demandas de importación en la medida de lo posible ② Desarrollar la industria moderna de manufactura en Japón.

A continuación se explicarán las generalidades de las acciones realizadas por Japón para lograr la liberalización del comercio y de capitales bajo la directriz antes mencionada.

Liberalización del comercio:

- Se llevó a cabo la política de fomento para promover la exportación, protegiendo la industria nacional, a través de las medidas arancelarias.

5-1-1 Liberalización del Comercio Internacional

Respecto a la liberalización del comercio, se explicará en este inciso las políticas del Japón en esta época desde el punto de vista de (1) medidas arancelarias y (2) política del fomento de exportación. Las características de la política japonesa en esta era, consistían en **proteger la industria nacional desde la competencia con el extranjero (sin impedir la competencia interna), aplicando (1) las medidas arancelarias, para que en el momento de lograr la competitividad, se abriera al mercado. Al mismo tiempo se llevaba a cabo la política con (2) la intervención participativa del gobierno para promover la exportación y de esta manera buscar la liberalización del comercio³⁸.**

(1) Medidas Arancelarias

Ante la liberalización comercial, el gobierno japonés practicó la reforma a gran escala en materia de aranceles en 1961, pero las características fundamentales de esta reforma eran bastante proteccionistas, por lo que la industria nacional que se encontraba en crecimiento fue protegida durante un largo tiempo por medio de las medidas de restricción de importaciones. Se puede enumerar en concreto los productos liberados en los años 60's ; autobús y camión (1961), televisión a color (1964), automóvil de pasajero (1965), calculadora electrónica y sus equipos periféricos (1975) en los años 70's. Si se compara el periodo de la liberación de estos artículos con el periodo de la formación de los sectores correspondientes³⁹, se puede observar que la liberalización fue realizada después de haber transcurrido cierto tiempo en la formación de la industria. Por ejemplo, se anunció en 1952 la decisión gubernamental de proteger la industria automotriz, en la cual se concretó el lineamiento de la política gubernamental en esta industria, y la "Guía para

³⁸ A pesar de que el régimen actual de la OMC otorga cierto tiempo para la apertura del mercado de acuerdo con la etapa de desarrollo en que se encuentra el país en vías de desarrollo, éste tiene el tiempo límite para realizar la apertura y se le exige su realización en forma acelerada. Por eso, se ha vuelto difícil seguir las experiencias del Japón, el cual formó la industria de exportación con intervención participativa del gobierno, protegiendo la industria. Nacional.

³⁹ La política industrial del Japón en este periodo se encuentra descrita detalladamente en el documento editado por Komiya, Okuno y Suzumura (1997).

fomentar los vehículos nacionales” que fue proclamada por el Ministerio de Comercio e Industria en 1955. En el caso de la industria maquinaria y electrónica se puede enumerar que se legisló la “Ley de medidas urgentes para fomentar la industria maquinaria (1956)” y la “Ley de medidas urgentes para fomentar la industria electrónica (1957).”

En la “Historia de la política comercial” se describen las funciones arancelarias de ese entonces como sigue:

“La esencia (característica) de la reforma arancelaria realizada en 1961 consistía en 3 puntos: ① Revisión de la clasificación de tablas arancelarias para la importación ② Revisión total de aranceles ③ Flexibilidad del sistema arancelario en respuesta a la liberalización. **Se pretendió fortalecer los aranceles protectores, ya que las principales funciones arancelarias estaban basadas en la formación activa de la industria en crecimiento, en respuesta a los objetivos de la política en materia de la estructura industrial⁴⁰.**”

(2) Política del Fomento de Exportación

El gobierno pretendió controlar los gastos con divisas a través de las restricciones de importación, aplicando las medidas arancelarias y al mismo tiempo intensificó las medidas para fomentar la exportación en diversas áreas como finanzas, sistema tributario, seguros, estudio de mercado, así como la publicidad y anuncios.

1) Campaña Nacional para el Fomento de la Exportación

Una de las políticas que el Ministerio de Comercio e Industria fomentó en aquella época era la Campaña Nacional para el Fomento de la Exportación. Ante dicha política comercial, era necesario que los industriales tomaran acciones para incrementar la exportación con toda la seriedad, además de que todos los estratos sociales del país tomaran conciencia de la importancia del comercio, ese era el fin de la campaña para concienciar al pueblo. En forma concreta, se puede mencionar el establecimiento de la Oficina central para la promoción y el fomento comercial (1959)” y la legislación de la “Carta del Comercio de Japón (1959)”. Dicha oficina se encargó de realizar las siguientes actividades: producción y distribución de películas con el tema del fomento comercial, elaboración y distribución de folletos, así como la organización de las exposiciones del comercio, a fin de mentalizar el interés del pueblo hacia la exportación.

⁴⁰ La Tercera etapa del crecimiento acelerado (1) del Ministerio de Comercio e Industria (1991)

⁴¹ El trato preferencial a las finanzas de exportación se generó cuando se realizaba en forma general una serie de medidas de control financiero, mismas que produjeron un fuerte impacto que llegó a las finanzas del comercio de exportación que supuestamente se debía fomentar y es en ese momento cuando se buscó corregir esta situación, que generó este trato para promover de forma intensa la exportación.

2) Mejoramiento del Sistema de Fomento y Apoyo a la Exportación

Se otorgó apoyos por medio de la aplicación del sistema tributario y las medidas financieras para fomentar la exportación, de modo que las finazas para la exportación⁴¹ fueron moderadas⁴² sin contratiempo, se aplicó un sistema tributario preferencial a la exportación⁴³, así como el mejoramiento del sistema de seguros para la exportación⁴⁴.

3) Exploración del Mercado

Respecto al estudio de mercado, publicidad y anuncio, cabe señalar las actividades de la JETRO(Organización de Comercio Exterior del Japón; el Grupo de estudio del mercado extranjero fue un organismo precursor fundado en 1951) que realizaba en forma integral los trabajos para lograr el fomento comercial, como son: El estudio del mercado extranjero, la organización de ferias, además de la difusión y publicidad en el extranjero, ayuda en materia del comercio así como el mejoramiento del diseño industrial.

4) Diversos Mejoramientos en la Administración Comercial

Paralela a la política de fomento a la exportación, se llevó a cabo el cambio en la administración comercial de aquella época para poder atender oportunamente a la economía internacional. En forma concreta, podemos destacar la simplificación de los trámites para la exportación; el establecimiento de la Dirección General de Fomento Comercial; la inspección de productos de exportación a fin de mantener y mejorar la calidad de los mismos desde el punto de vista del fortalecimiento de la competitividad en los aspectos que no sean del precio; la administración del diseño al que el gobierno otorgó apoyo para su mejoramiento; así como en el establecimiento del Centro de capacitación del comercio⁴⁵, con el fin de formar recursos humanos más competentes con una visión internacional.

Liberalización de capitales (inversión directa interna):
Se realizó por etapas y con mucha prudencia.

5-1-2 Liberalización de Capitales (Inversión Directa Interna)

La liberalización de la inversión interna directa fue realizada en una etapa de mucha prudencia en Japón y a partir de la primera liberalización en julio de 1967, fueron liberalizando paulatinamente más capitales. Durante el análisis de

⁴² Cabe mencionar los ejemplos más representativos de finanzas de exportación a corto plazo: las “Letras comerciales de exportación” y el “Sistema de préstamo financiero de divisas” del Banco de Japón. En respuesta al superávit del balance internacional en la segunda mitad de la década de los 60’s, fue disminuyendo la necesidad de las finanzas de exportación a corto plazo. Como finanzas de exportación a mediano y largo plazo, se puede enumerar los financiamientos por el Banco de Exportación del Japón y el Fondo de Cooperación Económica Extranjera.

⁴³ A modo de otorgar incentivos a los exportadores aparece el Sistema de deducción de ingresos por la exportación (este sistema fue anulado en 1964 debido a la firma de la “Declaración de la anulación total de la subvención a exportación de los productos a excepción de los primarios,” el Sistema de depreciación suplementaria de exportación (1964 a 1971) y el Sistema de reserva para la exploración del mercado extranjero (1962 a 1972).

⁴⁴ Tenía la función de proteger a los exportadores contra el riesgo que pudiera generarse en las transacciones comerciales, que no estaba cubierto por las empresas privadas ni por la compañía aseguradora.

⁴⁵ Página de Internet del Centro de capacitación del Comercio (http://www.iist.or.jp/j/top_news-j.html)

la liberalización de capitales, el Ministerio de Comercio e Industria efectuó diversos estudios sobre el impacto con respecto a 104 giros principales, y en base a los resultados obtenidos de dicho estudio, se tomó la decisión ministerial en junio de 1967 de realizar “la liberalización de la inversión directa exterior” propuesta por el Consejo de la inversión extranjera. Cabe señalar que el ritmo de la liberalización de la inversión directa interna fue sumamente lento y realmente el 100% de la liberalización fue concretada finalmente, en el año 1973. El índice de entrada de la inversión directa al Japón era muy bajo debido a la regularización mencionada en comparación con otros países industrializados, debido a que existía como fondo, la siguiente preocupación:

“La economía japonesa de posguerra contaba con una reserva menor de capitales y un nivel tecnológico inferior con relación a los países de Europa y los Estados Unidos, además faltaba la reserva necesaria de divisas para la importación de materia prima y de bienes capitales. **Se pensaba que la introducción de divisas eliminaría de una buena vez dichos obstáculos para alcanzar el fomento y el desarrollo en una etapa temprana, pero, al mismo tiempo, la participación directa de las empresas extranjeras que abundaban de los recursos económicos como las compañías estadounidenses en el mercado japonés, representaba un impedimento para la prosperidad y el crecimiento industrial, así como para el desarrollo tecnológico del país.** En particular, surgieron las preocupaciones por la asociación de capital extranjero, la fusión y absorción de las empresas japonesas a una “industria que influía en forma importante a otros giros y a la nueva industria que se encontraba apenas en la etapa de crecimiento”. Incluso hubo opiniones que “cuestionaban si era prudente dejar la facultad administrativa de dichas industrias (porcentaje de capital en la Co-inversión) a la iniciativa de los particulares.”⁴⁶

Política comercial en los últimos años:

A pesar de la importancia que se da al régimen de comercio multilateral, se está encaminando al aprovechamiento del TLC.

5-2 Emprendimientos de la Política Comercial y de Inversiones del Japón en los Últimos Años (del Año 2000 en Adelante)

Japón ha venido realizando hasta la fecha numerosos esfuerzos para mantener el régimen comercial multilateral dentro de su política comercial, dando importancia a las acciones multilaterales. Pero, al iniciar la década de los 90's, se empezó a intensificar mundialmente la regionalización a través del “Tratado de Libre Comercio (TLC)” entre diversos países y áreas, y se considera que ascienden a unos 150 casos del TLC activos a finales del 2001⁴⁷. Después del fracaso que como resultado obtuvo desde un inicio, la nueva ronda de la

⁴⁶ Komiya, Okuno, Suzumura (1997)

⁴⁷ Se señala como uno de los motivos del incremento acelerado de firmas del TLC en el mundo, que este tratado podría representar una oportunidad para que nuevas capitales se afilien, además de que se fortalecerían las relaciones por cuestión de seguridad. Pero, también se conoce que el motivo principal es la celebración del TLC bilateral o dentro de un área que resulte más viable que el tratado de comercio multilateral en la OMC.

Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999, aumentaron las opiniones dentro del Japón de sí se debía celebrar el TLC. **A pesar de que la política comercial del Japón está enfocada al régimen del comercio multilateral como el de la OMC, dirigiéndose en realidad, con el rumbo hacia el aprovechamiento del TLC.** En enero del 2002 se celebró por primera vez un TLC con Singapur y actualmente se está analizando la posibilidad de la firma con otros países asiáticos y con México.

En el “Informe del Comercio” de la edición 2001 y el mismo informe de la edición 2002 se hace mención del aprovechamiento del TLC como sigue:

- Se ha convertido en una de las tareas más importantes para activar la economía de nuestro país, la optimización de los efectos sinérgicos de la actual política nacional y exterior, además de fomentar aún más la “armonía de las políticas entre las naciones” como es el caso de la cooperación política de la macroeconomía que se venía realizando. Para lograr dicho objetivo, **ya se realizan cambios en la política, siguiendo en la misma línea de aprovechar al máximo los diversos foros regionales y bilaterales, a pesar del pilar convencional establecido dentro del marco multilateral** en materia de política económica exterior⁴⁸.
- Mientras se hacen cada vez más estrecha las economías dentro del Este de Asia, se incrementó la necesidad de concretar acciones para fortalecer la coordinación económica con esta región, con la finalidad de activar la economía japonesa, implementando elementos de crecimiento en dicha área. El marco concreto para promover la política económica exterior de esta índole, consiste en enfocar principalmente las acciones multilaterales dentro de la OMC, y para consumarlas, se aprovechan las operaciones regionales y bilaterales como son el Tratado de Libre Comercio (TLC) y el Acuerdo de Coordinación Económica (EPA). Es necesario aprovechar diversos marcos en forma estratégica y flexible para que Japón goce al máximo de los beneficios del libre comercio y de esta manera logre activar su economía⁴⁹.

Política de inversión en los últimos años:
Aprovechamiento óptimo de la inversión directa interna para activar la economía japonesa

Respecto a la inversión directa interna se ha incrementado últimamente la inversión de las compañías extranjeras, pero a la fecha su magnitud es menor en comparación con las inversiones que se realizan en los países de Europa y los Estados Unidos. El saldo por inversión directa interna del Japón es del 1.2 % dentro del PIB, un nivel bajo, con respecto a los países industrializados, donde este índice supera al 20%. Se considera que la causa de la baja demanda de inversión directa interna se debió a que la “administración japonesa” había

⁴⁸ “Informe de comercio” del Ministerio de Economía, Comercio e Industria, versión del año 2001.

⁴⁹ “Informe de comercio” del Ministerio de Economía, Comercio e Industria, versión del año 2002.

obtenido relativamente el éxito, convirtiéndose en un país autosuficiente con los recursos administrativos. Sin embargo, existe la opinión de que se debe aprovechar activamente la inversión directa interna como una medida para poder superar la depresión económica surgida en la década de los años 90's. Incluso, **se planteó el lineamiento de aprovechar la inversión directa interna como parte de las medidas para activar la economía japonesa en el Consejo de Política Económica y Fiscal (CEFP) ⁵⁰ y en el discurso sobre la política administrativa del Primer Ministro⁵¹.**

⁵⁰ “El incremento de la inversión directa interna permitirá generar empleos y activar la economía a través del fomento a la competencia, además tiene el efecto de difundir la tecnología de punta y el “know how” de la administración. También se corregirán los factores de impedimento en la forma planeada, se fomentará la inversión directa interna y se aumentará la entrada de los recursos de inteligencia.”

⁵¹ “La inversión extranjera que llega directa al Japón traerá tecnología nueva y una administración innovadora, incrementando la oportunidad de empleos. No debe tomarse como amenaza, sino para aplicar medidas adecuadas para que Japón represente un destino atractivo para las empresas extranjeras y de esta manera busque duplicar el saldo de inversión al país en un lapso de 5 años”. Discurso sobre la política administrativa del Primer Ministro Koizumi en el 156° Congreso de la Unión el día 31 de enero de 2003. Página de Internet de la Residencia Oficial del Primer Ministro (<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2003/01/31sisei.html>)