



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**



**LA ASISTENCIA JAPONESA
PARA EL DESARROLLO. UNA
ESTRATEGIA DE SU POLÍTICA DE
SEGURIDAD ECONÓMICA**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

**DOCTORA EN CIENCIAS POLITICAS Y
SOCIALES CON ORIENTACION EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :

MARIA ELENA ROMERO ORTIZ

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Este es un trabajo acerca de la asistencia externa de Japón y de cómo este país diseña sus estrategias, define sus programas y selecciona sus prioridades. Hoy, Japón no es un principiante en esta área, un importante sector de su burocracia está dedicado a trabajar en cualquiera de las áreas de cooperación económica, incluyendo la asistencia externa para el desarrollo. Las raíces de su política de asistencia muestran que gran parte de su interés por consolidar este sector se fundan en sus condiciones internas, su estructura y su fuerza.

El comprender el proceso de asistencia japonesa ha sido una interesante y compleja tarea que no hubiera logrado sin el apoyo constante de mi tutor el Dr. Carlos Uscanga, quien siempre tuvo un espacio en su agenda para comentar mis avances y retrocesos, igualmente mis tutores la Dra. Susana Liberti y el Prof. Alfredo Romero a quienes reconozco su conocimiento y tiempo para fortalecer la investigación. A la Dra. Graciela Arroyo, al Dr. Lothar Knauth, al Dr. Leopoldo González Aguayo y al Dr. Ricardo Buzo agradezco su lectura, comentarios y observaciones que han ayudado a hacer el trabajo más consistente.

Debo reconocer la labor y el apoyo que realiza CONACYT a través de las becas que otorga para que estudiantes como yo, logren incorporarse a los programas de posgrado y dedicar tiempo completo a los estudios. A Promep, organismo del que también recibí importantes beneficios, fundamentales para realizar el doctorado. Por supuesto, a la Universidad de Colima, institución a la que pertenezco y que me proporcionó el tiempo para superar esta etapa.

Para ti mamá, como reconocimiento a todo tu esfuerzo.

Gracias Daniel y Luis Carlos, esto no hubiera sido posible sin su apoyo, cariño y paciencia.

Maria Elena Romero

Octubre, 2004

Contenido

| | |
|--|----------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo 1. La situación actual del debate sobre la asistencia para el desarrollo y el caso japonés | 9 |
| 1. Las teorías sobre la cooperación internacional. El realismo político y los regímenes internacionales..... | 20 |
| a) El realismo político..... | 23 |
| b) Los regimenes internacionales..... | 27 |
| 2. La asistencia para el desarrollo | 30 |
| a) El realismo político..... | 32 |
| – El realismo político y el interés nacional..... | 34 |
| – El realismo político y el concepto de seguridad..... | 39 |
| b) Los regimenes internacionales..... | 40 |
| c) Liberalismo económico..... | 46 |
| d) El idealismo..... | 46 |
| e) El marxismo | 47 |
| 3. El debate teórico entorno a la asistencia japonesa para el desarrollo. | 49 |
| a) La concepción japonesa del término asistencia. | 50 |
| – Argumentos en los que se centra el debate japonés relacionado con la asistencia. | 53 |
| b) El análisis de Karel van Wolferen..... | 58 |
| c) Alan Rix y la emergencia de Japón como líder donador..... | 60 |
| d) Dennis T. Yasutomo y la filosofía de la asistencia..... | 62 |
| e) Robert M. Orr Jr. y el poder de la asistencia externa de Japón..... | 64 |
| f) David Arase y su enfoque de la asistencia para el desarrollo..... | 66 |
| 4. La seguridad económica y el interés nacional, los conceptos claves de la asistencia japonesa..... | 67 |
| a) La seguridad económica en Japón..... | 69 |
| – El militarismo japonés. Del período Meidiy (1868-1912) a la segunda Guerra Mundial..... | 70 |
| b) Los avances estratégicos de Japón..... | 74 |
| – Corea..... | 74 |
| – Republica Popular de China..... | 76 |
| – Rusia..... | 82 |
| c) La posguerra (1945-2002)..... | 86 |
| d) La seguridad ebergética, la importancia del petróleo en el desarrollo industrial japonés,..... | 88 |
| e) La estrategia de la seguridad alimentaria..... | 91 |

| | |
|---|------------|
| f) El interes nacional japonés..... | 93 |
| – La renovación Meidyí..... | 95 |
| – Los tratados desiguales..... | 100 |
| – El estado actual del interés nacional japonés..... | 101 |
| Capítulo 2 La evolución y la estructura de la asistencia japonesa para el desarrollo..... | 107 |
| 1. La evolución histórica de la asistencia japonesa para el desarrollo..... | 107 |
| a) De nación receptora a donador..... | 107 |
| b) Japón, un donador importante. La globalización de su perspectiva y el incremento de la calidad de asistencia..... | 116 |
| c) La instrumentación de la política de asistencia y el Estatuto de 1992. Promulgación y Reforma..... | 126 |
| 2. Los actores de la asistencia japonesa para el desarrollo..... | 130 |
| a) La importancia de los ministerios y su vinculación con el complejo proceso de la asistencia para el desarrollo..... | 133 |
| b) El Ministerio de Asuntos Exteriores y la asistencia para el desarrollo..... | 143 |
| c) La Agencia Internacional de Cooperación del Gobierno de Japón..... | 149 |
| d) El Ministerio de Asuntos Exteriores y los nuevos modelos de la asistencia para el desarrollo..... | 151 |
| e) El Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). Ahora Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) y los modelos tradicionales de asistencia..... | 156 |
| – Los modelos tradicionales de la asistencia..... | 157 |
| f) El Ministerio de Finanzas..... | 162 |
| g) La Agencia de Planeación Económica..... | 163 |
| h) La Dieta..... | 164 |
| 3. Las Organizaciones No Gubernamentales Japonesas y la asistencia para el desarrollo..... | 167 |
| a) Las ONGs Japonesas..... | 170 |
| b) Ventajas y aportaciones de las ONGs..... | 175 |
| c) Debilidades de las ONGs japonesas..... | 176 |
| d) Perspectivas para las ONGs..... | 177 |
| Capítulo 3. La práctica japonesa en la asistencia para el desarrollo | 179 |
| 1. La asistencia japonesa para África..... | 183 |
| a) La política japonesa en África blanca y África negra..... | 190 |
| b) Japón y la TICAD..... | 194 |
| c) La importancia económica y comercial de África para Japón..... | 196 |
| d) Dos estudios de caso..... | 197 |
| – Nigeria..... | 199 |
| – Zaire (República Democrática del Congo)..... | 201 |
| 2. Asia - Pacífico | 203 |

| | |
|---|------------|
| a) La política japonesa en Asia..... | 204 |
| b) Dos estudios de caso. | 205 |
| – Filipinas..... | 205 |
| i. La presidencia de Corazón Aquino..... | 211 |
| ii. La década de los noventa..... | 213 |
| iii. Los nuevos proyectos..... | 214 |
| – China..... | 217 |
| i. La importancia internacional de China y la estrategia japonesa..... | 221 |
| ii. Los proyectos de asistencia..... | 223 |
| c) Los efectos de la asistencia japonesa en Asia..... | 227 |
| 3. América Latina..... | 229 |
| a) La importancia del comercio Japón – América Latina..... | 233 |
| b) La cooperación Japón – América Latina en el marco de la relación Japón – Estados Unidos..... | 235 |
| c) Un estudio de caso..... | 238 |
| 4. Medio Oriente..... | 248 |
| a) La importancia del petróleo en la industrialización japonesa..... | 249 |
| b) La asistencia japonesa a Medio Oriente..... | 254 |
| c) El conflicto árabe – israelí..... | 257 |
| d) Los intereses japoneses en Irán..... | 259 |
| Conclusiones..... | 263 |
| – Los cambios en la estructura burocrática..... | 264 |
| – La tendencia de la asistencia japonesa..... | 267 |
| – La reforma de la política de asistencia japonesa..... | 268 |
| Glosario..... | 273 |
| Lista de Abreviaturas..... | 275 |
| Bibliografía..... | 277 |

Introducción

La cooperación internacional en el marco del estudio de las relaciones internacionales es un concepto diverso y complicado porque incluye los diferentes intereses de los actores involucrados en el proceso. La asistencia para el desarrollo es una modalidad de la cooperación internacional y se define como el flujo de recursos económicos de una nación a otra y que tiene como objetivo apoyar los programas de desarrollo de las naciones con necesidades de recursos. Esta ha evolucionado en sus tendencias y prioridades y aunque autores, como Hans Morgenthau mencionan que las acciones de asistencia iniciaron desde el siglo XVIII, época en la que se apoyaban determinadas iniciativas a cambio de obtener ciertos beneficios, la asistencia para el desarrollo tal y como se practica actualmente, se originó después de la segunda Guerra Mundial cuando se diseñaron programas de financiamiento para la reconstrucción de las naciones destruidas durante la guerra.

En realidad cuando países como Estados Unidos, Japón o las naciones europeas otorgan asistencia lo hacen con fines que incluyen motivos políticos y de seguridad, bajo consideraciones estratégicas y necesidades económicas que requieren del mantenimiento estable de relaciones con los receptores.¹ Por medio de los programas de asistencia se justifican los vínculos entre países industrializados y subdesarrollados bajo un esquema que favorece a los donadores. Autores como Alesina y Dollar, argumentan que los amigos de Estados Unidos o de Japón que votan correctamente en Naciones Unidas han tenido una recompensa substancial con recursos extraordinarios de asistencia externa. Los donadores simplemente “compran” el apoyo político en Naciones Unidas de los países en desarrollo.²

La asistencia externa para el desarrollo ha sido una práctica en constante cambio de las naciones industrializadas. El fin de la Guerra Fría ha levantado más voces que se unen para manifestar las crecientes carencias de los países en desarrollo y solicitar la apertura de canales adecuados por obtener respuesta a sus necesidades. Las epidemias que abaten a la población de los países menos favorecidos, la hambruna, el lento crecimiento económico, el desempleo, la gran competencia por el mercado, son algunos de los problemas que mayor efecto negativo tienen en los países en desarrollo. No obstante, las fuentes de financiamiento cierran sus puertas a nuevos proyectos, los donadores están cada vez más renuentes a contribuir con el desarrollo de economías estancadas que no representan ningún beneficio para ellos. Igualmente existe desconcierto entre los países receptores sobre la competencia por las fuentes de apoyo y el cambio en los intereses de los donadores. “En los años setenta, el

¹ Francis, David (2003) “For rich, foreign aid is a tool of persuasion”, en Christian Science Monitor. June 26, 2003. disponible en <http://www.csmonitor.com/2003/0626/p14s02-wogi.html>

² Alesina alberto & Dollar, David (1998) Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?, NBER working papers 6612, National Bureau of Economic Research, Inc, USA

porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de los países donantes destinado a la asistencia para el desarrollo ya se encontraba a la baja. Hasta principios de los noventa la tasa de asistencia se mantuvo entre 0.3 y 0.35 por ciento, para después volver a decaer. En el 2000, el promedio de la asistencia proporcionada por los 22 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) representaba el 0.22 por ciento de su PIB. La ayuda total no ha logrado recuperar su nivel máximo de 60 mil millones de dólares alcanzado en 1992. Así, la AOD cayó de 56 mil 400 millones de dólares en 1999 a 53 mil 100 millones de dólares en el 2000”.³

Los donadores agrupados en el CAD justifican la disminución de sus aportaciones por la fatiga que ha provocado la ineficiencia del apoyo proporcionado y el poco o nulo impacto que éstos han tenido en el desarrollo de los receptores. En foros internacionales convocados por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional se han realizado estudios que argumentan que una importante porción del presupuesto destinado a fondos de asistencia para el desarrollo se desperdicia, las razones van desde la evidente corrupción en las oficinas responsables de la administración de los recursos hasta la ineficiencia de las instituciones y la pesada burocracia que maneja los programas, ello erosiona seriamente los programas de ayuda y debilita los mecanismos diseñados para su control. Esta situación ha provocado que un importante número de donadores se dé a la tarea de reformular sus políticas de asistencia y hacerlas acordes al ambiente internacional y a sus propios intereses. De acuerdo con información de las Naciones Unidas, la disminución de la asistencia para el desarrollo se atribuye al déficit fiscal de los países donadores, sin embargo, desde mediados de la década de los noventa, los balances fiscales de la mayor parte de los países donantes muestran un repunte, pero éste no se ve reflejado en sus aportaciones a los programas de asistencia.

La pérdida de motivación al terminar la Guerra Fría, las persistentes dudas acerca de la eficacia de los programas y el incremento de los montos de capital privado de las economías industrializadas a los países en desarrollo, son otros argumentos que pretenden explicar esta caída.⁴ Como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el discurso político ha ponderado la necesidad de invertir más en el desarrollo, pero la motivación ha cambiado en función de los acontecimientos dando prioridad a la detención y eliminación del terrorismo mundial.

El desarrollo económico japonés y la importancia que esta nación ha cobrado en el escenario internacional lo han convertido en un actor cuyas acciones, especialmente en las esferas económica y financiera tienen repercusiones en otras naciones. Japón experimentó como nación receptora de asistencia estadounidense al concluir la segunda Guerra Mundial, el eficaz

³ Cumbre para la Financiación del Desarrollo, Monterrey, México 2002, información disponible en <http://www.cinu.org.mx/ffd/prensa/hoja3.htm>. consultado el 11 de noviembre de 2003.

⁴ Cumbre para la Financiación del Desarrollo, Monterrey, México 2002, información disponible en <http://www.cinu.org.mx/ffd/prensa/hoja3.htm>. consultado el 11 de noviembre de 2003

aprovechamiento que hizo de los recursos y el rápido crecimiento alcanzado lo han llevado a convertirse en un importante donador y su programa de asistencia ha jugado un papel muy especial en la evolución de la región Asia Pacífico. Igualmente ha participado activamente en proyectos de desarrollo de naciones africanas, latinoamericanas y de Medio Oriente, con condiciones e intereses muy particulares para cada región. Japón es un donador muy peculiar si se tiene presente que emergió de una profunda crisis provocada por la Guerra, quedo sin recursos propios para lograr una pronta recuperación y sin embargo, por medio de recursos externos superó, no solamente la crisis, sino logró alcanzar el papel de potencia económica.

Después de vivir la experiencia como receptor, Japón inició sus acciones como donador con el pago por reparaciones de guerra a sus vecinos asiáticos y en aproximadamente 30 años se convirtió en el principal donador en el mundo por el monto de sus aportaciones.

Más allá de los que algunos autores como Saizaburo Sato, Donald Hellmann, Kenneth Pyle o Kent Calder argumentan sobre Japón y lo ubican como un estado reactivo y en ocasiones pasivo, en el caso de la cooperación económica en términos generales y de asistencia oficial para el desarrollo en términos específicos, este país ha demostrado tener la habilidad suficiente para hacer de esta actividad un importante instrumento de negociación, logrando a través de la misma sus objetivos para consolidar su economía y satisfacer sus necesidades tanto de producción como de comercialización, elementos esenciales de su política de seguridad económica, así mismo ha logrado el reconocimiento como potencia económica en el ámbito internacional.

A finales de la década de los años ochenta Japón se convirtió en el donador líder. Si incluimos la condonación de deudas no pertenecientes a los créditos blandos de asistencia, Japón superó los montos de asistencia de Estados Unidos en 1989. Las dificultades económicas de Japón, el estallido de la economía de burbuja y el proceso de recesión que vive provocaron un descenso en su posición de líder, recuperando Estados Unidos su lugar. Sin embargo, las aportaciones japonesas no pueden ser subestimadas debido a que en términos absolutos Japón destina mayor capital a este rubro que otras naciones donadoras, a pesar de que el términos relativos su aportación no alcance el porcentaje propuesto por el CAD.

Akitoshi Miyashita argumenta que la presión externa (*gaiatsu*) es un elemento fundamental en la definición de los programas de asistencia en Japón y el hecho de que tenga este efecto no necesariamente se debe a que el gobierno japonés esté dividido y fragmentado como Calder y Orr argumentan, si bien es cierto que existe una diversidad de intereses que se deben coordinar y negociar. Tanto gobierno como actores privados tiene intereses diferentes y opinan diferente en torno a cómo Japón debe responder ante ciertas situaciones, sin embargo, con relación a la asistencia para el desarrollo, especialmente en algunos casos como Irán, China, Nigeria, ha habido acuerdo en las decisiones que se han tomado para cuidar la situación

económica de Japón. “La sensibilidad japonesa a *gaiatsu* refleja los cambios en la percepción del interés nacional en lugar de la ausencia de una política coherente derivada de la política burocrática” (Miyashita 2003: 194).

La asistencia japonesa para el desarrollo ha sido su más importante medio de participación en la comunidad internacional. Acciones como el despacho de tropas a regiones en proceso de pacificación, ayuda humanitaria y apoyo a la construcción de infraestructura y desarrollo de tecnología han mantenido a Japón como un importante donador y un actor esencial en los diferentes organismos multilaterales de cooperación. También ha sido un medio para posicionarse en la comunidad internacional como un actor con capacidad para intervenir en las decisiones de la economía y la política internacionales, especialmente en organismos como Naciones Unidas y la OCDE.

La importancia de Japón como donador, el impacto que su financiamiento ha tenido en diferentes naciones, especialmente las asiáticas, la contribución que ha hecho a los organismos multilaterales y las críticas en torno a la orientación de sus programas son elementos que contribuyen a elevar mi interés por analizar la cooperación japonesa, su estructura, su impacto, así como su esencia. Qué guía a Japón a mantener importantes flujos de recursos al extranjero en el marco de sus programas de asistencia y la manera en que estas acciones lo llevan a tener una postura cada vez más activa en los organismos internacionales son inquietudes que trataremos de analizar en este trabajo.

Nuestro objetivo general es conocer las razones que mueven a Japón a cooperar internacionalmente, estudiar a través de la evolución de Japón de receptor a donador, cómo es que los programas de asistencia para el desarrollo se diseñaron, así como la forma en que la estrategia de apoyar a determinados países o regiones ha variado lo mismo que sus modalidades de asistencia, mientras que el objetivo esencial de cuidar la seguridad económica permanece, cómo es que diferentes elementos han influido de mayor o menor manera en la definición de la política de asistencia, tomando en cuenta la presión de organismos internacionales, la relación Japón - Estados Unidos, su vecindad con países como China, sus intereses muy marcados en países como Irán, etc.

Tres puntos guiarán nuestra investigación: a) los enfoques teóricos que se han dedicado al estudio de la cooperación internacional en general y aquellos que analizan la asistencia para desarrollo nos proporcionaran elementos y conceptos para analizar la realidad japonesa en torno a su proceso de receptor a donador líder; b) la revisión de los estudios que han llevado a cabo analistas de la asistencia japonesa trabajan esencialmente con un enfoque histórico evolutivo y nos dan argumentos para fundamentar históricamente el desempeño de Japón como donador; c) las interpretaciones que sobre la cooperación hace la teoría del realismo político y la aportación específica de Hans Morgenthau, así como el enfoque de los regímenes

internacionales nos proporcionan conceptos claves para analizar el caso japonés, su evolución y su desempeño como donador, con sus motivaciones y necesidades nacionales así como sus objetivos internacionales.

La investigación se centra en la hipótesis de que la asistencia internacional japonesa para el desarrollo está estrechamente vinculada con su estrategia de seguridad económica, y al mismo tiempo cumple los objetivos de su propio interés nacional. Sus estrategias de cooperación están básicamente orientadas por cuestiones de costo-beneficio, es decir, se planean e implementan en función del costo que representa su realización y de los beneficios que determinado apoyo traerá a la economía japonesa, y se diseñan en función de su política de seguridad, los objetivos declarados que orientan los programas japoneses de asistencia, como alivio de la pobreza, apoyo a los programas de desarrollo y procesos de democratización, quedan en el discurso oficial y en la práctica se da prioridad a su interés económico. De manera que hemos considerado como conceptos fundamentales para guiar nuestro estudio: la seguridad y el interés nacional, ambos elementos presentes en el constante quehacer económico y político japonés y con repercusiones en sus actividades internacionales. Por ello definimos la utilidad del realismo político como marco interpretativo de ambos conceptos, así como los regímenes internacionales para enfoque de apoyo para explicar la actividad japonesa en el régimen internacional de asistencia.

La asistencia japonesa ha sido cuestionada por diferentes razones: por ser simplemente un instrumento que le ha permitido contrarrestar su limitación militar; porque sus programas de asistencia responden a sus intereses comerciales, porque no atienden a las necesidades reales de las naciones que han recibido sus apoyos y en algunos casos han contribuido a proyectos que benefician sólo a las elites, porque su política de asistencia ha contribuido con la política de seguridad de Estados Unidos, otorgando asistencia a naciones que se declaran estratégicas en el programa de seguridad estadounidense, etc. Sin embargo, es cierto que sus apoyos a programas de asistencia humanitaria y sus contribuciones a organismos internacionales como el CAD tienen una visión más altruista, pero sin desligarse de su interés nacional.

La orientación comercial cambió a principios de los años ochenta implementando la denominada asistencia estratégica destinada a naciones que se consideraban prioridades en el programa de seguridad de Occidente y a naciones del Tercer Mundo con graves problemas de endeudamiento. En la década de los noventa la asistencia japonesa se utilizó como un instrumento diplomático de negociación tanto en el plano bilateral como multilateral buscando el apoyo de los países en desarrollo para alcanzar sus propios objetivos. Más allá de los cambios y las respuestas que ha dado al exterior la seguridad económica continúa siendo un elemento fundamental para tomar las decisiones en torno a los programas de asistencia. Un ejemplo es su relación con Irán, país que juega un importante papel en su programa de

seguridad energética. A pesar de suspender su asistencia por la presión externa ejercida a raíz de la guerra Irán-Irak, Japón esperó las condiciones adecuadas para reanudar sus apoyos en 1999.

Esta tesis se compone de tres capítulos con un apartado de conclusiones.

El capítulo 1 presenta un debate teórico en torno a la cooperación internacional, el que nos lleva a definir que el realismo político y el enfoque de los regímenes internacionales son las herramientas explicativas adecuadas para la investigación. El realismo político nos ayuda a definir dos elementos esenciales en la política de asistencia japonesa: la seguridad y el interés nacional que por lo tanto, deben ser analizados desde la perspectiva teórica y en su desarrollo histórico muy particular. Argumentamos que Japón es un caso de estudio muy peculiar y que no puede ser considerado única y exclusivamente desde la perspectiva de las teorías occidentales, por lo tanto, introducimos el análisis realizado por autores japoneses en torno a la asistencia, retomando de ellos algunos de sus postulados.

El enfoque de los regímenes internacionales, nos permitirá explicar, en función de la existencia de un régimen internacional de asistencia que agrupa la voluntad de gran número de donadores en torno a una norma de conducta internacional, la actividad japonesa y su impacto a nivel internacional y esto nos permite comparar entre lo estipulado en el régimen de asistencia y la conducta japonesa.

El capítulo 2 explica la evolución y estructura de la cooperación japonesa para el desarrollo. Rescatamos la evolución japonesa de receptor a donador y analizamos la experiencia que Japón obtuvo como receptor y de qué forma ésta ha influido en el diseño de su estrategia de cooperación económica. También hacemos una descripción de las instituciones internas que participan en el proceso de diseño y ejecución del programa de cooperación a la luz de la complejidad que el número de instituciones y agencias involucradas implica en el proceso de toma de decisiones. En el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores rescatamos la importancia que el concepto de *Gaiatsu* (presión externa) tiene en la evolución del programa de cooperación y las decisiones para cooperar con determinados países. En este mismo capítulo incorporamos el estudio de las organizaciones no gubernamentales, la consolidación de estos organismos en Japón y la participación que tienen en los programas de asistencia.

En el capítulo 3 se analiza la práctica de la asistencia japonesa en Asia, Medio Oriente, África y América Latina. La selección de cada uno de los casos que se analizan para cada región no fue arbitraria, en cada uno de los países elegidos Japón tiene un marcado interés económico-estratégico y han sido cuidadosamente tratados en los programas de cooperación. China, por su importancia comercial, como consumidor y como proveedor de materias primas, pero también por su peso político-estratégico en la región asiática. La asistencia hacia Filipinas ha

sido cuestionada por los escándalos de corrupción que ha provocado, pero ello no ha desalentado el apoyo japonés por la importancia de sus recursos naturales. De la misma manera las naciones africanas: Zaire y Nigeria son ejemplos del interés económico de Japón y de cómo éste ha alentado los programas de cooperación en esa región. América Latina es un caso particular, ya que se encuentra íntimamente relacionado con el vínculo entre Estados Unidos y Japón y las implicaciones que tiene en la aprobación de proyectos de cooperación. México representa al mismo tiempo, una nación estratégica para Estados Unidos y una zona de interés comercial para Japón. En Medio Oriente seleccionamos a Irán como un caso en el que el interés japonés está relacionado con los montos de asistencia proporcionados. La importancia de Irán como proveedor petrolero y al mismo tiempo como un país políticamente conflictivo ha llevado a Japón a negociar con Estados Unidos para no afectar sus intereses.

Finalmente presentamos un apartado de conclusiones donde presentamos los argumentos que nos permiten comprobar la hipótesis que guía la investigación, resaltando aquellos elementos que por su importancia consolidan nuestro argumento.

El haber elegido el análisis de la asistencia externa japonesa no es arbitrario. Si existe un área en la que Japón haya demostrado su activismo internacional, su presencia en los foros internacionales y su interacción en los programas de desarrollo de los países menos favorecidos ésa es la asistencia para el desarrollo, misma que constituye una importante estrategia de su seguridad económica y un relevante instrumento para satisfacer su interés.

Introducción

La cooperación internacional en el marco del estudio de las relaciones internacionales es un concepto diverso y complicado porque incluye los diferentes intereses de los actores involucrados en el proceso. La asistencia para el desarrollo es una modalidad de la cooperación internacional y se define como el flujo de recursos económicos de una nación a otra y que tiene como objetivo apoyar los programas de desarrollo de las naciones con necesidades de recursos. Esta ha evolucionado en sus tendencias y prioridades y aunque autores, como Hans Morgenthau mencionan que las acciones de asistencia iniciaron desde el siglo XVIII, época en la que se apoyaban determinadas iniciativas a cambio de obtener ciertos beneficios, la asistencia para el desarrollo tal y como se practica actualmente, se originó después de la segunda Guerra Mundial cuando se diseñaron programas de financiamiento para la reconstrucción de las naciones destruidas durante la guerra.

En realidad cuando países como Estados Unidos, Japón o las naciones europeas otorgan asistencia lo hacen con fines que incluyen motivos políticos y de seguridad, bajo consideraciones estratégicas y necesidades económicas que requieren del mantenimiento estable de relaciones con los receptores.¹ Por medio de los programas de asistencia se justifican los vínculos entre países industrializados y subdesarrollados bajo un esquema que favorece a los donadores. Autores como Alesina y Dollar, argumentan que los amigos de Estados Unidos o de Japón que votan correctamente en Naciones Unidas han tenido una recompensa substancial con recursos extraordinarios de asistencia externa. Los donadores simplemente “compran” el apoyo político en Naciones Unidas de los países en desarrollo.²

La asistencia externa para el desarrollo ha sido una práctica en constante cambio de las naciones industrializadas. El fin de la Guerra Fría ha levantado más voces que se unen para manifestar las crecientes carencias de los países en desarrollo y solicitar la apertura de canales adecuados por obtener respuesta a sus necesidades. Las epidemias que abaten a la población de los países menos favorecidos, la hambruna, el lento crecimiento económico, el desempleo, la gran competencia por el mercado, son algunos de los problemas que mayor efecto negativo tienen en los países en desarrollo. No obstante, las fuentes de financiamiento cierran sus puertas a nuevos proyectos, los donadores están cada vez más renuentes a contribuir con el desarrollo de economías estancadas que no representan ningún beneficio para ellos. Igualmente existe desconcierto entre los países receptores sobre la competencia por las fuentes de apoyo y el cambio en los intereses de los donadores. “En los años setenta, el

¹ Francis, David (2003) “For rich, foreign aid is a tool of persuasion”, en Christian Science Monitor. June 26, 2003. disponible en <http://www.csmonitor.com/2003/0626/p14s02-wogi.html>

² Alesina alberto & Dollar, David (1998) Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?, NBER working papers 6612, National Bureau of Economic Research, Inc, USA

porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB) de los países donantes destinado a la asistencia para el desarrollo ya se encontraba a la baja. Hasta principios de los noventa la tasa de asistencia se mantuvo entre 0.3 y 0.35 por ciento, para después volver a decaer. En el 2000, el promedio de la asistencia proporcionada por los 22 países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) representaba el 0.22 por ciento de su PIB. La ayuda total no ha logrado recuperar su nivel máximo de 60 mil millones de dólares alcanzado en 1992. Así, la AOD cayó de 56 mil 400 millones de dólares en 1999 a 53 mil 100 millones de dólares en el 2000”.³

Los donadores agrupados en el CAD justifican la disminución de sus aportaciones por la fatiga que ha provocado la ineficiencia del apoyo proporcionado y el poco o nulo impacto que éstos han tenido en el desarrollo de los receptores. En foros internacionales convocados por el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional se han realizado estudios que argumentan que una importante porción del presupuesto destinado a fondos de asistencia para el desarrollo se desperdicia, las razones van desde la evidente corrupción en las oficinas responsables de la administración de los recursos hasta la ineficiencia de las instituciones y la pesada burocracia que maneja los programas, ello erosiona seriamente los programas de ayuda y debilita los mecanismos diseñados para su control. Esta situación ha provocado que un importante número de donadores se dé a la tarea de reformular sus políticas de asistencia y hacerlas acordes al ambiente internacional y a sus propios intereses. De acuerdo con información de las Naciones Unidas, la disminución de la asistencia para el desarrollo se atribuye al déficit fiscal de los países donadores, sin embargo, desde mediados de la década de los noventa, los balances fiscales de la mayor parte de los países donantes muestran un repunte, pero éste no se ve reflejado en sus aportaciones a los programas de asistencia.

La pérdida de motivación al terminar la Guerra Fría, las persistentes dudas acerca de la eficacia de los programas y el incremento de los montos de capital privado de las economías industrializadas a los países en desarrollo, son otros argumentos que pretenden explicar esta caída.⁴ Como consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, el discurso político ha ponderado la necesidad de invertir más en el desarrollo, pero la motivación ha cambiado en función de los acontecimientos dando prioridad a la detención y eliminación del terrorismo mundial.

El desarrollo económico japonés y la importancia que esta nación ha cobrado en el escenario internacional lo han convertido en un actor cuyas acciones, especialmente en las esferas económica y financiera tienen repercusiones en otras naciones. Japón experimentó como nación receptora de asistencia estadounidense al concluir la segunda Guerra Mundial, el eficaz

³ Cumbre para la Financiación del Desarrollo, Monterrey, México 2002, información disponible en <http://www.cinu.org.mx/ffd/prensa/hoja3.htm>. consultado el 11 de noviembre de 2003.

⁴ Cumbre para la Financiación del Desarrollo, Monterrey, México 2002, información disponible en <http://www.cinu.org.mx/ffd/prensa/hoja3.htm>. consultado el 11 de noviembre de 2003

aprovechamiento que hizo de los recursos y el rápido crecimiento alcanzado lo han llevado a convertirse en un importante donador y su programa de asistencia ha jugado un papel muy especial en la evolución de la región Asia Pacífico. Igualmente ha participado activamente en proyectos de desarrollo de naciones africanas, latinoamericanas y de Medio Oriente, con condiciones e intereses muy particulares para cada región. Japón es un donador muy peculiar si se tiene presente que emergió de una profunda crisis provocada por la Guerra, quedo sin recursos propios para lograr una pronta recuperación y sin embargo, por medio de recursos externos superó, no solamente la crisis, sino logró alcanzar el papel de potencia económica.

Después de vivir la experiencia como receptor, Japón inició sus acciones como donador con el pago por reparaciones de guerra a sus vecinos asiáticos y en aproximadamente 30 años se convirtió en el principal donador en el mundo por el monto de sus aportaciones.

Más allá de los que algunos autores como Saizaburo Sato, Donald Hellmann, Kenneth Pyle o Kent Calder argumentan sobre Japón y lo ubican como un estado reactivo y en ocasiones pasivo, en el caso de la cooperación económica en términos generales y de asistencia oficial para el desarrollo en términos específicos, este país ha demostrado tener la habilidad suficiente para hacer de esta actividad un importante instrumento de negociación, logrando a través de la misma sus objetivos para consolidar su economía y satisfacer sus necesidades tanto de producción como de comercialización, elementos esenciales de su política de seguridad económica, así mismo ha logrado el reconocimiento como potencia económica en el ámbito internacional.

A finales de la década de los años ochenta Japón se convirtió en el donador líder. Si incluimos la condonación de deudas no pertenecientes a los créditos blandos de asistencia, Japón superó los montos de asistencia de Estados Unidos en 1989. Las dificultades económicas de Japón, el estallido de la economía de burbuja y el proceso de recesión que vive provocaron un descenso en su posición de líder, recuperando Estados Unidos su lugar. Sin embargo, las aportaciones japonesas no pueden ser subestimadas debido a que en términos absolutos Japón destina mayor capital a este rubro que otras naciones donadoras, a pesar de que el términos relativos su aportación no alcance el porcentaje propuesto por el CAD.

Akitoshi Miyashita argumenta que la presión externa (*gaiatsu*) es un elemento fundamental en la definición de los programas de asistencia en Japón y el hecho de que tenga este efecto no necesariamente se debe a que el gobierno japonés esté dividido y fragmentado como Calder y Orr argumentan, si bien es cierto que existe una diversidad de intereses que se deben coordinar y negociar. Tanto gobierno como actores privados tiene intereses diferentes y opinan diferente en torno a cómo Japón debe responder ante ciertas situaciones, sin embargo, con relación a la asistencia para el desarrollo, especialmente en algunos casos como Irán, China, Nigeria, ha habido acuerdo en las decisiones que se han tomado para cuidar la situación

económica de Japón. “La sensibilidad japonesa a *gaiatsu* refleja los cambios en la percepción del interés nacional en lugar de la ausencia de una política coherente derivada de la política burocrática” (Miyashita 2003: 194).

La asistencia japonesa para el desarrollo ha sido su más importante medio de participación en la comunidad internacional. Acciones como el despacho de tropas a regiones en proceso de pacificación, ayuda humanitaria y apoyo a la construcción de infraestructura y desarrollo de tecnología han mantenido a Japón como un importante donador y un actor esencial en los diferentes organismos multilaterales de cooperación. También ha sido un medio para posicionarse en la comunidad internacional como un actor con capacidad para intervenir en las decisiones de la economía y la política internacionales, especialmente en organismos como Naciones Unidas y la OCDE.

La importancia de Japón como donador, el impacto que su financiamiento ha tenido en diferentes naciones, especialmente las asiáticas, la contribución que ha hecho a los organismos multilaterales y las críticas en torno a la orientación de sus programas son elementos que contribuyen a elevar mi interés por analizar la cooperación japonesa, su estructura, su impacto, así como su esencia. Qué guía a Japón a mantener importantes flujos de recursos al extranjero en el marco de sus programas de asistencia y la manera en que estas acciones lo llevan a tener una postura cada vez más activa en los organismos internacionales son inquietudes que trataremos de analizar en este trabajo.

Nuestro objetivo general es conocer las razones que mueven a Japón a cooperar internacionalmente, estudiar a través de la evolución de Japón de receptor a donador, cómo es que los programas de asistencia para el desarrollo se diseñaron, así como la forma en que la estrategia de apoyar a determinados países o regiones ha variado lo mismo que sus modalidades de asistencia, mientras que el objetivo esencial de cuidar la seguridad económica permanece, cómo es que diferentes elementos han influido de mayor o menor manera en la definición de la política de asistencia, tomando en cuenta la presión de organismos internacionales, la relación Japón - Estados Unidos, su vecindad con países como China, sus intereses muy marcados en países como Irán, etc.

Tres puntos guiarán nuestra investigación: a) los enfoques teóricos que se han dedicado al estudio de la cooperación internacional en general y aquellos que analizan la asistencia para desarrollo nos proporcionaran elementos y conceptos para analizar la realidad japonesa en torno a su proceso de receptor a donador líder; b) la revisión de los estudios que han llevado a cabo analistas de la asistencia japonesa trabajan esencialmente con un enfoque histórico evolutivo y nos dan argumentos para fundamentar históricamente el desempeño de Japón como donador; c) las interpretaciones que sobre la cooperación hace la teoría del realismo político y la aportación específica de Hans Morgenthau, así como el enfoque de los regímenes

internacionales nos proporcionan conceptos claves para analizar el caso japonés, su evolución y su desempeño como donador, con sus motivaciones y necesidades nacionales así como sus objetivos internacionales.

La investigación se centra en la hipótesis de que la asistencia internacional japonesa para el desarrollo está estrechamente vinculada con su estrategia de seguridad económica, y al mismo tiempo cumple los objetivos de su propio interés nacional. Sus estrategias de cooperación están básicamente orientadas por cuestiones de costo-beneficio, es decir, se planean e implementan en función del costo que representa su realización y de los beneficios que determinado apoyo traerá a la economía japonesa, y se diseñan en función de su política de seguridad, los objetivos declarados que orientan los programas japoneses de asistencia, como alivio de la pobreza, apoyo a los programas de desarrollo y procesos de democratización, quedan en el discurso oficial y en la práctica se da prioridad a su interés económico. De manera que hemos considerado como conceptos fundamentales para guiar nuestro estudio: la seguridad y el interés nacional, ambos elementos presentes en el constante quehacer económico y político japonés y con repercusiones en sus actividades internacionales. Por ello definimos la utilidad del realismo político como marco interpretativo de ambos conceptos, así como los regímenes internacionales para enfoque de apoyo para explicar la actividad japonesa en el régimen internacional de asistencia.

La asistencia japonesa ha sido cuestionada por diferentes razones: por ser simplemente un instrumento que le ha permitido contrarrestar su limitación militar; porque sus programas de asistencia responden a sus intereses comerciales, porque no atienden a las necesidades reales de las naciones que han recibido sus apoyos y en algunos casos han contribuido a proyectos que benefician sólo a las elites, porque su política de asistencia ha contribuido con la política de seguridad de Estados Unidos, otorgando asistencia a naciones que se declaran estratégicas en el programa de seguridad estadounidense, etc. Sin embargo, es cierto que sus apoyos a programas de asistencia humanitaria y sus contribuciones a organismos internacionales como el CAD tienen una visión más altruista, pero sin desligarse de su interés nacional.

La orientación comercial cambió a principios de los años ochenta implementando la denominada asistencia estratégica destinada a naciones que se consideraban prioridades en el programa de seguridad de Occidente y a naciones del Tercer Mundo con graves problemas de endeudamiento. En la década de los noventa la asistencia japonesa se utilizó como un instrumento diplomático de negociación tanto en el plano bilateral como multilateral buscando el apoyo de los países en desarrollo para alcanzar sus propios objetivos. Más allá de los cambios y las respuestas que ha dado al exterior la seguridad económica continúa siendo un elemento fundamental para tomar las decisiones en torno a los programas de asistencia. Un ejemplo es su relación con Irán, país que juega un importante papel en su programa de

seguridad energética. A pesar de suspender su asistencia por la presión externa ejercida a raíz de la guerra Irán-Irak, Japón esperó las condiciones adecuadas para reanudar sus apoyos en 1999.

Esta tesis se compone de tres capítulos con un apartado de conclusiones.

El capítulo 1 presenta un debate teórico en torno a la cooperación internacional, el que nos lleva a definir que el realismo político y el enfoque de los regímenes internacionales son las herramientas explicativas adecuadas para la investigación. El realismo político nos ayuda a definir dos elementos esenciales en la política de asistencia japonesa: la seguridad y el interés nacional que por lo tanto, deben ser analizados desde la perspectiva teórica y en su desarrollo histórico muy particular. Argumentamos que Japón es un caso de estudio muy peculiar y que no puede ser considerado única y exclusivamente desde la perspectiva de las teorías occidentales, por lo tanto, introducimos el análisis realizado por autores japoneses en torno a la asistencia, retomando de ellos algunos de sus postulados.

El enfoque de los regímenes internacionales, nos permitirá explicar, en función de la existencia de un régimen internacional de asistencia que agrupa la voluntad de gran número de donadores en torno a una norma de conducta internacional, la actividad japonesa y su impacto a nivel internacional y esto nos permite comparar entre lo estipulado en el régimen de asistencia y la conducta japonesa.

El capítulo 2 explica la evolución y estructura de la cooperación japonesa para el desarrollo. Rescatamos la evolución japonesa de receptor a donador y analizamos la experiencia que Japón obtuvo como receptor y de qué forma ésta ha influido en el diseño de su estrategia de cooperación económica. También hacemos una descripción de las instituciones internas que participan en el proceso de diseño y ejecución del programa de cooperación a la luz de la complejidad que el número de instituciones y agencias involucradas implica en el proceso de toma de decisiones. En el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores rescatamos la importancia que el concepto de *Gaiatsu* (presión externa) tiene en la evolución del programa de cooperación y las decisiones para cooperar con determinados países. En este mismo capítulo incorporamos el estudio de las organizaciones no gubernamentales, la consolidación de estos organismos en Japón y la participación que tienen en los programas de asistencia.

En el capítulo 3 se analiza la práctica de la asistencia japonesa en Asia, Medio Oriente, África y América Latina. La selección de cada uno de los casos que se analizan para cada región no fue arbitraria, en cada uno de los países elegidos Japón tiene un marcado interés económico-estratégico y han sido cuidadosamente tratados en los programas de cooperación. China, por su importancia comercial, como consumidor y como proveedor de materias primas, pero también por su peso político-estratégico en la región asiática. La asistencia hacia Filipinas ha

sido cuestionada por los escándalos de corrupción que ha provocado, pero ello no ha desalentado el apoyo japonés por la importancia de sus recursos naturales. De la misma manera las naciones africanas: Zaire y Nigeria son ejemplos del interés económico de Japón y de cómo éste ha alentado los programas de cooperación en esa región. América Latina es un caso particular, ya que se encuentra íntimamente relacionado con el vínculo entre Estados Unidos y Japón y las implicaciones que tiene en la aprobación de proyectos de cooperación. México representa al mismo tiempo, una nación estratégica para Estados Unidos y una zona de interés comercial para Japón. En Medio Oriente seleccionamos a Irán como un caso en el que el interés japonés está relacionado con los montos de asistencia proporcionados. La importancia de Irán como proveedor petrolero y al mismo tiempo como un país políticamente conflictivo ha llevado a Japón a negociar con Estados Unidos para no afectar sus intereses.

Finalmente presentamos un apartado de conclusiones donde presentamos los argumentos que nos permiten comprobar la hipótesis que guía la investigación, resaltando aquellos elementos que por su importancia consolidan nuestro argumento.

El haber elegido el análisis de la asistencia externa japonesa no es arbitrario. Si existe un área en la que Japón haya demostrado su activismo internacional, su presencia en los foros internacionales y su interacción en los programas de desarrollo de los países menos favorecidos ésa es la asistencia para el desarrollo, misma que constituye una importante estrategia de su seguridad económica y un relevante instrumento para satisfacer su interés.

Capítulo 1

La situación actual del debate sobre la asistencia para el desarrollo y el caso japonés

Las relaciones entre los estados se han vuelto cada vez más complejas, la lucha por obtener mejores oportunidades provoca el enfrentamiento entre los actores. Uno de los instrumentos que han diseñado los países industrializados para negociar en mejores condiciones con aquellos que no han alcanzado un desarrollo sobresaliente ha sido la asistencia para el desarrollo, misma que ha permitido establecer una relación estratégica que al menos en teoría genera beneficios mutuos, es decir, cooperar con eficacia, en el entendido de que cooperar es trabajar juntos, y que ello presupone la voluntad de ambos actores de participar en condiciones iguales en derecho, objetivo muy difícil de realizar dada la jerarquía establecida en el sistema internacional.

Algunos estudiosos del desarrollo internacional citan el discurso del presidente Harry Truman de 1949 como el inicio de una nueva era en los asuntos internacionales. Truman hizo un llamado hacia “una vigorosa aplicación de la ciencia y tecnología modernas” para apoyar a lo que él denominó “áreas subdesarrolladas” del mundo. Fue la primera vez que una parte del mundo fue etiquetada bajo esta categoría (Edwards 2000). A partir de ese supuesto la situación de un mundo dividido requirió de una nueva forma de negociar, relacionarse y cooperar.

La asistencia externa como elemento de las relaciones internacionales es un fenómeno que aparece después de la segunda Guerra Mundial y ha cambiado de forma y propósito a lo largo del tiempo, ha transitado de la asistencia para ganar aliados durante y después de la guerra, al pago para reparar los daños causados y ha alcanzado un modelo organizado, institucional y universal. La organización se refiere a que bajo el deseo de mantener lazos estrechos entre las naciones, éstas han traducido su voluntad en una estructura que permite organizar sus relaciones de convivencia para poder cooperar de una manera más eficaz, aunque dicha eficacia no necesariamente sea equitativa para todos los participantes. La institucionalización de la asistencia favorece un marco de trabajo normado donde los actores puedan presentar sus propuestas y establecer la forma y tiempo de realizar sus programas. La cuestión de universalidad hace que todos los países sean de una u otra forma participantes de los programas de cooperación para el desarrollo ya sea como donadores o como receptores, unos tienen lo que otros necesitan.

La acción de cooperar internacionalmente ha sido considerada por diversos estudios* como un importante instrumento de la política exterior de las naciones empleado con el fin de ayudar o influir en aquellos países que no cuentan con las condiciones necesarias para sostener su desarrollo o competir abiertamente. A lo largo de su desempeño, la cooperación internacional se convirtió en un elemento efectivo de los aliados después de la segunda Guerra Mundial. Ante la devastación en la que quedaron los países europeos, Estados Unidos se erigió como fuente importante de cooperación para la reconstrucción de esos países, dicha cooperación operó en todos los sentidos, técnica, financiera, militar, etc.

El formato más representativo de cooperación en la posguerra fue el programa de Estados Unidos encaminado a apoyar la recuperación europea, los recursos destinados a este programa no se ubicaron directamente en la reconstrucción de viviendas o en la atención de la salud y alimentación de una población de aproximadamente 270 millones de personas de dieciséis naciones de Europa Occidental, los fondos se dirigieron al fortalecimiento de la infraestructura económica, particularmente a la industria del acero y generación de energía. El programa tuvo un costo aproximado de 11,820,700,000 de dólares, además de 1,505,100,000 en créditos que fueron pagados. En 1949 el presidente de Estados Unidos Harry Truman propuso, durante su discurso de apertura al llegar a la presidencia un programa de cuatro puntos que aprobó el Congreso en 1950, permitiendo su implementación. Este programa se denominó oficialmente Programa para la Recuperación Europea, conocido como el Plan Marshall y se fundamentó en cuatro puntos: 1) incremento de la producción; 2) expansión del comercio exterior europeo; 3) facilitar la cooperación económica y la integración europea; y 4) controlar la inflación. Con el fin de implementar y dar seguimiento a los esfuerzos de asistencia, Estados Unidos creó la Agencia de Cooperación Económica que en ese momento se encargó del Programa para la Recuperación Europea (1948-1951).

El fin de la segunda Guerra Mundial terminó con un sistema diplomático de grandes poderes y se reemplazó con un mundo polarizado de dos superpotencias. Alemania, Japón e Italia fueron ocupadas y se establecieron condiciones para limitar su capacidad militar. Las economías de Francia, Gran Bretaña y China terminaron con importantes pérdidas económicas mientras que la Unión Soviética, a pesar de los daños que sufrió mantuvo un poder militar muy importante. Sin duda Estados Unidos emergió como una potencia mundial y de inmediato estableció mecanismos para restablecer las relaciones con sus aliados, en su estrategia tuvo un gran impacto la canalización de recursos para la recuperación de las economías dañadas.

* Estudios como los de Stephen Krasner, *International Regimes*; Robert Keohane, *Después de la Hegemonía. Cooperación y Discordia en la Política Económica Mundial*; Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*; Kenneth Oye, *Cooperation under Anarchy*; Hans Morgenthau, *A Political Theory of Foreign Assistance*; Joseph Grieco, *Cooperation among Nations*; Teresa Hayter, *Aid as Imperialism*; Robert Wood, *From Marshall Plan to Debt Crisis, Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*; Steven Hook, *National Interest and Foreign Aid* y Robert Cassen, *Does Aid Works*, entre otros.

La constante lucha por alcanzar mayor dominio en más territorios recrudesció las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, cada una de ellas buscaba mecanismos idóneos para mantener su esfera de influencia. La carrera armamentista de ambas naciones fue el medio de negociación y presión, sin llegar a una confrontación militar entre las superpotencias el saber de los adelantos tecnológicos en materia armamentista limitaba la actividad de uno u otro. Sin embargo, esta etapa conocida como la Guerra Fría fue el marco para varios enfrentamientos en donde se dirimieron los intereses de las potencias. Desde 1950 hasta 1965 países como Francia, el Reino Unido y particularmente Estados Unidos incrementaron su asistencia. Los dos primeros destinaron ayuda principalmente a África para mantener su relación comercial, Estados Unidos destinó un enorme monto de asistencia a la recuperación de Europa y a mantener a Asia y a América Latina a salvo del avance del comunismo (ver tablas 1 y 2). Conflictos como la Guerra de Corea, la Guerra en Cuba, la Guerra de Vietnam y el proceso de descolonización africana fueron importantes durante este periodo.

Tabla No. 1
Asistencia proporcionada por donadores seleccionados
1950-1965
(millones de dólares)

| País | 1950-55 | 1956 | 1957 | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 |
|----------------|---------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Francia | 500 | 648 | 819 | 884 | 832 | 823 | 903 | 945 | 820 | 828 | 752 |
| Reino Unido | 190 | 205 | 234 | 276 | 377 | 407 | 457 | 421 | 415 | 493 | 472 |
| Estados Unidos | 1118 | 1996 | 2083 | 2388 | 2310 | 2760 | 3026 | 3317 | 3580 | 3602 | 4023 |

Fuente: Comité de Asistencia para el Desarrollo-OCDE disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls>

Tabla 2
Donaciones y créditos blandos de Estados Unidos durante el período 1945-1965
(millones de dólares)

| Plan Marshall | | Asia | |
|---------------------|--------|---------------|--------|
| Francia | 8,639 | Corea del Sur | 6,165 |
| Reino Unido | 7,600 | India | 5,289 |
| Italia | 5,422 | Taiwán | 3,948 |
| Alemania Occidental | 3,907 | Japón | 4,593 |
| Turquía | 4,315 | Vietnam | 3,810 |
| Grecia | 3,408 | Pakistán | 3,281 |
| | | | |
| TOTAL | 33,291 | TOTAL | 27,086 |

Fuente: Resumen estadístico de la Agencia Internacional de Cooperación de Estados Unidos, 1987

Harry Truman, presidente de Estados Unidos vio en la política soviética un agresivo expansionismo y por ello acordó con su equipo que la mejor forma de evitar una tercera Guerra Mundial era deteniendo el avance del comunismo. El discurso con el que dio a conocer su postura y sus estrategias ante el Congreso de los Estados Unidos se conoció como la Doctrina Truman y ésta permaneció como un elemento fundamental de la política de Estados Unidos alrededor de 40 años. La carrera armamentista se volvió un elemento importante en las relaciones internacionales, si bien no hubo enfrentamientos directos entre ambas potencias, las guerras se pelearon en diferentes escenarios en los que estaban presentes los intereses de una u otra potencia.

La estrategia de Truman para contener el avance del comunismo inició como una solicitud al Congreso en marzo de 1947 por 400 millones de asistencia para Grecia y Turquía que se encontraban en medio de guerras civiles en contra de rebeldes que él llamo “comunistas”. Ante los argumentos del Congreso de que Grecia y Turquía tenían gobiernos corruptos a los que no era conveniente apoyar, Truman argumentó que eran gobiernos con conflictos causados por la presencia de rebeldes comunistas y que por lo tanto, tenían derecho de combatirlos y Estados Unidos estaba comprometido a apoyar a aquellas naciones que desearan incorporarse al mundo libre. Truman equiparó el comunismo con el fascismo y argumentó que existían dos tipos de naciones, aquellas sustentadas en la voluntad de la población y aquellas que se basaban en la voluntad de la minoría y que estaban guiadas por el “terror y la opresión”. Esta idea redujo la compleja revalidad geoestratégica al término del “bien contra el mal” de donde era fácil definir a quien combatir.

La estrategia de Estados Unidos se fincó inicialmente en los medios económicos más que en los militares, ejemplo de ellos es el Programa para la Recuperación Europea. Aunque el bloqueo de la Unión Soviética a Berlín Occidental en 1948 propició que Estados Unidos adoptará una política con tintes más militares. Estados Unidos, Canadá y 10 naciones europeas crearon la Organización del Tratado del Atlántico Norte como mecanismo para contrarrestar las actividades militares comunistas. La primera bomba atómica de la Unión Soviética y la victoria de los maoístas en China en 1949 elevaron el nivel de atención militar de Estados Unidos y sus aliados. En 1950 el Departamento de Estado de Estados Unidos dio a conocer un documento denominado NSC-68 en el que se argumentó la necesidad de incrementar los impuestos y recortar el gasto social con el fin de tener recursos para el desarrollo de bombas de hidrógeno, expandir la fuerza militar convencional e intensificar las operaciones encubiertas. El NSC-68 tenía como objetivo intensificar el apoyo a las naciones que enfrentaban revueltas en países considerados como satélites estratégicos. Antes de ser aprobado este plan, Corea del Norte invadió Corea del Sur. Truman asumió que Stalin había ordenado ese ataque y envió tropas a Corea del Sur para limitar el avance de los comunistas.

El mismo pensamiento de conspiración estadounidense alentó la política militar del Kremlin. Desde la Guerra de Corea, Estados Unidos interpretó cada movimiento insurgente como una avance del comunismo y una acción del Kremlin para probar la fortaleza de Estados Unidos, por lo que este último inició una serie de acciones represivas contra los gobiernos de Irán, Pakistán y la mayoría de los estados de América Central, interpretando a menudo movimientos nacionalistas o anti-colonialistas como estrategias subversivas dirigidas por la Unión Soviética.

En América Latina es particularmente importante la revolución cubana que llevó a ese país a formar parte del bloque comunista en una región estratégica para Estados Unidos. Este hecho alertó a Estados Unidos sobre el peligro de que otros estados centroamericanos como Guatemala, El Salvador o Nicaragua siguieran los pasos de Cuba. Los presidentes Dwight Eisenhower así como John F. Kennedy impusieron el embargo económico y comercial a Cuba, el embargo restringía la llegada de barcos limitando el comercio y la llegada de alimentos y medicinas, como una medida que pretendió presionar al gobierno de la isla para cambiar su tendencia. Se limitó cualquier tipo de negociación con aquellos países que tuvieran negocios en la isla o la adquisición de productos con componentes cubanos, se presionó sobre las instituciones financieras internacionales para que no otorgaran ningún crédito a la isla. La presión fue cada vez más fuerte tratando siempre de limitar las acciones del presidente Fidel Castro. Con financiamiento de cubanos residentes en Estados Unidos se implementaron estrategias militares. Entre 1960 y 1961 se dio equipo militar y se proporcionaron campos de entrenamiento en Florida, Louisiana y Guatemala.

Una fuerza invasora de aproximadamente 1500 hombres llegó a la Bahía de Cochinos en abril de 1961, desestimando la efectividad del ejército cubano y la red de inteligencia de Castro quienes controlaron la invasión. Castro presentó una queja ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas diciendo que dicho movimiento había sido una fuerza mercenaria al servicio de Estados Unidos. Posteriormente la crisis de los misiles cubanos tuvo sus raíces en la competencia de las superpotencias y en la necesidad de Castro de asegurar la isla en contra de una futura intervención militar de Estados Unidos. El líder soviético Nikita Krushchev, estaba particularmente interesado en probar sus habilidades al nuevo presidente americano, Kennedy y ganar liderazgo en América. Con ese fin Krushchev posicionó misiles de mediano alcance en la isla cubana. Ante esta situación el presidente Kennedy decidió imponer un bloqueo (cuarentena naval) a la isla y movilizó a las fuerzas armadas de Estados Unidos. Surgió una crisis diplomática seguida de una disputa resuelta con una serie de comunicaciones personales entre los dos líderes. Al mismo tiempo que los misiles soviéticos eran retirados de Cuba, los misiles Júpiter de Estados Unidos eran retirados de Turquía, evitando con esta acción un enfrentamiento directo.

Cuba fue firmemente ubicada en la comunidad de naciones socialistas y recibió asistencia de la Unión Soviética. Cuba siguió una política de apoyo a los movimientos revolucionarios de América del Sur y África, ello hizo que Estados Unidos mantuviera su embargo minando la economía cubana.

De la misma manera uno de los eventos más importantes en la historia de la Guerra Fría fue la Guerra de Vietnam. Siendo un país dividido por el paralelo diecisiete, buscó su reunificación, una vez firmados los Acuerdos de Ginebra en 1954 se inició un proceso de negociaciones para lograr la unión del territorio vietnamita, pero Estados Unidos no reconoció los compromisos de los Acuerdos y aludiendo al poder que se le daba en ellos a la facción comunista, Estados Unidos y sus aliados de Occidente apoyaron el gobierno de Vietnam del Sur ocasionando un enfrentamiento donde se vivió un devastador conflicto. El interés de Estados Unidos por mantener la ofensiva del Sur generó protestas incluyendo las de su propia población. En 1968, la Ofensiva Tet (denominada así por realizarse durante los festejos de año nuevo en Vietnam) levantó demandas de la población estadounidense que cuestionaron la guerra, demasiados recursos, demasiadas vidas apoyando a un país con un régimen represivo y estratégicamente insignificante.

El presidente de Estados Unidos, Richard Nixon determinó que el comunismo no era una fuerza monolítica y que por lo tanto, no podía dominar al mundo, En 1971, Nixon aprovechó el distanciamiento en las relaciones entre la Unión Soviética y China normalizando sus vínculos con Beijing y con ello ejerció presión sobre los soviéticos. Con esa situación se buscó que la Unión Soviética se inclinara por una situación de *détente* – relajamiento de las rivalidades en la Guerra Fría. En 1972 Estados Unidos y la Unión Soviética firmaron un tratado que limitaba el tamaño de su arsenal nuclear y abrió la puerta para establecer vínculos comerciales. Ambas potencias aprovecharon la *détente* para reducir sus presupuestos militares.

Durante la Guerra Fría, la necesidad de apoyar el desarrollo de las nuevas naciones independientes principalmente de África, varios organismos establecieron mecanismos para proporcionar recursos a esa región. Las Naciones Unidas expandieron el programa de asistencia técnica, mientras que Bélgica, Francia, Holanda, Portugal y el Reino Unido se unieron para crear el Comité para Territorios en Ultramar que apoyaría los esfuerzos de desarrollo económico y social.

La descolonización africana no fue un proceso rápido ni negociado entre ambas partes. Gran Bretaña trató de limitar los movimientos de sus colonias arrestando a sus líderes, pero enfrentó una seria crisis económica lo que le llevó a cortar sus lazos imperiales, empezó proporcionando mayor representación africana en las asambleas legislativas coloniales que finalmente llevaron a la independencia de las colonias. La Costa Dorada fue la primera colonia británica de África negra que se independizó y tomó el nombre de Ghana en marzo de 1957. Durante los

siguientes tres años Ghana se transformó en una dictadura bajo el gobierno del presidente Nkrumah.

Nigeria se encontraba más dividida que Ghana (más de 200 grupos étnicos, además de musulmanes y cristianos) una región menos prospera, con una clase media poco educada. Después de los eventos en Ghana, Nigeria inició su movimiento para lograr también la independencia la que obtuvo en 1960, pero una serie de eventos nocivos empañaron la política nigeriana guiando al país a la guerra civil de 1967 y eligiendo a un gobierno militar que ha perdurado.

Kenia por su parte, bajo el liderazgo de Jomo Kenyatta, inició en los cincuenta la organización de una oposición efectiva haciendo uso de la violencia y el terrorismo culminando en el movimiento Mau Mau a principios de los cincuenta y logrando su independencia en 1963. Kenyatta gobernó bajo el parlamento hasta su muerte en 1978 poniendo en prisión a sus oponentes políticos permitiendo solo un partido político.

La descolonización francesa inicio con la conferencia de Brazzaville en 1944 en donde se discutió el estado de las colonias en la posguerra. Considerando que África proporcionaba la base de la alimentación para Francia, la independencia de sus colonias no era una buena estrategia, el mantenimiento de los lazos económicos beneficiaría a ambos por lo tanto, se trabajo en el sentido de prometer mayor democracia y representación en el gobierno.

Después de la independencia de Libia en 1951, una ola de nacionalismo surgió en Egipto. Francia no tuvo problemas con la idea de dar a Túnez y Marruecos su independencia considerados protectorados con reglas tradicionales liberándose en 1956. Argelia tuvo una historia diferente, considerada parte de Francia tuvo su representación en el Parlamento Francés y no había ningún interés de dar la independencia, mientras tanto, los nacionalista argelinos se inconformaban y unidos en el Frente de Liberación Nacional iniciaron en 1954 un movimiento que duró siete años y recibió asistencia de los estados árabes que vieron en éste un símbolo de los esfuerzos del mundo árabe contra la dominación extranjera. Francia, esperaba que la elite educada de África sub-sahariana después de la segunda Guerra Mundial permaneciera al lado de los franceses. Muchas colonias africanas mantuvieron fuertes lazos con Francia formando la Comunidad Financiera Africana, que pretendió estabilizar las monedas africanas y hacerlas convertibles vinculando su valor al franco francés, lo que dio a Francia control sobre los asuntos económicos de sus colonias africanas.

Francia también firmó una serie de tratados de defensa mutua con sus colonias que daba a Francia el derecho de mantener fuerzas estacionadas en esos territorios así como intervenir militarmente en el país. Lo que llevó a los países africanos a firmar esos acuerdos fue el interés por mantener el apoyo francés ante cualquier evento militar, así como a recibir asistencia

económica. Francia vio en los apoyos económicos una forma de mantener el dominio en sus colonias una vez que ellas alcanzaran su independencia. La asistencia económica manejada a través del Fondo Europeo para el Desarrollo y del Fondo de Financiamiento de la Comunidad Europea sirvieron como medio de control.

Desafortunadamente, muchas de las naciones africanas que alcanzaron su libertad, las rivalidades entre grupos étnicos y la fortaleza de algunos líderes para someter a los grupos débiles degeneraron en dictaduras. A pesar de los problemas en lugares como Ghana, la descolonización a principios de los sesenta produjo un sentimiento eufórico de optimismo en África. En mayo de 1963 los líderes de los nuevos países independientes en África se reunieron en Addis Abeba (Etiopía) para crear la Organización de la Unidad Africana inspirada por los ideales del panafricanismo.

Asia contó con el Plan Colombo (Consejo para la Cooperación Técnica en el Sur y Sureste de Asia) que inició sus trabajos a principios de los años cincuenta. El Plan tuvo siete miembros fundadores: India, Pakistán, Ceilán como miembros regionales y Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido como países donadores. Estados Unidos se unió al Plan en 1951 y Japón lo hizo en 1954.

En 1951 Naciones Unidas publicó el llamado “Reporte Lewis” que consistía en medidas para apoyar el desarrollo económico de los países subdesarrollados, en él se propuso la formación de un fondo especial de Naciones Unidas para el desarrollo especialmente de servicios públicos, así como la creación de una corporación financiera para promover la inversión y proporcionar créditos.

En 1952 Estados Unidos estableció una nueva base legal para la asistencia, el Acta de Seguridad Mutua apoyando a programas de asistencia para Corea del Sur y Taiwán, así como Vietnam, Filipinas, Tailandia, India, Irán, Jordania y Pakistán. El programa de asistencia fue administrado por la Agencia de Seguridad Mutua creada a partir de la transformación de la Agencia de Cooperación Económica que también estuvo a cargo del Plan Marshall.

Durante 1955 en la Conferencia Afro-Asiática de Bandung se creó el concepto de países no alineados para denominar a aquellos que no aceptaban incorporarse a la esfera de influencia de alguna de las potencias, ese mismo año Japón inició su programa de pagos por reparaciones de guerra. Hacia 1956 se estableció la Corporación Financiera Internacional como una filial del Banco Mundial con el propósito de lograr un desarrollo económico mayor por medio del apoyo al sector privado productivo de los países miembros del Banco Mundial, particularmente a aquellos considerados como menos desarrollados. En ese mismo año se da la primera experiencia de renegociación de la deuda, Argentina en el marco del Club de París

solicitó la revisión de su deuda. Marruecos y Túnez obtuvieron su independencia ese mismo año, y en 1957 Ghana inició el proceso de independencia de África Sub-sahariana.

1958 fue un año importante en la definición de las estrategias de asistencia a los países subdesarrollados, cuando, a iniciativa del Consejo Mundial de Iglesias se envió a todas las delegaciones de Naciones Unidas la propuesta de apoyar con, al menos, el 1 por ciento del PNB de los países ricos a los programas de los países subdesarrollados por medio de donaciones y créditos blandos. Aunque este propósito quedó oficialmente establecido en el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, nunca ha llegado a concretarse.

Como resultado de todas las iniciativas de organización de la asistencia, en 1959 se creó el Banco Interamericano de Desarrollo por 19 países latinoamericanos y Estados Unidos.

Por su parte, la Unión Soviética bajo el gobierno de Nikita Khrushchev, trabajó en el establecimiento de lazos comerciales y culturales con Occidente, pero manteniendo un fuerte control soviético en las naciones de Europa del Este. La protección del bloque comunista se basó en la Organización del Pacto de Varsovia. Este pacto representó el sistema militar de protección para el comunismo lo mismo que el Tratado del Atlántico Norte en Occidente. El periodo de Khrushchev marcó una etapa relevante de la Guerra Fría al conseguir a Cuba como aliada del comunismo y con ello ganar un satélite en territorio occidental.

Una maquinaria internacional se construía para normar los crecientes programas de asistencia y el flujo financiero. El Banco Mundial estableció oficinas especializadas para coordinar los programas de cooperación por medio de grupos de consulta, así mismo se crearon programas especializados dependientes de las Naciones Unidas para promover la cooperación, como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual a su vez alberga la Oficina de Estudios para el Desarrollo.

La bipolaridad ideológica y la lucha por la definición de zonas de influencia impusieron ciertos valores y principios en los modelos de cooperación. La década de los años sesenta y la independencia de las últimas colonias representaron para las naciones colonizadoras una pérdida de control y dominio, pero sobre todo un debilitamiento de sus estrategias para obtener materias primas y mantener mercados cautivos. Ante esta situación, la asistencia para el desarrollo se convirtió en un mecanismo para someter, por otros medios, a los débiles. La Guerra Fría implicó la necesidad de buscar y mantener aliados capaces de aceptar el contexto ideológico impuesto. Los recursos de los programas de asistencia se repartieron en forma desigual y en función de los intereses y estrategias de los poderosos.

La invasión soviética a Afganistán en 1979 y el apoyo de Ronald Reagan a este último limitó la relativa cooperación entre la Unión Soviética y Estados Unidos. Afortunadamente no hubo

eventos posteriores que hicieran renacer las hostilidades que marcaron las etapas previas a la *détente*. La Guerra Fría terminó entre los años 1989 y 1990 cuando los movimientos pro-independientes y pro-democráticos irrumpieron en Europa del Este y en las repúblicas soviéticas ocasionando la disolución de la URSS y su esfera de influencia.

La asistencia para el desarrollo se ha desarrollado en dos ambientes diferentes pero con una sola justificación: beneficiar a los países más necesitados y apoyar sus estrategias de desarrollo. El primer ambiente está íntimamente relacionado con el interés de las naciones poderosas y su necesidad de mantener el control sobre aquellos países estratégicos de los que obtienen recursos naturales indispensables para su desarrollo y, el segundo es en el que se desenvuelve la asistencia relacionada con las cuestiones morales, donde se responde a cuestiones éticas por las que los países más ricos están comprometidos a colaborar con el desarrollo de aquellos que menos tienen. Las nuevas tendencias para entender la asistencia externa atienden a motivaciones económicas y comerciales, es decir, la asistencia es vista como un mecanismo apropiado de los países donadores para expandir sus programas de industrialización, proteger sus industrias y el mercado para sus productos.

Estudiar y comprender la asistencia para el desarrollo es un asunto complejo por el abanico de intereses que la motivan y donde, a pesar de la convergencia de intereses en algunas áreas, es ocasional que los intereses de ambas partes queden equitativamente satisfechos. En una primera etapa, el enfrentamiento Este-Oeste que caracterizó la Guerra Fría, dirigió las explicaciones en el marco del concepto izquierda-derecha/capitalismo-socialismo, es decir, los programas de asistencia se orientaron a ganar adeptos y a frenar el avance de los sistemas político-económicos prevaletentes. La búsqueda de adeptos, seguidores, comprometidos con un bloque, propició la definición de programas en torno a los intereses de las potencias hegemónicas, estrechando la colaboración entre países avanzados dentro de los esquemas establecidos, tanto por los Estados Unidos como por la Unión Soviética.

El simple análisis estadístico de la asistencia, así como su ubicación geográfica no nos permitirá entender las razones por las cuales un país puede cooperar en mayor o menor medida o entender por qué ésta se orienta más a una región que a otra y porqué, además, estas variables pueden cambiar con la evolución histórica del mismo país. Es necesario señalar que la asistencia debe ser abordada desde diferentes perspectivas, los intereses políticos, humanitarios, económico-comerciales del país donador, su compromiso internacional, su compromiso regional y todo ello en el entorno económico y político en el que se desenvuelve, lo cual delimitará sus oportunidades, es decir hay que establecer la relación entre el ambiente internacional y la política interior.

Definimos que nuestra primera aproximación deberá enfocarse al análisis de las teorías que trabajan la cooperación internacional como el marco general en el que se ubica la asistencia

para el desarrollo, considerando a ésta como un instrumento que tiene como objetivo disminuir la brecha entre los países industrializados y los subdesarrollados por medio del financiamiento para el desarrollo. La asistencia es una modalidad de la cooperación, acción por medio de la cual los actores se pronuncian por un objetivo en común, aunque no todos estén de acuerdo en la forma de lograrlo.

La hipótesis principal que deseamos comprobar en la investigación es que las restricciones constitucionales que estipulan la renuncia a la guerra y al uso de la fuerza como política nacional en Japón, lo guiaron a buscar las alternativas adecuadas para satisfacer sus necesidades y mediar con otras naciones en la comunidad internacional, encontrando en la asistencia externa el medio más apropiado para lograr la satisfacción de los objetivos de seguridad económica y al mismo tiempo proteger su interés nacional. Los primeros flujos financieros otorgados a Japón por Estados Unidos bajo el esquema de asistencia se dieron en el marco de la bipolaridad de la Guerra Fría lo que propició el marco adecuado para que Japón iniciara su programa de asistencia en la región asiática, posteriormente una serie de eventos internacionales tales como la invasión soviética a Afganistán, el acrecentamiento de la tensión de la Guerra Fría y el segundo choque petrolero propiciaron el ambiente para que el uso activo de la asistencia japonesa fuera una respuesta efectiva a sus necesidades.

En la medida que la asistencia se convirtió en un instrumento para alcanzar los objetivos económicos y políticos japoneses, sus esfuerzos se orientaron a ubicar sus recursos en áreas que maximizaran sus ganancias. Por lo tanto, en la selección de los receptores uno puede encontrar la naturaleza de los objetivos de la nación donadora. Esta característica la podremos observar en la orientación de los recursos de asistencia, la distribución geográfica y la colocación sectorial de la asistencia japonesa.

Para validar o refutar la hipótesis propuesta trabajamos con la siguiente metodología, considerando que la conducta política y social de los estados es dinámica: la primera orientada por Francis Bacon de que es la inducción empírica o la verificación asumen que el conocimiento científico puede ser alcanzado por medio de la observación. Representante de la inducción eliminativo nos permitirá, a partir de la indagación sistemática obtener datos seguros que refuercen nuestra hipótesis; la segunda se refiere al proceso deductivo por medio del cual una hipótesis abstracta es asumida como verdad a menos que se encuentre evidencia para negarla. Por su parte, la metodología kantiana nos permitirá contrastar las teorías y en función del desarrollo de los procedimientos y métodos analizados podremos ser objetivos. La objetividad del conocimiento depende aquí de los criterios generados por la comunidad de investigadores que han trabajado específicamente la cuestión de la asistencia para el desarrollo en el caso japonés y explorar sus contradicciones y sus coincidencias a partir de leyes lógicas que son de dos especies: a) formas de intuición, a saber, el tiempo y el espacio y; b) categorías del entendimiento (causa-efecto).

Cada metodología por si sola no nos explica el significado de un rompecabezas, de manera que la triangulación de las metodologías permitirá minimizar el riesgo de una conclusión errónea. Asumimos como cierta nuestra hipótesis, trabajamos sobre casos concretos que nos permitirán verificarla por medio del acercamiento a la práctica de la asistencia japonesa para desarrollo. Argumentamos que el fenómeno de la asistencia externa debe ser entendido como una relación dialéctica entre los efectos intencionales del donador y los efectos desintencionados de las estructuras establecidas. Por estructuras me refiero al marco recurrente de reglas y recursos que permiten a los agentes actuar y que limitan el curso de una posible acción (Held y Thompson 1989), mientras que por efectos intencionales me refiero a la acción significativa de los agentes individuales que tienen razones y motivos para la acción y que en la medida de lo posible pueden actuar con ese propósito.

Para entender esta relación es importante enfocarse al nexo entre el sistema internacional, el estado y la sociedad nacional, resaltar la erosión de la distinción entre asuntos internos y asuntos externos en el mundo real. El establecimiento de un juego dialéctico que nos permita explicar el quehacer endógeno, en este caso la política japonesa de asistencia, a partir de elementos exógenos y viceversa, es decir, la explicación de la actuación de Japón en función de sus intereses y del medio ambiente que le favorece o le limita sus acciones.

El estudio contribuirá al entendimiento de la política japonesa en torno a la asistencia incluyendo los actores más relevantes en el proceso de asistencia contemporáneo, especialmente la acción de las ONGs por medio de la aplicación de un enfoque occidental a un fenómeno político - económico japonés.

El análisis de la conducta del donador de asistencia más grande del mundo es particularmente importante para el futuro desarrollo de los países receptores así como para la comunidad global. El análisis comparativo de la asistencia japonesa es útil para los políticos de la comunidad internacional para evitar fricciones innecesarias entre Japón y otros donadores bilaterales o multilaterales. Finalmente la comprensión sistemática de la política de asistencia japonesa es necesaria para los japoneses mismos interesados en saber a qué se destina el dinero proporcionado por medio de sus impuestos.

1. Las teorías sobre la cooperación internacional. El realismo político y los regímenes internacionales.

Varios teóricos han dedicado sus estudios a la cooperación internacional proporcionando importantes contribuciones, por una parte el consenso en torno a la definición de cooperación que permite llegar a un acuerdo sobre su significado y que nos da la oportunidad de comprender el proceso y por otra, ha generado propuestas sobre las condiciones en torno a las cuales la cooperación se da o se limita.

Siguiendo a autores como Keohane (1988), Grieco (1990) u Oye (1986), la cooperación ocurre cuando los actores ajustan su conducta a las preferencias actuales o anticipadas de otros a través de un proceso de coordinación, de manera que cada estado deberá ajustar sus políticas para reducir las consecuencias negativas que acompañen al proceso de cooperación. De esta definición podemos asumir que cada actor tiene un objetivo definido, que no necesariamente deberá ser el mismo para los otros actores, de manera que para conseguirlo la conducta de los actores deberá ser racional, en tal sentido se entiende que los actores asumen que el proceso generará pérdidas o ganancias, haciendo que cada actor ajuste su conducta anticipando la recompensa. La propuesta de estos autores es importante porque refleja cierto acuerdo en lo que es cooperación, sin embargo hay diferencias en torno a los motivos que la origina, por ejemplo, no necesariamente un proceso de coordinación propiciará un ambiente de cooperación y no todos estarán de acuerdo en ajustar sus políticas en el marco de las expectativas de obtener una posible ganancia.

La cooperación puede asumir diversas modalidades, puede ser tácita, y ocurrir sin que medie un acuerdo explícito, puede ser negociada, como Keohane (1988), Grieco (1990) y Oye (1986) analizan en sus obras, en esta modalidad existe un acuerdo explícito de los actores para cooperar o bien, puede ser impuesta, el actor más fuerte impone un determinado modelo de relación a otro más débil.

La comunidad académica ha buscado la interpretación de la realidad que rodea a la cooperación y ha propiciado un debate que refleja el clima de la política mundial durante cada período histórico. La experiencia adquirida a lo largo de los años y los nuevos elementos de análisis contribuyen a enriquecer estos debates.

Robert Keohane y otros autores que comparten su definición de cooperación internacional dicen que dos naciones cooperan... "cuando los actores ajustan su conducta a las preferencias actuales o anticipadas de otros a través de un proceso de coordinación política" (Keohane 1992: 467).

Este concepto implica dos elementos importantes, primero, presupone que la conducta de cada actor está dirigida hacia ciertos objetivos, no es necesario que el objetivo sea el mismo para todos, pero sí que coordinen sus acciones para que cada uno satisfaga sus intereses. Segundo, la definición implica que la cooperación proporciona a los actores participantes ganancias o recompensas, las que no necesariamente son equitativas para todos los participantes, pero sí deben ser mutuas.

Para realizar los propósitos de la cooperación debemos tener presente el ambiente en el que se desarrolla. Primero, debemos considerar el ambiente de anarquía en el que se mueven los actores. Los neorealistas han introducido el término de anarquía como instrumento de

interpretación de la realidad internacional, concepto que nos permitirá entender de qué forma la cooperación internacional opera en un ambiente sin coordinación internacional. Kenneth Waltz define a un ambiente anárquico como la ausencia de un gobierno central en la estructura internacional, donde nadie está designado para mandar y nadie está obligado a obedecer (Waltz 1979 :98-100). John Gerard Ruggie compara el sistema internacional con el mercado, individualista en origen, cuyos esfuerzos están dirigidos no hacia la creación de un orden sino a satisfacer sus propios intereses, por los medios de que disponga. Esta situación no implica la ausencia de colaboración, ésta se convierte en uno de los medios para que los Estados satisfagan sus intereses, algunos de los cuales serán compartidos con otros Estados. Lo que implica que la colaboración ocurra solo en forma extremadamente condicionada por la estructura anárquica, es decir, la aceptación de los medios de colaboración toma prioridad sobre los fines deseables de la misma (Ruggie 1986:134-135).

Autores como Axelrod (1984), Oye (1986), Ruggie (1984) y Grieco (1990) comparten la idea de que los Estados viven en un ambiente internacional anárquico, aunque cada uno de ellos llega a distintas conclusiones. Axelrod trabaja la idea de que en un ambiente de anarquía los Estados no pueden cooperar en términos iguales, por lo tanto, presupone la existencia del “egoísmo” que es interpretado como justificación para que los actores maximicen sus ganancias absolutas. Axelrod deja fuera de su análisis las cuestiones relacionadas con la anarquía y dice que son los actores nacionales involucrados en el proceso de cooperación como: el gobierno, los partidos políticos, los empresarios, cuya incertidumbre sobre las ganancias que recibirán, puede obstruir la cooperación internacional. Ruggie, por su parte, trabaja el tema de la anarquía a nivel internacional y ve al elemento de “egoísmo” como un componente que obstruye la cooperación. En el caso de Joseph Grieco, argumenta que en un mundo de anarquía, los Estados temen por su vida, lo cual significa que dependen de sus propias capacidades para sobrevivir y que los cambios en sus propias capacidades con relación a otros Estados son una preocupación central y, por lo tanto, no aceptarían ningún acuerdo de cooperación que sea desfavorable a su seguridad.

El asunto de las ganancias en el juego de la cooperación es importante. Los autores que analizan las diferentes modalidades de la cooperación distinguen entre la cooperación tácita, la cooperación negociada y la cooperación impuesta. La primera se realiza bajo un acuerdo explícito, la conducta de cooperación emerge como una expectativa de la convergencia de actores; mientras que la cooperación negociada se examina en torno al proceso de coordinación y alrededor de la distribución de ganancias. Finalmente, la cooperación impuesta, implica un actor poderoso que puede forzar a la otra parte a alterar sus políticas. Si la parte fuerte también ajusta su propia política y pretenden alcanzar ganancias mutuas, entonces, la cooperación ocurre. La contribución reciente del realismo al estudio de la cooperación se ha enfocado al análisis del problema de las ganancias absolutas y relativas. “... autores como Joseph Grieco y Stephen Krasner señalan que la anarquía fuerza a los estados a preocuparse

tanto por las ganancias absolutas derivadas de la cooperación como por la forma en que las ganancias se distribuyen entre los participantes. La lógica es directa: si un Estado obtiene mayores ganancias que sus socios, se volverá, gradualmente más fuerte, y por lo tanto, sus socios serán más vulnerables" (Waltz 1998: 35).

Dos posturas son relevantes en torno al tema de las ganancias, por una parte existe la propuesta de que los Estados cooperan bajo la premisa de alcanzar ganancias absolutas. Axelrod, en su obra más relevante, *The Evolution of Cooperation*, plantea la idea de que los Estados buscan maximizar su utilidad, en un ambiente de anarquía mundial, la maximización de las ganancias absolutas en el modelo del Dilema del Prisionero se consigue por medio de la reciprocidad y precisa el concepto de "ojo por ojo", elementos constantes en el análisis de Axelrod acerca de la cooperación (1984). Una segunda postura propuesta por Keohane plantea dos elementos centrales: contingencia e igualdad (Keohane 1988). En este sentido la reciprocidad involucra el intercambio de ganancias y pérdidas. Grieco trabaja el tema de las ganancias relativas y argumenta que es más difícil que los estados logren la cooperación si todos buscan las ganancias absolutas, en su planteamiento identifica la condición importante para alcanzar la cooperación: la distribución equilibrada de las ganancias, sin embargo, no nos llega a explicar de qué forma se puede alcanzar este equilibrio (Grieco 1990). En el marco de las ganancias opera el carácter egoísta de los actores y su deseo de obtener las mejores condiciones en el trato.

Para los realistas la cooperación debe tener en cuenta siempre el carácter egoísta de los países donadores. "La cooperación se inhibe [porque los Estados] en lugar de estar interesados en la cooperación que beneficie a ambas partes, están siempre más atentos a lo que ellos ganan en relación con lo que obtiene el estado con el que están cooperando. Debido a que los estados están siempre atentos a maximizar sus ganancias en un contexto internacional competitivo e incierto, la cooperación será siempre muy difícil de alcanzar y más aun de mantener" (Baylis 1997: 198). Ante la situación actual del sistema internacional, las naciones deben anteponer sus propios intereses sobre los objetivos altruistas que supuestamente deben guiar la conducta de los Estados en el marco de la cooperación. El argumento se centra en que la intención básica de los países ricos en su afán de ayudar a aquellos que menos tienen refleja una tendencia hacia la cooperación en términos de la lucha por el poder.

a) El realismo político

El realismo político es un componente necesario en el análisis coherente de la política mundial por su enfoque en el poder, el interés nacional y la racionalidad, conceptos fundamentales de la política mundial. Cualquier análisis de las relaciones internacionales tiene que incorporar o al menos retomar el pensamiento realista (Keohane 1986:159).

En los albores del realismo político, Tucídides consideró que los líderes políticos tenían como prioridad defender su interés el cual se manifestaba tanto en la política interna como internacional de los Estados. "Usted sabe tan bien como nosotros cómo va el mundo, es sólo una cuestión entre iguales en poder, mientras que los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben" (Tucídides).

Los realistas clásicos creen que la naturaleza humana está vinculada al egoísmo humano que siempre pretende maximizar su poder. Para los realistas la cooperación debe fundamentarse en el interés nacional. Para Marshall Singer quienes toman las decisiones en los Estados poderosos están alertados sobre la retórica contraria a que cada paquete económico o militar está atado a cuestiones políticas (1972: 319)

Desde esta perspectiva analítica, las cuestiones altruistas y morales son dejadas de lado, nos presenta la realidad mundial en torno al juego del poder. La mayoría de los realistas no creen que en el proceso de cooperación haya una obligación moral. El realismo emergió como el paradigma teórico dominante después de la segunda Guerra Mundial, analizando las relaciones internacionales desde la perspectiva de la propia naturaleza humana, que no cambia con el tiempo y es inherentemente conflictiva. Las soluciones transnacionales y los imperativos morales son consideraciones que no deben ser tomadas en cuenta en el diseño de la política internacional de los países (Morgenthau 1960, Aron 1966).

El realismo político se fundamentó en la lucha por el poder entre los Estados y su enfoque denota un permanente pesimismo sobre la eliminación del conflicto y la guerra en aras de favorecer la cooperación. Esta teoría prevaleció durante los años de la Guerra Fría porque proporcionó explicaciones simples, pero fundamentales sobre la guerra, los acuerdos y los obstáculos para la cooperación, siempre desde la perspectiva bipolar de la rivalidad entre Estados Unidos y la Unión Soviética.

Esta teoría no puede ser considerada como una teoría única, uniforme e inmóvil, ha evolucionado para explicar su circunstancia temporal, del realismo clásico de Hans Morgenthau a los nuevos postulados del neo-realismo de Joseph Grieco. Se parte del concepto de los Estados como entes con un deseo inherente de dominio que los llevaba a luchar por obtenerlo y mantenerlo, "...siendo éste, por naturaleza, un mundo de intereses contrarios y de conflicto entre ellos, los principios morales nunca pueden ser realizados plenamente, pero debe tenderse a ellos a través del equilibrio, siempre transitorio, de intereses y de la solución de conflictos, siempre precaria. [El segundo de los seis principios que establece el realismo político] [...] el principal poste de señal que ayuda al realismo político a hallar su camino a través del paisaje de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder" (Morgenthau 1967:3-5); para llegar a la idea de la coordinación de intereses para equilibrar el sistema internacional.

Una de las propuestas importantes del realismo para nuestro análisis, es que la razón de Estado es el principio fundamental de la actividad exterior, defender y preservar el interés nacional se convierte en el objetivo más importante del quehacer del Estado en el exterior. Asimismo, encontramos en el paradigma realista dos elementos fundamentales para explicar la realidad de las relaciones internacionales, el conflicto de intereses y los objetivos egoístas que se persiguen. El conflicto de intereses existe tanto en el plano del choque de intereses entre los mismos países desarrollados, en su afán de obtener más y mejores oportunidades en el sistema internacional, como en el choque de intereses entre los fuertes y los débiles. Aunque teóricamente los objetivos de ambos deberán coincidir al final, la forma y las condiciones no necesariamente responden a los intereses particulares de cada uno de ellos.

Las cuestiones humanitarias se minimizan, el alivio de la pobreza y apoyo al desarrollo que se marcan como fin último de los programas establecidos por organismos internacionales para la cooperación, así como los intereses y objetivos de desarrollo de las naciones receptoras quedan en último plano en los programas de cooperación de las naciones desarrolladas. Si estas cuestiones son, en algún momento, consideradas por el realismo, se vuelven significativas únicamente en la medida que promuevan y apoyen la seguridad económica, política o comercial del más fuerte, es decir, el realismo ve a la cooperación en íntima relación con el problema de poder. "Los responsables de tomar las decisiones en cuanto a los programas de cooperación en los países poderosos están instruidos en el sentido de que cualquier tipo de colaboración deberá vincularse a los objetivos políticos (Sur 2000: 268-276).

El enfoque realista cuestiona los objetivos "moralistas" que pretenden guiar las acciones de los Estados en todas las áreas de la política internacional. Los objetivos altruistas pueden estar presentes, pero siempre subordinados a otras consideraciones de índole económico, militar o comercial. "Las cuestiones humanitarias juegan un papel importante en la cooperación, pero los motivos prioritarios de los gobiernos son de índole político, militar y comercial" (Gilpin 1987:32).

Ante la cuestión de los objetivos altruistas, no debemos olvidar los intereses de cada uno de los Estados, y cómo éstos se reflejan en su conducta nacional e internacional. Las circunstancias particulares de cada época hacen que las estrategias e instrumentos de los Estados para defender su interés nacional, varíen en virtud de las circunstancias históricas, de tal forma que la predisposición que cada Estado tenga para seguir objetivos altruistas o egoístas dependerá en gran medida del periodo histórico muy particular en el que se desenvuelve y del contexto político y económico de la época. "[La cooperación internacional] es, en primer lugar, una estrategia de *statecraft*. Es en otras palabras, un medio por el cual las naciones tratan de que otras naciones actúen de acuerdo a sus intereses..."(Baldwin 1966:3).

De acuerdo al realismo político, la cooperación internacional es un microcosmos donde los países pretenden hacer coincidir sus intereses muy particulares con políticas económicas y comerciales comunes, buscan la coincidencia entre las políticas y objetivos de los organismos internacionales y de los proveedores de capital privado, de tal forma que la cooperación internacional ha promovido una forma de interdependencia en las relaciones Norte-Norte y Norte-Sur que es una expresión de las relaciones globales contemporáneas, donde las relaciones internacionales son una arena de competencia entre los diversos actores, en la que se superpone el interés de cada uno por su autopreservación.

La teoría del realismo político mantiene tres premisas básicas sobre la cooperación internacional: el poder como prioridad central, la autonomía del estado con relación al sistema internacional y el sentido utilitarista de la cooperación.

En primer lugar, la interrelación de Estados en el sistema internacional es un escenario donde cada uno tiene como prioridad la búsqueda del poder y su preservación, cada uno debe buscar la satisfacción de sus intereses unilateralmente, por lo tanto, al considerar a la cooperación en un ambiente de coordinación de acciones para el desarrollo, esta acción sólo podrá ser entendida en el sentido de satisfacer los intereses de los países donadores. No obstante, las nuevas propuestas del realismo atienden más las cuestiones de compartir las ganancias, es decir, "... los estados están preocupados porque los amigos de hoy sean los enemigos de mañana, y temen que al tener una ventaja sobre otro Estado, convierta a éste en un enemigo potencial en el futuro" (Grieco 1995:152-153). Esta actitud muestra un deseo de satisfacción del interés nacional por encima de la premisa humanitaria de la cooperación, pero a la vez el interés por la preservación del equilibrio del sistema internacional.

En segundo lugar, la premisa de la autonomía del Estado en relación al sistema internacional que puede ser entendido como el establecimiento de "políticas unilaterales en programas bilaterales" (Montgomery 1962:104), situación que se ha venido modificando en un ambiente interdependiente. Esto significa el peso que la voluntad del Estado puede ejercer sobre la definición de los objetivos que persiguen los organismos internacionales. La cooperación internacional ha respondido generalmente al interés del país dominante sobre el débil, manteniendo la premisa de su autonomía para diseñar las estrategias que respondan a su propio objetivo, ya sea político o económico.

Finalmente, el sentido utilitarista de la cooperación puede ser observado en el resurgimiento de una gran competencia por los espacios en un sistema internacional anárquico. Si consideramos a los Estados como actores egoístas, éstos participaran en los programas de cooperación evaluando siempre los costos y beneficios de sus acciones y procederán a participar en función de los beneficios que se reporten. De acuerdo a Robert Keohane la función utilitarista

es independiente de otras acciones, es decir, el hecho de que un Estado gane o pierda no dependerá de las ganancias o pérdidas de otros Estados (Cfr. Keohane 1988).

El realismo clásico argumenta que la conducta del Estado es racional. La postura detrás de esta premisa es que el Estado se guía por la lógica del interés nacional, usualmente definido en términos de supervivencia, seguridad, poder y capacidades relativas. Para Morgenthau, por ejemplo, la racionalidad de la política exterior minimiza los riesgos y maximiza los beneficios. A pesar de que el interés nacional varía de acuerdo a circunstancias específicas, la similitud de motivos entre las naciones permite que los analistas reconstruyan la lógica de los políticos en sus objetivos de interés nacional, lo que Morgenthau llamo la "hipótesis racional"- y rechaza las falacias que se relacionan con la preocupación por los motivos y la preocupación por las preferencias ideológicas (Holsti 1995: 37).

b) Los regímenes internacionales

Una de las manifestaciones más importantes de la organización mundial y de la actividad de las relaciones internacionales ha sido el establecimiento de normas e instituciones cuyas funciones han sido negociadas y acordadas por los Estados, y que coordinan la conducta de los actores internacionales en diferentes áreas de interés. Hoy en día pocos dudan que los regímenes sean un importante instrumento del sistema internacional contemporáneo (Little 1997: 232). Sin respuesta a las necesidades de coordinar ciertos problemas o situaciones en el ambiente internacional, ambiente en el que se persigue el interés de unos cuantos poderosos y con una limitada respuesta individual, los regímenes surgen como el marco en función del cual se coordinaran las acciones sobre ciertos temas en los que converge la voluntad de los actores.

Durante los años ochenta, el análisis de los regímenes internacionales se desplazó de la descripción del fenómeno de la interdependencia hacia un análisis más profundo acerca de las condiciones en las cuales los Estados cooperan, cómo es que la cooperación emerge entre Estados soberanos y de qué forma y en qué medida las instituciones internacionales afectan este proceso. Desde la perspectiva del realismo político, tanto la confianza puesta por los Estados en las instituciones como la multiplicación de las mismas, fue un enigma, se preguntaban "Porqué deben existir las instituciones internacionales en un mundo dominado por Estados soberanos, [pero] la pregunta parece no tener respuesta si se considera que las instituciones se encuentran por encima del Estado, pero no si éstas son consideradas como instrumentos que ayudan a los Estados a lograr sus objetivos" (Keohane 1998: 85). Esta misma teoría argumenta el establecimiento de regímenes internacionales a partir de la necesidad de dominio de la hegemonía imperante en el período posterior a la segunda Guerra Mundial. El enfoque trabajado por algunos autores de la teoría de la estabilidad hegemónica, coincide con el argumento de que la presencia de un país hegemónico favorece la coordinación de políticas y por lo tanto, la cooperación.

Aunque en primera instancia podría pensarse en un régimen internacional como una norma que regula la conducta del gobierno, Krasner ha desarrollado una definición más compleja: "los regímenes se definen como un conjunto de principios implícitos y explícitos, normas, reglas y procesos de toma de decisiones alrededor de las cuales convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales" (Krasner 1983). Esta definición implica que el régimen es un concepto mucho más complejo que un simple conjunto de reglas que regulan determinada actividad. De tal forma que los cuatro elementos que definen un régimen son: los principios, entendidos como un cuerpo coherente de lineamientos; las normas, que son estándares generales de conducta que denotan derechos y obligaciones; las reglas, que operan en un nivel más bajo de generalidad que los principios y finalmente, el proceso de toma de decisiones, que es la identificación y puesta en práctica de la elección colectiva (Krasner 1983: 2). Oran Young por su parte define a los regímenes internacionales como instituciones sociales que coordinan las acciones de aquellos interesados en actividades específicas. Como a todas las instituciones sociales se les reconocen patrones de conducta o práctica alrededor de cuyas expectativas los actores convergen. Los regímenes son estructuras sociales no deben ser confundidas con funciones, aunque por medio de la operación de los regímenes frecuentemente se contribuye al cumplimiento de ciertas funciones. Como regímenes éstos deben ser articulados, más o menos formales y pueden o no ser acompañados de acuerdos organizacionales explícitos (Young 1983: 93).

De acuerdo a la función y ambiente al que responden los regímenes internacionales pueden ser de tres tipos: a) de orden espontáneo, producto de la acción del hombre, pero no resultado del diseño del hombre, b) negociados, aquellos surgidos de un esfuerzo conciente y en el predomina un acuerdo normativo desde su inicio y c) de orden impuesto, aquellos creados deliberadamente por los actores poderosos cuya dinámica puede ser entendida en términos de poder y en el que existe una parte subordinada.

Desde el enfoque de los regímenes internacionales se propone la hipótesis de que los regímenes facilitan la cooperación por medio de las funciones que éstos desempeñan para los Estados a través de un grupo de normas, principios, reglas y procesos de toma de decisiones. De esta forma mitigan los efectos de la anarquía internacional proporcionando el marco en el que se dan los acuerdos entre los actores (Krasner 1983). El instrumento fundamental de los regímenes para evitar los errores y desventajas en la cooperación es el flujo de información que se proporciona sobre cada uno de los actores participantes, lo que propicia el mutuo conocimiento, ampliando la confianza y limitando la incertidumbre a través de los incentivos para no violar las normas del régimen establecido. En este ambiente, autores como Grieco o Keohane están de acuerdo en que el flujo de información promueve la cooperación (Milner 1992).

La elaboración de las normas se realiza a partir de la coincidencia de voluntades expresadas en diversas conferencias, que a menudo son auspiciadas por los organismos internacionales, los que funcionan con base en la diplomacia multilateral. Dichos organismos trabajan con un estatuto propio, con un reglamento interior, una burocracia establecida y procedimientos autónomos.

Los regímenes internacionales oscilan entre una lógica de acuerdo y una lógica de dominación. El poder del Estado se manifiesta en el tipo de lógica que el régimen establezca (Sur 2000: 269). La lógica de acuerdo propiciará el compromiso sobre un punto en común acatando voluntariamente la normatividad establecida, mientras que la lógica de dominación impondrá el interés particular del Estado con mayor poder de negociación.

El proceso evolutivo de la cooperación internacional y el comportamiento de la misma muestran que ésta se fortaleció con el surgimiento de los regímenes internacionales instituidos después de la segunda Guerra Mundial. "El concepto de régimen internacional no sólo nos permite describir las estructuras de cooperación, también nos ayuda a dar cuenta tanto de la cooperación como de la discordia. Aunque los regímenes dependen de condiciones que conducen a acuerdos interestatales, también pueden facilitar otros esfuerzos destinados a lograr coordinación de políticas [...] Los regímenes internacionales demuestran de qué modo pueden afectar la propensión -incluso de los gobiernos egoístas- a cooperar. Para comprender la cooperación internacional es necesario comprender de qué modo las instituciones y las normas no sólo reflejan, sino afectan, los hechos de la política mundial" (Keohane 1988: 27). La existencia de los regímenes internacionales no contribuye a la cooperación a través de la mera implementación de leyes, sino propiciando el marco en función del cual los actores deben de tomar decisiones.

Stephen Krasner plantea una similitud entre los regímenes internacionales y las placas tectónicas en donde sugiere una mayor y más compleja relación entre los regímenes establecidos y otras determinantes, por ejemplo, un régimen representa una placa tectónica y la distribución de poder entre los estados representa otra; ante cualquier movimiento tectónico una placa ejerce presión sobre la otra, dependiendo de su tamaño y evolución será el efecto de una sobre otra. Por lo tanto, la capacidad de un régimen para influir sobre determinados eventos varía de acuerdo a la época y a las áreas con las que esté relacionado (Wood 1986: 96-97). Los regímenes internacionales se convierten entonces en arenas de dominación, pero también de confrontación, pues los actores luchan por definir las reglas del juego en un área de temas. Charles Kindleberger y Robert Gilpin, los consideran como bienes públicos, esto es, como aquellos bienes de los que todos los miembros de la comunidad se benefician independientemente de su contribución individual para la provisión de dicho bien (Ver Santa Cruz 2000: 160).

El realismo político interpreta la existencia de los regímenes internacionales como el uso que los Estados hacen de su poder para resolver una situación por medio de la coordinación. Los regímenes proporcionan beneficios diferentes para los Estados y la naturaleza del orden establecido depende en gran medida de los principios y normas adoptadas. Los realistas anticipan que los regímenes han sido vistos como contrarios a los intereses de los Estados del Tercer Mundo, enfrentándolos a una competencia injusta. Argumentan que los principios y normas demandados por el Tercer Mundo sólo serán operativos en la medida que la balanza del poder se mueva en contra de Occidente. Sin embargo, "Muchos Estados consideran que se benefician de los regímenes establecidos debido a que la balanza del poder se mueve a favor de los Estados que dirigen estos satélites (países en vías de desarrollo) y está claro que tales regímenes no funcionarían en su beneficio si vetaran el régimen propuesto" (Little 1997:242). El concepto fundamental del realismo para explicar a los regímenes internacionales es la coordinación y ésta tendrá como elemento funcional a la comunicación y el flujo de información.

El régimen de cooperación internacional establecido después de la segunda Guerra Mundial es el de que la cooperación está destinada a favorecer proyectos de desarrollo en las naciones menos favorecidas; estos programas fueron, resultado de las actividades emprendidas por las potencias coloniales en sus territorios de ultramar y del interés de los ganadores de la guerra de ganar aliados.

2. La asistencia para el desarrollo

Una vez establecidos ciertos enfoques acerca de la cooperación internacional definiremos la asistencia para el desarrollo como una de las modalidades de la cooperación internacional que tiene como objetivo explícito promover la ayuda de las naciones industrializadas hacia las subdesarrolladas con el fin de apoyar los planes de desarrollo económico de aquellas naciones que no cuentan con los recursos suficientes para realizarlos. Todos los estados participan en esta forma de cooperación ya sea como donadores o como receptores.

El análisis en torno a la asistencia se ha venido realizando desde dos ópticas: la de los donadores y la de los receptores, es decir los motivos de los donadores para proporcionar asistencia y el interés de los receptores para solicitarla y/o recibirla. Las constantes quejas de los donadores por que sus recursos son desperdiciados y la permanente solicitud de los receptores por incrementar los fondos de asistencia por la precariedad de los mismos. Asimismo se analiza la conducta de los estados de acuerdo a los objetivos que persiguen sean éstos económicos o bien políticos. Otros análisis se orientan a estudiar la asistencia desde el punto de vista humanitario. Algunos se oponen a la asistencia y otros están de acuerdo con ella, pero siempre en función de los motivos y los factores que la orientan.

Aunque la asistencia es una forma de cooperación y puede ser analizada desde las teorías que la tienen como objeto de estudio, algunos teóricos han realizado estudios particulares sobre la asistencia. Los enfoques sobre la misma pueden ser ubicados en cuatro categorías: el liberalismo económico, el enfoque humanitario reconocido por el idealismo, el enfoque de izquierda, el realismo político y los regímenes internacionales.

Si consideramos los motivos que guían la asistencia encontramos tres enfoques dominantes. El primero centrado en el sistema internacional, en el que la política exterior se ve en función de un sistema que crea las oportunidades (realismo clásico) o restringe la acción. El segundo se centra en la sociedad que refleja los intereses del grupo dominante o de clase (marxismo) o como resultado de la presión de diversos grupos de interés o partidos políticos (pluralismo). El tercero enfatiza la estructura institucional del estado y la capacidad política y administrativa de la burocracia (institucionalismo) o la estructura de un estado capitalista (teoría de la autonomía relativa del estado).

Sin embargo, cada enfoque ha realizado su propia tipología de la asistencia considerando su visión del asunto. La asistencia es un fenómeno complejo y afectado por una variedad de factores que incluyen los económicos, los políticos y los sociales. En realidad, tanto el interés del donador como del receptor y los factores económicos y los no económicos afectan el fenómeno de asistencia. El enfoque liberal de los economistas, por ejemplo, tiene razón al argumentar que en los países subdesarrollados el objetivo más significativo de la asistencia externa es el mismo desarrollo económico y tiene como principio la satisfacción del interés del donador. Asimismo, los realistas tienen razón al atender a las razones de los donadores y establecer que existe una relación donde se permite que ambos participantes sean ganadores. Por supuesto la asistencia es utilizada como un instrumento importante de la política exterior de los donadores, aunque las preocupaciones humanitarias juegan un papel importante en las decisiones acerca de la política de asistencia. El mismo fenómeno de asistencia externa puede ser visto en forma diferenciada de acuerdo al ángulo de su perspectiva, el interés de uno y otro de los actores que forman parte del proceso, el marco temporal en el que este proceso se realiza, así como las relaciones entre los actores.

Es necesario anotar que el uso del término asistencia externa en las relaciones internacionales es diverso y complicado, se usa intercambiamente con ayuda, asistencia económica, ayuda económica, asistencia para el desarrollo, cooperación para el desarrollo o cooperación económica. En el caso particular de Japón se utiliza más comúnmente el término de asistencia para el desarrollo, aunque el de cooperación económica es más general e incluye tanto a la asistencia oficial como determinados flujos privados. En Japón el término asistencia se asocia más a la modalidad de donaciones, aunque en el programa de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) una importante cantidad se otorga en forma de préstamos que deberán ser reembolsados bajo ciertas condiciones y se otorgan con el compromiso de un re-pago. En

Japón, la asistencia externa no es un programa uniforme y único, toma varias formas, desde la transferencia de bienes y dinero hasta el otorgamiento de asistencia técnica, capacitación profesional, intercambio de personal, etc. La contribución al desarrollo por medio de organizaciones internacionales también es definida como asistencia para el desarrollo siempre y cuando los fondos sean administrados en las oficinas encargadas de apoyar programas de desarrollo. La asistencia militar hace la diferencia. Estados Unidos proporciona un alto porcentaje de su asistencia a la ayuda militar por cuestiones estratégicas, mientras que Japón está constitucionalmente limitado para realizar acciones militares. En el Estatuto de Asistencia de 1992, los lineamientos limitan la asistencia japonesa si existen indicios de cualquier acción militar en el país receptor. Aunque la asistencia para el desarrollo se distingue de los apoyos proporcionados por la iniciativa privada debido a la fuente de los recursos, en el caso japonés hay una importante participación del sector privado en los programas de asistencia.

Con el fin de evitar confusión en el uso del término seguiremos la definición proporcionada por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE:

“la asistencia oficial para el desarrollo se define como el conjunto de flujos orientados a los países en desarrollo e instituciones multilaterales, proporcionados por agencias oficiales, incluyendo al estado, al gobierno local o a sus agencias ejecutivas, en donde cada una de las transacciones deberá pasar por las siguientes pruebas: a) ser suministrado con el propósito de cooperar con el desarrollo económico y el bienestar de los países subdesarrollados y b) deberá otorgarse en términos de concesión tanto en carácter como en contenido y deberá contener en su forma, al menos un 25 por ciento de donaciones”.

Los recursos para la asistencia deberán provenir de fuentes oficiales, en este sentido la asistencia se distingue de los flujos proporcionados por la iniciativa privada que pueden incluir créditos a la exportación, inversión directa, etc. La asistencia dependiendo de su receptor tomará dos modalidades: bilateral (de donador a receptor) o multilateral (de donador a organismo internacional). Desde el punto de vista del CAD sólo la asistencia proporcionada con el objetivo de coadyuvar al desarrollo económico y social de los países receptores es considerada asistencia oficial, de manera que los apoyos para cuestiones militares están excluidos de esta categoría. En ocasiones se ha creado confusión en torno a las definiciones que hay en torno a desarrollo. La controversia sobre el significado de desarrollo económico y social para el donador y para el receptor ha provocado una discusión sobre la imposición de ciertas condiciones para alcanzar el desarrollo por medio de planes y programas impuestos por los donadores y la incompatibilidad de los mismos con las condiciones reales de los receptores.

a) El realismo político.

En la medida que la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética se intensificó, la competencia por un lugar en el escenario internacional fue más aguda. En el marco de la creciente oferta y demanda de asistencia por las condiciones en que muchas naciones había

quedado después de la guerra, los objetivos particulares de cada nación por detener o limitar las intenciones del oponente se tradujeron en estrategias para ganar aliados, obtener más recursos y ganar o recuperar el poder perdido. Los teóricos de la política internacional argumentan que los países utilizan a la asistencia como un instrumento estratégico para ganar ventajas para el interés nacional del donador.

Aunque la asistencia externa, como programa oficial de apoyo al subdesarrollo es un nuevo fenómeno en las relaciones internacionales que aparece después de la segunda Guerra Mundial generando un intenso flujo de recursos financieros inicialmente destinados a los aliados durante la guerra, como ayuda humanitaria o pagos por reparaciones de guerra, el proceso mismo tiene antecedentes en la Europa del siglo XIX y sus relaciones intercontinentales así como con sus colonias. Estos sucesos fueron analizados por Morgenthau quien argumentó una variedad de casos en los que el pago por ciertos “favores” se daba a través de un sistema muy similar al de la asistencia, es decir, proporcionar asistencia para la solución de ciertos conflictos a cambio de recibir concesiones para tierras, materias primas o prioridad en la obtención de ciertas prebendas (Morgenthau 1962). Para el representante más importante del realismo clásico la asistencia externa es vista como un instrumento político de la nación y cuyo objetivo es trabajar para la satisfacción del interés del país donador (Morgenthau 1962).

Desde la perspectiva de Hans Morgenthau, el entendimiento y la acción misma de la asistencia externa representó para la década de los 60 una de las innovaciones reales en la práctica de la política exterior, la cual representa un fin en si misma, en ella encuentra su justificación, que trasciende y es independiente de la política exterior. Desde esta perspectiva, la asistencia externa conlleva el cumplimiento de una obligación que las pocas naciones ricas tienen hacia las pobres (Morgenthau 1971: 70). La cuestión entonces es qué clase de política de asistencia externa se debe tener, planear o desarrollar.

El primer prerrequisito para el desarrollo de una filosofía de asistencia externa viable, desde la perspectiva realista, es el reconocimiento de la diversidad de políticas que tienen en común la transferencia de dinero y servicios económicos de una nación a otra. Morgenthau clasifica a la asistencia en diferentes tipos: la humanitaria, de subsistencia, militar, la asistencia de soborno, de prestigio y la asistencia externa para el desarrollo. De las anteriores, sólo la asistencia humanitaria no contiene elementos políticos explícitos, aunque puede desempeñar una función política cuando opera en un contexto político (ver Morgenthau 1960^a).

Morgenthau presta especial atención a la asistencia de soborno, es decir, aquella realizada por un gobierno con el fin de obtener ventajas políticas. La transferencia de dinero y servicios de un gobierno a otro se realiza en función de pagar un precio por un favor. Se justifican primeramente en términos de asistencia para el desarrollo económico, y se transfieren dinero y servicios a través de una elaborada maquinaria para la genuina asistencia económica. Para

Morgenthau el desarrollo económico es tan solo una ideología por medio de la cual se racionaliza y justifica la transferencia de dinero y servicios de un país a otro.

Con relación a la asistencia externa con propósitos militares, Morgenthau nos dice que es una forma tradicional por medio de la cual las naciones crean alianzas, sin embargo, el propósito de esta ayuda no es tanto militar como político, busca la ventaja política a cambio de ayuda militar, obligando al receptor hacia el donador.

Aunque explícitamente, Hans Morgenthau no hace una alusión específica al interés nacional, en cada una de sus aseveraciones deja clara la vocación de la asistencia en relación con el interés nacional y éste en términos de mantener e incrementar el poder del Estado, es decir, una nación rica puede, y lo hace, utilizar sus recursos para concertar alianzas con otras naciones y volcar la voluntad de determinado país hacia la satisfacción del interés particular de la nación donadora.

Morgenthau enfatiza la presencia de los líderes políticos en los países donadores y argumenta que la asistencia americana para el desarrollo económico tiende a ser contraproducente en la creación de un orden mundial estable, de manera que el arte de la política trabaja para disminuir este desequilibrio (Morgenthau 1962: 309). La teoría del realismo político en torno a la asistencia externa tiene tres premisas básicas: se centra en el poder, se centra en el estado (autonomía del estado respecto al sistema internacional) y en la tendencia utilitarista de la asistencia.

Sin embargo, los realistas no objetan la existencia de la asistencia externa, la consideran un instrumento necesario al servicio de los donadores y con resultados benéficos para lograr la recuperación de los países sumidos en el subdesarrollo. No obstante, objetan la cortina moralista que se ha extendido al frente de los programas ya que ello imposibilita hacer una evaluación objetiva de la política de asistencia (Ren 1997: 17). Los programas de asistencia de los principales donadores, así como los estatutos de los organismos internacionales dedicados a estas actividades tienen como justificación un mensaje moralista y de compromiso humanitario con los que menos tienen, elemento mal visto por los realistas debido a que no corresponde a la práctica de la asistencia.

– **El realismo político y el interés nacional.**

El interés nacional es un elemento relativamente nuevo en el arte de gobernar, éste se ha convertido en una regla a la que ninguna nación puede abstraerse. Una regla utilizada para justificar, defender y proponer determinada conducta, que se encuentra implícita o explícita en el lenguaje de los líderes de las naciones en el momento de emprender determinada acción. También es un concepto elástico con múltiples significados, mismos que responden a su tiempo y espacio. El interés nacional ha variado, la conducta de los líderes se ha reflejado en el

tenor prevaleciente de la política mundial en la historia. Los enfoques acerca del interés nacional han ido del egoísmo (base del paradigma realista de la teoría de las relaciones internacionales) a las cuestiones altruistas (que influyen la teoría alternativa del idealismo).

No obstante, el origen del concepto mismo de interés podríamos ubicarlo a la par de la conceptualización del Estado moderno. El Tratado de la Paz de Westfalia de 1648, con el que se finalizó la Guerra de los 30 años en Europa central, puede ser considerado el punto de inicio de la constitución del Estado moderno que se auto-origina, se auto-proporciona poder y se erige en un ente que persigue su propio interés. En la medida en que se definían los fundamentos de la política exterior, el concepto articulador fue la *razón de estado*, tanto Maquiavelo como otros pioneros de la *realpolitik* incorporaron al análisis de la política la tendencia amoral del logro de los fines del Estado y su supervivencia. Ante el fortalecimiento de la idea del Estado y la consolidación de su propia esfera, apartada de las cuestiones metafísicas y religiosas, y el surgimiento de actores egoístas, dominantes y subordinados, se buscó la coordinación de los intereses a fin de mantener el equilibrio de poder (ver Hook 1995: 8).

A principios del siglo XIX, los líderes de las grandes potencias ubicaron su fe en la coordinación y mantenimiento del balance de poder o equilibrio entre las naciones, pero sin dejar de lado la defensa de su interés nacional, que en esta época se reflejó en la lucha por la defensa de su territorio. George Kennan rechazó la presencia de consideraciones legalistas y moralistas en la política exterior de Estados Unidos en su etapa de contención del comunismo, Kennan sugirió que el interés nacional concreto y explícito era más valioso que los valores normativos en la política exterior de Estados Unidos.

El realismo político propuesto por Morgenthau define al interés en términos de poder. Este concepto proporciona el vínculo entre la razón que trata de entender la política internacional y los hechos que hay que entender. Establece la política como esfera independiente de conocimiento y de acción, separada de otras esferas, como la economía, la ética, la estética o la religión. Sin tal concepto, una teoría de la política, tanto nacional como internacional, sería difícil, sin él no podríamos distinguir entre hechos políticos y no políticos, no podríamos introducir por lo menos, un cierto orden sistemático en la esfera política (Morgenthau 1960: 87).

El principio moral más importante del interés nacional es la supervivencia misma del Estado, en este sentido, la defensa de dicho objetivo puede realizarse por medios pacíficos o violentos. Es importante destacar los medios pacíficos para el logro de los objetivos del interés nacional, que se pueden alcanzar por medio de alianzas, las que pueden ser explicadas como la comunidad de intereses entre dos o más naciones y la transformación de este interés en obligaciones legales (Ver Morgenthau 1965: 182). En el contexto de este trabajo la definición de interés nacional y la defensa del mismo por medios pacíficos tienen mucho sentido en el

momento de abordar la temática específica de Japón, país limitado para la acción militar desde la segunda Guerra Mundial.

Igualmente el concepto de interés nacional nos permite dar al actor analizado racionalidad en su acción y tener un hilo conductor en el quehacer político, nacional e internacional, del mismo, permitiendo estudiar su conducta política como un *continuum*, consecuente con sus propósitos nacionales. Mientras el mundo esté políticamente organizado en naciones, el interés nacional será el objetivo primordial en la política mundial. Cada Estado, aun al unirse a un grupo de naciones que compartan un objetivo común, deberá anteponer la legitimidad de su interés nacional frente a la posible usurpación de intereses subnacionales, ya sean éstos de otras naciones o supranacionales, es decir, provenientes de naciones con mayor poder o de organismos internacionales. El interés nacional es importante en el sentido de que representa la prioridad y fin último del Estado, por encima de los intereses de otros grupos que conforman el Estado. El interés nacional también deberá ser defendido contra la usurpación de otros intereses no nacionales. Considerando que ninguna nación posee los recursos para satisfacer todos los objetivos deseables, deberá establecer relaciones racionales que le permitan la satisfacción de su interés.

Algunos observadores hablan de las cualidades morales del concepto de interés nacional, "la opción no es entre los principios morales y el interés nacional, desprovisto de dignidad moral, pero sí entre un grupo de principios morales divorciados de la realidad política y otro grupo de principios morales que derivan de la realidad política" (Clinton 1994: 47). Durante períodos de escasez de crecimiento, la intención es asegurar recursos para un segmento nacional o regional, mientras se deja a otros segmentos que sufran o mueran, ésta es a gran escala la definición operacional que se da al interés nacional por los superpoderes (Clinton 1994: 47).

Desde la perspectiva de Morgenthau, la noción de interés constituye una categoría objetiva de análisis, el realismo político asume que el concepto de interés definido en términos de poder es una categoría objetiva, universalmente válida; mientras que el carácter nacional del mismo deriva del papel desempeñado por el Estado-nación en la escena política contemporánea. De acuerdo a Esther Barbé, en su estudio preliminar a los Escritos sobre Política Internacional de Hans J. Morgenthau, el origen analítico y práctico del interés nacional se ubica en la fundamentación teórica del Estado moderno a través de la doctrina de la razón de Estado (Morgenthau 1990: XLI).

Con el fin de comprender el interés nacional en nuestro tiempo, debemos considerar la interdependencia en la que nos desenvolvemos, entendiéndola como un mundo más complejo, con más participantes en la que no todos los Estados están buscando presionar para que sus reclamos sean atendidos, con nuevos problemas, muchos de los cuales requieren de soluciones fincadas en la cooperación (Clinton 1994: 48), de manera que el interés nacional

recae, al menos en parte, en aquellos que hacen al Estado más capaz para resolver sus obligaciones de protección y promoción del bien de la sociedad. En la arena internacional, esto incluye la habilidad para proteger a la sociedad de enfrentamientos externos y el compromiso de involucrarse en la cooperación que beneficie tanto a sí misma como a otras sociedades. Existe una influencia recíproca entre el ambiente internacional y el interés nacional. Bajo la presión de determinadas circunstancias o por la fuerza, podría esperarse un proceso que puede o no ser codificado en la ley internacional. Intereses (materiales e ideales), no deseos, son los que dominan.

El contenido del interés nacional está determinado por las tradiciones políticas y el contexto cultural total dentro del cual una nación formula su política exterior. En un mundo en el que una serie de naciones soberanas compiten por el poder, su objetivo en el marco de las relaciones internacionales será la defensa de su supervivencia, como exigencia mínima. Morgenthau propuso como una estrategia para preservar el interés nacional la creación de alianzas, por medio de las cuales se dará la convergencia de intereses y la complementariedad de estrategias en torno a una política común. Dentro de los tipos de alianzas que menciona Morgenthau destacamos aquí la denominada "Alianza con tendencia a favorecer a una parte" porque en ella se percibe un grado de primacía del interés nacional proporcional al poder de la nación. Una nación débil y una fuerte crearán una alianza para defender sus intereses primarios; no obstante el beneficio no es equitativo, deberá haber una convergencia de intereses que refleje los objetivos de la alianza y permita establecer medidas comunes y una cooperación espontánea (Ver Robinson 1969: 187). Esta propuesta es interesante porque da sentido a los objetivos que persigue el interés de una nación de cooperar con otra, específicamente en su interés de apoyar las estrategias de desarrollo de una nación poco favorecida, pero que de igual forma los beneficios pueden favorecer en mayor proporción al donador y no necesariamente reflejarse en el desarrollo de la nación receptora.

El interés nacional ha servido a los líderes para justificar la tendencia de la política exterior, sin considerar a fondo la definición del concepto mismo. "No importan los desacuerdos que pueda haber en política exterior, tienen en común un marco operacional específico denominado interés nacional, lo que sea que ello signifique explícita o implícitamente, incluyendo las variadas concepciones del mismo" (Cerny 1980:110). En la actualidad el concepto de interés nacional se ha establecido a sí mismo como parte del léxico diplomático y continúa siendo utilizado por los funcionarios de los gobiernos como un término que describe colectivamente los objetivos internacionales prioritarios, especialmente aquellos relacionados con las cuestiones de seguridad (ver Crabb 1986: 213 y Hook 1995: 5)

Las diferentes críticas del concepto de interés nacional iluminan sus ocasionales limitaciones analíticas y normativas. El interés nacional ha sido un elemento sin valor para la conciencia de los políticos que fueron elegidos para establecer objetivos razonables, para juzgar

cuidadosamente lo que está en torno a situaciones particulares y actuar prudentemente en una situación dada, como menciona Cerny no importa lo que el concepto signifique, lo sobresaliente es el uso que de él se hace en el ambiente internacional, como medio de justificación de las acciones emprendidas por los Estados. Entre las críticas más severas encontramos la visión liberal que rechaza la idea de que los ciudadanos son grupos puramente atomísticos. El Estado debe ser visto como un actor autónomo cuyos objetivos no pueden reducirse a la simple suma de deseos privados. Los Estados líderes deben equilibrar y reconciliar el conflicto entre los intereses internos. Los estados modernos buscan alcanzar objetivos colectivos de seguridad nacional, bienestar de la ciudadanía, acceso a rutas comerciales, mercados, recursos vitales, algunas veces el territorio de sus vecinos y estos objetivos pueden ser englobados en la definición de su interés nacional. Las diferentes categorías que puede albergar el concepto de interés nacional, pueden ser condensadas en dos: el interés propio de una nación y el grado de permanencia en el tiempo.

Crabb (1986), identifica varias contribuciones al concepto de interés nacional en las relaciones internacionales, entre ellos llama la atención la competitividad y algunas veces la naturaleza violenta de la política mundial, hace explícitos los intereses vitales de los Estados y establece una escala de prioridades. En esta escala de prioridades está el mantenimiento del *status quo* mundial, en donde la asistencia externa se ha convertido en un elemento importante para su conservación.

Krasner, por su parte, nos dice que el interés nacional puede ser entendido como los objetivos prioritarios para una nación y que han sido definidos por los responsables de tomar las decisiones más importantes. Para él, una de las propuestas que han surgido para analizar el interés nacional es la ruta empírica-inductiva, aquí el interés nacional es definido por aquellos que toman las decisiones y cuyas acciones están vinculadas con los objetivos generales y no con las preferencias o necesidades de una clase o grupo particular, incluyendo la de ellos mismos. Argumenta que la debilidad y fortaleza de la definición de Morgenthau acerca del interés nacional radica en que carece de contenido específico. El asunto de poder es el que siempre está en cuestionamiento, la respuesta es clara: poder para proteger los objetivos del Estado, su integridad territorial y política, cuando estos objetivos son alterados, la teoría propuesta por Morgenthau da una explicación poco precisa sobre la conducta del Estado. "Cuando la autosuficiencia es imposible debido a la ausencia de depósitos naturales, falta de conocimiento técnico adecuado o costos prohibitivos, el Estado debe diversificar sus fuentes de recursos. El Estado debe desarrollar relaciones con áreas que son, por una u otra razón, dependientes de ellos. [...] Además el Estado debe maximizar el control sobre las fuentes externas de materias primas por medio de la promoción de las actividades de sus propias corporaciones. [...] El aseguramiento del suministro es importante no sólo por razones militares, sino también por cuestiones económicas y políticas" (1978: 35-43).

– **El realismo político y el concepto de seguridad.**

Hans Morgenthau define a la seguridad nacional como el mantenimiento de la integridad nacional del territorio de un Estado y de sus instituciones. Para él, mientras una nación no se enfrente a un estado de guerra, el uso de la diplomacia es el medio más idóneo para mantener la seguridad nacional, actividad que debe ser aplicada con el poder adecuado y sin compromisos (Morgenthau 1965: 562-563).

Por su parte, Barry Buzan, en su estudio *People, Status and Fear*, define a la seguridad como la defensa de la integridad nacional, que incluye aspectos económicos, políticos, sociales, de medio ambiente, lo mismo que militares y que a su vez está definida en términos internacionales más amplios. Desde la perspectiva realista, el ambiente internacional es visto como una arena brutal en la que los Estados buscan su propia seguridad a expensas de sus vecinos y la lucha entre Estados es vista como la lucha por el poder (1990). En este ambiente de constante lucha y competencia, la cooperación se convierte en un instrumento importante para lograr un equilibrio internacional. En términos de defender su seguridad, los Estados muestran mayor disposición a cooperar que a competir.

De acuerdo al realismo, la competencia internacional llevará a una homogeneización de los Estados en el sistema internacional, lo cual disminuiría la competencia y propiciaría la coordinación de políticas haciendo un mundo más equilibrado. En el caso de la política de seguridad japonesa, los recientes eventos en el escenario internacional si bien no han propiciado cambios significativos en la política de seguridad nacional, sí los ha habido en la política de seguridad económica y específicamente en el caso de la política de asistencia económica para el desarrollo, teniendo presente que ésta funciona como un instrumento de la seguridad japonesa.

Consideramos que el concepto que aporta Buzan es el más adecuado y completo para explicar los diversos elementos que constituyen la seguridad económica japonesa, especialmente porque contribuye a analizarla desde diferentes ópticas que a la vez se encuentran constantes en los programas de asistencia para el desarrollo, como la cuestión social y la del medio ambiente.

Algunas críticas al enfoque realista, como la de Peter Katzenstein, nos dicen que los argumentos de esta perspectiva analítica son insuficientes para explicar la política de seguridad japonesa, y que son limitados en el trato que dan a Japón como un Estado unificado y racional (1996: 23), sin embargo consideramos que el realismo es la perspectiva analítica que más elementos aporta para enmarcar la seguridad japonesa, entre ellos el más importante: el equilibrio de poder. En este sentido Japón ha trabajado arduamente para ajustar su política de seguridad a los cambios regionales e internacionales, atendiendo sus relaciones con Asia sin descuidar sus vínculos con las grandes potencias occidentales, especialmente con Estados

Unidos. El equilibrio de poder en la relación Estados Unidos-Japón ha marcado las relaciones en el Pacífico asiático por mucho tiempo. Ambas naciones son potencias y tienen necesidad de controlar y defender sus fronteras. Mientras que Estados Unidos lo hace por su noción de autodefensa, Japón lo hace porque sus fronteras son a la vez ruta de acceso a sus fuentes de materias primas y punto de relación con el mundo. La vulnerabilidad de Japón en este aspecto da sentido a su política de seguridad.

Desde las condiciones particulares de Japón, la asistencia para el desarrollo puede ser justificada en el marco de su estrategia de seguridad nacional desde diferentes ópticas:

La perspectiva económica, si la cooperación puede asegurar cambios en las instituciones de los países subdesarrollados y estos cambios, a su vez promueven la productividad de la economía, el bienestar de la población y la igualdad en la distribución del ingreso, entonces se asegura también una estabilidad económica que resultará propicia para el donador, en el doble sentido de mantener un proveedor de recursos útiles para sus programas de desarrollo industrial y también un mercado para sus productos. Rosenstein-Rodan argumenta que, en términos generales, la racionalidad económica surge del interés por incrementar la eficiencia de las economías en desarrollo y promover la economía global. Los donadores pueden esperar beneficios directos o indirectos de esta acción. En el corto plazo la asistencia es usada para remover impedimentos para el crecimiento auto-sostenido, tales como el ahorro o el tipo de cambio, cuellos de botella en la infraestructura pública o políticas económicas de los receptores que en el mediano plazo son esenciales en las estrategias de expansión industrial de los donadores (1970).

Desde la perspectiva política, el uso de la asistencia como instrumento de las relaciones internacionales puede trabajar en el corto plazo en el sentido de ganar concesiones políticas de un gobierno clientelista que resulta de valor estratégico para el donador. En el caso del uso de la asistencia para mediar en las tensas relaciones Norte-Sur, ésta promueve la cooperación Norte-Sur y mantiene un acceso estable a los recursos vitales y a los mercados, contribuyendo con ello a la preservación de la seguridad de las naciones.

La definición de seguridad que ofrece la teoría realista incluye los aspectos que Japón ha manejado, desde el aspecto militar hasta las cuestiones económicas, planteando el uso de la asistencia como instrumento para la conservación de su seguridad. La atención que el realismo pone en la capacidad material de los Estados y sus efectos sobre la política de seguridad, nos sirve para analizar la importancia del aspecto económico de la seguridad japonesa.

b) Los regímenes internacionales

Considerando la definición de régimen internacional anotada en el apartado anterior, podemos definir la existencia un régimen de asistencia para el desarrollo cuyo origen podemos ubicar en

los programas definidos por Estados Unidos para apoyar la recuperación de las naciones mayormente afectadas durante la segunda Guerra Mundial. El interés de ganar adeptos a un sistema económico político establecido y el mantenimiento de sus zonas de influencia propicio la reunión de un grupo de naciones con el interés de establecer canales de comunicación que permitieran el intercambio de ideas en torno a intereses comunes.

Si bien Estados Unidos estableció el Plan Marshall como precursor de los programas de asistencia, las conferencias que siguieron al fin de la segunda Guerra Mundial sentaron las bases para conseguir un objetivo común: el equilibrio y la paz mundiales por medio de mecanismos diferentes a la confrontación armada. Una vez definido el objetivo era necesario establecer de qué forma este objetivo se llevaría a cabo, bajo qué condiciones y en qué marco normativo. De manera que autores como Ruggie (1984) marcan el establecimiento de un régimen de asistencia en la década de los sesenta, mismo que respondía a ciertas condiciones del ambiente internacional. Por ejemplo, Europa se encontraba recuperada, lo mismo que Japón, un gran número de naciones había logrado su independencia, especialmente las del continente africano y luchaban por conseguir recursos para su desarrollo económico, asimismo el recrudescimiento de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética favorecía las políticas que tuvieran como objetivo el mantenimiento de los aliados y la limitación de las actividades del opositor.

En la medida que la asistencia se definió como un medio para apoyar el desarrollo económico de los países subdesarrollados, y como un instrumento importante en la política exterior de los países más desarrollados, diversas naciones acordaron la creación de organismos encargados de coordinar la política de asistencia. En 1945, los representantes de 50 países suscribieron la Carta de Naciones Unidas durante la Conferencia de San Francisco, la introducción de la misma expresaba el propósito de los participantes a la Conferencia de promover el progreso social y crear mejores condiciones de vida, también alentaba a emplear eficientemente la maquinaria internacional establecida para promover el desarrollo económico y social. A partir de ese momento surgieron una serie de agencias e instituciones destinadas a la promoción de la cooperación, entre las que podemos mencionar: la Agencia de Cooperación Económica creada por Estados Unidos en 1948, el Programa para Asistencia Técnica de Naciones Unidas (EPTA) en 1949, el Plan Colombo en 1950 (Consejo para la Cooperación Técnica en el Sur y Sureste Asiático), en el que Japón tuvo gran participación apoyando los programas de sus vecinos asiáticos; en 1954 en Estados Unidos se publicó la Ley 480 que sentó las bases legales para el programa de asistencia alimentaria; en 1956 se estableció la Corporación Financiera Internacional como una filial del Banco Mundial cuyo principal objetivo fue promover el desarrollo económico por medio de la participación de la iniciativa privada en proyectos en áreas de escaso desarrollo; en 1959 se fundó el Banco Interamericano de Desarrollo con 19 países latinoamericanos y los Estados Unidos. En 1960, como parte de los esfuerzos para promover la cooperación, surgió el Grupo de Asistencia para el Desarrollo como un foro de

consulta entre países donadores. Este Grupo adoptó una resolución acerca de la importancia de la información sobre asistencia financiera para los países menos desarrollados, así como la importancia que la asistencia técnica tiene en el aseguramiento de los programas de desarrollo. En 1961 se firmó la Resolución para los Esfuerzos Comunes de Asistencia y se estableció el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. El CAD actualmente agrupa a 23 países, los principales donadores son Estados Unidos, Japón, Finlandia, Suiza y Suecia.

En el marco de la relativa estabilidad de la economía internacional de los años ochenta, los problemas que Estados Unidos enfrentó para sostener su hegemonía favorecieron la visión de los regímenes internacionales sobre la estabilidad de la economía política internacional como un elemento temporal y que logra su sostenimiento gracias a un régimen internacional concebido como una variable de la política exterior. De acuerdo a Krasner (1983) la situación estable relativa se mantiene temporalmente por el régimen internacional que ha formado el país hegemónico pero que eventualmente se transformará por las fuerzas endógenas o externas. Como respuesta Keohane (1984) argumenta que la estabilidad post hegemónica es posible porque los estados cooperan de acuerdo con la dinámica del régimen establecido. En este sentido, la teoría de los regímenes internacionales nos es útil para explicar la participación de Japón en un régimen internacional propiciado por los intereses de Estados Unidos y que en la medida que el sistema internacional se transformó Japón asumió compromisos para apoyar a los países de su región y posteriormente sobrepasar el nivel de asistencia otorgada, respondiendo con esta actitud a las exigencias de un ambiente internacional cada vez más interdependiente, con necesidades crecientes, a las expectativas de coordinación y cooperación de Estados Unidos y al mismo tiempo a las necesidades de su propia seguridad e interés nacional.

La existencia de un régimen internacional de cooperación para el desarrollo puede ser observada en la práctica por el desempeño del CAD y en función de los siguientes principios, normas, reglas y procedimientos:

Principios:

- En función a su marco de negociación: la asistencia se otorga a discreción del donador y es un asunto entre un receptor y uno o más donadores.
- En función al uso apropiado de la asistencia: el capital aportado no deberá competir con el capital privado, ya sea éste nacional o externo.
- En función a las relaciones entre los donadores: la asistencia otorgada deberá ser proporcional a la incapacidad del mercado de solventar las necesidades del receptor. A mayor capacidad comercial, menor necesidad de acceder a otras fuentes de financiamiento.

- En función de la política de desarrollo establecida: es legítimo que el interés general del donador se traduzca en las políticas de desarrollo del receptor.

Normas:

- En función a su marco de negociación: el otorgamiento de asistencia se basará en el análisis específico de las circunstancias del receptor, por lo que será necesario tener acceso a la información pertinente.
- En función al uso apropiado de la asistencia otorgada: los donadores podrán involucrarse en proyectos que alienten la presencia de capital privado en los programas de los países receptores.
- En función de las relaciones entre los donadores: se aceptará la participación de donadores alternativos para cumplir con el proyecto aprobado.
- En función de la política de desarrollo establecida y la asistencia: el grado de restricción de la asistencia será acorde al tipo de asistencia y montos disponibles en el Comité.

Reglas:

- En función a su marco de negociación: los receptores deberán presentar una solicitud oficial cumpliendo con los requisitos establecidos.
- En función al uso apropiado de la asistencia otorgada: los receptores deberán comprobar que no existe capital privado disponible para llevar a cabo el proyecto sometido.
- En función de las relaciones entre los donadores: los receptores deberán comprobar que no existen fuentes alternativas o que éstas no están disponibles.
- En función de la política de desarrollo establecida y la asistencia: se presentará la justificación del vínculo entre la asistencia solicitada y los objetivos de desarrollo técnico y económico presentados.

Procedimientos:

- En función a su marco de negociación: los procedimientos son los estipulados por el propio CAD en función de los acuerdos entre los miembros del Comité.

- En función al uso apropiado de la asistencia otorgada: participarán los órganos apropiados para vigilar el cumplimiento de las propuestas presentadas e inicialmente apoyadas.
- En función de las relaciones entre los donadores: pudiera existir el co-financiamiento para un proyecto determinado, sin embargo, eso dependerá de los criterios establecidos para el tipo de proyecto sometido.
- En función de la política de desarrollo establecida y la asistencia: se realizará una evaluación del proyecto en función de su impacto en el desarrollo del país receptor. Se consideran restricciones a diferentes niveles (para mayor información sobre los estatutos que norman al Comité de Asistencia para el Desarrollo, ver <http://www.oecd.org/dac> y Wood 1986: 104-105).

Si bien es cierto que los regímenes internacionales han proporcionado un marco que ciñe la conducta de los actores en la arena internacional, a su vez se ven fuertemente influidos por los intereses de los países poderosos. Con relación a las normas y reglas que regulan la cooperación podemos encontrar estrictas condiciones que "atan" la respuesta de los actores, es decir, los países con requerimientos de financiamiento para el desarrollo son condicionados por las normas impuestas por los donadores, y éstas a su vez responden a los intereses particulares de las naciones con recursos. En el proceso de toma de decisiones vemos la influencia de los donadores en el establecimiento de los mecanismos de decisión de los organismos internacionales.. Hoy en día, la ubicación geográfica de los actores es un componente de suma importancia en el proceso de decisión para el diseño de los programas de cooperación. Se han preservado "[l]as esferas de influencia de algunos donadores (Japón en el Este de Asia, Francia en África francófona, Estados Unidos en América Latina), mientras que se han añadido otras concentraciones geográficas (Alemania en Europa Oriental y Rusia) y todas participan en las deliberaciones de la OCDE (Hook 1995: 28-30).

Uno de los problemas evidentes en instituciones como el CAD es la inoperancia de algunos de sus criterios, por ejemplo, una norma establecida y no llevada a la práctica es aquella que promueve la aportación del 0.7 por ciento del PNB a programas de asistencia oficial para el desarrollo. Aproximadamente la mitad de los países miembros de este Comité se está alejando de esta norma en lugar de acercarse a ella. Pero, la simple existencia de esta norma cumple con satisfacer la demanda de los países menos favorecidos que presionan para que los países más desarrollados otorguen mayores apoyos. Las peticiones de los pobres se reflejan en la norma escrita, aunque en la práctica los países ricos definan sus apoyos de acuerdo a sus intereses y criterios.

Del mismo modo, la asistencia "atada" representa un procedimiento no normado en el marco de la asistencia bilateral, en la que los receptores tienen poca defensa a nivel de principios y

normas. Este tipo de procedimientos y reglas establecidas, y no legitimadas, deben formar parte del análisis del régimen de asistencia.

A partir del análisis de los regímenes internacionales y su funcionalidad en la promoción de la asistencia, es necesario plantear algunos cuestionamientos.

- A pesar de los marcos multilaterales de cooperación establecidos y aceptados como un marco de referencia común, con un criterio generalmente aceptado en donde todos los países supuestamente están de acuerdo en ser coordinados, la asistencia es mayormente realizada en el marco de las relaciones bilaterales en donde los criterios del donador imperan sobre las necesidades del receptor.
- Es necesario el reconocimiento de la asimetría entre donadores y receptores y el orden jerárquico establecido en el sistema internacional. Si consideramos que un régimen de asistencia debe operar en forma justa para todos los participantes, encontraríamos que los países receptores no tienen la misma capacidad de negociación que los donadores, ni la forma de presionar a su favor. Desde la perspectiva de los donadores, el régimen de asistencia es negociado, pero desde la perspectiva de los receptores éste es impuesto.
- Dada la multiplicidad de intereses y objetivos que encierra el concepto de cooperación la aplicación de un marco de referencia único sería inoperante, de tal forma que podrían existir múltiples regímenes de asistencia que respondan a las necesidades e intereses de cada uno de los participantes.
- No obstante que el principio de cooperación se centra en la necesidad de las naciones de obtener recursos que contribuyan a llevar a cabo sus programas de desarrollo, en la práctica no hay concordancia entre el discurso y la realidad, debido a que en la lista de posibles receptores las naciones con menos recursos, como Somalia o Etiopía, no son necesariamente las que se encuentran en los primeros lugares de naciones favorecidas con recursos para el desarrollo, pero sí hay evidencia de la co-relación entre el interés del donador y las relaciones con la elite de gobierno del país receptor, ejemplos como Zaire y Filipinas, que trabajaremos en el apartado III, lo demuestran.

Igualmente debemos considerar que el régimen de asistencia ha sido institucionalizado desde la perspectiva de los donadores y no representa una estrategia incluyente que abarque las necesidades y respuestas de los actores participantes, es decir, donadores y receptores. En torno al CAD ha surgido un consenso pragmático a favor de la expansión de la cooperación y el mantenimiento de los estándares cuantitativos. “Sin embargo, un nuevo consenso sobre la asistencia también reconoce la inevitable intrusión de los propios intereses de los donadores en las relaciones de cooperación señaladas por los realistas” (Ren 1997: 26).

c) Liberalismo económico.

El liberalismo económico ve a la asistencia externa como una fuente de desarrollo de los países del Tercer Mundo y que su atraso económico y pobreza puede ser superado siguiendo el modelo de los países de Occidente. Consideran que el éxito del Plan Marshall en Europa puede reproducirse en otros países subdesarrollados. Este enfoque fue propuesto por economistas como Rostow (1960), Chenery (1991), Strout (1998) y Rosenstain Rodan (1943 y 1970).

Rostow argumenta que existen tres condiciones para el despegue económico: incremento de la inversión, especial atención en el sector manufacturero y ambiente institucional propicio. Rostow dice que la asistencia económica proporciona capital para la inversión de manera que al incrementar la tasa de inversión se contribuye a acelerar el proceso de crecimiento económico y se alcanza el despegue. Pone énfasis entre las modalidades de asistencia externa, dándole mayor importancia a la asistencia técnica porque ella ayuda al país receptor a atacar los problemas fundamentales del desarrollo por medio de la transferencia de tecnología y las habilidades. Por otra parte, Chenery y Strout, bajo el modelo “*two gap*” de crecimiento económico (limitada inversión igual a limitado crecimiento y comercio igual a mínimo desarrollo); argumentan que la brecha que causa los cuellos de botella inhibiendo el crecimiento nacional y el desarrollo puede ser subsanado por medio de asistencia externa. De acuerdo a su análisis la fuente de capital de la que se pueden obtener mejores condiciones que las que proporciona el capital comercial, es la asistencia externa que puede jugar un papel esencial tanto en el establecimiento de las precondiciones favorables al desarrollo económico como en el aseguramiento del crecimiento sostenido. De manera que cuando ésta es adecuadamente administrada, puede servir de guía a las estrategias de desarrollo de los receptores y asegurar las pre-condiciones necesarias para el crecimiento económico sostenido, desde su perspectiva la asistencia se debe otorgar considerando primeramente las necesidades de los receptores y no los intereses de los donadores, aunque en el proceso se beneficie al donador.

d) El idealismo

El idealismo propone la existencia de un compromiso moral entre el donador y el receptor. El donador realmente desea cooperar con el desarrollo de la nación receptora y el receptor hará uso del recursos para satisfacer las necesidades de su población y asegurar un desarrollo estable. De acuerdo a este enfoque la asistencia se centra en las necesidades humanas de los países receptores, por lo que el objetivo último de la asistencia externa recae en los intereses del donador por incrementar los estándares de vida de la población de los países receptores. Pone énfasis en la obligación que tienen los países ricos de proporcionar ayuda a los pobres. David Lumsdain (1993) es uno de los proponentes más importantes de esta corriente.

La asistencia externa no puede ser exclusivamente analizada con base en los intereses económicos y políticos, las causas esenciales recaen en los principios humanitarios y de igualdad de los donadores y lleva implícita la creencia que sólo bajo un orden internacional justo en el que los estados tengan igualdad de oportunidades la paz y la prosperidad serán posibles.

De acuerdo a Lumsdain la evidencia acerca de lo que los donadores hicieron y acerca de cuales países y personas apoyaron la asistencia muestra las preocupaciones humanitarias, el bienestar interno y el compromiso con el desarrollo y la igualdad han sido elementos presentes en el discurso de los países donadores. Riddell (1987) analizando las teorías a favor de la asistencia y aquellas que se manifiestan en contra, dice que los asuntos morales en la asistencia oficial son la plena justificación de la misma. De acuerdo con él, los esfuerzos para tratar de ayudar a los pobres del Tercer Mundo se encuentran justificados, a pesar de las inadecuadas condiciones del ambiente en la que la asistencia se da y se recibe.

De hecho, la mayoría de los donadores toman los aspectos humanitarios en cuenta en su política de asistencia, por lo menos, nominalmente, la práctica es diferente. Los Estados Unidos afirman claramente en su Acta de Enmienda de la Asistencia Externa de 1961 realizada en 1973 que las cuestiones humanitarias era el objetivo primordial de la asistencia bilateral. Muchas ONGs y organizaciones multilaterales enfatizan el aspecto humanitario de la asistencia. El Reporte *Pearson*, hecho en 1969 bajo los auspicios del BIRD examina la asistencia externa de los países industrializados de Occidente poniendo énfasis en las consideraciones humanitarias. A lo largo de la propuesta de desarrollo económico por satisfacer las necesidades humanas de los pueblos del Tercer Mundo, éstos se convirtieron en uno de los objetivos oficiales de la asistencia multilateral, el Reporte *Pearson* propuso un incremento necesario del 0.7% del PNB por parte de los donadores con el fin de satisfacer las apremiantes necesidades de los receptores.

e) El marxismo

Este enfoque sostiene que la asistencia externa es una clase de instrumento que no beneficia el desarrollo de los países receptores. Los países desarrollados occidentales han diseñado los programas de asistencia externa como un medio de explotación. De acuerdo al análisis marxista y de los teóricos de la dependencia, la asistencia es parte de la relación estructural entre países ricos y pobres. Por ejemplo, Jalee (1969) ubica la asistencia como una relación en el contexto de la explotación imperialista. De acuerdo a su análisis, el imperialismo ha diseñado un patrón de producción en el Tercer Mundo para satisfacer las necesidades imperialistas y la asistencia ha sido parte del proceso de la explotación imperialista. Mientras que la asistencia multilateral es diseñada para apoyar la política y los intereses de los países del centro en general, la asistencia bilateral trae consigo servidumbre política y subyugación económica de

los países de la periferia, debido a que es otorgada, recibida y aplicada en tal forma que se fortalecen los círculos empresariales externos y las oligarquías locales del país receptor. Desde la misma perspectiva, Teresa Hayter (1971), analiza la asistencia en el marco de la relación estructural del mundo capitalista argumentando que ésta puede explicarse solo en términos de un intento por preservar el sistema capitalista en el Tercer Mundo, sostiene que la asistencia es una forma de explotación y que su contribución con el bienestar la población de las naciones del Tercer Mundo es negativa. Para esta autora la asistencia para el desarrollo es un instrumento más del imperialismo para someter a las naciones subdesarrolladas.

Las críticas radicales en contra de la asistencia externa se generaron a raíz de los errores propiciados por los esfuerzos de desarrollo de las naciones industrializadas bajo el esquema de los economistas liberales durante la década de los años cincuenta y sesenta, especialmente el lento y en algunos casos nulo desarrollo de los países del Tercer Mundo. El subdesarrollo en que siguen sumergidos los países ha propiciado una reconsideración del papel de la asistencia como medio para alcanzar el desarrollo. De hecho se ha observado que la asistencia no resuelve el problema de la pobreza del Tercer Mundo porque ésta está orientada a preservar el capitalismo imperialista y a promover los intereses de los países del centro. El continuo subdesarrollo en el que se mantienen los países del Tercer Mundo a pesar de las grandes transferencias de capital por medio de programas de asistencia durante las últimas décadas ilustra este argumento, sin embargo han surgido otros estudios que se contraponen en el sentido de aseverar que la culpa de la falta de aprovechamiento de los recursos provenientes de la asistencia ha sido la corrupción de los gobiernos y la falta de una planeación de largo plazo para asegurar el desarrollo.

El reconocimiento de este problema propició una reconsideración de los esfuerzos de los países del Tercer Mundo por orientar sus estrategias a lograr el desarrollo económico por medio de una reforma estructural de sus programas económicos. Como resultado, Naciones Unidas estableció la Conferencia sobre Comercio y Desarrollo en 1964 para orientar las políticas de desarrollo de los países subdesarrollados. La adaptación del Nuevo Orden Económico Internacional en 1974 mostró la tendencia a fortalecer los aspectos estructurales en el análisis de los problemas del Tercer Mundo.

Desde la perspectiva marxista, la economía está por encima de la política de manera que la asistencia externa es solo un pequeño aspecto del gran fenómeno del imperialismo moderno o de la nueva forma de dependencia. El análisis marxista define las posiciones de clase y las estructuras en términos de relaciones de producción. Criticando a Rostow, Frank (1969) argumenta que el subdesarrollo de las sociedades latinoamericanas no fue un estadio original, sino una creación de las condiciones del imperialismo. Similarmente Wallerstein extiende la tesis de Frank del desarrollo del subdesarrollo al nivel de sistema mundo por lo tanto, la asistencia externa puede ser fácilmente delineada desde este punto de vista.

La asistencia externa es un método por el cual el capital y el capitalismo internacionalizado es integrado a una economía mundial única. El desarrollo de la infraestructura con fondos de asistencia contribuiría a la inversión privada externa e interna a modalidad de asistencia atada crea las condiciones para favorecer los movimientos comerciales favorables para el donador aun después de limitar o cortar la asistencia. Desde esta postura las cuestiones humanitarias y la perspectiva de la dependencia son vistas como una “falsa conciencia”. Desde la perspectiva de los teóricos de la dependencia, como Celso Furtado (1999 y 1970), argumentan que sin una reestructuración interna, la intervención del estado no puede rescatar la economía nacional del estancamiento, es decir, las bases para superar el subdesarrollo deben ser creadas dentro del mismo estado.

3. El debate teórico entorno a la asistencia japonesa para el desarrollo.

En el debate sobre la asistencia para el desarrollo se ubican los beneficios y perjuicios que ésta puede ocasionar. Encontramos argumentos que se enfocan en las buenas intenciones de los donadores por apoyar los programas de desarrollo de las naciones menos favorecidas, aludiendo a las bondades de la asistencia como medio para disminuir la brecha de desarrollo, pero también hay quienes dicen que la asistencia externa es en esencia un programa empresarial basado en principios capitalistas diseñado con el fin de proteger a las industrias en declive o promover el ascenso de otras industrias. Por ejemplo, Ensign argumenta que la asistencia japonesa está orientada a fortalecer a los sectores fuertes en los que sus empresas tienen una ventaja comparativa (1992: 84).

Japón, considerado el donador más importante por sus fuertes aportaciones económicas a la asistencia bilateral y multilateral se considera un actor particular debido al rápido ascenso de su economía, proceso que le permitió ir de receptor a donador en muy poco tiempo. Es relevante conocer los motivos que guían a este país a destinar importantes montos de capital a los programas de asistencia, su discurso contiene un elemento moral que justifica sus programas en el deseo de ayudar a los necesitados, pero si consideramos la existencia de un mundo interdependiente en el que el desarrollo económico de los países pobres beneficia finalmente a los ricos la perspectiva cambia; o como argumentan los realistas, el fin último es la búsqueda de la satisfacción del interés del donador, ¿cómo entender las políticas de asistencia de los donadores ante la diversidad de intereses y escenarios?.

El presente estudio se sustenta en la aseveración de que la asistencia externa es un instrumento destinado a satisfacer los objetivos de los países donadores, pero que sin embargo, representa el instrumento más importante para remediar la carencia de recursos necesarios para realizar los planes de desarrollo de aquellos que no cuentan con los medios para hacerlo y al mismo tiempo, ayuda a disminuir la creciente brecha de desarrollo, sin olvidar la cantidad de elementos que giran en torno a la asistencia para el desarrollo y que limitan el objetivo para el que fue creado este sistema.

Con el fin de comprender la asistencia externa en el caso japonés debemos asentar dos cuestiones: 1) la concepción japonesa del término asistencia y 2) los argumentos en los que se centra el debate japonés relacionado con la asistencia.

a) La concepción japonesa del término asistencia.

Si bien hemos dejado asentado que la concepción que manejaremos en esta tesis acerca de asistencia para el desarrollo es aquella proporcionada por el CAD de la OCDE, es necesario plantear también la diferencia que en el caso japonés se otorga a los términos: asistencia y cooperación económica.

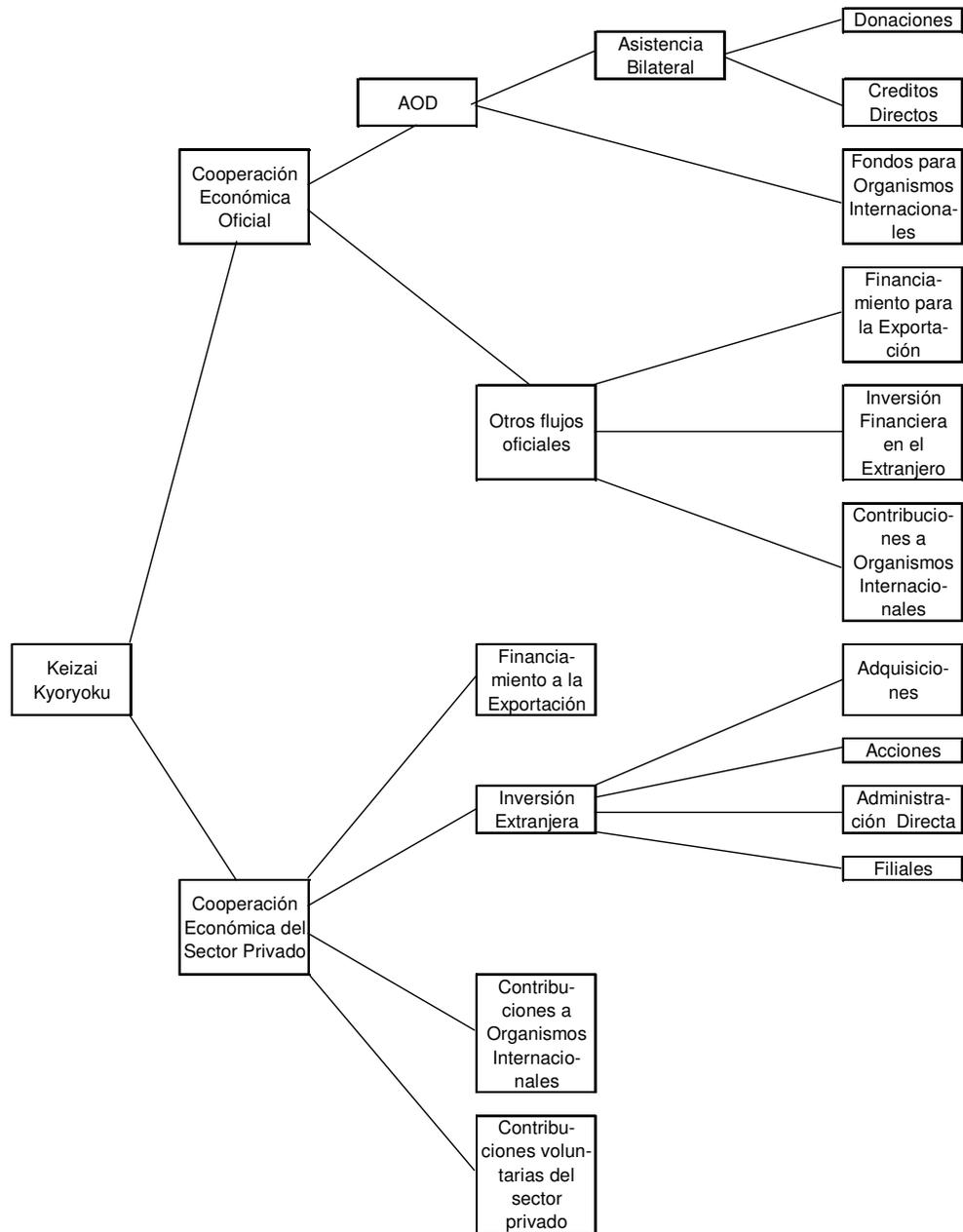
En la década de los años sesenta, cuando el CAD definió el término AOD como el apoyo que los países industrializados miembros del CAD debería proporcionar a los subdesarrollados y que este apoyo debería ser sin interés comercial y orientado a las necesidades de los receptores haciendo uso de políticas flexibles, sin condiciones ni ataduras y en términos concesionales. Japón enfrentó un dilema, la dirección de las normas definidas por Occidente para guiar su política de asistencia no eran compatibles con la política de cooperación económica (*keizai kyoryoku*). Mientras que el término de asistencia per se (*endyo*) se encontraba inmerso en el programa general de cooperación económica de manera que suscitaba contradicciones en el momento de definir la reorientación de la política de cooperación que tenía muy claro el objetivo de satisfacer el interés económico y comercial de Japón. El lugar de *endyo* dentro del programa de *keizai kyoryoku* se puede ver en la gráfica No. 1 y realmente representa una pequeña parte de su programa de cooperación económica oficial.

Kazuji Nagasu define la concepción japonesa de asistencia (*endyo*) como “los tres pilares de la asistencia son créditos en yenes, créditos para la exportación e inversión privada directa y los tres están directamente atados a la expansión del mercado y a la procuración de recursos para la industria japonesa. En la medida que los créditos son en yenes se orientan a pagar importaciones del propio país, pero como el dinero fluye hacia las industrias japonesas de exportación lo que se dirige a los países receptores son bienes japoneses. Con los créditos para la exportación, también, quien realmente recibe el dinero son las industrias exportadoras japonesas y la deuda va hacia los países receptores. Lo anterior sin decir que la inversión directa privada es la avanzada en el extranjero (*shinshutsu*) de la industria japonesa (Kazuji 1971).

La contradicción entre la concepción del CAD y la práctica japonesa, especialmente en su alusión a los modelos no atados de asistencia se reflejó en la pugna entre los ministerios responsables de los programas. En 1967 cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) solicitó la aprobación de un programa de asistencia de donaciones, el Ministerio de Industria y

Comercio Internacional (reconocido internacionalmente por sus siglas en inglés MITI) insistió en que la asistencia sería utilizada para incrementar los fondos del programa de cooperación económica. El gobierno japonés tuvo que tomar una decisión para remediar las diferencias de manera que optó por proporcionar asistencia sin condiciones en forma de *aid in kind* construyendo hospitales, centros de capacitación técnica que a la vez que representaban un gran apoyo en los receptores estaban dirigidos a beneficiar a la industria de la construcción japonesa.

Gráfica No. 1
Organización de la cooperación económica
japonesa y el lugar de la asistencia



La problemática surgida propició la necesidad de un replanteamiento de los programas y en 1968 el *Keizai do yukai*, uno de las cuatro asociaciones que representaban los intereses empresariales en Japón hizo un reporte para patentizar la necesidad de crear un nuevo ministerio o agencia que centralizara el control del programa de cooperación económica y diera coherencia a la política, al mismo tiempo, hizo un llamado para que se involucrara más al sector privado en la futura planeación de la asistencia. Este llamado tuvo respuesta en la creación de la Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón (reconocida por sus siglas en inglés como JICA) en 1974.

Debido a las contradicciones en la definición de los programas y la interrelación que hay entre los mismos, así como la gran participación que existe del sector privado en los programas de asistencia hemos decidido, cuando nos referimos a asistencia, hacerlo en los términos que señala el CAD definición que dejamos asentada en el apartado: la asistencia para el desarrollo.

– **Argumentos en los que se centra el debate japonés relacionado con la asistencia.**

1. La primera razón de la asistencia externa es satisfacer el interés del donador, por lo tanto ésta es utilizada como un instrumento de su política exterior.
2. Japón ha sido afectado por factores muy particulares: su ubicación geográfica, la falta de recursos naturales, la derrota en la segunda Guerra Mundial, etc., favoreciendo la creación de instrumentos alternativos que le permitan resolver sus problemas y satisfacer sus carencias.
3. La limitación constitucional de Japón para contar con un ejército beligerante ha propiciado la búsqueda de medios que le permitan salvaguardar su seguridad y satisfacer su interés nacional.
4. El contexto de la guerra fría impactó significativamente en el desarrollo económico de Japón permitiéndole alcanzar el reconocimiento de potencia económica.
5. Los intereses económicos han dominado las estrategias de asistencia de Japón.
6. Aunque los intereses económicos siguen dominando las estrategias de Japón, se observa un fuerte énfasis en los asuntos políticos.
7. El estallido de la economía de burbuja en Japón ha cuestionado seriamente los programas de asistencia, propiciando una amplia revisión de los lineamientos y objetivos que los guían.

Dos variables son fundamentales en los programas de asistencia de Japón: a) el volumen en términos absolutos y como relación del PNB, la distribución geográfica, los cambios y las consecuencias que desde la perspectiva del realismo nos permitirá utilizar el análisis del régimen de asistencia internacional, explicar la diplomacia de la asistencia y b) la crisis del Partido Liberal Demócrata (PLD) y la compensación de la asistencia.

Bajo la premisa de que las formas y volumen de asistencia japonesa se determinan, primero de acuerdo a los intereses geográficos y sectoriales y en segundo lugar se definen los términos y condiciones de la asistencia. Cada aspecto de la asistencia japonesa se encuentra restringido por el marco institucional en el que cuatro órganos juegan un papel esencial: Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE), Ministerio de Finanzas (MF), Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) y la Agencia de Planeación Económica (APE).

En cuanto al volumen de asistencia se encuentra calculado por el sistema presupuestal del MF, mientras que las cuestiones políticas y sectoriales, así como la ubicación geográfica de los recursos se encuentran en manos del METI y del MAE, sin embargo para la aprobación de proyectos especialmente aquellos ubicados en el sistema de préstamos y cooperación técnica, debe darse un acuerdo entre los cuatro ministerios. Un realista clásico argumenta que los líderes diplomáticos deben determinar cuidadosamente e intervenir en la ubicación de la asistencia, si tal acción de Estado es exitosa, entonces puede haber una relación positiva entre la ubicación geográfica de la asistencia japonesa y los intercambios diplomáticos con el país receptor. Tal patrón diplomático es a menudo denominado diplomacia "*Omiyage*" o la existencia de un presente que acompaña la visita de los líderes japoneses. Los líderes diplomáticos de los estados receptores pueden encontrar en las visitas oficiales a Tokio un medio para conseguir un "regalo".

Como lo afirma Susan Pharr (1990) Japón se convirtió en una potencia en el área de asistencia y como el mayor contribuyente para el desarrollo, se transformó de país receptor en donador en muy pocas décadas. Tal suceso es visto a menudo como resultado de su éxito económico. Después de la segunda Guerra Mundial, Japón se colocó, en menos de medio siglo en el segundo lugar de la economía mundial. Su PIB se incrementó dramáticamente cientos de veces durante el periodo posterior a la guerra - de 32 mil millones de dólares en 1950 pasó a 3,117 mil millones de dólares en 1990. Japón exporta 120 veces más ahora que en la década de los cincuenta, su balanza comercial sobrepasó los 100 mil millones de dólares en 1992. La asistencia externa ha sido un medio para minimizar las críticas de animal económico. No obstante ha sido criticado por utilizar la asistencia como capital semilla para lograr la expansión económica.

Al mismo tiempo, la asistencia japonesa tiene su arraigo como elemento oficial y de primera consideración en los esfuerzos del gobierno japonés por ganar aceptación en la familia de naciones después de su derrota en la segunda Guerra Mundial. Fue a partir de las segunda mitad de los años cincuenta que Japón inició una clara estrategia de asistencia externa como parte de su expansión económica. Hasta 1978 la primera publicación del MITI sobre la asistencia externa fue el único documento sobre el tema que estableció una política sobre la asistencia, ésta vinculó su política de asistencia con la promoción comercial.

Durante esta etapa Asia fue la gran receptora de asistencia japonesa, hacia 1972 los países asiáticos recibieron el 97.7 por ciento del total.

Sakurai (1985), subraya los marcos legales y los problemas de la asistencia para el desarrollo. Sugiere que para entender la estructura legal nacional e internacional es indispensable una especie de ley casi internacional que pueda regular relaciones tales como aquellas entre el estado receptor y los contratistas japoneses. El análisis legalista de Sakurai acerca de las instituciones políticas es descriptivo dejando de lado los factores dinámicos que configuran y reestructuran las instituciones legales. Por su parte, Rix (1980) asegura que las decisiones en torno a la asistencia se explican por una combinación de los modelos políticos, las organizaciones y las instituciones gubernamentales y que la política de asistencia no es un simple reflejo de las estructuras de poder político prevalecientes o de los grupos sociales, en su lugar el proceso organizativo de la rutina burocrática en el proceso de toma de decisiones prueba ser decisivo. Aunque la asistencia japonesa, dice Rix marcha en una sola dirección no tiene una configuración única, es decir, debido a una difusa administración de la asistencia, la línea de responsabilidad en torno a las decisiones es borrosa. Rix argumenta que el principal determinante de la política japonesa de asistencia son los intereses burocráticos. A pesar de que el estudio de Rix se centra en la acción japonesa en los años setenta, algunos de sus postulados permanecen vigentes, especialmente aquel de la actuación japonesa en el área asiática y la ausencia de un solo órgano que concentre las acciones de asistencia en Japón a pesar de la relativa autonomía que le fue otorgada a JICA en octubre del año 2003.

El debate en Japón va más allá de la organización burocrática, ahora es más sofisticado y gira en torno al liderazgo político del PLD *vis à vis* la burocracia, la presencia de nuevos políticos en la Dieta y el interés que ésta está cobrando en los asuntos de asistencia.

Yamamoto (1978) dice que la asistencia japonesa es en principio una iniciativa empresarial. Haciendo un análisis de la historia de Japón en la posguerra, el autor explica que la asistencia con orientación empresarial evolucionó de la nación pobre en recursos, dependiente económica y comercialmente. Afortunada o desafortunadamente la iniciativa fue acogida por el gobierno japonés y apoyada por la sociedad japonesa. El éxito de una diplomacia económica para la promoción de las exportaciones y la seguridad económica se convirtió en una práctica. Esta política japonesa fue bien vista por Estados Unidos quien se encontraba sumido en una crisis financiera y con el problema de Vietnam de manera que la asistencia japonesa en Asia funcionó como un instrumentos para evitar un posible reavivamiento del militarismo japonés y al mismo tiempo como un instrumento para apoyar los intereses políticos de Estados Unidos y satisfacer el interés económico de Japón.

Samejima (1982) enfatiza la política de los partidos políticos y los grupos de presión en la política de asistencia japonesa, de acuerdo con su postura los partidos de oposición guiados

por el partido socialista de Japón han incrementado su postura crítica frente al PLD y su política de asistencia, asegura que la asistencia externa es un programa resultado de las estrategias de política exterior del PLD que vincula su interés con las demandas de Estados Unidos y de los círculos empresariales japoneses, elemento esencial en la época de la crisis petrolera.

Halliday y McCormack (1973) enfatizan la posición de Japón en el sistema económico internacional, explican la asistencia japonesa al igual que la de otros donadores como una inversión disfrazada o créditos para la exportación. Critican la naturaleza atada de los créditos en yenes. Como algunos hallazgos sugieren se percibe una explotación perpetuada de la periferia. En este sentido, la teoría de la dependencia no aplica al caso de Asia Pacífico, aunque no se puede negar la explotación en las relaciones económicas de la región. La teoría de la dependencia no puede explicar suficientemente de qué manera las naciones asiáticas han logrado el crecimiento económico. En este sentido es la teoría de la parvada de los gansos voladores de *Akamatsu* la que explica que el imperialismo japonés desarrolla infraestructura en lugar de realizar solo explotación de manera que hace el desarrollo periférico posible, mientras mantiene el esquema de dependencia.

Por su parte, aquellos que realizan su estudio en función del sistema económico y político internacional sugieren que el programa de asistencia de Japón fue conducido en el marco de las estrategias de Estados Unidos. A mediados de los sesenta, White (1964: 10) argumentó que cuando había presiones externas fuertes, el deseo japonés para satisfacerlas era notable, especialmente cuando las presiones provenían de Estados Unidos, cuando la presión disminuía, Japón se encontraba más libre para trabajar a favor de su propio interés, en el mismo sentido Orr (1990) trabaja su argumento sobre la importancia de la presión externa, particularmente aquella de Estados Unidos, en la definición de las estrategias de asistencia de Japón. Inada (1989 : 399-414) por su parte señala que Japón ha diseñado sus estrategias para mostrar cooperación con Estados Unidos. Aun en los años sesenta antes de que Japón y los Estados Unidos iniciaran las pláticas de planificación de asistencia en 1978, la definición de la política de asistencia japonesa se diseñó en el marco de las relaciones bilaterales Estados Unidos-Japón.

Hasewaga (1975) asume una posición realista para explicar el papel de la asistencia externa japonesa durante el periodo de 1953 a 1973, dice que la asistencia japonesa fue implementada con el propósito de proteger el interés nacional japonés y satisfacer sus dos objetivos básicos: su propio desarrollo y su posicionamiento internacional. De acuerdo a su perspectiva, el cambio en la definición de los objetivos nacionales explica las prioridades de los objetivos inmediatos de la asistencia, los cuales reflejan el tamaño y contenido de la asistencia bilateral y multilateral. Las limitaciones y la orientación económica y comercial de la asistencia japonesa en los primeros diez años responde a la necesidad de prosperidad nacional de Japón, mientras que el incremento en el volumen de asistencia y su posición de donador líder responde al

poder económico alcanzado por Japón. A diferencia de Rix, Hasewaga ve a la burocracia japonesa como una estructura coordinada y diseñada para proteger el interés japonés, al igual que los miembros de la comunidad empresarial, se encuentran unidos alrededor del objetivo de proteger el interés nacional japonés. Hasewaga argumenta que la estrategia de utilizar la asistencia multilateral como un medio para alcanzar un lugar favorable en la comunidad internacional fue exitoso en la región asiática, pero sólo ha tenido un efecto marginal en el contexto global.

Con relación a la teoría neorrealista de la cooperación internacional una variedad de la asistencia externa puede ser vista como un bien público proporcionado por el país hegemónico. Si los Estados Unidos son un país en declive y Japón se considera un país hegemónico en términos económicos, habrá una relación negativa entre el volumen de la asistencia japonesa y el de Estados Unidos, si por el contrario el liderazgo de Estados Unidos continúa y Japón actúa como soporte habrá una relación positiva entre el volumen de asistencia japonesa y aquel de otros miembros del CAD como un todo en lugar de considerar exclusivamente a Estados Unidos.

En términos de motivación cada una de las posturas contesta una parte de nuestros cuestionamientos, sin embargo será necesario considerar los elementos que han generado una variación en sus estrategias de asistencia, trataremos de explicar de qué manera Japón las ha alterado de forma paradójica, pero siempre cumpliendo el propósito de salvaguardar su seguridad económica.

Será importante considerar de qué manera Japón emergió de ser un país receptor de asistencia al más grande donador en el mundo y no obstante esta situación qué llevo a Japón a mantener estancada la relación AOD/PNB, porqué Japón se ha dado a la tarea de favorecer la asistencia en forma de préstamos y no de donaciones, porqué ha favorecido la asistencia bilateral a pesar de tener una política exterior oficial enfocada a satisfacer objetivos de las Naciones Unidas. Con relación a la distribución geográfica qué es lo que ha llevado a Japón a favorecer la región asiática y al mismo tiempo qué es lo que lo llevó a diversificar a sus receptores. Porqué el estado japonés que a menudo es descrito como reactivo no estableció una agencia autónoma lo suficientemente fuerte para llevar los programas de asistencia y entonces de qué manera las estrategias japonesas han estado tan bien orientadas hacia un objetivo bien concreto.

Es necesario precisar tres cuestiones: a) Japón es un caso de estudio muy peculiar debido a su cultura, ideología, desarrollo económico y conducción política, de manera que los enfoques teóricos dedicado al estudio de la cooperación internacional y a la asistencia para el desarrollo, no explican por sí solos la realidad japonesa en torno al tema que nos ocupa, b) el análisis de la asistencia japonesa se sustenta fundamentalmente en la evolución histórica de la misma y c)

la evolución histórica de la seguridad y el interés nacional japoneses permitirán sustentar nuestra hipótesis en el marco de las teorías propuestas.

Japón es un país relevante en el acontecer internacional, y aunque en ocasiones pareciese dar la impresión de no desear inmiscuirse demasiado en los asuntos mundiales, su presencia económica mantiene en alerta tanto a Occidente como a sus vecinos asiáticos. A pesar de la importancia, desempeño e impacto de su actividad en el ámbito internacional, su realidad pareciera escapar a nuestra terminología occidental, sin embargo retomamos cinco estudios que analizan el caso japonés y particularmente su política de asistencia para el desarrollo.

b) El análisis de Karel van Wolferen.

Desde la era Meidyi hubo intentos de definir la identidad de Japón y su consolidación como Estado-nación. Takayama Chogyuu en su elogio al *japonismo* de junio de 1897, dice: “[...] al reflexionar detenidamente sobre la naturaleza de la cultura de nuestro país (Japón), estudiar la relación histórica entre la religión y la moral, reconocer la ley de relación recíproca entre lo particular y lo universal en el progreso nacional y el desarrollo mundial a la luz del principio de progreso de la cultura humana, analizando bajo esta ley el espíritu de la fundación de nuestra nación y las particularidades nacionales, elogiamos al *japonismo* como proyecto para el futuro de nuestra nación. ¿Qué es el *japonismo*? es el principio moral que tiene como meta llevar a cabo los principios de la fundación de la nación, los cuales se basan en el espíritu de autonomía e independencia nacionales. En consecuencia, el espíritu de la fundación de la nación no se pudo desarrollar suficientemente. Podríamos decir que el hecho de que ahora, con el auge de la civilización del siglo XIX y el esplendor de la era Meidyi, se haya impuesto el japonismo en la conciencia nacional imparcial, marca una nueva época en la historia de nuestra cultura” (ver documento en Knauth 1992^a: 148-155).

El Estado japonés es identificado como un estado soberano comparable a cualquier otro, un Estado con órganos centrales de gobierno cuya tarea es definir lo que es bueno para el país y cuya gran responsabilidad es la toma de decisiones nacionales. Sin embargo, el arte de gobernar en Japón es un tanto diferente al de los países asiáticos.

En Japón ha existido un relativo balance de poder, el cual es compartido por grupos semi-autónomos, entre los que podemos distinguir a burócratas, círculos políticos y agrupaciones empresariales. La estructura política japonesa es compleja y en ella las jerarquías se sobrepone formando una pirámide trunca, es decir, sin una elite política que organice al resto de la pirámide. Pareciera que el Primer Ministro es el personaje fundamental en las decisiones políticas, pero hay ministerios con un gran peso en la definición de esas decisiones.

De acuerdo a Van Wolferen existen diversas consideraciones que hacen a Japón una organización política, económica y social compleja y especial.

1. Japón es considerado en el círculo de países capitalistas como una economía de libre mercado, sin embargo, la experiencia japonesa muestra que su economía requiere de una categoría diferente en la teoría de la economía política, ya que va más allá de los prototipos existentes. Chalmers Johnson, (1982) de la escuela revisionista, ha propuesto una categoría nueva, clasificando a Japón como un "estado capitalista desarrollista". La fortaleza de los estados ubicados en esta categoría radica en su sociedad y en la relación entre burócratas e industriales, que es una variante que la teoría política y económica tradicionales han dejado de lado. Esta tipología, en la que son incluidos países como Taiwán y Corea del Sur, se caracteriza porque el Estado apoya y promueve al sector privado brindándole un trato preferencial. Mientras que la burocracia nunca intentaría ganar un control total sobre las corporaciones no gubernamentales, este sector tan sólo guía la economía, teniendo en los empresarios una antena que orienta las decisiones por medio de un constante monitoreo de sus experiencias con el fin de encontrar nuevas formas de expandir sus negocios. Estamos frente a una sociedad donde se comparten la política industrial con las estrategias comerciales y en donde las estrategias del libre mercado no están consideradas como un fin en sí mismas, sino como un instrumento importante para alcanzar la expansión industrial.
2. Existe controversia sobre la categoría social, económica y política que Japón representa. Desde finales de la segunda Guerra Mundial, Japón ha sido considerado un aliado de Occidente; sin embargo, por siglos los japoneses consideran la lealtad como una virtud suprema, de manera que hay un compromiso fundamental con su nación y sus valores, ante el cual los vínculos de compromiso con Occidente y especialmente con Estados Unidos quedarían en entredicho. Hacia dónde dirige su lealtad, hacia la región asiática por formar parte de la misma, o hacia Estados Unidos por sus compromisos internacionales. En Japón el enfoque flexible de la realidad va más allá de los límites dentro de los cuales otras sociedades toleran excusas débiles y falsedades. Van Wolferen da un ejemplo acerca de esta situación; cuando un empresario occidental o representante de gobierno desea firmar un acuerdo internacional, su contraparte japonesa le dirá que la sociedad japonesa es guiada por los sentimientos humanos, que son más cálidos, flexibles y propicios a entender el cambio, y que las normas frías no necesariamente guían su conducta, pero ante cualquier eventualidad o circunstancia que lleve a ese empresario extranjero a apelar a la tradición extra-oficial para solicitar la intervención burocrática urgente en la resolución de un problema, sólo escuchará de su socio japonés que tal petición es imposible de ser atendida en el sistema democrático de Japón, que éste se rige por leyes estrictas, bien establecidas, que se plantearon desde su inicio y que por lo tanto, se deben obedecer, así que tendrá que seguir los trámites oficiales con sus tiempos establecidos. Para los japoneses, el trato humano y flexible, así como el apego a las reglas establecidas, son argumentos seguidos con gran convicción, ambos son verdades. Para

los japoneses no existe incongruencia entre sus preceptos, sólo son puestos en práctica de acuerdo a las condiciones particulares de cada caso.

3. La práctica del Shintoísmo, una religión ancestral de culto a la naturaleza que tolera la contradicción y la ambigüedad, nunca desarrolló doctrinas filosóficas o morales. Aunque tales enseñanzas fueron importadas de China, no desplazaron las creencias locales. Por el contrario, las ideas chinas fortalecieron el sistema de creencias que apoya a quienes detentan el poder hoy en día (van Wolferen 1990: 5-23).

c) Alan Rix y la emergencia de Japón como líder donador.

En la década de los 50 las preocupaciones de la política de asistencia japonesa tuvieron como prioridad recuperación industrial y el crecimiento económico de largo plazo del país, la estrategia se orientó a favorecer el comercio multilateral y fortalecer sus relaciones con las organizaciones internacionales para el desarrollo.

A principios de los años 50 Japón dio sus primeros pasos en los programas de cooperación internacional, al vincularse en 1954, al Plan Colombo y en 1961 al CAD de la OCDE. Su programa de cooperación se enfocó a satisfacer sus prioridades en lugar de seguir las teorías del desarrollo o las preferencias de la comunidad internacional. Se centró en los préstamos en lugar de las donaciones y favoreció a sus vecinos regionales, quienes en su mayoría ya habían establecido nexos comerciales con Japón. Se le criticó de favorecer una "asistencia imperialista".

La principal contribución de los estudios de Alan Rix en torno a la asistencia japonesa es el análisis que hace del sistema de toma de decisiones burocráticas. En su estudio identifica los peligros latentes que envuelven a la política de asistencia, por la complejidad misma de la administración que dificulta la efectividad de la asistencia económica.

De acuerdo a Rix, Japón no es el donador promotor de exportaciones que era, por el contrario, está procurando dar respuesta a las demandas de los países receptores, aceptando las responsabilidades de donador líder y el escrutinio internacional a sus programas de asistencia. En la etapa de la posguerra fría ha apoyado los programas de desarrollo con orientación de mercado de los países que anteriormente pertenecían al bloque soviético, ha utilizado cuidadosamente la asistencia externa como un agente crítico de la diplomacia económica global (1996: 75).

El programa de asistencia japonés ha sido mal visto por carecer de áreas de calidad que se enfoquen a cuestiones humanitarias, debido a que se ha manejado más por cantidad que por calidad, en 1992 alcanzó un rango de 144 receptores. Su enfoque regional ha sido un patrón

consistente desde que se iniciaron los pagos por reparaciones de guerra hacia la región asiática.

La transición de la cooperación japonesa de una estrategia a otra o de un programa a otro ha sido compleja debido a los diferentes actores que intervienen en el proceso de toma de decisiones; una cuestión sumamente controvertida en la asistencia japonesa es la complejidad de la administración, de acuerdo a Rix dicha complejidad se debe a diversos factores:

- cuatro décadas de permanente incremento de la asistencia
- Búsqueda de la convergencia de diferentes dependencias del gobierno japonés.
- Débil liderazgo político en el área de la asistencia
- Carencias (por lo menos hasta principios de la década de los 90) de una definición clara de los objetivos y principios de la asistencia japonesa.

Como donador líder, Japón ha participado en el ámbito internacional no sólo incrementado sus aportaciones, sino proponiendo políticas más claras, más abiertas y de asistencia de mayor calidad, sin embargo está enfrentando nuevos retos, tanto en el interior como en el exterior.

En 1992, en el Estatuto de Asistencia Oficial para el Desarrollo destinado a analizar la cooperación, se especificaron los principios que guiarían los programas de asistencia, especialmente se estableció que la asistencia en los países receptores debía realizar una justa y efectiva distribución de los recursos y preservar el buen gobierno. A la par de otras naciones industrializadas en el marco del régimen internacional de asistencia, Japón han prometido considerar el progreso hacia la democratización en los países receptores, respeto por los derechos humanos y otras reformas que forman parte de los temas de la agenda internacional. Países como Vietnam, Mongolia, El Salvador, entre otros, son ejemplo de aquellos que se han ceñido a lo estipulado en los lineamientos. Sin embargo, los problemas emergen cuando países estratégicos para Japón no cumplen dichas condiciones como los casos de China, la India y Pakistán y sin embargo, siguen recibiendo apoyos importantes.

La asistencia ha sido selectivamente utilizada por los líderes japoneses a nivel nacional con considerable éxito, han trabajado con grupos civiles nacionales que han presionado por el gasto que Japón realiza en el exterior, en comparación con el presupuesto destinado a satisfacer las necesidades de la propia población japonesa. Ante esta situación, el gobierno japonés ha logrado negociar el apoyo de dichos grupos argumentando que la cooperación económica es una estrategia importante para dar al país una posición de líder internacional y satisfacer los objetivos de su interés nacional. No obstante, esta relación es tensa,

especialmente porque las protestas de los grupos nacionales se han vinculado a la de otros grupos externos que han denunciado los "errores" cometidos en las localidades donde se han aplicado los proyectos apoyados con asistencia japonesa.

Alcanzar un balance entre la expansión de su influencia y la implementación de los principios del Estatuto de Asistencia, será difícil en el nuevo milenio. "Cuando un gobierno no logra entender que la paz, los derechos humanos y la democracia son indispensables para el desarrollo, debemos hacer cambiar su actitud a través, primero del diálogo" (Rix 1980: 87). A pesar del discurso, el gobierno japonés congeló la asistencia a Haití después del golpe de estado de 1991 y ha dejado claro al gobierno de Pakistán su punto de vista acerca del gasto en armamentos y la necesidad de tener responsabilidad económica. ¿Qué tan consistentes serán estos principios al ponerse en práctica con países como China, Indonesia, Vietnam o Myanmar?, esa será la prueba real de la aplicación del nuevo documento sobre cooperación en los años por venir.

Rix dice que la política japonesa tiene una naturaleza exageradamente defensiva de la reputación japonesa, de su diplomacia económica, del suministro de recursos, de sus inversiones en el extranjero y de su presencia en el comercio internacional. Por esta razón la política de asistencia está sujeta a presiones para adaptarse a las cambiantes circunstancias generadas por factores externos.

d) Dennis T. Yasutomo y la filosofía de la asistencia.

Yasutomo retoma los conceptos de *realpolitik* de Morgenthau y de la interdependencia de Keohane y Nye, argumenta que los políticos japoneses introdujeron la política de asistencia estratégica para servir como una política híbrida para evitar los peligros del mundo real que Japón conoce pero que no está preparado para enfrentar (1986: 123). Yasutomo no niega la presión externa especialmente aquella de Estados Unidos y de Occidente en la definición de sus lineamiento de asistencia, pero la postura de Yasutomo es principalmente importante para explicar la politización y globalización de la política de asistencia japonesa así como las razones para su incremento en los años ochenta. El ambiguo concepto de asistencia estratégica ofrece una justificación a los líderes políticos para incrementar el presupuesto de asistencia a nivel nacional, mientras que internacionalmente permite el incremento de su volumen absoluto mistificando el relativo decremento de la concentración asiática. La implicación de la asistencia estratégica es debilitar la posición liberal de la separación de lo político con lo económico.

Yasutomo se orienta a estudiar al estado como un actor racional que responde a los cambios en un ambiente de seguridad. La importancia que Japón ha dado a la asistencia puede denotar que ésta se ha convertido en la clave para que Japón sea aceptado como miembro de la comunidad mundial y que a su vez sea su contribución al mundo de la posguerra. Por lo tanto,

la asistencia es para Japón un asunto de "alta política" comparable con las cuestiones de la guerra y la paz. En consecuencia, ésta no es más un arma unidimensional de política exterior económica, obsesionada con la ganancia a expensas de los países en desarrollo, es el medio de defender a la nación en contra de los tratados de la posguerra fría, la oportunidad de elevar su estatus internacional disminuido por la guerra, hacer a un lado las críticas y el aislamiento y contribuir positivamente a la comunidad mundial, aliviando los desequilibrios comerciales.

Yasutomo identifica cuatro etapas en la motivación de la asistencia japonesa y dice que sólo en la década de los noventa puede encontrarse una filosofía propia que la guíe, es decir, el establecimiento de principios que normen su política de asistencia:

- Diversificación (década de los 50): multiplicidad de usos más allá del desarrollo.
- Politización (décadas de los 70 y 80): uso de la asistencia para alcanzar objetivos diplomáticos, estratégicos y políticos, más allá de obtener beneficios económicos.
- Multilateralismo (década de los 80): incremento de la asistencia a organismos multilaterales.
- Filosofía (década de los 90): reglamentación de los principios que guían la asistencia japonesa y contribuciones en materia de política y lineamientos, no sólo con aportaciones financieras.

El hecho de que Japón se haya convertido en el principal donador es resultado de la conjunción de su propio desarrollo de la posguerra y de los cambios evolutivos y revolucionarios en el sistema internacional de esa época, así como de la elevación de la conciencia y propósito dentro del país. Es la conjunción de la necesidad y el accidente, del pragmatismo y el idealismo, de respuestas fortuitas y oportunismo (Yasutomo 1995: 3-4).

Con relación a la polémica en torno a si la cooperación japonesa posee o no una filosofía propia, Yasutomo resume en cinco los argumentos de la escuela que sostiene que no existe una filosofía propia y ofrece el punto de vista sobre la existencia de principios guías.

1. la razón más citada por la que Japón tiene una filosofía débil es que este país es incapaz de formular una filosofía propia, porque, primero, carece de una tradición filantrópica, segundo, el pesado mecanismo burocrático hace imposible formular una filosofía coherente, por ejemplo la Carta de la Asistencia del 92 es formulado y apoyado por el MAE, sin embargo no es totalmente apoyado por otros ministerios, y, tercero, si existiera una filosofía propia contradiría la práctica tradicional de los procedimientos de asistencia y el principio de autoayuda.

2. Japón no tiene una filosofía propia porque no la necesita. La razón es simple, la asistencia japonesa está diseñada solamente para enriquecer sus propias compañías y su economía nacional.
3. Se insiste en que Japón no tiene una filosofía propia porque no debe tener una.
4. No tiene una filosofía propia porque recibe influencia externa para definir su política. Toma prestada la filosofía existente de otros países. A menudo toma prestados los principios de Estados Unidos, por ejemplo después de la IIGM, la asistencia japonesa tomó en cuenta los razonamientos de asistencia de las Comisiones Pearson (humanitarismo) y Brandt (interdependencia), con el fin de formular la filosofía dada a conocer en 1981.
5. Finalmente, se establece la debilidad de la filosofía, pero se hace un llamado para formular una (Yasutomo 1986).

Desde la otra cara de la moneda, existen tres supuestos que apoyan la postura de que sí existe una filosofía propia:

1. Existe una filosofía desde el principio de los programas, consideran que el mercantilismo no es la razón de una filosofía débil de la asistencia japonesa, el mercantilismo es su propia filosofía.
2. Los principios políticos del mundo libre, bajo la rúbrica del anticomunismo, constituyen la filosofía de Japón, quien toma prestados los principios de democracia y libre empresa de Estados Unidos en la posguerra.
3. La filosofía japonesa es una filosofía de desarrollo.

Una tercera postura analizada por Yasutomo se refiere a que la filosofía japonesa, se encuentra en construcción y atenderá a los crecientes cambios del ambiente internacional.

Yasutomo trabaja también en torno a las cuestiones de la organización administrativa del gobierno japonés y la importancia de ésta en torno a la definición de los programas de asistencia. Él considera que el gobierno de Japón es una entidad propositiva y capaz de definir su propio interés nacional y conseguirlo a través de una política de asistencia coherente y nos dice que Japón define y arma de estrategia de asistencia en función de su interés y no necesariamente como mera respuesta a la presión externa (Yasutomo 1995).

e) Robert M. Orr Jr. y el poder de la asistencia externa de Japón.

Robert Orr ha trabajado en torno a la definición de la política de asistencia japonesa, cómo se diseña y la importancia de la presión externa en el proceso de toma de decisiones. Orr da especial importancia a Estados Unidos en la determinación de dicha política. Introduce en su análisis de la asistencia japonesa los factores políticos transgubernamentales, tales como la presión bilateral y multilateral en el marco de la estructura burocrática que maneja los programas de asistencia. Argumenta que la asistencia japonesa no puede ser explicada ni por cuestiones hegemónicas ni por una conducta reactiva y que la presión externa fue retomada por las instituciones del Estado para favorecer los propios intereses de la burocracia. El concepto de transgubernamental lo caracteriza en tres tipos: construcción de una coalición burocrática, decisiones anticipadas y simple respuesta a una presión directa. Mientras que las presiones de Estados Unidos y del CAD fueron efectivas para diversificar los programas de asistencia e incrementar el volumen, en el aparato burocrático japonés la presión externa fue utilizada por el MAE para fortalecer su presencia frente al MF.

Orr precisa que la presión externa es un elemento importante porque debido a la falta de acuerdo interno en torno a las estrategias a seguir, ésta no puede ser resistida con éxito. La existencia de elementos en el gobierno japonés que apoyan la posición americana permite que Estados Unidos encuentre un interlocutor benévolo para negociar sus objetivos (Orr 1990: 5), por ejemplo, el MAE utiliza la presión externa como un medio para negociar su postura y ganar espacios frente al METI, Estados Unidos apoya ciertas posturas japonesas en los foros internacionales, mientras recibe apoyo a sus propuestas en el gobierno japonés. Orr examina también la relación transgubernamental entre Estados Unidos y Japón, pone especial énfasis en el factor externo que a menudo llega a formar parte integral del proceso político burocrático.

El caso de la asistencia externa es representado por la política transgubernamental de respuesta preventiva. Por ejemplo, cuando Japón propone un paquete de asistencia en un periodo crítico de las relaciones comerciales con Estados Unidos, hay una reacción que es, quizá, más sencilla para Tokio de sobrellevar de lo que sería hacer concesiones comerciales sobre productos estratégicos (Orr 1990: 13).

Los documentos oficiales japoneses indican que es tarea de Japón ayudar a los países pobres, un compromiso con la comunidad internacional, como Rix sugiere: este argumento implican que la asistencia es un compromiso que Japón debe cumplir. La ayuda es un costo que Japón debe de pagar para mantener la paz, por lo que se requiere un esfuerzo por extenderla, pero desde la perspectiva nacional esta premisa sólo operará cuando la estrategia sea económicamente viable o políticamente rentable.

Desde el punto de vista de los funcionarios japoneses, los países ricos deben ser un puente entre el Norte y el Sur y brindarles el apoyo necesario para que los países pobres logren alcanzar sus metas de desarrollo, ésta es una de las tareas que tienen al pertenecer al club de naciones industriales. No obstante, es la satisfacción de las necesidades internas y de

seguridad de Japón las que figuran en mayor medida en su política de asistencia y no necesariamente las necesidades de los países receptores. Por otra parte, es importante el reconocimiento que hacen a Japón otros donadores con relación a los esfuerzos que realiza por expandir la asistencia, lo que le proporciona un medio de negociación internacional y un lugar en la mesa de discusiones de los problemas mundiales.

Tanto Orr como Yasutomo analizan de manera importante la cuestión de *gaiatsu*. Aunque están en desacuerdo en la forma en que la presión externa configura la política de asistencia japonesa, mientras Orr enfatiza el papel de Estados Unidos, Yasutomo trabaja sobre si la presión externa es determinante o no en la definición de la política de asistencia, aunque no lo desecha por completo, Yasutomo no considera que Tokio juegue un papel pasivo en respuesta a la presión externa.

f) David Arase y su enfoque de la asistencia para el desarrollo.

La tesis que Arase trabaja en su libro "*Buying Power. The political economy of Japan's Foreign Aid*" (1995) es que la cooperación japonesa no ha sido adecuadamente entendida. Mientras que la asistencia tiene utilidad en la práctica de la diplomacia japonesa, ésta está también diseñada para hacer avanzar al país en su competitividad económica internacional. El éxito de Japón en este renglón se traduce en un mayor estatus e influencia en el sistema internacional. El uso de la ayuda para estos propósitos surge de un enfoque del arte de gobernar y de hacer política que es familiar a ciertas doctrinas mercantilistas de Occidente, no obstante, su operatividad actual es poco entendida.

Las cuestiones comerciales son usadas para explicar la política de asistencia de Japón, sin embargo, aunque permanece un elemento comercial en los actuales programas de cooperación, esto se convierte en la excepción y no necesariamente en la regla. Con el fin de poner en un contexto más significativo a la cooperación japonesa, se requiere un estudio que enfoque cómo el interés económico interno se vincula con los actores burocráticos de la política y el estado para diseñar e implementar esa estrategia. Los intereses económicos y políticos son tan importantes como los intereses diplomáticos y de seguridad en Japón (Arase 1995: 2). No pueden ser analizados por separado, especialmente en el contexto de la asistencia externa para el desarrollo.

Japón ha trabajado por alcanzar una doble meta a través de sus programas de asistencia: obtener la riqueza y el poder. Sin embargo, esto presupone un conflicto de intereses. Las fuentes de la política económica encaminada a obtener la riqueza, se encuentran usualmente en el interés de los actores internos involucrados en la creación y repartición de la riqueza. En contraste, la política exterior orientada a la búsqueda del poder, surge del temor colectivo de la nación por su permanencia en un sistema internacional anárquico. Por lo tanto, se infiere que el

quehacer de la política exterior debe ubicarse en manos de quienes estén ajenos a las presiones de grupos nacionales y que estén posibilitados para actuar a favor del interés nacional.

La asistencia tiene utilidad en el avance de la diplomacia japonesa, pero está también diseñada para avanzar en su competitividad económica internacional. El éxito de Japón en este renglón se traduce en un mayor estatus e influencia en el sistema internacional.

El discurso de las organizaciones internacionales se basa en la premisa de que los gobiernos ricos deben ayudar a los pobres dejando de lado consideraciones de tipo comercial, político o estratégico con el objetivo único de propiciar el desarrollo. Lo que la asistencia es o busca ser como empresa técnica puede ser definido como un tipo de recurso que se transfiere bajo un método de financiamiento, sin embargo surge el interrogante sobre cuál es exactamente el porqué los países ricos deben asistir a los pobres, y la respuesta es poco clara.

4. La seguridad económica y el interés nacional, los conceptos claves de la asistencia japonesa.

Todos los Estados están involucrados en alguna acción de la asistencia, ya sea como receptores o como donadores. Para algunos estudiosos el vínculo entre interés nacional y asistencia externa es virtualmente axiomático y hoy en día responde a cuestiones importantes de seguridad de las naciones donadoras. Por ejemplo, Robert E. Wood, quien ha trabajado las cuestiones de asistencia desde la perspectiva de los regímenes internacionales, ha incorporado a su análisis la cuestión del interés nacional, y la forma en que éste se ha plasmado en los programas bilaterales y multilaterales de cooperación (1996:19-22).

En el caso del análisis de la asistencia japonesa para el desarrollo tres elementos estarán presentes: el interés nacional, la seguridad económica y la participación japonesa en el régimen internacional de asistencia, mismos que serán los conceptos que estructuran nuestro estudio. Primero, debemos tener presente que si bien las primeras acciones de Japón en un programa de asistencia se dirigieron hacia Asia y respondieron a circunstancias muy particulares de su estado económico y político posterior a la segunda Guerra Mundial, la asistencia se convirtió en un instrumento de negociación y de satisfacción de su propio interés nacional; en segundo lugar, el reacomodo de las fuerzas internacionales en la Guerra Fría, el rápido ascenso de Japón como potencia económica, vinculó definitivamente el concepto de seguridad nacional con su actividad económica, de manera que no puede entenderse la estrategia de seguridad japonesa sin el elemento económico, y tercero, aunque la participación japonesa en el régimen de asistencia para el desarrollo fue circunstancial a sus necesidades internas y a la presión internacional, éste se convirtió en un elemento definitivo de su política exterior, su incorporación a este régimen fue rápido y con objetivos muy claros: en el año de 1954 Japón se vinculó al Plan Colombo e inició sus actividades internacionales de asistencia,

orientando su estrategia a Asia y consolidando una zona en la región favorable a su vertiginoso desarrollo económico y comercial; a finales de los años 60 se incorporó al CAD, incluso antes de ser miembro de la OCDE, sus actividades en el CAD le abrieron más rápidamente el acceso a la OCDE y le dieron un lugar en un foro internacional.

Consideramos que si bien para el realismo político las cuestiones militares son fundamentales en la defensa del interés nacional y la salvaguarda de la seguridad de una nación y que son de primera importancia como medio para adquirir poder nacional y prestigio, la primera obligación de cada Estado - el máximo objetivo al cual todos los demás objetivos nacionales deben subordinarse es promover el interés nacional, en el caso particular de Japón debemos tener presente que éste fue limitado constitucionalmente para reorganizar sus fuerzas militares después de la segunda Guerra Mundial, además dejó gran parte de la responsabilidad de la seguridad de la región en manos de Estados Unidos, de manera que si bien retomamos la teoría del realismo político para explicar nuestros conceptos fundamentales, los iremos matizando de acuerdo a las circunstancias que rodean a Japón.

El interés nacional japonés, después de la segunda Guerra Mundial se tradujo en un afán muy particular por recuperar su industria y posteriormente incursionar exitosamente en mercados internacionales, por lo tanto, las cuestiones de seguridad nacional se ubicaron en el plano económico y el interés nacional se tradujo en un permanente esfuerzo por alcanzar espacios de dominio principalmente en la región asiática.

Desde la perspectiva realista, Katsuhiko Mori explica el papel de la asistencia para el desarrollo japonesa, del período 1953 a 1973, como un rápido crecimiento del programa con un claro objetivo de proteger su interés nacional atendiendo a sus dos prioridades fundamentales: su desarrollo nacional y su ascendencia internacional (1995: 25), mismos objetivos que han ido evolucionando de acuerdo a las necesidades nacionales de cada época, pero que no han cambiado en esencia. Yasutomo analiza el término de asistencia estratégica, aunque no es muy aceptado en los círculos oficiales japoneses debido a las connotaciones militares que el término "estrategia" implica, sin embargo, es interesante observar la composición híbrida que el término encierra entre el realismo político y la teoría de la interdependencia de Keohane y Nye en la configuración de una política diseñada para evitar los peligros del mundo y prepararse para las presiones de un mundo interdependiente, es decir la satisfacción del interés nacional y la salvaguarda de la seguridad (ver Yasutomo 1986: 123 y Keohane y Nye 1977).

Es comprensible que el interés nacional y las cuestiones de seguridad de un Estado varían de acuerdo a su posición jerárquica, sus recursos humanos y naturales, tradiciones culturales y sus nexos con otros Estados. Como actores soberanos en una estructura internacional jerárquica, las naciones deben anteponer sus intereses egoístas a los propósitos altruistas, este es el principal supuesto del realismo. De lo que podemos establecer que:

- El quehacer internacional del Estado-nación ha sido históricamente influido por el concepto de interés nacional.
- Tanto las características del propio entorno internacional de cada periodo histórico como las circunstancias específicas de cada país determinan el contenido sustantivo de su interés nacional.

El análisis de las tendencias de los programas de asistencia de cada una de las naciones donadoras nos puede permitir establecer un vínculo entre la asistencia para el desarrollo, el interés nacional y la seguridad.

a) La seguridad económica en Japón.

Nuestro análisis parte de que en Japón el concepto de seguridad en sus dos sentidos, estratégico-militar (integridad y expansionismo territorial) y económico (básicamente el aseguramiento de recursos) están entrelazados y se condicionan recíprocamente desde el periodo Meidyi. De acuerdo a las condiciones internas y a la evolución del ambiente internacional se le ha dado prioridad a uno u otro, esto permite distinguir dos etapas importantes, a) la consolidación de la política de seguridad en su sentido estratégico militar del periodo Meidyi (1868-1912) hasta 1945, considerando que la segunda Guerra Mundial fue un parteaguas en la orientación que Japón dio a sus estrategias de seguridad y b) el periodo de la Guerra Fría, cuando se profundizó el sentido económico de la seguridad (incluyendo el aseguramiento de materias primas, ampliación de mercados, desplazamiento de industrias y supervivencia de la población, medida en la que se encuentra incluida la seguridad alimentaria), y fue necesaria una política de negociación, porque el elemento militar ha quedado limitado. Dentro de esta política de negociación exigida por la seguridad económica se enmarcan los programas de asistencia para el desarrollo.

El proyecto nacional surgido en el período Meidyi definió el carácter del desarrollo japonés, sus aciertos y sus fallas. Bajo el lema "país rico, militarmente fuerte", esta nación buscó un lugar en el concierto de naciones avanzadas. Durante esta etapa la política se orientó a favor del gran capital. El gobierno estableció fábricas que posteriormente vendió a precios económicos y se ofreció financiamiento a aquellas industrias nacionales que eran prioritarias para el Estado, política que se justificó por los imperativos políticos y la defensa del interés nacional (Tanaka 1982: 36).

Una de las prioridades en este período fue el fortalecimiento de la cohesión nacional que permitiera el trato de igual a igual con Occidente y evitara que éste lograra la subordinación de la nación japonesa. El poder se centralizó en una nueva clase dirigente. "...Japón impregnó [sic] a su desarrollo capitalista la tarea de la expansión territorial que económicamente

representaba la ampliación de su estrecho mercado, tanto para el suministro de materia prima como para el comercio" (López Villafañe 1982: 39). Con esta tarea en mente, Japón tuvo que trabajar en dos frentes al mismo tiempo, por un lado, crear el ambiente interno propicio para el fortalecimiento de la unidad nacional deseada, creando las leyes y las instituciones nacionales que hicieran funcionar un sistema autónomo y al mismo tiempo, atender las relaciones externas.

"De acuerdo con un grupo de investigación establecido por el primer ministro Ohira para analizar las cuestiones de seguridad nacional, en sentido abstracto, la seguridad puede ser definida como la protección estatal de la población, su forma de vida de cualquier forma de amenaza" (Kweku 1997). No obstante, la interpretación y aplicación de la seguridad varía de Estado a Estado y de acuerdo a las circunstancias de tiempo y lugar, en el caso específico japonés, el interés japonés por asegurar sus recursos puede ser concebido en torno a dos conceptos: seguridad nacional comprensiva y diplomacia equidistante (Samuels 1989: 640). De manera que el concepto de seguridad como la forma en la que economía y recursos son elevados al nivel de cálculos tradicionales geopolíticos (en el sentido militar) son determinantes de la política exterior.

Consideramos que es fundamental para explicar de qué forma la seguridad ha sido un elemento permanente en la política de asistencia y cómo ha guiado sus programas tanto en su aspecto cuantitativo como cualitativo, así como el destino geográfico de los montos otorgados, sin olvidar el interés japonés por mantener su superioridad económica y la competitividad de su producción, en sentido estricto la estrategia de seguridad ha sido la búsqueda permanente de la preservación del Estado en un sistema económico internacional interdependiente, en el que la asistencia ha sido el medio idóneo para enmarcar su estrategia de seguridad.

– **El militarismo japonés. Del período Meidyi (1868-1912) a la segunda Guerra Mundial.**

En la primera etapa de la Renovación Meidyi el cambio institucional y la creación de fuerzas armadas al estilo occidental fueron considerados el medio adecuado para restaurar la independencia con relación a los aranceles comerciales y la jurisdicción legal sobre ciertos territorios, es decir, era necesaria una revisión de los acuerdos tan desiguales que Japón había firmado con anterioridad (ver Beasley 1999: 230) y al mismo tiempo lograr la abolición de los mismos y alcanzar mejores formas de negociación.

Los líderes de la Renovación Meidyi pusieron especial énfasis en fortalecer las fuerzas armadas, reconociendo que sólo un país fuertemente armado podría negociar en condiciones de igualdad con Occidente. "Así, militarismo, expansión territorial y desarrollo industrial estuvieron cada vez más entrelazados en toda la evolución histórica de Japón desde 1868" (López Villafañe 1982: 39).

Las diferentes experiencias de avance militar japonés significaron una conquista territorial, un avance en la política de industrialización japonesa y el aseguramiento de las fuentes de abastecimiento de materia prima. Aunque la estrategia de expansión japonesa tuvo como base el avance militar, las guerras no se sostienen únicamente con un ejército fuerte, los recursos con los que cuenta una nación son fundamentales para el triunfo, desde la educación de la población hasta el acceso a los recursos naturales estratégicos, ya sea dentro o fuera de su territorio. Sin estos recursos y sin una base industrial moderna que se pueda transformar acorde a las necesidades, el triunfo es dudoso, "una nación que no pueda satisfacer estas necesidades en tiempo de guerra, una nación vulnerable a las presiones económicas externas, no podría llamarse realmente segura ni realmente soberana" (Barnhart 1987: 18). Esta aseveración es especialmente importante debido a las limitadas condiciones naturales de Japón y al hecho de que hacia finales del siglo XIX está saliendo de una etapa de aislamiento y crece su interés por asegurarse un lugar en la definición del esquema de poder regional.

El lema "país rico, militarmente fuerte", define el objetivo de los líderes japoneses del periodo de la Renovación Meiyi . La combinación de un intenso trabajo para fortalecer la industria nacional, las instituciones políticas y avanzar en el desarrollo de la tecnología para producir armas modernas fueron prioridades en los programas de desarrollo de Japón.

Hacia los primeros años del siglo XX, Japón inició una serie de planes que tenían como objetivo fortalecer militarmente al país para asegurarlo económicamente. El coronel Ugaki Kazunari, jefe de asuntos militares del Ministerio de Guerra en 1914, hizo una observación que definió muy bien la visión de seguridad de Japón en ese momento, declarando que no era suficiente construir sus propias armas, la nación requería asegurar el acceso a fuentes alternas de acero y otros recursos imprescindibles para su desarrollo (ver Barnhart 1987: 23).

Después de que los militares estudiaron cuidadosamente la situación interna del país, definieron que, para sostener una guerra, los recursos con los que se contaba no eran suficientes, por lo que se propuso buscar el acceso a territorios ricos, como China. Con esta tarea en mente se crearon los Planes de Movilización para generar la capacidad de cambio de una economía de paz a una de guerra, es decir, que la sociedad fuera capaz de adecuarse, con el mínimo de recursos y de tiempo, a un ambiente de guerra. En principio se creó una agencia destinada a la coordinación de estos planes que dependió directamente del Ministerio de Guerra, no obstante, esta agencia decayó poco a poco, de tal forma que los asuntos relacionados con los planes de movilización fueron retomados por el Ministerio de Agricultura y Comercio.

A principios de 1924, cuando Ugaki Kasunari fue nombrado ministro de guerra, su atención se enfocó a preparar una economía para tiempos de paz, pero al mismo tiempo a fortalecer dos secciones que resultaban muy importantes dentro del Ministerio de Guerra, la de los planes de

movilización y la de aseguramiento de los recursos. El trabajo y el interés de este Ministro permitieron la apertura de la Agencia de Movilización Central y en 1927 se estableció la Agencia de Recursos. Es interesante anotar que con esta acción las responsabilidades de este Ministerio se extendieron a otras actividades más allá de la producción de municiones. Las estrategias militares se entrelazaban con las prioridades económicas. "La primera Agencia Central de Planeación [tenía] jurisdicción ilimitada en asuntos de movilización industrial, incluyendo a cada individuo, desde los conductores de trenes hasta los dentistas" (Samuels 1994: 96).

Con el fin de llevar a cabo un estudio minucioso que permitiera tener conocimiento sobre las necesidades del país, cada uno de los Ministerios debía preparar un reporte acerca de cuáles serían los requerimientos mínimos para el óptimo cumplimiento de sus funciones, así como los recursos económicos y materiales para proporcionar a la población civil japonesa un nivel de vida mínimo aceptable, en caso de guerra. Una de las primeras experiencias surgidas de este proyecto fue el plan de desarrollo en el área de Kansai de 1929, éste se realizó por un periodo de 10 días, en los cuales el Ministerio de Guerra asumió el control total de fábricas civiles y dirigió una rápida conversión hacia la producción de guerra, todos los bienes y servicios producidos durante el ejercicio fueron absorbidos por los militares (ver Barnhart 1987: 26 y Samuels 1994: 97-98). Las propuestas del proyecto no pudieron ser concluidas, los recursos eran escasos y las necesidades se incrementaban, los eventos que se sucedieron inhabilitaron a los encargados de la planeación para alcanzar sus objetivos en el tiempo propuesto. Japón no podía confinar sus esfuerzos a la autosuficiencia, la economía japonesa era débil en la producción de recursos necesarios para una guerra, por lo tanto, se trabajó en el sentido de asegurar los recursos en el exterior.

A principios de los años 30 los funcionarios responsables de la seguridad japonesa parecían haberse dividido en dos grupos, por un lado, aquellos dedicados a las estrategias militares de expansión territorial y producción militar, y por otro lado, los responsables de la seguridad económica encargados del control de la economía. De la coordinación de ambos grupos y considerando la crisis económica por la que el mundo atravesaba, surgieron leyes que permitieron al Estado tomar el control de distintos sectores, por ejemplo, en 1931 se promulgó la Ley de Control de Industrias Importantes que favoreció la creación de asociaciones de control que aseguraran una coordinación estrecha entre el gobierno y la población, dichas asociaciones eran prácticamente carteles en donde los funcionarios y directores eran designados por el gobierno japonés. En esta misma década se formuló una política de vinculación entre compañías públicas y privadas en industrias cruciales tales como el petróleo, los energéticos sintéticos, oro, hierro y acero. Todas estas políticas quedaban bajo el control del Ministerio de Guerra, en esta etapa las actividades del Ministerio de Comercio e Industria se encontraban formalmente supeditadas a los Ministerios de Guerra; de la Fuerza Naval y al de Finanzas, vínculo que permitía incluir las estrategias militares en la planeación económica.

En estos momentos el sector militar era el más favorecido, las estrategias de seguridad requerían un ejército fuerte y con un buen presupuesto que le permitiera desempeñar sus acciones expansionistas. "En términos relativos, era el presupuesto militar más grande del mundo de esos tiempos: el porcentaje del presupuesto nacional destinado a la defensa, para 1934, era de 43.7 por ciento [para Japón], mientras que para Francia era del 22.3, para Italia de 20.8, en Estados Unidos de 17.9 y de 17.1 en Alemania y de 16.4 en la Gran Bretaña" (Samuels 1994: 97-98).

Japón sorteó los problemas de la crisis económica mundial de finales de los años 20 con una estrategia militar, se favoreció a la industria pesada otorgando subsidios, así como a la minera, mientras que las industrias ligeras, como la de la seda y del algodón declinaron, aplicándoles medidas de disminución salarial para mantenerlas sólo funcionando. Los programas para sortear la crisis continuaron, el objetivo fue lograr llevar a cabo el Programa de Autarquía y Reforma, propuesto por el Ministerio de Guerra para mantener al país funcionando aun en época de guerra.

Uno de los primeros éxitos del Programa de Autarquía y Reforma fue la constitución de la Agencia de Investigación, que realizó estudios y llevó a cabo programas de asistencia para la provincia japonesa, especialmente en el norte de Honshu.

La administración del primer ministro Okada Keisuke (1934-1936) propuso la creación de un órgano de planeación independiente que considerara nuevas políticas nacionales, dicha agencia incluiría el punto de vista de funcionarios de carrera con propuestas alternativas, así como a reconocidos empresarios como Ikeda Seiin de la empresa Mitsui. Esta agencia funcionaría como un instrumento de cooperación interministerial que cohesionara a las elites japonesas incluyendo a lo más representativo de los ministerios civiles y servicios militares. La tarea inicial fue llevar a cabo el programa de desarrollo en el noreste de Japón. La nueva Agencia de Planeación tuvo como objetivo promover al personal adecuado para la implementación de los programas propuestos. En esta Agencia trabajaron personajes como Minami Iwao que había estudiado las políticas de revitalización nazis en Alemania en 1934, y Sata, quien trabajó en el estado mayor del ejército examinando los planes quinquenales de la Unión Soviética.

Otra de las preocupaciones de peso en Japón fue la salud de la población, pues para la guerra se requería hombres sanos. En otoño de 1936 y con un fuerte impulso de Koizumi Chikahiko, Jefe de Asuntos Médicos del Ministerio de Guerra, se concretaba la creación de una oficina federal encargada de los asuntos de salud; de tal forma que el ministerio encargado de asuntos militares tomaba el control de los planes relacionados con tres sectores prioritarios: industria,

agricultura-alimentación y salud, vinculando de esa manera el concepto estratégico del término seguridad a la cuestión de la necesidad económica de Japón.

Como resultado de los Planes de Movilización que se implementaron en la década de los años 20 surgió la Ley de Movilización Nacional de 1939 que registraba todas las habilidades que tenían los ciudadanos, permitiendo al gobierno japonés tener el control de la población y hacer uso de ésta cuando fuera necesario.

Japón se preparaba en todos los ámbitos para vivir un periodo importante de guerras que venía desde 1894 y finalizaría con la segunda Guerra Mundial en 1945.

b) Los avances estratégicos de Japón.

Existe un debate entre los estudiosos de Japón sobre la orientación que tenía su política expansionista de fines del siglo XIX y principios del XX. Algunos autores consideran que el interés que guió dichas acciones fue de índole política y otros, como Barnhart, Akao o Samuels, que aquí se han comentado, consideran que fue el interés económico, sustentando su propuesta en las acciones emprendidas por el sector militar y su estrecha vinculación con las condiciones de Japón, su falta de recursos naturales, de materia prima y de espacio para expandir su industria y su comercio.

Los avances japoneses tuvieron un doble carácter: si bien es cierto que el interés político se tradujo en su afán de formar una esfera de co-prosperidad asiática, controlar a aquellas naciones que resultaran estratégicas, tanto económica como militarmente, y obtener el reconocimiento de la comunidad internacional, también lo es que su limitado territorio, sus precarios recursos naturales y su propia ubicación geográfica lo han llevado a emprender acciones expansionistas con el fin de resolver sus problemas económicos y satisfacer sus necesidades de producción y expansión industrial, y asegurar mercados y suministro de materiales estratégicos. Es en este sentido que revisamos las acciones japonesas emprendidas en Corea, China y Rusia. Consideramos que las particularidades del desarrollo japonés y de la defensa de su seguridad se han cimentado en el exterior, y aun sin ser una potencia al estilo capitalista occidental, entró en pugna con otras naciones.

– Corea.

La necesidad japonesa de tener colonias y con ellas formar su zona de influencia tiene su primera experiencia en el caso de Corea. "Corea representó el primer paso fundamental en su objetivo de conquistar Asia" (Olsen 1985: 169). En la primera década del siglo XX Japón se sentía vulnerable e inseguro, esto hizo que la política exterior japonesa se orientara a una estrategia de expansión. El estrecho que separa el territorio japonés de la península de Corea desde los albores de la historia había jugado el doble papel de vía de comunicación y de

invasión. Y sería hacia este mar, conocido como Guenkai, al que se dirigirían los ojos de los activistas de la región Fukuoka, en Kyuushuu, en su afán por trasladar la experiencia japonesa al este del continente asiático (Knauth 1992^a: 147). En 1910 anexó a Corea, movimiento que resultaría muy importante en la primera Guerra Mundial redimensionando los territorios alemanes en Asia e incrementado la presión sobre China (McCargo 2000: 22).

En la política del expansionismo japonés es importante la estrategia que se siguió en contra de Corea. Con la anexión en 1910, Corea pasó a formar parte integral de Japón. "... dando por resultado que Corea fuese la colonia menos identificable del imperio, de cuya explotación obtuvo los primeros beneficios económicos redituados por la expansión colonial" (Romero 1982: 86). Corea fue sirviendo a los intereses japoneses en diferentes etapas y contribuyendo al fortalecimiento del imperialismo japonés, proveyendo materia prima en un principio, como puente industrial tras el incidente de Manchuria y posteriormente como base militar en los conflictos con China en el Pacífico.

Después de la segunda Guerra Mundial, la diplomacia japonesa hacia la península coreana fue fuertemente influida por la política de Estados Unidos. Cuando Japón firmó el Tratado de Paz de San Francisco en septiembre de 1951, la guerra coreana estaba todavía en proceso. Bajo la bandera de las Naciones Unidas, los Estados Unidos intervinieron extensivamente en la guerra con el fin de apoyar el régimen de Corea del Sur, bajo tales circunstancias, Japón no tuvo elección, y entabló relaciones diplomáticas con la República de Corea, quien no estuvo entre las naciones signatarias del Tratado de Paz, por encontrarse bajo el mando de Japón hasta agosto de 1945, tampoco fue beligerante en la Guerra, de manera que Japón fue el primero en requerir la conclusión de un Tratado de Paz con la República de Corea y establecer relaciones diplomáticas con ese Estado.

Los coreanos han mantenido un sentimiento de rechazo frente a 36 años de ocupación japonesa. Japón admite el tremendo daño que causó, pero se justifica con las acciones benéficas emprendidas en esa nación que llevaron al desarrollo de sectores como el agrícola, el de comunicaciones e infraestructura de puertos. Como una forma de reparar los daños causados con la ocupación, Japón ha proporcionado compensaciones económicas por un monto de 500 millones de dólares en asistencia a partir de la normalización de relaciones en 1965. Aunque estas acciones no han satisfecho a los coreanos, han sido oportunamente empleadas por los japoneses para equilibrar sus relaciones con Asia y al mismo tiempo abrir espacios que le permitan la penetración económica y comercial.

En el periodo de la Guerra Fría, podemos rescatar cuatro puntos que guían las relaciones de Japón con Corea: a) el fortalecimiento de las relaciones con la República de Corea, b) el mantenimiento de la prioridad de sus relaciones diplomáticas y de cooperación con Estados Unidos, atendiendo la política estadounidense hacia la República de Corea y en el marco de

ésta diseñar sus estrategias de acercamiento, c) el mantenimiento de la cautela en cualquier acercamiento a Corea del Norte debido a que Estados Unidos limita su tarea de seguridad a Corea del Sur y d) la promoción del intercambio comercial y el establecimiento de mejores relaciones económico-comerciales y político-sociales, en la medida que el ambiente internacional lo permita para evitar una política de confrontación hacia Corea del Norte.

En el caso de Corea del Norte, el régimen de Kim Il-sung persiguió durante su mandato crear un Estado lo suficientemente fuerte, tomando ventaja del poder dictatorial y de la experiencia industrial del periodo colonial. Sin embargo, el rígido régimen comunista con una planeación centralizada y una política autárquica generó que la economía norcoreana tuviera problemas. A finales de los años sesenta, Corea del Norte tenía un sistema que avanzaba en su tarea de volver a la nación invulnerable ante cualquier ataque externo, la principal área de éxito fue Pyongyang donde se trató de construir una maquinaria militar muy fuerte.

Ningún país estaba tan interesado en lo que pasaba en las dos Coreas como Japón; por ello, más que ningún otro país, influyó en el éxito económico de Corea del Sur, con ello fortaleció una barrera frente a Corea del Norte. A pocos años de restablecidas las relaciones, Japón aportó importantes cantidades para el crecimiento económico de esa nación. Mucho esfuerzo le costaría el restablecer las relaciones y participar nuevamente en Corea, el temor de los coreanos al imperialismo japonés y la experiencia vivida les hacía pensar que una estrategia conjunta Estados Unidos-Japón siempre se haría para obtener provecho de Corea.

Uno de los instrumentos que Japón utilizó para congraciarse y seguir obteniendo ventajas de la relación con Corea fue el uso de la asistencia para el desarrollo, que favoreció a Corea del Sur. Las relaciones económicas con Corea no forman parte de una política externa ordinaria de Japón. Normalmente la más pragmática, apolítica y humanitaria política exterior japonesa es muy diferente cuando se trata de Corea. La proximidad de esta nación hace que cada cosa que ahí sucede sea muy importante para Japón, condición que no se altera ni con el tiempo ni las circunstancias.

– **Republica Popular de China.**

Los objetivos de expansión japonesa y la satisfacción de sus necesidades de recursos encontraron en el territorio chino un campo propicio.

En la formulación de la política exterior del gobierno Meidyi tuvo influencia decisiva la situación en el este de Asia, por lo menos a partir de la Guerra del Opio (1839-1842). Desde 1644, el Imperio Chino, encabezado por una dinastía no china, la de los manchúes, no sólo culturalmente, sino también en sus relaciones internacionales, se había considerado un ecumene presidido por el emperador chino que comprendía, además de los países nucleares del sistema, a los que habían bebido directamente de la fuente civilizadora china, adoptando su escritura y gran parte de sus valores políticos y culturales, primordialmente confucianos, como

Corea, Japón, la parte norte de Vietnam y las regiones periféricas del noreste, centro y sureste de Asia. Estas regiones habían reconocido el arreglo milenario por el cual China era “el país centro” de todo el sistema y en el cual el emperador chino legitimaba a los demás monarcas a la vez que recibía pleitesía y tributos, al menos en épocas en que las dinastías eran fuertes y reinaba la paz. Japón había experimentado una situación especial: aún cuando reconocía la tradición literaria y la cultura política chinas, la separación geográfica hizo que los elementos importados sólo funcionaran como suplemento de las características endógenas. En lo que se refiere a la soberanía nacional, Japón no admitía la existencia de instancia alguna por encima de la única autoridad, el *tennoo*, el cual, al reclamar para sí la descendencia directa de la Diosa del Sol, enfatizaba su diferencia con el emperador chino, sometido a los vaivenes de los cambios dinásticos (Knauth 1992^a : 211).

El primer conflicto entre China y Japón tuvo sus antecedentes en junio de 1894, cuando el gobierno chino envió soldados a Corea con el fin de reprimir una rebelión nacionalista. Debido a que China no ofreció justificación alguna de sus acciones ante el gobierno japonés, contraviniendo el Tratado de Tientsin*, Japón decidió enviar tropas también. El objetivo fue definir quién tenía el control sobre Corea, y aunque las potencias occidentales miraban con recelo el avance de Japón en la región, decidieron no actuar.

Japón declaró la guerra formalmente a China en agosto de 1894 y el conflicto finalizó con la firma del Tratado de Shimonoseky* en abril de 1895. "Junto con el tratado comercial con

* A finales del siglo XIX, un grupo de reformistas coreanos deseaba llevar a cabo cambios que permitieran mejorar las condiciones sociales del país, enriquecer a la población y fortalecer el poder nacional. La principal preocupación de Kim Ok-kyun y Hong Yong-shik fue establecer una reforma modernizadora. La mayor confianza se había depositado en China, lo que llevó a una ocupación de la capital por fuerzas chinas. Mientras tanto, el Ministro japonés para Corea habló con los reformistas acerca de los planes para llevar a cabo un golpe de estado. A pesar de que China había retirado casi la totalidad de sus fuerzas, Corea tenía una fuerza militar superior a la japonesa. Los reformistas planearon el asesinato de prominentes políticos ligados con China en una recepción que se llevaría a cabo el 4 de diciembre de 1884, pero el evento no pudo ser realizado en su totalidad, por lo tanto, el 5 de diciembre asesinaron a comandantes militares y ministros dentro del palacio cuando éstos se dirigían a una audiencia real. Los reformistas fueron forzados a huir sin proclamar su Reforma de 14 puntos. Kim Ok-kyun y So Chae-p'il huyeron a Inch'on, donde abordaron un barco para asilarse en Japón. Japón por su parte, resolvió los problemas pendientes con China en la firma del Tratado de Tientsin, en el cual ambos acordaban retirar sus fuerzas expedicionarias de Corea en forma simultánea, no enviar instructores militares para el entrenamiento de fuerzas armadas coreanas y notificar previamente a la otra parte su deseo de enviar tropas. Sin embargo, Yuan Shih-kai, delegado chino, permaneció en Seúl interfiriendo en los asuntos internos de Corea, mientras que Japón se retiró completamente.

** Fue firmado el 17 de abril de 1895 y entró en vigor el 8 de mayo de 1895. Entre los acuerdos más importantes, China reconoció definitivamente la independencia de Corea y en consecuencia el cese del pago de tributo; China cedió a Japón, a perpetuidad, la soberanía de la provincia de Fêngtien, teniendo como línea divisoria el río Yalu hasta la boca del río An-ping, la Isla de Formosa, el grupo de las Islas Pescadores; China acordó pagar a Japón por indemnización de guerra la suma de 200,000,000 de kuping tales. China abrió al comercio las siguientes ciudades y puertos, además de aquellos que ya se encontraban abiertos: Shashih,

Inglaterra, la victoria sobre China convenció a Japón de que había por fin logrado un lugar en el exclusivo club de los países civilizados" (Santa Cruz 2000: 254-55).

Los términos de paz incluyeron el reconocimiento chino de la independencia de Corea, la cesión de la península de Liaotung (fundamental en las rutas terrestres y marítimas entre Corea y Pekín), Formosa y las Islas Pescadores, además de la firma de un tratado comercial similar al que China tenía con países occidentales, proporcionando a Japón el derecho de establecer industrias manufactureras en los puertos chinos.

El triunfo de Japón sobre China favoreció el desarrollo de las industrias japonesas de textiles, del acero y la naviera, Corea fue importante fuente de materia prima, sin embargo, la importancia de este triunfo para Japón era de orden político pues representaba un paso importante en la búsqueda de su posición en Asia y en el ambiente internacional. En la medida que la industrialización avanzaba, el interés japonés en China se incrementó considerablemente, China representaba una fuente de materias primas y un mercado para los bienes japoneses. En las últimas dos décadas del siglo XIX el comercio chino se fincó en su relación con Inglaterra. "En 1880 el comercio anglo-chino representaba 77 por ciento del comercio exterior de China en comparación con un 3 por ciento entre Japón y China" (Akao 1983: 221). Esta situación cambió drásticamente después de la intervención japonesa en China, Manchuria sería una región estratégica en las relaciones entre ambos países.

Si bien el territorio de Manchuria fue importante en la Guerra Ruso-Japonesa para asegurar a Corea, el resultado fue mayor al esperado al establecerse una zona de influencia a través del sur de Manchuria, crucial por el recorrido de ferrocarriles de Mukden (Shenyang) al puerto de Dairen (Ta-Lien ó Dalian). Las vías de ferrocarril resultaron importantes en la etapa de la Guerra Ruso-Japonesa permitiendo el rápido desplazamiento de tropas hacia la frontera. Para la década de los años 20, el ferrocarril resultó estratégico en la consecución de los objetivos económicos. La presencia de Japón en Manchuria significó el aseguramiento de diferentes materias indispensables en el proceso de desarrollo militar.

Hacia 1920 el petróleo sustituyó al carbón como el primer combustible en las naves de guerra, era necesario asegurar su permanente suministro de ese combustible, a finales de 1926 la fuerza naval había almacenado alrededor de 1.5 millones de toneladas provenientes principalmente de Estados Unidos y Borneo, solución temporal ya que Japón, en lugar de buscar alternativas viables, se dedicó a desarrollar el programa de producción de petróleo

en la provincia de Hupeh, Chungking, en la provincia de Kiangsu y Hangchow en la provincia de Chekiang. El gobierno japonés tendría el derecho de establecer consulados en esos lugares. Asimismo, las fuerzas armadas de Japón debían retirarse completamente del territorio chino, no obstante China consiente en la permanencia de las fuerzas armadas japonesas en Weihaiwei, provincia de Shantung.

sintético (Barnhart 1987: 28). Posteriormente, en 1927 se intentó obtener petróleo del carbón. El control de la región de Manchuria era prioritario para el abastecimiento de recursos energéticos, especialmente por la presencia de yacimientos carboníferos.

En julio de 1937, después de la incursión japonesa en el norte de China, se produjo el enfrentamiento que se conoció como el Incidente del Puente de Marco Polo. El enorme costo del conflicto, no programado por el gobierno japonés afectó su política exterior y su estrategia de defensa. El conflicto entre China y Japón "... sería crucial en el desarrollo de la industria japonesa y su tecnología. En enero de 1938, la Dieta autorizó al primer ministro Konoé y a los militares a invocar la Ley de Movilización de Municiones de 1918, otorgándole al Ministerio de Comercio e Industria la regulación del comercio y haciendo de la producción militar su más alta prioridad" (Samuels 1994: 99).

En abril de 1938, con la guerra sino-japonesa en su momento más álgido, se aplicaron las medidas de movilización industrial de forma inmediata, reduciendo las actividades algodonerías, de producción de lana y piel e impulsando aquellas prioritarias para la actividad militar, también se dio mayor peso a las importaciones estratégicas, esto último hizo al país más dependiente de las potencias externas, especialmente de Estados Unidos.

Durante noviembre de 1938 se estableció el programa "Nuevo Orden en el Este de Asia", en el cual Japón declaraba su deseo de controlar el bloque Japón-China y no tolerar demandas económicas que respondiesen a ambiciones políticas, no aceptaría la aplicación de la política de puertas abiertas para China, cuando el principio, difundido principalmente por Estados Unidos y Gran Bretaña, no era respetado en el mundo (ver Barnhart 1987: 131).

Hacia 1939 Japón vivía una situación difícil en el sector energético. La obtención de destilados especiales como la gasolina dependía un 90 por ciento del exterior. Debido al gasto de energéticos en el conflicto con China las reservas se encontraban en su nivel más bajo. El mayor proveedor tanto de petróleo como de maquinaria pesada especializada fue Estados Unidos, las alternativas para minimizar la dependencia eran políticamente riesgosas, tanto la Unión Soviética como proveedora de petróleo, como Alemania, proveedora de maquinaria, se encaminaban hacia acciones beligerantes. Alemania invadió Polonia el 1 de septiembre de ese año, iniciando un conflicto bélico que pronto sería de nivel internacional.

A mediados de los años cincuenta Japón y China se separaron política y económicamente como resultado de las fronteras estructurales surgidas en la Guerra Fría, no obstante esas limitaciones, Japón ha insistido en el establecimiento de un compromiso con China, dada su importancia política y económica en la región asiática. "La primera postura japonesa durante el periodo de la primera Guerra Fría fue el compromiso de incentivar las relaciones sino-

japonesas por medio de un proceso de *seikei bunri* (separación de lo político y lo económico) y una diplomacia extraoficial” (ver Hook 2001: 164).

Los primeros contactos oficiales entre ambas naciones se dieron durante la primera Conferencia de Bandung en 1955. Bajo el liderazgo de Ichiro Hatoyama (1954-1956), quien logró el restablecimiento de las relaciones con la Unión Soviética en 1956, se aceptó y promovió la normalización de las relaciones entre China y Japón. A pesar de la buena voluntad de Hatoyama, las negociaciones no concluyeron satisfactoriamente. A finales de los cincuenta, la preocupación del primer ministro Nobusuke Kishi (1957-1960) se centró en la revisión del Tratado de Seguridad con Estados Unidos, en la normalización de las pláticas con Corea del Sur, aliado anticomunista, y en el apoyo a Taiwán, acciones que entorpecieron las negociaciones con China.

Durante la administración de Eisaku Sato (1964-1972), las prioridades de la política exterior se enfocaron a apoyar la postura de Estados Unidos en Asia del Este, Sato también presidió las negociaciones para la normalización de las relaciones con Corea del Sur en junio de 1965, así como la extensión automática del Tratado de Seguridad con Estados Unidos en junio de 1970 y apoyó públicamente la intervención de Estados Unidos en Vietnam. China vio con recelo estas acciones considerándolas una evidencia del agresivo militarismo japonés, que no se encontraba del todo destruido.

Tanaka Kakuei (1972-1974) sucesor de Sato, junto con el PLD y la opinión pública, tuvo como tarea favorecer la normalización de las relaciones entre China y Japón. Aceptó los principios propuestos por China, es decir, aceptar a la República Popular China como el único gobierno legítimo de toda China, Japón debería aceptar la indivisibilidad entre China y Taiwán como provincia y abandonar las relaciones diplomáticas con Taiwán así como el Tratado de Paz con Taiwán de 1952 (ver Hook 2001: 166).

Durante la Guerra Fría las relaciones de seguridad de Japón con China se determinaron en función de la política de contención de Estados Unidos a través del Tratado de Seguridad entre este país y Japón, el cual lo forzó a permitir el establecimiento de bases militares en su territorio para defender a las naciones asiáticas del avance del comunismo. Con el Comunicado Nixon-Sato el área de Taiwán se convirtió en un factor importante para la seguridad de Japón (Hook 2001: 212). La relación Estados Unidos-Japón ha generado tensiones en las relaciones de seguridad entre China y Japón. Dichas tensiones disminuyeron a principios de los años setenta debido a que, en el Comunicado de Shanghai, Estados Unidos aceptó la existencia de una China única y que Taiwán era parte integral de ella. Japón, por su parte, aceptó también la existencia de una sola China al establecer relaciones formales con esta nación, abandonando el Tratado de Paz con Taiwán de 1972. No obstante, a finales de esa misma década, Estados Unidos abandonó su política de reconocimiento de una sola China al firmar el Acta de

Relaciones con Taiwán y vender armas a ese país, suficientes para sostener su propia defensa. Japón, bajo la administración de Nakasone (1982-1987) hizo esfuerzos por fortalecer, tanto cuantitativa como cualitativamente, su área militar en apoyo a la política de seguridad de Estados Unidos en Asia, esto último despertó el temor en China acerca del militarismo japonés y el reavivamiento de las tensiones respecto a Taiwán.

En 1978 se firmó el Acuerdo Comercial de Largo Plazo entre los dos países, sentando las bases para el comercio bilateral hasta 1985. Con el fin de cumplir con las condiciones del Acuerdo, China importó partes industriales, tecnología y patentes por un monto aproximado de 8 mil millones de dólares, incluyendo maquinaria para la planta de acero de Baoshan cerca de Shanghai, así como materiales de construcción que contaban por 3 mil millones más. A principio de los años 80, China pidió la revisión del Acuerdo debido a que no tenía la capacidad para cumplir con los compromisos de venta de petróleo, solicitando una reducción de 12.6 por ciento y 44.7 por ciento para los años 1981 y 1982 respectivamente. A cambio los chinos propusieron el comercio de carbón. El carbón fue muy importante; cuando el señor Sasaki, Ministro de Industria y Comercio Internacional, visitó Pekín en abril de 1980, China se comprometió a aumentar sus exportaciones de carbón hasta 1985. Japón, por su parte, se comprometió a otorgar 100 millones de dólares (que más adelante se incrementarían a 200 millones de dólares) en préstamos del Banco de Exportaciones-Importaciones con el objetivo de apoyar varios proyectos de desarrollo (Akao 1983: 225-226). Nuevamente, la asistencia económica resultaría un instrumento importante en las negociaciones internacionales de Japón, comprometiendo apoyos financieros a cambio de solventar sus necesidades de recursos, y al mismo tiempo, mantener el equilibrio en las relaciones diplomáticas.

Ante los inconvenientes que se presentaron para el cumplimiento del Acuerdo de Comercio de Largo Plazo, Japón utilizó los créditos blandos para continuar sus proyectos de desarrollo en diferentes provincias chinas. A finales de 1981 Japón otorgó 130 mil millones de yenes de asistencia oficial para el desarrollo, 100 mil millones en créditos del Banco de Exportaciones e Importaciones y 70 mil millones de yenes en créditos comerciales (Akao 1983: 227). El programa de asistencia para el desarrollo de Japón hacia China, convirtió al primero en el más grande donador de asistencia oficial hacia China, acentuando la importancia de los proyectos del sector privado en China y promoviendo el intercambio cultural sino-japonés.

La disminución de las tensiones de la Guerra Fría y la creciente participación china en el comercio mundial, así como la política norteamericana de promover las relaciones con ese país, han servido para disminuir las barreras estructurales para la interacción más profunda entre China y Japón. Para Japón, China representa una nación estratégica para sus programas de industria y comercio, la cercanía geográfica se vuelve un elemento fundamental en las relaciones entre ambas naciones. Aunque la atención japonesa en China no se encuentra sustentada sólo en un cálculo económico, sino que puede ser vista como una política para mantenerla como nación amiga, como socio dependiente y con programas que promuevan la

estabilidad en China y permitan la negociación entre ambas en sus deseos de dominar la región asiática y mantener a China como aliada y no como enemigo en la competencia regional.

– **Rusia.**

Las relaciones con Rusia han sido estratégicas para Japón. La cuestión de delimitación territorial y soberanía llevó a una sucesión de tratados entre ambas naciones que redefinieron las fronteras entre los dos imperios. Hasta finales de la segunda Guerra Mundial, el principal objetivo se centró en la importancia de las islas Sajalin. En un principio, las islas Kuriles fueron el obstáculo para que los rusos lograran el contacto con Japón; estaban en el centro de la disputa, porque son consideradas territorios japoneses desde el siglo XIX. Otros territorios como Shikotan y Habomai no fueron mencionados en el Tratado de Shimoda de 1855, que delimitó formalmente las fronteras entre los dos Estados. Durante las negociaciones que precedieron el Tratado de San Petersburgo de 1875, Japón mantuvo el control desde las islas Kuriles hasta el territorio de Kamchatka a cambio del reconocimiento de la soberanía rusa sobre Sajalin.

Estos problemas de límites y el expansionismo de ambas naciones llevó a la guerra ruso-japonesa de 1904, que fue también una de las primeras experiencias del expansionismo japonés, acciones con antecedentes en eventos diferentes a los que se presentan aquí*.

El conflicto con Rusia se enmarcó en el reparto del mundo entre las potencias imperialistas. Rusia tenía influencia en China y Corea, en el caso chino, Rusia concluyó una alianza con esa nación en 1896 y a cambio podría construir un ferrocarril en el noreste de Manchuria, estratégico en su proceso de desarrollo (ver López Villafañe 1982: 41). De esta forma los intereses de Rusia chocaron con la estrategia expansionista de Japón.

Alemania, Francia e Inglaterra tenían también intereses en China y, por lo tanto, deseaban evitar el avance de Rusia sobre ese territorio. Con el fin de formar alianzas, Inglaterra firmó un acuerdo militar con Japón, el que posteriormente le sería útil en su conflicto con Rusia; en ese acuerdo de 1902, Inglaterra reconocía los intereses de Japón en Corea y al mismo tiempo se abstendría de intervenir ante cualquier conflicto entre Japón y Rusia.

* Michiko Tanaka en su discusión sobre el artículo *La consolidación capitalista y la expansión colonial: 1905-1945*, de Víctor López Villafañe, nos dice que el antecedente más concreto de la política expansionista de Japón es el incidente de la isla Kang-Jwa de 1875, cuando los japoneses, utilizando un buque militar realizaron estudios en la costa de dicha isla con el fin de obtener datos oceanográficos. Los japoneses usaron hacia Corea la misma técnica que utilizó el Comodoro Perry en 1853 cuando demandó la apertura de Japón. Hacia 1876 se concluyó un tratado desigual, Japón superior frente a Corea. A raíz de ese tratado, Corea se declaró independiente de China, rompió la relación de carácter tributario que la unía con el Imperio Ching, para caer en la zona de influencia de Japón. Esto fue un ensayo que fijó el antecedente del proyecto colonial que terminaría con la anexión de Corea en 1910 (Ver Tanaka 1982: 82).

El mundo vivía una profunda crisis económica que afectaba también a Japón, éste con sus limitaciones físicas y una política de fortaleza militar buscaba afianzar su posición considerando a Corea, China y Rusia como sus bases estratégicas.

Rusia desarrollaba estrategias expansionistas que tendían a establecer esferas de influencia y asegurar concesiones mineras en Manchuria, así como el derecho de construcción de vías ferroviarias que conectaran a Vladivostok y Liaodong con el ferrocarril transiberiano. En 1900, las tropas rusas se movieron a la región de Manchuria para proteger sus intereses nacionales. Japón, fortalecido por su alianza con Inglaterra de 1902, inició una campaña diplomática para reducir los avances rusos, pero tuvo poco efecto. En el invierno de 1903-1904, al convencerse de que Rusia estaba en el camino de las rutas japonesas más importantes, decidió iniciar la guerra. "El interés comercial en Rusia [en principio] fue insignificante, se incrementó después de la apertura del Canal de Suez y el término del ferrocarril transiberiano" (Mendl 1989: 455).

Japón trató de negociar con Rusia, asegurándole el libre manejo de la región de Manchuria a cambio de su reconocimiento sobre la influencia japonesa en Corea; al no aceptar los rusos la propuesta, en septiembre de 1904 estalló el conflicto.

Hacia agosto de 1905, Japón derrotó a Rusia y con la mediación de Estados Unidos se firmó el Tratado de Portsmouth en Nueva Hampshire. Esta contienda en términos generales había sido ganada fácil y rápidamente, aunque si revisáramos el costo que este triunfo representó para Japón encontraríamos que fue muy alto y que en su mayor parte fue pagado por la población civil. No obstante, esta victoria fue un aliciente para incrementar el militarismo japonés*, internacionalmente este hecho reforzó la presencia japonesa pues una nación pequeña que no pertenecía al mundo occidental enfrentaba a una nación "blanca", la derrotaba y mantenía su zona de influencia a salvo, tanto Manchuria como Corea seguían bajo el control japonés.

El Tratado de Portsmouth y el edicto que lo anunció al pueblo japonés, a fines de octubre de 1905, declaraban que el imperio ruso volvía a ser amigo de Japón, comprometiéndose ambas partes a proteger la soberanía china en Manchuria. Por "soberanía china" se entendía, por supuesto, un *statu quo* que favorecía a los países agresores, postura que sirvió de base a este convenio, fechado el 15 de agosto de 1907, aunque ahí se asentó también el compromiso de Japón y Rusia de establecer zonas exclusivas de influencia en Manchuria, además de sentar

* "Después de la victoria contra Rusia, Japón dinamizó su política exterior. En 1905, celebró un tratado con Pekín para confirmar las concesiones hechas en el Tratado de Portsmouth. En 1907, celebró un acuerdo con Corea sobre derechos especiales de Japón., que culminó con un tratado de anexión en 1910, por el que Corea pasó a ser una colonia de Japón....ésta fue la concesión más importante de la victoria sobre Rusia. La colonización de Corea sería un suceso importante en el camino de la expansión colonial en el nordeste de China. En el año de 1907, firma acuerdos con Francia y Rusia en los que se reconocen los derechos japoneses recién adquiridos en Corea y China" (López Villafañe 1982: 42).

las bases para la anexión de Corea a Japón en 1910, y para el ejercicio de manos libres por parte de Rusia en Mongolia (ver Knauth 1992b: 250). Con el tratado que puso fin a la guerra con Rusia se reconoció la libertad de acción de Japón en Corea, se le transfirió el dominio de Liaodung, así como los derechos sobre las minas en Manchuria y sobre el ferrocarril que unía Puerto Arturo con Harbin (el futuro ferrocarril del sur de Manchuria). De esta forma, Japón trató de conformar su esfera de influencia y se fortaleció frente a China y a Corea (ver Beasley 1999: 235).

La guerra ruso-japonesa coincidió con un importante estadio del desarrollo japonés. Desde 1895 el desenvolvimiento de esta nación se sustentó en la industria de guerra, lo que requería inversión e infraestructura. Industrias tales como la del acero, la eléctrica, la ferroviaria y la naviera se convirtieron en prioridades.

Es interesante señalar que para 1914 Japón incrementó su capacidad de producción en diferentes áreas, contaba con una importante infraestructura de vías férreas, sin embargo, la materia prima para sostener esos sectores, especialmente su industria pesada, provenía de territorios nacionalizados pero que había conseguido por medio de la guerra y que no se encontraban asegurados como parte permanente del territorio japonés. Los diferentes enfrentamientos que había librado con éxito dieron a los militares japoneses el derecho a intervenir en las decisiones políticas más importantes para el país y definir los programas de desarrollo, entremezclando la estrategia militar con el desarrollo económico.

Después de la Guerra Ruso-japonesa, los militares japoneses gozaron de gran prestigio y popularidad: su misión original consistió en mantener la seguridad interna, pero ésta se sustentó en su presencia en el exterior. Los funcionarios reclamaban una base económica autosuficiente para los militares, favoreciendo una economía de Estado, los territorios adquiridos significaban un paso importante en el aseguramiento de recursos naturales y mercado. Los militares adquirían día a día más peso en las decisiones importantes del país y la política económica tenía una fuerte influencia de planeación estratégica militar.

La guerra ruso-japonesa tendría efectos sobre el despegue industrial de Japón, creando las bases para un desarrollo tecnológico aplicable a la empresa privada y el despegue de la empresa manufacturera japonesa. Los programas de desarrollo que se plantearon después del conflicto ruso-japonés se centraron en un "tecnológico-nacionalismo" militar y específicamente en el objetivo de aumentar la capacidad tecnológica (ver Samuels 1994: 91-92).

Los primeros esfuerzos por construir un Estado fuerte parecían sorprendentemente exitosos, ganado la admiración de los poderes de Occidente; especialmente la victoria contra Rusia de 1905 parecía demostrar el poder naval de Japón. No obstante, la nueva generación de líderes, que no tenía sentido de cooperación, no logró formar una oligarquía efectiva. El ejército, la

fuerza naval, el Ministerio de Asuntos Exteriores, el de Finanzas, el Consejo de Empresarios y otras instituciones vitales del Estado fueron guiadas por hombres que se identificaban con el objetivo de las propias instituciones en lugar de coincidir con un objetivo común, planeado por el centro de poder, que se esperaba ellos representaran.

Después del conflicto de 1905, Rusia vivió una etapa de crisis interna que provocó dos importantes eventos: la transformación del sistema económico, político y social de esa nación, adoptando como sistema el comunismo después de la revolución de 1917, y la consolidación de esta nación como líder del bloque comunista.

El carácter de las relaciones económicas entre Japón y la Unión Soviética se encuentran ilustradas por el desarrollo de los proyectos en Siberia, iniciados a finales de los sesenta y principios de los setenta, éstos fueron fuertemente promovidos en Japón bajo el lema "no perder el autobús". Entre los empresarios japoneses y los funcionarios de comercio soviéticos se crearon comités de cooperación y hubo intercambio de visitas oficiales. A mediados de los setenta, sin embargo, dichas actividades habían disminuido. La invasión soviética a Afganistán y el subsiguiente reavivamiento de las tensiones Este-Oeste opacaron los proyectos entre ambas naciones (ver Nobuhara y Akao 1983: 197-198).

A principios de los años sesenta el primer delegado soviético, Mikoyan, visitó Japón; la propuesta de este funcionario para el desarrollo conjunto de campos de mineral de hierro en el lejano este soviético, entusiasmó a los círculos empresariales japoneses, creando a partir de ese momento un fuerte interés en la cooperación económica. Los japoneses estaban conscientes de la importancia que esta nación representa para ellos como proveedora de recursos naturales. A consecuencia de esta propuesta se formaron los comités binacionales de cooperación. "Después de establecer los comités de cooperación se realizaron aproximadamente veinte proyectos, la mayoría de ellos relacionados con el desarrollo de recursos naturales, y otras materias primas, así como con el establecimiento de fabricas que explotarían los ricos recursos naturales de Siberia" (Nobuhara y Akao 1983: 198).

Estos proyectos se proponían y desarrollaban en un marco internacional caracterizado por la bipolaridad ideológica y la alianza que Japón tenía con Estados Unidos, por lo tanto, las relaciones con el representante del bloque soviético debían ser cautelosas. Uno de los instrumentos más importantes para negociar con esta nación fue sin duda la procuración de créditos blandos y préstamos japoneses, con los cuales la Unión Soviética podría adquirir la maquinaria y equipo de Japón, necesarios para desarrollar sus proyectos; por su parte, la Unión Soviética exportaría a Japón carbón, petróleo, gas natural, madera y otros productos, como una forma de pago por los préstamos y créditos otorgados.

No obstante, el interés de mantener relaciones estables, el caso de la posesión de las islas Kuriles se mantuvo en un ambiente de confusión, se dejó de lado la promesa que se le había hecho a Stalin, buscando al mismo tiempo el establecimiento de una política amigable con Japón para convertirlo en un aliado. Estos territorios son especialmente importantes para Rusia, debido a lo estratégico de su localización como salida al océano y base de defensa contra cualquier agresión japonesa. La versión final de los acuerdos sobre las islas Kuriles quedaba confusa, Japón renunciaba a todo derecho sobre las islas, pero no había ninguna indicación sobre el ejercicio de la soberanía y de que ésta pasara a manos de los soviéticos, así como la delimitación de las islas Kuriles y su alcance territorial.

Las negociaciones para un tratado de paz entre 1955 y 1956 fallaron debido a la inclusión del problema territorial; con la declaración de octubre de 1956 se restablecían las relaciones diplomáticas entre ambas naciones, pero dejaba a ambas partes sin un tratado de paz. Por su parte los japoneses decidieron que no se firmaría ningún tratado de paz sin el regreso de los cuatro territorios ocupados. Hasta hoy una división militar fuerte, que incluye equipo moderno con una infraestructura sólida se encuentra estacionada a lo largo de dos islas además de que un número importante de divisiones rodean el mar de Ojotsk cerca de Sajalin. La planificación militar rusa considera para todos sus movimientos el reto y la vulnerabilidad que tiene en su posición frente a China, Estados Unidos y Japón, vulnerabilidad que se traduce en precarias líneas de comunicación, escasa población en vastos territorios y puertos congelados la mayor parte del año (Mendl 1989: 466).

c) La posguerra (1945-2002)

Las características geográficas de Japón han llevado a este país al dilema de la escasez de recursos y a la necesidad de asegurar su suministro. Esta problemática se ha convertido en una cuestión prioritaria de su seguridad nacional, la cual, como hemos observado, entrelaza las estrategias militares con las necesidades económicas.

Aunque el objetivo fundamental del Programa de Autarquía y Reforma que se aplicó en Japón durante el siglo XIX fue conseguir la independencia y garantizar la producción de los recursos necesarios para su desarrollo, éste se realizó en un contexto de fuerte interdependencia respecto a otras naciones y de constantes cambios en el ambiente internacional.

Quienes han estado a cargo de la planeación económica y de las relaciones exteriores de Japón se han enfrentado a diversos cuestionamientos, de cuya respuesta ha dependido el éxito o fracaso de las acciones que se emprendan, por ejemplo, ha surgido la pregunta de en qué momento fortalecer más las relaciones bilaterales o bien favorecer los vínculos multilaterales; en qué momento fortalecer los nexos regionales o incluirse más en los asuntos globales; cuándo y de qué forma dejar la política exterior pasiva y emprender una más activa; qué enfoque debe pesar más en sus planes de desarrollo y vinculación externa, el militar o el

económico, etc. No obstante estas cuestiones, la seguridad de recursos se ha fincado en sus relaciones con Occidente. Desde el punto de vista económico, político y militar, el eje fundamental de las relaciones exteriores de Japón es su vínculo con Estados Unidos, el que a partir del fin de la segunda Guerra Mundial se sustentó en el Tratado de Seguridad.

Otro eje importante de la seguridad económica japonesa es el de sus relaciones con las naciones subdesarrolladas, entre las que se incluyen principalmente vecinos asiáticos. La mayoría de los vecinos de Japón son naciones en desarrollo que han planeado sus estrategias de industrialización y comercio con base en sus nexos con Japón, así como éste depende de sus relaciones con ellos como fuente de recursos naturales, como espacio geográfico para desplazar sus industrias y como mercado para sus productos, las naciones del sur y sureste asiático dependen de las inversiones y montos de cooperación que Japón destina a sus programas de desarrollo.

Durante largo tiempo el objetivo de Japón ha sido la expansión, el dominio más allá de sus fronteras, entendido y aceptado por todos los sectores de la sociedad, la cuestión radica en qué institución o dependencia debe guiar esos programas, el Ministerio de Asuntos Exteriores, los partidos políticos o los líderes empresariales, o debe llevarse a cabo por medios militares que demostraron su eficacia hasta antes de la segunda Guerra Mundial.

La presencia del gobierno ha sido permanente en los planes de industrialización y desarrollo tecnológico, así como en el diseño de las estrategias y programas a seguir. El gobierno ha orientado la industrialización del país creando instrumentos y emprendiendo acciones que la faciliten, como los subsidios para la iniciativa privada con el fin de promover las inversiones de ese sector, y la creación de instituciones financieras dedicadas a protegerlas. Los incentivos para la privatización y la solución a los problemas industriales han sido la mayor característica de la política económica japonesa, con especial énfasis en la estrategia y metodología militar.

En el siglo XX, la cuestión de seguridad con un enfoque económico, pero con un trasfondo militar ha sido un elemento importante en la definición de sus relaciones internacionales, las que se han caracterizado en la época de la posguerra por tres acontecimientos históricos: la guerra de quince años en Asia Pacífico (1931-1945), el bombardeo sobre su territorio y la prohibición constitucional de uso de la fuerza militar.

Durante los últimos años del siglo XX, Japón ha participado intensamente en los organismos internacionales dejando establecido, en cada uno de ellos, su interés por asumir un papel más activo en la política internacional. También ha dejado claro que su participación se encuentra limitada por normas tanto nacionales como internacionales, siempre dejando claro que su interés prioritario es su seguridad nacional traducida en términos económicos.

En los conflictos internacionales la política japonesa, aludiendo a su norma anti-militar, ha optado por contribuir con asistencia financiera y humanitaria a los diversos planes de paz y al mismo tiempo trabajar en pro de sus estrategias de seguridad. En asuntos como el programa de desarme de Rusia, con la intención de dismantelar la infraestructura y las armas nucleares construidas en el periodo de la Unión Soviética, Japón ha brindado apoyo financiero, con ello logra el reconocimiento de la comunidad internacional a sus acciones de paz y al mismo tiempo protege su zona de posibles hostilidades.

Para Japón el lema de "país rico militarmente fuerte" se ha traducido en sus estrategias de seguridad. A pesar de que las acciones bilaterales y multilaterales de Japón se encaminan a proteger sus intereses por medio de negociaciones económicas y a través de los programas de cooperación, las cuestiones militares han recobrado importancia en términos de seguridad, lo que ha dejado entrever su continuo interés de participar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y además en el gran avance tecnológico que ha logrado, lo que le permite una rápida transformación de industria civil a industria militar.

d) La seguridad ebergética, la importancia del petróleo en el desarrollo industrial japonés,

La seguridad del imperio japonés está, en un alto porcentaje, sustentada en el acceso seguro a los recursos estratégicos, especialmente de petróleo. Una de las estrategias planeadas por Japón fue la de producir petróleo desde sus posesiones terrestres, ya en 1919 las compañías petroleras japonesas empezaron a explorar el norte de Sajalin, región que seguía oficialmente bajo el mando de la nueva Unión Soviética y que ésta había dado en concesión a una compañía americana, Sinclair. "A principios de 1923 la fuerza naval imperial [de Japón] por medio de una decisión del gobierno negaba el acceso a la empresa Sinclair [a la región de Sajalin]. Dos años más tarde la ocupación japonesa en el norte de Sajalin finalizó, a cambio de la confirmación de sus derechos sobre la mitad de la producción de petróleo en el área. En 1930 Japón se apropiaba de 100,000 toneladas de petróleo al año, provenientes de esa región. Cifra importante, aunque todavía insuficiente" (Barnhart 1987: 28-29).

En la década de los años 40, el sector militar japonés empezó a considerar seriamente en sus planes a largo plazo el avance hacia el Sur, planteando un Nuevo Orden en el Sureste Asiático. El interés estadounidense fue una interrogante. La presión económica de Estados Unidos sobre Japón fue creciendo: de un embargo a las exportaciones de metal en septiembre de 1940 fue a una suspensión de los viajes de los barcos petroleros a Japón en agosto de 1941. La decisión sobre el tipo de respuesta que se tenía que dar fue urgente. La evaluación en Tokio fue: sin el petróleo indonesio, las reservas petroleras pronto disminuirían ante cualquier acción militar, cualquier ataque al sureste asiático debería ser realizado antes de diciembre de 1941, los diplomáticos tendrían hasta octubre para acordar cualquier pacto con Washington (ver Beasley 1999: 246).

En 1940 el Congreso de los Estados Unidos se reunió para estudiar la conflictiva situación que se desarrollaba en el Pacífico, especialmente la actitud de Japón, y tomó tres decisiones importantes: "limitar las exportaciones a Japón con un alto contenido de gasolina; disminuir el suministro de productos con contenidos diferentes al petróleo a cantidades "normales" y, congelar todos los capitales japoneses en Estados Unidos" (Barnhart 1987: 228). Esta situación limitaría las acciones japonesas durante la segunda Guerra Mundial, después de la cual la situación entre ambas naciones cambiaría drásticamente. La respuesta japonesa fue el ataque a Pearl Harbour en Hawai en diciembre de 1941, las operaciones llevaron a una serie de conquistas japonesas en el sureste asiático. Hong Kong se rindió en navidad, Manila fue tomada el dos de enero de 1942 y la ocupación de Filipinas fue prácticamente inmediata, las tropas japonesas siguieron a Tailandia y tomaron Kuala Lumpur en Malasia el 11 de enero. Las victorias no llevaron al fin de la guerra como se esperaba, las consecuencias en los territorios ocupados fueron desastrosas, varias plantas importantes habían sido destruidas; en China se desarrollaban movimientos de guerrilla que trataban de desalojar a los invasores. "Ni la industria de guerra japonesa recibió todas las materias primas que esperaba. No existían rutas ferroviarias al sur a través de China... las rutas marítimas eran fuertemente atacadas, primero por los submarinos norteamericanos y más tarde por aire" (Beasley 1999: 247).

La situación se volvió crítica debido a que Japón dependía en un 80 por ciento del petróleo de Estados Unidos, para destilados como la gasolina el porcentaje era de 90 por ciento, los intentos de buscar energéticos alternativos habían fallado y su principal fuente estaba bloqueada por las hostilidades entre ambas naciones. Japón tenía problemas para proseguir con sus estrategias y mantener su economía nacional. La dependencia japonesa de las importaciones petroleras continuó, las estrategias que se plantearon no fueron las adecuadas, el desarrollo de fuentes alternativas al petróleo no avanzó a la misma velocidad que las necesidades que el desarrollo industrial japonés imponía, de manera que Japón debió negociar para mantener en términos amistosos a sus principales proveedores.

La región de Medio Oriente fue y sigue siendo fundamental en el suministro de petróleo a Japón, especialmente después de la crisis de 1973, su diplomacia hacia esa región significó limitar su cooperación con Estados Unidos en el proyecto de organizar un cártel de consumidores para contraatacar el incremento del poder de la OPEP. Los derechos de la OPEP de establecer los precios de petróleo crudo y determinar la cantidad de crudo que se produciría, pusieron de manifiesto la vulnerabilidad en recursos, particularmente de las reservas de petróleo japonesas, que para 1973 alcanzarían para menos de dos meses. Japón inició una campaña independiente que tenía como objetivo restablecer su acceso a las fuentes de energía vital, sin embargo, no tuvo mucho éxito y Japón continuó con su dependencia del mercado estadounidense, confiando en el apoyo de las instituciones políticas internacionales y en el apoyo militar para salvaguardar la seguridad (Hook 2001: 32). Japón envió una misión a

Medio Oriente en un intento de asegurar el suministro de petróleo ante cualquier posibilidad de embargo. El uso de la asistencia para la región, aún con el riesgo de retar la política estadounidense de no-cooperación con la OPEP y la idea de crear una organización de consumidores, fue fundamental para mantener sus buenas relaciones con Medio Oriente a pesar del vínculo tan fuerte entre Japón y Estados Unidos.

Las relaciones políticas de Japón con Medio Oriente también deben ser consideradas en función de los intereses de Estados Unidos en Israel. Mientras Japón busca una postura diplomática independiente, que pueda propiciar una mayor cercanía con Medio Oriente, ésta no ha resultado muy conveniente (York 1983: 52). Japón ha ido adecuando su política de acuerdo a las circunstancias, es decir, ha apoyado proyectos presentados por Israel y al mismo tiempo ha negociado en términos de cooperación con Irán o con Irak de manera que las relaciones con Estados Unidos no se vean dañadas.

La situación política de fines de los años 70 e inicios de los 80 fue muy importante porque marcó un hito en los países consumidores de petróleo. Japón tuvo una doble postura frente a los problemas de Medio Oriente, primero, mantener el acceso a las fuentes actuales de petróleo y tratar de encontrar nuevas y segundo, tratar de asegurarse contra posibles interrupciones por problemas políticos. De tal manera que adoptó dos posturas: el bilateralismo, utilizando estrategias políticas y económicas para negociar con las naciones con las que tiene interés, dejando de lado la estrategia militar para promover la estabilidad regional, y el multilateralismo, participando activamente en organismos internacionales en los que no puede perder de vista sus vínculos económicos, políticos y comerciales con Estados Unidos, asociando algunas decisiones a acciones impopulares de Estados Unidos, lo cual eclipsa las negociaciones bilaterales de Japón con naciones productoras de petróleo en Medio Oriente (ver York 1983: 57-58).

Durante 1979, la crisis iraní provocó la suspensión del suministro de petróleo a compañías japonesas que no adquirirían petróleo por medio de las 7 hermanas, de tal forma que Japón tuvo que comprar directamente de los productores, almacenar al límite de sus capacidades, y al mismo tiempo acelerar las negociaciones bilaterales con los productores árabes de petróleo. Con la venta de crudo vinculada a la adquisición de tecnología japonesa por medio de la cooperación inter-gubernamental, el comercio japonés floreció. La ventaja que generó la cooperación económica fue la de facilitar los tratados en torno al petróleo. Tal cooperación continúa siendo una importante pieza de la diplomacia de los recursos, por ejemplo, las compañías japonesas han alentado la cooperación en negocios conjuntos donde existen riesgos que se deben compartir.

La cuestión de suministro de energía en Japón tiene tres niveles: a) los esfuerzos por la diversificación de fuentes alternativas de energía como el uso del carbón, la energía nuclear o

el gas natural y al mismo tiempo la diversificación de naciones proveedoras, menos conflictivas que Medio Oriente; b) una estrategia de protección en contra de cualquier variable que altere el suministro de petróleo, como embargos o posibles guerras y c) asegurar las cantidades suficientes de petróleo para responder ante cualquier eventualidad.

e) La estrategia de la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria es otro asunto que Japón ha promovido en foros internacionales extendiendo el concepto clásico de seguridad, aludiendo a problemas como la autosuficiencia alimentaria, específicamente de arroz, fundamental en la dieta japonesa y a otros recursos naturales de los que Japón carece.

Durante 1972, con la crisis internacional de alimentos, se cuestionó la estrategia de apoyarse y especular en el mercado internacional en la que Japón se basó desde la promulgación de la Ley de Agricultura Básica de 1961. Una alta demanda creada por un torrente mundial de problemas en las cosechas y una enorme venta de granos a la Unión Soviética y a China, agotó las reservas mundiales de alimentos; contrario a la práctica de ajustarse el cinturón en tiempos de escasez, la Unión Soviética inesperadamente entró al mercado y compró cantidades masivas y sin precedente de trigo (Niimi 1983: 169).

El problema alimentario se profundizó con la crisis del petróleo de 1973 debido a que se incrementó el precio de la producción de víveres. En el caso de Japón esta situación agravó el problema alimentario, debido a que no era autosuficiente en los recursos que la población consumía, pero además debido a la dependencia externa en el suministro de petróleo, la posibilidad de un corte en ese suministro no sólo afectaría el desarrollo industrial sino también la producción alimentaria.

"En 1973 el embargo estadounidense de frijol de soya se convirtió en un fuerte golpe para Japón. Irónicamente, la acción americana no tenía la intención de ser un medio de presión diplomática para los consumidores, sino que fue animada por la caída de los precios domésticos de alimentos. De hecho, a las consideraciones de política exterior se les había dado poco peso" (Niimi 1983: 170). Dicho embargo se anunció sin el conocimiento y consulta previa de Japón, un consumidor tradicional de los productos estadounidenses, generando desconcierto y desconfianza en Japón, cuyo gobierno se vio obligado a reconsiderar los problemas y la vulnerabilidad política que generaba su dependencia en materia alimentaria. El concepto de seguridad se expandió más allá de las cuestiones de defensa militar para incluir armas económicas y políticas, de las cuales la alimentación era una. La vulnerabilidad de Japón podría disminuir si se incrementaba la producción agrícola doméstica y se aumentaba la autosuficiencia alimentaria. Japón se ha convertido en un importador neto de alimentos en la medida que su patrón de alimentación ha cambiado e incorporado a su dieta diaria hábitos alimenticios de Occidente.

La creencia de que la agricultura es el fundamento de la nación va más allá de la oposición al incremento de las importaciones. La agricultura jugó un papel vital en la facilitación del despegue industrial o modernización de la economía japonesa en el período Meiji. La preocupación por el aseguramiento de recursos naturales fue una fuerza que impulsó la política expansionista de Japón, por lo tanto, la autosuficiencia alimentaria fue, en principio, poco considerada debido a que contaban con los recursos que le proporcionaban sus colonias formales.

Con el fin de disminuir su dependencia externa de alimentos, Japón dio importancia al tema de la reconstrucción del sector agrícola y puso especial énfasis en la autosuficiencia de arroz, que se llevó a cabo por medio del subsidio a los precios de los productores. En la medida en que el país se desarrollaba el problema de la alimentación disminuiría.

La Ley de Agricultura Básica de 1961 nació en un periodo de alto crecimiento económico por lo que se enfocó a una reforma de economía de libre mercado y de alto crecimiento. Con el desarrollo industrial, el uso de la tierra cambió, inhabilitando a una parte importante del territorio para la agricultura pues, poco a poco, ésta fue cediendo terreno a las necesidades industriales. La política de pago de alimentos con bienes manufacturados fue limitada por los vaivenes del propio mercado. "La liberación de los controles del comercio exterior en 1961 reflejó el reconocimiento japonés de su propia desventaja comparativa en la producción de trigo y soya. Ante la división internacional del trabajo, la producción de arroz mantuvo su lugar importante en la agricultura japonesa, mientras que las cosechas de invierno (como la del trigo) fueron virtualmente abandonadas. De tal forma que la dependencia de fuentes externas es resultado de la decisión gubernamental de hace 20 años" (Niimi 1983: 174).

La cuestión del arroz en Japón tiene raíces históricas, es parte fundamental de la dieta diaria y es un elemento importante de su economía política, sin embargo el consumo de arroz ha enfrentado serios problemas al cambiar la dieta de los japoneses, el gobierno ha tenido que mantener una política de subsidios a los productores propiciando que el precio llegue a ser el doble o el triple de caro en Japón que en otras partes del mundo. En términos generales el sector alimentario en Japón enfrenta serios problemas debido a su dependencia externa, al pequeño tamaño de sus granjas agrícolas, a lo accidentado del terreno que limita la producción agrícola y a una población rural muy vieja formada en su mayor parte de mujeres.

El sector alimentario es fundamental en las relaciones internacionales de Japón, puede ser considerado un arma de presión en su contra, por ejemplo, en caso de fallar las negociaciones diplomáticas y recibir de parte de una nación proveedora de alimentos un embargo por razones políticas. Los efectos de cualquier crisis no se reducirían al sector de alimentos, sino que la

nación en su totalidad se vería afectada. De la misma manera la afectan seriamente las fluctuaciones en precios, la especulación, o las cosechas afectadas por eventos climáticos.

La interdependencia alimentaria es hoy un hecho, tanto importadores como exportadores de alimentos se encuentran fuertemente vinculados por la importancia que este sector representa para el mantenimiento del equilibrio mundial.

Con el fin de asegurar las fuentes de abastecimiento de alimentos, Japón ha diseñado una serie de políticas que le permitan satisfacer sus necesidades. El Reporte sobre Seguridad Nacional Comprensiva de 1980 establece la necesidad de mantener ciertas condiciones nacionales que permitan responder a las necesidades de abastecimiento de arroz, papas y trigo, productos importantes en la dieta japonesa. Entre los planes de contingencia se establece la reducción de tierra destinada a la cría de ganado y, por lo tanto, la disminución al mínimo de carne en la dieta. Japón también debe trabajar en torno a su sector externo, por lo tanto, la buena relación con sus proveedores se ha sustentado en políticas de cooperación económica que establecen que la ayuda para el desarrollo de otras naciones hará una economía mundial más estable y evitará los desequilibrios comerciales. "Con esta perspectiva, Japón está contribuyendo a la producción de alimentos en otras naciones con el fin de moderar la severidad de una crisis alimentaria, como resultado de un desequilibrio de largo plazo en el suministro y demanda de los mismos" (Niimi 1983: 191).

f) El interés nacional japonés.

Como anotó Terry Nardin, "lo que unía a países tan disímboles como Paraguay, Dinamarca y Japón a inicios de este siglo [XX] no era ciertamente la proximidad cultural o geográfica, sino el ser miembros de una sociedad de Estados en virtud de su participación en prácticas comunes y su reconocimiento del derecho internacional" (Santa Cruz 2000: 186). El ser reconocido como miembro de la sociedad internacional le proporcionaba un estatus que le permitía a una nación definir su interés nacional en función de sus objetivos y su responsabilidad en el sistema internacional.

Ante la herencia del periodo Tokugawa, las alternativas eran pocas en comparación con otros estados modernos, el tránsito del feudalismo a otra etapa de desarrollo no fue igual que en Occidente. Esta situación tuvo que asimilarse como ventaja y convertir la debilidad en fortaleza.

La estrategia japonesa de fortalecimiento se sustentó en la idea de esperar el momento más oportuno para lograr sus objetivos: encontrar su lugar en el escenario internacional y mientras tanto, fortalecerse internamente. La frase que más recupera esta estrategia es la declaración del vizconde Tani, quien en 1887 dijo: "Hacer seguro nuestro país por medio de la preparación militar -incentivar y proteger a la población, y esperar el momento de confusión en Europa-, el cual eventualmente vendrá, tarde o temprano, y aunque no estemos directamente

involucrados, debemos sentirlo, tal evento agitará a las naciones de Oriente, y aunque no nos involucremos en el asunto debido a su lejanía nos convertiremos en el jefe de Oriente” (Norman 2000: 5).

La insuficiencia económica, su posición geográfica, la situación de la que emergió después de la segunda Guerra Mundial y el entorno internacional son elementos que han influido determinadamente en la definición del interés nacional japonés. El gobierno Meiyi, se declaró en contra de cualquier demanda ante cualquier reforma futura y manifestó su deseo de mantener sometido al régimen anterior, para lograr este objetivo requería una maquinaria estatal poderosa, un gobierno central con una considerable fuerza militar a su disposición. Esta necesidad fue la fuerza motora que impulsó el absolutismo característico del gobierno Meiyi que eliminó el feudalismo e inició la industrialización para consolidar el Estado moderno, que se caracterizó por una impresionante velocidad del tránsito de una sociedad feudal a una moderna sociedad industrial. La relativa facilidad con que Japón transitó de la economía feudal a una moderna puede ser explicada, al menos parcialmente, como resultado de una conjunción fortuita de dos procesos 1) la crisis interna de la sociedad feudal y 2) la presión de las naciones de Occidente.

El interés nacional es un elemento fundamental para explicar el desempeño de Japón a nivel internacional, autores como Hook (1995) o Wood (1986) trabajan este concepto vinculado a la política de asistencia para el desarrollo. Para ambos autores la asistencia es un instrumento para alcanzar los objetivos de la política exterior de una nación y un medio para proteger su interés nacional.

La identidad es un elemento fundamental en la definición de los intereses de los actores. Lo que un actor define como su interés está en función de su autopercepción. El estudio de los intereses es importante porque permite la operatividad del concepto más abstracto de identidad. Mlada Bukovansky plantea que la identidad de los actores estatales está constituida en términos de los principios que definen el papel del Estado en cuestión en el sistema internacional. Estos principios pueden hacer converger a las diversas corrientes internas en torno a un interés nacional. Así, si los líderes estatales son capaces de articular un interés colectivo en términos de los principios que cumplen estos criterios, se dará una continuidad de las políticas estatales (Santa Cruz 2000: 175).

En términos de la Constitución japonesa, la definición de interés nacional descansa en “la preservación de nuestra seguridad y existencia”. Esta, sin embargo no se restringe a la seguridad militar, ni tampoco a la seguridad comprensiva, si no que incluye intereses económicos. En un mundo interdependiente, el interés nacional requiere, de acuerdo a la perspectiva japonesa de un desarrollo mutuo que planté los asuntos globales en el marco de un sistema económico libre. Esta perspectiva de interés nacional, no sólo incluye una visible

tendencia económica sino también una perspectiva de seguridad global en la que el equilibrio del sistema proporcione estabilidad y paz para todos.

– **La renovación Meiyi.**

Una breve revisión de la era Tokugawa –anterior al periodo Meiyi- se justifica porque dejó un legado importante para la consolidación de la etapa Meiyi. Con su herencia la era Tokugawa proporcionó a la consolidación del moderno estado japonés. Entre los siglos XV y XVI, la etapa de desunión nacional conocida como periodo de los estados en guerra (*sengoku dyidai*, 1467-1568) a las tendencias centrífugas internas se había sumado el peligro de la injerencia extranjera. Frente a esta amenaza, los primeros tres shogunes Tokugawa (Ieyasu, Jidetaka e Iemitsu) no sólo introdujeron una concepción sólida de la soberanía territorial japonesa, sino que lo lograron a pesar de la primera ola de expansionismo euro-americano, manifestada en la presencia de comerciantes portugueses, burócratas y comerciantes españoles y novohispanos que operaban desde las Filipinas; holandeses y británicos que representaban a sus respectivas compañías de comercio, y de los jesuitas, así como de los misioneros de órdenes médicas. Una vez eliminada, o severamente restringida, esta influencia extranjera, se forjó a lo largo del siglo XVII una ideología japonesa oficial. Cuando la búsqueda de la singularidad cultural japonesa señaló como origen el *tenno* en lugar del shogun, el objetivo de la lealtad pasó a la Casa del *tenno*. En el este de Asia, Estado se escribe con la combinación de dos caracteres chinos que significan país y casa (*kokka* en japonés) (ver Knauth 1992: 18).

La expansión de Occidente se hizo notoria con la Revolución Industrial y los idearios modernos del Estado-nación. “Apareció un nuevo contexto internacional que exigía respuestas útiles para apuntalar el proyecto endógeno recurriendo a elementos externos[...] No obstante, el legado de los Tokugawa, tachado de retrógrado por la posteridad, dejó una notable herencia al moderno Estado japonés: los conceptos de soberanía del territorio nacional y de la administración por militares-burócratas, el último de los cuales había conseguido ya que las órdenes formuladas con precisión desde el centro del poder fuesen ejecutadas con rapidez y exactitud en la periferia” (Knauth 1992: 20).

Durante la era Tokugawa, Japón se aisló, por el temor de que Occidente, particularmente Europa, ejerciera algún tipo de control político, comercial o religioso, de tal forma que expulsó a los españoles en 1624 y a los portugueses en 1638. Después de 1640 todos los extranjeros y el comercio exterior fueron excluidos de Japón, excepto por una pequeña región, Dejima (Nagasaki) en donde los holandeses y chinos se mantuvieron bajo una estricta supervisión y con limitados derechos comerciales. En 1637 cualquier japonés que intentara dejar el país, desobedecer la ley e intentar regresar a Japón podía ser considerado delincuente y condenado a muerte.

La economía del shogunato, que dependía de la agricultura para su sustento y de los *samurai* para su protección, afectó gravemente a los comerciantes, ubicándolos al final de la escala social. Fueron relegados a una clase improductiva, incapaz de hacer dinero. No obstante, ésta asumió una posición importante debido a que la economía del dinero suplantó a la economía natural o del arroz lo que a su vez estimuló el crecimiento de centros comerciales y ciudades (ver Norman 2000: 17-18).

La concentración Tokugawa en el campo, pero la falta de atención en los campesinos, originó descontento social, de la misma manera el uso del dinero como medio de cambio y la fragilidad del sector financiero del shogunato propició graves dificultades, este mismo proceso empobreció a los recaudadores feudales quienes poco a poco desertaban de los feudos convirtiéndose en aventureros y en ocasiones en patriotas *anti-bakufu* quienes deseaban el cambio en Japón. Uno de los elementos más importantes, sostén del Estado japonés, también se desquebrajó, la lealtad hacia el señor feudal; la lealtad hacia el Estado se destruyó debido a la incertidumbre económica, propiciando en esa época que los *samurai* buscaran un símbolo más alto al que respetar (Norman 2000: 24-25).

En 1856, el Tratado de Kanagawa negociado por Perry para instituir las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Japón, fue puesto a prueba el 21 de agosto de ese año, cuando Harris, quien sustituía a Perry, arribó a Japón. A su llegada, los representantes del *Bakufu* lo interrogaron sobre la práctica de las relaciones internacionales entre los países occidentales, pero el desconocimiento entre ambas regiones era mutuo. Aun si algún informante japonés le hubiera entregado a Harris o a Perry dos años antes un resumen de las condiciones políticas que prevalecían en el Japón de la época, es difícil que hubieran podido entender la volátil situación. Desde inicios de la década de 1850, en la discusión en el Congreso de Estados Unidos para enviar una misión a Japón, uno de los principales proponentes, el comandante Glinn, afirmaba que los estadounidenses podrían convertir a Japón al mundo liberal rápidamente e integrarlo al sistema internacional, pero debía ser por medios pacíficos (ver Santa Cruz 2000: 204-205). Los estadounidenses estaban conscientes de su superioridad militar, no obstante preferían actuar por la vía diplomática. El 17 de junio de 1857 Harris concluyó la Convención de Shimoda o Tratado Harris, por medio del cual Japón otorgó importantes concesiones a Estados Unidos.

Japón tuvo mucha suerte de no convertirse en una colonia de los imperios occidentales de la época, los intereses británicos, franceses y rusos se orientaron hacia otras regiones. La peculiar y compleja situación internacional desde 1850, el fin de la guerra civil americana, el estallido de la guerra franco-prusiana, la participación británica en China, dieron a Japón el espacio necesario para llevar a cabo la transformación que sentaría los fundamentos para una nación independiente y fuerte (Norman 2000: 46).

Ante los violentos acontecimientos en Japón, Tokugawa Yoshinobu, el último shogun, estaba dispuesto a entregar el poder a fin de que Japón pudiera ocupar el lugar que le correspondía entre las naciones del mundo. En mayo de 1868 el gobierno inglés reconoció el cambio de régimen, y para febrero del año siguiente todas las potencias habían seguido su ejemplo. El nuevo emperador dio a este período el nombre de Meidi (gobierno iluminado) al tiempo que la ciudad de Edo, rebautizada como Tokio, o capital del Este, se convertía en capital nacional (Santa Cruz 2000: 220).

El gobierno Meidi heredó una nación con escasos recursos y con tiempo limitado para emprender los cambios, no había tiempo para crear las instituciones liberales que propiciarían el cambio, todo tenía que hacerse en el camino, dando paso a una transición del feudalismo al capitalismo, omitiendo el estado de *laissez-faire*. Es asombrosa la velocidad con la que Japón, de forma simultánea, llevó a cabo la construcción de un Estado moderno y fortaleció sus fuerzas de defensa, sentó las bases para la industria, en la que se sustentaron las fuerzas armadas y modernizó el sistema educativo. Todos estos cambios se acompañaron de un modelo de gobierno paternalista que a la vista de los líderes Meidi fue el régimen adecuado para llevar a cabo los pasos hacia la conformación de un estado moderno y no estancarse en el rango de país colonial (Norman 2000: 47).

Dos fenómenos son importantes de considerar, primero, el surgimiento de una creciente clase capitalista y su consecuente dependencia de una sección de la clase feudal dominante, y segundo, la transformación social de una economía feudal a una capitalista que generó el mínimo cambio social en las relaciones agrarias. Las reformas en esta área fueron realizadas, no por las revueltas populares del momento ni tampoco por la participación de la burocracia civil, sino por los burócratas militares cuya herencia política fue autocrática y paternalista y cuyos resultados les enseñaron la necesidad de mantener un estado absolutista centralizado como el único instrumento capaz de realizar las tareas para enfrentar el continuo desorden social (ver Norman 2000: 70).

Ante falta de un capital fuerte para llevar a cabo la reestructuración requerida, el gobierno japonés se resistió a hacer uso de los créditos externos con el fin de no comprometer su independencia, desde el inicio del periodo Meidi hasta finales de siglo XIX Japón sólo recibió dos créditos, el primero por 1,000,000 de libras esterlinas de Londres en 1870, para la construcción del ferrocarril del tren de Yokohama a Tokio, el segundo, también de Londres, en 1873, por un monto de 2,400,000 de libras esterlinas que ayudó al gobierno a alcanzar la liquidez (Norman 2000: 115).

En el tipo clásico de desarrollo capitalista el punto de inicio es la producción de bienes de consumo guiada por industrias ligeras tales como la textil. El orden normal de la transición de la industria ligera a la pesada fue revertido en Japón. Antes de la primera introducción de

maquinaria algodonera en Japón en 1866, se establecieron trabajos de ingeniería y arsenales. Cannon se estableció a principios de 1844 en Mito y los trabajos con propósitos militares y navales se iniciaron en 1856 en el sureste japonés. Los arsenales de Nagasaki estuvieron originalmente bajo la supervisión holandesa, los arsenales navales y fábricas de hierro bajo supervisión francesa y otras navieras bajo supervisión inglesa. Estos técnicos extranjeros entrenaron a los japoneses, los mejores estudiantes fueron enviados al extranjero para adquirir técnicas y conocimientos avanzados, modalidad que se convirtió en un estándar en el formato educativo japonés, aprender en el exterior, aplicar en el interior, mejorar las técnicas e incursionar en el exterior.

Durante los primeros 15 años, el gobierno Meidi creó nuevas instituciones que enfatizaban la movilización de recursos humanos y financieros que hicieran posible un incipiente proceso de industrialización que enriquecería al país, como precondition para fortalecer la capacidad militar. En este intento de movilización jugaron papeles destacados la organización de un sistema de educación nacional y la implantación de la conscripción universal, que permitiría la creación de un ejército de masas. Una vez resuelto el problema de la movilización de recursos humanos y afianzando su poder económico, para consolidar su dominación el nuevo Estado exigió una definición ideológica estandarizada y conservadora que frenara el cambio descontrolado y fortaleciera la cohesión social (Knauth 1992^a: 131).

Todo este proceso de revisión de las leyes internas tomó mucho tiempo, yendo de la promulgación del código criminal de 1873 al código civil de 1898. En 1873 se inició lo que para algunos es la reforma económica más importante de la Renovación Meidi, la del impuesto de la tierra. Se establecía una tasa de 3 por ciento sobre la valuación de los predios y se abolía el pago en especie, de esta forma se incentivó la producción agrícola y se incrementó la recaudación fiscal. En 1882 Ito Hirobumi (1841-1909), importante estadista de la era Meidi, partió hacia Europa a estudiar sistemas constitucionales, pues el año anterior el emperador había prometido a sus súbditos una constitución en un plazo de 10 años. Durante ese viaje Ito Hirobumi optó por tomar como modelo la constitución prusiana. La Constitución del Imperio de Japón se promulgó finalmente el 11 de febrero de 1889. En la constitución Meidi se retomaban elementos del sintoísmo, con el objetivo de crear una ideología nacional oficial. La constitución no sería el producto de una asamblea nacional, sino de un grupo de expertos tanto japoneses como extranjeros quienes vieron en la Constitución un instrumento para acelerar el desarrollo nacional, recaló la función privilegiada del gobierno frente a las masas y, se propuso que el eje del proyecto constitucional debía constituirlo el poder monárquico, es decir, la Casa del *Tenno*, a quien se le debería de otorgar el máximo respeto y ponerle el mínimo de restricciones (ver Knauth 1992: 68 y Santa Cruz 2000: 226-227).

La nueva Constitución tenía como prioridad crear las condiciones para establecer una rápida modernización económica y militar dirigida desde arriba y no necesariamente una democracia liberal basada en principios occidentales.

La evolución de la organización social de Japón junto con la presión constante del exterior hicieron que Japón, durante el siglo XIX, buscara estrategias para expandir y buscar mercados externos con el fin de alcanzar ganancias que no podían ser obtenidas en su estrecho mercado interno, en primera instancia, buscaron materias primas esenciales a bajo costo, que les fueron negadas por su accidentada geografía. Para llevar a cabo sus planes de expansión y vinculación externa requería un sistema militar moderno que le ayudara a vigilar su incipiente emergencia del estadio colonial y a demandar un estatus igual en el sistema internacional. Para lograr estos objetivos se requirió de una política exterior moderna y activa y que tuviera como finalidad involucrar cada vez más a Japón en el ambiente internacional.

La planeación estratégica, particularmente aquella relacionada con las cuestiones de seguridad de la nación, ha sido una tradición en el desarrollo japonés trabajado tanto en su sentido militar como económico. El documento denominado "Principio de Defensa Nacional del Imperio Japonés" de 1907, invoca la permanencia del principio nacional progresista establecido a comienzos de la era Meiyi, para luego enfatizar la defensa de intereses en Corea y Manchuria, producto de procesos posteriores, y abrir perspectivas futuras subrayando los intereses económicos en el sureste de Asia y del otro lado del Pacífico. Desde la perspectiva del realismo político, este documento nos permite ver la definición de los objetivos de los líderes japoneses de la época, la precisión sobre sus posibles enemigos y el énfasis en la cautela que deberán adoptar para colaborar con ellos o luchar contra ellos. La perspectiva japonesa se va moldeando para definir su interés y consolidar su poder.

Entre 1907 y 1917, Rusia, Francia y Gran Bretaña firmaron cuatro convenios para detener el avance de Alemania, pero al mismo tiempo para contrarrestar los avances de Estados Unidos en China y asegurar la posición de Japón en el norte de ese país. Los ciclos económicos característicos del desarrollo capitalista producían periódicamente problemas de desempleo y éxodo de la población rural. Cuando inició la primera Guerra Mundial en Europa, con repercusiones en casi todo el mundo, el gabinete de Oukuma Shigenobu (1914-1916) decidió participar en ella, aunque esta participación fue marginal, los japoneses ocuparon los territorios de influencia alemana en Asia oriental y el Pacífico. No obstante, ante los cambios internacionales y el triunfo de la fuerza liberal, Japón entró en una etapa de política exterior pacifista y conciliatoria. En su primera intervención ante la Cámara de Representantes, Shidejara Kidyuroo, diplomático de carrera, declaró un principio de política exterior que se podía defender con base en los valores universales: paz, coexistencia y coprosperidad. En su discurso del 28 de junio de 1924, siendo ministro de Relaciones Exteriores, definió tres puntos esenciales de la política exterior japonesa: la Ley de Inmigración estadounidense

discriminatoria de los japoneses; la negociación con el gobierno soviético sobre el retiro de la fuerza de intervención en el norte de Sajalin, y la situación de China. En el mencionado discurso se dejó clara la posición del Imperio "... nuestro Imperio persigue fundamentalmente la meta de proteger y promover los justos derechos e intereses de nuestro país, respetando al mismo tiempo los mismos derechos e intereses de las naciones extranjeras, a fin de asegurar la paz en el Extremo Oriente y en el área del Pacífico, y contribuir así al mantenimiento de la paz mundial... abogamos por la coexistencia y prosperidad de todas las naciones y hay claros indicios de que la opinión mundial tiende, en general, a encaminarse en esta dirección. Es obvio que la Sociedad de Naciones ha sido establecida haciéndose eco de esta tendencia de la opinión internacional" (ver Tanaka 1992: 301 y 310).

Un evento importante detonó la participación japonesa en el quehacer internacional, la primera Guerra Mundial, cuando China estaba debilitada de la guerra de 1911, Rusia enfrascada en la Revolución de Octubre, Japón consolidaba sus estrategias para posicionarse internacionalmente. En Asia se convertiría en un importante actor, de un país con una profunda política de aislamiento pasaría a ser un actor clave en el expansionismo mundial.

– **Los tratados desiguales.**

La deslegitimación colectiva, por parte de las potencias occidentales, de los derechos de las sociedades no europeas permitió la emergencia de las prácticas imperialistas. La opción con la que contaban países como Japón frente a las ambiciones imperialistas no era el reconocimiento cabal, en términos de igualdad, de su soberanía, sino un sistema impuesto por medio de la firma de Tratados desiguales. Este sistema que descansaba en cláusulas como las de extraterritorialidad, nación más favorecida y control de aranceles, fue aplicado en muchos países no europeos en el siglo XIX. Al ser un caso de imperio informal, los tratados desiguales constituían un mal menor para los países a los que eran impuestos (en comparación con otras formas de penetración imperial). Estos Estados no eran soberanos en el sentido de gozar de exclusividad ejecutiva, es decir, que en su territorio ningún otro Estado ejerciera jurisdicción de algún tipo, pero tampoco se convertían en colonias. Para los europeos, mientras tanto, era cuestión de definir el tipo de soberanía que le reconocían a las sociedades no occidentales (Santa Cruz 2000: 189). Los Estados bajo esta situación no se convertían en colonias propiamente dichas, ni su territorio quedaba bajo la jurisdicción de otro Estado, sólo quedaban sometidos a cláusulas que favorecían a las potencias de Occidente. Por ejemplo, dichos tratados establecían que los nacionales de las potencias no estaban sujetos a la jurisdicción japonesa, y que Japón otorgaría tratamiento de nación más favorecida a las potencias con las que firmaba los tratados (Santa Cruz 2000: 11-12).

Consecuentemente con los deseos de mostrar fortaleza política y autonomía, Japón se dio a la tarea de abolir el símbolo más importante de dominación que existía, los tratados desiguales. Un complejo grupo de motivaciones, incluyendo la necesidad de mercados externos y materias

primas, el temor de la proximidad rusa y el deseo de ganar un estatus de potencia y fuerte nación moderna llevaron a Japón a probar a las potencias occidentales sus habilidades para asumir las responsabilidades y tareas de una potencia.

La conciencia nacional que se forjó a partir de varios eventos que rodearon el período Meidi, hizo madurar el esfuerzo por la revisión de los tratados, misión fortalecida por la llamada Triple Intervención (Rusia, Francia y Alemania) de abril de 1895 (6 días después de firmado el Tratado de Shimonoseky). La admisión de Japón a la sociedad internacional fue ambivalente. Si, por una parte, la aceptación británica de revisar los tratados desiguales en 1894 y la alianza militar con ese país en 1902 fueron signos claros de su ingreso al concierto internacional como miembro de pleno derecho, el humillante Tratado de Shimososeky de 1895, por el cual Japón fue obligado a renunciar a buena parte de sus ganancias de la guerra contra China, fue una muestra de signo contrario.

Uno de los primeros logros de la revisión de los tratados desiguales fue la firma del nuevo tratado de comercio y navegación con Gran Bretaña, que tuvo lugar el 16 de julio de 1894 en Londres y entró en vigor en agosto del mismo año. Este tratado fue importante en el sentido de establecer el principio de reciprocidad en otorgamiento de concesiones y privilegios, y en particular, por la inclusión del artículo 18 que hizo explícita la disposición de la Gran Bretaña a aceptar la abolición de la jurisdicción consular y la extraterritorialidad (Knauth 1992b : 231-232).

– **El estado actual del interés nacional japonés.**

El Estado Meidi puso énfasis en fortalecer el ejército y enriquecer al país, que implicó soluciones violentas y que finalmente condujo a la segunda Guerra Mundial. En el Estado japonés de la posguerra, las cuestiones de soberanía y los valores culturales siguen vigentes de manera residual. Estos remanentes proveen a un pueblo casi congénitamente nacionalista del espíritu de misión y de cohesión social, responsable en gran parte del exitoso modelo industrial de la posguerra. De esta manera, siendo la única nación en sufrir las consecuencias de dos bombas atómicas, Japón optó en su Constitución de la posguerra por el rechazo de las acciones militares como instrumentos de política internacional. Las formas de organización industrial, las vías de obtención de materias primas para los insumos y de colocación de sus productos, la consecución de la tecnología avanzada y el flujo de capitales sólo son exitosos en la medida que se sustenten en un organización disciplinada. En este sentido, en la sociedad japonesa hay más continuidad que ruptura, y la Renovación Meidi, con todas sus innovaciones, sólo sería una etapa más (ver Knauth 1992: 23).

Después de la segunda Guerra Mundial Japón, por primera vez en su historia, fue ocupado por otro pueblo. La ocupación de las fuerzas militares de Estados Unidos durante 6 años y ocho meses cambió el rumbo de la política japonesa. En el período de la Guerra Fría, el plan inicial del gobierno norteamericano se centró en la “democratización” de Japón, cambió las

estrategias japonesas hasta convertirlas en un instrumento para mantener la seguridad asiática del avance del comunismo. La reciente ocupación y el interés de los Aliados por democratizar a Japón hicieron necesaria la elaboración de una nueva Constitución, que negara el predominio del *Tenno*, prohibiera el mantenimiento de las fuerzas armadas, garantizara la libertad individual y terminara con el sistema familiar tradicional. El proceso de ocupación en Japón fue realizado exclusivamente por Estados Unidos e Inglaterra, excepto en los territorios del Norte, donde se instaló la Unión Soviética. En este sentido, la ocupación de Japón no significó vivir en una nación dividida, aunque para las clases dominantes este hecho implicó vivir subordinados a los Estados Unidos.

El sistema administrativo japonés permaneció intacto aunque las reformas impuestas “desde arriba” por la ocupación provocaron un sentimiento de rencor entre los representantes del antiguo régimen. La ruina económica y el orden social trastocado, producto de la derrota, complicaron aún más las cosas. Estados Unidos estaba decidido a impedir el resurgimiento de la industria y a convertir a Japón en un país esencialmente agrícola, no obstante Estados Unidos cambió su política, dado que la reindustrialización japonesa convenía más a sus intereses y complementaría su estrategia de contención del comunismo en la región, teniendo a Japón como aliado. Para apoyar este objetivo Estados Unidos otorgó importantes recursos a Japón (entre 1945 y 1965 Japón recibió 4,593 mil millones de dólares en donaciones y créditos blandos). La posición japonesa en el bloque occidental se afirmó con el estallido de la Guerra de Corea, así como la firma del Tratado de Seguridad Nipo-Norteamericano (Michitoshi 1987: 196-197).

De acuerdo al programa de trabajo del Partido Liberal Japonés, las tareas más urgentes de Japón, eran las de reestructuración de la política exterior y de la política interior. En cuanto a la política exterior se expresó el deseo de esforzarse por recuperar la confianza internacional con la ayuda de todo el país, y tomar inmediatamente las medidas necesarias para adherirse a la Organización de las Naciones Unidas (Michitoshi 1987: 261).

La década de los 70 fue particularmente difícil para Japón, sus condiciones internas provocaron serios problemas debido a las crisis petroleras, por lo que hubo que plantear cambios políticos y económicos teniendo como base el crecimiento lento y el ahorro de recursos. La estrategia para salvaguardar su interés fue estrechar lazos de amistad no sólo con los países industrializados, sino con los del Tercer Mundo con los cuales debió implementar nuevos modelos de vinculación. Los gabinetes de Tanaka Kakukei (1972-1974), Miki Takeo (1974-1976) y Fukuda Takeo (1976-1978) trataron de mantener relaciones amistosas con los países del Tercer Mundo y del bloque socialista bajo el lema de “diplomacia en todas las direcciones”.

A finales de la década de los setenta Occidente se vio amenazado por una posible incursión de la Unión Soviética en Medio Oriente. El temor de perder el control del petróleo propició que se

tomaran ciertas acciones como las sanciones económicas. Japón durante el gobierno de Ohira Masayoshi (1978-1980) no creyó que la Unión Soviética representara un verdadero reto y sugirió que el asunto de Afganistán se discutiera en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Los soviéticos vetaron la propuesta y James Carter, presidente de Estados Unidos, hizo un llamado a ejercer sanciones económicas en contra la URSS y ejercer un boicot a la celebración de las Olimpiadas de 1980. Ohira Masayoshi (1978-1980) decidió unirse a tales sanciones y apoyar la iniciativa de Carter. Hacia la década de los 80 Japón, bajo el gabinete de Nakasone Yasuhiro (1982-1987), se dio a la tarea de planear estratégicamente el papel que jugaría en el escenario internacional, gabinete que estaría más cerca del nacionalismo agresivo de Hatoyama y Kishi que de la escuela de Yoshida. “El [Nakasone] y sus seguidores trabajaron en el espinoso tema de la imagen de Japón como un gigante económico y un enano político. Trabajaron en torno al Artículo Número 9 de la Constitución, el cual parecía obstaculizar el papel militar de Japón. Objetaron el tope arbitrario del 1 por ciento del Producto Nacional Bruto que restringía al gasto de defensa... permanecieron sensitivos al legado de la ocupación. Esta sensibilidad, casi inevitablemente se extendió al asunto racial. Era difícil ignorar el hecho de que todos los miembros del club de naciones industrializadas, la OCDE, sólo uno –Japón- no fuera blanco. Cada vez que la posición de Japón era solitaria, como durante la segunda crisis petrolera, este asunto (racial) recibía gran importancia en Japón” (Barnhart 1996: 180-181). Todos estos elementos se unieron para presionar a Japón a buscar alternativas que le permitieran ubicarse internacionalmente, lograr el respeto de la comunidad internacional y al mismo tiempo asegurar la satisfacción de sus necesidades económicas.

No obstante, Japón mantuvo su cercana relación con Estados Unidos, siguiendo las premisas principales de la Doctrina Yoshida. Nakasone no pudo llevar a cabo sus políticas de cambio, en parte debido a la resistencia de la población misma, que no deseaba el cambio, sentimiento compartido por los grupos de izquierda y por una gran parte del Partido Liberal Demócrata, asimismo influyó el ambiente internacional, debido a la presión por limitar el papel de Japón en el mundo. Muchos documentos y libros vieron la luz durante ese tiempo poniendo de manifiesto la presión internacional, especialmente de Estados Unidos, sobre el comercio, la economía y otros asuntos japoneses, tal es el caso de “El Japón que puede decir no” de Shintaro Ishihara, libro que generó gran polémica debido a su postura frente a Estados Unidos, dejando claro el lugar que Japón puede jugar en el ambiente internacional, si así lo decidiese.

El primer ministro Suzuki Zenko (1980-1982), quien formó su gabinete en julio de 1980, visitó en mayo de 1981 al presidente Ronald Reagan con el fin de negociar las condiciones de comercio entre ambos países, especialmente en el rubro de exportación de autobuses y la liberación de la importación de productos agrícolas. Antes de esta visita el ministro Suzuki había realizado una visita a las economías de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ANSEA) con el fin de asegurarles que no habría un incremento en los gastos militares y que

se mantendría como socio dependiente de Estados Unidos, posición conocida como Doctrina Yoshida (Michitoshi 1987^a: 492).

Durante la Guerra del Golfo Pérsico, Japón se resistió a participar activamente en las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, recibiendo una fuerte crítica internacional. Tomando en cuenta la gran dependencia japonesa del petróleo y la poca cooperación que había dado a sus aliados de Occidente, no era congruente su necesidad con su estrategia.

No obstante, la Doctrina Yoshida no desapareció, por el contrario pareciera fortalecerse día a día. Para 1994, cerca de 50,000 soldados y marinos estadounidenses permanecían en bases japonesas, el superávit comercial japonés con Estados Unidos parece un problema permanente, el papel internacional de Japón es más reconocido como excelente comerciante que como líder político, Japón ha aprovechado la sombrilla de seguridad militar proporcionada por Estados Unidos y actualmente, más que manifestar una preocupación por la cláusula constitucional de limitar el uso de la fuerza y no tener acceso al armamentismo, los esfuerzos se han dirigido a obtener un mayor papel en las Naciones Unidas, incluyendo un lugar en el Consejo de Seguridad. Objetivo complicado aunque no imposible si consideramos que el Artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas da por supuesta la existencia de un ejército como medio para salvaguardar la seguridad de las naciones y dice que se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad tropas, asistencia, instalaciones etc., para la asistencia ha resultado ser el instrumento mediático ante la carencia de un ejército.

El panorama internacional del nuevo siglo presenta a Japón como un país de complicada estructura, cuya conducta es difícil de definir y pronosticar. No obstante, sus objetivos nacionales e internacionales permanecen con el tiempo. Su interés nacional, aunque con diferentes estrategias, sigue siendo el mismo del siglo XIX, encontrar su espacio y obtener el reconocimiento de la comunidad internacional como un interlocutor de alto nivel en todos los aspectos, no sólo en el económico; lograr una mayor independencia en sus decisiones políticas, militares y económicas e intervenir activamente en diversos asuntos internacionales.

El desempeño internacional de Japón está íntimamente ligado al nuevo papel que su principal aliado, Estados Unidos, ganó al fin de la Guerra Fría. La relación bilateral entre ambas naciones es hoy más importante y estratégica, especialmente en la región asiática cuya situación pareciera tan volátil como en la Guerra Fría, con el problema de que no ha surgido una institución lo suficientemente sólida e incluyente que involucre satisfactoriamente a todos los actores de la región. Actores como la República Popular China, como Corea del Norte, provocan desconcierto en las decisiones políticas y de seguridad de Japón y de Estados Unidos. En este sentido, una de las políticas que Japón ha mantenido y consolidado, como una forma independiente de negociación, es la asistencia para el desarrollo, en la que Japón

ha demostrado madurez política, iniciativa e independencia diplomática, aunque algunas decisiones se tomen en el marco de la relación bilateral Estados Unidos-Japón.

Dos cuestiones permanecen vigentes en el interés nacional japonés: la independencia y el respeto de la comunidad internacional y su integridad como nación, es decir, la posibilidad de tener acceso a los recursos y rutas comerciales indispensables para su ritmo de desarrollo y bienestar social. Sin embargo, la postura japonesa es muy particular, por ejemplo, porque el gobierno japonés no ve como una amenaza la presencia de efectivos militares estadounidenses estacionados en su territorio. En oposición al interés de los Estados, en general, que se preocupan fundamentalmente por cuestiones de seguridad territorial, Japón puede mantener esta situación sin arriesgar su seguridad, dado que ésta está fincada sobre acuerdos muy particulares realizados después de la segunda Guerra Mundial. Aunque esto no niega que el Estado japonés pueda adoptar diferentes actitudes frente a diversos actores, por ejemplo, el papel de líder en la región asiática y el cuidado que tiene de salvaguardar dicho espacio (Ver Santa Cruz 2000: 118). Un mismo Estado puede tener múltiples identidades y actitudes, como miembro de una alianza militar, como socio comercial y uno más como miembro de las Naciones Unidas.

Capítulo 2

La evolución y la estructura de la asistencia japonesa para el desarrollo

Este capítulo tiene como objetivo analizar la evolución histórica de la asistencia japonesa, destacando de qué forma se instrumentó su política y se diseñó su programa en función de sus objetivos fundamentales de seguridad. Las diferentes etapas de la asistencia japonesa, a pesar de sus múltiples cambios se han guiado siempre por el objetivo primordial de satisfacer sus necesidades económicas y recientemente políticas. Revisaremos la importante participación que han tenido los diferentes actores políticos y civiles en el diseño del programa de asistencia, considerando que ellos han intervenido de manera decisiva en los cambios y estrategias, así como en las prioridades que la política de asistencia ha mantenido durante su desempeño. De manera que este capítulo quedará dividido en tres grandes apartados: el primero relacionado con la evolución histórica de la asistencia japonesa y el dos y tres dedicados a los actores.

1. La evolución histórica de la asistencia japonesa para el desarrollo.

Para presentar esta primera parte retomamos las etapas propuestas por Yasutomo en su análisis (1986) debido a que nos permiten marcar los programas con una etapa sobresaliente del acontecer histórico japonés y entrelazarla con su interés nacional y estrategia de seguridad. Debido a que Yasutomo inicia su estudio en la década de los sesenta, nosotros trabajaremos los antecedentes tomando la etapa de fin de la segunda Guerra Mundial.

Yasutomo señala tres etapas importantes en la asistencia japonesa externa desde finales de los años setenta:

1. Diseño de una política de la asistencia que incluye sus objetivos estratégicos y económicos.
2. Globalización de su perspectiva, más allá de la concentración tradicional en Asia.
3. Incremento en la calidad y cantidad de asistencia.

a) De nación receptora a donador.

Después de la segunda Guerra Mundial, Japón se rindió incondicionalmente a los Aliados, aceptando los términos acordados en la Declaración de Potsdam. Japón fue sometido al control del Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas (SCAP, por sus siglas en inglés), especialmente de Estados Unidos, mismo que continuó hasta la firma del Tratado de Paz de San Francisco el 28 de

abril de 1952, cuando Japón recobró su soberanía política, aunque económica y militarmente siguió bajo la tutela de Estados Unidos.*

Se estima que durante la Guerra, Japón perdió aproximadamente 40 por ciento de su riqueza nacional, su actividad manufacturera disminuyó 10 por ciento en tan sólo dos años (1935-1937) y la inflación se incrementó en términos alarmantes alcanzando cifras hasta de 130 por ciento.

Los primeros acontecimientos en la región de Asia Pacífico que caracterizaron la Guerra Fría tuvieron impacto en el desarrollo de Japón. La confrontación de dos bloques, llevó a Estados Unidos a proporcionar recursos para apoyar la recuperación de Japón con el fin de que éste fuera un apoyo en la región para evitar el avance del comunismo. Japón fue el principal receptor de ayuda externa en Asia. Estados Unidos donó un total de 5 mil millones de dólares para su reconstrucción entre 1946 y 1951. Del Banco Mundial recibió 34 créditos para proyectos específicos, el último de estos proyectos concluyó en 1966 y lo terminó de pagar en julio de 1990. Acontecimientos como la Guerra de Corea en la década de los cincuenta favorecieron la demanda de bienes japoneses por parte de Estados Unidos ayudando a la recuperación económica de Japón.

Durante el inicio del programa de apoyo a la recuperación japonesa, Estados Unidos limitó su asistencia a programas de salud y orden social, fue hasta el año fiscal de 1947 cuando Estados Unidos amplió sus programas como el de Gobierno y Ayuda para Áreas Ocupadas (GARIOA, por sus siglas en inglés), los fondos fueron usados para proporcionar alimentos, petróleo, fertilizantes y medicinas y en el año fiscal de 1949 se creó el programa de Rehabilitación Económica de Áreas Ocupadas (EROA, por sus siglas en inglés) mediante el cual se proporcionó materia prima y maquinaria para la rehabilitación industrial (Takagi 1995: 6). La estrategia de la época se marcó por la división ideológica del mundo polarizado, el interés de Estados Unidos por detener el avance del comunismo encontró en Japón un elemento derrotado en la Guerra, disminuido en su riqueza, pero con un gran deseo de salir adelante y con una estructura político burocrática que le permitiría tener un aliado sólido en Asia.

En abril de 1949 se implementó el Plan Dodge, diseñado por el banquero Joseph Dodge, quien llegó a Japón en febrero de 1949 como consejero de SCAP y con la tarea de crear un programa de estabilización económica que disminuyera la inflación. SCAP creó una cuenta especial en el marco del presupuesto nacional de Japón en el que se depositaban las ganancias obtenidas de

* Aunque no es el propósito de este trabajo profundizar en la conceptualización de la soberanía japonesa, es importante anotar que el desempeño político, económico y militar de Japón no fue del todo autónomo, por su misma situación económica y sus vínculos con Estados Unidos las acciones japonesas se encaminaron a recobrar su economía, dejando en manos de Estados Unidos las cuestiones de seguridad. El general Douglas MacArthur calificó a Japón como un estado semi-soberano, como un niño de 12 años dependiente de una familia (ver Inoguchi, Takashi 1996: 249-254).

las ventas de bienes proporcionados con asistencia estadounidense (Takagi 1995: 7). Los gobiernos de Estados Unidos y Japón negociaron los términos de pago de los préstamos recibidos y en 15 años, a partir de 1962, Japón pagó alrededor de 580 millones de dólares a los Estados Unidos, no obstante, los compromisos entre ambas naciones se mantuvieron vivos por medio del Tratado de Seguridad firmado entre ellos.

Una vez que recobró su soberanía, Japón pudo unirse a la comunidad financiera internacional e ingresar al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial. En 1953 pudo recibir tres créditos del Banco Mundial, recursos que fueron utilizados para adquirir generadores para plantas eléctricas y para la industria del acero.

Después de 1957, el Banco Mundial facilitó los términos de los préstamos y los extendió hacia Japón, quien se convirtió en el segundo país receptor de créditos (el primero era la India). Los créditos del Banco Mundial se dirigieron exclusivamente a la Corporación de Carreteras Públicas de Japón y Ferrocarriles Nacionales con el fin de construir supercarreteras y el sistema de tren de alta velocidad. La asistencia estadounidense y los créditos otorgados por los organismos financieros internacionales fueron dirigidos a la recuperación industrial de Japón. Mientras que Estados Unidos orientó su asistencia a cuestiones de salud, educación y alimentos, los créditos externos favorecieron la reconstrucción de la infraestructura de comunicaciones y generación de energía indispensables para reactivar la devastada industria japonesa.

Con los recursos recibidos y la rápida recuperación económica, Japón pudo iniciar sus actividades como donador prácticamente diez años después de haber sido derrotado en la segunda Guerra Mundial. Con el pago por reparaciones a sus víctimas de la guerra, Japón firmó su primer acuerdo de pago por daños de guerra con Birmania en 1954, país que junto con Filipinas, Indonesia y Vietnam del Sur fueron las cuatro naciones que reclamaron pagos por reparaciones de guerra, aunque sólo con Filipinas y Vietnam del Sur se firmaron convenios bilaterales en el marco del Tratado de Paz de San Francisco. Japón consideró estos pagos como cooperación económica y vio en este recurso un medio estratégico para consolidar sus vínculos con sus vecinos asiáticos. De forma que se comprometió a otorgar a otras naciones asistencia económica para apoyar sus programas de recuperación después de la segunda Guerra Mundial: Singapur, Corea, Laos, Tailandia, Camboya, Malasia, Micronesia y Mongolia, quienes habían renunciado inicialmente al reclamo de pago por reparaciones. El total de estas aportaciones significó la quinta parte del 1 por ciento del Producto Nacional Bruto y no excedió el 2.1 por ciento del presupuesto general (Hasegawa 1975).

En términos prácticos las reparaciones de Japón tomaron la forma de bienes y servicios más que de aportaciones en efectivo (forma de asistencia que fue propuesta en la Declaración de Potsdam de 1945, donde se estipuló que habría "*reparations in kind*" (Diplomatic Papers 1960: 1476). Estados Unidos consideró estos pagos como asistencia externa durante el periodo de la Guerra

Fría. Más aun, los pagos por reparaciones de guerra fueron asumidos por el CAD de la OCDE^{*} como donaciones.

El tránsito de naciones como la República Popular de China, Corea del Norte y Vietnam del Norte a la esfera de influencia de la Unión Soviética propició que no recibieran ningún tipo de apoyo debido a sus regímenes comunistas que no fueron reconocidos por el gobierno de Japón. Es notable la tendencia y la influencia estadounidense en las estrategias japonesas de asistencia para favorecer la consolidación de su régimen.

Durante la década de los cincuenta y principios de los sesenta, Japón habría de definir su primer programa de asistencia y asumir la importancia de la misma en su política. Mientras que internacionalmente el término *asistencia* fue el utilizado para calificar las acciones que los países desarrollados, especialmente los triunfadores de la segunda Guerra Mundial, emprendieron para apoyar los programas de desarrollo de aquellas naciones menos favorecidas, Japón, desde los años cincuenta, utilizó el término “*cooperación económica*” (*keizai kyoryoku*). Este término describía los esfuerzos para promover las relaciones económicas mutuamente benéficas con los países en desarrollo, bajo este concepto se incluía la asistencia oficial, los créditos para las exportaciones y flujos de capital privado, es decir, se emplean como un concepto lo suficientemente amplio para abarcar acciones emprendidas por la iniciativa privada y por el gobierno japonés y describe el interés de Japón por fortalecer sus relaciones económicas internacionales. Fue una década después, en los años sesenta, que Japón separó los términos de asistencia oficial y asistencia no oficial en sus discusiones sobre ayuda externa especialmente en atención a la diferencia que existía en el concepto de asistencia a nivel internacional.

Con el fin de no crear confusión en este trabajo, utilizaremos el término *asistencia (endyo)* con la definición dada por el CAD. Aunque, los mismos ministerios japoneses responsables de los programas de asistencia no siempre estén de acuerdo en el uso del término asistencia, en particular, el METI considera que (*endyo*) limita sus relaciones con el sector privado y por lo tanto, prefiere el uso “cooperación económica” aunque éste incluya otros flujos financieros que apoyan el desarrollo y que no necesariamente son oficiales. Vale la pena aclarar que cuando proporcionemos datos estadísticos, éstos se referirán exclusivamente a la asistencia para el desarrollo y se especificará cuando haya referencia al total de cooperación económica. Diferentes ministerios definieron por separado la cooperación económica, pero nunca identificaron explícitamente el término *endyo* Los ministerios coinciden en que el uso del término cooperación económica es más revelador de su propia estrategia debido a que sí bien

^{*} El CAD se formó en 1961 por Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos; posteriormente se unieron Noruega en 1962, Dinamarca en 1963; Suecia y Austria en 1965; Australia en 1966; Suiza en 1968; Nueva Zelanda en 1973, Finlandia en 1975; Irlanda en 1985, España en 1991; Luxemburgo en 1992 y finalmente la Comisión Europea.

el CAD considera la asistencia como aquellos flujos oficiales provenientes del gobierno del donador en el caso de Japón no se puede omitir la participación del capital privado en los mismos.

En su segundo Plan de Desarrollo de 1957, la Agencia de Planeación Económica (APE) ubicó a la asistencia como una estrategia importante para la recuperación y fortalecimiento económico de Japón, considerándola como una política de economía internacional. El MITI, por su parte, vio en la asistencia un instrumento para fortalecer sus relaciones económicas exteriores, retomando la concepción del sector empresarial y su interés de fortalecer sus relaciones económicas, especialmente con la región asiática.

Durante esta etapa, la asistencia externa japonesa ha asumido un modelo intermedio entre la asistencia financiera y la asistencia basada en el modelo de “*celador*”, según el cual, en contraste con las donaciones en efectivo, la responsabilidad de ejecución la tiene, oficialmente, el donador, mientras que el país receptor de la donación participa sólo en el momento de concluir el proyecto. Esto ha permitido a Japón tener un control sobre el programa que se desarrollo, dar seguimiento al proyecto, pero sobretodo vigilar que sean cumplidos los intereses particulares ubicados en dicho proyecto.

En 1952, los programas de asistencia técnica iniciaron a través del Programa Extensivo de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas (UNEPTA, por sus siglas en inglés), predecesor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Japón inició oficialmente su actividad como donador en 1954, cuando se adhirió al Plan Colombo** para extender la cooperación a los países asiáticos. El sorprendente proceso de recuperación de Japón le permitió financiar algunos programas de desarrollo de la región asiática.

Durante ese período, la ayuda externa estuvo explícitamente ligada a la promoción de las exportaciones japonesas, con especial énfasis en la región asiática, buscando la consolidación del mercado asiático para las manufacturas japonesas, por lo que Estados Unidos apoyó la participación de Japón en el Plan Colombo argumentando que las exportaciones japonesas favorecerían la rápida recuperación de la economía de esta nación. Debido a que el Plan Colombo se había acordado en términos intergubernamentales y no tuvo autoridad supranacional, las contribuciones japonesas se realizaron en forma de asistencia técnica, por lo que se implementó un programa para recibir a becarios de las naciones adheridas al Plan Colombo y enviar expertos

** El Plan Colombo inició en 1950, aun sin adecuada publicidad, este instrumento se convirtió en el más importante órgano de cooperación entre los Estados no comunistas del Sur y Sureste de Asia. Este Plan permitió estrechar la relación entre las diferentes modalidades de la asistencia, es decir, entre planeación, consulta y cooperación técnica. Además de los miembros asiáticos el Plan Colombo asoció como miembros de trabajo a Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda, Japón y Estados Unidos.

asesores a los mismos. En tan sólo diez años, Japón tuvo la capacidad para proporcionar donaciones y asistencia técnica, principalmente en las áreas de agricultura y pesca.

Entre 1964 y 1976 el volumen de financiamiento se expandió de 116 millones a 1,100 millones de dólares, aunque en términos de relación con el producto nacional bruto no haya un significativo incremento, esto no necesariamente se debe a un lento ascenso de los montos de asistencia sino a un rápido crecimiento de la economía, lo cual permitía mantener el porcentaje y elevarlo en términos absolutos (ver gráfica 1).

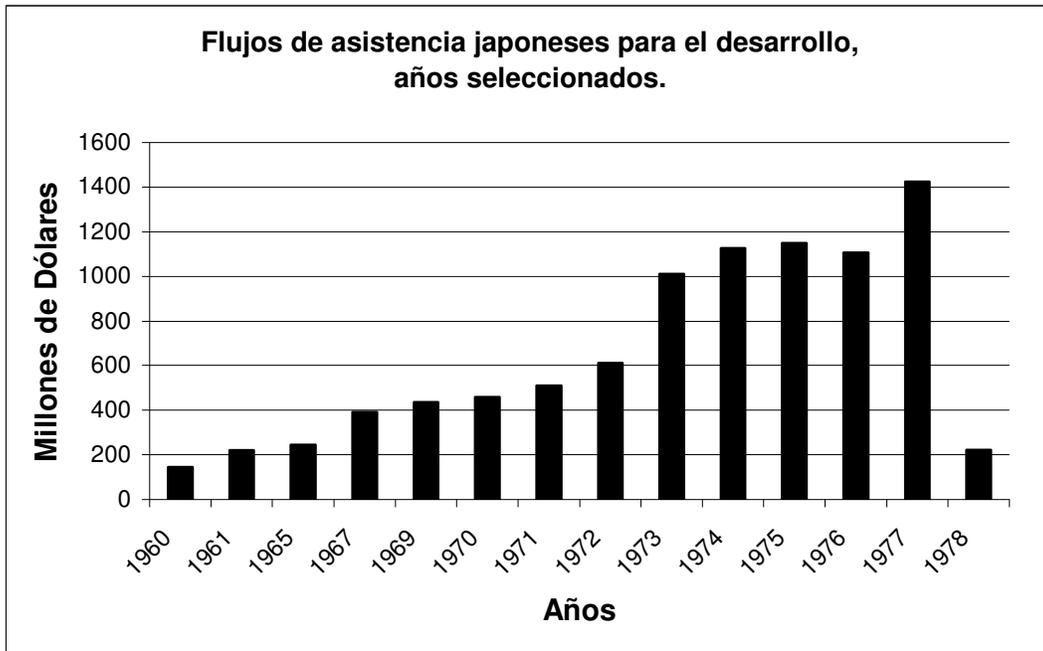
En la participación en el Plan Colombo se puso especial énfasis en la región sur y sureste de Asia, donde se localizaba un cuarto de la población mundial con los estándares más bajos de calidad de vida, y se trabajó con especial interés en los programas de desarrollo para la India, Pakistán y Ceilán (actualmente Sri Lanka).

Para la segunda mitad de la década de los sesenta, la cantidad destinada a donaciones fue superada por los préstamos en yenes y desde entonces este tipo de apoyo ha superado las donaciones dentro del sistema de la cooperación japonesa para el desarrollo. La mayor contribución se aplicó a programas de amortización de deuda y durante 1965 se destinaron a este renglón 60.9 millones de dólares, o sea el 25.0 por ciento de los flujos oficiales.

Este tipo de apoyos puede tomar la forma de re-financiamiento, reprogramación, suspensión o cancelación; Japón adoptó las dos primeras formas, (ver gráfica 2). En el caso de la primera, durante 1965, Brasil, Chile y Argentina recibieron apoyo del Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón (Ex-Im Bank). Para el caso de la re-calendarización o extensión de tiempo para el pago de deuda, cuya principal garantía era el gobierno japonés, la India fue el primer país beneficiado en 1966.

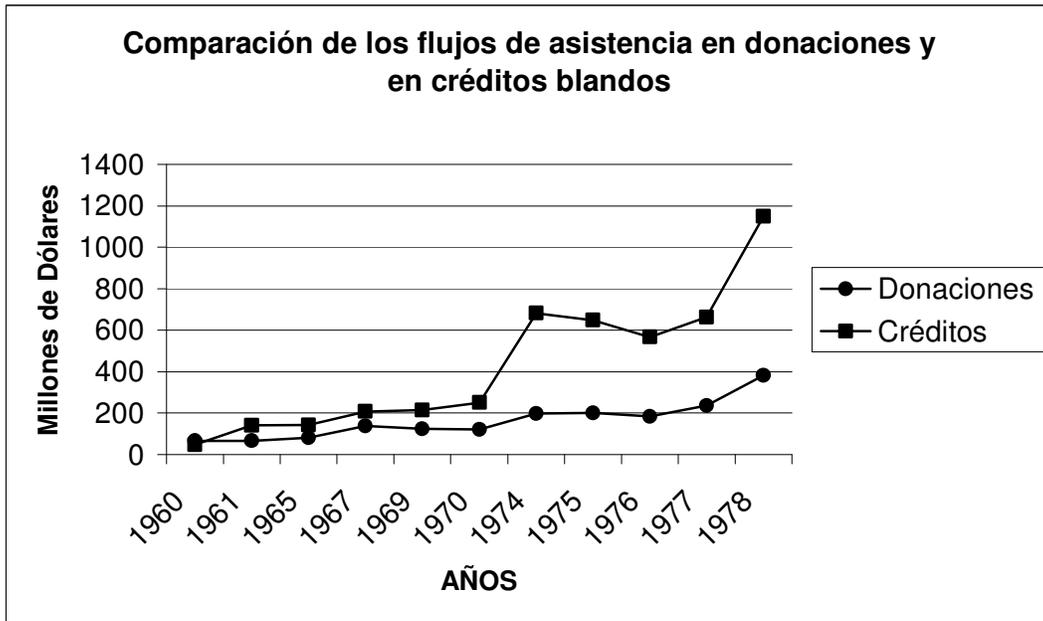
Este periodo se caracterizó por la asistencia bilateral, aunque en 1965 Japón tuvo su primera experiencia en la asistencia multilateral al participar en la Comisión Económica de Naciones Unidas para Asia y Lejano Oriente (ECAFE) y en el Banco de Desarrollo Asiático, que inició sus operaciones en 1966 y cuya presidencia estuvo a cargo de Japón. Este banco comenzó a operar con aportaciones de Estados Unidos y Japón por un total de 1,100 millones de dólares. Este presupuesto se destinó a apoyar proyectos específicos de desarrollo en países asiáticos, además de financiar los primeros programas de la ANSEA.

Grafica No. 1



Fuente: datos de Japan's Cooperation Summary, Ministerio de Asuntos Exteriores 1994; Flujos de recursos hacia los países en desarrollo durante 1978, Ministerio de Comercio Internacional e Industria, julio 1979, varios reportes del CAD, OCDE.

Grafica No. 2



Fuente: Varios documentos del CAD-OCDE, Flujo de recursos para los países en desarrollo durante 1978, Ministerio de Comercio Internacional e Industria, julio de 1979.

Con el fin de estructurar oficialmente los programas de asistencia, a principios de los sesenta se consolidó la mayoría de las agencias responsables de planear, promover y otorgar uno de los rubros más importantes de la cooperación económica: la asistencia oficial para el desarrollo, entre ellos: el Instituto de Economías en Desarrollo (conocido como el IDE por sus siglas en inglés) inicialmente bajo el control del MITI actualmente bajo la coordinación de La Organización de Comercio Exterior de Japón (reconocida por sus siglas en inglés como JETRO); el Fondo para la Cooperación Económica en Ultramar (FCEU) que colabora con la APE en la implementación de préstamos blandos; la Agencia de Cooperación Técnica para el Extranjero (ACTE) que dependió del Ministerio para Asuntos Exteriores, sin embargo, para conciliar intereses se formó un grupo supervisor con representantes de otros ministerios. Con el fin de satisfacer los intereses del MITI hoy en día Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) se transfirió a su control el IDE, fundado bajo el ministerio de Kishi Nobusuke en 1958 con el fin de proporcionar información y realizar estudios sobre las economías asiáticas. Este instituto fue el menos importante y se excluyó de las "tres grandes familias" (el Ex-Im Bank, la FCEU y la ACTE) (ver Arase 1995: 42 y Mori 1995: 52-63).

Políticamente las tres grandes instancias encargadas de la asistencia fueron los ministerios de Finanzas, de Industria y Comercio Internacional y de Asuntos Exteriores, sobresaliendo el MITI porque él vincula a los sectores público y privado. En 1958 fue el MITI quien publicó su primer "Libro Blanco" sobre cooperación, que se convirtió en un instrumento político interministerial para definir las políticas a seguir en todos los rubros de la cooperación económica.

Los objetivos que persiguió la asistencia japonesa para el desarrollo en esta etapa pueden ser resumidos en dos rubros: a) la reconstrucción y consolidación económica y b) el establecimiento de las bases para la expansión regional.

La creación de todos estos organismos y especialmente del FCEU respondió a la iniciativa del primer ministro Kishi, quien en 1957 propuso la creación de un mecanismo de ayuda para Asia sustentado en una combinación de capital de Estados Unidos, bienes y conocimiento de Japón y mano de obra y recursos naturales del sureste asiático (Rix 1989-1990).

La creación del FCEU tuvo muchos tropiezos, en primer lugar, Estados Unidos se negó a proporcionar un fondo que beneficiara exclusivamente a Asia, y en segundo, los países asiáticos fueron muy escépticos para confiar en el apoyo otorgado tanto por Estados Unidos como por Japón. Dos años más tarde, en 1959, el Partido Liberal Demócrata de Japón estableció el Comité Especial para la Cooperación Económica dentro del Consejo de Investigación para Asuntos Políticos (CIAP), en donde se hizo una propuesta similar a la del ministro Kishi, para que en diciembre de 1960 fuera finalmente aprobada la creación del FCEU.

Japón incrementó su participación en programas de asistencia a principios de la década de los setenta, alcanzando la cantidad de mil millones de dólares en 1973, durante este mismo año

Japón se adhirió al Banco Africano de Desarrollo y en 1976 al Banco Interamericano de Desarrollo, iniciando con ello una etapa de expansión sistemática de la asistencia.

Este periodo se caracterizó por la dependencia japonesa de Estados Unidos. Esta nación no sólo se convirtió en el mercado para la gran mayoría de los productos japoneses, sino que representó el escudo militar de Japón, específicamente frente al avance comunista. Estados Unidos alentó a Japón para establecer relaciones amistosas con sus vecinos asiáticos por medio de la inversión, el comercio y la asistencia para el desarrollo. Esta acción brindó a Japón la doble oportunidad de aprovechar mejor sus recursos y al mismo tiempo obtener el lugar de líder regional. Tanto el interés nacional japonés como su estrategia de seguridad estaban bien protegidas, Japón avanzaba en su esfuerzo de congraciarse con sus vecinos asiáticos y asegurar sus fuentes de recursos naturales y al mismo tiempo, su seguridad descansaba en la protección americana, por lo que no debía distraer su atención de su propio proceso de rápida industrialización.

En el ámbito interno, la estructura de gobierno japonés se dedicó a crear la estrategia adecuada para resolver los problemas económicos, sus esfuerzos se orientaron a la solución de éstos, por encima de toda cuestión política. El primer ministro Shigeru Yoshida en la década de los cincuenta siguió la política de expansión de los mercados extranjeros con el fin de abrir las fuentes que le aseguraran materias primas, vitales para sus planes de desarrollo.

Dos ministerios fueron fundamentales en la consecución de los planes económicos, el MITI y el MAE, ambos debieron vincular sus esfuerzos y sus estrategias para conseguir la prosperidad del país. Desde la perspectiva del MITI, el objetivo primordial era la rápida industrialización del país y la promoción del comercio con Asia, por lo tanto, la asistencia para el desarrollo se convirtió en parte importante de esta estrategia en la región. En contraste, los objetivos del MAE se orientaban a buscar un espacio para Japón y a negociar con Estados Unidos. Sin embargo, el MITI y el MAE estaban de acuerdo en que cooperar con sus vecinos era una útil herramienta para favorecer la recuperación de Japón.

Durante las décadas de los años cincuenta y los sesenta, las empresas japonesas, especialmente las agencias consultoras expandieron sus actividades al sureste asiático. Empresas como Nippon Koei, que se había hecho cargo de proyectos de desarrollo en Corea y Manchuria durante el periodo de ocupación japonesa en la segunda Guerra Mundial, administraron y supervisaron proyectos de construcción de infraestructura a gran escala como el proyecto de la presa Da Nhim en Vietnam del Sur y el Proyecto del Río Brantas en Indonesia (Rix 1980).

En los años sesenta la asistencia oficial para el desarrollo de Japón estuvo vinculada al Plan para Duplicar el Ingreso propuesto por el primer ministro Ikeda Hayato (1960-1964), este

mismo Plan promovió el incremento de exportaciones japonesas de bienes de capital hacia Asia, en este sentido, la asistencia fue una importante herramienta que abrió las puertas de las naciones asiáticas.

En la década de los setenta se consolidó la cooperación económica como el medio para promover el comercio japonés y asegurar sus fuentes de materias primas. La crisis petrolera de 1973 llevó al gobierno del primer ministro Kakuei Tanaka a negociar con las naciones de la OPEP y apoyar proyectos de desarrollo en Egipto, Siria y Irán, asimismo, Japón incrementó sus contribuciones a Naciones Unidas de un millón de dólares en 1973 a 5 millones de dólares en 1975 con el fin apoyar a los refugiados palestinos. De forma que la asistencia económica fue un importante medio de negociación diplomática que si bien le aseguró el suministro de petróleo, también le permitió sortear los acontecimientos que recrudecieron las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, particularmente frente a los eventos en Cuba y Vietnam.

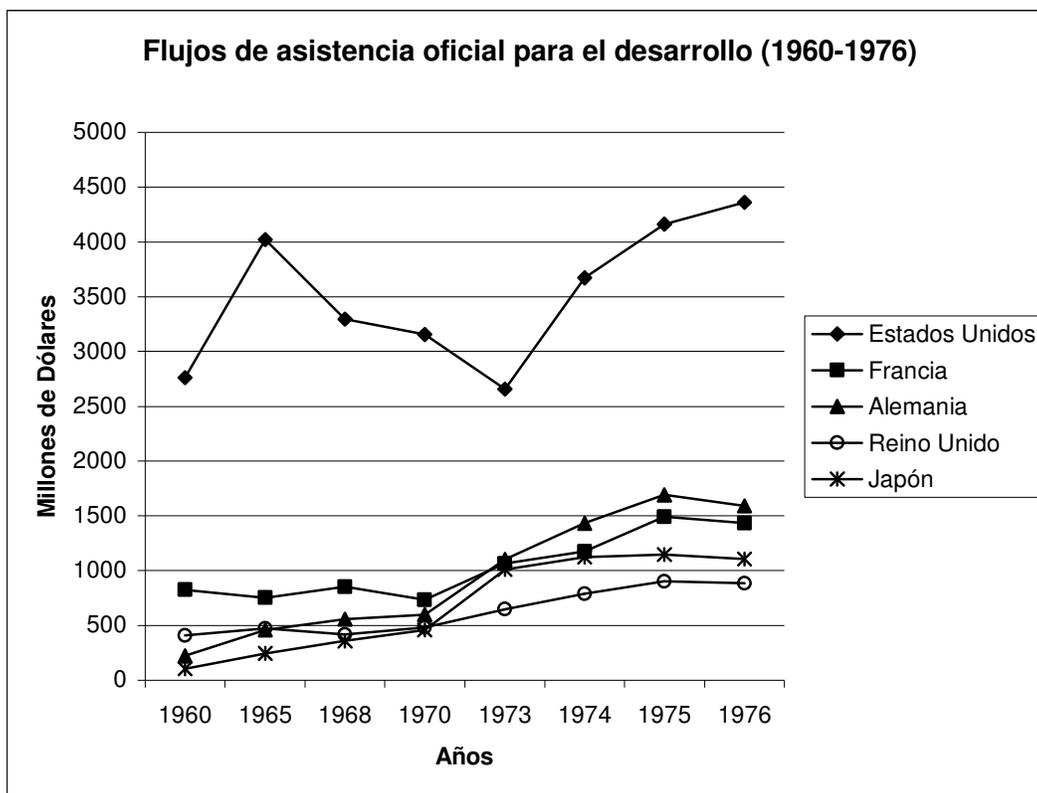
b) Japón, un donador importante. La globalización de su perspectiva y el incremento de la calidad de asistencia.

A mediados de la década de los sesenta Japón se convirtió en un donador neto, al mismo tiempo que sus programas de recuperación económica se iban consolidando, dándole a esta nación un espacio en la escena internacional como país desarrollado. Sus aportaciones se incrementaron, en abril de 1965, Japón proporcionó un total de 150 millones de dólares a Taiwán para apoyar el cuarto plan de Cuatro Años. En junio de 1965, estableció relaciones diplomáticas con Corea del Sur, después de años de duras negociaciones otorgando 200 millones de dólares en créditos y más de 300 millones en créditos privados.

Para 1970, el valor en dólares americanos de la AOD japonesa, incluyendo donaciones y créditos, alcanzó los 458 millones anuales consiguiendo el quinto lugar entre las naciones donadoras, atrás de Estados Unidos, Francia, Alemania Occidental y el Reino Unido. A mediados de los 70, específicamente en 1976, se concluyeron las aportaciones para las reparaciones de guerra e inició la expansión sistemática (ver gráfica no. 3). En 1978 el gobierno japonés por primera vez planificó sus programas de cooperación con objetivos más cuantitativos que cualitativos. La rápida expansión fue impulsada por las presiones de Occidente, particularmente de Estados Unidos para que Japón compartiera el gran peso financiero que representaba la seguridad global. Como se puede ver en la tabla no. 1, el incremento de la asistencia japonesa fue muy drástico de 1970 a 1973, lo cual se explica por las condiciones de recuperación de su economía, pero también por la crisis petrolera que le obligo a destinar importantes cantidades de recursos hacia Medio Oriente con el fin de mantener abiertas las fuentes de suministro de ese importante energético y al mismo tiempo participar más activamente en la estrategia de contención del comunismo.

Durante esta etapa, Asia Pacífico continuó siendo la región que mayores beneficios obtuvo de Japón, sin embargo, en el periodo que va de 1971 a 1979 la atención geográfica se diversificó diseñando programas de asistencia para Medio Oriente, África y América Latina. Tan sólo en términos de créditos blandos Medio Oriente pasó de recibir un 1.9 por ciento del total destinado a este rubro en 1965 a 5.6 en 1974 y África, de no contemplar ningún tipo de apoyo alcanzó un porcentaje de 5.2 en créditos blandos. Esta tendencia la podemos explicar desde dos perspectivas: la primera, centrada en los intereses particulares de Japón, estas regiones empezaban a tener un papel especial como posibles mercados y destinos de la inversión japonesa, y la segunda, derivada de la situación internacional, en donde el peso del sistema internacional hizo que Japón participara más activamente en programas multilaterales que abarcaban dichas regiones en sus planes de asistencia.

Gráfica No. 3



Fuente: Con datos del CAD disponibles en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls?channelId=34485&homeChannelId=33721&fileTitle=Table%3A+Net+ODA+from+DAC+countries+from+1950+to+2002>

La situación internacional en la que Japón tuvo que moverse durante esta etapa se caracterizó por varios eventos críticos: a finales de los sesenta la guerra de Vietnam y la crisis del dólar fueron problemas que afectaron a Estados Unidos y éste a su vez presionaba cada vez más al sistema internacional para que asumiera los costos de la seguridad mundial. Este fue uno de los motivos por los que Japón extendió su apoyo a América Latina, aunque anteriormente esta

región estaba considerada como parte de las responsabilidades de seguridad de Estados Unidos; la crisis petrolera de 1973 provocó que representantes oficiales de Japón hicieran constantes visitas a Medio Oriente debido a que los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) decretaron un embargo contra Japón por considerarlo “nación no amiga”, ya que Japón no apoyaba la postura árabe en el conflicto árabe-israelí. Por lo tanto, en diciembre de 1973 el primer ministro Kakuei Tanaka envió al viceprimer ministro Takeo Miki y al entonces presidente del FCEU, Saburo Okita a visitar ocho naciones árabes expresando su postura pro-árabe y comprometiendo importantes cantidades de asistencia oficial. De igual manera, en septiembre de 1978 el primer ministro Takeo Fukuda visitó Irán, Qatar, los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita con importantes donaciones (ver Mori 1995: 58-59) .

Tabla No. 1
Flujos de asistencia oficial para el desarrollo (1960-1976)
(millones de dólares)

| | 1960 | 1965 | 1968 | 1970 | 1973 | 1974 | 1975 | 1976 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Estados Unidos | 2760 | 4023 | 3296 | 3153 | 2655 | 3674 | 4161 | 4360 |
| Francia | 823 | 752 | 853 | 735 | 1067 | 1176 | 1493 | 1432 |
| Alemania | 224 | 456 | 557 | 599 | 1102 | 1433 | 1689 | 1593 |
| Reino Unido | 407 | 472 | 417 | 482 | 649 | 787 | 904 | 885 |
| Japón | 105 | 244 | 356 | 458 | 1011 | 1126 | 1148 | 1105 |

Fuente: Con datos del CAD disponibles en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls?channelId=34485&homeChannelId=33721&fileTitle=Table%3A+Net+ODA+from+DAC+countries+from+1950+to+2002>

La cooperación con Asia Pacífico también sufrió algunos cambios ampliando su alcance geográfico y otorgando por primera vez asistencia y créditos a países comunistas. En 1977 se concluyó un convenio de asistencia con Mongolia y se proporcionó apoyo a Camboya, Laos y China. Las donaciones a la ANSEA se incrementaron debido al incidente sufrido por el primer ministro Kakuei Tanaka, quien al visitar Bangkok y Jakarta en enero de 1974 enfrentó demostraciones violentas por la presencia japonesa en las economías asiáticas. El gobierno de Tanaka respondió a este incidente incrementando el volumen absoluto de apoyos a la ANSEA (Yasutomo 1989-1990: 492).

Durante este periodo la administración de la asistencia distaba de estar estructurada y bien organizada, tanto en Japón como en otras naciones donadoras. El Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE a menudo hizo patente la necesidad de realizar una reforma administrativa.

En diciembre de 1973 se creó en Japón una nueva agencia: JICA (Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón) y entró en funciones en agosto de 1974. El MAE asumió

el control de JICA y Sinsaku Hogen, vice-ministro de Asuntos Exteriores, experto en seguridad, fue el primer presidente de JICA.

A partir de la década de los setentas, la politización es muy marcada en los programas de cooperación, los cambios en la orientación de la asistencia reflejan la volatilidad del sistema internacional. Tres eventos marcan la tendencia de la asistencia japonesa: a) la salida de las tropas estadounidenses de Indochina al fin de la Guerra de Vietnam, b) las tensiones entre comunismo y capitalismo y c) la profundización de los problemas de los países en desarrollo por el creciente endeudamiento (Hirata 2002: 168). A finales de la década de los 70 Japón ya se consideraba una nación rica y, por lo tanto, se le presionaba para asumir un papel más activo en los asuntos internacionales.

La asistencia para el desarrollo fue considerada un instrumento de política exterior y manejada en las estrategias de los políticos japoneses para negociar internacionalmente. Tres conceptos marcaron la etapa: a) los principios de la Doctrina Fukuda, b) la introducción del concepto de “asistencia estratégica” que fue de gran importancia para apoyar a las naciones del mundo occidental, y c) el seguimiento de una estrategia de reciclaje de capital.

La Doctrina Fukuda de 1977, presentada por el primer ministro Fukuda en un discurso en Filipinas, marcó una transición en la tendencia de la cooperación japonesa, éste se dio en el marco de la salida de las tropas americanas de Indochina y la disminución de la presencia militar de Estados Unidos en Asia. La Doctrina se sustentó en tres principios: a) rechazo a un papel de poder militar, b) consolidación de la relación de confianza mutua sobre la base del entendimiento de “corazón a corazón” y c) cooperación equitativa con las economías de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático con el fin de contribuir a la paz y prosperidad de esta región. A raíz de este discurso, se negociaron mil millones de dólares para apoyar cinco proyectos de ANSEA, sin embargo el total de dicha cantidad no alcanzó a otorgarse debido a que la parte receptora no concretó las fechas para finalizar los proyectos.

Ya en la década de los años ochentas se acentuó la política de “asistencia estratégica”, el gobierno de Ohira Masayoshi implementó esta política al desarrollar dos conceptos: a) países con fronteras conflictivas (*funso shuhenkoku*) y b) seguridad nacional comprensiva (*sogo anzen hosho*). Las naciones con fronteras conflictivas eran aquellas estratégicas para Occidente, especialmente Tailandia, Pakistán, Turquía y Egipto.

Dada la estructura de la asistencia externa conteniendo flujos oficiales, flujos híbridos y flujos netos del sector privado. Los recursos económicos que se transfieren a países en desarrollo son más significativos en valor y variedad en el caso de aquellos coordinados por el mercado que los provenientes del nivel oficial. El gobierno japonés confía en una forma privatizada de la asistencia lo que le permite reciclar el capital y obtener mejores beneficios.

Bajo el concepto de seguridad nacional comprensiva se consideraban los tratos no sólo militares, sino también aquellos que no lo eran, incluyendo las medidas de conservación y almacenamiento de recursos, y el desarrollo de industrias de alta tecnología. Este concepto marcó definitivamente la importancia que la asistencia para el desarrollo representaba en la política japonesa. Desde la perspectiva del realismo político la seguridad representa un elemento esencial en la conservación del Estado, lo que para Japón era doblemente importante en esta época, el recrudecimiento de las relaciones Este – Oeste y el avance económico eran para Japón un doble reto, debía definirse como una nación pro-occidental, apoyar las estrategias estadounidenses y al mismo tiempo, asegurar el medio diplomático que le había abierto las puertas para el suministro de recursos naturales y la expansión de sus empresas; la asistencia para el desarrollo era ya el instrumento más importante en sus negociaciones internacionales, mismo que le permitía fortalecer a su Estado, satisfacer su interés nacional y ampliar sus relaciones. Desde la perspectiva realista de Barry Buzan sobre seguridad, Japón construía una eficaz estructura que le permitía, desde entonces, satisfacer su interés y al mismo tiempo, consolidar la base de su poder en la comunidad internacional.

El sucesor de Ohira, el primer ministro Zenko Suzuki, continuó con la asistencia estratégica para naciones con fronteras conflictivas, aunque el término cambió a “áreas importantes para el mantenimiento de la paz y la estabilidad mundial”.

Hacia finales de la década de los ochenta la asistencia se diversificó y se diseñaron programas más complejos con una mezcla de propósitos y programas que reflejaban el nuevo ambiente nacional e internacional. En esta década, Japón tenía una intensa actividad en el club de donadores. “En 1980 se inició una nueva era en el programa de asistencia externa de Japón, cuando la República Popular China, quien previamente declinó aceptar asistencia financiera de países externos, concluyó un crédito de AOD con Japón. China había lanzado un ambicioso programa de modernización, por lo que en agosto de 1979 solicitó un crédito de casi 1400 millones de yenes para financiar sus principales proyectos de infraestructura, tales como plantas hidroeléctricas y carreteras. Japón acordó extender un crédito de 50 mil millones de yenes firmando el acuerdo en 1980, Japón se convirtió en el primer país no socialista en proporcionar asistencia a China” (Takagi 1995: 18). La cooperación con China fue una importante muestra del interés japonés por fortalecer una red de relaciones cooperativas tanto empresariales como oficiales con la comunidad internacional. Los japoneses en esta época estaban buscando crear un ambiente amable con el extranjero, en este proceso los programas de asistencia permitieron la expansión y consolidación de su presencia internacional (ver Zhao 1995: 167). De la misma manera Japón ya se había insertado en el régimen financiero internacional, era miembro de pleno derecho en organismos como el FMI, el Banco Mundial y la OCDE, su importancia económica era internacionalmente reconocida y se perfilaba con el donador más importante. Su actividad lo obligó a definir nuevas estrategias para caminar acorde a los lineamientos del régimen internacional de asistencia institucionalizado en el CAD,

así como a ser más activo en las propuestas de las nuevas tendencias que debía regir a la asistencia para el desarrollo.

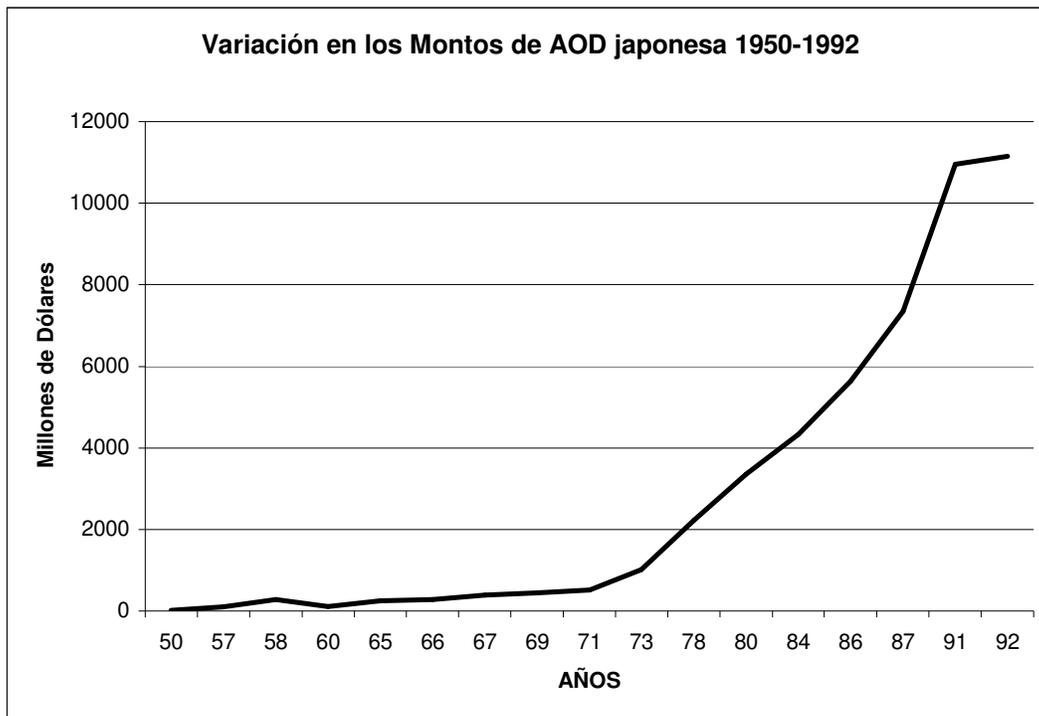
La diversificación de los planes de asistencia permitió a Japón asumir mayores responsabilidades en el escenario internacional. Uno de los planes japoneses con mayores repercusiones internacionales, fue el tercero, en el que patentizó su interés de asumir compromisos internacionales, “El tercer plan de mediano plazo fue anunciado por el gobierno de Nakasone en septiembre de 1985 y se presentó en la Asamblea General de Naciones Unidas de ese mismo año. El objetivo principal de este nuevo plan era incrementar el nivel de asistencia/PNB como parte de las “responsabilidades internacionales”, e hizo un llamado para aumentar el presupuesto acumulado de la asistencia a más de 40 mil millones de dólares para 1992” (Mori 1995:69).

En 1989 Japón se convirtió en el más grande donador de ayuda externa bilateral con un desembolso anual de 9 mil millones de dólares. En 1994, el presupuesto alcanzó 13,240 millones de dólares acumulando el 22 por ciento del total de asistencia para el desarrollo aportada por los países miembros de la OCDE. Aunque el centro de dicha ayuda sigue estando en Asia (66 por ciento del total en 1994 se destinó a esa región), Japón fue donador de 42 países en 1994. En 1996 alcanzó los 9 mil 606 millones de dólares, de los que la región asiática fue la mayor receptora, la gráfica No. 4 nos permite apreciar el incremento en los montos que Japón destinó a la asistencia para el desarrollo.

La expansión de la ayuda japonesa ha sido bien recibida. Sin embargo, el volumen de ésta como porcentaje de PNB (0.29 por ciento en 1994) ha sido muy limitado, además, los cambios en la calidad de ayuda no han ido siempre a la par con la expansión cuantitativa de la misma. Dicha calidad se puede medir con los indicadores tales como el porcentaje correspondiente del PNB, efectividad y eficiencia en la administración y evaluación, etc.

En los años ochenta un grupo de estudio del MAE publicó un reporte titulado “La filosofía de la cooperación económica: por qué dar asistencia oficial para el desarrollo”, en dicho documento la asistencia fue justificada tan sólo como un “costo necesario” y planteaba que Japón sería un país pacífico cuya ayuda contribuiría a aliviar las tensiones Norte-Sur; funcionaría como un poder económico y compensaría las tensiones económicas provocadas por sus actividades comerciales; mantendría la amistad con las naciones de importancia estratégica para el suministro de recursos naturales y por último, serviría de modelo para el desarrollo de las naciones que no se consideraban del bloque occidental. De estas justificaciones surgirían los principios básicos de la cooperación japonesa, incorporándose además el “humanitarismo” y la “interdependencia”.

Gráfica No. 4



Fuente: Estadísticas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/24/1894385.xls?channelId=34485&homeChannelId=33721&fileTitle=Table%3A+Net+ODA+from+DAC+countries+from+1950+to+2002>

Ante la consolidación económica de Japón, la presión externa fue más fuerte para que asumiera su posición de potencia económica, pero en el contexto de la asistencia para el desarrollo, el hecho aislado de aumentar su presupuesto para la asistencia no respondía completamente a las necesidades de las naciones del Tercer Mundo y a las exigencias de los organismos internacionales, especialmente del CAD. Japón tuvo la experiencia de ser un país receptor, sabía que el simple apoyo económico no era suficiente para contribuir al desarrollo.

La habilidad y la experiencia, así como un pueblo educado para resistir momentos de crisis pero capacitado para salir adelante, son requisitos indispensables para implementar cualquier proyecto de recuperación. En contraste, los países subdesarrollados carecen de esa experiencia necesaria para eficientar el capital donado por los países industrializados y traducirlo en progreso.

Desde la perspectiva propuesta por Hans Morgenthau en su teoría de la asistencia para el desarrollo, ésta se encuentra fuertemente vinculada al interés nacional y al régimen de cada país y éstos no son elementos estáticos, por el contrario son factores dinámicos en los que influyen variables, como las personas y el partido político en el gobierno, la iniciativa privada, la opinión pública, la sociedad, etc. En la década de los noventa, Japón trató de definir una

estrategia clara que diversificara sus modalidades de asistencia, le permitiera tener un fundamento sólido y definiera sus principios filosóficos para otorgar apoyo a los países en vías de desarrollo, con ello respondería a la presión externa por asumir un papel importante en la comunidad internacional, desvanecer el concepto de animal económico que se le había aplicado porque sus actividades internacionales estaban caracterizadas por un interés meramente económico y al mismo tiempo, respondería a una creciente demanda interna por conocer las estrategias y beneficios que la asistencia externa traían para el propio Japón. No era posible que se enfrentaran críticas, que Japón se viera envuelto en escándalos de corrupción y que al mismo tiempo se solicitara un incremento en los montos de asistencia. Una estrategia que le permitía mantener su poder, especialmente en la región asiática y ser un miembro más activo del régimen internacional de asistencia, es sin duda la asistencia que ha proporcionado a estos países, pero el incremento en las críticas por la forma en que ésta actividad era administrada llevaron a un replanteamiento de las estrategias.

En las décadas posteriores a la segunda Guerra Mundial Japón implementó muchas estrategias que complementaron las de Estados Unidos en su política de contención del comunismo y la búsqueda de aliados, especialmente en aquellos países que no fueron beneficiados directamente por Estados Unidos y donde la presencia japonesa tiene un fuerte impacto económico, es decir, en Asia Pacífico (Mori 1995: 16), pero el fin de la confrontación capitalismo-comunismo motivó a Japón para sugerir nuevas direcciones para sus programas de cooperación. En 1992 se adoptó el Estatuto de la Asistencia Oficial para el Desarrollo en un intento de incrementar la calidad de la asistencia.

Con esta acción Japón participaba de los cambios significativos del régimen internacional de asistencia, su postura como principal donador ha llevado a los encargados de la política oficial de cooperación y al público en general a estar más pendientes de las responsabilidades internacionales. Este interés se intensificó a partir de la Guerra del Golfo en 1990-1991, conflicto que ocasionó importantes críticas a la tardía intervención japonesa, por lo que se dio a la tarea de buscar los medios apropiados para tener una participación más activa y dejar atrás su política exterior reactiva y su actitud pasiva. En este sentido el MAE ha implementado estrategias que brinden a su país respeto y prestigio internacional, prioridad que ahora se encuentra a la par de sus intereses económicos y comerciales. Con la experiencia que la Guerra del Golfo les dejó, los japoneses iniciaron un debate interno sobre cómo hacer las contribuciones internacionales (*kokusai koken*) y cómo incorporar el elemento humanitario a su política de asistencia tan fuertemente influida por los intereses económicos.

Otros problemas internos han propiciado una revisión y por ende un cambio en los programas japoneses, problemas tales como los escándalos de corrupción de los burócratas y de los políticos, la recesión económica y su déficit fiscal. Por primera vez, Japón incorporó en la

discusión temas como democracia, derechos humanos, la cuestión de género y el apoyo a las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas.

El régimen internacional de asistencia definido en la década de los años sesenta por las primeras actividades de reconstrucción de Estados Unidos en Europa y Asia después de la segunda Guerra Mundial y el surgimiento de un acuerdo en la comunidad mundial de la necesidad de establecer lineamientos que marcaran el compromiso de aquellos que más tenían a apoyar los esfuerzos de los subdesarrollados; encontró eco en las intenciones de las naciones que rápidamente salieron de la crisis en las que las sumergió la Guerra, su voluntad explícita de apoyar a las naciones menos desarrolladas para lograr un equilibrio económico en la comunidad internacional se tradujo en acciones que llevaron a la creación de organismos internacionales dedicados a la asistencia, especialmente el CAD el cual aglutinó los principios y normas que regirían el régimen de asistencia. Japón se convirtió muy rápidamente en un miembro importante de esta organización, incluso antes de pertenecer a la misma OCDE. La participación japonesa en el CAD ha sido muy destacada por los montos aportados, especialmente desde que se convirtió en donador principal.

Desde 1978, el volumen de asistencia de Japón se duplicó en términos reales haciendo de este país el principal donador durante los años noventa, sin embargo, su presupuesto para asistencia ha sido disminuido en un 10 por ciento en los años siguientes a 1997.

En 1997 en un estudio realizado por el CAD, su presidente, Jean Claude Faure resumió así la actividad japonesa en torno a la asistencia: a) la importancia de los paquetes financieros otorgados por Japón a las naciones asiáticas con el fin de apoyar a las economías desgastadas por la reciente crisis financiera, de un total de 80 mil millones de dólares que se anunciaron en este año, aproximadamente 10 mil millones se canalizaran en forma de AOD, b) el Comité ha constatado la fuerte adhesión japonesa a la Estrategia Internacional de Desarrollo marcada por este organismo, c) se propone que Japón congele su caída en el presupuesto destinado a la asistencia, ya que de una disminución de 0.28 por ciento de la relación OAD/PNB en 1995 fue a 0.22 en 1997, d) se debe incentivar la participación de los donadores, receptores y organizaciones no gubernamentales en las nuevas propuestas de asistencia, igualmente Japón debe reorientar sus políticas y estructura administrativa para adecuarse a los cambios, e) el Comité considera importante el fortalecimiento del MAE en el programa de asistencia, asimismo, sugiere la integridad de la asistencia en un marco administrativo que proporcione mayor participación al OECD y al Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón, separando las políticas y las cuentas administrativas con el fin de dar mayor transparencia a los programas de asistencia y f) se sugiere una mayor coherencia entre la asistencia para el desarrollo y las políticas económicas de Japón que afectan directamente el comercio y la inversión frente a las necesidades de los países en desarrollo.

Japón ha tenido que cambiar el rumbo para transitar a una etapa que le permita iniciar la recuperación después de la crisis de la economía burbuja. Kenichi Ohmae (1997) señala que el estado no considera más a las industrias o a las empresas multinacionales como los pilares de la economía japonesa, fenómeno al que Pempel (1998) se refiere como un “traslado de régimen” de un “neomercantilismo incrustado” a una política más libre y abierta en línea con las fuerzas del mercado global, lo que implica el cumplimiento de nuevos compromisos y el enfrentamiento a nuevos retos. Situación que ha propiciado un cambio en la orientación de los esfuerzos de asistencia, especialmente para mantener el nivel de respuesta a su interés nacional vinculado con sus nuevas estrategias económico-industriales y políticas y, al mismo tiempo, consolidar su presencia internacional.

Desde la firma de El Acuerdo Plaza en 1985 se limitó el éxodo de las industrias de exportación, no obstante, debemos recordar que éstas ya enfrentaban problemas con los altos costos de operación, los fraudes políticos y las regulaciones oficiales en Japón, todos ellos producto de las estrategias implementadas en la etapa del estado desarrollista. Durante este período se observa un cambio continuo en el régimen internacional, mismo que a lo largo de aproximadamente cuatro décadas, se ha adecuado a las circunstancias internacionales y a las necesidades de equilibrio mundial. Por ejemplo, en la década de los cincuentas, tanto las naciones donadoras, especialmente Estados Unidos, como las organizaciones internacionales promovieron un modelo de desarrollo sustentado en los supuestos Keynesianos en los cuales el desarrollo debía ser promovido por el gobierno para incrementar los niveles de industrialización, la formación de capital y el crecimiento económico. Se pensó que los beneficios del desarrollo descenderían en cascada a las capas más necesitadas, por lo que la asistencia para el desarrollo se debía enfocar a la creación de infraestructura. En la década de los sesentas, el modelo fue reemplazado por un enfoque más humanista, orientado a satisfacer las necesidades de la población, centrándose en la importancia de la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, respuesta a las demandas de un Tercer Mundo organizado y en busca de foros para presentar las demandas ante la profundización de la brecha de desarrollo entre pobres y ricos. Más allá de los efectos en cascada que no se dieron en el modelo anterior, en los ochentas se cambió a un programa que enfatizó la importancia del ajuste estructural promovido por los neoliberales, se pedía especialmente un ajuste en las economías en desarrollo. Los noventa fueron influidos por un enfoque holístico del desarrollo promoviendo la reducción de la pobreza y desarrollo económico sostenido. Todas estas tendencias económicas han influido en los programas generales de cooperación, dirigiendo los objetivos de ésta hacia el apoyo de creación de infraestructura o a la formación de recursos humanos, es decir las nuevas tendencias se dirigen a la denominada a la asistencia *soft* desalentando los modelos de asistencia *hard*, pero sin dejar de lado la necesidad de infraestructura siempre relacionada con el bienestar de la población, es decir, un desarrollo con enfoque humano (ver Banco Mundial 1998, Hook, 1995; Hirata, 2002 y Yamakoshi, 2002).

c) La instrumentación de la política de asistencia y el Estatuto de 1992. Promulgación y Reforma.

El Estatuto de la AOD dado a conocer el 30 de junio de 1992 constituyó el documento más importante en la medida que vinculó filosofía y principios de la política de asistencia de Japón. El Estatuto consiste de seis secciones que cubre aspectos como: filosofía básica, principios, prioridades, medios para medir la efectividad de la asistencia y un sistema de implementación de los programas de asistencia.

Japón definió su filosofía en torno a la asistencia en cuatro puntos: consideraciones humanitarias, reconocimiento de la interdependencia mundial, importancia que se les debe dar a los auto-esfuerzos de desarrollo de los receptores y, conservación del medio ambiente. En el Estatuto queda claro que se consideraran las condiciones socioeconómicas de los solicitantes y las relaciones bilaterales que Japón tenga con esa nación. Los principios engloban también las prioridades internacionales: la disminución de las tendencias armamentistas, el apoyo a la protección del medio ambiente, favorecer proyectos de género y favorecer la ayuda humanitaria. De manera que el Estatuto japonés daba respuesta a una creciente demanda del CAD por ajustar sus políticas en un documento que permitiera tener conocimiento a todos los donadores de los lineamientos y tendencias de la asistencia japonesa e igualmente, en su papel de donador líder, propusiera elementos para las nuevas consideraciones de la asistencia en los programas de ese órgano internacional.

La intención japonesa de participar activamente en los foros internacionales se reflejó en una propuesta sometida al Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Agenda de Desarrollo en agosto de 1995 (Hirobayashi 1996). El objetivo de incrementar la calidad de asistencia sustentada en los cuatro principios de su Estatuto se convirtió en uno de los documentos sobre política asistencial y desarrollo internacional que el gobierno de Japón presentó a la comunidad internacional. Japón dejó clara su postura sobre tres temas: a) la confianza de Japón en el modelo de desarrollo del Este Asiático y su aplicabilidad en otros países; b) el énfasis especial en los esfuerzos de autoayuda de los países receptores; y c) la importancia de la democracia, un gobierno estable y el desempeño de la mujer como guía de los principios de desarrollo.

De acuerdo al gobierno japonés este documento permitía reflejar la postura de Japón en la comunidad de naciones, demostrar y compartir la experiencia con relación al desarrollo económico, así como la experiencia que había adquirido como donador en 40 años que precedían la elaboración del Estatuto, éste representó un producto único que permitió a Japón acomodarse a las nuevas tendencia del régimen internacional de asistencia.

De la misma manera el elemento que motivó a la rápida resolución en torno al Estatuto fue la presión de la población japonesa, misma que criticaba la conducta de aquellos encargados de definir las condiciones y estrategias por medio de las cuales se aprobaban los proyectos. El

cuestionamiento internacional de la conducta japonesa en determinados asuntos internacionales como los múltiples movimientos de protesta en países del Sureste Asiático en contra de las acciones japonesas realizadas en el marco de sus programas de asistencia, así como la Guerra del Golfo plantearon una interrogante sobre la obligación de esta poderosa nación ha realizar contribuciones internacionales y presentar un documento que marcara la pauta de conducta de Japón en este tema.

Aunque el Estatuto satisfizo las demandas nacional e internacional y fue aprobado por un gabinete liderado por MAE, no hubo discusión pública ni parlamentaria de manera que sus postulados no tuvieron un soporte legal.

Algunos de los asuntos relacionados con el Estatuto de 1992 son su clara tendencia a favorecer ciertas cuestiones, por ejemplo, como política, Japón define a Asia Pacífico como la región más favorecida, a pesar de la declaración de un principio humanitario como guía para la aprobación de los proyectos, se establece que serán aquellos relacionados con la construcción de infraestructura los que se sigan apoyando. Estableció como criterio central el apoyo a los esfuerzos de auto ayuda de los países en desarrollo y como condición la tendencia a la democratización y al buen gobierno, pero al mismo tiempo dejó clara la postura japonesa sobre el tipo de política que debe sustentar este proceso político: la introducción de políticas económicas con orientación de mercado reconociendo la importancia de la liberalización del mercado y con ello minimizando su participación en asuntos políticos. La cooperación técnica fue considerada uno de los medios idóneos para llevar a un país al buen gobierno. Por medio de la capacitación técnica en áreas como la política financiera, la política monetaria, la política industrial, etc., se apoyaría el desarrollo de recursos humanos y de esa manera los programas de desarrollo sostenido. Sin embargo, su asesoría se limita a un contenido técnico básico.

Con relación a las cuestiones de democracia, el gobierno japonés vincula este concepto con la noción de desarrollo y en el Estatuto de 1992 deja claras dos ideas: la democracia promueve el desarrollo económico y a su vez lograda la democracia se promueve el desarrollo. La idea es crear la competencia justa por medio de la democratización misma, que según Japón favorece un mercado saludable. En la medida que un gobierno sea democrático tendrá mayor estabilidad y ésta será vista de buena manera por los inversionistas extranjeros y a través de esta inversión se ayudará a realizar los objetivos de desarrollo (Taguchi 2002).

La búsqueda por la definición de los lineamientos que guiaran los programas de asistencia japonesa fue propiciada también por el ambiente internacional que presionaba a Japón para contar con una guía que marcara los principios orientadores de la asistencia e hiciera contribuciones más consistentes a la renovación o consolidación de los principios del régimen internacional de asistencia. Aunque el Estatuto marco una pauta, éste se mantuvo vinculado a los intereses particulares de Japón.

De acuerdo a Marie Soderberg hubo aspectos que se asentaron en el Estatuto sólo como respuesta a la necesidad de Japón de dar validez a sus acciones, por ejemplo, con relación al principio de conservación y protección del medio ambiente se le vincula con el fuerte énfasis de la asistencia japonesa hacia la construcción de infraestructura, acción que ha implicado daños en el medio ambiente de ciertas naciones, como en el caso de la presa de Sarawak, Malasia o la planta de procesamiento de aluminio en Filipinas que afectaron el medio ambiente natural y la población de la localidad. Ahora por medio, también de asistencia se procuraría reparar los daños y con ella calmar las protestas. Por su parte, el principio relacionado con los gastos militares y la producción de armas de destrucción masiva está conectado con las pruebas nucleares de China (Soderberg 2002: 5).

Los principios establecidos en el Estatuto de AOD de 1992, se aplican de acuerdo a los intereses de Japón, un ejemplo de ello es el caso de la muy visible carrera armamentista que lleva China y que como veremos en el capítulo tres, no ha limitado la asistencia japonesa, sólo en momentos que afecta la actividad económica y comercial.

Ante los nuevos temores que aquejan a la sociedad internacional, los nuevos problemas o la profundización de algunos, nuevas o crecientes necesidades de los países en desarrollo y los nuevos compromisos que deberán asumir las naciones industrializadas, Japón inició desde el año 2002 una reforma del Estatuto de la AOD de 1992, mismo que ocupó gran espacio en las discusiones del MAE durante el año 2003.

Japón, acorde a sus intereses tanto nacionales como internacionales, ha planteado la necesidad de adecuar sus lineamientos relacionados con la política de asistencia, asumiendo de esa manera el compromiso con los problemas de la comunidad internacional. La propuesta de que el nuevo estatuto refleje flexibilidad en los programas, transparencia en la aplicación de los recursos y eficiencia en la implementación de los mismos plantean la falta de claridad entre lo estipulado en el Estatuto de 1992 y la práctica, especialmente por la constante injerencia de las ONGs en el monitoreo del desarrollo de los proyectos aprobados y las demandas de la población de aquellos países que han sufrido las consecuencias de ciertos programas que pretendían remediar su situación y que no han surtido el efecto deseado, al menos para los receptores.

Desde el año 1998, Japón se planteó la necesidad de adecuar sus lineamientos a los nuevos problemas mundiales, sin embargo, el complejo proceso de decisiones ha prolongado por largo tiempo la reforma, tan sólo en el año 2003 se realizaron tres revisiones sin establecerse oficialmente un nuevo documento que marque la pauta de la asistencia.

Los postulados planteados por el Comité de Revisión del MAE en torno a la asistencia en agosto del 2003 se enfocan a rescatar el compromiso de Japón frente a los nuevos problemas

de la comunidad internacional, especialmente los relacionados con armamentismo, terrorismo y derechos humanos, acciones que han puesto en entredicho las medidas de seguridad de las grandes potencias. En su propuesta de Reforma Japón asume su papel de actor principal en la comunidad internacional y establece su objetivo de hacer un “mejor uso” de la asistencia, lo cual puede tener una doble lectura, si por un lado atendemos al objetivo inherente a la asistencia para el desarrollo entendemos que la política se debe avocar a programas que tengan efectos positivos, eliminen los nocivos y se liguen cada vez menos a intereses particulares y más a favor de reivindicar a las poblaciones de escasos recursos. Pero, por otra parte, el mejor uso de la asistencia puede ser entendida como una medida de castigo a aquellas naciones que favorezcan, alberguen o promuevan acciones que dañen la seguridad de los donadores, la discusión sobre las cuestiones terroristas deja ver la tendencia a crear, junto con Estados Unidos una barrera que limite el acceso a los recursos a determinadas naciones que se vean de alguna manera implicadas en acciones que, desde la perspectiva de Occidente, se consideren actos terroristas y Estados Unidos tenga definido en su programa de nuevas estrategias de seguridad a quienes forman el eje del mal.

La reforma promueve como objetivos fundamentales: 1) especial atención a los esfuerzos de auto ayuda, 2) establecimiento de programas con la perspectiva de seguridad humana, 3) atención especial a la promoción de programas justos que tengan como objetivo cerrar la brecha entre pobres y ricos, 4) uso y aplicación de experiencia japonesa, 5) amplia colaboración con la comunidad internacional. A pesar de las declaraciones, en su propuesta de reforma de agosto e 2003, Japón establece en el punto número cuatro de sus objetivos, la prioridad estratégica de apoyar a la región asiática, especialmente a Asia del Este que incluye a la ANSEA, mencionando que la estabilidad en esta región favorece la prosperidad del mismo Japón (ODA Reform 2003).

Destaca en la propuesta de reforma la participación de los ministerios y el relativo peso que adquiere MAE con relación a los programas de asistencia oficial, estableciendo como mecanismo la Junta Inter-Ministerial sobre Asistencia como foro de consulta entre los ministerios y agencias involucradas en la AOD. Sin embargo, en esta Reforma, las agencias, especialmente JICA y el Banco Japonés de Cooperación Internacional no tienen autonomía para la implementación de los programas de asistencia, de manera que en las propuestas se sugiere un intercambio de personal entre las agencias y entre ellas y los ministerios para que haya una fluida comunicación y ello favorezca un proceso de toma de decisiones transparente.

La lectura de los documentos de las tres mesas de discusión en torno a la Reforma realizadas en 2003 plantean cuestiones que se debieron dar por sentadas en el Estatuto de 1992. El hecho de plantear como objetivo el cerrar la brecha entre pobres y ricos sólo hace patente un elemento inherente a la asistencia, el CAD desde su creación dio por hecho que el objetivo fundamental de la asistencia era ayudar a los países subdesarrollados a lograr sus objetivos de

desarrollo. La discusión sobre la Reforma parece más bien un ejercicio para buscar la justificación más adecuada para mantener su propia política de asistencia.

2. Los actores de la asistencia japonesa para el desarrollo.

La participación de Japón en los programas de asistencia internacional para el desarrollo ha permitido que este tema se convierta en una importante veta de estudio para ubicar a Japón como un líder internacional, no obstante, como afirma David Arase: “para situar a la asistencia japonesa en un contexto más amplio y significativo, se requiere de un estudio que enfoque de qué forma los intereses económicos internos se vinculan con los actores burocráticos políticos y del estado con el fin de diseñar e implementar la política” (1995).

Aunque finquemos nuestro análisis en los enfoques explicativos de la realidad internacional, la estructura política interna es importante porque nos puede proporcionar elementos para entender la conformación del poder político y económico nacional, que se traducen en los intereses que se defienden en las negociaciones internacionales. Es decir, las estrategias que se utilicen para defender tanto el interés nacional como la seguridad estarán vinculadas al poder político y económico de la nación, el cual descansa en los recursos humanos, económicos, militares y tecnológicos que posee. De tal forma que las estrategias de seguridad política y económica se encuentran íntimamente relacionadas con el interés de los actores que participan directamente en el proceso de asistencia

La política de asistencia externa será analizada e interpretada en función, primero, de las oficinas gubernamentales que intervienen en el proceso de diseño y aplicación de los programas y segundo, por la interpretación y participación de la sociedad civil organizada, así como de sus representantes para quienes las políticas de asistencia tienen diferentes significados y cuya aplicabilidad depende de la aprobación o rechazo de dicha sociedad, cada día más activa, y que tiene en mente diferentes opiniones y razones para aceptarla o para oponerse.

Es importante presentar la asistencia y cómo influye en ella la estructura preponderante en el Estado.

Para el Estado es necesario el conocimiento y la comprensión de la estructura legal de los organismos oficiales, tanto nacionales como internacionales, que intervienen en el proceso de toma de decisiones en torno a la asistencia. Es decir, es importante el conocimiento recíproco de la estructura organizativa, tanto de Japón, como donador, como de las naciones receptoras. Del conocimiento mutuo de la estructura y la intencionalidad de la política se derivan ciertos patrones de asistencia, en el caso japonés, la grande y pesada burocracia es definitiva en el programa de asistencia para el desarrollo.

De acuerdo a Miyashita la preferencia japonesa o interés en torno a la definición de la estrategia de asistencia pueden ser clasificada en tres tipos: a) un fuerte interés en proporcionar asistencia a determinados proyectos, b) un fuerte interés en no apoyar a determinados proyectos, y c) la falta de interés en Japón por algunos proyectos de manera que no se refuerza la negociación para que el proyecto sea aceptado, dejándolo de lado (2003: 44). Estas tendencias se encuentran en función del país, su posición y las relaciones que mantengan con Japón y del interés que éste tenga en el solicitante.

Algunos análisis sobre la asistencia japonesa se han enfocado a la problemática relacionada con el liderazgo político del PLD *vis à vis* la burocracia. Sin embargo, la toma de decisiones en cuanto a la asistencia es más compleja por la intrínseca relación entre Estado y Sociedad, y entre el Estado y el sistema internacional. A menudo se señala que la definición y difusión de la política de asistencia no necesariamente proporciona votos a los políticos, pero es interesante notar que para los miembros del PLD en la Dieta el apoyar estos programas significa emprender una carrera internacional. "De acuerdo a Calder, cuando los políticos del PLD perciben una crisis política, distribuyen los beneficios con los grupos de apoyo claves en sus demarcaciones de manera que ello les ayude a ganar apoyos en sus decisiones y la política de asistencia económica puede ser utilizada como medio para que los miembros del PLD mantengan el apoyo político de los actores empresariales" (Calder 1988: 37).

Los orígenes de la asistencia japonesa para el desarrollo se encuentran vinculados con objetivos económicos y comerciales, mismos que fueron incorporados a una política oficial que se fortaleció poco a poco en la medida que la estrategia funcionaba para satisfacer las necesidades japonesas. Esta política alcanzó una gran importancia en la etapa denominada por la estrategia conocida como "diplomacia económica", la cual se refiere a los fuertes vínculos que se establecieron entre el programa de cooperación económica y los objetivos de asegurar las fuentes de suministro de bienes y servicios, como Yanagihara y Eming (1991) observan: los intereses económicos dictaban los programas de asistencia, pero además como dice Yasutomo (1995) a raíz de la crisis petrolera de los setenta se dio una visión política de la cooperación, Japón tuvo que negociar con las naciones de Medio Oriente para mantener y asegurar sus fuentes de abastecimiento y al mismo tiempo negociar con Estados Unidos para mantener sus vínculos estratégicos.

Edgar C. Harrell argumenta que el elemento más importante en la determinación del monto destinado a la asistencia responde a los niveles de PNB japonés y la balanza comercial, así como a su localización geográfica, convirtiéndose, sobre todo en los sesenta, en el instrumento de política económica de organismos económicos, de finanzas y asuntos externos de Japón, así como de la facción del Partido Liberal Demócrata que respondía a objetivos económicos y en ningún momento a factores relacionados con intereses humanitarios, presiones de Estados Unidos o demandas del Tercer Mundo (1973).

Si bien es cierto que el motor que determina las políticas de ayuda consiste en los intereses económicos, no debemos olvidar la existencia de una cadena política que tiene sus nexos en los siguientes tres círculos: a) los empresarios, la burocracia y el Partido Liberal Demócrata; b) las asociaciones sectoriales por empresa y los ministerios sectoriales y c) los grupos empresariales *Keiretsu*, las facciones burocráticas y las facciones burocráticas del PLD. Es esta triada de poder en la sociedad japonesa quien define las tendencias políticas.

Asimismo, la asistencia japonesa se ha ido adecuando al nuevo sistema internacional globalizado, incrementado sus montos y diversificándolos, con ello ha tratado de desmentir el hecho de trabajar en el marco de una tendencia estratégica hacia Asia y de su interés por asumir una responsabilidad internacional. En este sentido, encontramos dos perspectivas: la primera relativa al interés regional de Japón y la segunda en torno a su participación en el sistema internacional en general. Si bien es cierto que la región asiática ha sido la mayor receptora de la asistencia japonesa, ésta no ha cumplido con los objetivos propios de la cooperación de forma que ha recibido grandes críticas por la vinculación con grupos de interés particulares, por afectar a las poblaciones locales, por causar daños en el medio ambiente, etc. las naciones del sureste asiático han sido muy críticas de la asistencia japonesa y han presionado para que los programas sean reconsiderados en función de sus necesidades reales.

La teoría de la parvada de los gansos voladores de *Akamatsu* nos explica que Japón desarrolla la infraestructura en los países de su área, más allá de ejercer un simple sistema de explotación en los países vecinos, promueve un desarrollo periférico y al mismo tiempo mantiene una estructura de dependencia por medio de sus créditos, la mayoría atados y otorgados con altos intereses.

El enfoque desde el Estado responde a los intereses muy particulares de los grupos en el poder político o económico, al interés nacional y a su postura en el sistema internacional, sin embargo, los problemas globales que afectan directamente a las clases menos favorecidas están influyendo para que las políticas de asistencia internacional para el desarrollo contemplen en sus objetivos la asistencia humanitaria, nuevos actores participan en el diseño de los programas de asistencia, elementos que no es casual en el caso de Japón si no una tendencia internacional que ha proporcionado a los grupos no gubernamentales el papel de canales de las demandas de las comunidades inconformes por la acción de los gobiernos. En el caso particular de la asistencia, han sido las ONGs quienes han presentado las denuncias de los errores y la falta de eficacia de los proyectos aprobados por los donadores y la mismo tiempo han influido en la reorientación de las políticas de asistencia de los donadores.

La comunidad internacional no puede ignorar que una gran mayoría de la población en el mundo sufre hambre, enfermedad, falta de vivienda adecuada y otras carencias. Hoy en día es necesario reconocer el hecho de la interdependencia entre las naciones de la comunidad global

y que el logro de la estabilidad y la asistencia para el desarrollo internacional son indispensables para mantener la paz y la supervivencia de los países.

Japón, por su parte, da una importancia central a los esfuerzos de autoayuda de los países en desarrollo encaminados hacia el despegue económico. Por lo tanto, pretende implementar un sistema que permita que la asistencia garantice una eficiente y adecuada distribución de recursos y su "buen manejo" en los países en desarrollo a través de la capacitación de una amplia gama de recursos humanos, creación de infraestructura socioeconómica, incluyendo los sistemas internos que cubran las necesidades humanas básicas, promoviendo el sólido desarrollo económico de los países receptores (Hirobayashi 1996). Con ello, Japón trabajará por un desarrollo global sustentable. Aunque como veremos en el apartado dedicado a las ONGs este objetivo no siempre se consigue, porque el desarrollo económico del receptor no es necesariamente compatible con el interés japonés y con su estrategia de seguridad.

a) La importancia de los ministerios y su vinculación con el complejo proceso de la asistencia para el desarrollo.

La asistencia oficial para el desarrollo comprende donaciones, préstamos blandos, cooperación técnica y contribuciones a organizaciones multilaterales.

Las donaciones son aquellos fondos destinados a países en desarrollo sin ninguna obligación de reembolso. Este tipo de asistencia asume dos formas: asistencia económica para el desarrollo y asistencia para el incremento de la producción de alimentos y alimentos ya elaborados. Esta modalidad utiliza el siguiente mecanismo: el país necesitado deberá presentar una solicitud ante la embajada japonesa, la embajada japonesa la transmite al MAE quien examina su contenido, si su propuesta es aceptada prepara el trámite de presupuesto, que se incluye en el rubro de gastos para el desarrollo económico y actividades relativas; en el caso de la asistencia para el incremento de la producción de alimentos está incluido en el presupuesto del Ministerio de Finanzas y es ejecutado por el MAE*.

La implementación de las donaciones comprende una serie de pasos que van desde la solicitud del país en desarrollo al gobierno japonés, al envío de un equipo de expertos que analizan el proyecto, hasta la posterior consulta con las agencias y ministerios concernientes al área en la que se ubica el proyecto. Las negociaciones se dan a través de las respectivas embajadas por medio de intercambio de notas, el proceso es complejo y su análisis, aprobación y ejecución puede tomar varios años (ver gráficas A, B y C).

* El proceso de solicitud de donación para el caso de alimentos, así como para su producción, resulta complicado, debido a que involucra diferentes instancias y se apega a la Convención de Ayuda Alimentaria de 1989. El Documento "[A Guide to Japan's Aid](#)" nos ilustra sobre este proceso (1993).

Las gráficas muestran el proceso para la aprobación y ejecución de un proyecto de donación y nos brindan una idea de la complejidad del proceso, la cantidad de ministerios y agencias involucradas y el tiempo aproximado que lleva su aprobación. Tan sólo en los pasos 1 y 2 pueden pasar entre 3 y 4 años. Posteriormente, la notificación y la asignación de los recursos requerirán de una nueva serie de trámites como se observa en el gráfico C.

Este largo y complejo proceso representa un problema para las naciones receptoras. Si los programas de asistencia deben responder a las necesidades más apremiantes de los países en desarrollo y las solicitudes de apoyo son hechas en función de dichos problemas, tanto el tiempo como lo intrincado del proceso no sólo desalienta a las naciones a iniciar el proceso, sino que favorece otro tipo de problemas. Primero, la aprobación del proyecto puede llegar cuando el periodo de gobierno que realizó la petición ha terminado y el nuevo gobierno no tenga como prioridad determinada área o sector (considerando que una buena parte de los gobiernos de las naciones receptoras no mantienen un plan de desarrollo económico de largo plazo y todo se planea de acuerdo a su período de gobierno), de manera que la respuesta al proyecto no encuentra el ambiente propicio para cumplir los objetivos para los cuales fue formulado, y segundo, la presentación del proyecto se visualiza como un instrumento de negociación entre las naciones receptora y donadora con un trasfondo político, negociado entre las elites en el poder, dejando de lado la prioridad de desarrollo.

Uganda es un ejemplo del intrincado proceso que significa obtener fondos para el desarrollo. El proyecto para disminuir la malnutrición en ese país inició en 1996 con diferentes consultas entre el Banco Mundial y ONGs internacionales, un primer problema surgió cuando se formó un grupo de trabajo para el diseño del proyecto con personal que tenía poco conocimiento sobre la situación política, económica y social de Uganda, el estudio dejó claro que la economía era frágil y por lo tanto, el proyecto corría fuerte riesgo si los cálculos no se hacían de acuerdo a la situación del país, serían los ugandeses los que pagarían las consecuencias. De manera que se nombró un grupo de consulta local para dar fuerza y garantía frente al gobierno ugandés, el grupo pronto fue hecho a un lado. Se realizaron consultas con la comunidad local que supuestamente recibiría los beneficios, sin embargo, esto se realizó sólo para cumplir con los requisitos. La interacción entre los expertos extranjeros que asistían a Uganda para la presentación del proyecto, el largo proceso que implicó, el desconocimiento de la situación local y la mínima participación de los grupos afectados dejó un proyecto sin impacto real en el desarrollo ugandés, pero empleó tiempo y recursos cotizados en los rubros del proyecto mismo (ver Edwards 2000: 76).

El proceso japonés resulta también difícil y largo debido a los intereses y estrategias de cada uno de los ministerios participantes y la negociación que se debe dar entre ellos para acordar la forma y cantidad con la que el proyecto se aprobará. Hoy en día, si la solicitud cae bajo el ámbito de competencia del MAE, pero al mismo tiempo, por el tipo de proyecto, se debe

considerar la participación del Ministerio de Economía, Comercio e Industria, o el de salud o agricultura, el proceso se vuelve todavía más complejo debido a que la percepción sobre la asistencia, la estrategia y las prioridades puede aumentar el tiempo de acuerdos para la aprobación del proyectos. Especialmente el acuerdo entre el MAE y el METI, ministerios que tienen una visión diferente sobre las estrategias que se deben de seguir para lograr los objetivos trazados prolonga el proceso. Mientras que el MAE tiene como prioridad utilizar la asistencia para posicionar a Japón como una potencia internacional, el METI responde a una estrategia de aseguramiento económico, es decir mantener sus fuentes de abastecimiento y abrir nuevos mercados. Es necesarios aclarar que ambos ministerios tienen como objetivo el satisfacer el interés japonés y salvaguardar su seguridad económica, sin embargo, difieren en las estrategias y condiciones con las que evalúan o atienden los proyectos de asistencia, así como las características de los mismos, mientras el MAE puede atender cuestiones de agricultura como actividad esencial en la sustentabilidad de la alimentación de una población, el METI puede favorecer proyectos que se avoquen a la construcción de vías de comunicación.

El MAE está en condiciones de cumplir con sus objetivos internacionales a través de la asistencia humanitaria; mientras que los proyectos relacionados con el ramo de la construcción favorecen la actividad comercial de Japón, en la que el METI tiene especial interés y que a su vez ayuda a satisfacer las demandas del sector privado japonés. Este problema se complica aún más cuando se tienen que conciliar tiempos e intereses con el Ministerio de Finanzas quien deberá aprobar el presupuesto, este ministerio está renuente a incrementar los montos de asistencia porque su prioridad es resolver los problemas de déficit interno.

La Asociación para la Promoción de la Cooperación Internacional de Japón (APPCI) ha propuesto cuatro pasos para hacer más eficiente y efectiva la asistencia: a) acortar el tiempo para el intercambio de notas y que con ello se puedan proporcionar cuanto antes el equipo y materiales necesarios para el desarrollo del proyecto, se propone un plazo máximo de un año para completar todo el proceso de los pasos 1 y 2. En caso de que el retraso en el proceso sea propiciado por el país receptor, se propone el envío inmediato de expertos que apoyen los estudios y proceso de negociación; b) la organización de mesas redondas en cada una de las áreas susceptibles de ser apoyadas; c) en caso de observar que el receptor no es capaz de hacer un uso eficiente del equipo o la infraestructura proporcionada, se deberá mantener la asistencia para cumplir con el objetivo inicial y por último d) abrir el acceso a la información de los asuntos de la asistencia con el fin de que Japón muestre sus contribuciones al progreso económico y a la elevación de los estándares de vida de los países en desarrollo y sus objetivos sean entendidos y aceptados por el público (APIC 1993: 31-32).

Los créditos blandos, son aquellos que representan una tasa de interés baja y son comúnmente denominados “créditos AOD”, éstos son operados por el Fondo de Cooperación Económica para Ultramar con base en un acuerdo entre cuatro ministerios, el de Asuntos

Exteriores, el de Finanzas, el de Industria y Comercio Internacional y la Agencia de Planeación Económica.

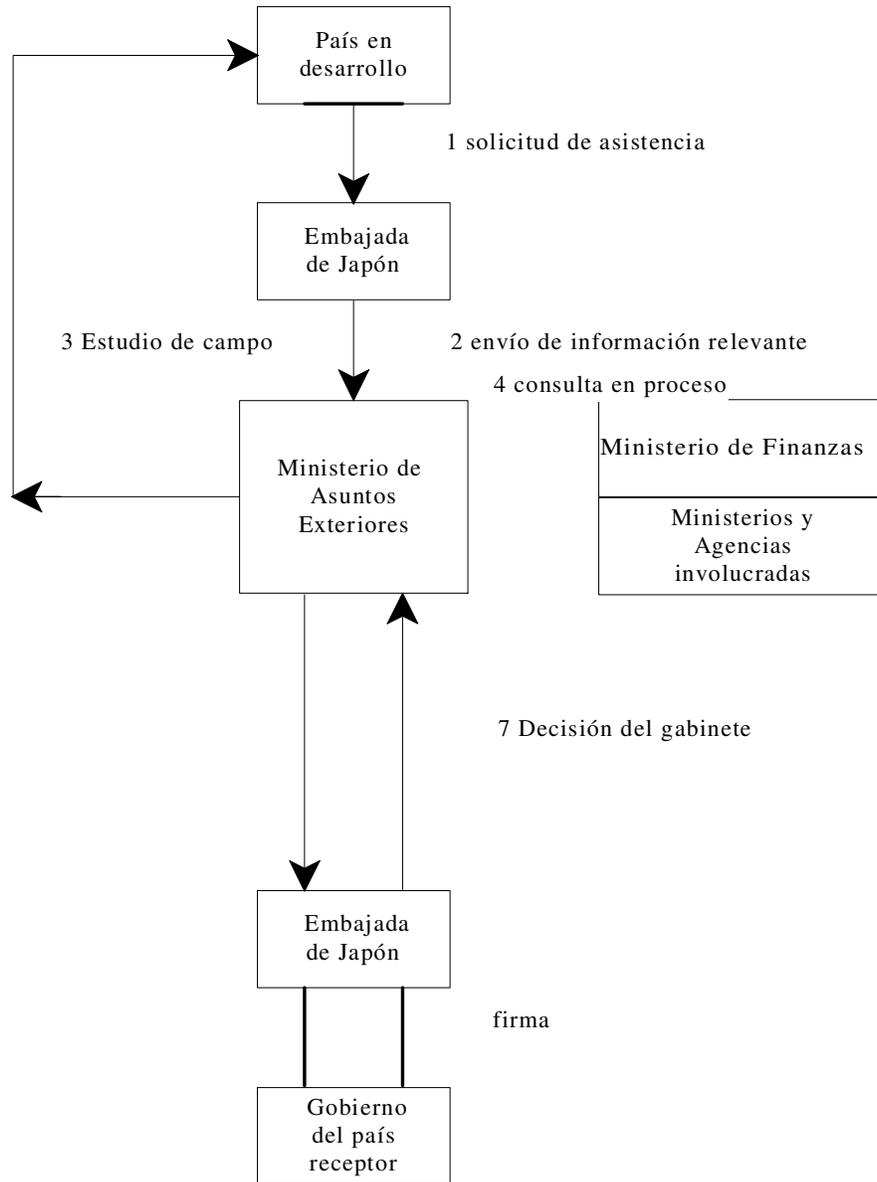
En el caso de la cooperación técnica, ésta se encuentra directamente involucrada con la transferencia de tecnología y Japón tiene un gran compromiso en este renglón debido a su propio desarrollo. Los países en desarrollo esperan mucho de Japón tanto en el rubro de la transferencia de equipo y máquinas de alta tecnología, como en el área de formación de recursos humanos, aspecto en el que Japón ha puesto un gran empeño, al ser una de las naciones que mayor número de programas ofrece para la formación técnica de recursos provenientes de países en desarrollo. Las áreas incluidas en la cooperación técnica son diversas y pueden abarcar programas de agricultura, pesca, industria, infraestructura y salud. La cantidad de programas ofrecidos, así como el número de áreas en las que se trabaja, no significa que este tipo de asistencia haya respondido realmente a las necesidades de los receptores, en naciones del sureste asiático ha habido críticas por el desempeño de la cooperación técnica, específicamente aquella relacionada con la construcción de infraestructura y la transferencia de tecnología, ello debido a los cambios en el ambiente de las localidades a las que se ha destinado esta ayuda.

El mecanismo seguido para la presentación de solicitudes de cooperación técnica inicia con el MAE, el cual prepara los planes así como los requerimientos de presupuesto. Su implementación es responsabilidad de la Agencia Internacional de Cooperación de Japón (JICA) y la tramitación se realiza por medio de las representaciones de esta agencia en sus distintas sedes, ahí un grupo de especialistas apoyan al solicitante en el llenado de los requisitos solicitados.

Las contribuciones a organismos multilaterales son actualmente uno de los rubros a los que Japón otorga mayor atención debido a que satisface dos objetivos: a) atender las presiones internacionales para que Japón asuma un papel más activo en la atención a la necesidades de los países en desarrollo y además b) ganar el reconocimiento internacional. Este programa está a cargo del MAE.

Las contribuciones a organismos como el Programa para Desarrollo de las Naciones Unidas, el Fondo para Actividades de la Población de las Naciones Unidas, la Organización para la Productividad Asiática, etc., son responsabilidad del MAE, sin embargo, los fondos destinados a programas del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional son responsabilidad del Ministerio de Finanzas, aunque ambos estén considerados en el rubro de contribuciones multilaterales.

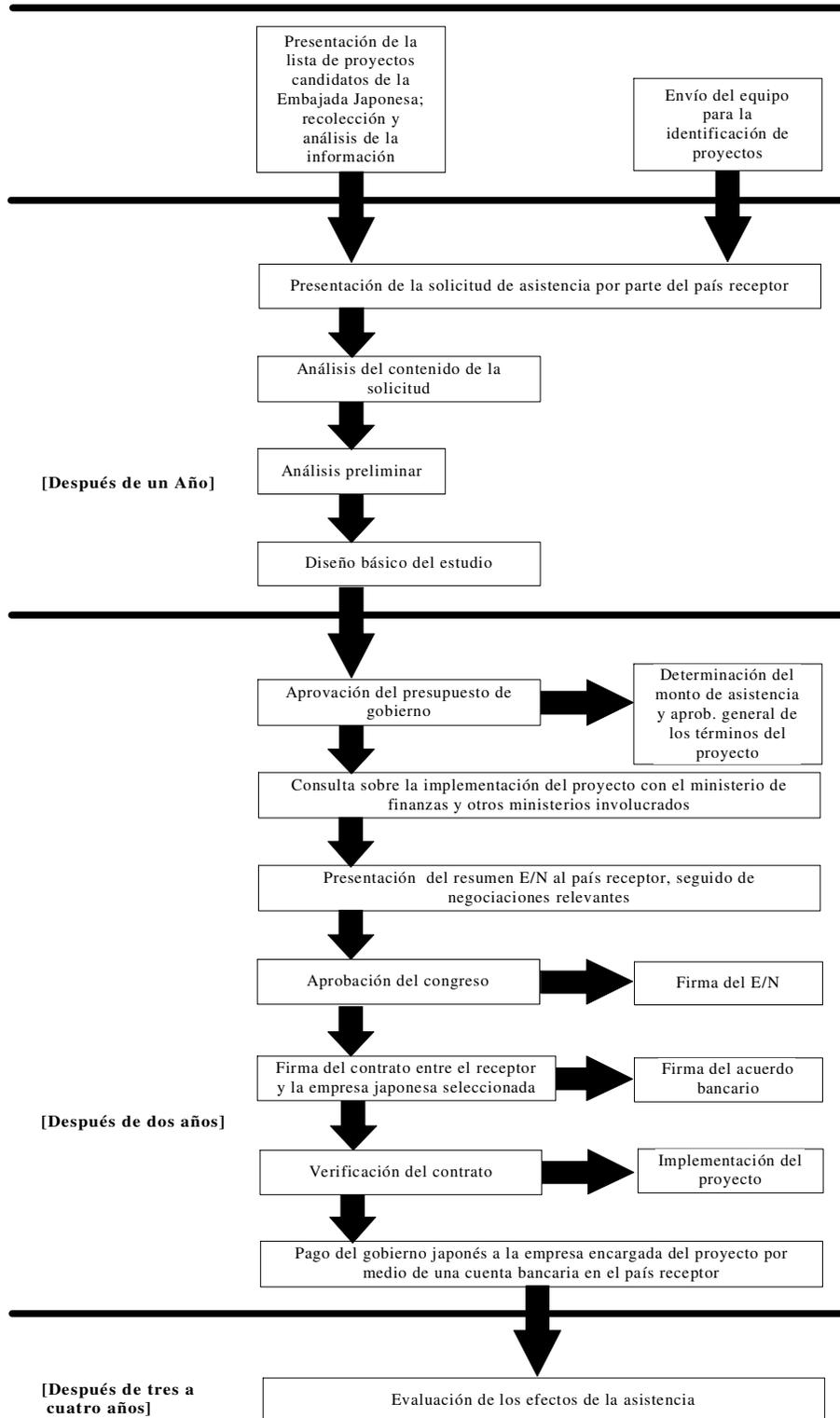
Mecanismo de Donaciones



Fuente: APIC *A guide to Japan's aid*, Japón 1993 p. 10

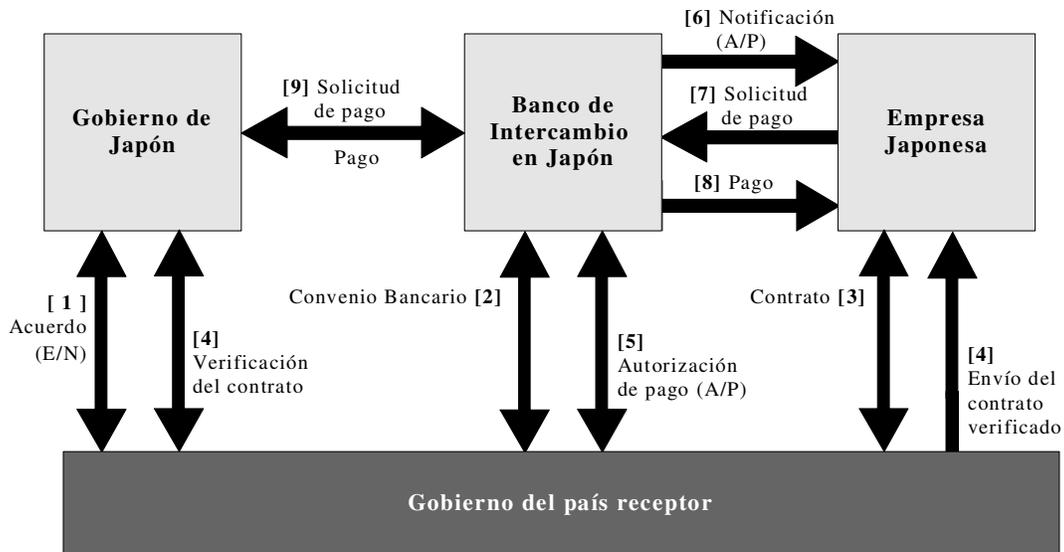
Paso 2 Gráfica B

Flujo de la ejecución de la donación



Fuente: APIC, A guide to Japan's Aid, 1993 p. 13

Procedimiento para la Ejecución de Donaciones



Notas: [7] a través de [9] se dan de acuerdo a los términos de pago establecidos en el contrato

Fuente: APIC, A guide to Japan's Aid, 1993 p. 14

El proceso de la asistencia tiene como base el ejercicio de la política basado en un compromiso entre los diferentes actores burocráticos quienes reflejan su poder e interés en determinados asuntos. Estos actores no están orientados por ningún plan maestro de estrategia nacional coherente sino por las diferentes concepciones de los objetivos nacionales, burocráticos y personales (Allison 1971 y Halpening 1974). Rix afirma que el sistema de toma de decisiones en cuestión de asistencia en Japón está primeramente basado en el modelo político propuesto por Allison quien argumenta que desde la perspectiva de los actores involucrados en el proceso de decisiones es determinada por la posición burocrática en la que se encuentra, es decir, *where you stand depends where you sit.* (1980). De acuerdo a este modelo la política burocrática está fincada en un modelo plural clásico originalmente desarrollado para explicar las democracias occidentales. El modelo de política burocrática aplica a grupos de interés plurales dentro del mismo gobierno y enfatiza el pluralismo dentro de ellos. De acuerdo a esto, la política es un compromiso dentro de los diferentes actores burocráticos, reflejando su poder e intereses en determinados asuntos. Estos actores están orientados por concepciones conflictivas de objetivos nacionales burocráticos personales. De manera que la política dentro de un gobierno influye sobre las decisiones de la política exterior y sus acciones.

La burocracia japonesa, su complejidad y su influencia tienen su fundamento en dos elementos: 1) la estructura heredada de la etapa previa a la segunda Guerra Mundial, misma

que permaneció aun después de la guerra y 2) en el vínculo que se estableció entre esta pesada estructura y las reformas creadas durante la ocupación estadounidense de la posguerra. Mientras la nueva estructura buscó reorganizar y dirigir la política y la economía de Japón, el proceso se llevo a cabo a través de la burocracia que ya existía. “Las autoridades de la ocupación asumieron incorrectamente, que de la misma manera que la burocracia estadounidense, la japonesa operaría como instrumento políticamente neutro, sin obstaculizar el proceso de ocupación ni los esfuerzos de reforma” (Arase 1993: 17). Japón pudo mantener su estructura para vigilar de cerca el diseño de los planes de desarrollo y que éstos fueran consecuentes con su política de seguridad económica.

Uno de los factores que permitieron el fortalecimiento del sector burocrático y su capacidad de control fue una opinión pública poco interesada en los asuntos políticos, más dedicada a la actividad económica que permitiría sacar adelante al país; y la herencia de una estructura educada para servir al emperador sin cuestionamientos.

La estructura burocrática responsable de coordinar el programa de cooperación económica inició su conformación al establecerse los primeros pagos por reparaciones posteriores de la segunda Guerra Mundial. La complejidad del sistema burocrático japonés y en particular el que se relaciona con el proceso de toma de decisiones en la asistencia es el sistema de *tetewari gyosei* (administración vertical) en el que cada ministerio o agencia tiene autoridad exclusiva sobre cierto rango de la política. Debido a la falta de comunicación ágil entre los ministerios el proceso de decisión es lento y prevalece la duplicación de tareas (Hirata 2000: 3). Los burócratas son los actores centrales en la asistencia, los políticos se involucran marginalmente y la perspectiva burocrática usualmente representa al gobierno japonés (Hirata 2000: 4).

En la medida en que se estableció oficialmente el compromiso de proporcionar apoyo a las naciones subdesarrolladas, la estructura burocrática creció e incluyó en su proceso a varias instancias que lo volvieron complejo y lento.

Inicialmente se creó un Consejo de Decisiones para la Cooperación Económica formado por los siguientes ministerios: el MAE, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud y Bienestar Social, el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca, el MITI, el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones, el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comercio y la Agencia de Planeación Económica. Este Consejo permaneció a cargo del pago de reparaciones y se redujo en la década de los 60, quedando sólo el Consejo que incluyó al MAE, MF, MITI y APE (ver Arase 1995: 32).

La Agencia de Planeación Económica, sin hacer una mención específica a las cuestiones de asistencia en el plan económico de 1955, orientó el establecimiento de un programa nacional para el crecimiento económico de Japón en la posguerra, incluyendo la diplomacia económica

y la promoción del comercio en Asia, como sus dos objetivos prioritarios. En su segundo Plan de 1957 fue más allá y dejó claro el propósito de vincular las estrategias económicas nacionales con las internacionales, alentó medidas para redirigir la estructura industrial de Japón y pasar de la industria ligera a la pesada y a la química implementando políticas de promoción económica internacional, especialmente la cooperación económica (Rix 1980: 23). De manera que los primeros planes para orientar la asistencia para el desarrollo tuvieron su origen en la APE, que como vimos en el capítulo 1 estaba fuertemente influenciada por cuestiones estratégicas militares, lo anterior resulta importante por el nexo que la asistencia ha tenido, desde sus primeros pasos, con las cuestiones de seguridad y las necesidades económicas. Vínculos ahora más evidentes si consideramos que el concepto de seguridad aplica para Japón en sus dos acepciones: estratégico y económico.

En el año 1958 el MITI presentó su primer trabajo sobre la asistencia titulado: "Cooperación Económica: Situación Presente y Problemas", el único reporte anual de las políticas de asistencia japonesa hasta 1978. Para entonces las estrategias de cooperación estaban más vinculadas con la APE. El reporte del MITI reflejaba la opinión de la clase empresarial y su interés por presionar hacia un fortalecimiento de las relaciones económicas externas. Durante la presentación del segundo plan de la APE en 1957. El MAE por su parte, planteó su perspectiva sobre la cooperación económica con una tendencia más fuerte hacia las cuestiones de seguridad. Las tres instancias estaban de acuerdo en que la cooperación, en términos generales, representaba una estrategia necesaria para la recuperación económica de Japón. Los tres ministerios junto con el de Finanzas fueron en principio, los responsables del manejo de la cooperación económica.

Sin embargo, cada uno de ellos tenía su propia estrategia, diferencias que se profundizaron en la medida en que Japón incrementaba su participación en diferentes organismos de asistencia para el desarrollo. Mientras el MITI propagaba la idea de que la acción de cooperar con las naciones subdesarrolladas era la misión de las naciones industrializadas, el MAE estaba más dedicado a fortalecer las relaciones exteriores de Japón, especialmente con las naciones aliadas de Occidente, política que respondía a las relaciones Japón-Estados Unidos de la posguerra.

Con el incremento de las acciones de asistencia y su diversificación también creció la estructura administrativa y el complejo burocrático. Debido a la rigidez de la burocracia japonesa y a los conflictos persistentes en torno a los propósitos que debía seguir la política de cooperación, la burocracia encargada de ella se fragmentó y no surgió un líder natural para dicha política de ninguno de los ministerios (Rix 1980: 49).

El cambio en la estructura administrativa japonesa se explica en función de la transformación de los objetivos que perseguía la política de asistencia para el desarrollo. Los objetivos que

Japón ha perseguido al incrementar los montos destinados a los programas de desarrollo de las naciones subdesarrolladas responden a su propio interés.

La transformación administrativa y la complejidad burocrática afectan negativamente el proceso mismo de la asistencia, en la medida en que más instancias participan en las decisiones, el proceso se dificulta para los solicitantes. La pugna entre los ministerios por el presupuesto y por la dirección de la política, se reflejó en la complejidad de la toma de decisiones para la aprobación de los proyectos, así como en posteriores problemas de corrupción.

La inexperiencia y falta de personal capacitado por la que atravesó la burocracia japonesa favoreció conductas negativas que afectaron la eficiencia de los proyectos de asistencia, hizo que algunas empresas desviaran importantes recursos inflando los proyectos, cobrando altas cuotas por la supervisión y haciendo solicitud de equipo costoso, pero inadecuado para el proyecto. Esta acción se vincula con el pago por “favores” que las empresas consultoras daban a ciertos burócratas por el aviso oportuno sobre los proyectos, además del pago que hacían a los gobiernos de las naciones solicitantes para acordar la forma y objetivos del proyecto que se presentaría ante las autoridades japonesas a cambio de abrirles el camino ante los ministerios involucrados, igualmente las empresas asentaban en el proyecto las condiciones favorables con las que debían ser considerados en caso de aprobarse el proyecto. Internamente los escándalos de corrupción desalentaron la asistencia para el desarrollo. “[...L]os escándalos que involucraban a burócratas, contratistas e influyentes políticos del Partido Liberal Demócrata. Un ejemplo reciente es la conducta de Muneo Suzuki, político del PLD quien, entre otras cosas, presionó al Ministerio de Asuntos Exteriores para redactar un proyecto de asistencia para Rusia de tal manera que sólo se permitiera que las compañías bajo su coordinación en Hokkaido estuvieran en posibilidades de participar” (Miyashita 2003: 3). Este asunto tuvo gran importancia porque la forma en que un miembro de la Dieta, sus amigos y aliados podían manipular las políticas del MAE y desviar los recursos asignados a la asistencia levantaron las protestas y obligaron al gobierno japonés a reconsiderar la importancia de la opinión de la sociedad civil

El problema inicial de la política de asistencia es que el Estado japonés no había establecido una agencia central para administrar esta área debido a las diferencias intra-burocráticas y las responsabilidades inter-burocráticas. De acuerdo a la imagen clásica sobre la relación entre burocracia y democracia se espera que los políticos diseñen las políticas y los burócratas las implementen. En el caso de la asistencia japonesa, la burocracia asumió el papel de diseñadora de la política de asistencia tomando el lugar de la rama legislativa para la toma de decisiones y favoreció la formación de una agencia cuasi-gubernamental que se consolidó en lugar de una rama ejecutiva para su implementación. En este proceso las estructuras tanto verticales como horizontales se diferenciaron en el sector burocrático, de manera que se despertó una lucha feroz por el manejo de diferentes aspectos de la asistencia. A fin de

controlar esta rivalidad, la Dieta ha tratado de jugar un papel más activo, aunque sus acciones son todavía limitadas debido a la resistencia de la estructura burocrática.

La jerarquía interna de la burocracia estatal es determinada no sólo por la legislación sino por una variedad de recursos políticos tales como el presupuesto anual y el personal. A un mayor acceso a los recursos mayor posición e injerencia en los asuntos políticos, por ejemplo, los cuatro ministerios encargados de los préstamos de asistencia continúan formando un sistema centralizado en el diseño de la política de asistencia y aun más ministerios se involucran debido a la expansión y diversificación del programa de asistencia. Tanto la FCEU como la JICA fueron los órganos legalmente encargados de implementar los créditos de asistencia y las donaciones respectivamente no obstante la práctica actual ha propiciado tensiones entre ambos organismos por ganar independencia y prestigio, además de mayor número de financiamiento para los proyectos que presentan.

b) El Ministerio de Asuntos Exteriores y la asistencia para el desarrollo.

La política de asistencia en Japón fue administrada por el poder ejecutivo, el primer ministro junto con sus ministerios y éstos con sus agencias se encargaron del diseño y ejecución de los programas de cooperación. No obstante, no hubo una legislación específica que la rigiera. Fue en 1992 que se estableció una serie de lineamientos que definieron los principios y objetivos de la asistencia japonesa.

Los ministerios involucrados han propiciado problemas porque en su afán de ganar espacios y prestigio han entorpecido el buen desempeño de la política de asistencia. Los enfrentamientos entre ministerios como el MAE y el Ministerio de Finanzas y entre el MAE y el METI no ha permitido la concreción de una política oficial única acerca de la asistencia para el desarrollo. Mientras el MF controla el presupuesto y está involucrado con la problemática nacional, el MAE está interesado en los asuntos externos y se le acusa de desatender la problemática nacional; y el METI tiene objetivos económicos muy claros que en su momento se vincularon fuertemente con los programas generales de cooperación económica.

La asistencia sigue cumpliendo el objetivo de abrir espacios para las actividades económicas y comerciales de Japón, ahora está vinculada con objetivos internacionales para brindar a Japón los medios para desempeñar su papel de líder internacional. Los casos de China y Nigeria son ejemplo de la estrategia económica de Japón, consolidar su participación en el mercado chino y asegurar recursos africanos son prioridades de la política de asistencia y satisface los objetivos tanto del METI como del MAE, aunque el acuerdo entre ellos sobre la estrategia a seguir dificulta el proceso para las naciones solicitantes. Mientras el caso de China le brinda a Japón la oportunidad de acceder a un floreciente mercado, disminuir sus costos de producción y mantener la relación entre ambas economías en términos estables para que Japón pueda mantener su liderazgo económico en la región asiática, Nigeria da la oportunidad a Japón de

cumplir con los compromisos del régimen internacional de asistencia, promoviendo la ayuda a las naciones menos favorecidas del continente africano, incrementando sus montos de asistencia para cuestiones humanitarias y ganando prestigio en los organismos internacionales como el CAD y la ONU estrategias internacionales del MAE para ganar votos en foros como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Las tareas y objetivos particulares de cada uno de los ministerios se establecieron en sus estatutos, sin embargo, los compromisos y funciones en torno a la política de asistencia no quedaron registrados. Algunos ministerios desarrollaron oficinas muy completas para administrar los programas de cooperación, como la del MAE que debido a sus propias funciones, el contacto con el exterior le permitió ser el ministerio más cercano a las experiencias de otros donadores.

El MAE se encuentra formado por un secretariado general que alberga al director general de prensa y relaciones públicas, a la división de asuntos generales, la división de personal, la división de comunicaciones, la de asuntos financieros, la de asuntos externos, la oficina de protocolo, así como la asuntos culturales y el departamento de asuntos consulares y migración; tiene a su cargo la coordinación de todas las funciones relacionadas con los asuntos de Japón a nivel internacional, la política diplomática y la información de la situación japonesa en el exterior, bajo esta oficina se encuentra la supervisión de la Fundación Japón.

El MAE cuenta también con una oficina responsable de la política exterior, encargada de los asuntos de control de armas, investigación científica, asuntos relacionados con Naciones Unidas, energía nuclear, derechos humanos, cooperación multilateral y asuntos de protección del medio ambiente global. El MAE está dividido en cinco oficinas por área regional: la de Asia y Oceanía, la de Asuntos de América del Norte, la de América Latina y el Caribe, la de asuntos europeos, la de Medio Oriente y África; una oficina encargada de los asuntos económicos, una oficina de acuerdos y una responsable de análisis e inteligencia, además de una dirección destinada especialmente a la cooperación económica.

La Dirección de Cooperación Económica del MAE se divide a su vez en la oficina de política de asistencia, la oficina de investigación y programación, la oficina de cooperación multilateral, la oficina de cooperación técnica, la oficina de asistencia para el desarrollo, la oficina de asistencia en créditos y la oficina de donaciones. Esta Dirección tiene a su cargo los asuntos relacionados con los tratados de cooperación económica, la implementación de tratados y otros acuerdos internacionales de reparaciones; la cooperación con organizaciones internacionales relacionadas con asistencia para el desarrollo; protección y promoción de los intereses relacionados con las inversiones japonesas en el extranjero; análisis de la situación de la asistencia y compilación de las estadísticas y recolección de información relacionadas con la cooperación económica internacional; supervisión de la Agencia de Cooperación Internacional

de Japón y, los asuntos relacionados con la promoción de la ley para el envío de equipos japoneses en caso de desastre, así como otros asuntos relacionados con la cooperación económica en términos generales.

El MAE es oficialmente el ministerio responsable de llevar todos los asuntos relacionados con los programas de cooperación económica, especialmente aquellos relacionados con el diseño de su política, las reformas y estatutos que deben orientar sus estrategias. Desde inicios de las actividades de asistencia japonesa este ministerio asumió las tareas. La Agencia de Reparaciones establecida en 1948 fue la primera oficina oficial responsable de administrar los pagos por reparaciones, acción con la que Japón inició su tarea de apoyo al desarrollo de las naciones asiáticas. Posteriormente, en febrero de 1955 se convirtió en la oficina de Reparaciones Provisionales dentro del Buró Asiático del MAE (Arase 1993: 32). Después pasó a ser departamento y fue absorbido por el Buró de Cooperación Económica de este Ministerio en 1964.

En la medida que se experimenta un cambio en el régimen internacional de asistencia, las oficinas japonesas involucradas con los programas de cooperación han experimentado también un cambio importante en la responsabilidad de la administración de los mismos. En la medida que se transita hacia estrategias más abiertas y sociales, el MAE se ha hecho cargo de más proyectos, mientras que el METI se ha ido alejando de los mismos, en parte por la preferencia que se da a los proyectos de asistencia *soft* y la disminución de los proyectos relacionados con la asistencia *hard*^{*}. Dos cuestiones han influido de manera importante para este cambio: a) el cambio en las normas globales con una visión humanitaria y con mayor respeto por los derechos humanos y b) el acceso a la información, la población japonesa se involucra cada día más en los problemas mundiales como hambruna, daño ecológico, etc. Este proceso ha sido difícil en el sentido de asumir el cambio de la mentalidad *uchi-soto* (privilegiar lo nacional vs lo extranjero) que hace una fuerte distinción entre japoneses y no japoneses y los privilegios a los que debe tener acceso el japonés.

La política de asistencia se desarrolla dentro de un contexto sociopolítico particular, reflejando varias percepciones, valores, creencias y el interés de los actores en la administración de la asistencia. El MAE trata de utilizar las nuevas ideas y las normas globales que encuentra congruentes con sus propios intereses y especialmente en el marco del interés nacional japonés. Varios puntos son importantes para el MAE, quien acepta que el desarrollo humano sostenido, promovido como principio de la asistencia para el desarrollo, está vinculado con él

^{*} El hecho de que Japón esté prestando mayor atención a la asistencia *soft*, no significa que abandone los proyectos de asistencia *hard* debido a que importante número de políticos japoneses todavía creen que la construcción de infraestructura ayuda al desarrollo de la economía, los proyectos de construcción de infraestructura requieren de un rápido e importante desembolso lo cual permite evaluar y comprobar los gastos ante el Ministerio de Finanzas inmediatamente después de terminado el proyecto, los programas japoneses de asistencia oficial aun se encuentran basados en créditos para infraestructura.

en la medida en que el incremento de la asistencia “*soft*” puede fortalecer la jurisdicción del ministerio *vis à vis* otros ministerios, particularmente frente al de Finanzas y frente al METI; también puede ayudar al MAE a resistir la disminución del presupuesto, debido a que este tipo de asistencia requiere menos capital que aquel que se debe invertir en la creación de la infraestructura física. Además los proyectos de asistencia “*soft*” son más congruentes con los objetivos de las ONGs y generan menos conflictos ya que promueven la aceptación de la población japonesa, es decir, el MAE gana mayor aceptación de la población, fortaleciendo su imagen y, por lo tanto, incrementa la aprobación de sus propuestas.

Para el MAE ha sido muy importante retomar los preceptos del desarrollo humano sostenido, los que están vinculados con la ambición internacional del MAE de convertir a Japón en el líder de asistencia internacional y promover su imagen de potencia internacional. Como Schreurs (1996) dice: el liderazgo requiere un cierto grado de conformidad con las normas y reglas del régimen de asistencia internacional.

El Ministerio de Asuntos Exteriores ha estado atento a la presión externa, pero al mismo tiempo ha tenido que enfrentar la presión interna, por lo que trabajado en un cambio profundo en los programas de asistencia. La presión externa (*gaiatsu*) y la presión interna (*naiatsu*), son actividades que infieren de manera directa en la reorientación de los programas de asistencia porque atienden a las nuevas tendencias del régimen internacional de asistencia, así como a las presiones de nuevos actores como las ONGs.

Con el fin de atender a la *gaiatsu* se pretende ser congruente con las normas del régimen internacional de asistencia, mientras que la *naiatsu* responde a la necesidad de hacer más confiable al gobierno japonés frente a la sociedad. Como dice Krasner (1984), los regímenes internacionales son una especie de capas tectónicas, el movimiento de los actores altera su posición, de manera que la congruencia de las políticas de asistencia de uno de los principales actores de este régimen, permitirá la permanencia del mismo.

Desde la perspectiva de *gaiatsu* elemento importante en la definición de la política de asistencia desde el MAE, desde que finalizó la segunda Guerra Mundial, Japón se ha movido en un ambiente de constantes presiones externas, especialmente aquella proveniente de Estados Unidos, país con el que no se ha querido librar un enfrentamiento abierto y que en la medida de lo posible ha tratado de adecuar su política exterior en general y su política de asistencia en particular. En principio Japón aceptó esta situación con el fin de aprovechar los recursos proporcionados por Estados Unidos para cuestiones de seguridad, mientras sus esfuerzos se orientaban a su propia reconstrucción, ahora Japón responde a la presión externa en la medida que estas acciones le permitan mantener su alianza con Occidente y ganar el reconocimiento como potencia económica y financiera. Japón continúa dependiendo de los Estados Unidos para la protección militar y de su mercado para la promoción de sus productos,

ha utilizado sus recursos financieros para negociar con Estados Unidos y considera que los Estados Unidos pueden originar mayores costos para Japón pensando en que la relación pudiera entrar en conflicto.

De acuerdo a Susan Strange la hegemonía americana se sustenta y no se encuentra bajo ningún riesgo debido a que cuatro factores siguen dominados por ellos, seguridad, finanzas, producción y estructura de conocimiento, de manera que Japón es más dependiente de Estados Unidos que viceversa. Joseph Nye enfatiza el aspecto estructural del poder americano (aunque él lo llama poder *soft*) cuando argumenta que los Estados Unidos mantiene la agenda de la política mundial al hacer que otros apoyen lo que Estados Unidos quiere (Nye 1990). En el caso de la presión propiciada por Estados Unidos, ésta se puede entender desde la asimetría entre ambas naciones. De acuerdo a Miyashita, Japón es más dependiente de Estados Unidos que éste de Japón, especialmente en dos asuntos cruciales: mercado y seguridad (2003: 17). Miyashita utiliza el término dependencia en función a la confianza que Japón tiene en la actuación de otro país, en este caso de Estados Unidos en relación al intercambio de bienes y servicios y distingue del término dependencia que es utilizado comúnmente por los latinoamericanistas para contextualizar la situación y remarcar una situación de explotación. Japón deberá abrirse cada día más a la competencia internacional por los proyectos, en parte por la presión externa que está recibiendo.

Esta relación no necesariamente satisface a Japón, quien debe buscar mayor autonomía para evitar la vulnerabilidad. Qué tanto tiempo esta situación permanecerá, es difícil de predecir, lo que sí es cierto es que la estructura de dependencia asimétrica limita el poder japonés. Aunque Japón ha buscado siempre la forma de responder a su interés y no desatender sus compromisos con su socio más fuerte.

Con relación a la presión interna (*naiatsu*) Japón ha tenido que atender a una población cada vez más interesada en el destino de los recursos japoneses y en el quehacer de su país en el exterior. La población japonesa ha encontrado en las Organizaciones no Gubernamentales un medio para expresar su apoyo y su descontento por las decisiones que el gobierno tome.

La presencia de unas ONGs fuertes es ahora una norma en las naciones industrializadas y se espera que sus representantes jueguen un papel importante en el establecimiento de la agenda, la formación de la política y los métodos de evaluación en el desarrollo internacional y la asistencia. Las ONGs se consideran actores fundamentales debido a que como organizaciones provenientes de las bases pueden trabajar cercanamente a la población en la satisfacción de las necesidades y la entrega de servicios públicos a poblaciones con difícil acceso a los servicios y bienes. Las autoridades japonesas perciben la cooperación con nuevas ideas y valores de la comunidad internacional. En la medida en que Japón asume su papel de líder donador, busca trabajar de acuerdo a los valores del paradigma del desarrollo

humano sostenido promovidos por el régimen de asistencia internacional, en este paradigma que surgió a finales de los ochenta, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son consideradas un apoyo importante de los programas de gobierno para promover la asistencia en pequeña escala. El MAE ha aprendido gradualmente la importancia de integrar a las ONGs en los programas de asistencia de Japón y ha iniciado trabajos con ellas (ver Hirata 2002: 28).

El hecho de conseguir un estrecho vínculo con las ONGs y alcanzar el liderazgo en la asistencia, hará que el MAE consiga poco a poco otro de sus principales objetivos de política exterior, obtener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La asistencia internacional para el desarrollo es un instrumento importante en esta misión. La relación de las ONGs con el estado, en particular con el MAE, puede ser entendida en dos ámbitos, primero en términos de crítica y presión y segundo en términos de cooperación, lo cual permite a estas organizaciones trabajar conjuntamente con el gobierno y al mismo tiempo mantener su autonomía. La estrategia más usada por las ONGs en este tipo de relación es el diálogo político en lugar de la confrontación, esta situación puede ocasionar dos reacciones, primero la definición de una política más clara y congruente con el interés nacional de Japón y con las aspiraciones de la población japonesa, y en segundo lugar ocasionar que los objetivos de las ONGs queden opacados o sometidos a las políticas oficiales y por lo tanto, pierdan de vista su principal objetivo. El fortalecimiento de la relación entre el MAE y las ONGs ha sido incentivado por la presión, especialmente aquella que proviene de Estados Unidos y de organismos como el CAD, quienes han promovido un acercamiento con estas organizaciones para aprender acerca del desarrollo humano y la innovación de los programas de asistencia. Japón ha sido particularmente abierto a esta propuesta por las críticas que ha recibido por su falta de claridad en sus objetivos y la tendencia a favorecer sus intereses económicos. Las ONGs especialmente las internacionales, han funcionado como canales para sensibilizar al gobierno japonés.

El MAE y las ONGs mantienen una conferencia periódica (*teiki kyogikai*) que se estableció en 1996, como un foro de consulta regular. El grupo está formado de siete representantes de las ONGs y ocho representantes del MAE. Se reúnen cuatro veces al año para discutir la forma en la que el ministerio puede apoyar a las ONGs e identificar nuevas áreas de cooperación, en este sentido se pretende construir una relación de confianza mutua coordinando los intereses y capacidades de ambas partes (Jain 2002: 31). Esta relación ha resultado benéfica para los intereses del MAE debido a que ha legitimado sus propuestas sobre la base de un escrutinio de la sociedad japonesa. Los japoneses van adquiriendo mayor confianza en las acciones del MAE debido a que sienten que existe una representación de ellos que da seguimiento a los proyectos de asistencia permitiendo dar claridad en sus objetivos e implementación.

Con el fin de consolidar los lineamientos de asistencia de Japón y compartir los objetivos acordados por los miembros del CAD, el MAE ha incorporado cuatro conceptos para japonizar

el concepto de desarrollo humano sostenido, mismo que deberá ser el foco de atención en los proyectos de asistencia aprobados con el fin de ser congruentes con el trabajo que se viene realizando con las ONGs. Los conceptos son: 1) *kime no komakai endyo*, que significa el cuidadoso diseño de los programas de asistencia de acuerdo a las necesidades de los países receptores; 2) *kao no mieru endyo*, una política de asistencia con una cara netamente japonesa; 3) *kakumin sanko-gata*, promover una mayor participación de la población japonesa en los proyectos de asistencia oficial y, 4) *kyo kara shitsu endyo tenkan*, realizar programas eficientes y efectivos con mayor énfasis en la asistencia *soft*.

c) La Agencia Internacional de Cooperación del Gobierno de Japón.

Debido a la expansión de los programas de cooperación, se hizo necesaria la creación de una estructura burocrática especializada que fungiera como responsable directa de ellos. Con este propósito se creó la Agencia de Cooperación Internacional de Japón

JICA surgió oficialmente el 1 de agosto de 1974, encargada principalmente del programa de cooperación técnica, sin embargo, sus alcances fueron más allá de lo pronosticado. Como Alan Rix ilustra en *Japan's Economic Aid* (1980), JICA fue el escenario en el que se reflejaron los cambios, contradicciones y pugnas entre los ministerios, así como la transformación de los programas de cooperación y lo difuso de la política del gobierno japonés, también ilustra el cambio en el proceso presupuestal y lo complejo del proceso legislativo.

Desde mediados de los años cincuenta se presentaron varias propuestas para la creación de un organismo que aglutinara los programas de cooperación económica. El Partido Liberal Demócrata hizo la primera propuesta en 1967 y hacia 1970 el ministro de asuntos exteriores, Miki Takeo anunció su interés en crear una agencia, sin embargo, las propuestas y el interés quedaron en discursos. Posteriormente, la propuesta del PLD se concretó en la formación del Fondo para la Cooperación Económica en Ultramar (FCEU) y la Agencia de Cooperación Técnica para Ultramar. No obstante, la presión para la creación de una instancia especializada no provino sólo del interior, internacionalmente el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE sugirió a Japón la necesidad de realizar reformas administrativas y considerar la creación de una agencia responsable de llevar los asuntos relacionados con la asistencia internacional, de manera que la estructura internacional tuviera un interlocutor homólogo en Japón.

A finales de los setenta el gobierno japonés estaba preocupado por resolver el conflicto de intereses entre los diferentes ministerios y aunque todos estaban de acuerdo en la necesidad de una agencia central, el MAE en su discurso aludía a la necesidad de mantener una política exterior unificada, lo cual llevaba implícito el deseo de mantener el control de los programas de asistencia. Al considerarse la cooperación económica una cuestión de alta política, el gobierno japonés tenía dudas sobre la autonomía que un ministerio debería de tener en torno a la

definición de la política de asistencia para el desarrollo. El incremento tanto de los montos de asistencia, como de los programas multiplicó los problemas y acrecentó el conflicto de intereses; curiosamente, un ministerio relativamente ajeno a los programas de cooperación, decidió establecer una ruta para facilitar el apoyo a los proyectos presentados: “El Ministerio de Agricultura y Silvicultura vinculó sus propias estrategias con las soluciones administrativas para el desempeño de la asistencia japonesa” (Rix 1980: 51). La participación de este Ministerio se debió principalmente a la importancia que la asistencia destinada a cuestiones de seguridad alimentaria tiene en la estrategia de seguridad económica de Japón, tanto el mantenimiento de sus fuentes de recursos como la política de asistencia a países con problemas de hambruna permita satisfacer el interés nacional japonés.

La acción de este Ministerio provocó varias reacciones de otros ministerios, cada uno defendiendo sus posturas, especialmente del MITI, del MAE y de la APE. El gobierno japonés trató de encontrar alguna solución que diera respuesta a los diferentes intereses. Entre las propuestas se sugirió la creación de una oficina dependiente del Primer Ministro y que se encargara de coordinar la política de asistencia.

Después de una serie de cabildos entre diferentes instancias surgió JICA, cuya ley de creación estipulaba la obligación de ésta de hacer consultas con el MAE, y con el Ministerio de Finanzas en torno a los presupuestos aprobados, así como con el MITI y el de Agricultura en torno a los programas de las áreas correspondientes. No obstante el asunto se complicó en el momento de designar el cuerpo consultor de dicha Agencia. Mientras que un representante del MAE estaría a cargo de la presidencia, otros ministerios estaría representados en las diferentes direcciones, doce ministerios y agencias ocuparon un lugar. En la primera etapa los ministerios con programas pequeños de cooperación quedaron fuera, sin embargo, por la importancia de los sectores que representaban, como salud, transportes, puertos y ciencias y tecnología, debieron ser consultados para los estudios de factibilidad de las solicitudes presentadas, por lo tanto, el proceso de toma de decisiones se complicaba y se alargaba. Además no se le retiraron atribuciones al FCEU por lo que surgió una indefinición para la solicitud de fondos.

Por otra parte, los intereses del sector privado quedaron incluidos en JICA ya que se estipuló que sólo las empresas japonesas serían susceptibles de recibir créditos, ignorando la limitación que se le había hecho a JICA de restringir sus vínculos con el sector empresarial. Esta estipulación no fue normada, de tal manera que las decisiones de JICA fueron influidas por intereses externos. Autores como Shafiqul Islam argumentan que el sector privado ha sido la clave en el desarrollo de las relaciones económicas con los países vecinos de Japón, a través del comercio, financiamiento e inversión directa, de manera que la asistencia externa ha servido sólo como armonizador de las relaciones bilaterales y no simplemente como un instrumento de penetración para el sector privado (1991: 210). La lectura de los primeros reportes sobre asistencia para el desarrollo, especialmente la de los años 60 y 70, nos permite

observar el peso del sector privado en las estrategias del MITI y, por lo tanto, en el diseño de los programas de asistencia, especialmente aquellos dirigidos a Asia. Por ejemplo en la obra *“Japan’s economic diplomacy”*, Yamamoto Mitsuru nos dice que casi todos los beneficiarios de la cooperación económica son empresas japonesas y no necesariamente los países receptores, de esta manera el principio comercial en la política de asistencia de Japón tomó forma y delimitó la estrategia de los programas coordinados a través de la JICA.

JICA se convirtió, entonces, más que en una agencia destinada a organizar y supervisar los programas de asistencia, en una instancia donde se libraron conflictos creados por los intereses de los ministerios más poderosos, fue campo de deliberaciones políticas y enfrentamiento entre los diferentes partidos políticos. En ella se reflejaron los intereses de los gobernantes en turno y tuvo que pasar el tiempo para que JICA lograra concretar sus objetivos, su personal y sus estrategias para hacer compatibles los intereses de los diferentes ministerios involucrados y definir su propia postura frente a la política de asistencia internacional.

d) El Ministerio de Asuntos Exteriores y los nuevos modelos de la asistencia para el desarrollo.

La década de los noventa se caracterizó por cambios radicales en los campos de la economía y la política. La asistencia para el desarrollo no ha sido ajena a esos vaivenes, ésta no opera más como un instrumento de competencia bipolar en donde la lucha por conseguir aliados guió los esfuerzos de cooperación desde los centros de poder durante los años de la guerra fría. Una vez que la bipolaridad no representa un enfrentamiento entre bloques ideológicos, los programas de asistencia deben adecuarse a los nuevos objetivos de un sistema internacional interdependiente, poniendo mayor énfasis en la calidad de la ayuda, aunque los montos destinados al rubro de asistencia para el desarrollo no se han incrementado y los intereses de los donadores no han variado lo suficiente como para permitir que sean los subdesarrollados los que realmente se beneficien de la asistencia o que permitan que ésta cumpla con sus objetivos. “Por el contrario, la aportación total de asistencia externa de los veintinueve miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE se mantuvo estancada en 60 mil millones de dólares para los años 1992-1994” (Fujisaki 1996: 519). El incremento de los flujos financieros para la asistencia no ha sido acorde a las necesidades y demandas de los países en desarrollo, los donadores aluden a sus propios problemas económicos, a la crisis financiera mundial, además de la ineficacia de la misma al comprobar que la brecha de desarrollo entre las naciones no ha disminuido con la asistencia.

De acuerdo a los indicadores internacionales, la importancia de la asistencia oficial para el desarrollo puede ser vista desde dos perspectivas: una como porcentaje del PNB, en donde Noruega, Suecia, Dinamarca y los Países Bajos ocupan un lugar más elevado que Japón, y la otra en términos absolutos, donde Japón ocupa el primer lugar en la tabla de países donadores del CAD (ver la Tabla No. 2). La tabla nos muestra lo relativo que los datos en torno al porcentaje del

Producto Nacional Bruto pueden resultar, por ejemplo, países como Dinamarca, Suecia o Noruega, muestran, en términos de su cumplimiento con los acuerdos del régimen internacional de asistencia institucionalizado en el CAD un excelente desempeño, sin embargo, sus aportaciones en términos absolutos son muy bajos comparados con los que aportan Estados Unidos y Japón. La discusión versa entre si las naciones que más tienen deberán incrementar sus aportaciones para, por lo menos, cumplir con el 0.7 exigido por el CAD o mantener sus aportaciones sin disminuirlas aludiendo a la crisis económica que enfrentan sus países, situación con las que han justificado su desempeño tanto Estados Unidos como Japón.

Tabla No. 2
Flujos de Asistencia Oficial
Variación 1998/2000

| País | Cooperación \$m | | AOD/PIB % | AOD/INB % |
|----------------|--------------------|--------|-----------|-----------|
| | 1998 | 2000 | 1998 | 2000 |
| Noruega | 1,306 | 1,264 | 0.86 | 0.80 |
| Suecia | 1,672 | 1,799 | 0.76 | 0.80 |
| Dinamarca | 1,635 | 1,664 | 0.97 | 1.06 |
| Países Bajos | 2,946 | 3,135 | 0.81 | 0.84 |
| Japón | 9,358 | 13,508 | 0.22 | 0.28 |
| Estados Unidos | 8,786 | 9,955 | 0.09 | 0.10 |
| Reino Unido | 3,864 | 4,501 | n/d | 0.32 |
| Francia | 5,742 | 4,105 | n/d | 0.32 |
| Alemania | 5,581 | 5,030 | n/d | 0.27 |

n/d no disponible

Nota: Existe una diferencia entre el porcentaje de la AOD/PIB que el CAD consideraba como su escala para calcular el nivel de asistencia proporcionada por sus miembros en función de su producción, respecto al año 2000 cuyo cálculo se hace con la relación AOD/INB (ingreso nacional bruto) por considerarlo más real y acorde las perspectivas económicas de los donadores.

Fuente: documentos de CAD/OCDE disponibles en <http://www.oecd.org/dataoecd/51/41/2698656.pdf> consultado el 25 de octubre de 2003.

A raíz del interés por conseguir la eficiencia de los programas de asistencia, Japón ha buscado formas que le permitan lograrla y está impulsando cada día más la tendencia hacia la "asistencia software" y está limitando la "asistencia hardware" en sus programas de cooperación.

Ambos tipos de asistencia han tenido importancia en la consecución de los planes de desarrollo de los países asistidos, sin embargo, es la "asistencia software" (asistencia para el desarrollo institucional y de recursos humanos) la que está adquiriendo un papel importante en el desarrollo económico social, debido a que incluye transferencia de información y conocimiento que a menudo se realiza en forma de capacitación y actividades de asesoría. En oposición encontramos la asistencia "hardware" que comprende la asistencia financiera para la

construcción de infraestructura y provisión de equipo, estrategia que fue muy bien vista para adecuar el ambiente de los países en desarrollo y hacerlo propicio para la inversión extranjera.

Japón ha tomado la iniciativa de promover la asistencia software como un instrumento para expresar su visión acerca del papel que debe jugar la cooperación para el desarrollo de una nueva comunidad internacional.

El concepto de ayuda software se incorporó en un reporte sobre la cooperación realizado por el MAE, como parte de un análisis de los objetivos, resaltando tres categorías: 1) la asistencia hardware y software 2) los tipos tradicional y nuevo de asistencia y 3) apoyo a proyectos de gran y pequeña escala. Los tres pares pretenden aclarar los contrastes entre los estilos nuevo y tradicional de la asistencia.

El nuevo aspecto resaltado en el reporte de MAE es la ayuda software. El énfasis en el desarrollo de recursos humanos no es nuevo para Japón, la constante preparación, educación y actualización ha sido el fundamento para la construcción de la nación japonesa. Sin embargo, el nuevo marco de asistencia software permite a Japón involucrarse en la asesoría sobre diseño de políticas en los países receptores, además de opinar sobre temas más delicados que aquellos que no tienen nada que ver con política. Japón no pretende olvidar la asistencia hardware, por el contrario trata de hacerla compatible con la software, por lo que ha incurrido en proyectos que vinculan ambos modelos. Algunos de ellos se pueden ilustrar con los siguientes ejemplos:

a) En el sector salud, Japón apoyó la construcción del Hospital Santa Cruz en el este de Bolivia con un costo de diecisiete mil millones de dólares en 1985. Japón continuó su asistencia por medio de la capacitación técnica del personal administrativo.

b) También en el sector salud, Japón apoyó un proyecto en Tailandia, siguiendo la propuesta de realizar un estudio sobre el sistema de salud comunitaria y hacer una propuesta innovadora, incorporándose posteriormente al Octavo Plan Nacional de Salud de Tailandia. Este proyecto es único debido a que fue ofrecido por Japón fuera del proceso de consulta con la autoridad tailandesa atendiendo primordialmente la demanda de las necesidades de la población japonesa.

Los dos aspectos de reciente incorporación a los programas de asistencia japonesa para el desarrollo fueron: "nuevos tipo de ayuda" y "proyectos de pequeña escala", ambos se enfocaron a cuestiones globales como contaminación del medio ambiente, sobrepoblación, sida, asistencia humanitaria para las naciones menos favorecidas, y temas intra-sectoriales como la participación de la mujer en el desarrollo, alivio de la pobreza, los programas de

desarrollo participativo, la transición hacia una economía de mercado y los procesos de democratización en los países receptores.

Los nuevos elementos en la política de cooperación se adoptaron en respuesta a las discusiones sostenidas en una serie de conferencias internacionales. Los lineamientos se incluyeron en los programas de JICA y del FCEU para asegurar que cada proyecto tuviera componentes relacionados con el alivio de la pobreza y otras áreas relevantes. Además ambos organismos desarrollaron programas de análisis de proyectos con el fin de eliminar de éstos ciertos factores que tuvieran impacto negativo en el medio ambiente.

La ayuda software, así como las nuevas tendencias para apoyar proyectos de pequeña escala, no han cambiado los patrones de asignación del presupuesto japonés, reflejándose todavía una fuerte tendencia hacia la asistencia hardware y la compleja relación entre los ministerios. No obstante, los cambios se están promoviendo en todos los sectores, poniendo especial énfasis en el apoyo a proyectos relacionados con la protección del medio ambiente en atención a las nuevas corrientes de la asistencia internacional.

La asistencia software tiene dos objetivos básicos: en primer lugar, la capacitación y actualización de recursos humanos y en segundo lugar y como resultado del primero, la participación en el diseño de los planes de desarrollo de las naciones receptoras.

Esta nueva tendencia representa un reto para la actual estructura y organización de la cooperación japonesa. Las instituciones actuales y los acuerdos de organización deberán sustituirse o adecuarse a los nuevos componentes de la asistencia, además de incrementar las medidas de monitoreo y evaluación para asegurar una eficiente y efectiva ayuda.

Japón recibe presión externa, principalmente de Estados Unidos para que ejerza un liderazgo internacional como donador y que su apoyo sea proporcional a su capacidad económica. Sin embargo, las nuevas tendencias implican un cambio, el cual se debe dar a partir de una reestructuración en el proceso de toma de decisiones que en Japón involucra a los ministerios y las agencias descentralizadas encargadas de diversos aspectos de los programas de asistencia. La estructura actual hace del cambio de política un proceso lento y un problema compartido por muchas de las oficinas del gobierno japonés así como agencias con responsabilidad directa y dependencias involucradas. La reforma estructural está iniciando, incluyendo a oficinas como el FCEU y el Banco de Exportaciones-Importaciones de Japón (JEXIM Bank). Igualmente, el cambio de los modelos de la asistencia japonesa marcará un interesante ejemplo para otros países con altos índices de cooperación, orientándolos hacia una disminución de la burocracia. Mientras tanto, la discusión en torno a estos cambios dificulta el cambio mismo.

Considerando que la ayuda software tiene una orientación más política que la ayuda hardware y goza de menos racionalidad económica que la hardware, el incremento de la asistencia software deberá tener el apoyo de la opinión pública de Japón. De manera que los cambios necesarios podrían hacer uso de ciertos modelos ya experimentados en otros países, por ejemplo, la participación en el desarrollo de actividades de asistencia de las ONGs y otras instituciones, tales como las universidades y los “*think tanks*”, que deben jugar un papel importante en el diseño de las políticas de asistencia y su implementación, esto es una realidad en los países escandinavos. En el caso japonés la formulación de las políticas adecuadas deberá considerar en su proceso la participación de los empresarios, quienes han jugado un papel importante en el destino de los fondos para ayuda. Si el gobierno japonés considera necesario el cambio hacia la ayuda software, debe considerar el diálogo abierto con este sector, especialmente si tenemos en cuenta que la asistencia software está destinada a la formación de recursos humanos, de manera que la inversión en infraestructura disminuiría y esto afectaría intereses de la industria japonesa interesada en adecuar sus campos de inversión.

Internacionalmente es necesario el establecimiento de las bases para la protección de los derechos humanos, fortalecimiento de la democracia, apoyo al desarrollo de la mujer y la solución a problemas que trascienden las fronteras nacionales. En este sentido, son las Naciones Unidas, como organización internacional que goza de membresía universal, de quien se espera haga el planteamiento de las soluciones y presione a la comunidad internacional para adoptar las medidas necesarias para apoyar sus propuestas. En el caso de Japón, se espera asuma su papel y muestre verdaderos esfuerzos para apoyar los objetivos de los organismos multilaterales y subsanar los problemas mundiales.

Las consultorías japonesas, por su parte, han sido y serán importantes actores de las decisiones en torno a los modelos de la asistencia japonesa, aunque su participación en los recientes programas de asistencia software es aún marginal. Esto se debe principalmente a que existen limitados recursos humanos dedicados a apoyar los programas de este tipo de asistencia. Cambios recientes en el sistema permiten a consultores extranjeros participar en la investigación y proceso de planeación para los proyectos de JICA, apoyando de esa manera los programas software. Estas oportunidades deberán ser utilizadas para la interacción entre expertos japoneses y extranjeros permitiendo a futuro la participación de firmas extranjeras en los programas de asistencia software japoneses, es decir, la formación, capacitación y actualización de recursos humanos, así como la asistencia técnica deberá ser compartida entre los países donadores de manera que su impacto en los países en desarrollo, por su volumen y calidad, sea mayor. En este proceso la intervención de las ONGs será decisiva.

e) El Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI). Ahora Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI) y los modelos tradicionales de asistencia.

El MITI ocupó un lugar importante en la definición de los programas de cooperación, debido a dos razones: a) la prioridad de asegurar las fuentes de recursos naturales y abrir mercados para los productos japoneses y b) la vinculación natural que este ministerio tiene con el sector privado. El MITI creó el Departamento de Cooperación Económica que llevaba los programas relacionados con la asistencia técnica y los créditos. Como mencionamos anteriormente este Ministerio publicó en 1958 su reporte sobre cooperación económica, mismo que establece que: “la cooperación económica entre los países en desarrollo y los industrializados se puede categorizar de acuerdo al contenido de la misma en el extranjero: inversión (directa), apoyos con capital, asistencia técnica y transacciones comerciales. Una cuestión especial sobre esta área es que a pesar de que el papel del Estado se está extendiendo gradualmente, éste es normalmente un asunto promovido por el sector privado y así debe continuar. Como resultado de la participación del sector privado, la cooperación para el desarrollo ha sido eficiente y efectiva para expandir el comercio, especialmente las exportaciones y ha asegurado las materias primas” (MITI 1958).

A finales de la década de los ochenta, a medida que el yen elevaba su valor y se buscaban estrategias para disminuir el costo de los productos japoneses y colocarlos en mercados externos, el MITI presentó una nueva iniciativa denominada Nuevo Plan de Desarrollo Industrial Asiático, anunciado en enero de 1987 en Bangkok por el entonces ministro del MITI, Tamura Hajime, dicho Plan tenía una orientación exportadora y se dirigía a fortalecer las estructuras industriales asiáticas por medio del fortalecimiento de interdependencia. En este Plan se señaló el nuevo procedimiento que guiaría los programas de cooperación y de qué forma se definirían los países a los que se dirigirían las donaciones, créditos y cooperación tecnológica, incorporando al Plan maestro el concepto de cooperación comprensiva (ver Arase 1995: 131). La estrategia del MITI se fortaleció en 1988 cuando publicó el Libro Anual sobre Cooperación Económica, en el que incorporó el término *san mi-ittai* (Sagrada Trinidad). “Este documento llama a promover una forma de “sagrada trinidad” de la cooperación económica comprensiva compuesta de: asistencia, inversión directa e importaciones para promover la industrialización de los países en desarrollo” (Arase 1995: 141).

La fortaleza del MITI en las decisiones relacionadas con la cooperación radica en la importante red que ha logrado tejer con la iniciativa privada, especialmente con JETRO, con la Agencia de Minería y Metalurgia, así como la Corporación para el Desarrollo en Ultramar de Japón. De la misma manera, el MITI interviene en las decisiones de la JICA y del FCEU. Este tipo de relaciones fueron fundamentales en la implementación de las estrategias de cooperación durante la etapa de reconstrucción económica. El MITI logró satisfacer el interés nacional así como los objetivos de la iniciativa privada. En este sentido es importante considerar el número

de importantes corporaciones que se vieron favorecidas con altos beneficios en los programas de asistencia. Tres tipos de empresas japonesas participan de una u otra manera en los proyectos de asistencia: 1) Las compañías comercializadoras o *sogo shosha* participan proporcionando maquinaria y otros bienes. En comparación con otras empresas japonesas, éstas son relativamente competitivas en el mercado internacional, aunque recientemente han enfrentado un incremento en la competencia del mercado. Las principales participantes son las seis *sogo shoshas* mayores: Nissho Iwai, Mitsubishi, Sumitomo, C. Itoh y Co., Marubeni y Mitsui. 2) Las compañías constructoras participan en la cooperación por medio de los proyectos de infraestructura y se oponen vehementemente a la liberalización del mercado y al incremento de la asistencia *soft*, las principales compañías constructoras activas en los programas de asistencia son: Hazama, Obayashi, Taisei, Shimizu, Toda, Kitano y Fujita, estas compañías están involucradas en proyectos públicos internos, muy protegidos por el estado. 3. Las mayores compañías consultoras involucradas en la asistencia son: Nippon Koei, Pacific International, Sanyu Consultants y Yachiyo Engineering, muchas de las compañías consultoras pertenecen a asociaciones cuasi-gubernamentales, tales como la Asociación de Firms Consultoras en Ingeniería para Promover las Actividades de Negocios en el Extranjero (Hirata 2002: 55).

Este Ministerio interviene en la AOD con la perspectiva del sector empresarial y en función de sus actividades comerciales y de inversión, se avoca más por los modelos tradicionales de la asistencia los cuales favorecen la venta de productos japoneses, adecuan los nichos para la inversión y aseguran el suministro de recursos naturales indispensables en el consumo japonés y en su industria.

El METI cuenta con una oficina de comercio y cooperación económica que tiene como principal objetivo vincular a Japón al mundo por medio del comercio y la cooperación económica por medio de la construcción de un marco adecuado para la asistencia técnica, los préstamos en yenes por medio de la coordinación de una sola oficina encargada de esta área. Actualmente el METI cuenta con dos oficinas relacionadas directamente con la cooperación económica, la de cooperación financiera y la de cooperación técnica.\

– **Los modelos tradicionales de la asistencia.**

- La asistencia bilateral es uno de los modelos más utilizados por Japón, quien prefiere negociar directamente con las naciones con las que tiene relaciones o comparte intereses. Para este modelo de cooperación se requiere de la adopción de un "análisis diferenciado", lo que significa que la asistencia debe ser diseñada y otorgada en tal forma que sea apropiada a los diferentes estadios de desarrollo en que se encuentran los países receptores, desde el menos desarrollado, que no posee la capacidad para pagar los préstamos otorgados y que se le consideraría elegible para recibir donaciones, hasta aquellos que van alcanzando ciertos niveles de desarrollo para los cuales estarán disponibles los préstamos y se modificarán los términos y las condiciones de asistencia.

Aunque técnicamente no sea considerada como asistencia para el desarrollo, la asistencia financiera promovida por el Ex-Im Bank japonés está también prevista para apoyar a los países que alcanzan cierto nivel de desarrollo.

En el caso de los países menos desarrollados, las donaciones se dirigen no sólo a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, sino también a la construcción de infraestructura. En la medida en que el país se desarrolla, las donaciones se dirigen exclusivamente a los proyectos de mejora de las condiciones de vida, mientras que la construcción de infraestructura es cubierta sólo mediante préstamos.

Con relación a los préstamos, la tasa de interés, el periodo de amortización de la deuda y otras condiciones, variarán de acuerdo a las circunstancias particulares de cada país receptor, considerando que los programas de asistencia son acordes a las necesidades de los receptores, y que por otra parte, estarán adecuados en lo posible a las opciones de asistencia del portafolio japonés.

- La asistencia multilateral, Japón contribuye al financiamiento de los programas de las Naciones Unidas, sólo en segundo lugar después de Estados Unidos. Japón también es el contribuyente número dos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Mundial y del FMI. Los organismos internacionales esperan de Japón, más allá de su contribución económica, su participación intelectual en el desarrollo de los planes y estrategias de asistencia internacionales.

Aunque la tendencia de la política japonesa es favorecer la asistencia bilateral, debido a que con esta estrategia puede responder de manera más clara a sus intereses, también tiene interés en que su postura sea considerada relevante en los foros internacionales, especialmente en el CAD que representa el organismo coordinador de la voluntad de aquellos que conforman el régimen internacional de asistencia, para ello en 1992 realizó las primeras reformas a sus programas de cooperación estableciendo en su Estatuto de Asistencia los lineamientos que guiarían su conducta en este aspecto y que al mismo tiempo adecuara su sistema al de los organismos multilaterales. Además, la postura de Japón es favorable a asumir una participación más intensa en los asuntos de seguridad de la región asiática y este interés se suma al hecho de que cada vez fortalece más su sistema de seguridad y la tecnología de sus armas. Estas adecuaciones le dan una posición lo suficientemente fuerte como para asumir un papel de líder internacional buscando los medios para presionar a organismos como la ONU para que se den reformas estructurales y éstas le permitan tener un lugar en el Consejo de Seguridad (ver Simai 1995).

Japón otorga altas contribuciones al Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados, a la Organización Mundial de la Salud, al Programa Mundial de Alimentación, a la Agencia de

Ayuda y Trabajo para los Palestinos Refugiados en el Medio Oriente de las Naciones Unidas, a UNICEF, al Comité Internacional de la Cruz Roja, además contribuye con asistencia bilateral alimenticia, con la que ha ayudado a refugiados de Afganistán, Burundi, Ruanda y Vietnam, refugiados camboyanos y evacuados yugoslavos. También es el más grande contribuyente del Programa Especial de Asistencia a Países de Bajo Ingreso y Problemas de Deuda en África Sub-Sahariana (Hirobayashi 1996).

Japón provee de financiamiento a naciones en desarrollo haciendo uso de grupos consultores internacionales, dichos grupos no sólo poseen información y conocimiento sobre las necesidades de los receptores, sino también ofrecen una red de contactos que operan en los países en desarrollo. Los grupos consultores ofrecen un foro para la presentación de comentarios y peticiones cuyo planteamiento se dificulta por medio de la diplomacia bilateral.

Cuando es necesario, Japón también provee financiamiento a proyectos presentados por países individuales asistidos por el Banco Mundial y otros bancos regionales.

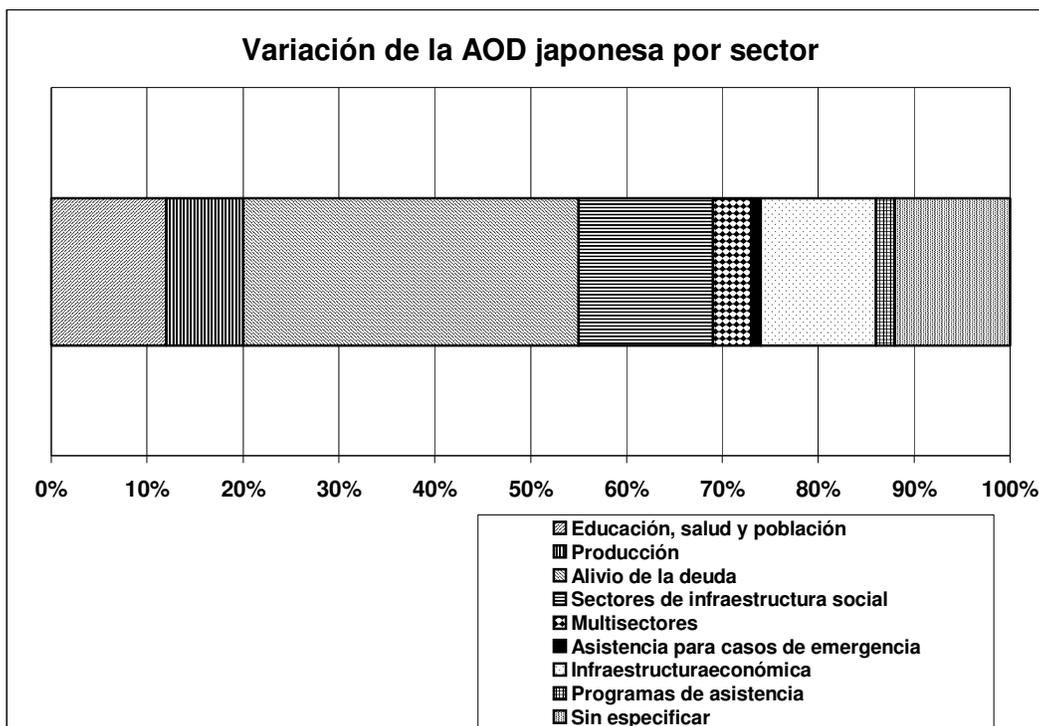
Sin embargo, en el caso del Banco Mundial, Japón no coopera incondicionalmente con los proyectos, por ejemplo, en el caso del proyecto del Puente Jamuna, presentado por Bangladesh a través del Banco Mundial, Japón retrasó su apoyo hasta que una comisión japonesa evaluara los problemas asociados con la reubicación de la población, con el objeto de estar convencido de los beneficios del proyecto y también para evaluar el desembolso y las ganancias que dichos proyectos pueden traer para el mismo Japón. Aunque generalmente el Banco Mundial preside la comisión evaluadora en las reuniones con los países receptores, como excepción a esta práctica permite que en los proyectos apoyados por Japón, ambos presidan las comisiones. Esta modalidad se ha adoptado en evaluaciones de proyectos de Camboya y Mongolia. Las reuniones de trabajo entre el grupo evaluador japonés y el grupo de trabajo del Banco Mundial se han convertido en una norma en la que Japón juega un papel líder, complementando el liderazgo ejercido por el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

A pesar de los buenos deseos del gobierno japonés de caminar más acorde a los requerimientos del sistema internacional, la compleja y difusa estructura que posee en el campo de la cooperación ha limitado sus estrategias. Si bien ha avanzado en su estrategia de asistencia software y ha incrementado sus programas de capacitación, el envío de expertos y los programas que promuevan el respeto a los derechos humanos, la democracia y que favorezcan el respeto a la mujer, este renglón no ha superado los montos destinados a la asistencia hardware en la que se incluyen rubros como producción, infraestructura y otros sectores (ver gráfica No. 5).

Con el fin de que Japón asuma su papel de líder donador y con ello responda a las expectativas del nuevo ambiente internacional deberá asumir las responsabilidades que ese papel implica, tanto frente a las naciones favorecidas con sus programas como con organismos internacionales como el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE.

Las naciones de Occidente que participan en el CAD están mostrando signos de "fatiga de la asistencia". Esta fatiga ha generado importantes discusiones y debates en el seno del CAD en donde en 1994 se tomó la decisión final de revisar la lista de países en desarrollo elegibles para recibir asistencia. Hubo fuerte tendencia a que la lista de países debería limitarse a los de bajo ingreso y menos desarrollados, mientras que el apoyo a los otros países debería graduarse acorde a sus condiciones y necesidades de desarrollo. En esta reunión hubo una importante reacción contra los países que han limitado sus montos de asistencia y que se muestran incapaces de incrementar el presupuesto de asistencia para el desarrollo.

Gráfica No. 5



Fuente: CAD de la OCDE disponible en <http://www.oecd.org/dataoecd/42/5/1860382.gif>

* Los países donadores están manifestando cansancio ante los resultados de la evaluación de los proyectos presentados por países en desarrollo, preguntándose hasta qué punto la asistencia otorgada responde adecuadamente a las necesidades de los solicitantes. El agotamiento se manifiesta en la definición de políticas de asistencia y no simplemente es la fatiga causada por los montos otorgados; tal vez este "agotamiento" sugiera que algunos países, como los latinoamericanos y marcadamente los africanos, reciben asistencia y ésta no contribuye eficazmente a su desarrollo económico, situación que está desalentando los programas de asistencia.

Durante la reunión del CAD de 1994 se adoptó la política de amortizar la deuda contraída en créditos de asistencia para el desarrollo. En esta ocasión Japón apoyó a los países en desarrollo y propuso el mantenimiento de los montos de asistencia, por lo menos, a los niveles existentes. Actualmente los miembros del CAD están trabajando para establecer un índice que sirva como criterio para extender la asistencia basándose en otros factores adicionales al Producto Nacional Bruto per cápita del receptor. Por ejemplo, la relación asistencia-ingreso nacional bruto de los donadores, indicador que permite tener una mejor apreciación del incremento o decremento de los fondos destinados a la asistencia con relación al desarrollo económico de los países industrializados y al mismo tiempo medir la posible disminución de sus aportaciones con relación a una crisis económica o financiera por la que atraviesen. Japón propuso un nuevo índice a considerar: un indicador de vida, el cual se traduce en la medición de los niveles de vida, de educación y de alfabetismo, criterios similares a la filosofía que está detrás del concepto de "desarrollo humano". Con ello Japón deja ver su interés por participar, no sólo en la aportación económica de los recursos, sino en el diseño de lineamientos y políticas que orienten las nuevas estrategias de la asistencia para el desarrollo, haciendo mayores esfuerzos para convertirse en la locomotora de los miembros del CAD.

Otro aspecto importante que debe considerarse en la determinación de la política de asistencia de Japón es el equilibrio en tres áreas: a) el equilibrio entre la asistencia destinada a las áreas tradicionales y las nuevas, b) el equilibrio entre los fondos destinados a asistencia hardware (construcción de instalaciones y provisión de equipo) y la asistencia software en tecnología y know how y c) el equilibrio entre los proyectos de pequeña y gran escala. Los proyectos de gran escala, incluyendo aquellos destinados a la construcción de infraestructura económica y social absorben una importante cantidad de la asistencia y aunque se ha intentado destinar mayores recursos a otros sectores, la variación ha sido mínima, como lo podemos observar en la gráfica no. 3 de manera que se vuelve una situación crítica proveer simultáneamente asistencia a ambos tipos de proyectos. En los proyectos de pequeña escala, aunque el monto asignado es pequeño en términos monetarios, tienen un impacto positivo directo en las necesidades básicas de la población del país receptor, mientras que los proyectos de creación de infraestructura han despertado muchas quejas de la población de los países receptores debido a los daños colaterales que éstos han ocasionado.

Finalmente, la tríada: asistencia, inversión y comercio, sigue siendo primordial en la definición de los programas de asistencia. Es poco probable que los países en desarrollo alcancen el desarrollo por ellos mismos. En varios países del Este Asiático la asistencia tuvo un efecto "impulsor" en el sector privado, que alentó las capacidades de exportación, guió el desarrollo económico y estimuló la inversión. Una de las tareas de la política de cooperación japonesa es encontrar la manera de reproducir el "Milagro del Este Asiático" en Asia del Sur. Dada la diferencia de circunstancias que enfrentan los países en vías de desarrollo, la experiencia de los países del Este Asiático no puede ser aplicada sin la modificación adecuada. El análisis del

impacto de la asistencia sobre el desarrollo económico de los países receptores deberá, por lo tanto, tener en consideración la relación de ésta con el sector privado ya que es éste el que iniciará e impulsará el desarrollo.

En el caso del MITI es muy claro que su tendencia favorece al sector de construcción de infraestructura, ello le proporciona los medios para apoyar a la industria japonesa, favorece la adecuación de las zonas en las que hay interés por desarrollar ciertos proyectos productivos y favorece la penetración de los mercados, desde el punto de vista del realismo clásico, la estrategia de este ministerio responde a su objetivo de salvaguardar su seguridad económica, sin el uso de medios violentos se ha logrado la penetración y el mantenimiento de relaciones de dependencia. La asistencia que favorece ciertas conductas, como escribió Morgenthau, ha ayudado a Japón a tener respuesta favorable a sus pretensiones regionales.

f) El Ministerio de Finanzas.

Referido como el ministerio más importante de Japón, regula el proceso de presupuesto y determina el volumen de la AOD en términos de donaciones, créditos blandos y cooperación técnica.

En términos de recursos financieros, la asistencia japonesa depende no solo de la Cuenta Nacional, si no también del programa de inversión fiscal y de créditos y de los bonos nacionales. Aproximadamente un 50 por ciento de las operaciones de asistencia son financiadas por la Cuenta Nacional la cual depende del ingreso por impuestos, mientras que el otro 50 por ciento se divide entre el programa de inversión fiscal y los bonos nacionales, en términos de formato tanto las donaciones bilaterales incluyendo cooperación técnica y una parte de los créditos en yenes son financiados por la Cuenta Nacional, otra parte de los créditos bilaterales son financiados por el programa de inversión fiscal cuyos fondos provienen básicamente de los ahorros postales. Una parte de la asistencia multilateral, como las contribuciones a las agencias de Naciones Unidas es financiada por la Cuenta Nacional y la mayor parte de la asistencia a instituciones financieras internacionales es aportada de los bonos nacionales de la Cuenta de Consolidación de la Deuda Nacional. Debido al complicado sistema, uno de los doce examinadores de la oficina de presupuesto del MF está a cargo de asuntos exteriores, cooperación económica, comercio internacional e industria y tiene gran influencia en la preparación y ejecución de los presupuestos anuales de la asistencia en cada uno de los ministerios o agencias participantes.

El Ministerio de Finanzas, al ser el responsable del presupuesto y el destino del mismo, ha mantenido su importancia tanto en la diversificación de los programas de cooperación como en la asignación de los recursos para los mismos. Este Ministerio ha tenido que negociar tanto a nivel de política interna como externa debido a que en él recae la responsabilidad de los programas de recuperación económica nacional, especialmente hoy que Japón atraviesa por

problemas financieros, debe atender las presiones de la población japonesa, más participativa e interesada en conocer el destino de los fondos surgidos de sus impuestos. Asimismo, este ministerio no puede desatender dos objetivos prioritarios de Japón: el comercio exterior y el posicionamiento de Japón como potencia económica y donador líder.

El MF tiene un importante papel en el financiamiento internacional, poniendo especial atención en Asia. En el año 1999 durante el periodo de recuperación de la crisis financiera asiática, el MF, en el marco de la Iniciativa Miyasawa desarrollo una estrategia para apoyar los esfuerzos de la región. Japón se comprometió a proporcionar 30 mil millones de dólares de los cuales 15 estarían disponibles en el mediano y largo plazo para apoyar las necesidades financieras de los países asiáticos y los otros 15 mil millones estarían disponibles inmediatamente para apoyar el proceso de reforma económica.

Dentro de las medidas para proporcionar la asistencia financiera se establecieron los siguientes programas: a) proveer asistencia financiera oficial directa, b) extender los créditos del Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón, c) adquirir bonos emitidos por países asiáticos, d) extender los créditos de AOD, e) apoyar las iniciativas de los países asiáticos en la obtención de fondos de los mercados financieros internacionales, f) uso de mecanismos de garantías, etc. Con estas iniciativas Japón se convirtió en el principal apoyo financiero para superar la crisis asiática.

g) La Agencia de Planeación Económica.

La Agencia de Planeación Económica, como vimos en el capítulo anterior, ha sido por años la responsable de vincular la estrategia de seguridad con los planes económicos japoneses, de ahí que su participación en el proceso de asistencia para el desarrollo sea definitivo. Esta agencia diseña la estrategia y realiza la política básica de los planes económicos de Japón que son sometidos, en primera instancia al Primer Ministro y luego a la Dieta para su aprobación. Delinea las directrices básicas de la AOD en sus planes económicos y define junto con otros ministerios las prioridades.

La diversificación de las economías en desarrollo después de la crisis petrolera demandó un criterio más detallado en la asignación de los montos de asistencia. En la medida que se trató de coordinar las acciones e intereses de los ministerios involucrados, la APE tomó el liderazgo para planear las estrategias de apoyo tratando de poner un criterio más objetivo en los proyectos. El Consejo Económico de la APE estableció un plan a largo plazo (1976) para definir las áreas de apoyo, estratégicamente agrupó a los países receptores en cuatro grupos: los menos desarrollados, los productores de petróleo, países exportadores de bienes primarios y países exportadores de bienes industriales. Este plan todavía incluyó a Asia como el área prioritaria de los programas, sin embargo para el nuevo plan diseñado en 1979 las áreas prioritarias se diversificaron más allá de Asia.

La APE tiene como responsabilidad la coordinación del Comité de Cooperación Económica el cual se dedica a hacer un estudio de los avances de la cooperación en general y el impacto de la AOD en específico. El Reporte de Cooperación de dicho Comité de 1997 sentó las bases de la nueva visión sobre la asistencia y dio paso a una serie de discusiones que han propiciado la reforma de dicha política.

En el Reporte encontramos elementos importantes para confirmar el nexo de la política de asistencia y los objetivos de interés nacional. Por ejemplo, en el Reporte se cuestiona ¿qué es lo que hace a la asistencia económicamente tan importante hoy en día? y ahí mismo se plantea como respuesta el hecho de que tanto el interés nacional como los objetivos globales refuerzan la necesidad de sostener y fortalecer la asistencia japonesa y plantea como estrategia para lograr la asistencia económicamente sostenida perseguir el interés nacional en el corto plazo. De igual manera se debe verificar la existencia de un mérito definido para Japón en un sentido amplio con relación a un mundo cada vez más interdependiente, y establecer claramente las razones para proporcionar la asistencia, haciendo los objetivos internacionales compatibles con las necesidades nacionales (EPA 1997).

El cambio en las estrategias económica y comercial en los años setenta fue desplazando a este organismo en importancia para coordinar la política de asistencia en Japón. Sin embargo no ha dejado de participar ya que de ella depende el Fondo de Cooperación Económica para Ultramar.

La Segunda División para la Cooperación Económica de la APE está a cargo no sólo de la coordinación de las políticas básicas de asistencia concernientes con varios ministerios sino también de la planeación y programación de los programas de desarrollo a largo plazo, sin embargo cuando se trata de programas de asistencia técnica y de formación de recursos humanos, APE tiene que acudir a otros ministerios como el METI o el Ministerio de Educación.

h) La Dieta.

Debido a la falta de un organismo autónomo, directamente ligado con la Dieta y con el Primer Ministro, la convergencia de ministerios dificulta y prolonga el proceso de decisión en la asistencia para el desarrollo.

Masao Maruyama denominó la estructura política japonesa como una “trampa para pulpos” en la que los actores políticos caen y tratan de desligarse de la responsabilidad que implican las decisiones generales. En la medida que no existe una política de nivel macro para la coordinación de los proyectos de asistencia, muchos ministerios formaron “refugios para los pulpos” mientras esperan por los incrementos del presupuesto para la asistencia. Estos refugios han sido albergados en los ministerios y tendieron a crecer vinculando sus jurisdicciones con asuntos temáticos para el desarrollo. Para MAE los asuntos prioritarios son

aquellos relacionados con el interés de la comunidad internacional por lo que tiende a apoyar lo proyectos relacionados con los asuntos internacionales más importantes por medio de la formación de grupos de estudio especializados en diferentes áreas. Las diferencias en la preferencia sectorial entre el MAE y el MF provienen de sus ámbitos en la jurisdicción y el estándar.

El MAE que se encuentra a cargo de las donaciones fácilmente acepta los proyectos de crédito para la construcción de infraestructura, mientras que el MF que está a cargo de los créditos del Banco de Exportaciones e Importaciones y controla los créditos privados y tiende a no apoyar proyectos de gran escala para la infraestructura, porque en términos financieros los créditos de asistencia son más blandos que los intereses en el mercado de los flujos privados, desde su punto de vista, los créditos de asistencia deben ser otorgados a los sectores menos rentables. Mientras que MAE prefiere el apoyo a los proyectos de infraestructura porque el resultado es palpable a la vista del público, el MF se preocupa por el manejo de finanzas sanas de manera que dirige sus esfuerzos a apoyar instituciones financieras en lugar de brindar apoyo a otras agencias donde hacer un escrutinio sobre el manejo de las finanzas es difícil como las agencias especializadas de Naciones Unidas. Con relación a la asistencia bilateral la División de Política de Desarrollo y la División de Financiamiento para el Desarrollo se centran en los *non-project aid* (asistencia que no está atada a ningún programa o proyecto y que se proporciona en especie (bienes, materiales, equipo), en efectivo o en la forma de envío de expertos (incluyendo voluntarios) y que generalmente tiene propósitos humanitarios). De manera que la asistencia para el sector financiero es definida en conjunción con el FMI y el Banco Mundial. Mientras que el METI continúa favoreciendo los proyectos de gran escala en la construcción de infraestructura debido a que considera que éstos favorecen el despegue económico de las naciones. Deja de lado sectores como el agrícola porque considera que apoyar estas áreas limita los esfuerzos internos y crea barreras para la industrialización.

Mientras los ministerios pugnan porque sus propuestas tengan mayor relevancia y obtengan mayor presupuesto, la Dieta se ha dedicado a aprobar los programas y presupuestos sin intervenir definitivamente en el diseño y orientación de la política de cooperación japonesa. Sin embargo, la situación ha cambiado, la presencia de nuevos actores en este órgano de gobierno ha promovido una mayor intervención en los asuntos relacionados con la cooperación económica, incluyendo la asistencia para el desarrollo.

En el periodo previo a la segunda Guerra Mundial, la Dieta Imperial Japonesa comprendía la Casa de los Pares y la Casa de los Representantes, como estipulaba la Constitución de 1889 del Imperio de Japón. Mientras que los miembros de la Cámara de Representantes eran elegidos por la población, los de la Cámara de Representantes se seleccionaban de la familia imperial, descendientes y señores feudales. A partir de 1947, año en que se adoptó la actual

Constitución, la Dieta se conformó de la Cámara de Consejeros (Alta) y la Cámara de Representantes (Baja), los miembros de ambas son seleccionados por la ciudadanía.

La Dieta realiza diferentes funciones, entre las que destacan las sesiones plenarias, el trabajo de los comités permanentes, los comités especiales, los comités de investigación y aquellos dedicados a la investigación sobre asuntos de la Constitución. En el caso de la cooperación económica, no existe una comisión específica sobre el asunto, que generalmente recae en la Comisión para Asuntos Internacionales.

La participación de la Dieta japonesa en torno a la asistencia había sido irrelevante debido a una Dieta conformada principalmente de políticos ancianos con ideas tradicionales que no encontraban en la política de cooperación un medio para beneficiar realmente al país. De acuerdo a Hirata, los políticos japoneses pueden dividirse en cuatro tipos en función de su participación en el proceso de toma de decisiones relacionadas con la asistencia, a) una mayoría silenciosa, b) los corredores (dedicados al cabildeo), c) los juniors o políticos jóvenes y d) los ejecutivos (Hirata 2000). Sólo los ejecutivos ayudaban ocasionalmente a la definición de algunos asuntos relacionados con la asistencia y propuestos por el MAE, los otros tres, o no estaban interesados, o se preocupan por las actividades de otros ministerios o definitivamente se oponen al dominio burocrático de la toma de decisiones en la asistencia.

La falta de interés de la mayoría denominada silenciosa se refuerza en el limitado papel de la Dieta, a pesar de que ésta aprueba anualmente el presupuesto destinado a los programas de asistencia, el proceso es simplemente de fórmula. Los corredores toman el papel activo detrás de los escenarios, es decir, realizan actividades de cabildeo y tienen éxito al persuadir a los burócratas para implementar nuevos paquetes de ayuda benéficos para sus propios distritos electorales. Participan esporádicamente en los asuntos de la AOD representando los intereses de sus distritos, que a menudo representan intereses agrícolas o comerciales de determinada región.

Los junior son los miembros jóvenes de la Dieta, aunque es un grupo relativamente pequeño está empezando a tener cierta influencia e interés en asuntos de la AOD, hablan muy bien inglés, tienen bastos conocimientos sobre relaciones internacionales, están interesados en incrementar el papel de los políticos en el proceso de toma de decisiones relacionado con la asistencia de frente al fuerte papel que juega la burocracia y generalmente se han formado profesionalmente en universidades de Europa o Estados Unidos. Ichita Yamamoto del PLD, miembro de la Cámara Alta y ejecutivo de alto nivel en JICA es un político muy participativo en los asuntos internacionales, vinculado a las relaciones internacionales de Japón con la India e interesado particularmente en el caso de Corea del Norte. Este político ha iniciado una fuerte presión en la Cámara Alta para que haya mayor participación de la misma en los asuntos de la asistencia. A pesar de haber iniciado como miembro de la Dieta electo en 1995, se convirtió

rápidamente en líder del PLD en la Cámara Alta y fue responsable del Proyecto de Investigación para la Ley de la Asistencia en dicha Cámara, sometida a revisión en 1999.

Taro Kono, miembro del PLD y de la Cámara Baja, hijo del importante político Yahei Kono, se ha dedicado a hacer observaciones de cómo Japón debe utilizar a la asistencia y ha propuesto disminuir sus contribuciones a Naciones Unidas, presionando de esta manera hasta conseguir un lugar permanente en el Consejo de Seguridad. Su propuesta también incluye disminuir la asistencia bilateral a las naciones que se oponen a la resolución por medio de la cual Japón sería admitido como miembro en el Consejo (Kono 1999) También mencionó que su propuesta era una forma de advertir al gobierno japonés de que no están dispuestos a consentir el mal uso de la asistencia, que ésta debe ser efectivamente utilizada para promover el interés nacional de Japón (Kono 1999^a).

Los ejecutivos por su parte, son un grupo pequeño de legisladores de alto nivel, como el primer ministro o el ministro de asuntos exteriores quienes juegan un papel crucial en la alta política del proceso de toma de decisiones de la asistencia oficial para el desarrollo.

3. Las Organizaciones No Gubernamentales Japonesas y la asistencia para el desarrollo.

Si el interés de la sociedad ha sido siempre parte en la determinación de los programas de cooperación de Japón, en la actualidad la participación de este sector es más importante, ha cuestionado la forma en que la asistencia se ha manejado, ha presionado para revisar los objetivos y las estrategias, así como su orientación, también ha sido un importante instrumento para permitir la vinculación con las nuevas tendencias internacionales de la cooperación.

La sociedad japonesa ha vivido bajo cánones de conducta que la han configurado como una sociedad dócil, que ha aceptado la normatividad establecida debido a su cultura y religión en las que se incluye un gran respeto al orden jerárquico. Respecto a las cuestiones culturales, es importante mencionar tres aspectos de la tradición confuciana: a) respeto a la jerarquía y a la autoridad, b) énfasis en la conformidad de los intereses de grupo más que en las necesidades individuales y c) énfasis en el orden y la estabilidad. El respeto para Japón es una cuestión que va más allá del nivel académico, porque está vinculado con la educación, la edad, la ocupación y el género. La conformidad y la sumisión a los intereses colectivos en la cultura japonesa son relevantes, mientras que el individualismo (*kojin-shugi*) tiene una connotación negativa porque se traduce en egocentrismo. De la misma manera, la organización de la sociedad civil en agrupaciones fue mal vista desde su inicio porque rompía los esquemas de lealtad, sumisión y respeto, así que fueron considerados como organizaciones comunistas, radicales y de izquierda (Hirata 2002: 23-24). El término sociedad civil (*shimin shakai*) en Japón tiene tres connotaciones: es aplicable en principio a la sociedad moderna influida por los conceptos emanados de la Revolución Francesa, en este sentido fue introducido en las lecciones de historia de las escuelas

secundarias en Japón, una segunda acepción se refiere a una sociedad civil caracterizada por una ideología política progresiva identificada con los grupos de izquierda y por último el término define a una sociedad en donde los grupos cívicos juegan un papel importante, en la que los individuos voluntariamente se unen para conseguir un fin común (Deguchi 2003).

Después de la segunda Guerra Mundial y ante el desastre de la economía japonesa, la población aceptó voluntariamente la política de desarrollo promovida por el gobierno, la industrialización acelerada y las largas jornadas de trabajo fueron aceptadas a cambio de un mejor nivel de vida. El desarrollo económico era la prioridad nacional. En el marco de las relaciones estado-sociedad civil, la burocracia tuvo un papel muy importante debido a que su fortaleza propició que el desarrollo económico se convirtiera en el objetivo nacional prioritario

El hecho de que la sociedad japonesa sea considerada dócil, no significó que fuera una sociedad desorganizada. En los siglos XVIII y XIX se formó un sistema estratificado de grupos consistentes de cinco personas. En donde existieron los grupos familiares conocidos como *gonin-gumi*, un sistema de grupos consistentes de cinco personas que estratificaba al pueblo y fue establecido en la época del Shogunato Tokugawa.

Entendemos por sociedad civil aquella que involucra a los ciudadanos, que actúa colectivamente en la esfera pública para expresar sus intereses, pasiones, preferencias e ideas, para intercambiar información, obtener metas colectivas, presentar sus demandas al estado con el fin de mejorar la estructura y el funcionamiento del estado (Hirata 2002: 10).^{*} No obstante, la organización de la sociedad civil se ha visto limitada por el rechazo a lo externo y la tendencia a favorecer a su grupo; en el caso de la asistencia japonesa para el desarrollo, ésta se traduce en que los programas favorecidos son aquellos dirigidos a los vecinos asiáticos y minimizan aquellos que están fuera de la “familia asiática”. Aunque la sociedad japonesa carece de los valores cristianos de caridad y la idea de bienestar social fue tradicionalmente provista por los miembros internos y/o el Estado y no

* La existencia misma de la sociedad civil no es un fenómeno nuevo, recientemente ha sido utilizado con relación al debate en torno al desarrollo en general y en forma particular con referencia a la democracia. El término “sociedad civil” emergió de la tradición liberal retomando el pensamiento de John Locke quien describió a la sociedad como una forma distinta al Estado, de modo que este concepto se desarrolló de la tradición europea (Solidarity 2000). De acuerdo a Norberto Bobbio entendemos por sociedad civil, desde una perspectiva negativa, a la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo. Desde una perspectiva axiológicamente positiva indica el lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político, donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes. Para Marx, sociedad civil significa el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera preestatal diferente y separada de la del Estado, la misma esfera preestatal que los escritores del derecho natural y en parte en la línea de los primeros economistas, comenzando por los fisiócratas, habían llamado estado de naturaleza o sociedad natural. Gramsci, por su parte, llama sociedad civil a la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es la de ejercer la hegemonía y, mediante la hegemonía, de obtener el consenso (Bobbio 1992: 32-67).

por las iglesias cristianas, la orientación cristiana se tradujo en los primeros organismos no gubernamentales en Japón como el Servicio de Cooperación Médica Cristiana de Japón para el Extranjero (Hirata 2002 : 25 y Yamakoshi 2002).

En la medida en que el mundo está más interconectado por el avance tecnológico, los valores culturales y las normas en el mundo, incluyendo las de los japoneses, cambian o se ven influidos. Estos cambios han ido más allá del establecimiento del “*American way of life*” y han afectado los valores de las personas más allá de sus estilos de vida. El cambio en los valores de las personas y el establecimiento y/o expansión de nuevas normas de conducta puede, de acuerdo a Rosenau: 1. mover a la población hacia una actitud más cooperativa y 2. crear redes de individuos que trabajen y compartan los problemas de escala global (1997).

En Japón estos cambios están influyendo en los valores culturales confucianos de jerarquía social y conformidad y están siendo reemplazados por una ideología más independiente que cuestiona la dedicación de la sociedad japonesa al trabajo y a la cooperación.

Los japoneses no están dispuestos a seguir cumpliendo largas jornadas de trabajo, sus necesidades esenciales está cubiertas, han alcanzado un alto nivel de vida y ahora desean disfrutar lo ganado y dedicar más tiempo al descanso y a actividades humanitarias, por lo tanto, están más al tanto de las decisiones gubernamentales, del destino de sus impuestos, etc. De la misma forma, la presencia de los medios de comunicación y el aceleramiento de los flujos de información han permitido un contacto más profundo con los problemas globales: derechos humanos, medio ambiente, democracia, etc. (Ver Larimer, T. 1999).

En Japón la globalización ha cuestionado la estructura del estado corporativo así como los valores tradicionales. Ha presionado para la liberación de la economía, la apertura comercial y por incrementar el consumo interno disminuyendo, al mismo tiempo, el ahorro interno. En la asistencia oficial para el desarrollo, por ejemplo, el alto costo de la mano de obra japonesa ha puesto a las industrias de ese país en una posición desfavorable para ganar contratos competitivos de asistencia del gobierno. Como resultado, la participación de las empresas japonesas en la AOD ha disminuido. En la medida que existe una apertura comercial más intensa en Japón se incrementa el consumo interno y disminuye el ahorro y de la misma manera se afectan las contribuciones individuales que se hacen por medio del sistema postal japonés, especialmente importantes para el mantenimiento de las ONGs japonesas.

El juego de las empresas en la adquisición de los beneficios de los fondos de cooperación ha ocasionado que las mismas compañías presenten los proyectos de las naciones receptoras, sabiendo que éstos por diversos motivos serán rechazados en una primera instancia, sin embargo, esta acción les permitirá poner el membrete de la compañía sobre el proyecto y presentarlo posteriormente reclamando su propiedad. Este modelo de “proyecto semilla” es rechazado por

países como Estados Unidos porque representa estrategias no competitivas y poco transparentes en el proceso de consolidación del proyecto. En muchos casos las compañías japonesas formulan el proyecto de los gobiernos de naciones solicitantes debido en gran parte a que éstos no conocen el proceso y el sistema japonés (ver Hirata 2002: 56). Este tipo de acciones dejan fuera de los programas a las ONGs debido a que son las mismas empresas las que toman en sus manos todo el proceso y lo adecuan acorde a sus intereses. Esta situación ha levantado críticas, no sólo de las ONGs japonesas sino de aquellas que realizan actividades donde se implantan los proyectos semilla.

La visión japonesa sobre la asistencia para el desarrollo, también ha sido influida por los nuevos valores de la globalización. Las autoridades japonesas perciben a la cooperación con nuevas ideas y valores de la comunidad internacional. En la medida en que Japón asume su papel de líder donador busca trabajar de acuerdo a los valores del paradigma del desarrollo humano sostenido promovidos por el régimen de asistencia internacional; en este paradigma que surgió a finales de los ochenta, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) son consideradas un apoyo importante de los programas de gobierno para promover la asistencia en pequeña escala.

a) Las ONGs Japonesas.

En Japón existe un complejo sistema de ONGs que dificulta su definición. La orientación de cada organización depende de su enfoque, objetivo y ámbito de trabajo, por lo general los grupos dedicados a actividades altruistas son denominados Organizaciones sin Fines de Lucro, pero dentro de este gran grupo encontramos organizaciones encargadas de asistencia humanitaria vinculadas exclusivamente a cuestiones nacionales y al mismo tiempo, organizaciones cuyo interés se encuentra en el extranjero, es únicamente a éstas últimas que se les considera organizaciones no gubernamentales. En Japón existe una asociación llamada JANIC (Centro Japonés de ONGs para la Cooperación Internacional, conocido como JANIC, por sus siglas en inglés). Éste agrupa a las ONGs y coordina sus actividades además se sirve como interlocutor frente a otras instancias como el Ministerio de Asuntos Exteriores.

JANIC es una organización “sombrilla” ubicada en Tokio, define a las ONGs como aquellas organizaciones no-gubernamentales, no lucrativas, que agrupan ciudadanos, involucradas en asuntos globales tales como los derechos humanos, educación, protección del medio ambiente y el mantenimiento de la paz mundial (JANIC 2000). Actualmente JANIC alberga 250 ONGs, 40 por ciento tienen un presupuesto anual entre 86 mil dólares y 435 mil , 13 por ciento tienen un presupuesto de aproximadamente 860 mil dólares. Diez por ciento de ellas tienen un estatus legal y el 90 por ciento no lo tiene. Un 66 por ciento del presupuesto con el que cuentan las ONGs proviene de donaciones, cuotas por membresías y actividades que generan un ingreso propio, 14 por ciento proviene del subsidio gubernamental, 4 por ciento de donaciones de fundaciones privadas, 5 por ciento de fondos contratados con el gobierno y de agencias de las Naciones Unidas y 10 por ciento de otras fuentes.

JANIC, a diferencia de lo que se pudiera pensar, por ser una organización japonesa, es una asociación pequeña sin grandes recursos cuya labor se aboca principalmente a la problemática de la región asiática. Los retos que actualmente enfrentan son su falta de presupuesto, falta de personal calificado con experiencia en análisis y seguimiento de proyectos, carencia de personal con el dominio de otro idioma y conocimiento de sociedad de otras naciones a las que Japón otorga asistencia. También ha representado un problema delicado su relación con el MAE y especialmente con JICA, instancias de las que buscan reconocimiento y un espacio para que sus demandas sean escuchadas. Si consideramos que las ONGs son el medio para tener un contacto directo con las poblaciones en donde se realizan los proyectos y viven de cerca la problemática de los países receptores pueden sus aportaciones ser valoradas en el marco de reforma de la asistencia, para no tener las mismas fallas y dejar establecida la necesidad de definir una política japonesa de asistencia con un rostro más humano.

El término “no gubernamentales”, que califica a las organizaciones que agrupan a la sociedad civil es un concepto muy vago y es utilizado en algunos países para referirse a aquellos grupos que no buscan lucrar ni se encuentran asociados al gobierno.* Actualmente las ONGs desempeñan un papel más activo en el ambiente internacional ocupando con nuevas oportunidades para desempeñar una acción cívica tanto a nivel nacional, como internacional con nuevos retos de organización interna y nuevas tendencias que deberán atender como la globalización, las cuestiones de reordenamiento internacional y las nuevas tendencias de la cooperación internacional (ver Edwards 1999).

Este tipo de organizaciones tiene en Japón un significado aun más estrecho, se refieren a organizaciones no lucrativas involucradas en programas de asistencia externa, son grupos voluntarios, autónomos, sin fines políticos, comprometidos con asuntos globales. Legalmente en Japón las ONGs se dividen en dos grupos: aquellas que están incorporadas de alguna forma al gobierno (*hojin*) y aquellas no incorporadas (*nin'i dantai*, comúnmente denominadas grupos cívicos, *shimin dantai*) (Hirata 2002: 12).

* Las ONGs están presentes en toda actividad de las relaciones internacionales y su participación se ha incrementado. Estos organismos se han convertido en una parte integral del proceso de acuerdo de las agendas de cooperación. Funcionan como el servidor de las poblaciones no protegidas con el fin de alcanzar su libertad, involucrarlas en un cambio social y proporcionarles servicios. Desde la perspectiva diplomática, la búsqueda de una definición de los grupos cuyo objetivo es perseguir la satisfacción del interés común de la sociedad internacional sin ningún interés lucrativo ha llevado a utilizar el término “organismos no gubernamentales”. El término queda definido en el Artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas quien proporciona principios para las organizaciones no gubernamentales que participan en sus diferentes agencias, por ejemplo, las Naciones Unidas para ECOSOC proporcionó seis principios para definir a las ONGs: 1) Todas las ONGs deben apoyar los objetivos de Naciones Unidas, el grupo Human Life International, una asociación anti-aborto es una excepción; 2) Una ONG debe tener un cuerpo representativo con responsabilidades y oficinas identificables; 3) No puede tener ningún interés lucrativo; 4) no pueden utilizar la violencia; 5) deben respetar la norma de no interferir en los asuntos internos de ningún país, por lo tanto, no pueden ser ni formar parte de un partido político y 6) una ONG no deberá estar constituida sobre la base de un acuerdo intergubernamental.

De acuerdo a sus actividades las ONGs japonesas pueden clasificarse en tres grupos: 1) aquellas involucradas en cuestiones de asistencia en el extranjero, 2) aquellas con actividad nacional que colaboran con personas discapacitadas, o que realizan actividades de difusión de alternativas educativas como el Braille o que apoyan a estudiantes extranjeros y 3) aquellos grupos dedicados a hacer propuestas al gobierno o a las organizaciones internacionales (Saotome 2002).

Las ONGs japonesas han emergido en la década de los ochenta teniendo como antecedentes la crisis de los refugiados de Indochina a finales de los 70 y principios de los 80 y el terremoto de Kobe. En el primero de los casos, la sociedad japonesa no se encontraba preparada para el activismo social, por lo tanto, su actuación fue limitada; en el segundo evento la sociedad japonesa sufrió un fuerte impacto por la respuesta de las organizaciones externas empujándola a tomar decisiones de organización más concreta.

Es necesario señalar que a diferencia de Occidente, donde las ONGs emergieron entre las décadas de los 40 y 50, en Japón esta forma de organización inició en los años ochenta y noventa. Comparadas con las ONGs de Europa o de Estados Unidos, las japonesas son pequeñas en términos de escala y de recursos financieros, sin embargo, su desempeño alcanza niveles altos debido a lo cuidadosos que son para la planeación y el contenido de sus actividades. Por ejemplo, las ONGs japonesas han trabajado durante muchos años en programas de alfabetismo e higiene en países asiáticos lo que ha representado reconocimiento y gratitud para estas organizaciones. Por ejemplo, una de las organizaciones que más impacto ha tenido en la obtención de respuestas favorables del gobierno japonés para revisar sus programas de asistencia, es En Centro de Recursos para Asia Pacífico por medio de ODA Watch que tiene como objetivo: “proporcionar información y servir como “perro guardián” de la asistencia japonesa. Por medio de reportes, análisis e información monitoreamos los proyectos, las reformas y todos aquellos asuntos relacionados con la asistencia, incentivamos el intercambio de información y el debate, buscamos transformar la asistencia oficial para el desarrollo” (Parc 2004).

En la década de los 80 la relación entre las ONGs y las oficinas gubernamentales era mínima, la sociedad civil no tenía cabida en la toma de decisiones en torno a la asistencia, la cual servía como un instrumento diplomático del estado desarrollista para promover el desarrollo económico interno.

Las fronteras nacionales están perdiendo su autoridad como mecanismos definidos que regulan los flujos internacionales, dentro de Japón la capacidad tradicional del gobierno nacional para regular los flujos internacionales también se debilita, como señala Mike Clough “los consulados pertenecen a la diplomacia del ayer”. Los actores más importantes para conducir los nuevos flujos de las relaciones internacionales serán las ONGs (Jain 2000: 18).

Las ONGs son entidades difíciles de identificar, en Japón y en todos lados; esta ambigüedad les ofrece, en ocasiones, ciertas oportunidades políticas. Una razón para la ausencia epistémica de estos nuevos actores internacionales es que gran parte del análisis del sistema político japonés se centra en el Estado como el actor más relevante y coordinador de todas las demás actividades, mientras que los gobiernos locales están severamente limitados tanto en autoridad legal como en autonomía financiera, casi no tienen poder para hacer política o actuar independientemente, su estatus no es más que el de agencia subsidiaria del gobierno central.

El problema de identidad de las ONGs como actores internacionales, es que a pesar de que estas organizaciones no se proclaman como representantes de la nación japonesa, debido a su estatus como organismos no gubernamentales, sus acciones en el exterior pueden ser consideradas como una indicación de la posición japonesa en torno a algún asunto, independientemente de sus intenciones reales. El gobierno central reconoce las posibles consecuencias para la política exterior japonesa de las acciones de estas agencias, el MAE está interesado en regular la participación de estos actores en las relaciones internacionales. Las ONGs japonesas están involucradas más profundamente que antes en lo que el gobierno japonés denomina “contribuciones internacionales” en Asia, África y más allá, muchas participan en programas internacionales de desarrollo, de conservación de la paz y la reconstrucción de países en post-crisis (Jain 2000: 20-21).

La historia de las ONGs japonesas no es muy notable, muchas tuvieron su origen en organizaciones religiosas, por ejemplo, el Servicio Japonés Cooperativo Médico Cristiano en Ultramar establecido en 1960 para proporcionar servicios médicos en Nepal así como el Instituto Rural Asiático creado bajo iniciativa cristiana en 1973 (ver Yamakoshi 2000 y Menju 1995).

La aprobación de la Ley de Organizaciones no Lucrativas, en marzo de 1998, estableció nuevos lineamientos para el control de organizaciones comunitarias no lucrativas en Japón, incluyendo las ONGs y ha marcado una victoria histórica para los grupos comunitarios japoneses (Jain 2000: 27).

Desde su comienzo, las ONGs japonesas tuvieron una fuerte tendencia a trabajar con programas de asistencia en Asia, sin embargo, las actividades se han diversificado y se han incrementado sus programas en otros continentes, asimismo ha aumentado el número de organismos. En 1980, sólo 59 ONGs estaban en la lista de un directorio de organizaciones involucradas en cuestiones de asistencia internacional. En 1993 el número alcanzó 290 y en 1996 fue de 368. Debido a que la mayoría de las ONGs japonesas son organismos desincorporados es difícil determinar el número exacto de organizaciones activas.

Las ONGs japonesas han incrementado sus vínculos con sus contrapartes internacionales, cada vez hay más agencias de organizaciones internacionales operando en Japón. En 1986, Salven a los Niños se estableció en Japón y al siguiente año CARE y World Vision iniciaron actividades. Greenpeace desde 1982, Médecins sans Frontieres en 1992 y en 1999 Oxfam iniciaron actividades en territorio japonés.

A mediados de los años ochenta, las ONGs iniciaron un movimiento de reforma de la asistencia. A raíz del escándalo suscitado por el destino de los fondos aportados a proyectos de Filipinas durante el gobierno de Marcos, la población japonesa inició una serie de movimientos para investigar la forma en que el gobierno otorgaba los apoyos, a qué tipo de proyectos se apoyaba y cómo eran utilizados estos recursos. Uno de los grupos formados fue la Liga de Ciudadanos para Reconsiderar la Asistencia (LCRA) establecido en la Universidad de Sofía por el reconocido profesor Yoshinori Murai. LCRA fue la primera ONG japonesa dedicada a buscar un cambio en el concepto de asistencia

Otra de las asociaciones importantes es la Red Tropical de Japón establecida en 1987 con una coalición de 12 ONGs, ésta inició una campaña contra el proyecto de donación para la construcción de un camino en Sarawak , Malasia. El incremento de este tipo de organizaciones presionaron de tal forma, a finales de los ochenta y principios de los noventa, que la política de asistencia debió cambiar, incluso se reconocieron errores, malversación de los recursos, casos de corrupción, etc.

Organizaciones como la Red para la Reforma de la AOD, anteriormente conocida como el Consejo Ciudadano para la Reforma de la AOD, se conformó con representantes de más de 50 ONGs japonesas y algunos académicos, esta organización presentó un interesante plan para la reforma de la política de asistencia, consistente en 7 puntos: 1) esclarecer la doctrina de la asistencia, 2) dar prioridad a los proyectos de desarrollo social, 3) unificar la administración de la asistencia (evitar la participación de tantos ministerios y agencias y la definición, lo cual ocasiona confusión en los propósitos), 4) establecimiento de una guía de asistencia con una ley sobre la misma, 5) promoción de la participación ciudadana, 6) establecer un comité de asistencia en la Dieta y 7) promoción de la educación sobre cuestiones de asistencia y desarrollo (Yamamoto 2001).

A medida que las ONGs crecen y se consolidan los fondos destinados a apoyarlas se ha incrementado. Dos fuentes de financiamiento son las más importantes hoy en día: 1. el Fondo para el Subsidio de Proyectos de ONGs la Asistencia para Proyectos Embrionarios y 2. iniciado en 1991 por el Ministerio Postal y de Telecomunicaciones. Los fondos aportados por el MAE son proporcionados por la Oficina de Asistencia para ONGs de la Agencia de Cooperación Económica establecida en 1994 (Hirata 2002: 131).

No obstante, el hecho de que haya subsidios hace la diferencia entre las ONGs, de manera que encontramos dos tipos de organizaciones, las incorporadas y las desincorporadas, las primeras tienen acceso a los recursos disponibles y cuentan con apoyos fiscales, las segundas gozan de mayor independencia, pero no tienen acceso a fuentes de financiamiento y apoyos, no obstante declaran su independencia y autonomía de las políticas oficiales.

La necesidad de establecer una nueva agenda de seguridad en Japón para hacer frente a los retos de los nuevos problemas ha ocasionado dos tipos de respuesta en Japón. Por una parte, la idea de globalización como un fenómeno universal ha hecho que los actores japoneses, particularmente las ONGs, incrementen su nivel de participación y asuman un papel líder en la propagación de ideas, tales como seguridad humana y seguridad colectiva. La nueva norma de conservación del medio ambiente es una norma global y es bienvenida por la población japonesa. Por otra parte, el fenómeno de la fragmentación ha promovido igualmente la tendencia hacia el neo-nacionalismo, con lo que los japoneses adquieren propósitos multilaterales, consolidando también nociones internas propias de la identidad japonesa, como el hecho de tener una nación militarmente “normal” en el sentido convencional de emplear la fuerza militar como un instrumento legítimo del Estado (Hook 2001: 388).

b) Ventajas y aportaciones de las ONGs.

- a. Tienen una administración flexible, lo que les permite evitar los complejos procedimientos y políticas del gobierno, gozan de buena reputación, la mayoría de los miembros de las ONGs están dedicados a su trabajo, a pesar de los bajos salarios (Hirata 2002: 39).
- b. Capacidad para establecer vínculos con las ONGs de Occidente, lo cual les proporciona experiencia, técnicas, estrategias y recursos frescos.
- c. Son un canal para la expresión de ideas y demandas: Desde la perspectiva política, éstas sirven para estimular la participación política, promover la democracia, estimulando la actividad de los ciudadanos y promocionando el conocimiento de sus derechos y deberes.
- d. Interés en funcionar como conexiones internacionales. Las ONGs tienen la tarea de fortalecer sus relaciones externas con el afán de participar en acciones internacionales como la protección del medio ambiente o proporcionar servicios médicos.
- e. Las ONGs tienen acceso a fuentes de recursos financieros extraordinarios en momentos en que el gobierno japonés disminuye sus recursos destinados a la cooperación.
- f. Debido a su posición no gubernamental, pueden actuar en momentos en que el gobierno central no puede.

- g. Debido a su posición no gubernamental, las ONGs pueden dar a los programas de relaciones internacionales una cara "humana" y con ello cumplir con las demandas de sensibilización de los programas de asistencia solicitados por el CAD. Los colaboradores de las ONGs dan la cara humana a la diplomacia japonesa, lo que es reconocido por el MAE como una importante contribución y respuesta a la crítica internacional que reclamaba la falta de identidad del programa de asistencia (Jain 2000: 28).
- h. Las ONGs sirven a dos propósitos: a) proporcionar al gobierno japonés evidencia sobre la responsabilidad de dar una respuesta más internacional e independiente a las cuestiones globales, y b) posibilitar al gobierno priorizar sobre áreas particulares de acción diplomática, tales como el apoyo a los refugiados (Hook 2001: 289).

c) Debilidades de las ONGs japonesas.

1. La falta de experiencia debido a su reciente creación, frente al trabajo y experiencia de ONGs de Occidente.
2. La mayoría de las ONGs no tienen un estatus legal, operan como asociaciones informales o clubes, lo que las limita para tener oficinas formales en Japón o tener acceso a préstamos de instituciones financieras. Por lo tanto, tienen fondos reducidos y existe un sector privado muy pequeño para proporcionar recursos, especialmente a las asociaciones desincorporadas. Debido a que están desincorporadas carecen de los privilegios de deducción de impuestos o apoyos que son proporcionados a aquellas organizaciones incorporadas.
3. La juventud de las ONGs japonesas les hace tener medios limitados para sus operaciones, especialmente en lo que se refiere a personal calificado.
4. Una de las debilidades de las ONGs incorporadas es la limitada independencia y autonomía, especialmente porque dependen de los subsidios del estado para sus operaciones, corren el riesgo de limitar su propia agenda a las necesidades del estado.
5. Limitado acceso al proceso de toma de decisiones, al grado de no tener acceso a la información necesaria, lo cual es un privilegio de la burocracia. Este proceso está cambiando. Las ONGs incorporadas actúan como organizaciones cuasi-gubernamentales cuya función es dar asesoría a oficinas gubernamentales. Muchas de estas organizaciones están formadas por personal de gobierno (Yamakoshi 2002).

d) Perspectivas para las ONGs.

De acuerdo a Michael Edwards, las ONGs, sobre todo de las naciones industrializadas, podrán convertirse en un verdadero foro para expresar las necesidades de las naciones en desarrollo e influir en las decisiones de política internacional, en particular, aquellas relacionadas con la cooperación económica, en la medida que logren afianzar las alianzas internacionales y las coaliciones y logren realizar un trabajo sinérgico para alcanzar objetivos comunes de largo plazo (Edwards 2000).

El fortalecimiento de las alianzas alcanzadas deberá tener como objetivo común promover y preservar las relaciones de no explotación en un mundo que cada día está más guiado por una economía de mercado y con un enfoque centrado en las relaciones de poder, donde las necesidades se incrementan y el poder se restringe a unos cuantos.

Las ONGs deberán tener conciencia de las necesidades de cada economía y de qué forma éstas varían de acuerdo al contexto y circunstancias específicas con el fin de dar una respuesta real y satisfactoria. Por lo tanto, las actividades de las ONGs deberán llevarse a cabo en el marco de un trabajo colegiado, transparente y democrático. El cambio y consolidación de las ONGs, lo mismo que su legitimación, se dará en la medida que éstas funcionen como algo más que contratistas internacionales (Edwards 1998).

Actualmente las ONGs son un importante foro de expresión, un elemento de presión para, al menos, poner en evidencia las conductas impropias de las naciones, pero se deberá trabajar aun más para alcanzar mayor transparencia internacional e incorporar códigos de conducta que las hagan más confiables. Su objetivo, colaborar en el logro del desarrollo de las naciones menos favorecidas, requiere reglas claras que les permitan colaborar de cerca con las instituciones de dichas naciones, las cuales necesitan de lineamientos globales diseñados de acuerdo a sus necesidades, siempre en un ambiente de honestidad.

El trabajo de las ONGs y sus actividades para involucrarse con la población han evolucionado, la mayoría de las ONGs han dejado las actividades violentas y anárquicas que se daban en la calle y han logrado introducir su voz a las instituciones gubernamentales, en donde sus comentarios son escuchados, valorados y en ocasiones considerados para el desarrollo de políticas de cooperación. La permanencia de estas organizaciones en los foros nacionales e internacionales dependerá de la disciplina, organización y responsabilidad de sus acciones y con ello, desvanecer las críticas en torno a que estas organizaciones están dominadas por las voces del mundo industrializado y carecen de representación democrática entre los grupos de ciudadanos del Norte y del Sur.

El trabajo de las ONGs consiste en dar un espacio a la opinión pública, de tal forma que todos los ciudadanos puedan estar justamente representados, que se les permita desarrollar códigos de conducta que guíen las redes globales y proporcionen un estándar mínimo de conducta en áreas tales como la representación, la responsabilidad y los vínculos con el gobierno y la empresa. De manera que la norma impida la corrupción y favorezca el trabajo ético tanto de las ONGs como de las agencia de asistencia internacional.

Las ONGs japonesas no son la excepción, el trabajo para estas jóvenes organizaciones será el de redoblar los esfuerzos para incluir las demandas, no sólo de la población japonesa, sino también dar respuesta a las críticas y demandas del mundo en desarrollo que recibe la asistencia japonesa. Un alto porcentaje de las ONGs japonesas se han involucrado en algún tipo de programas de asistencia, especialmente en la denominada "software" destinada a temas específicos y a apoyar proyectos en ciertos países por un determinado número de años. En la medida en que adquieran mayor experiencia y tengan conocimiento de las necesidades locales, serán elementos indispensables para apoyar los esfuerzos del gobierno japonés por alcanzar sus objetivos de política exterior sin alejarse de los lineamientos de conducta marcados por organismos internacionales.

Es importante que las ONGs sigan siendo críticos de los destinos de la asistencia y de su impacto en las naciones receptoras, publicaciones como los de ODA Watch han influido de manera importante en las estrategias de asistencia. Habrá que considerar que la mayoría de las ONGs japonesas son de reciente creación y su organización y financiamiento no pueden ser sólidos, por ello el trabajo es mayor, no obstante su vinculación y constante contacto con las ONGs de Occidente les brinda oportunidades de entrenamiento y capacitación.

Capítulo 3

La práctica japonesa en la asistencia para el desarrollo

Un nuevo periodo de relaciones internacionales se empezó a vislumbrar a partir del fin de la Guerra Fría forzando a los países a adecuar su política exterior a los requerimientos de una nueva etapa. Uno de los conceptos que se han replanteado a raíz de los nuevos problemas y necesidades es el de la asistencia para el desarrollo, en particular debido a: a) el incremento de las demandas de los países en desarrollo por mayores flujos de asistencia para subsanar sus deficiencias de presupuesto para llevar a cabo sus planes de desarrollo fincando su discurso en la transferencia inversa de recursos a través del pago de la deuda (de acuerdo a un reporte del Banco Mundial en 2001 la AOD disminuyó alrededor de 20 por ciento respecto al año 1990, mientras que el pago por intereses de la deuda pasó de 100.8 mil millones de dólares en 1995 a 122.2 millones de dólares en 2001, más de 20 por ciento en tan sólo cinco años) y; b) la disminución de los montos de asistencia por parte de las naciones industrializadas y su declaración acerca de la “fatiga” que ha ocasionado el proporcionar apoyo a un sinnúmero de planes que no se han concretado. Esto ha propiciado un nuevo discurso que se ha dirigido a debatir sobre la efectividad de la asistencia en los planes de desarrollo de los receptores y su contribución al logro de los objetivos de largo plazo de la política exterior de los donadores, sin perder de vista la búsqueda de la solución de los nuevos problemas mundiales, especialmente del terrorismo.

En Estados Unidos, durante 1994, se llevó a cabo un debate en torno al Acta de Asistencia Externa para la Paz, la Prosperidad y la Democracia presentada por el presidente Bill Clinton. En ella se trató de reorientar los objetivos principales de la política de asistencia de Estados Unidos dando especial importancia a la promoción del desarrollo sostenido, la democracia, la paz y el crecimiento a través del comercio y la inversión, así como proporcionar asistencia humanitaria para casos de emergencia. Dicho debate fue seguido por Japón con el fin de terminar con las críticas que se enfocaban a calificar la política de asistencia japonesa como mercantilista. La discusión sobre el tema en Japón excluyó directamente a la Dieta Nacional, misma que se incorporó apenas recientemente al proceso de decisiones sobre AOD, se dejó fuera a los partidos políticos, al público en general y la discusión se llevó a cabo entre los cuatro ministerios directamente involucrados, el MAE, el MITI, el MF y la APE.

Los propósitos de la asistencia se han clasificado generalmente como de índole geopolítico o geo-económico, especialmente la asistencia proveniente de países con intereses muy definidos como Estados Unidos y Japón. Sin embargo, de acuerdo a Gerard Toal, la diferencia entre geo-economía y geopolítica es artificial y en el caso de la asistencia para el desarrollo el que ésta sea guiada por motivos geopolíticos no necesariamente implica que las consecuencias sean económicamente benéficas para el donador o para el desarrollo económico del receptor, o que sean negativas para ambos, más bien el aprovechamiento eficiente de los recursos es lo

que puede aportar un efecto positivo o negativo para ambos participantes (ver Toal 1993 y Grant y Nijman 1997: 33).

En el caso de Estados Unidos la política de asistencia se guió hasta antes de los noventa por intereses de seguridad quedando en lugar secundario los intereses comerciales, los objetivos de desarrollo y las preocupaciones humanitarias, aunque en las décadas de los cincuenta y los sesenta los intereses comerciales también se reflejaron en la tendencia de sus programas de asistencia. En la década de los ochenta se enfatizaron los programas de desarrollo con vocación a considerar los derechos humanos, apoyando a las necesidades básicas y a los pequeños proyectos con impacto directo en el desarrollo del receptor. Por su parte, la política de asistencia de Japón se enfocó desde sus inicios a cuestiones económicas tanto de promoción de sus exportaciones como de la importación de recursos naturales, así como a dar respuesta a las exigencias internacionales de su propia situación como poder económico internacional., sin olvidar que la estrategia de seguridad estratégica descansa en la protección de Estados Unidos.

La práctica japonesa en el marco de la asistencia para el desarrollo ha sido un elemento importante para negociar con sus socios asiáticos, para conseguir sus objetivos económicos y comerciales y para conseguir un lugar en los organismos internacionales. Si bien la orientación de los programas de asistencia de Japón se enfocó a satisfacer sus intereses comerciales, la evolución de dichos programas ha llevado a Japón a tomar la decisión de cambiar sus estrategias.

Japón transita hacia un cambio en su política de asistencia externa. Mientras se mantuvo como donador líder entre los años 1990 y 2000, Japón potencializó su situación para obtener una mejor posición en la comunidad internacional, especialmente para ganar apoyos entre los países en desarrollo, para conseguir sus objetivos en foros internacionales como el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE, el Banco Mundial y principalmente las Naciones Unidas.

Al disminuir sus apoyos y descender a la segunda posición como donador perdió oportunidades para jugar un papel de líder en varios foros internacionales. El Yomiuri Shimbun publicó en 2002 que la reducción de la asistencia oficial japonesa, así como su demora para implementar el Protocolo de Kyoto no le permitieron jugar el papel de líder durante la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenido en Johannesburgo (Yomiuri Shimbun 2002).^{*}

^{*} La Cumbre de Kyoto (diciembre de 1997) concluyó con la adopción del Protocolo de Kyoto, un acuerdo para reducir las emisiones de gases de invernadero por los 39 países industrializados, incluidos los de la antigua URSS. El compromiso obliga a limitar las emisiones conjuntas de seis gases (CO₂, CH₄, N₂O, compuestos perfluorocarbonados (PFC), compuestos hidrofluorocarbonados (HFC) y hexafluoruro de azufre) respecto al año base de 1990 para los tres primeros gases, y 1995 para los otros tres, durante el periodo 2008-2012, con una reducción global acordada del 5,2% para los países industrializados. Las proporciones según el país serían: la reducción de un 8% para el conjunto de la Unión Europea, un 7%

Con la estrategia de asistencia para el desarrollo, Japón reconoció su interdependencia con las naciones en desarrollo, su necesidad de materias primas y de mercados para sus mercancías, de manera que las contribuciones para la construcción de infraestructura eran esenciales para realizar su doble objetivo. El apoyo a proyectos de infraestructura ha sido visto como un gasto necesario para asegurar el desarrollo económico japonés, mientras que las cuestiones humanitarias no aparecen en el lenguaje de cooperación japonesa sino hasta finales de los años setenta. En la medida que su participación aumentaba la estrategia cambió y a finales de la década de los noventa seguía constantemente los lineamientos acordados en el régimen internacional de asistencia, por ejemplo, desde 1999 Japón ha dado prioridad a la estrategia de “socios en el desarrollo” promovida por el CAD y que tiene como objetivo incrementar los niveles de vida de la población mundial a través de la asistencia, apoyados en el esfuerzo realizado por las mismas naciones en desarrollo. Aunque el interés económico de Japón en sus programas se mantiene como prioridad, como lo podemos ver en los estudios de caso que se presentan en este capítulo.

De acuerdo a la evolución de la asistencia japonesa, Asia y el sector de infraestructura han sido los renglones prioritarios en sus programas. Hoy en día la asistencia se ha diversificado en función de los intereses de Japón tanto en torno a su ubicación geográfica como al tipo de proyectos que apoya, su región y sector prioritarios se mantienen. La tabla no. 1 y la gráfica no. 1 nos ilustran sobre la diversificación de los programas de asistencia bilateral de 1980 a 1998 y nos dejan clara la tendencia a favorecer a la región asiática.

La selección de los estudios de caso que se presentan en este capítulo la hemos hecho con base a dos criterios: 1) la importancia que representan en el programa de asistencia de Japón y el papel que juegan dentro del régimen internacional de asistencia proporcionándole al

para EE UU y un 6% para Japón. Ucrania, la Federación Rusa y Nueva Zelanda se comprometen a mantener sus emisiones de 1990.

En la fase inicial, el Protocolo no obliga a los países en desarrollo, dadas sus reducidas emisiones por habitante, al igual que ocurre con China e India, pese a ser globalmente grandes potencias contaminadoras. Los países industrializados, con el 20% de la población mundial, son responsables de más del 60% de las emisiones actuales, y de la práctica totalidad de las emisiones históricas. Japón ratificó el Protocolo hasta el año 2002.

La Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sustentable se enfocó a promover la acción y lograr un mayor progreso para encontrar soluciones viables al alivio de la pobreza y contaminación. Se hizo un compromiso para incrementar el acceso de más países a agua limpia, servicios sanitarios apropiados y servicio de energía con el fin de alcanzar mejores condiciones de salud y agricultura, especialmente en zonas áridas, así como a asumir el compromiso de proteger la biodiversidad y los ecosistemas en el mundo. El documento más importante que resultó de esta Cumbre fue el Plan de Implementación que contiene los objetivos y calendario de acciones en un gran número de asuntos, incluyendo el aumento de personas con acceso a agua limpia y servicios sanitarios adecuados en el 2015, restauración del sistema de pesquerías para el 2015, reducir las pérdidas en ecosistemas para el 2010 y para el 2020 uso y producción de químicos que no dañen la salud humana ni al medio ambiente. Además, por primera vez los países se comprometen a usar la energía renovable con un sentido de “urgencia” aunque no se adoptó un objetivo específico para esta acción.

donador una ganancia económica y/o política muy concreta y 2) la información disponible sobre las estrategias que Japón ha seguido en estos países.

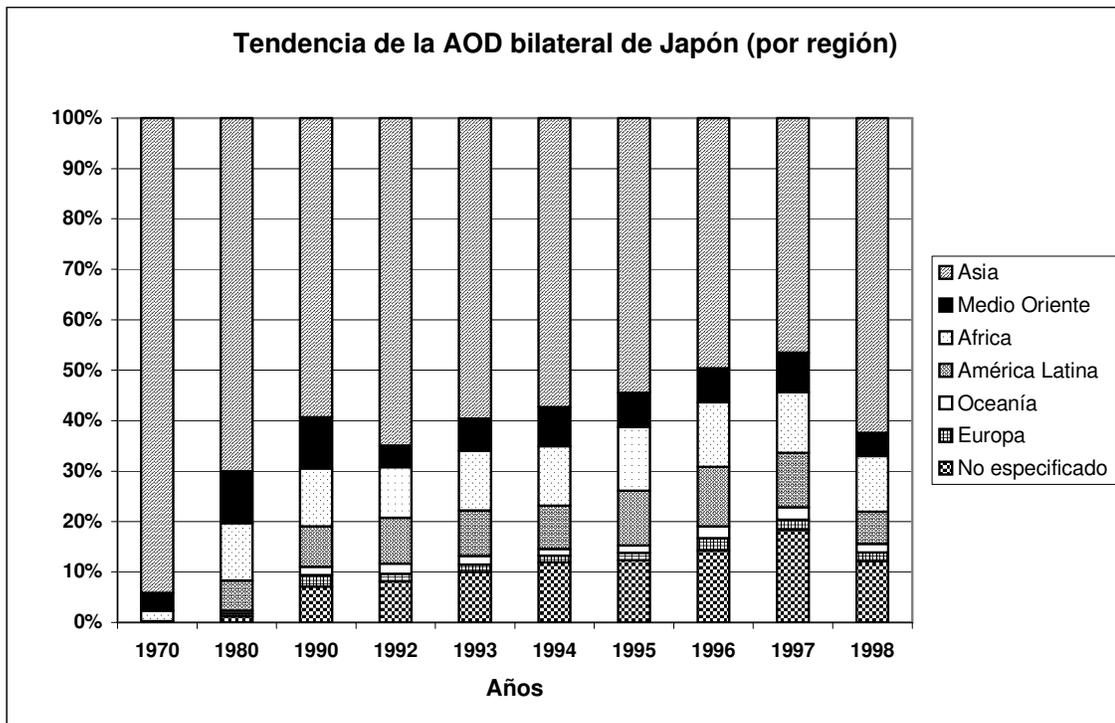
Tabla No. 1
Distribución Geográfica de la AOD Bilateral
(millones de dólares)

| Región/año | 1980 | 1990 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 |
|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Asia | 1,383 (70.5) | 4,117 (59.3) | 5,745 (54.4) | 4,145 (49.6) | 3,076 (46.5) | 5,372 (62.4) |
| Noreste de Asia | 82 (4.2) | 835 (12.0) | 1,606 (15.2) | 0,869 (10.4) | 530 (8.0) | 1,211 (14.1) |
| Sureste de | 861 (43.9) | 2,379 (34.3) | 2,592 (24.6) | 1,858 (22.2) | 1,416 (21.4) | 2,438 (28.3) |
| (ANSEA) | 703 (35.8) | 2,299 (33.1) | 2,229 (21.1) | 1,694 (20.3) | 1,354 (20.5) | 2,356 (27.4) |
| Suroeste de Asia | 435 (22.2) | 898 (12.9) | 1,435 (13.6) | 1,320 (15.8) | 964 (14.6) | 1,463 (17.0) |
| Asia Central | | | 67 (0.6) | 80 (1.0) | 145 (2.2) | 228 (2.7) |
| Región del Cáucaso | | | 0 (0.0) | 0 (0.0) | 12 (0.2) | 14 (0.2) |
| Otras regiones | 5 (0.3) | 4 (0.1) | 44 (0.4) | 18 (0.2) | 9 (0.1) | 19 (0.2) |
| Medio Oriente | 204 (10.4) | 705 (10.2) | 721 (6.8) | 561 (6.7) | 513 (7.8) | 392 (4.6) |
| África | 223 (11.4) | 792 (11.4) | 1,333 (12.6) | 1,067 (12.8) | 803 (12.1) | 950 (11.0) |
| América Latina | 118 (6.0) | 561 (8.1) | 1,142 (10.8) | 986 (11.8) | 715 (10.8) | 553 (6.4) |
| Oceania | 12 (0.6) | 114 (1.6) | 160 (1.5) | 198 (2.4) | 159 (2.4) | 147 (1.7) |
| Europa | -2 (-) | 158 (2.3) | 153 (1.4) | 200 (2.4) | 134 (2.0) | 144 (1.7) |
| (Europa del Este) | | 153 (2.2) | 138 (1.3) | 130 (1.6) | 54 (0.8) | 47 (0.6) |
| No especificado | 23 (1.2) | 494 (7.1) | 1,303 (12.3) | 1,200 (14.4) | 1,213 (18.3) | 1,048 (12.2) |
| Total | 1,961 (100.0) | 6,940 (100.0) | 10,557 (100.0) | 8,356 (100.0) | 6,613 (100.0) | 8,606 (100.0) |

Notas:

1. Ciertos datos están definidos como no especificados porque no han podido ser asignados a una categoría regional única, tal asistencia incluye el envío de asistencia a regiones múltiples en el marco de un solo programa.
2. Cinco países de Asia Central y tres de la región del Cáucaso han sido electos como candidatos a AOD desde 1993 y 1994.
3. Los datos ubicados entre paréntesis son porcentajes de los respectivos totales.
4. Debido al redondeo de algunos datos individuales, los porcentajes sumados no necesariamente suman el 100 por ciento.
5. La aceptación de Camboya en 1999 en ANSEA ha sumado los 10 países del Sureste Asiático bajo la sombrilla de ANSEA. Los datos en esta tabla se refieren exclusivamente a los nueve miembros de ANSEA, excluyendo a Camboya. Vietnam se unió a ANSEA en 1995 y Myanmar y Laos lo hicieron en 1997.
6. Incluye asistencia a la Parte II (asistencia para países y territorios en transición).

Gráfica No. 1



Fuente: Japan's Annual ODA Report, 1999. disponible en http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1999/d_q2_01.html fuente consultada en enero de 2004.

1. La asistencia japonesa para África.

El estudio de las relaciones entre África y Japón ha sido poco profundo, la distancia en desarrollo, historia y realidades ha creado una brecha en el análisis de estas relaciones. Sin embargo, la riqueza natural de África ha sido un atractivo para Japón y lo ha llevado a establecer relaciones económicas que aunque discretas, han sido importantes para el desarrollo japonés. “El 6 por ciento de las importaciones de materia prima en metales de África (a pesar de ser pequeña en cantidad) fue crucial en la seguridad económica japonesa, en este sentido algunos metales raros se encontraron solamente en Sudáfrica” (Kweku 1997: 4) Las relaciones bilaterales han sido desiguales y favoreciendo el interés japonés. Los ricos países del Norte ayudan al pobre Sur, mientras los primeros imponen condiciones, los segundos deben de proporcionar recursos. Es un doble proceso que como plantea el realismo político de Tucídides mientras los ricos hacen lo que quieren, los pobres hacen lo que pueden.

De manera que las relaciones entre Japón y África pueden ser entendidas sólo si se observan en el marco de las relaciones entre el poder económico y la interdependencia asimétrica y las relaciones entre cultura y diplomacia. El sentimiento japonés hacia África está lejos de manifestarse en sus preocupaciones diarias. La imagen que el pueblo japonés tiene del continente africano se basa en las escenas difundidas por los medios de comunicación, las

precarias condiciones de desarrollo, la hambruna y la falta de servicios de salud ha despertado el interés por proporcionar ayuda humanitaria bajo la presión de las ONGs japonesas y organismos internacionales, así como de los intereses del MAE por promover una nueva imagen de la asistencia japonesa.

Desde que Japón tuvo sus primeros contactos con África en el siglo XIX, su atención se centró en Sudáfrica y en Egipto como las puertas geográficas para entrar a Europa, sin embargo las relaciones entre ambas regiones no prosperaron hasta la primera Guerra Mundial. Sudáfrica representó un importante proveedor de materias primas y la atención japonesa se centró en esta nación y en su relación con los "blancos" del continente. Para afianzar sus relaciones y para conseguir un trato de iguales respecto a las naciones europeas. Los japoneses, después de amplias negociaciones, en noviembre de 1930 consiguió el trato de "blancos honorarios" más allá de ser reconocidos internacionalmente como la "raza amarilla".

Etiopia fue una de las naciones con las que inicialmente Japón estableció relaciones económicas y comerciales. El 15 de noviembre de 1930 el imperio japonés firmó un tratado de amistad y comercio con el imperio etiope, y en enero de 1936 estableció una delegación en Addis Abeba. Sin embargo, la actividad diplomática japonesa se colapsó cuando se supo de sus nexos con la Italia fascista y la expansión italiana hacia el continente africano (ver Morikawa 1997: 47). En 1935 Italia invadió Etiopia y en 1936 se la anexó, los movimientos nacionalistas fueron apoyados por Gran Bretaña y Francia. Japón rechazó reconocer al gobierno etiope en el exilio y cerró su representación en Addis Abeba en diciembre de 1936. Durante la segunda Guerra Mundial, Japón recibió fuertes críticas de las naciones africanas. El gobierno etiope en el exilio le declaró la guerra en diciembre de 1942 y Sudáfrica lo hizo el 8 de diciembre de 1941 inmediatamente después del ataque a Pearl Harbor. La postura japonesa durante la segunda Guerra Mundial propició una disminución de las relaciones entre Japón y África (ver Morikawa 1997: 50).

Al terminar la segunda Guerra Mundial, Japón reinició su labor diplomática en África. Las relaciones se empezaron a normalizar al firmar el Tratado de Paz de San Francisco con las naciones aliadas del bloque occidental. Sudáfrica fue una de las naciones con las que más rápido se restablecieron relaciones. En noviembre de 1952 Tokio abrió un consulado general en Pretoria y un consulado en Salisbury, Rhodesia. A pesar de que el Partido Nacional tomó el poder en Sudáfrica e inició el sistema de Apartheid como una política oficial, Japón no limitó sus relaciones y firmó acuerdos comerciales con la federación de Rhodesia y Nyasalandia (1953-1963) que se encontraban bajo el mando de los blancos.

Las relaciones políticas y económico-comerciales de Japón con África han tenido varios reveses, especialmente debido a la tendencia japonesa a mantener su relación con el régimen de blancos, su interés en lograr un trato de blancos honorarios y dejar muy evidente su interés

comercial en algunas naciones africanas. Bajo la presión de foros internacionales y debido a las fuertes críticas que el Apartheid recibió, Japón entabló relaciones con otras naciones, especialmente con aquellas de África Subsahariana. Su política ha variado, sus objetivos y sus estrategias, a pesar de responder a un interés muy particular, se han vuelto más compatibles con los objetivos de los organismos internacionales.

La pobreza en que la mayoría de los países africanos se han sumido después de lograr su independencia ha llevado a la comunidad internacional a favorecer ciertas acciones para apoyar las políticas de desarrollo africano. Al parecer la estrategia de Japón en África en los años 90 siguió vinculada a sus intereses económicos, comerciales y de presencia internacional, de la misma manera que su programa de asistencia ha estado vinculado a los intereses de Estados Unidos y al objetivo de Occidente de hacer que las naciones africanas adopten el programa de ajuste estructural que plantean los organismos financieros internacionales.

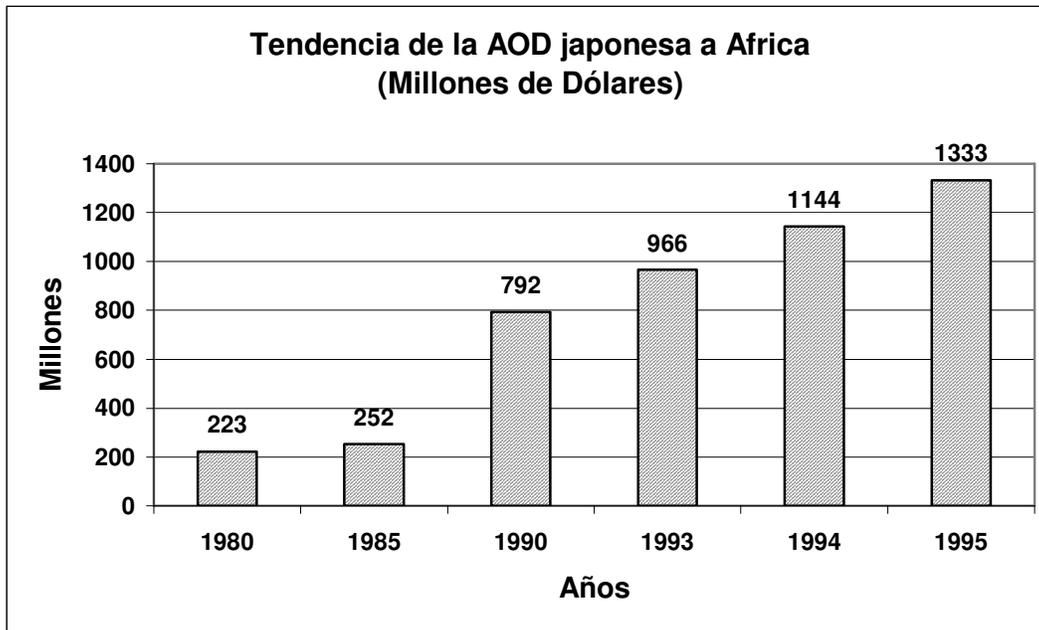
Los apoyos de Japón se dirigen a países como Sudáfrica, Nigeria, Kenya y Zimbabwe. "[...] esta tendencia puede ser observada en la asignación de los programas de asistencia para el desarrollo de Japón durante el año de 1992. Sólo cinco países, Zambia, Ghana, Costa de Marfil, Tanzania y Camerún recibieron créditos bilaterales. Los primeros 10 países que recibieron donaciones fueron Tanzania, Etiopía, Mozambique, Zimbabwe, Madagascar, Senegal, Nigeria, Zambia, Kenya y Costa de Marfil. El trato preferencial en cuanto a asistencia técnica se refiere, fueron Kenya, Níger, Zimbabwe y Costa de Marfil" (Morikawa 1997: 211-212). En todos estos países Occidente tiene un interés muy especial, tanto por motivos económicos como de representación de los países africanos en los foros internacionales.

En la búsqueda por afianzar su presencia internacional y lograr una mejor posición en los organismos internacionales, especialmente en las Naciones Unidas, Japón ha diseñado estrategias que le permitan conseguir más votos de países en desarrollo, de ahí su interés por organizar tres conferencias internacionales durante 1993, incluyendo la Conferencia Internacional sobre la Reconstrucción de Camboya, la Tercera Reunión de Asistencia para Mongolia y la Conferencia Internacional sobre el Desarrollo Africano (Daily Yomiuri 1993), de igual manera ha incrementado sus fondos para programas de asistencia como lo muestra la gráfica No. 2 en la que se aprecia un incremento de más de 100 por ciento en el presupuesto de asistencia entre los años 1980 y 1995.

La asistencia japonesa a África creció rápidamente en la década de los noventa. Cuando Japón inició su programa de asistencia en la década de los setenta su motivo principal fue disminuir las barreras que limitaban las exportaciones al continente africano, aunque en comparación con otras regiones el lugar de África continúa siendo mínimo. "En 1970, 93.3 por ciento de la AOD japonesa se dirigió a Asia, 3.3 por ciento a Medio Oriente y sólo 2.3 por ciento fue a África. En 1980 se incrementó: 70.6 por ciento fue a Asia, 2.5 a Medio Oriente y 18.9 por ciento

fue a África (Sincere 1994). Mostrando una ligera disminución en sus contribuciones para Asia y un ligero incremento en sus apoyos a África.

Gráfica No. 2



Fuente: MOFA, "Support for Africa -- A Global Challenge" en ODA Summary 1996. Disponible en http://www.mofa.go.jp/policy/oda/summary/1996/c_14.html, página consultada en marzo de 2004.

La asistencia para el desarrollo de Japón a África ha sido influida por tres factores: a) las crecientes necesidades del desarrollo económico de Japón, b) los profundos problemas económicos y sociales que aquejan a los países de África Sub-sahariana, y c) las constantes demandas de los países africanos en los foros internacionales.

Ishii Ryuichi, director de la segunda división de África en MAE estableció: "la política básica al decidir cuales países ayudar es responder a solicitudes específicas... tratamos de ayudar, primero, a los países más pobres. También consideramos a las naciones con relaciones políticas con Japón, y de la misma manera somos miembros del bloque occidental, por lo tanto, los intereses de Occidente son importantes" (Roth 1982). No obstante el discurso oficial, en la práctica dista de ser verdad, debido a que los programas de colaboración son preferentemente acordados con las naciones con las que se tiene intereses económicos o comerciales.

A finales de la década de los ochenta, una combinación de donaciones, créditos para la construcción de infraestructura y asistencia para casos de emergencia fueron oportunamente distribuidos de acuerdo a los intereses japoneses. Mientras que las donaciones se orientaron al sector agrícola en un 46 por ciento, un alto porcentaje de los créditos se destinó a la

construcción de caminos y puentes que permitieran a Japón sacar los productos en los que estaba interesado. Igualmente, los apoyos para el bienestar social proveniente de los programas de asistencia humanitaria, permitieron que el sector agrícola se mantuviera en condiciones adecuadas para asegurar los productos esenciales para Japón. Mientras que África resolvía sus problemas inmediatos con la asistencia humanitaria, Japón llevaba a cabo sus planes para asegurar sus intereses en la región. “Entre 1973 y 1978, Japón otorgó 760 millones de yenes [aproximadamente 3.5 millones de dólares] de ayuda alimentaria a través de la FAO de las Naciones Unidas destinados a naciones del Sahel. A principios de los noventa Japón proporcionó 8.12 millones de dólares al Fondo para Refugiados de Naciones Unidas destinados a apoyar a las naciones del Cuerno de África” (Messone 1994: 136).

A pesar de las estrategias japonesas, de la diversificación de sus fondos, sus intereses se han hecho muy notorios para los gobiernos africanos. Un importante político de Malí se quejó ante visitantes japoneses diciendo: “Sabemos de Japón a través de sus autos y sus productos electrónicos, pero en términos de cómo la cooperación japonesa ha apoyado el desarrollo de África, no sabemos nada” (Morris 1983: 40). Este discurso muestra la percepción africana en torno a la asistencia japonesa y la tendencia mercantilista de la misma. África es una de las regiones que más fondos provenientes de asistencia para el desarrollo ha recibido, sin embargo, su crecimiento ha sido lento, con poco o nulo impacto en la población y con crecientes problemas de hambre, epidemias, etc.

La asistencia japonesa en el continente africano tiene dos sentidos: el primero incluye la orientación de los proyectos en África y las prioridades de desarrollo de cada una de las naciones africanas, el segundo atribuye el limitado impacto de la asistencia en el desarrollo a la inexperiencia, complejidad y falta de conocimiento por parte de Japón sobre las necesidades reales de África, de manera que sus estrategias están planteadas en función de los intereses de los empresarios e inversionistas (Lancaster 1999). De manera que Japón muestra una mayor inclinación a apoyar a las naciones africanas que no necesariamente son las más necesitadas, pero que sí tienen mayor liderazgo en la región, o que representan un buen mercado o una importante fuente de recursos naturales.

Otra de las constantes críticas que ha recibido la asistencia japonesa es que ésta se orienta a proyectos de gran escala, concentrándose principalmente en la extracción mineral, mientras que la participación japonesa en la industria productiva es prácticamente inexistente. Por tal motivo, África ha presionado en tres frentes importantes: aplicación de restricciones comerciales, demandas unificadas de países africanos y presión en los foros internacionales. Entre los personajes cuyos discursos han causado un importante efecto en la tendencia de la cooperación japonesa está Olosegun Obasanjo, (en mayo de 1999, Olosegun Obasanjo se instituyó como el primer presidente civil nigeriano en casi 16 años) presidente de Nigeria, quien solicitó que la AOD se incrementara en un 25 por ciento para África (Obasanjo 1990). Este tipo

de discursos ha llevado a la comunidad internacional a poner mayor atención en África, no necesariamente por el interés de apoyar sus programas de desarrollo, pero sí porque ello significa un paso en la consolidación de la presencia de los donadores en la política internacional, sobre todo cuando los países industrializados son acusados de llevar a cabo nuevas formas de neocolonialismo. La presencia de los países ricos se justifica en función del apoyo que brindan en casos de necesidad.

Una de las regiones africanas que mayores problemas enfrenta es la Sub-sahariana. Japón, por su condición de líder donador a principios de los años 90 asumió compromisos internacionales para ayudar a aliviar los problemas de extrema pobreza en la región. Japón ha brindado cooperación técnica y donaciones para el establecimiento del Centro de Capacitación de la Industria Textil en Ghana, el Instituto de Capacitación Industrial en Kenya y el Centro de Capacitación Vocacional en Uganda (Inukai 1993: 255). Sin embargo, el apoyo de estos proyectos y los flujos de asistencia destinados a África han sido utilizados para crear el ambiente político y económico que permita la entrada del sector privado japonés y sus actividades en la región. “En este sentido, la trinidad: asistencia, inversión y comercio funcionaron en África Sub-sahariana igual que en Asia” (Inukai 1993: 255).

La importancia de África en los foros internacionales, especialmente el peso que ha cobrado en el marco del diálogo Norte-Sur ha propiciado que Japón ponga mayor atención en la región variando su política de asistencia. Japón ha pasado de ser un negociador comercial a un mediador para que las demandas africanas sean atendidas. Esta reciente estrategia proporciona a Japón votos para que alcance un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La diversificación de los intereses japoneses en África ha incluido:

- Estrategias de seguridad en el marco de la relación Japón-Estados Unidos, definido en el Tratado de Seguridad de 1952, políticas que en su momento sirvieron para contener el avance del comunismo en la región.
- Intereses humanitarios: “la evolución de la asistencia japonesa en África refleja no sólo el interés económico, sino preocupaciones de la población japonesa y de una política gubernamental fundada en el apoyo popular” (Inukai 1993: 261). Ante la transformación que la AOD japonesa está viviendo y debido a la presión de la sociedad japonesa y la masiva difusión de los problemas que aquejan a la sociedad global, los problemas africanos de hambruna, subdesarrollo y conflictos internos han hecho que Japón reoriente sus estrategias, aunque no necesariamente sus objetivos.

La asistencia japonesa a África también ha sido guiada por las obligaciones contraídas en el marco de sus relaciones con Estados Unidos. Durante la década de los años 60 la política japonesa a África se orientó por su apoyo a Occidente y la estrategia de Estados Unidos. "La estrategia americana anticomunista en África requirió que Japón realizara contribuciones a Egipto, Sudán, Somalia, Kenya, Zaire y Malawi, países que recibieron un trato preferencial en la asignación de asistencia oficial para el desarrollo. Al mismo tiempo, se impusieron sanciones económicas de facto a Angola y Mozambique y una política de expansión comercial fue aplicada en Sudáfrica" (Morikawa 1997: 20).

A finales de los ochenta y como respuesta a una iniciativa del presidente Reagan, Japón expandió su presupuesto de asistencia a África y en 1988 hizo una importante contribución al Programa Especial de Asistencia para África Sub-Sahariana. En ese mismo año Japón contribuyó al Programa Especial para África del Banco Mundial incrementado sus fondos de asistencia en créditos para África en 972 millones de dólares (Eyinla 1999: 31). En los denominados "*front line states*" africanos la política japonesa ha seguido la estrategia de Estados Unidos, especialmente en la etapa de la Guerra Fría con el deseo de contener el avance del comunismo en algunas naciones africanas que lograron su independencia en la década de los setenta, de este modo el objetivo político de la asistencia en el periodo de la Guerra Fría fue el de hacer amigos y comprar o mantener la influencia del bloque capitalista.

El colapso de la Unión Soviética dejó sin justificación la política de Estados Unidos en África y la estrategia de asistencia y su uso como instrumento para promover regímenes proclives a las democracias occidentales ya no tuvo justificación, propiciando que los estados de África Sub-sahariana, por primera vez desde su independencia, se expusieran a un mundo donde la afinidad política y la orientación geopolítica no era ya un factor definitivo en la política de asistencia de los donadores. Después de la Guerra Fría, no era necesario para las potencia occidentales continuar proporcionando apoyo a los dictadores militares y regímenes autoritarios para satisfacer sus necesidades geo-estratégicas.

Una vez terminada la bipolaridad mundial los donadores debieron buscar nuevas estrategias y justificaciones para continuar, aumentar o disminuir sus montos de asistencia, las preocupaciones sociales fueron el centro de atención. Los donadores fincaron sus estrategias en la importancia de los derechos políticos y civiles en las naciones receptoras. Japón no fue la excepción y retomando los lineamientos de su estatuto de asistencia de 1992 dirigió sus esfuerzos a apoyar a naciones con problemas sociales, poniendo énfasis en países que iniciaban un proceso de democratización.

En casos como el de Sudáfrica (1994) donde se tomaron pasos positivos hacia una liberación política y se abandonó el régimen autoritario de un solo partido, los programas de asistencia se diversificaron y el monto se incrementó, pero en casos como Zaire (1991) la asistencia se

suspendió debido al deterioro de las condiciones de seguridad; las sanciones se aplicaron después de sostener los diálogos apropiados con las autoridades de la nación (ver Eyinla 1999: 33).

a) La política japonesa en África blanca y África negra.

Aunque Japón ha mantenido un interés y una política oficial común hacia África en la práctica ésta se divide en dos estrategias: a) la política hacia África blanca y b) la política hacia África negra.

Los objetivos hacia África Blanca se basaron en el apoyo a los regímenes de la minoría blanca y en aseguramiento de las fuentes de abastecimiento de recursos naturales como metales raros como el cromo, manganeso, platino y vadium, importantes en la industria química pesada e industrias de alta tecnología, como circuitos integrados, computadoras y robots industriales, punta de lanza en la producción japonesa y por lo tanto, en su comercio. Además el vínculo japonés con la minoría blanca africana apoyaba su interés en fortalecer sus relaciones con algunas naciones europeas.

A pesar de las críticas que Japón recibió por su postura frente a África blanca los apoyos no se limitaron y se fortalecieron los nexos a través de diferentes obras como la Escuela Japonesa de Johannesburgo y del Club Springbok en Tokio en 1977. Su particular interés en África blanca llevó a Japón a violar las sanciones hacia Sudáfrica, promovidas por la comunidad internacional a mediados de los años 80 y encaminadas a terminar con el régimen del Apartheid. De la misma manera, Japón violó el Decreto No. 1 de protección de los recursos naturales de Namibia, el cual prohibía comercializar cualquier tipo de productos mientras esta nación no adquiriera su independencia. Sin embargo, las compañías japonesas aludiendo a su falta de materias primas, en conjunto con Pretoria establecieron la compra ilegal de productos de Namibia.

Con el fin de satisfacer las demandas de la comunidad internacional y rescatar sus relaciones con Sudáfrica, ante la inminente caída del régimen de Pretoria, Japón inició en 1987 un programa de apoyo a los negros afectados en Sudáfrica, hizo contribuciones a proyectos médicos, educativos y otros proyectos que contribuyeran con las víctimas negras del Apartheid. En ese año Japón otorgó 400 mil dólares a los proyectos, aunque tuvo efectos más negativos que positivos en sus relaciones públicas, porque Japón no cortó sus relaciones con África blanca. Los negros hubieran estado más de acuerdo en que Japón cortara definitivamente sus relaciones con el régimen de Pretoria y no simplemente que incrementará su asistencia económica hacia otras naciones africanas. Como estrategia especial y con el fin de disminuir las críticas a su relación con el régimen de Pretoria, Japón mantuvo su representación en esa ciudad pero con nivel de consulado sin elevarlo al rango de embajada, al mismo tiempo abrió embajadas en Nigeria y Kenya. Todavía en la década de los ochenta, era obvio que el

consulado en Sudáfrica era mucho más importante e influyente que aquellas oficinas con nivel de embajadas. "En 1982, de acuerdo al MAE, 11 funcionarios japoneses laboraban en Lagos y 12 en Nairobi (embajadas), mientras que para 1979, 66 personas, entre funcionarios japoneses y sus familias vivían en la República (consulado)" (Morikawa 1997: 59). Debido a la importancia económica que Sudáfrica representaba para Japón, JETRO abrió una oficina en Johannesburgo con el fin de facilitar la comercialización de los recursos naturales.

El 10 de mayo de 1994 se estableció el gobierno de la unidad nacional en la República de Sudáfrica bajo el liderazgo de Nelson Mandela. La política japonesa ante este evento fue la de esperar y observar. Cuando el objetivo del presidente Mandela quedó claro al mostrar su intención de aplicar internacionalmente la política de reconciliación y cooperación con el régimen de Pretoria, evitar enfrentamientos y crear las condiciones políticas para solicitar asistencia oficial para el desarrollo, abrir mercados y ganar inversiones, la política japonesa se vio más flexible.

"El primer ofrecimiento japonés al gobierno de Mandela fue un plan de cooperación económica anunciado el 2 de julio de 1994, justo antes de la Cumbre de Nápoles realizada del 8 al 10 de julio de 1994 [...] El paquete comprendía 500 millones en créditos para importaciones y exportaciones con un 4.24 por ciento de interés pagaderos en 10 años, también se incluían 500 millones de dólares en garantías para inversionistas japoneses que se establecieran en Sudáfrica. Del total, 30 millones de dólares fueron para proyectos en los cuales solo las compañías japonesas pueden ofertar y el remanente quedará sin atar" (Asashi 1994). A pesar de estos primeros pasos, la actividad principal y las relaciones se mantuvieron con la parte blanca de Sudáfrica que continuaban con una posición dominante en lo económico, administrativo y militar.

La política japonesa hacia África negra se basa en: mantener relaciones con naciones amigas que apoyen los objetivos de Occidente, asegurar recursos naturales tales como el cobre, hierro y uranio, así como productos marinos como el calamar, el pulpo, el camarón y el atún, fundamentales en la dieta japonesa; asegurar y expandir sus mercados en África, aunque este objetivo se limitó durante la segunda mitad de los años 70, cuando la economía de las naciones africanas negras enfrentó serias dificultades debido a las crisis petroleras (Morikawa 1997: 13). No obstante las relaciones con esta región africana se mantienen en virtud del interés japonés de conseguir el voto de estas naciones para llegar a tener un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, de mantener un nivel importante en la arena internacional y su prestigio como donador, y de disminuir las críticas surgidas ante el mantenimiento de relaciones con la minoría blanca.

"El objetivo central de la diplomacia económica japonesa en África negra durante el periodo de 1965-1975 consistió en la promoción de exportaciones y aseguramiento del suministro estable

de recursos minerales. A principios de los años 60 Japón enfrentó dos problemas en sus intentos de promover exportaciones hacia África negra, uno fue el serio desequilibrio comercial a su favor con sus principales socios comerciales -las naciones anglófonas tales como Nigeria y Kenya; la segunda dificultad fue la aplicación del Art. 35 (la denominada cláusula de escape) del Tratado General de Tarifas y Aranceles (GATT) que imponía cuotas a los bienes japoneses en África negra en general y en los países francófonos en particular" (ver MOFA 1966: 272). Además de estos problemas, el gobierno japonés y la comunidad empresarial estaban preocupados por la forma en que el fortalecimiento de las relaciones entre la Comunidad Económica Europea y África afectaría el avance económico japonés.

Uno de los importantes pasos que Japón dio con el afán de promover su presencia en África negra fue el envío de una misión económica en febrero de 1970 al frente de la cual se encontró Kono Fumiko, vicesidente del Keindaren y las industrias Mitsubishi. La misión visitó nueve países africanos: Etiopia, Kenya, Tanzania, Zambia, Congo, Nigeria, Ghana, Costa de Marfil y Senegal y en ella se incluyeron a ejecutivos importantes de compañías como Mitsui, Toyota y Minera Nippon. Después de los reportes presentados por esta misión, el gobierno japonés ofreció asistencia oficial, especialmente préstamos blandos para países en desarrollo con proyectos que tuvieran como objetivo actualizar su infraestructura en áreas de comunicación y transporte y plantas eléctricas. En 1969 África negra recibió sólo un 1.1 por ciento de la asistencia bilateral japonesa, para 1975 ésta se incrementó, alcanzando el 6.9 por ciento, equivalente a 850 millones de dólares (ver Morikawa 1997: 70).

Con las necesidades propias del rápido desarrollo japonés, el objetivo de asegurar las fuentes de recursos naturales se convirtió en un asunto de seguridad nacional, por lo que las estrategias se dirigieron a favorecer a aquellas naciones que representaban un interés particular en la política económica y comercial japonesa, aunque este interés ha levantado críticas Japón ha buscado la forma de satisfacer su interés y al mismo tiempo responder a los requerimientos de la comunidad internacional, diversificando sus programas de asistencia y apoyando programas humanitarios.

Japón incrementó sus aportaciones de asistencia hacia África negra, pero la distribución no fue equitativamente distribuida, los recursos fueron a naciones claves; muchos de los recursos se ubicaron en el rubro de asistencia de emergencia, por ejemplo, en campañas para combatir la hambruna o envío de cobertores. "De 1960 a 1980 la asistencia japonesa a África negra fue de 765 millones de los cuales el 60 por ciento, aproximadamente, fueron sólo a cinco países: Kenya (107); Tanzania (92 millones); Zambia (87 millones); Nigeria (76 millones) y Zaire (75 millones)" (Hatano 1983).

La creciente pobreza de África negra requirió el apoyo de las corporaciones privadas no sólo para la adquisición de importaciones, inversión directa y cooperación técnica, sino también se

solicitó asistencia oficial para el desarrollo en diversos proyectos. Al menos en teoría, la política de asistencia japonesa descansa en el modelo de solicitud previa. En el caso de las naciones africanas, es difícil pensar en que tengan los medios y conocimiento para realizar dichas solicitudes, considerando lo complicado y largo del proceso las naciones que desean solicitar apoyos tuvieron que apoyarse en agencias privadas, en un número importante de ocasiones estas agencias provienen del país donador lo que les da experiencia en el proceso y los contactos adecuados, de manera que los proyectos se vinculan con el interés de la empresa que acepta llevar el proceso de solicitud. Por ejemplo, el proyecto de construcción del Puente Matadi en Zaire, completado en mayo de 1983. "La solicitud inicial de apoyo fue hecha por el presidente Mobuto (este presidente fue acusado de crueldad con su pueblo, sin embargo, hacia 1971 era una importante figura para Japón y detrás de él estaba Estados Unidos), en noviembre de 1973 el intercambio de notas fue firmado por los dos gobiernos y un año más tarde, en noviembre de 1974, se otorgó a Zaire un crédito por 34.5 mil millones de yenes.

Industrias Pesadas Ishikawajima-Harima (IHI) fue el centro de un consorcio de compañías japonesas que trabajaron en el proyecto, y en el reporte histórico de la compañías publicado en 1992 se asentó que IHI ganó el contrato del gobierno de Zaire en 1979 para la planeación, diseño y construcción del Puente Matadi. El proyecto fue terminado en 1983 por un consorcio de compañías japonesas con IHI a la cabeza. El proyecto tuvo varios problemas, primero, ¿el puente Matadi sin una conexión ferroviaria, realmente proporcionaría un cambio positivo en el desarrollo social y económico de Zaire?... segundo, ¿quién era el principal beneficiario del proyecto?[...] Un reporte decía que la construcción del puente requería 14,000 toneladas de productos de acero, todos transportados desde Japón, y del costo total de 34.5 mil millones de yenes, aproximadamente 25 mil millones de yenes regresaron a Japón" (Morikawa 1997: 138-139).

La importancia diplomática y política que esta región cobró en la comunidad internacional hizo que Kimura Toshi, quien reemplazó a Ohira como ministro de asuntos exteriores de Japón en julio de 1974 visitara Ghana, Nigeria, Zaire y Tanzania, fue el primer ministro de relaciones exteriores que visitó África negra. Al elegir naciones como Zaire y Tanzania para su visita quedó implícito el deseo de estrechar nexos con las naciones que le proporcionan recursos naturales y su deseo de asegurar el suministro de los mismos, además de suavizar las críticas por parte de África negra hacia la política japonesa de apoyo a los regímenes africanos blancos. Mientras que el discurso oficial decía que la visita fue incentivada por el deseo de fortalecer el conocimiento japonés sobre la realidad africana, sus problemas y sus proyectos, Auki Kazuyoshi argumenta que es sólo cuando surgen problemas en el suministro de recursos cuando evidentemente emerge África en la diplomacia japonesa (1991: 318-19). Los estados africanos concededores del interés económico japonés han llevado sus demandas a los foros internacionales. En mayo de 1973 durante una conferencia de prensa, el embajador de Etiopía en Tokio, dijo claramente: "los diplomáticos debemos estar muy atentos, hoy es claro que el

interés japonés en África se centra en sus recursos naturales, les damos la bienvenida a su inversión y a contribuir con el desarrollo de África, pero [aclaró] los nexos económicos no son suficientes, esperamos de Japón el apoyo político en la lucha africana contra los regímenes minoritarios. Todas las naciones –India, Pakistán, Indonesia- nos apoyan y les prevengo que de no hacerlo, Japón quedará aislado del grupo de naciones afroasiáticas” (Kweku 1997: 54). La política japonesa en África demuestra el énfasis de lo económico como determinante primario de la seguridad nacional, como dice Alan Rix, la seguridad significa el compromiso entre dos elementos importantes: una estrecha seguridad militar y una amplia área de seguridad económica (Rix 1989: 304).

b) Japón y la TICAD

Los días 5 y 6 de octubre de 1993 la Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo Africano (conocida como TICAD por sus siglas en inglés) marcó un momento histórico en las relaciones entre Japón y África, representantes de 48 naciones africanas se reunieron en Tokio. Los principales temas de la conferencia fueron el desarrollo económico y la democratización de las naciones. No todas las naciones africanas estuvieron representadas. Libia bajo el régimen de Gadafi tuvo una postura de confrontación con Estados Unidos y Europa Occidental, mientras que Sudán por su régimen islámico no fue invitado. Tanto Liberia y Somalia estaban inmersas en guerras civiles y no tenían forma de asistir o enviar representantes.

Los principales temas que se discutieron en la TICAD fueron: la reforma económica y política, el análisis de la experiencia asiática y su impacto en el desarrollo africano, el fortalecimiento de las actividades del sector privado como medio de desarrollo económico, los desastres naturales y su impacto en el desarrollo, la cooperación regional y la integración, y la cooperación internacional. Sin embargo, la realización de la TICAD tuvo un objetivo de trasfondo, despertar cierta conciencia en la población japonesa sobre África. En Japón existe una imagen estereotipada sobre dicha región plagada de caos, conflictos étnicos, corrupción, pobreza y hambruna, , la imagen difundida por los medios de comunicación (Eyinla 1999: 42).

De la Conferencia se definió la denominada Declaración de Tokio sobre el Desarrollo Africano hacia el siglo XXI. Vale la pena preguntarse ¿qué beneficios reales obtuvieron las naciones africanas?, por lo que se aprecia en la Declaración de Tokio, los resultados fueron más bien simbólicos, la aceptación de proyectos para el desarrollo se sustentó en el principio de "autoayuda", es decir, en la medida en que las naciones africanas logran avanzar con sus propios esfuerzos, el apoyo externo llegaría, este principio no consideró las condiciones tan precarias en las que muchas naciones africanas viven, también se estableció la preferencia por apoyar los proyectos que plantearan estrategias de cooperación Sur-Sur. Para Japón el simple hecho de coordinar la Conferencia fue una importante contribución al desarrollo de este

continente y un adelanto en su afán de crear un clima favorable para la campaña de ganar un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En octubre de 1998, Tokio fue el anfitrión de la segunda Conferencia Internacional sobre Desarrollo Africano (TICADII), en la que el gobierno japonés anunció una serie de iniciativas para África comenzando por un paquete de asistencia para el desarrollo por 776 millones de dólares para proyectos de salud y educación.

El primer ministro Keizo Obuchi hizo de la TICADII una oportunidad para organizar encuentros personales con los líderes africanos. Se reunió con el rey Mswati III de Suazilandia, con el presidente Festus Mogae de Botswana, con el presidente Joaquim Chissano de Mozambique, con el presidente Blaise Compaore de Burkina Faso y con el presidente Alpha Oumar Konare de Malí. El primer ministro japonés cabildeó con sus invitados africanos sobre la necesidad de realizar una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y pidió su apoyo para que Japón pudiera obtener un lugar permanente en el Consejo. La Conferencia entonces tuvo un doble propósito, establecer los lineamientos para continuar la asistencia hacia África y al mismo tiempo conseguir el apoyo de estas naciones para conseguir los objetivos de política exterior de Japón. La asistencia fue el medio de compromiso para llevar las relaciones a un plano conveniente para Japón.

En enero del 2001, Yoshiro Mori hizo historia al ser el primer mandatario japonés que visitó África. “La visita del primer ministro Mori puede ser entendida desde la perspectiva de tres factores: la continuación de la política hacia África en la posguerra fría; el estilo de liderazgo y prioridades del primer ministro Mori y la consideración de los intereses vitales de la nación. El primer ministro Mori realizó la visita a África una vez que la Dieta había aprobado un recorte en los fondos para la asistencia oficial para el desarrollo, la visita se realizó a tres estados claves en las actividades comerciales y al mismo tiempo de los principales receptores de asistencia japonesa: Sudáfrica, Kenya y Nigeria, pero no se mencionó en el discurso el recorte de la AOD, previsto en el presupuesto” (Adem 2001).

Mientras tanto, el primer ministro Mori se mostraba optimista en torno a las relaciones con África y su discurso se orientaba a establecer con las naciones de esa región un diálogo entre iguales, sustentando sus apoyos no en actos de caridad, sino en ver a los otros al mismo nivel. Es evidente que la relación entre ambos no es de iguales, mientras Japón busca los recursos naturales africanos y cuenta con los medios para obtenerlos, así como el apoyo de esas naciones en sus objetivos internacionales. África espera de Japón la apertura de su mercado para todos sus productos, así como la inversión productiva que ofrezca oportunidades a la población africana. Mientras tanto, la brecha asimétrica se profundiza.

Hoy en día, al parecer, el primer ministro Koizumi no tiene en su plan político a África como prioridad, esto tiene que ver con los objetivos que planteó en su plataforma política que lo llevó al triunfo, es decir, su prioridad es dedicarse a los asuntos de política interna y eliminar las barreras para la recuperación económica; lo anterior aunado al recorte presupuestal para asistencia, la prioridad que en su agenda tienen naciones que para la seguridad internacional representan un riesgo y sus estratégicas relaciones con Estados Unidos han dejado a África de lado.

c) La importancia económica y comercial de África para Japón

En las décadas de los años 60 y 70 Japón estaba preocupado por poner en práctica sus planes para asegurar sus mercados así como sus fuentes de recursos naturales, mientras que para las nuevas naciones africanas su preocupación se centraba en obtener recursos externos que le permitieran llevar a cabo sus estrategias de desarrollo. Mientras Japón se encontraba en condiciones de proporcionar apoyo para algunos proyectos de desarrollo africano, esta región representó un importante mercado para el equipo de telecomunicaciones, los aparatos eléctricos, los vehículos y los consumibles electrónicos japoneses. Aunque África representa para Japón aproximadamente 4 por ciento del total de su comercio, mismo que se basa en materias primas. Sin embargo, la impresión japonesa en torno a la riqueza africana fue definitiva en sus estrategias. Es interesante leer las expresiones de empresarios japoneses después de visitar África en 1970: la región es “un cofre del tesoro en recursos naturales” (Messone 1994).

El objetivo japonés de lograr la satisfacción de sus necesidades de recursos naturales y resolver los problemas que su proceso de industrialización fue definitivo en el establecimiento de los programas de cooperación con África. Japón importó carbón de Sudáfrica y petróleo de bajo sulfuro de Libia, Nigeria, Angola, Zaire y Argelia, con ambos recursos se pretendía resolver el problema de contaminación que la industria japonesa generó en su país. Sin embargo, las desiguales relaciones económico-comerciales entre África y Japón abrieron una brecha debido a la desigualdad de los productos intercambiados. Ante las presiones por el desequilibrio comercial y debido a los impedimentos en Japón para incrementar la inversión, la asistencia para el desarrollo se convirtió en el medio más eficaz para allanar el camino a los productos japoneses. Las *joint ventures* entre Japón y África fueron financiadas con fondos provenientes del apoyo a proyectos de asistencia. En principio los recursos fueron a proyectos de producción de recursos naturales estratégicos como petróleo o uranio, posteriormente se apoyaron proyectos de infraestructura, lo que satisfacía la doble necesidad japonesa de recursos y transporte de los mismos.

Japón actuó diplomáticamente y resolvió la situación por medio del ofrecimiento de créditos en yenes, de los cuales Nigeria recibió el mayor de ellos, al mismo tiempo ofreció una reubicación privilegiada de los programas de asistencia africanos y la diversificación de las importaciones,

así como una importante promoción de programas de inversión directa. "La Nippon Mining Co. opera la Mina Musoshi en Zaire y una pequeña mina de cobre en Etiopía. Sumitomo Metal Co. y Mitsubishi tiene el 76 por ciento en Estaño y Minerales Asociados de Nigeria. Los productores japoneses de aluminio tienen el 20 por ciento de inversión del consorcio BASOL en Ghana y en acero tienen importantes inversiones en proyectos en Liberia, Guinea y Senegal y en manganeso en la mina del Alto Volta (Burkina Faso). Las compañías japonesas están explorando yacimientos de uranio en Gabón, Mauritania y Níger y cromo en Madagascar. Sin embargo, las inversiones en África solo alcanzan el 2 por ciento de las inversiones japonesas mundiales" (Lanning y Mueller 1979).

d) Dos estudios de caso.

A mediados de los años 80 el Banco Mundial y el FMI lanzaron el Programa de Ajuste Estructural para África Sub-Sahariana (el programa de ajuste estructural se refiere a un grupo de políticas micro y macro económicas establecidas por el Banco Mundial y el FMI para reformar y estabilizar a las decadentes economías de África Sub-sahariana, entre las más importantes está el objetivo de limitar la participación de los gobiernos en actividades económicas tales como: permisos de importación, restricciones al comercio, control de los precios agrícolas y tipo de cambio fijo). En 1988 se hizo notar el fracaso de este programa ante su incapacidad de estimular el crecimiento económico, esto fue muy notorio en el deterioro de las condiciones económicas y sociales de África Sub-sahariana.

Otra de las causas del deterioro africano ha sido el mal gobierno de algunas de sus naciones. Equivocadamente se establece que el desarrollo económico en el sub-continente puede ser alcanzado, sólo a través de la institucionalización del gobierno y el establecimiento de un sistema político más abierto y confiable (Eyinla 1999: 4). Sin embargo, el alcanzar el calificativo de país con un gobierno más abierto y confiable ha llevado a las naciones donadoras agrupadas en el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE a establecer como requisito para la obtención de fondos la presencia de un "buen gobierno" o estar en el proceso de "democratización", conceptos que han sido motivo de un constante debate acerca de su definición, discurso contradictorio si se tiene presente que en la décadas de los 70 y los 80 la asistencia fue un importante instrumento para mantener ciertos regímenes, no necesariamente democráticos, pero sí proclives a apoyar las iniciativas occidentales y al mismo tiempo castigar a aquellos gobiernos acusados de violaciones de los derechos humanos. Es evidente que la calificación del régimen del receptor queda a criterio del donador.

La obtención o consolidación de un buen gobierno se ha convertido en una nueva justificación para racionalizar la política de asistencia, de manera que las cuestiones de democracia y gobiernos estables favorezcan la entrada de asistencia en ciertos sectores (Lancaster 1991). Esta nueva justificación se sostiene en la promoción de los valores societales de Occidente tales como libertad y democracia. John Jean Barya argumenta que la promoción de la libertad y

la democracia fueron sólo un subterfugio para minimizar la intención real de los donadores y justificar la condicionalidad política. Para él es un elemento ideológico utilizado por Occidente para legitimar la hegemonía del capitalismo (Barya 1991). Este argumento ha servido de condicionante e instrumento para que los donadores racionalicen la asistencia y puedan trasladarla de áreas en dónde su interés nacional ha sido satisfecho hacia áreas donde se requiere atención.

Eventualmente, la frase “buen gobierno” fue acuñada para legitimar la política de asistencia como un instrumento de reforma política. De acuerdo al Banco Mundial, buen gobierno es un modo abierto de hacer política, con una burocracia con un ethos profesional y actuando en función del bien público. La aplicación de este concepto puede ser visto desde dos perspectivas: por una parte, suspender asistencia a aquellos gobiernos que no cumplen con ciertas condiciones en su estructura política interna dentro del marco de tiempo especificado por los donadores, y por otra parte, hay una práctica para incentivar la democracia por medio de los proyectos para fortalecer y consolidar el proceso de reforma política.

El proceso de reforma política se ha convertido en una justificante para proporcionar ayuda para el desarrollo. Es difícil precisar cuando el concepto de condicionalidad política ganó un papel central en la política de los donadores, lo que sí es cierto es que a finales de los 90 se estableció como parte del léxico de la política de asistencia para el desarrollo, y los donadores la adoptaron como un principio esencial de su política.

En África Sub-sahariana la condicionalidad política es discernible en dos formas: primero, los donadores iniciaron la creación de un paquete especial en el presupuesto de asistencia para el financiamiento del proceso de democratización en los países que se encontraban en transición política. Segundo, se emplean acciones negativas en contra de gobiernos recalcitrantes en forma de suspensión de asistencia. En otras palabras, la asistencia se negó a estados donde el progreso hacia la liberalización política se consideraba insatisfactorio.

No obstante las nuevas prioridades de los donadores y la búsqueda de justificaciones a sus programas de asistencia, los problemas de extrema pobreza y hambruna llevaron a la comunidad internacional a apoyar a los menos favorecidos, especialmente a las naciones africanas que expresaban cada vez con mayor fuerza sus necesidades en los foros internacionales. “En la década de los ochenta, Japón contribuyó con el Financiamiento Especial Conjunto para África Sub-sahariana de la Asociación Internacional para el Desarrollo. Japón aportó un monto de 304 millones de dólares en un periodo de tres años, además de la contribución bilateral de 500 millones de dólares para apoyar programas de asistencia para el alivio de los problemas de la deuda externa en 1987” (Yanagihara y Emig 1991: 48).

En 1987 Japón inició su programa de asistencia a África Sub-sahariana, único entre los países del CAD, denominado asistencia para el alivio de la deuda, un programa inusual, no atado e implementado por dos organizaciones no japonesas: la Agencia Real Británica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Los fondos para este programa provienen directamente de la División para Donaciones del Buró de Cooperación Económica del MAE y no están involucrados ni el FCEU, ni la JICA (Ensign 1992: 66).

La estrategia japonesa hacia Nigeria y Zaire (República Democrática del Congo) muestran el interés económico de Japón en África y el lugar que el continente africano en general ocupa en su política exterior.

– **Nigeria.**

Japón estableció relaciones diplomáticas con Nigeria el 1 de octubre de 1960, fecha en que esta nación africana fue reconocida como estado, desde entonces se ha mantenido atento a la relevancia que Nigeria ha adquirido en la comunidad internacional, especialmente por la exposición de sus demandas en organismos internacionales, como el citado discurso del presidente Obasanjo. Nigeria ha sido reconocida como un poder regional en África Sub-sahariana y es percibida así en el mundo. Sin embargo, internamente Nigeria es una nación en la que las autoridades han dejado de lado las necesidades de su población.

Algunas comunidades locales de Nigeria han revivido su participación y lucha en respuesta a la falta de solución del gobierno nacional a sus crecientes problemas. Cuando África es criticada por las condiciones en las que se desempeña y por ser considerada un freno al desarrollo económico mundial debemos recordar que es una creación reciente, esencialmente colonial y capitalista con profundos conflictos internos (Parkin 2002: 45).

Dos actores japoneses han sido importantes en el diseño de las estrategias hacia Nigeria, el MAE y el METI. El primero está preocupado por no deteriorar las relaciones con la región africana y ha ofrecido créditos con el fin de mantener el apoyo africano a las iniciativas internacionales japonesas. El METI se ha encargado de afianzar sus vínculos comerciales, sin embargo, Nigeria busca mayor inversión productiva y no créditos.

La etapa inicial de las inversiones japonesas en Nigeria fue orientada por el interés de asegurar los recursos naturales y aprovechar la ventaja comparativa de bajo costo de la mano de obra para hacer competitivos los productos en el mercado internacional. Las inversiones japonesas en Nigeria fueron también orientadas por el potencial que representaba el gran mercado de este país. “Algunas de las compañías textiles y los accionistas de la Japan Petroleum Company (Nigeria) Ltd. vieron en el algodón de Nigeria así como en el petróleo crudo un incentivo para invertir en ese país, pocas compañías mencionaron la abundancia de mano de

obra como un incentivo. Sin embargo, el atractivo mayor para las empresas fue la disponibilidad de un buen prospecto de mercado” (Kweku 1997: 105).

La mayor parte de las inversiones japonesas en Nigeria se orientan al sector manufacturero, especialmente a la industria textil. Otra de las áreas importantes para Japón fue el sector de la construcción que incluía trabajos de telecomunicaciones, eléctricos e hidráulicos. Las empresas se establecieron en Nigeria con un respaldo del gobierno japonés y la posterior asistencia financiera del Banco Japonés de Importaciones y Exportaciones y otros recursos canalizados por medio de proyectos de asistencia. “Este fue un aspecto de la “empresa de asistencia” internacional de la que Japón no fue la excepción. En el caso de Japón, el proceso involucró la identificación de proyectos por medio de una compañía comercializadora, de ingeniería o de construcción en países como Nigeria, ayudar a tramitar asistencia financiera y favorecer un proyecto proveniente del gobierno japonés” (Kweku 1997: 124).

Desde mediados de los años sesenta compañías como Nippon Kokan, Marubeni Corp., GH Kato & Co., se vincularon con Nigeria’s Peterson Zochania, GH Elice y otras industrias, e iniciaron *joint ventures* para producir láminas galvanizadas (Messone 1994: 255). De esta manera Nigeria se ubicó en los primeros lugares de recepción de inversión japonesa en África. Hacia finales de los años ochenta, Nigeria se convirtió en el principal receptor de la inversión japonesa, la cual cubrió casi todos los sectores. Asimismo Nigeria fue una de las primeras naciones africanas que recibió asistencia japonesa en forma de créditos, mientras que el monto de las donaciones se ha mantenido relativamente bajo (ver la tabla No. 2 de datos económicos básicos). La confianza en la economía nigeriana y la protección de los intereses comerciales japoneses se respaldan con créditos destinados a proyectos de infraestructura, mientras que las donaciones son otorgadas en caso de emergencia.

En el caso de Nigeria el desempeño de Japón ha sido especial y su reacción ha sido lenta para aplicar los principios de la asistencia apropiadamente en naciones donde se violentan los derechos humanos y se deteriora el proceso de democratización. Por ejemplo, en junio de 1993 se anularon las elecciones presidenciales y para noviembre de ese mismo año se estableció una dictadura militar. Japón no tomó ninguna decisión hasta marzo de 1994, mucho después de que otros donadores suspendieron su ayuda hacia ese país. Uno de los motivos de esta conducta de Japón es la importancia que Nigeria tiene como productor de petróleo y la influencia diplomática que ejerce en África Sub-Sahariana: Japón ha querido limitar las confrontaciones abiertas con esta nación (el petróleo crudo alcanza un 91.9 por ciento del total de las exportaciones de Nigeria a Japón).

La importancia de la asistencia japonesa en la construcción de infraestructura nigeriana se ilustra en los proyectos de la presa Kainji, la expansión del sistema ferroviario, el proyecto de irrigación Anangula y la carretera Lagos-Mombasa, proyectos para los que los empresarios

japoneses contribuyeron con 20 millones de yenes para su arranque (Messone 1994: 260). Dichos proyectos tuvieron un impacto relativamente menor en el desarrollo nigeriano, pero sí beneficiaron a las empresas con necesidades de transportar sus productos.

Tabla No. 2
Datos económicos básicos

| Comercio con Japón 2003 | Inversiones | Cooperación económica (2003) |
|--|---|--|
| Exportaciones nigerianas Aprox. 202 millones de dólares (incluye petróleo crudo) | ID japonesa (total acumulado de 1951-1998) Aprox. 436 millones de dólares | Créditos 794 millones de dólares. Donaciones aprox. 173 millones de dólares. Cooperación técnica 85 millones de dólares. |
| Importaciones japonesas aprox. 259 millones de dólares (acero, autobuses, etc) | | |

Fuente: MOFA, Japón 2004, disponible en <http://www.mofa.go.jp/region/africa/nigeria/index.html>

– **Zaire (República Democrática del Congo).**

Las relaciones diplomáticas entre Zaire y Japón se establecieron el 30 de junio de 1960 y por la importancia de los recursos naturales de esta nación Japón ha profundizado sus relaciones económicas y de cooperación.

La producción de cobre en Zaire ha sido importante para la industria japonesa. En 1980 Japón era 96 por ciento dependiente de las importaciones de cobre, de manera que las inversiones japonesas fueron orientadas a la creación de *joint ventures* en el sector minero. La Nippon Mining Corp. se estableció en los campos mineros que antes pertenecían a la Unión Minera de Bélgica y a la Sociedad Industrial y Minera del Congo en 1967. Posteriormente entraron las compañías Mitsui Mining Co., y Furukawa Mining Co. Tan sólo entre 1972 y 1982, 14 millones de toneladas de cobre fueron directamente a Japón (ver Owoeye 1992).

El cobalto y el petróleo son otros recursos que despiertan el interés de Japón. En 1982 Japón importó 45,807 kilos de cobalto. En 1985 inició un proyecto petrolero en Zaire que inicialmente se había concertado entre Japan's Teikoky Oil, Belgium's Munada and Gulf Oil (Messone 1994: 263).

La cooperación japonesa hacia Zaire ha estado enfocada a proyectos de gran escala, especialmente a aquellos de comunicaciones. La relación dominante entre proyectos de gran escala de la asistencia y el interés en los recursos naturales se ilustra por proyectos como la construcción del ferrocarril Lubumbashi-Matadi, la más elocuente de las políticas pro-activas de la AOD japonesa.

En la medida en que la producción minera se incrementaba, la necesidad de establecer un medio de comunicación directa urgía. Llevar el mineral al puerto angoleño de Lobito significaba que Japón tenía que utilizar el tren británico para transportar sus minerales desde Angola. Por lo tanto, el interés japonés en construir una vía de comunicación entre la región minera de Shaba a Puerto Matada en la desembocadura del Río Congo. El proyecto incluyó 83 millones de dólares en créditos y el envío de expertos. En respuesta a estos apoyos el gobierno de Zaire abrió en 1982 el suministro de cobre a Japón por un período de 15 años, como una forma de pago de deuda (ver Messone 1994: 267).

Información del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón demuestra que si bien esta nación africana no tiene un impacto directo en la política de seguridad japonesa, sí ocupa una posición estratégica política para los intereses de Occidente en África, también es importante en la diplomacia de las Naciones Unidas y menciona que, económicamente, el cobre y el cobalto son importantes recursos para Japón y la inversión directa en la industria del petróleo ha sido estratégica y su importancia se ubica detrás de naciones como Kenia y Nigeria (MOFA 1982: 59) (ver la tabla No. 3 de datos económicos básicos).

El interés por este país se ha demostrado en varias ocasiones, Zaire recibe importantes apoyos de organismos internacionales como el Banco Mundial. Bajo la presidencia de Mobutu Sese Seko Zaire recibió 9 créditos y actualmente cuenta con créditos del Fondo Monetario Internacional por 272 mmd.

Mobutu fue elegido presidente en 1970 y en 1971 cambió oficialmente el nombre del país a República Democrática del Congo. El país entró en una etapa de represión, fue hasta febrero de 1990 que el presidente Mobutu permitió la formación de dos partidos políticos y prometió elecciones libres. Durante 1991 se solicitó la renuncia de Mobutu y se hizo un llamado a la democracia, a estas demandas siguieron revueltas que generaron serios conflictos políticos en Zaire. En septiembre de ese mismo año Estados Unidos suspendió su asistencia oficial aludiendo a violaciones a los derechos humanos y a la falta de un plan económico con objetivos sólidos. "El país siguió recibiendo los créditos del Banco Mundial con la aprobación de Estados Unidos, no obstante que los proyectos aprobados no tuvieron impacto en el desarrollo de la nación" (The Christian Science Monitor 2003).

Actualmente la asistencia en su modalidad de donaciones está temporalmente suspendida, excepto para proyectos *grass-roots* debido a los conflictos en ese país. Japón espera que haya un pronto acuerdo entre los partidos en conflicto y se logre una solución pacífica en el marco del Acuerdo de Lusaka de Cese al Fuego al que Japón ha contribuido con 500,000 dólares.

Tabla No. 3
Datos económicos básicos

| Comercio con Japón (1998) | Inversión directa de Japón en Zaire | Cooperación económica japonesa (2003) |
|--|---|--|
| Zaire exporta a Japón 45.3 millones de dólares (básicamente recursos naturales como cobalto, cobre etc.) | Monto acumulado de 1951 a 1998, millones de yenes | Zaire recibió créditos por aprox. 763 millones de dólares. Donaciones por: 228 millones de dólares. Cooperación técnica por: 59.4 millones de dólares. |
| Zaire importa de Japón 11.3 millones de dólares | | |

Fuente: MOFA, Japón 2004 disponible en <http://www.mofa.go.jp/region/africa/dr-congo/index.html>

2. Asia - Pacífico

Desde la perspectiva geopolítica, Japón ha dirigido su asistencia a sus vecinos asiáticos, importantes por su posición en su política de seguridad económica y estratégica. Sin embargo, Japón también ha jugado un papel importante al complementar las políticas de asistencia de Estados Unidos en el sentido de mantener un equilibrio político y trabajar en las cuestiones de seguridad de las naciones de Occidente.

Para Japón, la región de Asia - Pacífico es de especial interés porque en ella se realizan importantes transacciones económicas y comerciales, es la mayor área geográfica sin instituciones intergubernamentales formales que faciliten la política exterior y la coordinación económica. Una de las justificaciones que han servido a Japón para orientar sus recursos a Asia es que esta región ha aprovechado eficientemente los recursos y lo ha demostrado en el éxito de sus estrategias de desarrollo económico. La eficacia de los recursos destinados a la región ha sido especialmente exitosa en países como Corea del Sur, Singapur y Taiwán que se convirtieron en los países "graduados", en contraste con otras naciones como las africanas que se han vuelto "adictas" a la asistencia (ver Grant y Nijman 1999: 41).

Asia empezó a recibir recursos japoneses desde la década de los sesenta, cuando se inició el programa de pago por reparaciones de guerra. Desde entonces el incremento de los flujos ha sido constante. Al convertirse Japón en un donador líder en el mundo en la década de los años noventa, Asia fue la región en donde el incremento fue de aproximadamente 9 veces más asistencia japonesa que aquella proveniente de Estados Unidos.

En la medida en que Japón incrementa sus montos de asistencia e inversiones en Asia, Estados Unidos los disminuye, la proporción de asistencia estadounidense en Asia Pacífico fue de un 30 por ciento en los setenta a 8 por ciento en los ochenta y aproximadamente 5 por ciento en los años posteriores a la Guerra Fría, mientras que la asistencia japonesa se

incrementó de 15 por ciento en los sesenta a 30 por ciento a mediados de los ochenta y más de 50 por ciento en los primeros años de la década de los noventa. Uno de los ejemplos más interesantes es China, país que a pesar de no compartir el sistema económico y político de Japón se ha convertido en el principal receptor.

a) La política japonesa en Asia

Japón geográficamente pertenece a Asia, pero su economía ha estado vinculada mayormente a Occidente, pertenece al Grupo de los 7, se ha organizado económica e industrialmente como parte de Occidente, aunque su tradición y cultura lo alejan de Occidente. Esta situación ha puesto en alerta a Japón sobre la conveniencia de fortalecer los nexos con Asia y los medios que le permitan una mayor identificación con esas naciones. Mientras Japón se mantiene atento a sus intereses económicos y la importancia que para sus fines representan sus vecinos asiáticos incluyéndolos en sus programas de asistencia y de inversión, las naciones asiáticas esperan que Japón sea un interlocutor importante en la región y que apoye sus demandas en los foros internacionales como el Grupo de los 8, el Banco Mundial y el FMI dominados por Occidente (ver Fukuda 1998: 106).

El liderazgo japonés en Asia se ha edificado y sostenido en dos estrategias: el comercio y la inversión y la cooperación económica. Los montos destinados a apoyar a las naciones asiáticas muestran la inclinación japonesa a favorecer esta región. En principio la tendencia se afianzó por la presión externa para detener el avance del comunismo, pero Japón se percató inmediatamente de la importancia económica-comercial de la región.

Asia es para Japón una región económicamente importante y en la medida que ha logrado ubicarse como potencia económica mundial y Asia se ha convertido en una zona reconocida por sus éxitos económicos, ésta ha adquirido también importancia de índole político-estratégica. China representa un ejemplo particular, es la estrategia de largo plazo más significativa para Japón tanto en términos económicos como político-estratégicos. Después de la tragedia de la Plaza Tiananmen en 1989 Japón sometió su asistencia a un importante escrutinio diplomático, mientras que en junio de 1995 Tokio suspendió inmediatamente algunos de sus paquetes de asistencia a China, para después calificar las acciones chinas como una violación al Tratado de Eliminación de Pruebas Nucleares. Esta doble actitud de Japón revela dos intereses presentes en sus programas de cooperación: el apoyo irrestricto a la iniciativa privada japonesa y la defensa de sus intereses económico-comerciales, pero al mismo tiempo la protección de sus intereses como líder regional.

b) Dos estudios de caso.

Hemos seleccionado a China y Filipinas como los ejemplos donde los intereses japoneses son muy marcados, tanto en términos de seguridad económica como estratégica. Ambos casos contrastan de manera importante en el programa de asistencia japonés. Ambas naciones ocupan las primeras posiciones entre los 10 países receptores de la asistencia japonesa (ver tabla No. 4) y han enfrentado problemas que han cuestionado la actitud de Japón y sin embargo, la asistencia no ha disminuido. De la misma manera estos dos países se encuentran entre las 10 naciones en las que Japón es el donador principal entre los años 1993 y 1997 como se puede ver en la tabla no. 5.

– Filipinas

Filipinas es una pieza importante en la estrategia japonesa en Asia - Pacífico. Durante la segunda Guerra Mundial, los japoneses ocuparon Filipinas (1942-1945) intentando que el país se convirtiera en vínculo de su gran proyecto de la esfera de co-prosperidad en el Este de Asia. Japón lanzó un ataque sorpresa el 8 de diciembre de 1941, sólo horas después del ataque de Pearl Harbor, el comando americano en Filipinas se encontraba bajo el mando del general Douglas MacArthur, un número importante de sus naves fueron destruidas de manera que se retiró a la Península de Bataan y a la Isla Corregidor en la Bahía de Manila hasta que Filipinas fue ocupada por los japoneses el 2 de enero de 1942.

Aunque Japón prometió una pronta liberación esto no fue así favoreciendo el surgimiento de movimientos anti-japoneses. La organización más grande fue la Hukbalahap (o los Huks), fundada por Luis Taruc quien dirigió alrededor de 30,000 efectivos en las guerrillas que controlaron la mayor parte de Luzón. Los Huks tenían nexos comunistas, pero por su movimiento antijaponés pretendían ser tratados como héroes y aliados de Estados Unidos, por el contrario, fueron considerados insurgentes peligrosos.

La ocupación permitió la instalación de un régimen favorable a las pretensiones japonesas, uno de cuyos miembros, Manuel Roxas, se convirtió en el primer presidente de la nueva República de Filipinas (Litonjua 2001: 380).

Tabla No. 4
Los 10 receptores más importantes de la asistencia bilateral japonesa
(millones de dólares)

| Rango | 1996 | | 1997 | | 1998 | |
|-------|-------------------------|----------|-------------------------|----------|-------------------------|----------|
| | País | Monto | País | Monto | País | Monto |
| 1 | Indonesia | 965.53 | China | 576.86 | China | 1,158.16 |
| 2 | China | 861.73 | Indonesia | 496.86 | Indonesia | 828.47 |
| 3 | Tailandia | 664.00 | India | 491.80 | Tailandia | 558.42 |
| 4 | India | 579.26 | Tailandia | 468.26 | India | 504.95 |
| 5 | Filipinas | 414.45 | Filipinas | 318.98 | Pakistan | 491.54 |
| 6 | Pakistan | 282.20 | Viet Nam | 232.48 | Viet Nam | 388.61 |
| 7 | Mexico | 212.84 | Jordania | 139.63 | Filipinas | 297.55 |
| 8 | Egipto | 201.32 | Sri Lanka | 134.56 | Sri Lanka | 197.85 |
| 9 | Bangladesh | 174.03 | Bangladesh | 129.98 | Bangladesh | 189.05 |
| 10 | Sri Lanka | 173.94 | Egipto | 125.40 | Malasia | 179.10 |
| | Total 10 | 4,529.30 | Total | 3,114.82 | Total | 4,793.70 |
| | Asist. Bila-teral total | 8,356.26 | Asist. Bila-teral total | 6,612.59 | Asist. Bila-teral total | 8,605.90 |

Fuente: Informe anual del Ministerio de Asuntos Exteriores 1999

Nota: Debido al redondeo en las cantidades éstas no necesariamente den el total.

Tabla No. 5
Lista de países en los que Japón es el donador principal
(millones de dólares, %)

| País | AÑOS | | | | | | | | | |
|-----------------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|----------|------|
| | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | |
| | Cantidad | % |
| Arabia Saudita | 15.47 | 72 | 8.13 | 58.2 | 8.3 | 57.2 | 9.9 | 78.6 | | |
| Argentina | | | | | 41.7 | 37.9 | | | 22.8 | 40.1 |
| Bahrain | 0.94 | 50.3 | 1.22 | 72.6 | 1.3 | 72.2 | 1.1 | 64.7 | 1.1 | 68.8 |
| Bangladesh | 185.04 | 27.7 | 227.6 | 27 | 254.9 | 35.8 | 174 | 27 | 130 | 24.1 |
| Benin | 44.7 | 27.1 | | | | | | | | |
| Bhután | 20.56 | 47.3 | 27.54 | 48.1 | 21.9 | 39.7 | 11.6 | 27.6 | 16.2 | 36 |
| Bolivia | | | | | 93.3 | 19.6 | | | | |
| Botswana | | | | | | | 18 | 26.5 | 9.8 | 17.6 |
| Brasil | 79.37 | 53.7 | 89.37 | 44.2 | 100.5 | 49.4 | 65.5 | 34.3 | 61.8 | 32 |
| Brunei | 4.52 | 90.9 | 4.76 | 91 | 4.1 | 97.6 | | | | |
| Camboya | 61.34 | 31.1 | 64.52 | 35.7 | 152 | 44.6 | 71.3 | 28.2 | 61.6 | 27.3 |
| Chile | | | | | 62.8 | 44.2 | 52.9 | 29 | 43.2 | 38.2 |
| China | 1350.67 | 60.2 | 1479.42 | 61.8 | 1380.2 | 54.5 | 861.7 | 51.6 | 576.9 | 47 |
| Colombia | | | 18.73 | 28.4 | 34.6 | 21.6 | 36.6 | 22.9 | | |
| Costa Rica | | | 17.07 | 24 | | | | | | |
| Dominica | | | 3.48 | 37.5 | 7.5 | 78.9 | | | | |
| Ecuador | | | | | 37 | 23.4 | | | 25.6 | 18.3 |
| Emiratos Árabes | 1.61 | n.a. | 2.36 | n.a. | 2.5 | 52.1 | | | | |
| Fiji | 20.3 | 40.3 | | | 13.9 | 35.7 | 18.6 | 45.7 | 16.9 | 43.2 |
| Filipinas | 758.39 | 56.8 | 591.6 | 62.8 | 416.1 | 55.6 | 414.5 | 55.4 | 319 | 56.2 |
| Gambia | 12.73 | 25.5 | 11.5 | 30.1 | | | | | | |
| Ghana | 83.06 | 26.9 | 134.75 | 40.6 | 122.1 | 34.1 | 110 | 31.5 | 70.2 | 24 |
| Granada | | | | | 3.4 | 60.7 | 3.3 | 56.9 | 2.7 | 71.1 |
| Guatemala | | | | | 37.1 | 23 | 44.6 | 31.6 | 49.8 | 23.5 |

| País | AÑOS | | | | | | | | | |
|----------------------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|------|
| | 1993 | | 1994 | | 1995 | | 1996 | | 1997 | |
| | Cantidad | % |
| Honduras | | | 45.61 | 25.6 | 74.8 | 32.1 | 63.8 | 41.1 | 42 | 27.1 |
| India | 295.94 | 35.9 | 886.52 | 64.3 | 506.4 | 48.2 | 579.3 | 56.5 | 491.8 | 53 |
| Indonesia | 1148.89 | 60.1 | 886.17 | 56.9 | 892.4 | 68.5 | 965.5 | 90.9 | 496.9 | 62.9 |
| Irán | | | | | | | | | 70.3 | 42.6 |
| Islas Salomón | 26.35 | 56.7 | 15.98 | 40.5 | 17.1 | 46.8 | 18.2 | 54.3 | 21 | 58.2 |
| Jamaica | | | | | | | 12.4 | n.a. | 15.5 | n.a. |
| Jordán | | | 106.68 | 46.5 | 184.2 | 47 | 123.7 | 38.1 | 139.6 | 48.5 |
| Kazajstán | | | | | | | | | 43.1 | 46 |
| Kenia | 141.66 | 33.1 | 128.93 | 32.2 | 198.4 | 43.3 | 92.8 | 26.8 | 68.8 | 22.9 |
| Kirguiz | | | 44.49 | 51.2 | 45.8 | 47.3 | 44.3 | 44.6 | | |
| Kiribati | 5.35 | 47.7 | | | 4.2 | 36.8 | | | 6.7 | 47.2 |
| Kyrgyz | | | | | | | | | 18.1 | 35.9 |
| Laos | 40.43 | 44 | 60.71 | 49.1 | 97.6 | 57.4 | 57.4 | 38.9 | 78.6 | 47.7 |
| Macedonia | | | | | | | | | 10 | 33.1 |
| Malasia | | | | | 64.8 | 60.7 | | | | |
| Malawi | | | 100.25 | 39.9 | | | | | 35.1 | 20.2 |
| Maldivas | 10.71 | 54.1 | 12.86 | 68.4 | 18.6 | 61.2 | 10.1 | 61.2 | 11.9 | 70.4 |
| Mauritania | | | | | | | | | 35.5 | 37.2 |
| México | | | 183.09 | 46.1 | 288.3 | 79 | 212.8 | 77.6 | 41.4 | 46.7 |
| Mongolia | 57.53 | 70.2 | 71.08 | 65.8 | 99.9 | 78.7 | 103.8 | 76.2 | 78 | 66 |
| Myanmar | 68.61 | 88.7 | 133.81 | 93.7 | 114.2 | 90.5 | 35.2 | 77.7 | 14.8 | 62.7 |
| Nepal | 110.89 | 45.2 | 118.75 | 44.4 | 127.6 | 48 | 88.8 | 37.6 | 86.1 | 36.9 |
| Nicaragua | 41.25 | 15.4 | | | | | | | 49 | 19 |
| Omán | | | | | 9.5 | 79.8 | 9.9 | 63.5 | | |
| Pakistán | 188.49 | 38.4 | 271.04 | 53.3 | 241 | 66.9 | 282.2 | 83.3 | 92.2 | n.a. |
| Panamá | | | 18.6 | 59.7 | 15.1 | 45.2 | 37.7 | 78.7 | 42.6 | 99.8 |
| Paraguay | 78.48 | 83.5 | 70.31 | 83.2 | 77.6 | 73.3 | 41.2 | 65.8 | 31.4 | 44.8 |
| Perú | | | | | | | 56.4 | 20.3 | | |
| Republica de Corea | | | | | 64.2 | n.a. | | | | |
| Republica Dominicana | 15.63 | n.a. | 10.43 | 29.1 | 56.6 | 69.7 | 20 | 34.9 | 17.3 | 55.3 |
| Samoa Occidental | 15.78 | 52.8 | 22.73 | 59.7 | 14.6 | 46.6 | 14.3 | 46.3 | 10.1 | 37.8 |
| San Vicente | | | 3.31 | 50.4 | 5.5 | 87.3 | 3.4 | 72.3 | 4.4 | 81.5 |
| Seychelles | | | | | 5.5 | 50 | | | | |
| Sierra Leona | | | 10.68 | 19.1 | | | | | | |
| Singapur | 18.16 | 81.5 | 13.56 | 91 | 13.5 | 97.1 | | | | |
| Siria | 76.25 | 67.2 | 330.03 | 91.3 | 122.3 | 77 | 34.9 | 49.7 | 66.3 | 71.3 |
| Sri Lanka | 147.2 | 54 | 213.75 | 64 | 263.7 | 70.5 | 173.9 | 62.3 | 134.6 | 59 |
| Swazilandia | | | | | | | | | 9.3 | 57.1 |
| Tailandia | 350.15 | 62.2 | 382.55 | 70.4 | 667.4 | 80.7 | 664 | 82.7 | 468.3 | 77.9 |
| Tanzania | | | 104.76 | 18.4 | 124.3 | 21.2 | 105.7 | 17.5 | | |
| Tonga | 12.1 | 50 | 8.7 | 39.7 | 14.4 | 50 | 11.5 | 43.1 | 8 | 35.7 |
| Trinidad y Tobago | 1.12 | n.a. | 2.24 | n.a. | 1.3 | n.a. | 1.8 | n.a. | 2 | n.a. |
| Turkmenistan | | | | | | | | | 0.8 | 36.4 |
| Tuvalu | | | | | | | 4.6 | 50 | 6.7 | 71.3 |
| Uruguay | | | | | | | | | 11.6 | 39.3 |
| Uzbekistan | | | | | | | | | 83.2 | 75 |
| Vanuatu | | | 11.55 | 30 | 12.8 | 32.3 | | | | |
| Venezuela | | | 6.3 | 28.9 | | | | | 5.9 | n.a. |
| Viet Nam | | | | | 170.2 | 31 | 120.9 | 25.8 | 232.5 | 39.7 |
| Zambia | | | 106.31 | 24.5 | 78.5 | 17.9 | | | | |
| Zimbabwe | | | | | 65.6 | 18.9 | 46.7 | 16.6 | 38.7 | 17.4 |
| No. de países | 34 | | 46 | | 55 | | 47 | | 55 | |

| | |
|----------------|--|
| Fuente: | DAC 1998 Distribución geográfica. |
| Notas: | (1) Excluye "territorios" tales como Macao y Hong Kong. (2) "n.a." significa que no puede ser calculado porque el total de asistencia del CAD hacia el país seleccionado es insignificante. (3) Excluye la asistencia a la parte II |
| Referencias: | Japón fue el principal donador hacia los siguientes países en 1997: Malta, Tunisia, Rep. Central Africana, Comoros, Costa de Marfil, Mauricio, Eritrea, Djibuti, Togo, El Salvador, Belice, Antigua y Barbuda, La Comunidad Dominica, Santa Lucía, Bolivia, Colombia, Surinam, Azerbaidzhan, Territorios Administrados de Palestina, Omán, Nauru, Palau, Islas Marshall, Micronesia, y Papua Nueva Guinea (25 países). |
| Observaciones: | La tabla ha sido reestructurada con base a los datos de la fuente original, con el objeto de adecuarla al formato de este trabajo. |

La ocupación japonesa pretendió limpiar a Filipinas de la influencia española y americana, tenían que convencer al país de los beneficios que la relación le proporcionaría, mientras que el verdadero interés se encontraba en sus ricos recursos naturales.

La asistencia japonesa para Filipinas comenzó en 1956 con el programa de reparaciones de guerra o *Baisho*. Japón aportó 550 millones de dólares en bienes de capital y servicios técnicos entre 1956 y 1979 (Pante 1991: 122). Los motivos para que este programa iniciara son de tres tipos: a) el pago por los daños causados durante la segunda Guerra Mundial, por ello en principio se destinó la asistencia a programas de reconstrucción del país; b) el establecimiento de nexos económicos para preparar el camino a las actividades de las empresas japonesas y asegurar el acceso a los recursos naturales, y c) el tercer aspecto de orden político, que surgió en la década de los ochenta y tiene que ver con la perspectiva estadounidense acerca de la fragilidad que representaba Filipinas en el Sureste Asiático, exhibiendo una imagen internacional pobre, y tomando en cuenta su importancia estratégica que requiere de mayor estabilidad política y económica, por lo que, tanto Estados Unidos como Japón deberían apoyar a ese país (Takahashi 1993: 74-75).

En la década de los cincuenta, en el marco del programa japonés *baisho*, mismo que terminó en 1976, Filipinas fue uno de los países que primero recibió asistencia del Grupo de Voluntarios Japoneses para la Cooperación en Ultramar (JOVC, por sus siglas en inglés). A finales de los sesenta Japón apoyó proyectos para la prevención de la polio y apoyó la investigación sobre el cultivo del arroz, para la creación de un centro para el desarrollo de las industrias "cottage". En 1969, Japón proporcionó 30 millones de dólares en créditos para financiar la construcción de la carretera Miharlika financiados por capital privado japonés a través del EXIM Bank de Japón. Con el fin de estar más cerca de los planes de desarrollo filipino, Japón se convirtió en miembro del Grupo Consultor para las Filipinas en 1971, grupo guiado por el Banco Mundial y que monitoreaba los programas de desarrollo. La asistencia en forma de donaciones inició en 1972 con la instalación de un sistema de pronóstico de inundaciones en la Cuenca del Río Pampanga (ver Takahashi 1993: 67). Desde entonces ha

habido un paulatino incremento en el monto de asistencia en créditos y donaciones, con ciertas fluctuaciones en el periodo 1984-1986, periodo de la crisis política interna en Filipinas.

Hubo varias razones para que Japón diera prioridad a su relación con Filipinas: la cercanía geográfica, los intereses empresariales y la gran cantidad de recursos naturales. En un principio la asistencia llegó en forma de pago por reparaciones de guerra, aunque estas fueron significativas para la construcción de infraestructura en Filipinas, en términos de bienes de capital como equipo, vehículos y embarcaciones no se aprovecharon. Proporciones considerables de estos bienes se distribuyeron entre los grupos empresariales establecidos en Filipinas, pero los recursos escasamente fueron usados de manera que generaran un desarrollo industrial nacional sistémico. Los recursos proporcionados fueron encaminados a crear un ambiente que permitiera, en principio, el libre flujo de recursos naturales hacia Japón, posteriormente que se permitiera la entrada de industrias japonesas intensivas en mano de obra y además de encontrar un interlocutor con las naciones del sureste asiático.

Las motivaciones iniciales para dar apoyo japonés durante el periodo de reparaciones de guerra se han mantenido en el programa de asistencia oficial: fuerte interés de las empresas japonesas en los recursos filipinos, dichas empresas colaboraban con el gobierno japonés para apoyar los programas de asistencia, pero al mismo tiempo, se beneficiaban de la misma, al construir la infraestructura necesaria para alentar el desarrollo de sus empresas; fuerte tendencia del programa de cooperación Japón-Filipinas de convergencia de intereses entre los empresarios japoneses y la elite política y económica de Filipinas en lo que se refiere a la estabilidad política y la reforma conservadora socioeconómica en Filipinas; aunque no se excluían las posibles consecuencias del desarrollo, éstas no eran la preocupación primordial de ambos países y finalmente la política de asistencia japonesa fue secundaria, pero complementaria a los objetivos e intereses que los Estados Unidos tenían en Filipinas.

La asistencia se otorgó en créditos para los proyectos de creación de infraestructura, comprendiendo alrededor del 60 por ciento del total, mientras que la asistencia en donaciones se destinó a proyectos denominados *software*, es decir, aquellos que tenían como objetivo primordial el apoyo y formación de recursos humanos. Posteriormente, los recursos de la asistencia se destinaron a financiar programas para la amortización del pago de la deuda.

Entre 1986-1990 se apoyaron 14 proyectos para la construcción de caminos y puentes, 12 para transporte, mientras que sólo se apoyaron 3 para la industria y minería 1 para cuestiones de educación, entre 1991 y 1993 se aprobaron dos proyectos para caminos y puentes, dos para transporte, dos para energía y electricidad y se continuó con 1 para cuestiones educativas (Potter 1996: 34). Es importante observar la conjunción del interés japonés con las políticas del gobierno filipino. Filipinas tenía interés por destinar el gasto público a la construcción de infraestructura necesaria para el desarrollo económico y hacer el terreno atractivo para la

inversión, aprovechando el financiamiento externo a bajo costo; por su parte, Japón tenía interés de asegurar sus recursos naturales, buscar un espacio para reubicar sus industrias contaminantes o intensivas en mano de obra, disminuyendo al mismo tiempo los costos.

Filipinas se dedicó al desarrollo de la región central, especialmente: Metro Manila y Luzón. En los años setenta, con la promulgación de la Ley Marcial de 1972 se creó un plan para fortalecer a los gobiernos locales, creando programas de desarrollo local, pero no se desechó el plan de gobierno centralizado. Los índices de pobreza de la población filipina crecían sin que hubiera un plan para resolver sus problemas. El gobierno filipino vio la asistencia externa en términos de utilidad en el corto plazo, es decir, la construcción de infraestructura demostraba al exterior el avance del país y lo convertía en atractivo para la inversión, pero al interior se dejó poco espacio para considerar las opiniones de los gobiernos locales y escuchar sus necesidades, se trabajó en torno a una política de promoción de exportaciones y se ignoró el desarrollo de la agricultura y mercados locales, así como las demandas de la población rural, de manera que los intereses japoneses encontraban eco en la elite de gobierno de Filipinas.

La asistencia a Filipinas tuvo un doble propósito: fomentar la creación de obras de infraestructura para promover la inversión externa y subsanar los problemas de la deuda externa. En 1971 el Grupo de Consulta para Filipinas del Banco Mundial inició sus actividades; simultáneamente con los trabajos de este Grupo, Japón inició formalmente sus programas de asistencia concentrando sus apoyos en proyectos de infraestructura en las grandes poblaciones, así como un alto porcentaje se destinó al alivio de la deuda y a subsanar los desequilibrios de la balanza de pagos.

La composición de la asistencia japonesa hacia Filipinas en el periodo 1970-1977 sugiere que Japón estableció un nicho para su asistencia. Uno de los resultados de la coordinación de la asistencia por el Grupo Consultivo durante el periodo fue la concentración sectorial de la asistencia por parte de los diferentes donadores. El Banco Mundial y al Banco Asiático de Desarrollo tomaron el liderazgo en el financiamiento de proyectos de desarrollo especialmente en Luzón y Mindanao. Las organizaciones multilaterales también se concentraron en el desarrollo de infraestructura.

En octubre de 1983 Filipinas vivió una crisis de balanza de pagos, economistas como James Óbice argumentan que la política seguida por el presidente Marcos de pagar sus deudas por medio de más créditos generó una crisis inevitable, deteriorando la economía, ya afectada por la crisis petrolera en términos de comercio. Ante la declaración de la moratoria por 90 días en la amortización de la deuda externa en octubre de 1983, el gobierno fue forzado a negociar un periodo de gracia por parte del Fondo Monetario Internacional y re-programar su deuda comercial en los siguientes dos años (Potter 1996: 86).

Desafortunadamente, el gobierno de Marcos propició una serie de problemas que llevaron al país a una profunda crisis económica, los escándalos internos y las diferentes acusaciones de corrupción del gobierno, limitaron los recursos externos.

i. La presidencia de Corazón Aquino

En los años ochenta se destinó un apoyo por 14 millones de dólares para financiar un plan quinquenal en Filipinas por medio del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. “Los críticos ven este masivo paquete con un pronóstico de conflicto de baja intensidad, con el objetivo de comprar a la clase alta, pacificar a la clase media, comprar a los campesinos organizados y silenciar a los que no tienen tierras” (AMPO 1989: 94). Estudios realizados por diferentes ONGs han mostrado a los proyectos de asistencia como los mayores tropiezos en Filipinas por haber afectado directamente el medio ambiente o violado los derechos humanos, entre los que encontramos: el Proyecto de Desarrollo del Centro Pesquero en el Sureste Asiático, la Planta Termal Calaca, la Planta Industrial Leyte, la Planta Iloilo para Facilitar la Congelación de Productos Pesqueros, entre otros (Kanda 2000: 44). Estos proyectos han afectado la forma de vida de las poblaciones vecinas a las construcciones, han deteriorado el medio ambiente, sin proporcionar un beneficio directo al bienestar social de la población filipina.

El financiamiento externo ha provocado fuertes reacciones en los sectores más progresivos de Filipinas, especialmente en los campesinos, porque gran porcentaje de los fondos está destinado a financiar el programa de gobierno para la Reforma Comprensiva de la Tierra, la cual, en teoría, está orientada a la distribución equitativa de las ganancias y/o distribución de las reservas, en lugar de planear una distribución equitativa de la tierra, lo cual significa que los campesinos pueden obtener beneficios de los cultivos de la tierra, pero no tener la propiedad de la tierra ni su control total. En julio de 1995 el FCEU estuvo de acuerdo en proporcionar un crédito de aproximadamente 62 millones de dólares al Departamento de la Reforma Agraria, fue la primera vez que Japón estuvo de acuerdo en otorgar un crédito para un proyecto de reforma agraria, y que desafortunadamente no produjo los resultados positivos que se esperaba, especialmente sobre la organización productiva de los campesinos (Kitazawa 1999: 54).

Salvador Laurel, entonces líder de la oposición (más tarde Vicepresidente bajo el régimen de Aquino) llegó a Japón y habló ante la Dieta condenando el papel que la asistencia japonesa jugaba en el apoyo al régimen de Marcos. Sin embargo, para Japón y para cualquier otro donador, el problema de las Filipinas durante el periodo de 1983-1986, por ejemplo, no podía ser simplemente determinado por la perspectiva de la oposición política en Filipinas o por una simple afirmación de las fuerzas revolucionarias (Takahashi 1993: 73).

La asistencia japonesa a Filipinas ha tenido muchos tropiezos y ha llevado a fuertes escándalos a la burocracia responsable de la misma en Japón, acusando a las autoridades de corrupción por el mal uso de los recursos. Se ha acusado a Japón de financiar regímenes

autoritarios a fin de ganar proyectos y obtener beneficios. Un ejemplo del mal uso de los recursos, pero que respondía a los intereses de ambos países, fue el proyecto para la creación de una escuela de educación marina. La fuerza de trabajo filipina calificada pero barata tiene gran demanda en la industria de la construcción naviera, pensando aprovechar esta ventaja, el gobierno filipino estableció el Instituto de Educación Marítima en Tacloban y debido a las carencias de material y personal buscó la asistencia y cooperación técnica japonesa. El total de la AOD japonesa para el proyecto fue de 3.7 miles de millones de yenes, 1.3 para la construcción de edificios y 2.4 para el equipo. Para la realización del proyecto se contrató a empresas japonesas como Kashima Kensetsu (cuyo director era yerno del primer ministro Nakasone) de manera que una parte importante de los recursos regresaron a Japón, favoreciendo a una empresa. El proyecto no funcionó, no se tomaron en cuenta cuestiones de logística como la distancia entre Manila y el Instituto (alrededor de 25 horas en autobús) además de una alta cuota de colegiatura, eso ocasionó que sólo se inscribieran 5 por ciento de lo esperado (Kosaku 1989: 97-98).

Después de la llamada Revolución de Febrero de 1986, la administración de Aquino llegó al poder, el nuevo gobierno adoptó el lema “el poder de la gente” y prometió acabar con los abusos de la administración anterior. Entre otras reformas se inició una investigación de la administración Marcos y sus abusos financieros, incluyendo la corrupción en el programa de asistencia japonés. La prensa japonesa y filipina publicó historias sobre la debilidad del programa de asistencia. El Parlamento japonés, particularmente los partidos de oposición, vieron en esta situación la oportunidad de iniciar investigaciones sobre las prácticas de asistencia de Japón, esfuerzos que finalmente produjeron pocos resultados (Potter 1996: 87).

Después de las investigaciones sobre los programas de asistencia japonesa, el gobierno filipino de Aquino propuso la renegociación de los términos de la asistencia y propuso un Plan de Desarrollo Filipino de Mediano Plazo, lo cual restauró la confianza del gobierno japonés en el proceso de recuperación de la economía filipina. Durante la visita de estado de Aquino a Japón en noviembre de 1986 el primer ministro Nakasone prometió apoyo a la recuperación de Filipinas.

La administración de Aquino hizo varias reformas en su programa de asistencia: reorganizó la burocracia dedicada a la coordinación de los programas de asistencia, reasignó algunas de las funciones de la Autoridad del Desarrollo y Economía Nacional, creó un Comité para la Asistencia Oficial para el Desarrollo encargado de coordinar las actividades de la asistencia con una agencia de monitoreo; con el fin de administrar la asistencia multilateral se estableció el Consejo Coordinador para el Programa de Asistencia Filipino, sirviendo de contacto a las misiones de alto nivel enviadas por los donadores. Además creó el Comité de Facilitación de los Proyectos para apoyar la capacidad de absorción de asistencia del gobierno. Finalmente, se asignaron expertos para la implementación de los proyectos y se organizó el Programa de

Inversión Pública de Mediano Plazo, esta agencia sirvió de base para la ubicación de los recursos públicos para proyectos prioritarios y como conducto para los proyectos de asistencia (Potter 1996: 88).

El resultado más visible de las investigaciones sobre el uso indebido de los recursos para asistencia fue el Estudio sobre la Asistencia para el Desarrollo en la República de Filipinas publicado a principios de 1987. Entre las recomendaciones más importantes que este estudio emitió se encuentran las prioridades que debería tener el programa de asistencia hacia Filipinas, el principal objetivo debería centrarse en el alivio de las necesidades más urgentes de los pobres, apoyar la reforma de la tierra bajo las condiciones que el gobierno filipino considerara adecuadas para satisfacer las demandas de ese sector, incrementar la productividad en la agricultura y la industria por medio de la provisión apropiada de bienes y entrenamiento, apoyar la generación de empleos por medio de la implementación de proyectos de cooperación técnica, apoyar las necesidades humanas básicas y el desarrollo de proyectos educativos, así como el apoyar a organizaciones filipinas no gubernamentales.

ii. La década de los noventa

En los noventa la asistencia japonesa a Filipinas se diseñó en función de los resultados y objetivos del estudio realizado a finales de los ochenta, incluyó programas de créditos y donaciones, pero trabajó directamente con agencias multilaterales. Durante 1993 Japón proporcionó siete créditos, seis de los cuales fueron cofinanciados por el Banco Mundial y con el Banco de Desarrollo Asiático. Japón también continuó apoyando los programas para el alivio de la deuda por medio de la reprogramación de la misma, los esfuerzos japoneses fueron limitados por factores externos e internos, especialmente por la naturaleza de la deuda filipina acumulada en términos comerciales y que por lo tanto no era considerada oficial.

Los deseos japoneses de apoyar la recuperación de Filipinas se vieron limitados por su participación en la Iniciativa de Asistencia Multinacional (IAM). La historia de IAM es un buen ejemplo de los límites del liderazgo japonés en la arena internacional. IAM fue inicialmente presentada en el Congreso de Estados Unidos en 1987, país que se convirtió en promotor de la iniciativa entre otros donadores, la participación de Japón en el plan era crucial para su progreso, especialmente por el monto de sus aportaciones. En la medida en que la asistencia de Estados Unidos e Italia hacia Filipinas disminuía, la japonesa se volvía fundamental, sobre todo porque Filipinas representaba una nación estratégica para la política estadounidense en Asia. La posición de Japón le dio el liderazgo en IAM para determinar su postura. Japón pensó que la participación del Banco Mundial y el FMI darían coordinación y seriedad a los programas de reforma de Filipinas, de manera que las donaciones a Filipinas fueron condicionadas a los acuerdos que el gobierno lograra con el FMI (ver Potter 1996: 95).

En una encuesta realizada entre algunas naciones donadoras se pidió que se enumeraran tres de los grandes problemas al trabajar con Filipinas y con los grupos de la sociedad civil, las respuestas se enfocaron a los problemas de financiamiento como uno de los mayores obstáculos que enfrentan las instituciones donadoras, porque en el país receptor, en este caso Filipinas, no existen los recursos suficientes para consolidar los proyectos y darles seguimiento a sus actividades, de manera que muchos de ellos no cuentan con los apoyos necesarios para asegurar su sustentabilidad y continuidad; no existen los canales de comunicación entre donadores, receptores y grupos de la sociedad civil de manera que se ha provocado la duplicación de proyectos, por lo tanto, desperdicio de recursos; la política gubernamental y sus planes económicos son a menudo ambiguos y cambiantes, dificultando la implementación de los proyectos; ausencia de agencias locales que apoyen a las iniciativas de los gobiernos donadores, lo cual se trató de remediar en el gobierno de Aquino con la reforma de sus programas e instituciones de asistencia; la presencia de rebeldes musulmanes en Mindanao ha afectado la eficacia de los proyectos apoyados, los donadores están incapacitados para llegar a ciertas áreas geográficas debido a la volátil situación. Estos son algunos de los problemas que justifican la falta de eficacia de los montos destinados por los donadores a proyectos filipinos (AFP 2000: 19-20). Aunque no se menciona en el informe, también está el problema del interés de los donadores que buscan la satisfacción de los objetivos económicos y/o políticos de sus programas sin considerar las necesidades reales de la población receptora, especialmente porque la negociación de los proyectos se realiza entre las elites de las naciones, las que en un buen número de ocasiones no tienen contacto directo con la población o en el peor de los casos, los proyectos son realizados por agencias internacionales que sólo los miden en función de la ecuación costo-beneficio.

iii. Los nuevos proyectos

Desde principios del año 2001 el Banco Japonés para la Cooperación Internacional realiza un análisis del impacto de los proyectos de transporte en Metro Manila, uno de los más importantes y significativos en el país. Mientras que el estudio dice que los proyectos de transporte cubiertos por la evaluación muestran efectos sobre el tráfico y la reducción de la contaminación del aire en la ciudad, la mayoría de los beneficios, se supone, repercutieron directamente en los usuarios ya que hubo una reducción en el tiempo del transporte (JBIC 2002). Sin embargo, la opinión de los usuarios sobre el tránsito en la ciudad sigue siendo negativa, debido a los múltiples congestionamientos y la tardanza que ello ocasiona, especialmente en temporada de lluvias, cuando lo deteriorado de los caminos por los que se tiene acceso al centro de la ciudad quedan inundados, no hay mantenimiento de los caminos y no se planeó el crecimiento de la ciudad ni del tránsito.

Otro proyecto está destinado a apoyar a la población y la salud familiar, con la participación de voluntarios se trabaja en el establecimiento de farmacias comunitarias. Un grupo de seis voluntarios japoneses fue a apoyar el Proyecto de Población y Salud Familiar en Filipinas y

además de proporcionar entrenamiento para el uso adecuado de las medicinas, incentivaron la preparación local de medicinas a partir de plantas medicinales tradicionales (JICA 2003). Las tablas 6 y 7 nos permiten apreciar los proyectos japoneses en Filipinas para los años 2000 y 2001 con un fuerte énfasis en la construcción de infraestructura y apoyos para el alivio de la deuda.

Tabla No. 6
La asistencia japonesa a Filipinas (2001)

| Créditos en yenes | Costo (yenes) | Fecha de asignación |
|--|----------------------------|--|
| Paquete regular de créditos | 54.642 MMY P 21.86 MMY | |
| 24 th paquetes de créditos (9proyectos) | 54.642 MMY P 21.86 | (intercambio de notas 31 de marzo de 2001) |
| a) uniones entre rutas arteriales (desarrollo del proyecto fase V) | 8.294 MMY o P 3.32 MMY | |
| * Metro Manila (construcción fase V) | 5.543 MMY o P 2.22 MMY | |
| * aeropuertos seleccionados (proyecto en desarrollo fase II) | 11.743 MMY o P 4.70 MMY | |
| * caminos rurales (proyecto en desarrollo fase III) | 4.205 MMY o P 2.5 MMY | |
| * ayuda para desarrollo agrícola | 5.21 MMY o P 2.10 MMY | |
| * desarrollo del área sustentable de Mindanao | 4.515 MMY o P 26 MMY | |
| * control de los flujos del río Agno (fase 11 B) | 2.789 MMY o P 1.12 MMY | |
| * control de los flujos de la cuenca del río Laoag y proyecto Sabo | 6.309 MMY o P 2.50 MMY | |
| i. administración del proyecto sustentable de medio ambiente en la zona norte de Palawan | 2.034 MMY o P .813 MMY | |
| Donaciones | | |
| A. donaciones regulares | 3.698 MMY | |
| incremento en el programa de producción de alimentos | 1.55 MMY | 30 de marzo de 2001 |
| rehabilitación regular de la presa Apron y Angat | 1.303 MMY | 27 de junio de 2001 |
| construcción del edificio para un laboratorio hidráulico | Y845 M | 27 de junio de 2001 |
| B. Donaciones en el área de cultura | | |
| Donaciones para la adquisición de equipo de luz para la secundaria filipina de artes. | 49.7 M | 30 de marzo de 2001 |

* Los proyectos que incluyen infraestructura económica, productividad agrícola, conservación del medio ambiente, administración de desastres, etc. se acordaron durante la reunión denominada "RO-Japan High Level Policy Dialogue" (Misión Matsuda) celebrada en marzo de 1999.

Tabla No. 7
Asistencia Japonesa a Filipinas en 2000

| | Costo | Fecha de asignación del proyecto |
|---|--------------------------------|----------------------------------|
| I asistencia en créditos | Y 74.18 B/ P 29.616 B | |
| A. Paquete especial de créditos en yenes | Y 74.18 131 P 29.616 B | |
| 1. 1 st Batch (3 Proyectos) | Y 39,457,000,000 or P15.3 B | Abril 3 de 2000 |
| a. Proyecto de expansión de la capacidad de la Línea 1 LRT (fase II) | Y 22,262,000,000 | |
| b. control de los flujos del área de KAMANAVA y acondicionamiento del sistema de drenaje. | Y 8,929,000,000 | |
| c. Proyecto de terminal de contenedores en Mindanao | Y 8,266,000,000 | |
| 2. 2 nd Batch (3 Proyectos) | Y 34,723,000,000 | Agosto 25 de 2000 |
| a. proyecto de desarrollo del aeropuerto de Iloilo | Y 14,724,000,000 | |
| b. Segundo Puente de Magsaysay y proyecto de construcción de caminos | Y 3,549,000,000 | |
| c. proyecto de desarrollo del Puerto Subic | Y 16,450,000,000 | |
| II. DONACIONES | Y 7.332 B/ P 3.2 B | |
| A. donaciones regulares | Y 6.84 B/ P 3 B | |
| 1. programa de incremento de la producción de alimentos | Y 1,520,000,000 | Mayo 30 de 2000 |
| rehabilitación del control de flujos y sistema de alerta en Metro Manila | Y 1,048,000,000 | Octubre 11 de 2000 |
| rehabilitación de un radar en el aeropuerto internacional de Ninoy Aquino | Y 1,893,000,000 | Octubre 11 de 2000 |
| establecimiento del laboratorio para la detección de tuberculosis | Y 415,000,000 | Octubre 11 de 2000 |
| construcción y equipamiento del centro medico de Davao | Y 1,858,000,000 | Octubre 11 de 2000 |
| construcción y equipamiento del centro medico de Davao (detalles del diseño) | Y 106,000,000 | Octubre 11 de 2000 |
| B. asistencia cultural | Y 49.2 M/ P 22.14 M | |
| 1. equipamiento del centro astronómico PAG-ASA | Y 49,200,000 | Marzo 28 de 2000 |
| TOTAL | Y 81.51 B/ P 36.68B | |

Notas: para el año 2001, la asistencia japonesa fue de 54.642 miles de millones de yenes en créditos y de 4.195 mil millones en donaciones. En el año 2000, la asistencia japonesa subió a 74.18 mil millones de yenes en paquetes especiales de crédito y a 7.332 mil millones de yenes en donaciones. Japón ha sido un consistente donador a Filipinas, en cualquier año de los que Japón ha proporcionado asistencia a Filipinas ésta no ha sido menor al equivalente de dos tercios del total de inversión pública recibida en Filipinas.

Fuente: Antecedentes de las relaciones Japón Filipinas, disponible en <http://www.ops.gov.ph/japanvisit/backgrounder.htm>

– China

China siempre ha representado un papel muy importante en la política japonesa en Asia, no sólo desde el punto de vista estratégico, sino también, económico, político y comercial. El primer ministro Yoshida Shigeru estaba convencido de que el elemento clave para la recuperación japonesa era la restauración de las relaciones comerciales con China: “no me importa si China es roja o verde” dijo a un corresponsal americano en 1949 (año de la revolución china) “China es un mercado natural y se ha convertido en una prioridad para Japón pensar en los mercados (Yoshihide 1998: 21) Desafortunadamente el régimen chino creó un enfriamiento entre China y Estados Unidos y el primer ministro Yoshida fue presionado para firmar una carta declarando que el gobierno japonés no tenía ninguna intención de firmar un acuerdo bilateral con la China comunista, igualmente fue forzado a reconocer el gobierno de Taiwán, aunque se negó a reconocer al gobierno de Chiang Kai-shek como el gobierno de toda China, manteniendo la política de dos Chinas. A pesar de esta situación, Japón encontró la oportunidad de entablar nexos comerciales con China a través de actores no gubernamentales durante las décadas de los años cincuenta y sesenta.

Para la China comunista el hecho de aceptar asistencia para el desarrollo ha sido un asunto político altamente sensitivo, con una experiencia basada en la concesión territorial como parte de los convenios comerciales firmados con otras naciones y utilizados como una excusa para la intervención externa en los asuntos domésticos del país. Aunque los países en desarrollo han buscado en la asistencia un apoyo para lograr sus objetivos de desarrollo y por ello han dejado de lado sus aspiraciones de independencia y autonomía, el caso chino es diferente (Austin y Harris 2001: 160).

En contraste con los años cincuenta y sesenta, en los setenta el gobierno japonés asumió un papel más activo en la formulación de su política en China, aprovechando los nexos que a través de las empresas, los partidos políticos, agrupaciones como Keidanren y la Asociación Económica Japón-China se asumió la tarea de planear, coordinar y financiar las relaciones económicas con China. Este fue un esfuerzo que sirvió a múltiples intereses japoneses de largo plazo.

El 28 de abril de 1952 entró en efecto el Tratado de San Francisco y ese mismo día Taiwán renunció explícitamente a su derecho de demandar a Japón el pago por daños causados durante la guerra. Consecuentemente, en 1972, cuando las relaciones entre China y Japón se normalizaron, Japón argumentó que una vez que Taiwán había renunciado a su derecho de pago por reparaciones, China no estaba legalmente autorizada para hacerlo y aunque Zhou En-lai no había hecho ninguna petición y se vio muy afectado por el argumento legal del gobierno de Japón, tanto Zhou como Mao acordaron renunciar a cualquier reclamo de pagos.

Bajo el régimen comunista, China rechazó los vínculos con el exterior por una marcada tendencia a la autarquía. El agresivo programa de modernización ideado por Deng Xiaoping en 1977 requería de importantes cantidades de capital, su enfoque pragmático acerca de su proyecto de desarrollo hizo que la actitud china cambiara y se iniciaron pláticas con Japón para explorar la posible relación de cooperación entre ambos países. Durante la visita de Deng a Japón en 1978 indicó su deseo de recibir créditos blandos del gobierno japonés en el marco de su programa de asistencia oficial para el desarrollo. Algunos vieron en esta propuesta el deseo de China de reclamar el pago por reparaciones de guerra, recuperando la economía china con el capital del país que les había hecho daño. Sin embargo, el gobierno japonés tomó la iniciativa de asumir este compromiso en el marco de su política de asistencia. El primer ministro Ohira Masayoshi y el ministro de asuntos exteriores, Okita Saburo, respondiendo a la solicitud de Deng buscaron la forma de dar respuesta a esta solicitud.

Japón declaró que proporcionaría asistencia a China por varias razones, entre ellas: a) veían con buenos ojos la postura china con relación a su política de modernización y su pragmatismo, el cual contribuía a la estabilidad regional; b) veían en esta relación un medio para afianzar los intereses económicos japoneses por medio de la inversión en la infraestructura lo que en un futuro cercano apoyaría la política de apertura china hacia una mayor inversión japonesa; y c) Japón vio en esta forma de cooperación un medio para suavizar las relaciones entre ambas naciones y sentar las bases para una futura cooperación que no estuviera empañada con los resentimientos dejados por la guerra, de manera que se pudiera establecer una relación económica interdependiente.

La firma del Tratado de Paz y Amistad entre China y Japón fue fundamental para sentar las bases de la futura colaboración. El Tratado se firmó en agosto de 1978 y entró en vigor en octubre. La modalidad de asistencia japonesa a China despertó descontento en naciones como Estados Unidos, Europa y ASEAN. Los primeros dos se quejaban de que los créditos japoneses fueran sin ninguna atadura por lo que los intereses empresariales se podrían ver afectados, por su parte, las naciones de ASEAN que quejaban de que la asistencia japonesa a China se otorgaría a expensas de aquella destinada al Sureste asiático. Mientras que los sectores proclives a Taiwán en la Dieta temían que la asistencia fortaleciera la industria militar china. Debido a estos problemas Ohira emitió tres principios: a) la declaración del deseo japonés de cooperar con los Estados Unidos y otras naciones occidentales para determinar la política de asistencia a China; 2) prever una asistencia equilibrada a China con relación a la que se proporciona a otras naciones asiáticas, especialmente a ASEAN, 3) evitar los créditos hacia las industrias relacionadas con cuestiones de "defensa" en China (Asahi Shimbun 1979). El debate se centra en la forma en que estos principios realmente han guiado las decisiones de asistencia a China.

El programa de asistencia hacia China inició después de la declaración de la política de puertas abiertas del primer ministro Ohira Masayoshi durante su viaje a China en 1979. En diciembre de 1979 China recibió los primeros créditos oficiales de Japón. Entre 1982 y 1986 China fue el receptor más grande de asistencia japonesa.

Japón no fue el único país no comunista del que China aceptó asistencia. En ese mismo año, China recibió pequeñas cantidades de asistencia bilateral de Austria, Alemania, Italia, Suecia, Suiza y Australia, además de asistencia multilateral de algunas agencias de Naciones Unidas. El total de AOD proveniente de todas las fuentes durante 1979 fue de 17 millones de dólares (en precios de 1979), de los cuales Japón aportó 2.6 millones de dólares en asistencia bilateral y 1.26 en asistencia multilateral (DAC 2001).

Desde la perspectiva china, se ha aceptado el apoyo japonés con base en dos fundamentos: 1) China siente que Japón busca su perdón por las atrocidades cometidas durante los enfrentamientos de guerra, un discurso de Deng Xiaoping en mayo de 1989 dio cuenta del sentimiento chino de que “decenas de millones de muertes fueron perpetradas por los japoneses. Si queremos traducirlas en términos de deuda, Japón nos debe una gran cantidad” (Yong 2001: 175), y 2) China está de acuerdo con los organismos internacionales que argumentan que la asistencia se basa en la obligación que los países ricos tienen de proporcionar ayuda a los países subdesarrollados.

Por su parte, Japón manifiesta dos tendencias en sus estrategias hacia China: 1) la satisfacción de sus intereses económicos. Apoyar el proceso de desarrollo económico chino brinda a Japón el acceso a un enorme mercado, la posibilidad de invertir en proyectos altamente rentables y tener acceso a fuentes de recursos naturales y 2) limitar la posición China en la región. El liderazgo japonés en la región puede ser cuestionado por el avance económico chino, por lo tanto, debe estar muy atento frente a los retos que esto le impone.

La mayor parte de la asistencia es otorgada en forma de créditos, los cuales cuentan el 75 por ciento del total de la asistencia. Los créditos se otorgan por paquetes quinquenales que coinciden con los planes de cinco años del gobierno chino. Los primero dos paquetes de créditos (1979-1984 por 1.3 mil millones de dólares y 1984-1989 2.1 mil millones de dólares) se caracterizaron por tener como objetivo el financiamiento de proyectos de infraestructura, especialmente para apoyar el transporte de carbón. En el tercer paquete (1990-1995, 6.2 mil millones de dólares) el destino de los fondos se amplió a un número importante de proyectos en áreas como suministro de agua potable, suministro de gas, proyectos de comunicaciones, plantas fertilizantes en diversas ciudades chinas, así como proyectos de infraestructura en las denominadas zonas económica de desarrollo (Soderberg 2002:8). Contrario a otras naciones que reciben asistencia de Japón, Tokio otorga su apoyo a China con base a programas

multianuales, lo cual permite que no haya una negociación para la extensión de los apoyos año con año, sino que estos fluyan de acuerdo a los programas de desarrollo chinos.

La asistencia japonesa a China es, en términos políticos, la más importante en la región. Esta relación se ha tenido que negociar tomando en cuenta cuatro elementos: 1) la asistencia hacia China ha estado sujeta a la presión política en ambos países por las implicaciones que tienen sus sistemas económicos y políticos, además de la relación japonesa con Occidente, 2) el desarrollo de China y su modesto programa de asistencia ha suscitado ciertos cuestionamientos acerca de porqué se le debe seguir proporcionando asistencia, considerando el nivel económico que ha logrado, 3) China es una nación con importantes programas de desarrollo de armas nucleares y Japón tiene limitaciones para apoyar a estos países, sin embargo, su programa de asistencia a ese país continúa, 4) el programa global de asistencia externa de Japón se ha caracterizado por un esfuerzo para competir por el liderazgo internacional en asuntos estratégicos en donde el poder económico del país ha sustituido al poder militar, Japón ha mostrado una tendencia diferente para ver a la asistencia como un libro diplomático y ha sido consistente, dedicando pocos recursos a los programas de desarrollo social como proporción de su asistencia total en comparación con otros donadores (ver Austin y Harris 2001: 152-153).

Inicialmente el objetivo estratégico japonés fue el de consolidar la estabilidad política en China y crear una especie de dependencia amistosa; en el plano económico, Japón buscó beneficios en el largo plazo para satisfacer los intereses comerciales de las empresas japonesas, favoreciendo los programas de asistencia, lo cual creaba compromisos entre ambos países, las corporaciones japonesas se encargaban tanto de realizar estudios de factibilidad para otros proyectos como de promover el comercio de sus productos. El aseguramiento de sus fuentes de energía ha sido un elemento muy importante en la definición de los programas de asistencia japoneses.

Durante la crisis petrolera de 1973 Japón trató de diversificar sus fuentes de petróleo, así como de fortalecer su estrategia para buscar fuentes alternativas de energía, China significó una doble opción, por una parte, Japón, por medio de su asistencia, podría negociar la venta de carbón, y por otra, Japón se encaminó a fortalecer el uso eficiente de la energía en China con el fin de minimizar su competencia en el mercado internacional de energéticos y cooperar con el objetivo de disminuir los efectos de contaminación en el medio ambiente por medio de Plan de Asistencia Verde propuesto por el MITI en 1992. De la misma manera Japón ha contribuido con asistencia a proyectos de exploración de fuentes alternativas de energía.

Los efectos netos del programa japonés de asistencia a China en el desarrollo económico pueden ser medidos en términos de efectos directos y en términos de valor absoluto. Respecto al primero, los efectos probablemente serán relativamente pequeños, sin embargo con relación a los términos de valor absoluto la asistencia ha sido substancial si se compara con otros

donadores internacionales (ver tabla No 8 comparativa). Los efectos directos en los indicadores nacionales del desarrollo económico chino se han minimizado por dos razones: 1) China es un país con una población en la que la contabilización de los montos absolutos de asistencia per cápita arrojan un porcentaje muy bajo, y 2) porque el tamaño del territorio chino es muy amplio y el valor absoluto de la asistencia proporcionada en función de la inversión interna es relativamente bajo (ver Austin y Harris 2001: 197).

Tabla No. 8 Comparativa
Comparación de los donadores más importantes para China
(millones de dólares)

| Años | Japón | Estados Unidos (asistencia multilateral) | Unión Europea |
|------|---------|--|---------------|
| 1979 | 2.59 | 2.04 | 1.65 |
| 1980 | 4.28 | 15.21 | 17.36 |
| 1982 | 368.79 | 19.27 | 81.25 |
| 1985 | 387.89 | 33.98 | 149.34 |
| 1987 | 553.12 | 98.27 | 126.67 |
| 1989 | 832.17 | 16.38 | 588.62 |
| 1992 | 1050.76 | 327.69 | 901.79 |
| 1994 | 1479.42 | 95.63 | 739.37 |
| 1997 | 576.86 | 117.13 | 559.87 |
| 1998 | 1158.15 | 130.54 | 477.83 |

Fuente: CAD-OCDE bases de datos en línea, disponible en <http://www.ocde.org/dac>

i. La importancia internacional de China y la estrategia japonesa

China no ha mostrado ningún signo de agradecer los apoyos japoneses ni ha propiciado que su población tenga conocimientos de estos recursos, por el contrario, en China ha existido la tendencia a mantener presente la idea del compromiso japonés de restituirle por los daños causados durante la guerra.

La actitud japonesa de favorecer ciertos programas, disminuir sus montos de asistencia o suspender algunos programas ha sido vista en China como una medida para influir en la política interna y obtener ciertas ventajas. Por ejemplo, la visita oficial del primer ministro Nakasone al templo Yasukuni, ocasionó protestas tanto de China como de Corea, por lo que Nakasone prometió no repetir esta visita, sensible al resentimiento en contra de Japón, Nakasone fue un gran promotor de recibir estudiantes chinos en Japón, con el objetivo de que hubiera un mayor conocimiento de Japón entre los jóvenes chinos. El número de estudiantes chinos se incrementó de tan sólo 501 en 1980 a aproximadamente 18,000 en 1990.

En la década de los noventa los líderes chinos han aceptado la asistencia mientras tratan de desviar la presión y negociar la condicionalidad japonesa. La politización del programa bilateral de asistencia se hizo más evidente en 1996 cuando Japón inició un pequeño programa de

asistencia oficial a Taiwán, programa incentivado por Estados Unidos, pero mal visto por China, Japón tuvo que responder en una doble vía, atendiendo la presión estadounidense y sus intereses comerciales en Taiwán, pero sin descuidar su relación con China favoreciendo de este lado los apoyos por medio de la iniciativa privada.

Las relaciones sino-japonesas se han incrementado por el interés que ambos tienen de figurar en Asia. Ambas naciones han tratado de aprovecharse de la relación con fines diversos, por ejemplo, China, interesada en entrar a la Organización Mundial de Comercio fue apoyada por Japón, a cambio de tener mejores oportunidades en la comercialización de sus productos y mejores condiciones de inversión. Esto a pesar de que en la arena internacional el avance chino representa un reto a la competitividad de los productos japoneses y un elemento de preocupación ante el liderazgo de la región asiática.

La globalización se ha convertido en un asunto crucial en todos los debates, Japón y China parecen estar manejando la situación en maneras diferentes. Mientras los chinos han sido muy activos viendo en la globalización una oportunidad y no un reto para insertarse en la economía mundial, los japoneses se han ido adaptando muy lentamente debido a que han tomado el proceso en forma defensiva (Kokubun 2003: 4). Esta actitud ha llevado a serios conflictos entre ambas naciones.

En el marco de la globalización, Japón vio en China un reto, principalmente económico acción acompañada con la invasión de productos chinos en el mercado japonés en detrimento de la economía japonesa, en segundo lugar la manifestación de la fiebre china puso en alerta a Japón para no perder el barco si no invertía rápidamente en el mercado chino, aprovechando sus bajos costos de mano obra y recursos naturales y la alta demanda de tecnología. (Kokubun 2003: 8)

Pareciera una relación simbiótica, sin embargo, Japón está preocupado por el peso que la economía china está cobrando en el mercado internacional y los adelantos que está realizando en materia de armas está teniendo de frente a las limitaciones constitucionales de Japón. El liderazgo en la región asiática es un hecho por el que Japón ha trabajado desde finales de la segunda Guerra Mundial, sus programas están encaminados a fortalecer a Asia en función de sus intereses, objetivos que lo han llevado a organizar foros de discusión y negociación donde se pretende presentar las demandas de todas las naciones asiáticas, como APEC.

Si la relación bilateral se deteriora, China no será la única perdedora, las empresas japonesas que se han establecido en China también se verán seriamente afectadas. Es necesario tener en mente que la revitalización económica es también una prioridad actual para Japón y un objetivo vital del interés nacional.

La pregunta es qué clase de poder será China y qué papel jugará Japón en su política. Durante el año 2000 embarcaciones chinas fueron vistas en aguas japonesas sin que existiese ninguna notificación. Ante este incidente el PLD insistió en la suspensión de un nuevo paquete de asistencia. A principios del 2001 se logró un acuerdo bilateral para la notificación de cualquier actividad marina de investigación se realizara previa notificación entre las partes. Sin embargo, la experiencia ha incrementado en los japoneses la sospecha de las verdaderas intenciones chinas (ver Armacost y Pyle 2001).

El potencial de la economía china, la incertidumbre sobre su futuro y de su propósito como nación, los crecientes problemas que enfrenta especialmente por al degradación de su medio ambiente así como su estrategia política y social han puesto en alerta a Japón, sobre todo con relación a sus aspiraciones de liderazgo en Asia. Es definitivo que Japón no desea una relación de confrontación con China. Continuando con su política de separar lo económico de lo político, Japón ha dado un enfoque económico a su política exterior con China, no obstante la relación entre ambas naciones parece politizarse cada día más, en particular por el asunto de Taiwán.

China sigue requiriendo de la cooperación japonesa para fortalecer su modernización y Japón por su parte, considera importante el dinamismo de la economía china para trabajar sobre la base de un interdependencia que les proporcione beneficios a ambos. Japón ha proporcionado más de 23 mil millones de dólares en asistencia económica a China desde 1979, recientemente las importaciones japonesas de China se han incrementado, los consumidores de Japón ven con mayor aprecio los productos de marco con menor precio y de alta calidad que China está produciendo (ver Armacost y Pyle 2001) Los intereses económicos de ambas naciones son complementarios, mientras China necesita el capital japonés, Japón requiere el mercado chino, ambos dependen del comercio y requieren de medios seguros de comunicación, mismos que han sido, en el caso chino, financiados por medio de asistencia japonesa. Japón también es la fuente primordial de asistencia técnica y formación de recursos humanos.

ii. Los proyectos de asistencia

Entre 1979 y 1990, la asistencia japonesa a China aumentó de 2.6 millones de dólares a 723 millones de dólares, lo cual muestra la importancia que China ha cobrado para Japón, tanto en términos económico-comerciales como político-estratégicos Ver tabla No. 9.

Una característica importante de la asistencia japonesa a China es que entre el 85 y el 90 por ciento ha sido otorgado en créditos, los chinos han tenido especial interés en favorecer los proyectos de infraestructura para la construcción de carreteras, vías férreas y plantas hidroeléctricas, favoreciendo la creación del ambiente local para la prosperidad de las empresas japonesas que inviertan en China.

Tabla No. 9
AOD japonesa a China
(millones de dólares)

| | 1990 | 1995 | 1999 |
|--|--------|----------|----------|
| Donaciones (total) | 201.31 | 387.87 | 414.47 |
| (asistencia en donaciones) | 37.82 | 83.12 | 65.68 |
| (cooperación técnica) | 163.49 | 304.75 | 348.79 |
| Préstamos de gobierno (valor total: pagos totales) | 521.71 | 992.28 | 811.50 |
| Total | 723.02 | 1,380.15 | 1,225.97 |

Fuente: MOFA "Economic cooperation program for China, October 2001" disponible en http://www.mofa.go.jp/policy/oda/region/e_asia/china-2.html#select, consultado en marzo de 2004.

En el primer paquete (1979) Japón acordó proporcionar apoyo a seis proyectos con créditos gubernamentales, se seleccionaron las líneas de trenes y los proyectos portuarios, mientras que se desecharon los proyectos para plantas hidroeléctricas. Esta selección reflejó el interés económico de Japón. Los dos puertos, Shijiusuo y Qinhuangdao, son importantes para la exportación de carbón, dos de las tres líneas férreas financiadas, la Yanzhou-Shinijiusuo y la Beijing-Qinhuangdao, están directamente conectadas a los dos puertos, importantes para la transportación de las exportaciones de recursos naturales chinos hacia Japón (Quansheng 1993: 167).

Por su parte, las donaciones japonesas han sido destinadas principalmente a obras humanitarias o intercambios culturales, uno de los proyectos más importantes es el Hospital de la Amistad China-Japón que tuvo un costo de 16.4 miles de millones de yenes y contabilizó el 57 por ciento del total de donaciones hacia China en el periodo 1980-1985. La asistencia técnica ha ido en incremento, en 1986, de los 10 mil expertos extranjeros trabajando en proyectos en territorio chino, cerca del 40 por ciento eran japoneses, también en ese año se abrió un centro de entrenamiento en Tianjin y para el año 2000 los programas de capacitación ofrecidos por JICA se incrementaron, de la misma manera las becas del gobierno japonés cada vez son más aprovechadas por chinos que se entrenan en diferentes áreas en universidades japonesas (Quansheng 1993: 168).

De acuerdo a las evaluaciones del Banco Japonés de Cooperación Internacional los tres proyectos de suministro de agua en zonas urbanas en 10 ciudades (Nanking, Chengdu, Xuzhou, Zhengzhou, Tianjin, Hefei, Anshan, Xiamen, Chongqing, Kunming) han tenido éxito y han respondido a una acción urgente del gobierno chino. Debido a la rápida industrialización que están viviendo ciertas zonas chinas, se ha generado el problema del suministro de agua, con frecuentes cortes y gran deterioro en la calidad del agua, por lo tanto, es primordial la construcción de infraestructura para facilitar el flujo de agua, asegurando una capacidad de 3.17 millones de metros cúbicos por día (JBIC 2002^a).

La cooperación japonesa a China ha sido suspendida en dos ocasiones: en 1989 después de la mantanza de la Plaza Tiananmen y en 1995, cuando China decidió realizar pruebas nucleares, violando el Tratado de Prohibición de Armas Nucleares.

En 1989, la suspensión de la AOD japonesa a China provocó muchos comentarios, especialmente en los analistas japoneses, considerando el papel tan importante que China juega en la política exterior japonesa y que la actitud de Japón ha sido generalmente conciliatoria, pero la presión externa es un elemento importante en la definición de sus acciones.

En el primer caso ante la masacre de Tianamen del 7 de junio de 1989, Japón anunció el congelamiento de su asistencia a China tres días después del suceso, mientras que Europa y Estados Unidos denunciaron inmediatamente los hechos y suspendieron todo tipo de apoyo. Las sanciones incluyeron la prohibición de la venta de armas, suspensión de contactos oficiales de alto nivel y el congelamiento de créditos gubernamentales y proyectos de asistencia económica. Como el donador más importante de asistencia a China, Japón se encontró bajo mucha presión y debió apoyar los esfuerzos de Occidente por castigar a China, no obstante su respuesta fue lenta y ambigua argumentando que las sanciones que impondría respondían más a la violenta situación por la que atravesaba China y que no se consideraba realmente una sanción. Pero en realidad, Japón tuvo que aliarse al frente que habían formado Europa y Estados Unidos con el fin de imponer sanciones económicas a China como medio de presión ante la violación de los derechos humanos sufridos por su población. Los flujos provenientes del sector privado japonés no fueron limitados debido a que dicha acción podría dañar los intereses japoneses. “Finalmente el 26 de junio de 1990, el primer ministro Toshiki Kaifu anunció que Japón planeaba reasumir las discusiones sobre asistencia con China y activar el crédito por 5.4 mil millones de dólares del paquete para el periodo 1990-1995” (Katada 2001: 45).

En el segundo caso, Japón reaccionó inmediatamente ante las pruebas nucleares realizadas por China. Japón anunció que limitaría su asistencia sin especificar en qué programas y por cuánto tiempo ni la cantidad, aunque dejando claro que no se trataba de una sanción. En realidad fue ante la segunda prueba en agosto de 1995 que Japón tomó acciones concretas retirando oficialmente su asistencia, especificando que se detendrían las donaciones si no se buscaba una solución. “Aunque las donaciones son una parte pequeña de la asistencia japonesa a China (aproximadamente 78 millones de dólares, comparados con 1.4 mil millones de dólares en créditos para el año fiscal 1994, fue realmente la rápida reacción lo que asombró al gobierno chino. La limitación de las donaciones fue una medida unilateral del gobierno japonés porque esta vez Occidente no hizo ningún esfuerzo multilateral coordinado” (Katada 2001: 47).

Los dos casos demuestran la actitud japonesa por favorecer sus intereses y cómo la asistencia oficial para el desarrollo es un instrumento importante de política exterior. Japón no fue afectado directamente en sus intereses por la represión de Tiananmen, por lo tanto, no tomó ninguna decisión inmediata, sin embargo, la presión internacional lo llevó a congelar sus aportaciones, pero sólo en aquellas áreas que no afectaran sus intereses. Mientras que en el segundo caso, el hecho de que China se revele como una potencia nuclear supone un reto al liderazgo japonés en Asia, limitado por no tener una fuerza militar y con un interés compartido con Estados Unidos por mantener la estabilidad de la región.

Algunos apoyos han generado controversia, como es el caso del proyecto de construcción del tren urbano de Beijing y el proyecto de expansión de la terminal aérea de Xi'an Xianyang por 17.2 mil millones de yenes. La principal oposición japonesa se fundamenta en que éstos eran proyectos de infraestructura y no figuraban en las prioridades de los nuevos programas de asistencia de Japón. Además la denuncia sobre el incremento de actividades navales chinas en la zona económica exclusiva japonesa, que se veía como un problema militar hizo que se tomaran medidas especiales. El ministro de asuntos exteriores Kono Yohei trató el asunto en el mes de agosto durante una visita a China y acordó que se notificaría cualquier tipo de actividad en la zona económica exclusiva, especialmente la presencia de buques, esta acción facilitó la firma del acuerdo para financiar el proyecto en octubre del 2000 (The Daily Yomiuri 2000) A pesar que el proyecto fue aprobado y el acuerdo se firmó, las autoridades chinas no vieron con buenos ojos la práctica japonesa de utilizar la asistencia como un instrumento diplomático debido a que la consideran una intromisión en los asuntos internos chinos (Japan Times octubre 9, 2000).

En la medida en que China expande su influencia y refina su diplomacia, también obtiene una mejor forma de proteger sus intereses a pesar de que éstos estén en conflicto con los de Estados Unidos. La transformación más reciente inició a principio de los noventa cuando Beijing decidió expandir sus nexos bilaterales. Entre 1988 y 1994, China normalizó o estableció relaciones diplomáticas con 18 países, igual que con los países de la ex Unión Soviética. En 1990 inició la construcción de nuevas relaciones estableciendo varios niveles de sociedad para facilitar la coordinación económica y seguridad y compensar el sistema de Estados Unidos en las alianzas regionales. El pináculo de su proceso fue el Tratado de Buena Vecindad y Cooperación Amistosa que China firmó con Rusia en 2001 (Madeiros y Taylor 2003).

La asistencia japonesa a China es criticada fuertemente por estar proporcionando importantes cantidades de capital a un competidor económico, hay serios cuestionamiento acerca de seguir tratando a China como un país en desarrollo. El METI en el 2001 expresó su temor ante el sorprendente desarrollo de China. Anteriormente solo había sido considerada como un país de reciente industrialización y un posible socio comercial, pero el documento del 2001 dejó claro la idea japonesa sobre la rivalidad que China representa en la región.

La asistencia oficial continua, pero cada vez se encuentra bajo mayor escrutinio. El entusiasmo japonés por abrir un gran mercado, invertir en China para obtener grandes ganancias corrió el riesgo de favorecer el fortalecimiento de un rival, incluso se pregunta en los medios políticos japoneses si la masiva asistencia a China ha dado las respuestas que Japón esperaba y si éste ha alcanzado la satisfacción real de sus intereses. Como se mencionó, China convencida de que Japón tiene el compromiso de apoyar su desarrollo por los daños cometidos en la guerra no ha hecho públicos los programas apoyados por Japón de manera que la población china los vea como una muestra de buena voluntad de los japoneses y medio para establecer relaciones amistosas. Desde la perspectiva china, el hecho de que Japón le proporcione AOD no implica que los intereses económicos japoneses se vean favorecidos.

Debido a las críticas por la asistencia a China, en el año 2000 el ministro del MAE y el subcomité de asuntos exteriores del PLD iniciaron la tarea de revisar la política de asistencia a China de manera que ésta fuera más adecuada al interés nacional japonés. El director de la APE, Isamu Miyazaki, de quien se sabe tiene nexos de amistad con el primer ministro chino Zhu Rongji fue encargado de clarificar el propósito de la asistencia a China y recomendar los medios para hacerla más eficiente. En un reporte de 2001 se propuso la reducción de la asistencia en un tres por ciento, finalizar el programa de apoyo a proyectos multianuales, hacer revisiones de proyecto por proyecto y enfatizar la asistencia para las áreas rurales de China y favorecer los proyectos de conservación del medio ambiente (ver Armecost y Pyle 2001).

El compromiso entre China y Japón se ha fundado en cuestiones económicas y estratégicas y el instrumento de política ha sido la asistencia oficial para el desarrollo.

c) Los efectos de la asistencia japonesa en Asia.

Aunque de manera resumida consideramos relevante para anotar en este espacio un ejemplo de los efectos de la asistencia japonesa en Asia. Si bien ésta ha sido un instrumento importante para realizar sus estrategias de seguridad económica en la región, también es necesario considerar los efectos negativos que la misma ha tenido en esas naciones y que han llevado a una reconsideración de la política de asistencia en Japón.

Uno de los casos que han cuestionado la actitud japonesa en el desarrollo de sus proyectos de asistencia en Asia ha sido el de la isla de Sumatra. En septiembre del año 2002, el gobierno japonés tuvo que atender en la Corte del Distrito de Tokio una protesta de los residentes de la isla indonesia de Sumatra, quienes protestaban por el cambio en su forma de vida ocasionado por la construcción de una presa hidroeléctrica con fondos de AOD japonesa, cada uno de los residentes demandó el pago de 5 millones de yenes por los daños causados, solicitaban también la intervención del gobierno japonés para remover la presa y restaurar el ambiente natural. Este fue el primer juicio que ciudadanos extranjeros entablaron en contra del gobierno japonés por su responsabilidad en los daños causados por un programa de asistencia.

En marzo del 2003, el Foro de Medio Ambiente de Indonesia o WALHI presentó otra demanda en Tokio en contra de los daños que causaba la misma presa a, aproximadamente, 4,500 residentes, así como por los daños causados a la fauna natural de la región. La demanda se justificaba en los siguientes hechos: la compensación dada a los residentes de la región era injusta y no alcanzaba ni el 10 por ciento de lo que se había solicitado; en la zona que se asignó a los desplazados no existían las condiciones para un ambiente apropiado de vida, similar al que llevaban en la localidad donde fue construida la presa; la presa solo producía 17 megawatts, una capacidad mucho menor a la propuesta de 114 megawatts, de manera que el proyecto había sido abandonado por ineficiente. La demanda también se sustentó en el hecho de que el gobierno japonés había continuado apoyando el proyecto a pesar de que el régimen de Suharto suprimió el movimiento de oposición de los residentes, forzándolos a reubicarse en otra zona, no obstante la obvia destrucción del ambiente natural (Hanai 2003).

Es importante resaltar que en este conflicto tanto el Banco Japonés de Cooperación Internacional como JICA se convirtieron en defensores de los protestantes tratando por primera vez de hacer justa una medida de la AOD.

También se acusó al gobierno japonés de apoyar abiertamente la prolongación del régimen de Suharto a pesar de su nepotismo y corrupción. La reforma de la política de asistencia establece claramente como objetivo el apoyo a la consolidación o al proceso de tránsito hacia un buen gobierno, se pone como condición la existencia de un ambiente democrático, para la aprobación de los recursos. En el caso de Sumatra, el gobierno japonés expresó su apoyo a un régimen típico de mal gobierno, afectó a la población local y no concretó el proyecto por la ineficiencia del mismo.

Las consecuencias se deben a la falta de una reglamentación gubernamental que promueva la observancia del proceso de decisiones y seguimiento de proyectos de asistencia externa, la complicidad entre grupos de poder con intereses particulares en los que no se encuentra el cumplimiento del objetivo de la asistencia que es elevar el nivel de vida de la población; la falta de grupos de estudios conocedores de la realidad de los países solicitantes que puedan presentar el resultado de sus análisis para sustentar el proceso de evaluación; la precaria participación de la sociedad civil organizada en las ONGs.

En el año 2002, el reporte oficial de asistencia publicado por el MAE no mencionó el problema suscitado en Sumatra, el juicio que se entabló en contra del gobierno japonés por la construcción de la presa de Kotopanjang en Sumatra, que es quizá uno de los problemas recientes más graves que ha enfrentado la AOD japonesa. El reporte del MAE hizo referencia al caso de Indonesia como un éxito en el desarrollo social que tenía la comunidad a partir de los apoyos otorgados por el gobierno japonés. En su lugar decía que el pueblo de Indonesia estaba agradecido por el lugar especial que ocupaba en el programa de asistencia japonés y

que este agradecimiento era una expresión espontánea que se reflejó durante una ceremonia en la que se celebró el fin del proyecto de renovación de una escuela-orfanato apoyado por el gobierno japonés.

3. América Latina

Los primeros vínculos entre Japón y América Latina se fincaron en el antecedente de las migraciones japonesas hacia la región. El primer proyecto de colonización fue promovido por el ministro de asuntos exteriores japonés, Takeaki Enomoto. Después de realizar algunos estudios en el territorio mexicano se decidió que la región de Escuintla, Chiapas, era el lugar ideal para la fundación de la primera colonia japonesa en México. En 1897 llegaron a las costas de San Benito (hoy puerto Madero) 35 japoneses, tiempo después la población japonesa se dispersó debido al desconocimiento de las condiciones geográficas y climáticas de la región (ver Uscanga 1997). La primera migración a Perú fue en 1899 con intenciones de hacer dinero y regresar a Japón, sin embargo, la mayoría de los japoneses decidieron quedarse en Perú. Las migraciones a ese país fueron continuas hasta 1923, cuando se promulgó un decreto para abolir la migración japonesa a ese país. En el caso de Brasil, la primera migración se realizó en 1908 y continuaron hasta 1950. Descendientes de japoneses, la mayoría provenientes de Brasil retornaron a Japón en busca de mejores oportunidades de empleo. Sin embargo, las condiciones laborales que obtuvieron en Japón no les dieron la respuesta que esperaban, los trabajos a los que tuvieron acceso eran aquellos considerados sucios y peligrosos para los japoneses. Sus diferencias lingüísticas y culturales favorecieron un sentimiento de discriminación que les impidió integrarse a la sociedad japonesa. No obstante, fueron el medio para sensibilizar a Japón sobre la situación e importancia de América Latina.

América Latina es la región que mayor número de japoneses alberga, la dificultad cultural, económica y social para que éstos se reincorporen a la sociedad japonesa ha incentivado ciertos programas con el fin de ayudar a su propia población. Las migraciones fueron alentadas por el gobierno japonés a mediados del siglo XX para aliviar las presiones de sobrepoblación y responder oportunamente a los problemas sociales internos tales como el desempleo. Actualmente los descendientes de estos inmigrantes tienen ciertos derechos en Japón como contar con un permiso especial para trabajar o recibir entrenamiento por medio de JICA.

Siguiendo el modelo de Kotaro Horisaka (1994), las relaciones de América Latina con Japón inmediatamente antes y después de la segunda Guerra Mundial, pueden dividirse en cuatro etapas: a) inmigración y comercio, b) inversión, c) préstamos de bancos privados y, d) inactividad.

Durante las cuatro etapas encontramos presentes los siguientes motivos: 1) asegurar el suministro de recursos naturales, 2) comercialización de productos japoneses en el mercado latinoamericano, 3) créditos a América Latina a través de asistencia bilateral y multilateral, 4)

acceso a trabajo de ciudadanos latinoamericanos de origen japonés (*dekasegi*), 5) América Latina como una base de producción para las estrategias de comercialización a terceros países, 6) fortalecer las relaciones económicas entre Estados Unidos y Japón, 7) seguridad geopolítica (*burden sharing*), 8) motivos humanitarios y altruistas, 9) mantenimiento de los lazos con los ciudades y residentes de origen japonés.

Antes de la segunda Guerra Mundial los grupos japoneses que migraron a América Latina tuvieron gran influencia en las actividades comerciales, aunque compañías como Mitsui realizaban ya importaciones de recursos naturales latinoamericanos, la actividad económica y comercial se daba principalmente a través de los inmigrantes japoneses. Las exportaciones japonesas en este primer periodo fueron de 2.6 millones de dólares a 47.1 millones de dólares, mientras que las importaciones disminuyeron de 88.5 millones de dólares a 67.1 millones de dólares. En la medida en que el comercio entre ambos se ha incrementado, Japón ha variado los productos comercializados haciéndolos cada día más sofisticados y con mayor valor agregado, mientras que América Latina mantiene un comercio basado en recursos naturales, especialmente petróleo, mineral de hierro, aluminio y productos pesqueros (ver Horisaka 1994: 66-67).

A finales de los años cincuenta encontramos un incremento de la inversión japonesa en América Latina durante el proceso de sustitución de importaciones. Los sectores beneficiados fueron básicamente el siderúrgico por las inversiones hechas en Minas Gerais, Brasil, convirtiéndose el complejo Usiminas en el más importante de América Latina, dentro del sector automotriz encontramos empresas armadoras como la Toyota que se estableció en Brasil en 1958 y la Nissan en México en 1966 (ver Horisaka 1994: 66).

Con relación al proceso de créditos otorgados por la banca japonesa, América Latina, particularmente países como Brasil, México y Argentina se convirtieron en importantes clientes debido al proceso de endeudamiento que siguieron para implementar sus planes de desarrollo económico. Los préstamos se incrementaron paulatinamente pasando de 21.3 mil millones de dólares en 1982 a 28.6 en 1984 y 36.8 miles de millones de dólares en 1986. Japón se convirtió así en segundo país acreedor más importante de los países latinoamericanos.

La crisis de endeudamiento latinoamericano de la década de los años ochenta propició una disminución de la actividad productiva japonesa en el continente. La aplicación de planes de recuperación propuestos por Estados Unidos como el Baker y el Brady fueron apoyados por el gobierno japonés. La actividad financiera disminuyó y varias empresas se retiraron de países latinoamericanos, como la Toyota que cesó operaciones en Perú o Makita que cerró sus operaciones en San Paulo, Brasil en 1992. Aunque la actividad económica no fue terminada por completo, las relaciones comerciales se enfriaron debido a que Japón encontró que podía obtener con bastante facilidad sus materias primas a través del mercado internacional de

productos primarios. Los empresarios japoneses ya no tenían el mismo interés que en la década de los setenta, salvo aquellos que ya habían consolidado sus inversiones y que tenían mayor antigüedad.

La asistencia para el desarrollo ha jugado un importante papel en las relaciones con América Latina. El objetivo fundamental de la política exterior japonesa en América Latina es asegurar la estabilidad de largo plazo, ayudar a consolidar la democracia y fortalecer los programas de libre mercado. La estrategia de apoyo a los programas que contengan “la doble D” (democracia y desarrollo) ha estado presente en su política de cooperación económica la cual se encuentra vinculada a los intereses de Estados Unidos en la región.

La asistencia es un instrumento político y quien paga puede definir los límites y alcances. En el contexto general de la asistencia, los lineamientos sobre lo óptimo para el desarrollo de un país y la necesidad de organización y participación de la sociedad civil parece ser retórica. La imposición de programas de ajuste estructural y el pago de deuda como pre-condición para obtener asistencia ha sido una constante en América Latina desde la década de los ochenta. Pareciera que la estrategia de los donadores se encuentra no solo en influir en el diseño de los proyectos sino en el diseño y seguimiento de las políticas públicas en el país receptor.

Hoy en día la cooperación internacional en América Latina pretende alcanzar dos objetivos que son contradictorios al fundamente de la asistencia para el desarrollo: 1) se apoya el desarrollo económico exclusivo (cooperación con gobiernos y empresas que sigan los programas de ajuste y reforma proclamados por los organismos multilaterales, y 2) apoyo al desarrollo social compensatorio (Valderrama 1998: 170).

La asistencia japonesa a América Latina apareció en 1973 como parte de la diversificación de su política de asistencia y se fortaleció después de la crisis petrolera (ver tabla No. 10). El esquema de asistencia japonesa en América Latina se ubica en proyectos directamente relacionados con su interés nacional, especialmente aquellos relacionados con la estrategia de aseguramiento de recursos naturales en los que las corporaciones japonesas puedan participar en grupo y que sean apoyadas directa o indirectamente por organizaciones gubernamentales (ver autores como Katada 1997 y Hanabuba 1991).

Tabla No. 10
Asistencia japonesa en América Latina
(desembolso neto en millones de dólares)

| 1975 | 1980 | 1985 | 1990 |
|------|------|------|------|
| 47 | 118 | 225 | 561 |

Fuente: MOFA, Japan’s Oficial Development Assitance, Annual Report 1991, Tokio.

La dependencia japonesa de recursos naturales ha guiado a Japón a formular la política conocida como *Kaihatsu yunyu* (desarrollo de importaciones) (Horisaka 1993: 54). Después de la crisis petrolera de 1973 Japón añadió a este esquema la estrategia de proporcionar capital y asistencia técnica para desarrollar los procesos de recuperación de recursos naturales. Japón también decidió incentivar su inversión en la industria petrolera, específicamente en México y Venezuela con el fin de disminuir su dependencia del petróleo de Medio Oriente.

Si bien es cierto que América Latina como región no ha sido central en el programa de asistencia del gobierno japonés, los montos destinados a ciertos países latinoamericanos se han incrementado, especialmente durante el período de la crisis de endeudamiento. Más importante que el esquema tradicional de asistencia para el desarrollo de Japón, en América Latina ha tenido relevancia el apoyo para subsanar los problemas de la deuda. Desde que estalló la crisis de la deuda en 1982, Japón, por medio de su Ministerio de Finanzas y el Banco de Tokio han implementado estrategias para proporcionar dinero “fresco” a los países que han seguido los lineamientos de reestructuración marcados por el Banco Mundial o el FMI.

La pregunta es ¿qué ha motivado a los japoneses a promover y sostener sus relaciones económicas con América Latina? Existen varias razones y cada una de ellas responde a una necesidad propia de cada compañía y de cada proyecto, un examen de las actividades sugiere tres motivaciones generales: 1) la adquisición de una posición segura en el mercado del país anfitrión; 2) desarrollar fuentes seguras de abasto de recursos naturales para uso interno; y 3) establecer plataformas de producción para la exportación a terceros países, particularmente a Estados Unidos (ver Horisaka 1994: 76).

De acuerdo a una división regional de los programas de cooperación se supone que América Latina sería prioritaria en los programas de asistencia de Estados Unidos, sin embargo, este importante donador está más interesado en las denominadas regiones conflictivas de Medio Oriente, por lo tanto, Japón en el marco de su estrategia de seguridad con Estados Unidos ha servido de complemento en la estrategia de apoyar los programas de desarrollo latinoamericanos y con ello contribuir al mantenimiento de la estabilidad internacional “*burden sharing*”.

El monto de asistencia japonesa destinado a América Latina no ha sido constante y tampoco ha caminado en una dirección definida, entre 1987 y 1988 mostró un decremento de 416.63 a 399.29 millones de dólares, para 1990 hubo un incremento a 561 millones de dólares, siendo los receptores principales Bolivia, Honduras, Brasil y Jamaica (Andeson 1993: 276-277). Contabilizando la asistencia humanitaria prioritariamente destinada a programas de emergencia, es decir, apoyar a las poblaciones que han atravesado por desastres naturales o problemas graves de salud.

A pesar de que la política de asistencia japonesa ha tratado de diversificar a sus receptores latinoamericanos, naciones como Ecuador, Paraguay o Bolivia, a pesar de no ser estratégicos en los programas japoneses, han recibido asistencia para aliviar necesidades inmediatas. Pero son México, Brasil y Perú los que continúan acaparando el interés japonés. Al inicio de la década de los ochenta, el primer ministro Masayoshi Ohira consideró la asistencia gubernamental como un medio para expandir las facilidades portuarias en la costa del Pacífico en especial para facilitar el comercio petrolero (New York Times 1980). Para 1984, el entonces primer ministro Yasuhiro Nakasone anunció un apoyo por 120 millones de dólares para el desarrollo del proyecto de la región Sarrad en Brasil (JEIR 1985) y otro paquete de financiamiento para apoyar a la economía brasileña para re-programar su deuda (Wall Street Journal 1984). En 1984 el MITI también anunció créditos para Brasil y México por mil millones de dólares para importar equipo japonés y alentar las ganancias por exportaciones para ayudar a disminuir los problemas de endeudamiento (Japan Economic Journal 1984). Estos países son los que mayor comercio tienen con Japón y también los que proporcionan más recursos naturales.

Aunque son las grandes naciones latinoamericanas las que acaparan la atención japonesa el interés de este donador no es sólo económico, sus objetivos también se dirigen a ganar más apoyo dentro de la comunidad internacional, de manera que pequeños países latinoamericanos como Costa Rica y Jamaica han recibido asistencia para ganar apoyo en las acciones que Japón emprenda en el marco de su participación en Naciones Unidas. Japón espera tener aliados en la región (Katada 1999: 933). De la misma manera ha cooperado con organismos financieros internacionales como el Banco Mundial para proporcionar créditos para el ajuste estructural de la deuda en Costa Rica y créditos de ajuste para el sector financiero de Bolivia (Donovan y Kim 2002: 9).

La actitud japonesa a América Latina ha despertado varias críticas por su política de cooperación económica y su estrategia ha sido interpretada como una nueva forma de dependencia y neo-colonialismo. Los teóricos de la dependencia ven la cooperación económica japonesa no diferente al imperialismo económico desarrollado en el hemisferio norte (Anderson 1993: 278). Para comprender los intereses japoneses en América Latina, sus acciones y la decisión de apoyar a ciertos proyectos y a ciertos países de manera preferencial es necesario considerar dos cuestiones: sus intereses comerciales y las relaciones Japón-Estados Unidos. Ambos elementos determinan de manera importante los programas de asistencia e influyen en el proceso de decisión japonés.

a) La importancia del comercio Japón – América Latina

La relación empresa-gobierno ha sido un esquema que siempre ha estado presente en las estrategias de política exterior de Japón. En la década de los 70 e inicios de los 80 el denominado proyecto nacional japonés se apoyó en estrategias que le aseguraran los recursos

naturales necesarios para su proceso de industrialización, mismos que respondían al interés nacional japonés; las empresas japonesas jugaron un papel muy importante en la consecución de dichos objetivos.

Los medios japoneses para llevar a cabo su proyecto nacional en América Latina fueron los conglomerados denominados *sogo shosha* que se encargaron de promover la inversión japonesa y ubicarla en las áreas más rentables. “El primer acuerdo internacional de largo plazo en el marco de la estrategia de aseguramiento de recursos naturales de Japón en América Latina fue el de la venta de mineral de hierro de la compañía estatal brasileña, la Compañía Vale do Rio Doce que fue la base de las grandes alianzas estratégicas de los años setenta” (Horisaka 1994: 65-66, 77). En la relación comercial Japón-América Latina se puso de manifiesto la sinergia entre los intereses empresariales japoneses y las prioridades nacionales latinoamericanas. Frecuentemente las empresas japonesas administraban los proyectos de desarrollo, la influencia comercial en la política de asistencia no se detuvo con la administración de los proyectos, a las compañías japonesas se les permitió servir simultáneamente como consejeros del gobierno de los países en desarrollo que estaban solicitando apoyos para sus proyectos y al mismo tiempo como garantes de las agencias de asistencia para que los proyectos fueran completados. A raíz de la importancia que cobró la primera alianza estratégica con Brasil, éste se convirtió en un bastión de las relaciones económico comerciales.

A la fecha, aproximadamente 350 compañías japonesas están activas en Brasil en sectores tales como el financiero, el manufacturero, especialmente en la industria del acero, la metalúrgica, la automotriz, de elevadores e impresoras, ubicándose recientemente en el lugar número 11 como receptor de inversión directa japonesa (ver Donovan y Kim 2002: 5).

Considerando que el sector agrícola es primordial para Japón como proveedor de productos, éste acordó reducir sus impuestos a los productos agrícolas latinoamericanos, en cerca de un 36 por ciento en un periodo de seis años a partir del 2000, y acordó completar la eliminación de impuestos a 381 productos agrícolas, la suspensión de cuotas de importación y la reducción de impuestos en sectores claves, lo que implicó que los acuerdos ampliarán la relación económica entre América Latina y Japón (SELA 1996). No obstante el énfasis que América Latina recibe en las estrategias japonesas no es comparable con la atención que recibe Asia, su gran competidor en exportaciones e inversión, como lo podemos observar en la tabla No. 11.

En la medida en que Japón se convirtió en una potencia económica, la relación con América Latina se politizó. Su política exterior cambió la estrategia de *seiki bunri* (separación de lo económico y de lo político) e inició un proceso en el que la asistencia fue utilizada como una arma diplomática. Por ejemplo, en la década de los ochenta, Tokio retuvo su asistencia hacia Cuba por razones políticas y por presiones de Estados Unidos.

Tabla No. 11
 Tabla comparativa de las transacciones económicas
 de Japón con América Latina y con Asia
 1985-1990
 (miles de millones de dólares)

| Tipo de flujo | Total A.L. | Total Asia | Porcentaje A. L. | Porcentaje Asia |
|---------------------------------------|------------|------------|------------------|-----------------|
| Comercio (a) | 15.9 | 118.9 | 3.9 | 29.5 |
| Préstamos de bancos privados (neto) b | 0.4 | 6.0 | 1.0 | 14.4 |
| Inversión Extranjera Directa | 0.7c | 4.0 | 1.7 | 10.3 |
| Préstamos gubernamentales (d) | 0.7c | 3.2 | 14.9 | 68.1 |
| Total de flujos de capital neto (e) | 1.8c | 13.2 | 2.1 | 15.5 |

- a) Exportaciones más importaciones
- b) Préstamos a mediano y largo plazos
- c) Se excluyen los paraísos fiscales de Panamá y el Caribe
- d) AOD más préstamos del Banco de Exportación e Importación
- e) Total de préstamos de los bancos privados, la IED y los préstamos gubernamentales

Fuentes: FMI, Dirección de Estadísticas Comerciales; OCDE, Comité de Asistencia para el Desarrollo, informe anual; Ministerio de Finanzas de Japón, Reporte anual.

b) La cooperación Japón – América Latina en el marco de la relación Japón – Estados Unidos

Japón siempre se ha inclinado a ver a América Latina como el área de influencia de los Estados Unidos y por lo tanto los problemas de esta región deberían ser resueltos por Estados Unidos. Japón o bien se desentiende de los problemas de la región o actúa en armonía con Estados Unidos, aunque éste sólo otorgue el 16 por ciento de asistencia externa a la región latinoamericana, mientras que el 30 por ciento de su asistencia va a Medio Oriente, básicamente a Israel y a Egipto. No obstante su limitada contribución, la cooperación estadounidense ejerce una marcada hegemonía política.

Japón ha jugado un papel importante en la asistencia para el desarrollo hacia América. La dependencia japonesa respecto a Estados Unidos en las áreas de diplomacia, protección militar, mercado e inversiones, provoca que cuando la relación entre los dos poderes se tensa por el déficit comercial estadounidense es fácil para Japón hacer concesiones en el incremento de fondos de asistencia en las áreas de interés para Estados Unidos. Durante la crisis de la deuda en Latinoamérica Japón llegó al rescate ayudando a financiar la deuda y ha facilitar el Plan Brady. Cuando el presidente George Bush anunció su Iniciativa de las Américas propuso la creación de un fondo de inversión multilateral para promover al sector empresarial e invitó a los aliados de Estados Unidos a firmarlo, Japón apoyó la iniciativa inmediatamente (Valderrama 1998: 171).

Las iniciativas japonesas en América Latina, incluyendo la asistencia oficial permanecen sensitivas a los intereses de Estados Unidos, los esfuerzos de Japón en América Latina evitan ofender la sensibilidad estadounidense. Japón complementa la presencia de Estados Unidos en la región, los flujos de asistencia japoneses son más prominentes en el cono sur, precisamente donde los intereses de Estados Unidos son menos sensitivos.

Para los japoneses, América Latina ofrece una oportunidad relativamente barata para demostrar que son “miembros del mismo equipo”, tratan de satisfacer las demandas estadounidenses y están atentos a la necesidad de compartir la carga de la seguridad y desarrollo mundiales. Hay una evidente división del trabajo en la región: Estados Unidos se encarga de vigilar sus intereses políticos y Japón apoya la estrategia de los intereses económicos de Estados Unidos.

A principios de la década de los ochenta en Japón surgió un nuevo concepto: la asistencia estratégica, bajo el cual se diseñaron programas destinados a apoyar zonas importantes para el mantenimiento de la paz y la estabilidad internacional. Autores como Inada Junichiro argumentan que este concepto se diseñó en función de la estrategia de seguridad de los Estados Unidos (Inada J. 1989: 3). El gobierno japonés ha visto tradicionalmente a América Latina como el patio trasero de los Estados Unidos y como el área de interés político americano, por lo tanto, como responsabilidad de Estados Unidos, no obstante, el gobierno estadounidense ha solicitado el apoyo japonés en algunos casos que resultan estratégicos en sus planes. Por ejemplo, Estados Unidos solicitó el apoyo japonés para asistir a Jamaica después de la derrota del primer ministro socialista Michael Manley en el proceso electoral de 1980 y también para sacar adelante el Plan de la Cuenca del Caribe propuesto por Ronald Reagan, igualmente en los años ochenta, cuando Estados Unidos reforzaba sus políticas anticomunistas en la región y después de la Revolución Sandinista en Nicaragua en 1979, Japón retuvo su asistencia económica a ese país a solicitud expresa de Estados Unidos. “Los Estados Unidos ven en la asistencia japonesa una extensión de su propio programa de asistencia. La agencia de cooperación del gobierno de Estados Unidos, espera que en la medida que los esfuerzos de cooperación de Estados Unidos estén concentrados en determinadas áreas, Japón esté dispuesto a extender sus fondos” (Mera 1989 13-18).

La asistencia japonesa no es arbitraria, detrás de los proyectos hay una coordinación entre Estados Unidos y Japón que se facilita a través de reuniones de consulta entre las agencias de asistencia de ambos países, aunque el objetivo explícito de estas reuniones no sea precisamente la planificación de la cooperación económica hacia América Latina. Autores como Aoki y Ogura dicen que: “Prácticamente el 25 por ciento de la diplomacia de Japón hacia América Latina es consultada con los Estados Unidos” (1996: 29).

Donde los intereses americanos son menos pronunciados, o al menos son menos enfáticos, Japón tiene más posibilidad de plantear sus propios intereses. Estos esfuerzos a menudo incluyen la asistencia como parte de los esfuerzos por construir y mantener relaciones más abiertas con la región. De hecho, la asistencia japonesa fluye en relación contraria a la cercanía geográfica de un país latinoamericano con Estados Unidos (Anderson 1993: 281). No obstante, en países como México donde los intereses comerciales de Japón son altos, las aportaciones están en función tanto de los problemas que el país enfrenta, como en relación con las oportunidades que México ofrece para la prosperidad de las inversiones japonesas, especialmente en su frontera norte.

Un ejemplo importante de la asistencia japonesa a un país latinoamericano en el marco de sus relaciones con Estados Unidos es el Acuerdo de Cooperación Ambiental con México diseñado en el marco de la Agenda Común Japón-Estados Unidos. Los antecedentes se encuentran en la firma de la Agenda Común para la Cooperación con Perspectiva Global en julio de 1993 entre los Estados Unidos y Japón cuyo objetivo fue coordinar las actividades de cooperación en temas prioritarios. México fue el país donde se concretaron algunas acciones programadas en la Agenda, especialmente aquellas encaminadas a la protección del medio ambiente. Dentro de las actividades en materia ambiental en el marco de la Agenda Común, se envió en marzo del 2001 una misión a México para evaluar la posibilidad de cooperar en diversos proyectos ambientales. Con este fin, se celebró el 29 de marzo del 2001 la ceremonia de firma de un documento entre Japón, los Estados Unidos y México en el que estos países se comprometen a unir sus esfuerzos para colaborar conjuntamente en cinco proyectos.

Este tipo de proyectos tienen dos facetas: a) se pone de manifiesto el interés de los dos donadores más importantes en proyectos que están afectando el medio ambiente mundial, favoreciendo el desarrollo sustentable en México y b) el interés en el desarrollo de México, muestra, por una parte, que es una prioridad para Estados Unidos y debe poner atención en ciertos eventos, que por tratarse de problemas sin fronteras llegan a afectar directamente a su territorio, y por otra, que los programas se ubican en regiones donde ciertos intereses económicos y políticos son importantes, por ejemplo, Yucatán es un estado cuyo desarrollo turístico es atractivo para la inversión extranjera. Entre Yucatán y Campeche se encuentra el proyecto Cantarrell, uno de los depósitos petroleros más importantes en México y para el que Japón ha destinado asistencia. Por su parte, el Distrito Federal una de las ciudades más grandes del mundo y de las más contaminadas, donde se reflejan los problemas nacionales y por cuestiones de inseguridad representa un problema para los ciudadanos estadounidenses y japoneses que por diversas razones residen en esta capital. El puerto de Tampico se ubica en el estado fronterizo de Tamaulipas y conjuntamente con Oaxaca son importantes en el proceso y comercialización del petróleo a Japón. La Agenda Común es al mismo tiempo, una carta de presentación importante ante la comunidad internacional en la que dos potencias unen esfuerzos para afrontar la crisis internacional ayudando a crear una imagen de naciones

conscientes y comprometidas, y un ejemplo de compromiso para compartir la carga del costo que significa apoyar los programas de desarrollo mexicano.

| 1. Programa de Manejo de Recursos Costeros en Quintana Roo | 2. Programa Bosque Social en Oaxaca | 3. Programa de Mejoramiento del Medio Ambiente Urbano | 4. Programa de Calidad del Agua en Tampico | 5. Programa de Manejo de Parques en Yucatán |
|---|---|--|--|---|
| <p>Estudio de desarrollo de acuerdo a las prioridades que señale el Gobierno Mexicano. USAID continuará llevando a cabo actividades relacionadas con la conservación de la biodiversidad y eco-turismo a través de la cooperación con instituciones locales como la Universidad de Quintana Roo y Amigos de Sian Ka'an.</p> | <p>Fomento del desarrollo de las comunidades a través del manejo sustentable de los recursos forestales</p> | <p>El más importante es el proyecto integral del Centro Nacional de Investigación y Capacitación Ambiental (CENICA). JICA planea seguir apoyando las actividades del CENICA a través del envío de expertos de corto y largo plazo. Por otra parte, USAID otorgará su apoyo mediante el envío de expertos para conducir algunos de los seminarios internacionales que organiza cada año dicho centro.</p> | <p>En 1999, JICA realizó un estudio de desarrollo sobre la calidad del agua en las costas de Tampico, Tamaulipas. Con base en dicho estudio, el gobierno mexicano solicitó a JICA la realización de un proyecto integral para establecer un centro de monitoreo de la calidad del agua. El proyecto se encuentra en proceso de revisión y análisis por parte del gobierno japonés.</p> | <p>USAID lleva trabajando diez años a través del Programa de Parques en el área de Yucatán. JICA tiene pensado realizar un proyecto integral, para el cual se enviarán misiones de estudio a México</p> |

c) Un estudio de caso.

Hemos elegido revisar el caso de México, porque éste representa el ejemplo más claro de los intereses cruzados de Estados Unidos y Japón. México es un país que ha alcanzado una posición importante en la política exterior y comercial de Japón fuera de su área de influencia, sus vínculos históricos han consolidado la relación. Japón tiene presente que México fue el primer país con el que firmó un acuerdo entre iguales y le otorgó reconocimiento diplomático pleno, facilitando de esa manera que Japón obtuviera un espacio en el escenario internacional. El interés del gobierno mexicano durante la presidencia de Porfirio Díaz por diversificar las relaciones comerciales de México y de esa manera buscar un contrapeso a la fuerte influencia de Estados Unidos favoreció los vínculos con Japón. En 1897 se firmaron los primeros

contratos para la promoción de la inmigración de trabajadores japoneses al campo mexicano particularmente al estado de Chiapas.

Durante el período de la Revolución Mexicana la situación cambió. El surgimiento de una reforma agraria propició el desplazamiento de los inmigrantes japoneses hacia centros urbanos. Con el estallido de la segunda Guerra Mundial, México rompió relaciones con Japón. “México se unió al esfuerzo aliado y declaró la guerra a Japón y a las potencia del Eje el 22 de mayo de 1942. Muchos japoneses fueron llevados a campos de concentración en Baja California, Guadalajara y la ciudad de México; sólo fueron liberados al término de las hostilidades globales en 1945” (Székely 1994: 160). Durante el proceso de recuperación de la economía japonesa, en la década de los cincuenta cuando Japón inició sus estrategias de vinculación con Asia por medio de la asistencia, México recibió la primera inversión de importancia en la industria farmacéutica. En la medida que Japón se recuperaba y consolidaba su economía, México fue destino de las primeras plantas automotrices. La Datsun, antecesora de Nissan instaló su primera planta en Cuernavaca en 1966.

La llegada de capital japonés después de la segunda Guerra Mundial la podemos dividir en dos periodos, el primero paralelo al auge petrolero de la década de los setenta y el segundo acompañado de las reformas estructurales y las nuevas estrategias de producción y comercio de México en cuyo proceso tiene especial importancia la ubicación geográfica de nuestro país.

La exploración y explotación de nuevos yacimientos petroleros en nuestro país fue un detonante importante para que arribara la inversión extranjera. En los setenta 36 plantas manufactureras japonesas iniciaron operaciones en México, aunque el monto en términos de capital apenas alcanzó los 152 millones de dólares en 1979. Sin embargo, cuando Japón decidió convertir a México en uno de sus principales proveedores de petróleo una inversión de 180 millones de dólares se sumó a la ya existente en 1979 (ver Wioncsek y Shinohara 1994: 159 y Székely 1994: 163).

A inicios de la década de los ochentas Japón estaba muy interesado en negociar un acuerdo con México por medio del cual nuestro país proporcionara alrededor de 300 000 barriles de petróleo diarios llegando a un arreglo con PEMEX y un consocio de compañías japoneses, sin embargo, la expectativas mexicanas eran diferentes. México no tenía intenciones de comprometer el petróleo a un solo comprador, además de que no se contaban con los medios para hacer una explotación máxima de los yacimientos petroleros. La venta de petróleo a Japón sólo alcanzó los 180 000 barriles de petróleo por día en 1986. La venta se logró en conexión con un préstamo ese mismo año de mil millones de dólares otorgado por el Exim Bank de Japón y el Fondo para la Cooperación Económica en Ultramar. Una parte importante del crédito se destino a la ampliación de la infraestructura portuaria para apoyar la exportación

de petróleo de Salina Cruz, Oaxaca. Adicional a ese préstamo se recibieron 250 millones de dólares para la industria siderúrgica (Székely 1994: 166).

A finales de la década de los ochentas y principios de los noventas el auge del modelo de maquiladoras en la frontera norte de México, un mercado estadounidense abierto a las importaciones y la consolidación de Japón como potencia económica favorecieron una nueva etapa de flujos de capital japonés a México. La crisis en la que se sumió nuestro país después de fincar los planes de desarrollo en préstamos otorgados en condiciones nada favorecedoras como las altas tasas de interés, así como la caída de los precios del petróleo, producto que había servido de garantía para los créditos recibidos profundizó la crisis económica.

Planes como el Baker y el Brady fueron implementados para apoyar el rescate de las economías de los países más endeudados. Japón se convirtió en una fuente importante de capital para México. En 1985 la ayuda japonesa fue esencial para apoyar la reconstrucción de la ciudad de México después del terremoto. Carlos Salinas de Gortari se convirtió en un gran promotor de México en Japón y una serie de visitas llevaron a la aprobación de un crédito por 1 400 millones de dólares para apoyar la renegociación de la deuda externa. Este crédito formó parte de un paquete que Japón conjuntamente con Estados Unidos, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional acordaron dar a México por 7 mil millones de dólares. “Además se negoció un préstamo adicional, por cerca de mil millones de dólares para el financiamiento de un ambicioso programa de combate de la contaminación del aire y del agua en el área metropolitana de la ciudad de México. Esta suma representa 25 % de los préstamos relacionados con el ambiente que Japón pondría a disposición de los países en desarrollo durante los próximos años” (Székely 1994: 174).

La política de asistencia japonesa ha servido de herramienta para perpetuar una relación asimétrica entre países receptores y donadores. Sin embargo, México tiene un lugar especial en los planes japoneses. El acceso a los recursos naturales, a los mercados de consumidores en constante expansión y la consolidación de una base de producción para la exportación hacia el mercado de Estados Unidos, así como el desarrollo de economías regionales unificadas como el TLCAN o MERCOSUR crea una oportunidad para la inversión japonesa. Terusuke Terada, embajador de Japón en México resume las oportunidades de negocios que brinda México en tres puntos: es importante y prioritario por formar parte del TLCAN, también por ser parte de la Cuenca del Pacífico y por ser una nación latinoamericana con importantes recursos, especialmente petróleo (Donovan y Kim 2002: 28 ver también Altbach 1998). Uno de los motivos que han promovido la participación japonesa en América Latina, y especialmente en México, es la formación y consolidación de una base de exportaciones para que sus productos tengan acceso a diferentes mercados especialmente el de Estados Unidos. La firma del TLCAN y las maquiladoras japonesas ubicadas en la frontera norte mexicana, donde los productos japoneses son ensamblados a menor costo por trabajadores mexicanos y vendidos

en Estados Unidos con un impuesto menor a los productos que provienen directamente de Japón, se convirtieron en incentivos para la inversión japonesa (Donovan y Kim 2002: 10).

Los incentivos que ofrecen las maquiladoras pueden resumirse en: la importación temporal de productos estadounidenses libre de impuestos mexicanos, (las industrias maquiladoras tienen permitida la importación, libre de impuestos, de materia prima, maquinaria y equipo); los inversionistas extranjeros son elegibles para la propiedad del 100 por ciento, varias de las compañías actualmente en manos de inversionistas japoneses fueron anteriormente empresas estatales. Los programas de reforma de ex presidentes mexicanos como Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari fueron financiados por el Banco de Tokio y el Banco Fuji, con los que lograron la venta del 80 por ciento de las 1,155 empresas mexicanas propiedad del estado. El tercer incentivo es el de participar de los beneficios que proporciona el Tratado de Libre Comercio de América del Norte particularmente en el renglón de disminución de impuestos.

Las reformas económicas, el ingreso a organismos internacionales como la Organización Mundial del Comercio y la OCDE y la aplicación de políticas neoliberales han elevando constantemente el status de México en la comunidad internacional. La firma y marcha del TLCAN dio un espacio importante a México porque lo hizo socio de dos economías industrializadas y lo llevó a formar parte de uno de los mercados más grandes y codiciados, también ha sido ubicado como una nación de reciente industrialización con un nivel importante de desarrollo. Sin embargo, la economía mexicana sufrió una severa crisis económica-financiera en 1994, aunque logró cierta recuperación y ha logrado un crecimiento sostenido en los últimos años; los beneficios de este crecimiento económico se han limitado a algunos sectores de tal manera que se han acentuado las diferencias entre las regiones y entre los sectores sociales.

Recientemente, de las aproximadamente 300 empresas japonesas que han entrado a México, pocas gozan ya de los beneficios que ofrecía el sistema de maquiladoras como la exención de impuestos para la importación de productos que se incorporen a bienes para exportación. Estos privilegios fueron parcialmente abolidos en 2001 y las empresas japonesas ubicadas en México están perdiendo competitividad frente a los tratados de libre comercio que México ha firmado. De manera que para obtener componentes a bajo costo, Japón ha comprometido recursos para apoyar programas de recuperación de industrias mexicanas que fabriquen partes a bajo costo necesarias en el proceso productivo de las empresas japonesas. A solicitud de las empresas japonesas ubicadas en México, Japón, por medio del Banco Japonés para la Cooperación Internacional, decidió proporcionar créditos para satisfacer las necesidades tanto de sus empresas como de las mexicanas. Por medio de Nacional Financiera se apoyará a las pequeñas y medianas industrias mexicanas, este crédito contribuirá a uno de los proyectos prioritarios del gobierno mexicano que es alentar el crecimiento de este tipo de industrias y de la misma manera se satisfacen las necesidades de la empresa japonesa (News Release November, 22 1996 NR96-30). Este tipo de apoyos resulta interesante desde la perspectiva de

los lineamientos que guían la cooperación japonesa, ya que los apoyos se otorgan con base en la solicitud expresa del país en desarrollo y son atendidos en función de las necesidades prioritarias que remedien en el país receptor, sin embargo, aunque estos proyectos son canalizados por medio del Banco de Cooperación, tienen su fundamento en las necesidades de los empresarios japoneses. Entre las empresas japonesas que mayor impacto han tenido en México está Nissan, industria que se ha expandido y ha acaparado una parte importante del mercado mexicano. El éxito de la Nissan en México llevó a la empresa a anunciar en 1990 una expansión importante con un valor de mil millones de dólares durante los siguientes cinco años con el fin de fortalecer su nueva orientación internacional, (la planta de Cuernavaca quedó destinada a la producción de la línea barata y la nueva planta de Aguascalientes produciría automóviles y auto-partes más caros y de tecnología más refinada) (Ver Székely 1994: 169).

Uno de los medios que han promovido la asistencia para el desarrollo a través del diseño y planeación de proyectos con impacto directo en la sociedad mexicana, son las organizaciones no gubernamentales, las cuales han trabajado con las agencias de cooperación internacional. Para 1995 en la lista de ONGs mexicanas se contaban 600, un número relativamente pequeño si consideramos las áreas desprotegidas en México y con grandes necesidades. Según algunos autores este tipo de organizaciones en México tiene poca experiencia y en algunos casos están desorganizadas, igualmente se ligan las acciones de algunas ONGs con el control social ejercido por los partidos políticos dominantes, Partido Revolucionario Institucional (PRI) o Partido Acción Nacional (PAN). Carrie A. Meyer argumenta que en sus inicios los movimientos sociales fueron escépticos respecto del financiamiento internacional, una parte importante del financiamiento inicial de las ONGs mexicanas provino de la iglesia católica, por lo que estos grupos ejercían presión y controlaban las actividades de dichas organizaciones impidiéndoles relacionarse con otras ONGs internacionales (1999: 42). Por su parte, Daniel Levy atribuye al PRI una actitud negativa frente a la asistencia para el desarrollo proporcionada a través de organismos no gubernamentales, ya que este partido considera que dichas organizaciones tienen fines diferentes a los objetivos de ayuda a la sociedad y que son anti-mexicanos por que son un medio de intervenir en los asuntos internos y controlar los proyectos (Levy 1996).

En 1985, el gran terremoto sufrido en la ciudad de México, marcó un cambio histórico en las ONGs mexicanas, la búsqueda de apoyos y asistencia humanitaria las llevó a expandir sus acciones y a vincularse con otras ONGs en el extranjero. En los 90 el gobierno consideró la ley tributaria para tratar a las ONGs como corporaciones, 75 de las más importantes ONGs mexicanas se unieron en la Organización de Convergencia Cívica para la Democracia, emprendiendo acciones más de corte político como el monitoreo de los procesos electorales, su madurez, su impacto político y su presencia social, quedando en un número reducido aquellas organizaciones dedicadas a colaborar en proyectos de asistencia social. Hoy en día la JICA apoya actividades en México a través de ONGs mexicanas, desarrollando proyectos vinculados con los problemas inmediatos de las clases sociales mexicanas menos favorecidas.

Por la importancia, su impacto y la problemática que presentan precisaremos algunos de los proyectos que se mencionan en la Tabla No. 11. La relevancia de la participación de las ONGs hace que los proyectos que las involucran directamente sean muy interesantes porque representa para Japón una nueva modalidad de cooperación.

México se ha visto beneficiado con los nuevos proyectos que JICA ha implementado. Por ejemplo, con el propósito de mejorar el bienestar y mitigar la pobreza de las comunidades, a partir del año fiscal 1997 JICA inició el Programa de Fortalecimiento de las Comunidades, en coordinación con las ONGs de los países receptores. Este programa se implementa a través de un proyecto modelo, con una duración de 3 años, que responda directamente a las necesidades de los habitantes de una región y en el que se beneficien directamente las comunidades.

Las áreas objeto de cooperación bajo el programa JICA-ONGs nacionales y que responden directamente a los lineamientos que guían su Estatuto de Asistencia de 1992 son las siguientes:

- (1) Desarrollo comunitario.
- (2) Apoyo a las personas de edad avanzada, discapacitada y a los niños.
- (3) Mejoramiento de la atención médica y salud pública.
- (4) Apoyo a la independencia de las mujeres.
- (5) Mejoramiento de las condiciones ambientales.
- (6) Desarrollo de recursos humanos.
- (7) Promoción de las industrias locales.

El proyecto se lleva a cabo con base en el contrato firmado entre JICA y la ONG del país receptor. La ONG, con apoyo financiero de JICA, realiza las actividades de cooperación en contacto directo con los habitantes locales. JICA, a su vez, se encarga de ofrecer asistencia técnica, por medio del envío de expertos y/o voluntarios japoneses (ver gráfica No. 3).

Uno de los denominados proyectos *front line* en México donde se trabaja el modelo JICA-ONG local es el de Mejoramiento de la Salud Pública con Participación Comunitaria en la Zona Rural Marginada del Estado de Guanajuato. El proyecto inició en febrero de 1998 y la cooperación japonesa se otorgó a través de la ONG mexicana Mexfam, (Fundación para la Planificación Familiar en México). Se ha planeado la construcción de una clínica dedicada a la atención de las enfermedades sexuales y que tenga espacios para la educación de la población en torno a los temas de la planificación familiar (JICA 2001). Este proyecto ha presentado dos problemas: por una parte, la diseminación de información en torno al control de la natalidad en una zona donde las grandes familias son una tradición, y por otra parte la resistencia de las mujeres para

ser revisadas y a seguir los métodos de control por cuestiones culturales. Además el apoyo de JICA finalizó en el 2001 y éste quedó en manos de Mexfam, organismo con limitados recursos.

Tabla No. 11
Los proyectos actuales más relevantes en México,
financiados con asistencia japonesa

| Proyectos sobre medio ambiente | Proyectos del sector salud | Proyectos del sector educativo | Proyectos del sector industrial |
|---|---|---|---|
| Proyecto del Centro Nacional de Investigación sobre conservación del medio ambiente. | <u>Curso Internacional: Salud Reproductiva (Planificación Familiar y Salud Materno Infantil)</u> | <u>Curso Internacional: Control Electrónico para Profesores</u> | <u>Proyecto del Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial para Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria del Estado de Querétaro (CIDESI)</u> |
| <u>Cooperación ambiental dentro del marco de la Agenda Común Japón-Estados Unidos</u> | <u>Proyecto para Mejoramiento de la Salud Pública con Participación Comunitaria en la Zona Rural Marginada del Estado de Guanajuato</u> | <u>Curso Internacional: Ingeniería Mecatrónica</u> | <u>Estudio para un Sistema de Capacitación y Certificación de Consultores para Pequeñas y Medianas Empresas</u> |
| Proyectos sobre medio ambiente | Proyectos del sector salud | Proyectos del sector educativo | Proyectos del sector industrial |
| | <u>Proyecto de Salud Sexual para Niños de la Calle</u> | | |

Fuentes de los proyectos en internet:
<http://www.jica.go.jp/mexico/CommonAgenda.htm>,
<http://www.jica.go.jp/mexico/construc.htm>,
<http://www.jica.go.jp/mexico/CasaAlianza.htm>,
<http://www.jica.go.jp/mexico/CETMEJA.htm>,
<http://www.jica.go.jp/mexico/CNAD.htm>,
<http://www.jica.go.jp/mexico/CIDESI.htm>,

Gráfica No. 3



Los apoyos japoneses a este proyecto se canalizaron a través de una ONG mexicana por medio de JICA, el contacto no inició a través de una ONG japonesa, esto resulta interesante si tenemos en cuenta que las ONGs japonesas están haciendo esfuerzos por lograr mayor presencia en las decisiones oficiales relacionadas con la AOD. De acuerdo a una entrevista realizada con personal del JANIC conocimos los esfuerzos que esta organización está haciendo por incrementar su participación en los programas que apoya JICA, además de consolidar un espacio que les permita canalizar las demandas de la población japonesa (JANIC 2003). Si JICA ha implementado un modelo que le permite el contacto directo con ONGs de las naciones receptoras, está limitando la participación de las ONGs japonesas, que a diferencia de lo que se piensa tienen escasos recursos y limitada participación.

Una experiencia similar es el Proyecto de Salud Sexual para Niños de la Calle con la ONG mexicana Casa Alianza, que con el apoyo de JICA ha implementado un programa para educar a los niños de la calle de la ciudad de México (JICA 2003^a). Desafortunadamente, las prioridades de estos niños, debido a las condiciones en las que viven, son los problemas relacionados con la drogadicción, la desnutrición y los medios de trabajo, si bien es cierto que una educación sexual preventiva ayudará a evitar el nacimiento de niños que no cuenten con los medios necesarios e incrementen el número de necesidades y malas condiciones en las que vive este sector de la población. Sin embargo, el diseño de un programa más completo e incluyente que tenga como objetivo que esos niños tengan un espacio en la sociedad mexicana y satisfagan sus necesidades elementales llevará a la educación sexual a un plano secundario.

La cooperación triangular conocida como Sur-Sur y que se define como “la cooperación que otorgan los países en vías de desarrollo o medianamente desarrollados a otros países que se encuentran en un proceso similar o menor de desarrollo” ha sido importante para hacer más eficientes los recursos destinados a la asistencia internacional. Por la escasez de recursos destinados a la asistencia para el desarrollo, esta modalidad está cobrando cada vez mayor importancia. Al mismo tiempo, representa la contribución de los países en vías de desarrollo para hacer eficientes los recursos que recibe y cooperar en la eficiencia de los programas de asistencia. La región latinoamericana cuenta con una ventaja que no tienen otras regiones, ya que comparten muchos aspectos tales como idioma, cultura, idiosincrasia, historia, estructura social, etc., lo cual favorece la cooperación horizontal.

México recibe asistencia de los países industrializados (ver tabla No. 4) y como país líder de la región latinoamericana lleva a cabo actividades propias de cooperación internacional en otros países de Centroamérica y del Caribe. Para el Gobierno de Japón es una tarea muy importante apoyar y colaborar con estos esfuerzos de cooperación horizontal en Centroamérica aprovechando la experiencia de México. Entre los proyectos más recientes encontramos:

- Producción integral de programas de televisión educativa (1997-2001)
- Diseño y construcción de estructuras resistentes a sismos (1998-2002)
- Salud reproductiva (1999-2003)
- Ingeniería mecatrónica (2000-2004)
- Control electrónico para profesores (2001-2005)

Fuente: JICA 2003 disponible en <http://www.jica.org.mx/principal>

Tabla No. 4
Resultados de la AOD a México de los principales donadores
(millones de dólares)

| Año | Orden | | | | | Total de la AOD a México |
|-------|----------------------------|-----------------------------|----------------------------|-------------------------|----------------------------|--------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| 1993 | España 210.6 (53.1%) | Japón 80.9 (20.4%) | Francia 52.0 (13.1%) | E.U. 20.0 (5.0%) | Alemania 15.8 (4.0%) | 396.9 |
| 1994 | Japón 183.1 (46.1%) | España 143.2 (36.1%) | Francia 35.8 (9.0%) | Alemania 14.6 (3.7%) | Gran Bretaña 5.2 (1.3%) | 396.8 |
| 1995 | Japón 288.3 (79.0%) | Francia 27.1 (7.4%) | España 15.1 (4.1%) | Alemania 13.8 (3.8%) | Gran Bretaña 4.4 (1.2%) | 365.1 |
| 1996 | Japón 212.8 (77.6%) | E.U. 26.0 (9.5%) | Alemania 12.4 (4.5%) | Francia 6.5 (2.4%) | Gran Bretaña 5.7 (2.1%) | 274.3 |
| 1997 | Japón 41.4 (46.7%) | Alemania 12.5 (14.1%) | Francia 10.3 (11.6%) | E.U. 8.0 (9.0%) | Gran Bretaña 5.5 (6.2%) | 88.7 |
| 1998* | España 12.9 | Alemania 12.8 | Francia 10.8 | E.U. 8.0 | Gran Bretaña 6.9 (6.2%) | 3.8 |

* En el caso del año 1998 no aparece Japón porque la asistencia aparece en números negativos (-56.30) debido a que se contabiliza el pago de deudas por parte de México.

Fuente: Informe Anual de la Asistencia Oficial para el Desarrollo de Japón 2000, Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón.

En 1997 se estableció en México el Programa de Envío de Expertos a Terceros Países en el marco de la Cooperación Sur Sur que ofrece JICA. Este programa consiste en el envío de expertos mexicanos a los países de Centroamérica y el Caribe con el fin de brindar asesoría en diversas áreas relacionadas con el medio ambiente, salud, educación, pesca y agricultura, de manera que la capacitación recibida por expertos japoneses, a través de sus programas de cooperación, se expanda hacia otras regiones. El envío de expertos mexicanos ofrece ventajas que facilitan la transferencia de conocimientos y tecnología en esta región. Entre los más

recientes encontramos: Diagnóstico de algunas enfermedades virales de los camarones, Nicaragua (18-23 marzo 2001). Manejo de desechos y sustancias peligrosas, Costa Rica (25-31 marzo, 2001). Construcción y manejo de terreno agrícola, El Salvador (25 de marzo – 23 mayo 2001). Aprovechamiento integral de especies pesqueras de bajo valor comercial, Colombia (30 marzo – 11 mayo, 2001). Mantenimiento y recuperación de pequeños barcos, El Salvador (30 marzo – 26 abril 2001) (ver JICA 2003-1).

México también ha recibido apoyo en forma de créditos en proyectos como: a) crédito para la expansión del sistema Metro en la ciudad de México, proporcionado a través del Banco de Importaciones y Exportaciones de Japón (información sobre el proyecto disponible en <http://www.jbic.go.jp/english/release/exim/1996-e/A16/nr96-41.php>), b) crédito para la privatización del sector eléctrico en México, acordado en 1998 con el Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón, este proyecto es particularmente interesante si consideramos que las declaraciones oficiales en México se pronuncian por la no privatización de este sector (información sobre el proyecto disponible en <http://www.jbic.go.jp/english/release/exim/1998-e/A14/nr98-merida.php>).

El petróleo es sin duda un atractivo mexicano para la inversión y la cooperación. “[E]l petróleo ha estado en la base del comercio de México con Japón desde hace más de un decenio. Las fuentes japonesas señalan cifras de intercambio mayores que las que muestran las fuentes mexicanas, supuestamente porque una parte de ese comercio se desvía o “triangula” a través de los Estados Unidos” (Székely 1994: 166). Con relación a este energético destaca el proyecto de cooperación Cantarell, México recibió un crédito no atado para el desarrollo del campo petrolero ubicado entre los estados de Campeche y Yucatán en el sureste mexicano. El crédito aproximadamente 1 mil millones de dólares fue negociado a través del Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón en 1998 con PEMEX con el fin de expandir la producción de petróleo y gas natural. Este crédito, por el interés que representa para ambos países ha sido co-financiado por 14 instituciones financieras privadas: The Industrial Bank of Japan, Ltd., The Bank of Tokyo-Mitsubishi, Ltd., Banque Nationale de Paris-Tokyo Branch, The Dai-Ichi Kangyo Bank, Ltd., The Dai-Ichi Mutual Life Insurance Co., The Fuji Bank, Ltd., Meiji Life Insurance Co., Nippon Life Insurance Co., The Nomura Trust and Banking Company, Ltd., The Norinchukin Bank, The Sakura Bank, Ltd., The Sanwa Bank, Ltd., The Sumitomo Bank, Ltd., The Zenshinren Bank, quienes junto con el JEXIM proporcionaron el 70 por ciento del total, es decir 98 mil millones de yenes.

El financiamiento de este proyecto fue solicitado por el presidente mexicano Ernesto Zedillo al primer ministro Hashimoto en marzo de 1997. El crédito será usado para comprar equipo necesario, incluyendo una plataforma oceánica para el incremento de la producción petrolera. Cantarell es considerado el campo petrolero más grande de México, localizado a 80 kilómetros de la costa de Campeche y el occidente de la Península de Yucatán. La producción petrolera

de la región en 1996 fue de 1.03 millones de barriles por día, alcanzando un tercio de la producción total, que para el mismo año fue de 2.86 millones de barriles por día. Por medio de este proyecto se prevé contribuir a elevar las ganancias mexicanas provenientes de la exportación de petróleo y al mismo tiempo crear un impacto favorable en el mercado internacional del petróleo por medio del aseguramiento del suministro del combustible, además de fortalecer los lazos entre México y Japón en términos de desarrollo petrolero. Este crédito es el más considerable que EXIM Bank de Japón ha proporcionado a México desde 1990.

El proyecto no contempla el desarrollo de la industria petrolera en México, es decir, alienta la exportación y favorece la estabilidad del mercado internacional petrolero, no apoya ni incentiva el desarrollo de sectores estratégicos como el de la petroquímica, sector sensible para México ya que le obliga a importar los productos petroleros procesados a un precio mayor. Quienes se encuentran interesados en el petróleo mexicano argumentan que esta falta de participación externa se debe a que México mantiene constitucionalmente cerrado este sector petrolero a la inversión extranjera, pero esta situación favorece la dependencia mexicana, es decir, México es apoyado para llevar a cabo actividades de exploración y explotación, mientras que el procesamiento petrolero se realiza en países industrializados, especialmente Estados Unidos y posteriormente regresa a México en productos petroquímicos elaborados, con lo cual dichas naciones recuperan la inversión realizada en la compra de petróleo mexicano y las ganancias mexicanas se ven disminuidas por el costo de dichos productos.

Uno de los proyectos abandonados, pero que conocemos de cerca por el impacto que pudo haber tenido en la región y la falta de aplicación de los resultados obtenidos es el Proyecto de Desarrollo del Puerto de Manzanillo, Col. (1984-1985). Durante dos años expertos japoneses en desarrollo portuario realizaron un estudio completo del puerto de Manzanillo, analizando un sinnúmero de aspectos que permitieran tomar las decisiones adecuadas sobre la planificación de las actividades de dicho puerto. Un estudio de dos tomos que incluyen el análisis minucioso del clima, del suelo, de la producción pesquera, de la producción salina y de la infraestructura turística fue terminado sin ninguna respuesta por parte de las autoridades locales. La vocación del puerto continuó siendo una inquietud en los gobiernos siguientes, destinando importantes recursos para estudiar la óptima actividad del mismo. Durante el período 1992-2003, dos gobiernos estatales han destinado recursos a grupos de estudio que permitan conocer muchos de los aspectos que ya se encuentran en el estudio realizado por JICA en los años 1984 y 1985.

4. Medio Oriente

Al finalizar la Guerra Fría y no existir el peligro del comunismo aparecieron nuevos enemigos como el terrorismo redefiniendo la política internacional de Occidente y de Japón. Sus esfuerzos se dirigieron a regiones con conflictos susceptibles de afectar la estabilidad y la paz

mundial, pero principalmente de afectar el poder económico y el desarrollo de los industrializados.

Medio Oriente es definitivamente una de las regiones más volátiles del mundo, en donde una serie de conflictos sub-regionales en los que se involucran cuestiones políticas, económicas y religiosas, aunado, a la riqueza petrolera de la región mantiene alerta el interés de otras naciones. Una serie de enfrentamientos han puesto de manifiesto la importancia de la zona, la intervención de Estados Unidos y sus aliados ha acentuado el conflicto apoyando siempre a alguno de los participantes, inclinando la balanza y definiendo la situación interna de un país.

“[Medio Oriente] es una región cuya posición estratégica y estatus político y económico la ha convertido en la discordia del mundo empresarial y potencias externas quienes siempre han buscado su dominio. Para lograr el desarrollo económico y emprender negocios internacionales en una región como Medio Oriente se presentan varios elementos... Los elementos geopolíticos, la permanencia de factores geográficos, etnográficos, demográficos y culturales, así como la religión han dejado su marca en el análisis sobre Medio Oriente en el mundo externo. Pero ninguna región es puramente prisionera de tales determinantes; el liderazgo y la existencia de recursos naturales estratégicos: el petróleo, han intervenido enormemente en el diseño del medio ambiente empresarial y económico de la región” (Kavoossi 2000:145).

Por tal razón las relaciones de Japón con Medio Oriente no pueden ser estudiadas sin considerar al petróleo y la importancia de este recurso en su desarrollo. Japón tiene intereses estratégicos directos en Medio Oriente, como dijo el primer ministro, Tadeo Miki, la estabilidad y la paz en Medio Oriente... debe ser alcanzada... [para] la región es más que un problema energético, es un problema político, estratégico y económico (Yoshitsu 1984: 13). Aunque los intereses japoneses están muy claros respecto a Medio Oriente, su política hacia la región ha sido contradictoria. Por una parte, su política descansa en los intereses de Estados Unidos y, por otra parte, sus estrategias se encaminan a alcanzar sus propios intereses.

a) La importancia del petróleo en la industrialización japonesa.

Por lo limitado de sus recursos Japón ha debido implementar una estrategia que le permita asegurar el suministro de ciertos productos que son esenciales para el desarrollo económico nacional. El concepto de seguridad en Japón no se puede entender sin asegurar un recurso indispensable para el sostenimiento de sus industrias y el diseño de una estrategia para prevenir la interrupción del mismo, reducir la vulnerabilidad y aminorar el daño económico. Existen dos elementos principales en su estrategia que se relacionan con las cuestiones de energía: 1) los altos costos del petróleo le dan ventaja a Japón frente a otros compradores, por posición económica, su alta tecnología y know how, Japón está en condiciones para negociar la adquisición de ese recurso, 2) su desarrollo tecnológico y poder económico, Japón tiene la

ventaja para trabajar en la exploración de fuentes alternas y sistemas que optimicen el uso del petróleo.

Desde finales del siglo XIX, Marcus Samuel (fundador de Shell) junto con su hermano Samuel Samuel desarrollaron una operación petrolera comercial que tuvo gran impacto en las posteriores negociaciones de Japón. Samuel Samuel residió en Japón abriendo una importante compañía petrolera en Yokohama que más tarde se trasladó a Kobe, ambos hermanos jugaron un papel importante en el proceso de industrialización en Japón (Yergin 1991: 64), así como en la definición industrial japonesa. El aseguramiento del petróleo fue esencial en los años treinta, especialmente para sobrellevar el conflicto de la IIGM. "A principios de los 30's, poco después de iniciado el conflicto de Manchuría, el gobierno japonés buscó el dominio de la industria petrolera para que sirviera a sus propios intereses. El 60 por ciento del mercado interno era manejado por dos compañías occidentales -Rising Sun, la compañía japonesa filial de la Royal Dutch/Shell y la Standard-Vacuum, conocida también como Stanvac, una amalgama de Jersey y Standard de las operadoras de Nueva York en Lejano Oriente, el resto estaba dividido entre 30 compañías japonesas que importaban su petróleo de productores estadounidenses. Con el apoyo de los intereses comerciales de los japoneses que querían incrementar su posición en el mercado, la Ley de la Industria Petrolera se promulgó en 1934, la cual le dio al gobierno el poder de control sobre las importaciones, estableció cuotas compartidas en el mercado para compañías específicas, fijó los precios... el objetivo principal en la Ley era construir la industria de refinería japonesa, reducir el papel de las compañías extranjeras y prepararse para la guerra. Al mismo tiempo, Japón también establecía el monopolio petrolero en su nueva colonia, Manchukuo con el fin de expulsar a las compañías occidentales" (Yergin 1991: 308).

En la medida en que el conflicto de la segunda Guerra Mundial avanzaba las reservas petroleras de Japón disminuían, muchas estrategias fueron puestas en marcha, desde pedir apoyo a Alemania para transportar energéticos hasta idear contenedores para llevar petróleo a Japón, mismos que fueron blancos de ataque y la situación del combustible en Japón empeoró. Japón trató de hacer eficiente el uso del combustible limitando el uso de la gasolina, los vehículos esenciales para el gobierno fueron equipados con motores de carbón o combustión de madera, mientras que el combustible para usos industriales provino del fríjol de soya, cacahuates, cocos, hasta las botellas de sake fueron requisitadas para ser convertidas en alcohol y utilizarlo como combustible.

Después del fin de la segunda Guerra Mundial y con la crisis del Canal de Suez, Japón tuvo que plantear las estrategias adecuadas para asegurar las fuentes de abastecimiento de petróleo. En 1949, bajo el tutelaje de Estados Unidos se permitió el restablecimiento de la industria de refinería bajo la coordinación de compañías occidentales como: Jersey, Socony-Vacuum, Shell y Gulf. "En la primavera de 1957, justo cuando la crisis del Canal de Suez llegaba a su fin y mientras Mattei [Enrico Mattei importante empresario italiano] diseñaba su

nueva relación con Irán, se supo que un consorcio de compañías japonesas estaban persiguiendo una concesión de Arabia Saudita y de Kuwait para explorar el área marítima desde una zona neutral. Esta fue una difícil negociación debido a que compañías como Shell, British Petroleum, Gulf y Jersey expresaron su interés en la misma zona" (Yergin 1991: 506).

Japón no tuvo muchos problemas para reanudar sus relaciones con Medio Oriente debido a que las naciones de esta zona no se involucraron en la guerra con Japón y no tenían ningún resurgimiento de la actividad japonesa. Japón abrió oficinas comerciales en el Cairo, Beirut, Teherán y otras ciudades de Medio Oriente. También abrió programas de asistencia técnica y formación de recursos humanos para jóvenes estudiantes del Medio Oriente.

Japón inició relaciones con Arabia Saudita, pero su capacidad de negociación después de la segunda Guerra Mundial era limitada, así que los acuerdos petroleros favorecieron a Arabia Saudita, Japón tomó sólo el 44 por ciento de la nueva empresa petrolera (petróleos árabes) mientras que los sauditas tomarían el 56 por ciento. Por medio de un comunicado del Rey de Arabia Saudita con el Emir de Kuwait sobre las buenas condiciones en las que Japón estaba negociando para asegurar su petróleo, en octubre de 1957, esa nación inició negociaciones para una co inversión en la que los kuwaitíes ganaron 57 por ciento frente a 43 de los japoneses. La nueva compañía: Petróleos Árabes inició operaciones en julio de 1959 e hizo su primera exploración en enero de 1960.

Entre 1957 y 1958 la Japan Petroleum Company aseguró los derechos de explotación de 7,200 kilómetros cuadrados del área de la zona neutral entre Arabia Saudita y Kuwait por medio de su subsidiaria Arabian Oil Company. La ventaja que esta compañía obtuvo fue enorme considerando que en ese entonces las compañías de Medio Oriente negociaban con las de Estados Unidos sobre una base de 50:50. Japón decidió dar el 56 por ciento a Arabia Saudita y el 57 por ciento a Kuwait (ver Shulman 1986: 38).

La nueva Ley petrolera de 1962 le dio al MITI la autoridad para realizar las negociaciones petroleras. Durante los sesenta, Japón estableció una estrategia denominada "diplomacia de recursos" lo cual guió hacia un replanteamiento de la política exterior de manera que se garantizara el acceso al petróleo por medio de instrumentos diplomáticos. El ministro de comercio e industria, Yasuhiro Nakasone, argumentó que Japón debía de dejar de caminar a ciegas y seguir una orientación definida. En junio de 1973 proclamó una nueva política de recursos "mantenerse al lado de los países productores de petróleo", para entonces se empezaba a sentir la cercanía de una fuerte crisis petrolera (ver Yergin 1991: 599).

A principios de los 70 el Rey Faisal visitó Japón para advertir que la adhesión japonesa a la política estadounidense podría tener serias consecuencias. Su advertencia se convirtió en realidad en la guerra de octubre de 1973, que generó el embargo petrolero árabe. En

noviembre de 1973 Japón tomó la importante decisión de cambiar su política hacia Medio Oriente, el secretario del gabinete Susumu Nikaido anunció que Japón hacía un llamado al retiro de las fuerzas israelíes de los territorios ocupados en la guerra de 1967 y el reconocimiento de los legítimos derechos del pueblo palestino, como resultado Japón pudo mantener el suministro de petróleo aunque con los precios incrementados (ver Kuroda 1986: 43-44).

Durante la crisis de 1973 Japón se sintió a salvo del problema por los acuerdos que mantenía con países de Medio Oriente, especialmente con Arabia Saudita, aunque le preocupaba encontrarse en la lista de las naciones no amigas. Yamani (Ahmed Zaki Yamani representante de Arabia Saudita y símbolo del inicio de una nueva era en el petróleo, con gran experiencia en el ramo e importante estratega y negociador) expuso la nueva política árabe hacia los japoneses, "si ustedes son hostiles con nosotros, no obtendrán petróleo, si son neutrales, obtendrán petróleo, pero no tanto como antes, si en cambio son amigables obtendrán lo mismo que antes" (Yergin 1991: 628). Debido a la postura de Estados Unidos frente a Medio Oriente, Japón tuvo que implementar estrategias de negociación secretas, con el fin de no lastimar las relaciones con esa nación. "[...] emisarios japoneses no oficiales fueron enviados en viajes secretos a Medio Oriente, reportando que la postura "neutral" parecía a los árabes insuficiente y por lo tanto, opuesta a su causa. El 22 de noviembre [de 1973], Tokio estableció su propia postura apoyando más abiertamente la posición árabe" (Yergin 1991: 629). Esta postura significó un cambio en su relación con Estados Unidos, especialmente porque la alianza entre estas dos naciones era la base de la política exterior japonesa. Aunque su postura no sirvió para mantener estable el suministro de petróleo árabe en la crisis de diciembre de 1973.

En diciembre de 1973, el primer ministro Kakuei Tanaka envió una misión a Medio Oriente encabezada por un miembro importante del PLD para negociar nuevos programas de asistencia económica, préstamos blandos, nuevos proyectos conjuntos, el establecimiento de *joint ventures*, etc. Un importante paquete de asistencia fue el medio para mostrar la preocupación de Tokio en torno a los problemas árabes, el paquete incluía 3 mil millones de dólares, incluyendo mil millones de dólares para Irán y para Irak (Orr 1993: 291-292). Es interesante notar que esta misión llevaba consigo un paquete de asistencia que no había sido solicitado a diferencia de los clásicos procedimientos para obtener asistencia japonesa que se sustentan en el principio de "*yoseishugy*", (responder a la solicitud de los receptores).

En palabras del primer ministro Nakasone, después de haber sufrido los embates de la crisis petrolera de 1973, "[...] el petróleo es un recurso crítico para Japón y las negociaciones petroleras no pueden ser realizadas sólo por empresas japonesas o comerciantes sin el apoyo del gobierno japonés. El gobierno japonés deberá involucrarse en una diplomacia petrolera continua y fuerte en el futuro" (Von der Mehden 2000). Lo cual significó un amplio apoyo del gobierno japonés a las empresas por medio del apoyo de proyectos de asistencia oficial.

La visita de Yasir Arafat a Tokio simbolizó la creciente participación de Japón en el Medio Oriente. Este fue un período en que la atención se enfocó sobre el uso político deliberado del "petróleo como arma". Japón era el más vulnerable debido a su dependencia del petróleo, situación que se agudizó a finales de la década de los setenta con el problema árabe-israelí y la revolución iraní. Durante esta difícil etapa Japón se vio en una doble postura: sus compromisos con Estados Unidos y la satisfacción de su propio interés nacional y necesidades económicas. La política japonesa hacia Medio Oriente ha sido descalificada por su falta de claridad respecto a sus objetivos y a su tendencia fluctuante entre su apoyo a Estados Unidos y la satisfacción de su propio interés, por lo tanto, para definirla se "juega" con el uso de dos términos: *arabu* (Pro-árabe) y *abura* (pro-petróleo) (Shillony 1986: 84).

Por ejemplo, la guerra del Golfo Pérsico puso en entredicho las estrategias de negociación japonesas en Medio Oriente. Una combinación de barreras constitucionales, una opinión pública renuente y la oposición parlamentaria restringieron el apoyo de Japón a la coalición internacional contra Irak. Tokio condenó la invasión de Irak a Kuwait y dio su aprobación diplomática a la acción militar contra Bagdad. Sin embargo, sus acciones fueron criticadas por llegar tarde y con muy poca decisión. Aun la asistencia se convirtió en un problema: considerando que constitucionalmente Japón no estaba autorizado para brindar apoyo directo al esfuerzo militar, Tokio buscó incrementar sus apoyos al ejército de Estados Unidos en Japón. Japón finalmente proporcionó 13 mil millones de dólares después de una fuerte presión de Washington (ver Von der Mehden 2001). Japón actuó tardíamente en el conflicto del Golfo Pérsico, limitado por su Art. 9 constitucional la ayuda llegó en diferentes formas: una contribución de 60 millones de dólares a organizaciones internacionales como la Coordinación de la ayuda en Caso de Desastres de Naciones Unidas (UNDRO), el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Organización Internacional para la Migración. Japón respondió al problema de los refugiados kurdos enviando 100 millones de dólares a UNDRO. Se apoyó la reconstrucción económica enviado asistencia material de emergencia a Kuwait inmediatamente después de su liberación, y expertos japoneses participaron en la Organización Mundial de la Salud para monitorear la situación sanitaria en Kuwait; 500 millones de dólares en créditos fueron ofrecidos a Siria para aminorar sus problemas. Las consecuencias de la guerra del Golfo en el medio ambiente fueron desastrosas, Japón envió expertos en cuestiones de contaminación. Se enviaron 261 millones de dólares a la Organización Marítima Internacional para el estudio de la contaminación petrolera en el Golfo y al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para un plan de emergencia (ver Misutani 1993: 113-114).

El primer documento japonés sobre energía de 1973 enfatizaba el tema de la cooperación en torno a la seguridad energética: la política externa de petróleo debe desarrollarse con base en la cooperación internacional... Para Japón será necesario cooperar activamente en el desarrollo económico de los países productores de petróleo iniciando con la industrialización y

proyectos de desarrollo de gran escala involucrando tanto al gobierno como a la iniciativa privada (MITI 1973).

b) La asistencia japonesa a Medio Oriente.

La guerra de Yom Kippur en 1973 y el subsecuente uso del petróleo por parte de la OPEP como una arma diplomática en contra de Occidente, llevó a Japón a un gran predicamento, por su gran dependencia del petróleo “[...] 77.4 por ciento de las importaciones petroleras de Japón proviene de Medio Oriente, con 46.4 por ciento de los miembros árabes de la OPEP y 31 por ciento de Irán” (Orr 1993: 291). Japón se inclinó hacia la causa árabe, no obstante al finalizar el conflicto los países árabes quitaron de la lista de naciones amigas a Japón y aplicaron un embargo parcial en las ventas de petróleo, lo cual hizo que Japón asumiera una posición pro árabe más firme, Japón hizo un llamado a Israel para liberar los territorios ocupados, subsecuentemente el boicot terminó, dos años más tarde Japón fue el único país “occidental” que se abstuvo de votar en la resolución de Naciones Unidas que equipara el sionismo con el racismo. Japón no rompió las relaciones con Israel y ante el reconocimiento de Estados Unidos de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como un canal de negociación, Japón abrió el diálogo. El único mecanismo disponible para mediar en la tensión en Medio Oriente fue la asistencia externa misma que se incrementó de 1 por ciento en 1973 a 25 por ciento del total de asistencia japonesa en 1997 (ver Grant 1995: 79-95).

Ante el recrudecimiento del conflicto en Medio Oriente, Japón ha iniciado una política más activa hacia la región. La asistencia para el desarrollo se convirtió entonces en un instrumento de negociación. Japón contribuyó con asistencia a Turquía por 70 millones de dólares en 1979, 100 millones de dólares entre 1980 y 1981, a Pakistán le dio 32 mil millones de yenes después de la invasión soviética a Afganistán. Además proporcionó asistencia económica a Egipto para el Canal de Suez y asistencia técnica a Omán (Shahran 1986: 22).

En la medida en que el apoyo japonés llega a la región la actitud de Medio Oriente cambia y los intereses entre ambos se ven más factibles de ser alcanzados. En los años sesenta, Japón no era considerado parte importante en la definición de la situación de Medio Oriente. "Japón no es una parte importante en los patrones conceptuales de Medio Oriente. Cuando los árabes y musulmanes ven al mundo, Japón es usualmente visto como un actor periférico, casi insignificante, que carece de poder para involucrarse en los asuntos centrales de Medio Oriente"(Dawisha 1986: 29) No obstante, entre las décadas de los setenta y ochenta, desde la perspectiva económica, Japón tiene una fuerte participación en Medio Oriente particularmente en la construcción de plantas petroquímicas; los productos japoneses dominan los comercios de la región, por la importancia de su papel de superpotencia económica ante los ojos de Medio Oriente, Japón alcanza el mismo estatus que Estados Unidos o Europa Occidental.

Desde la perspectiva japonesa dos elementos deben estar presentes en su actitud frente a Medio Oriente: la dependencia del petróleo y la política de *burden sharing* con Estados Unidos. La presión externa se ha puesto de manifiesto ante situaciones como la de Egipto. El incremento más significativo de asistencia externa entre 1982 y 1983 fue dirigido a Egipto elevándose de 201,080 millones de yenes a 280,180 millones de yenes. Más de la mitad de la asistencia externa hacia Medio Oriente va a Egipto, resultado de las presiones de Estados Unidos.

Después de 1979 los contactos diplomáticos con los líderes musulmanes fueron bloqueados por el problema de la confrontación con Washington. A finales de 1980 la guerra Irán-Irak y los cambios de liderazgo en Teherán impidieron a Japón ofrecer asistencia, no podía ante la comunidad internacional ofrecer apoyo a países que violaban los derechos humanos. Sin embargo, recurrió a instrumentos no gubernamentales de asistencia, es decir, los grandes conglomerados japoneses como Mitsui idearon mecanismos para seguir proporcionando financiamiento a los países árabes.

La estrategia japonesa para minimizar los efectos de los constantes conflictos en Medio Oriente fue la reubicación de sus programas de asistencia. "El 25 de enero de 1980 Tokio anunció sus planes de ofrecer a Pakistán un paquete de 145 millones de dólares. El compromiso era realizar un incremento de 230 por ciento respecto al año anterior, debería de ser dividido en razón de 3 a 1 entre créditos de bajo interés y concesiones de asistencia. El 4 de marzo, Tokio decidió enviar a Islamabad 1.6 millones de dólares adicionales destinados a apoyar a la población afgana, ayudándola indirectamente con 4.5 millones de dólares por medio del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados. Un mes más tarde, la burocracia acordó un paquete para Turquía de 100 millones de dólares como asistencia de emergencia. El 1 de agosto, Tokio cortó su asistencia a Vietnam después de la invasión a Camboya, también se limitó la asistencia a Afganistán después de la invasión de la Unión Soviética" (Yoshitsu 1986: 63).

Una de las limitantes para que Japón consolide e incremente sus programas de asistencia a la región ha sido la inestabilidad de la zona, lo que aunado al alto ingreso nacional de los países productores de petróleo contribuyen al decremento de la asistencia japonesa. La AOD hacia Medio Oriente disminuyó de 347.8 millones de dólares a 203.4 millones en 1979. En 1983 disminuyó a 201 millones. Dos tercios de esa cantidad fueron a cuatro países de los 22 receptores en la región: Egipto, Sudán, Arabia Saudita y Turquía. La mayor parte de la asistencia a otros países en la región consiste en asistencia técnica (Brooks, 1986: 95).

Arabia Saudita es una de las fuentes más importantes de petróleo para Japón. Recibe asistencia técnica a través de la JICA; los proyectos sauditas en 1983 incluyeron una secundaria técnica de alta tecnología para la capacitación en electrónica y un centro de

capacitación pesquero. A pesar de los diferentes proyectos que se apoyan, la asistencia japonesa se ha asociado directamente a un gran complejo petroquímico en Al Jubail, proyectos independientes financiados dentro del complejo que incluyen plantas de metanol, petroquímica y desalinización se consideran los principales receptores (ver Brooks 1986: 96).

Después de la Guerra del Golfo, la política de Estados Unidos requería de aliados para proteger a sus “amigos” en la región. La importancia de Japón en este complejo panorama regional era clara. Inmediatamente después de la Guerra del Golfo en 1991 la vulnerabilidad económica de Estados Unidos fue encubierta por su preocupación global de solucionar los conflictos y realizar la Conferencia para la Paz de Medio Oriente. Japón fue un actor importante por ser un proveedor dominante de manufacturas y bienes en la región, ser el principal acreedor y tener la capacidad adquisitiva para sostener su consumo de petróleo más allá del incremento de precios.

Japón ha tratado de aproximarse a Medio Oriente desde tres perspectivas: política, económica y cultural. Considerando que no proporciona asistencia militar, la importancia de la asistencia económica, el diálogo político y el intercambio cultural son relevantes para sostener un diálogo amigable con las naciones proveedoras de petróleo. No obstante, la asistencia japonesa se orienta a países considerados “problemáticos” como Egipto, Turquía, Siria y Sudán, que se encuentran en la estrategia de seguridad de Estados Unidos. Sus intereses petroleros son resguardados con inversión y cooperación básicamente técnica, la cual se dirige a países petroleros ricos como los Emiratos Árabes Unidos, Argelia, Omán, Qatar, Kuwait, Arabia Saudita, Libia y Bahrein, mientras que los créditos blandos se extienden a Jordania, Siria, Túnez y Turquía porque gozan de un relativo alto nivel de ingreso nacional; por su parte Sudán y Yemen sólo reciben donaciones y cooperación técnica por tener dificultades que impiden el pago de créditos. Irán e Irak reciben tres tipos de asistencia: técnica, donaciones y créditos, aunque la respuesta a sus solicitudes atraviesa por un proceso más cuidadoso por su situación política.

El nuevo activismo japonés y su concepto de seguridad comprensiva se tradujo en la idea de que la seguridad internacional no se puede reducir a términos militares y políticos tradicionales, en su lugar se debe comprender el desarrollo económico y social. Se argumenta que estos factores reducen el ambiente de inestabilidad y conflicto en el largo plazo (MOFA 1997). Esta política ha incrementado la participación japonesa en los problemas de Medio Oriente traduciéndose en un mayor desembolso de asistencia. “Entre 1993 y 2000, Japón proporcionó 576 millones de dólares en asistencia a la Autoridad Palestina, convirtiéndose en el donador número uno a esta causa. Desde el recrudecimiento del conflicto y el colapso de las negociaciones entre Israel y Palestina en el año 2000, Japón ha utilizado recursos financieros para proporcionar asistencia humanitaria a los palestinos y asistencia económica a la Autoridad Palestina con el fin de prevenir un colapso” (Rynhold 2000: 251). De la misma manera, Japón ha proporcionado ayuda a países como Irak. Recientemente, después de la invasión de

Estados Unidos a Irak, se pidió a Japón su cooperación en la reconstrucción de ese país. El secretario del tesoro de Estados Unidos, John Snow pidió al ministro de finanzas japonés, Msajuro Shiokawa aportar considerable asistencia en la reconstrucción de Irak. Tanto Shiokawa como Snow dijeron que trabajarían en el marco de los planes presentados por el Fondo Monetario Internacional (The Japan Times 2003).

El futuro de la asistencia japonesa en Medio Oriente estará influido por varios factores, la relación cada vez es más complicada, la perspectiva de la dependencia del petróleo permanecerá como elemento relevante en la relación; esta dependencia se incrementará gradualmente, ya que desafortunadamente, sus expectativas de diversificación de fuentes de energía no han sido las esperadas, por lo tanto, se prevé que haya un mantenimiento en sus flujos de asistencia a la región.

Trataremos dos casos que son relevantes en la relación de Japón con Medio Oriente desde la perspectiva de la cooperación económica: el conflicto árabe-israelí y los vínculos con Irán por los intereses económicos japoneses en ese país.

c) El conflicto árabe – israelí

La postura de Japón ante la conflictiva región de Medio Oriente se ha movido en dos vertientes: no permitir que sus diferencias con Estados Unidos alcancen proporciones que deterioren las relaciones entre ambos y segundo, la necesidad de tener una política balanceada y consistente que permita la negociación. De manera que después de las crisis petroleras de los años setenta, Japón reconoció y mantuvo relaciones con Israel, apoyó la resolución 242 de Naciones Unidas, y mantiene su posición respecto a los derechos de los palestinos a tener un territorio e igualmente apoya los acuerdos de Campo David y el Tratado de Paz Egipto-Israel.

En el caso del conflicto árabe-israelí, Japón y la Comunidad Económica Europea hicieron una alianza pidiendo un acuerdo comprensivo en favor del pueblo palestino, esperaban que esta alianza disuadiera a Estados Unidos y a Israel de sus acciones y alentara a Israel y a Palestina a hacer más concesiones y sentarse a negociar. Sin embargo, Estados Unidos e Israel no estaban de acuerdo en negociar con la OLP a quien veían como un grupo de terroristas, los japoneses se encontraron en la disyuntiva de apoyar la postura estadounidense y no dañar sus relaciones con los países árabes.

"Los japoneses y los judíos han compartido lazos culturales, tales como el objetivo fundamental de educación, una religión nacional y un permanente afán de éxito... La contribución más importante de los judíos a los japoneses tuvo lugar durante la guerra ruso-japonesa 1904-1905, cuando Japón buscó desesperadamente préstamos para mantener sus embarcaciones militares necesarias para enfrentar a la flota rusa. Los bancos occidentales se negaban a dar los apoyos debido al temor de que Japón perdiera la guerra, sin embargo, un banquero judío-

americano, Jacob Schiff y su banco Kuhn, Loeb y Co., decidieron proporcionar los créditos con el afán de castigar a Rusia por sus persecuciones en contra de los judíos." (Morse 1986) No obstante, la participación de Japón en la IIGM al lado de Alemania y los estragos que ésta ocasionó al pueblo judío, entre ellos a Yosef Tekoah, quien llegaría a ser embajador israelí en las Naciones Unidas, disminuyeron drásticamente la relación entre los dos pueblos.

Tan pronto como Japón recobró su independencia en 1952 estableció relaciones diplomáticas con Israel. En 1963 sus respectivas representaciones fueron elevadas al rango de embajadas. Esta postura puede leerse como la disposición japonesa a adherirse a la política exterior de Estados Unidos. En virtud de la importancia que el petróleo de Medio Oriente representa para Japón, se espera que las relaciones de Japón con Israel no se incrementen. Japón apoyará a los árabes, pero no romperá definitivamente sus relaciones con Israel, especialmente por apoyar la postura estadounidense y no crear conflictos entre ambas naciones. Japón vive el dilema de ser amigable con Israel y con ello enfrentar el disgusto de las naciones árabes que le venden petróleo o limitar al máximo sus relaciones con Israel y con ello generar posibles conflictos con Estados Unidos. En 1952 cuando Japón recobró su independencia, Israel fue el primero en reconocerlo, pero ante la crisis petrolera de 1973, rompió su línea política con Israel, le pidió la devolución de los territorios ocupados tratando con ello de suavizar sus relaciones con los países árabes y mantener el suministro de petróleo. "En un famoso comunicado del jefe del gabinete, Nikaido Susumu advirtió: "El gobierno de Japón continuará observando la situación en Medio Oriente con grave preocupación y dependiendo del futuro desarrollo, podrá reconsiderar su política hacia Israel" (Von der Mehden 2001).

En 1997 Israel se convirtió en el cuarto mercado más importante de los productos japoneses en Medio Oriente. Tokio también estuvo de acuerdo en proporcionar un contingente de Fuerzas de Autodefensa y más personal a las Fuerzas de Observación de las Naciones Unidas en el Golán. El proceso de paz continúa, Japón ha estado esperanzado en encontrar el camino para evitar los peligros percibidos en las décadas posteriores a 1973. En la visita de Yasir Arafat, líder de la OLP a Tokio en 1981, miembros de al-Fatah dijeron a los representantes del ministerio de asuntos exteriores de Japón que apoyaban el plan Fahd, el que implícitamente reconocía el derecho de Israel a existir. En esta conversación Arafat también dijo: "estamos preparados para vivir en paz con Israel [añadió] es difícil para nosotros hacer de esto una postura oficial en estos momentos. Lo haríamos si existiera la posibilidad de que Israel fuera recíproco en su reconocimiento hacia la OLP o al derecho de los palestinos a la autodeterminación. Pero esto no pasará... de manera que desperdiciaríamos nuestra última carta si la jugáramos en este momento" (Yoshitsu 1986: 61). Japón ha tomado otras medidas para ayudar el proceso de pacificación en la región y ha ayudado a los palestinos formando el Fondo para el Desarrollo Japón-Palestina dentro del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo para promover el desarrollo socio-económico.

d) Los intereses japoneses en Irán.

A principios de los años sesenta los esfuerzos de Japón por estabilizar sus fuentes de abastecimiento en Medio Oriente lo llevaron a negociar con Irán. Mientras que en los años cincuenta Irán se encontraba en quinto lugar como exportador después de Kuwait, Arabia Saudita, Irak e Indonesia, para 1964 llegó al primer lugar y para los 70 más de la mitad de los barcos de petróleo crudo que pasaban a través de Estrecho de Hormuz salían de Irán (ver Shulman 1986: 38).

La relación económica entre Japón e Irán se remonta a la época del Sha cuando éste buscó inversiones para el sector petroquímico en el Cuarto Plan Quinquenal. Este plan planteó una inversión de 11 mil millones de dólares para el periodo 1968-1972, pero apenas obtuvo mil millones de dólares al año y el costo por barril era de tan sólo 1.80 dólares (Takahashi 1993: 85). En respuesta a la postura de Irán Japón envió en 1968 una misión de investigación económica para conocer las necesidades reales de inversión, esta misión también tenía el objetivo de resolver el conflicto comercial entre ambas naciones, por el supuesto déficit que Irán tenía respecto a Japón, sin embargo, Japón dependía para entonces en un 40 por ciento del petróleo iraní, pero Irán sostenía que no vendía petróleo a Japón ya que sus ventas se hacían a un consorcio de compañías petroleras extranjeras y Japón le compraba al consorcio de manera que ante Irán, Japón no sostenía ningún déficit. La comisión de investigación visitó varias zonas petroleras y se percató del desperdicio del gas "asociado" que emerge al mismo tiempo que el petróleo, tras varias investigaciones para saber cuál sería el costo y aprovechamiento de este gas, Mitsui inició pláticas con la Nippon Petroleum Co., sobre la inversión en una planta petroquímica, poco después Mitsui descubriría que el costo era el doble de lo calculado y el beneficio casi nulo. Por su parte, Irán buscó la cooperación japonesa para la exploración petrolera porque tenía respeto y admiración por la estrategia de desarrollo de Japón quien participaba internacionalmente con una imagen apolítica y alta eficiencia tecnológica. El Sha de Irán pensaba que el modelo de desarrollo japonés parecía atractivo como un modelo de unidad e industria, para el Irán islámico era ejemplo de la síntesis de una cultura independiente con modernización. (ver Shahram 1986: 21).

En mayo de 1969 el Ministro de Asuntos exteriores Ardashir Zahedi visitó Japón para reunirse con el primer ministro Eisaku Sato, en ese encuentro se solicitó asistencia japonesa para explorar petróleo en Luristán (posteriormente Bandar Imam Khomeini) en la parte occidental de Irán en la frontera con Irak. En marzo de 1970, Mitsubishi, una compañía rival de Mitsui con gran experiencia en comercio petrolero, junto con otras compañías visitó Luristán, pero no lo encontró prometedor, aun si encontraban petróleo el gasto de un oleoducto requería de enorme inversión. Ante esta postura Irán abrió una licitación para invertir en la exploración de la zona, un consorcio de compañías japonesas con el apoyo del gobierno acudieron a la convocatoria con la idea de ganar el control del petróleo y tener acceso al producto de manera autónoma sin tener que pactar con el consorcio de compañías extranjeras. Mitsui estaba al frente del

consorcio, para esta compañía era importante incursionar en el campo del petróleo, era un producto altamente rentable y no había adquirido la misma experiencia que Mitsubishi, por lo que se encontraba rezagada en las negociaciones petroleras (ver Takahashi 1993: 87). El proyecto que inició en 1976 como una *joint venture* entre el gobierno iraní y Mitsui fue completado casi en un 85 por ciento, pero la guerra entre Irán e Irak cambió el rumbo. Mitsui and Co. Ltd invirtieron la suma de 2.5 mil millones de dólares en el complejo petroquímico. Como Japón negoció el proyecto petroquímico con el Sha, su caída causó preocupación sobre el futuro de la inversión. La guerra Irán-Irak que estalló el 24 de septiembre de 1980, afectó seriamente la estructura de la compañía petroquímica y después de seis ataques, la planta y los oleoductos se dañaron seriamente. En julio de 1983 se firmó un acuerdo complementario en donde se acordaba que Japón continuaría con su apoyo bajo la cláusula de “condiciones prevalecientes”, es decir, se continuaría con la construcción a pesar de la situación de guerra, siempre y cuando se certificara la seguridad del sitio; el acuerdo se suspendió debido a un doble ataque iraquí en la zona. Se tuvo que acordar la firma de un nuevo acuerdo que garantizara la seguridad del área. El proyecto se interrumpió durante la guerra Irán-Irak y eventualmente, después de múltiples fracasos y una gran inversión sin conseguir comprobar la existencia de petróleo en la zona, el proyecto se abandonó en 1990.

Durante la Revolución de Irán, Japón fue presionado por Washington para retirar 45 millones de yenes del proyecto de la presa de Karum. No fue hasta 1999 con la llegada de un gobierno más moderado en Teherán que Tokio reasumió los préstamos. Irán no es miembro de ningún acuerdo regional, recientemente ha hecho solicitud para ingresar a la OMC y ha mostrado interés en establecer algunos acuerdos con la Comunidad de Estados Independientes.

Desde que Japón suspendió su asistencia a Irán a principios de la revolución iraní en 1979 las relaciones se enfriaron, sin embargo Japón reasumió la asistencia técnica en pequeña escala al finalizar la crisis de los rehenes. Más de 10 años después, un año antes de que Tokio reasumiera los créditos hacia Teherán, en 1992 Irán se convirtió en el cuarto suministrador de petróleo a Japón contando con el 8.1 por ciento de las importaciones petroleras. En 1994 Irán sobrepasó a Indonesia como proveedor de petróleo ocupando el tercer lugar después de los Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita (Miyashita 2003: 131). De manera que esto favoreció el restablecimiento de relaciones, durante esta década, Japón adoptó la política de “diálogo crítico”, aunque esta postura no ha propiciado un cambio favorable en Irán especialmente en relación con el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva que pueden condenar cualquier actitud de cooperación japonesa hacia Irán.

Su interés en asegurar sus fuentes de energía llevó a Japón a finalizar sus 17 años de suspensión de asistencia financiera hacia Irán en 1993 proporcionando a Teherán 368 millones de dólares de crédito para la construcción de una planta hidroeléctrica (Miyashita 2003:129).

Esta acción fue criticada por Estados Unidos aludiendo a que esto apoyaría indirectamente la construcción militar de Irán y por lo tanto, acciones militares.

Desde la victoria de Khatami en 1997, Japón aceleró el proceso de negociación para incrementar las relaciones con Irán. Como resultado los dos países establecieron un diálogo regular sobre asuntos de energía (Japan Economic Newswire 2000). Después de perder la concesión petrolera en Arabia Saudita, Japón se interesó en profundizar sus relaciones con Irán, además de asegurar el suministro de petróleo, Japón busca desarrollar sus intereses comerciales en Irán, algo que no se había dado antes por temor a represalias de Estados Unidos, pero con el triunfo de un gobierno estable, la política estadounidense se ha flexibilizado y Japón puede tomar sus propias acciones. Aunque la presión de Estados Unidos continúa, por la actitud de Irán de no dar marcha atrás en lo que se refiere al terrorismo y desarrollo de armas de destrucción masiva, el ministro japonés de asuntos exteriores, Komura, visitó Teherán con el fin de promover el comercio entre ambas naciones, la presión de Estados Unidos lo obligó a seguir un diálogo que presionara a Irán para reconsiderar su postura frente al terrorismo, la respuesta aparente de Irán fue de flexibilidad y apertura.

Actualmente se ha presentado el dilema de negociación entre Japón e Irán debido a la relación de Irán con Corea del Norte en torno al desarrollo de armas de destrucción masiva. Irán paga por los misiles norcoreanos que tienen como blanco a Japón. En 1993, la primera prueba norcoreana de un misil Nodong-1 desarrollado en conjunto con Irán tenía un alcance de destrucción que cubría a casi todo el territorio japonés. Irán también ha contribuido al desarrollo del programa nuclear de Corea del Norte (Struck y Cho 2000). Esta situación ha generado desconcierto y ha fomentado la cooperación entre Israel, Estados Unidos, Japón y Corea del Sur, con el fin de estar alerta frente a cualquier eventualidad de Corea del Norte. Por su seguridad, Japón ha expresado su interés en el proyecto Arrow (sistema de misiles antibalísticos) de Israel, quien a su vez tiene una posición contradictoria frente a Japón por vender armas de alta tecnología a China.

Ante las presiones de Estados Unidos para que Japón suspenda su asistencia a Irán, Tokio ha argumentado que la asistencia a Irán facilitaría la internacionalización de su economía y ayudaría a elevar el estándar de vida de los iraníes y a estabilizar la sociedad, apoyando una política de reforma económica que haría a Irán más moderado, estabilizando al país política y diplomáticamente. “En la cumbre Estados Unidos-Japón celebrada en Washington en enero de 1995, el presidente Clinton recordó al primer ministro socialista de Japón Tomiichi Murayama el continuo apoyo iraní al terrorismo internacional y le dijo que debería ser precavido acerca del crédito que destinaría a Irán. Murayama respondió que discutiría internamente el asunto y le daría una mayor consideración (Miyashita 2003: 135). Posteriormente Japón notificó a Clinton la suspensión del segundo desembolso del crédito, posiblemente anteponiendo sus intereses

de apoyo a la postura de la comunidad internacional contra el terrorismo y dejando, por el momento, su propio interés económico.

Irán ha hecho esfuerzos independientes para obtener recursos, entre ellos la promoción y apoyo de la Organización de Cooperación Económica (OCE) que inició con el nombre de Cooperación Regional para el Desarrollo (RCD) compuesta por Turquía, Pakistán e Irán en 1967, la RCD es la primera organización de cooperación económica en el Medio Oriente y cuyos objetivos no pudieron realizarse por los conflictos de la región y la obligaron a cerrar su puerta, que reabrió durante el encuentro de ministros de 1985 en Teherán donde acordaron cambiar a OCE. Ahora los miembros de OCE son: Turquía, Irán, Pakistán y algunos países islámicos como Azerbaijón y Uzbek (ver Seng Min Hong 1997).

Conclusiones

El análisis de la práctica de la cooperación internacional en términos generales y de la evolución de los programas de asistencia para el desarrollo, me ha permitido definir el enfoque teórico adecuado para tratar el caso que me ocupa. La teoría del realismo político clásico proporciona elementos interpretativos para entender la conducta de los donadores. Hans Morgenthau, representante de esta teoría, propuso una interpretación teórica sobre la asistencia para el desarrollo cuyos elementos sustentados en el interés del donador permiten explicar la estrategia japonesa en materia de asistencia. El realismo clásico justifica la conducta y la decisión del donador –de apoyar o no a una nación- en función de su propio interés. Si bien consideramos que la asistencia desde la perspectiva de los receptores no debe estar fundada en el interés de nadie, excepto en el de apoyar el desarrollo de una nación pobre, encontré en la postura realista los conceptos adecuados para explicar y confirmar mi hipótesis de que la asistencia japonesa para el desarrollo ha sido el medio más adecuado para lograr los objetivos de seguridad económica y protección del interés nacional, considerando la restricción constitucional para el uso de fuerzas armadas. El desarrollo de la investigación permitió justificar el uso del realismo político como marco explicativo de los ejes que fundamentan la tesis: la seguridad y el interés nacional.

En comparación con otras áreas como el comercio y las finanzas internacionales, la asistencia externa se ha convertido en un elemento no administrado, prácticamente no existen mecanismos que la regulen y controles los flujos de capital, por lo tanto, es importante el enfoque que algunos teóricos dan a las relaciones internacionales que permanecen reguladas aun sin existir mecanismos formales, denominado regímenes internacionales. Este enfoque nos proporciona útiles instrumentos para interpretar las relaciones internacionales en condiciones de anarquía y dominación, y que contienen elementos de cooperación y conflicto, así como de coordinación y competencia. En términos de asistencia, el análisis de los regímenes ayuda a identificar formas de regular el acceso a la ayuda sin que exista una administración interestatal formal.

El estudio de la asistencia externa debe ser liberado de una perspectiva dicotómica, es decir, lo nacional versus lo internacional, el centro versus la periferia, los donadores versus los receptores, por lo que presento un análisis de la evolución histórica de la asistencia japonesa que nos permite identificar la constante permanente de su interés y seguridad en términos económicos, y nos deja ver el proceso de inserción en el régimen internacional de asistencia fundado en la iniciativa de Estados Unidos que logró aglutinar la voluntad de las naciones donadoras y tejer un entramado de relaciones que permite identificar variables explicativas del comportamiento de los donadores.

Esta tesis se centró en el comportamiento de Japón como donador, aludiendo a su interés y seguridad, considerando las variables internas y externas que han intervenido en sus cambios de estrategia. Su evolución económica que lo llevó a consolidarse como potencia mundial, sus vínculos con Estados Unidos, su pesada burocracias, su situación geopolítica, etc., fueron elementos que acompañaron sus decisiones en torno al diseño de sus programas de asistencia. Encontramos que estudiar la asistencia oficial para el desarrollo es una tarea compleja porque es un concepto híbrido que no necesariamente tiene la misma connotación para todos los donadores. Es evidente que la tendencia de la asistencia para el desarrollo en general, y de la japonesa en particular, es poco altruista, esta última se encuentra estrechamente vinculada al desarrollo de su sector industrial y está sesgada a la región asiática y que ha servido de medio para presionar en sus negociaciones internacionales como un instrumento de su política exterior.

La política de asistencia en Japón atiende a tres variables: a) el reconocimiento de las carencias de Japón por lo limitado de su territorio y lo accidentado de su geografía, elementos fundamentales para la definición de su interés nacional y su estrategia de seguridad, b) la participación japonesa en el régimen internacional de asistencia y los compromisos adquiridos y, c) la constante mediación entre sus compromisos con el régimen de asistencia, sus fuertes vínculos con Estados Unidos y la satisfacción de su propio interés.

Desde la perspectiva realista la economía es un medio de fortaleza militar, en el caso japonés, el limitado uso de las fuerzas armadas ha llevado a Japón a sustentar su poder en el desarrollo económico alcanzado, haciendo uso de todos los elementos que este poder le proporciona para satisfacer sus intereses. La asistencia japonesa ha sido utilizada como un elemento diplomático, como un medio de presión, como una forma de contribuir con los organismos internacionales, como un medio para compartir el peso de la estabilidad internacional con Estados Unidos, ha ganado aliados y ha despertado críticas, especialmente en la región asiática.

La asistencia japonesa no ha sido estática, se ha adecuado a sus intereses lo mismo que a las condiciones del régimen internacional de asistencia. Su estrategia ha dado respuesta, tanto a sus condiciones internacionales como a sus responsabilidades internacionales.

– **Los cambios en la estructura burocrática.**

Los actores más relevantes en el diseño de los programas de asistencia japonesa para el desarrollo son el METI y el MAE, ambos con un objetivo definido, la satisfacción del interés japonés, pero con estrategias diferentes para lograrlo, mientras el METI se inclina por negociar de cerca con el sector empresarial para continuar una estrategia donde la producción japonesa salga beneficiada, el MAE está interesado en atender a las nuevas tendencias del régimen internacional de asistencia. Hoy en día es notorio un cambio en el discurso japonés sobre

asistencia. Tanto el Ministerio de Asuntos Exteriores, como el METI y la misma JICA han dejando en segundo plano el comercio y la búsqueda y consolidación de nichos para los productos japoneses, hoy aparece más relevante la necesidad de encontrar espacios rentables para la inversión.

Japón ha limitado sus programas de donaciones, ha incentivado los créditos y ha propuesto un mayor número de programas que apoyen la cooperación técnica. Desde la perspectiva del MAE, las donaciones serán proporcionadas a aquellos países cuyas condiciones tan limitadas no les permitan implementar sus planes de desarrollo, atendiendo principalmente cuestiones de índole humanitario, con ello el MAE remarca el deseo japonés de asumir su responsabilidad internacional como potencia económica y corresponder a las donaciones que alguna vez recibió de Estados Unidos y otros organismos después de la segunda Guerra Mundial. En realidad las donaciones responden a la estrategia del MAE por lograr el reconocimiento internacional a su participación comprometiendo los votos de los receptores en los foros internacionales donde Japón desea tener voz y voto en las decisiones mundialmente importantes, como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Mientras que los créditos y la asistencia técnica proporcionan un medio para abrir camino a las inversiones. En esencia esta tendencia –que el MAE asegura evolucionará con los años y se mantendrá- hace un llamado para usar la asistencia externa, así como otras formas de financiamiento gubernamental japonés para suplir al capital privado en proyectos de infraestructura, permitiendo que éste se ubique en proyectos de inversión directa en áreas rentables.

El METI ha declarado que la asistencia para el mundo subdesarrollado deberá ser utilizada primordialmente para minimizar los riesgos asociados a la inversión extranjera realizada por la iniciativa privada. En esta tendencia. Tanto el METI como el MAE coinciden en la estrategia a seguir. La asistencia oficial japonesa deberá otorgarse para revitalizar al sector privado, enfatizando la postura de que los fondos públicos deberán ser efectivamente utilizados como instrumento para limpiar el camino que permita el paso de la inversión privada.

A pesar de los temores del MAE por despertar nuevamente las críticas por la tendencia mercantilista de la AOD, los funcionarios japoneses se empeñan en negar motivos ulteriores detrás de ella, insistiendo en que los programas destinados a beneficiar proyectos de infraestructura han existido y seguirán existiendo en la política de AOD japonesa. Declaraciones de representantes de JICA argumentan que la aplicación de este tipo de créditos seguirá estrictamente la normatividad internacional y que éstos serán otorgados sin ataduras. El METI argumenta que la política japonesa debe esforzarse por realizar una eficiente implementación de su programa de “cooperación económica” el que unifica transferencia de tecnología, *know how* y flujo de recursos financieros en diversas modalidades, esquema en el que se realizan todas las actividades de AOD y que impide en ocasiones distinguir el origen de los flujos de capital destinados a este renglón.

En el proceso de la investigación encontramos dos elementos que ha presionado en el cambio de la estructura burocrática de la asistencia japonesa: la mayor participación de las organizaciones no gubernamentales y un interés más activo de la Dieta.

La nueva política de asistencia tiende a favorecer una estructura con un rostro más humano, favoreciendo proyectos que resuelvan problemas de pobreza, destrucción del medio ambiente y explosión demográfica, aunque Japón sigue concentrado en proyectos de infraestructura económica, como se mostró en el capítulo 2. En la medida que la política de asistencia de Japón desee adquirir un rostro más humano y con ello evitar las críticas sobre su tendencia económica, ésta deberá incorporar instrumentos que permitan transparentar el proceso e incorporen la voz de la sociedad civil. Por ello es importante la inclusión de las ONGs en el diseño de la política de asistencia. Es sobre la base del entendimiento mutuo que la reforma de la asistencia debe darse, el fortalecimiento de las relaciones entre agencias gubernamentales y no gubernamentales es esencial para el cambio y transparencia en esta política. En la medida que los costos y beneficios del programa de asistencia se den a conocer con precisión la reforma tendrá el apoyo de una, cada día, más crítica población japonesa.

Las ONGs hasta el momento no han jugado un papel activo en la toma de decisiones de la política de asistencia japonesa, aunque estas organizaciones adquieren cada día mayor experiencia y fuerza debido en parte a sus actividades en el extranjero; su participación en las consultas oficiales, aunque se ha vuelto una constante, no implica que se consideren e incluyan sus opiniones. De hecho, la incorporación de las ONGs japonesas al proceso de toma de decisiones en torno a la AOD responde a dos razones: a) el trabajo activo de instituciones como la OCDE, el Banco Mundial y otras con las ONGs a fin de examinar los proyectos y los aspectos aleatorios de los mismos. La participación de las ONGs en las actividades previas a la implementación de los proyectos, permiten dar a los mismos transparencia en los propósitos de la política, así como ganar la aceptación de la población tanto en el país donador como en el receptor, Japón no puede dejar de lado esta tendencia y b) las ONGs japonesas han presionado para que se creen los espacios para el diálogo con las oficinas oficiales de asistencia, especialmente con la JICA.

La incorporación decisiva de las ONGs en el programa de asistencia, dará la oportunidad al MAE de diseñar una estrategia exclusivamente japonesa y con un rostro más humano. En la práctica no es una realidad. Aún existe una falta importante de personal calificado en las embajadas japonesas que tenga conocimiento de la importancia de la asistencia y del papel que las ONGs juegan en este programa. Además existe desconfianza en torno al trabajo de las ONGs japonesas por no contar con recursos humanos calificados y por ello se les considera incapaces para la administración de los recursos.

En la práctica el MAE está aún lejos de considerar seriamente a estas organizaciones, de manera que para legitimar su postura en el marco del régimen internacional de asistencia, que busca cada vez más incorporar la opinión de la sociedad civil, JICA ha establecido programas que le permiten entablar relaciones directas con ONGs de los países receptores, sin considerar las actividades y esfuerzos realizados por JANIC.

Las ONGs internacionales reconocen que Japón es el donador más importante de asistencia, pero también están alertas sobre el impacto, no siempre positivo de los proyectos japoneses por lo que han exigido principios claros, acordes a los estándares de la OCDE, el establecimiento de una política que considere el impacto de sus proyectos en el medio ambiente, una política efectiva de acceso a la información que garantice la participación de las ONGs, no sólo en el debate de los temas, sino en el diseño, aplicación y seguimiento de los programas; una política que haga un reconocimiento claro de los derechos de la población indígena en los territorios donde se realicen sus proyectos, que destine una partida del presupuesto de la asistencia a la preservación de la biodiversidad, la salud de la mujer y de los niños y un programa general de atención a las necesidades humanas básicas, en este aspecto es relevante el caso que mencionamos en el capítulo tres relacionado con las demandas que se hicieron a Japón por los daños causados en Sumatra.

Aunque oficialmente la Dieta no ha adquirido un papel destacado en el proceso de diseño de las estrategias de la asistencia, concentrándose sólo en la aprobación del presupuesto, la incorporación de jóvenes políticos, formados en universidades extranjeras, ha reconsiderado la importancia que la AOD tiene como instrumento de negociación internacional y como medio para salvaguardar la seguridad económica japonesa, por lo tanto, ha planteado la necesidad de crear un comité de análisis de la asistencia para el desarrollo, de manera que la Dieta pueda tener un papel más activo en la toma de decisiones y que éstas no queden en manos de los ministerios.

– **La tendencia de la asistencia japonesa.**

Si bien se ha tratado de disminuir la tendencia económica en la política de asistencia japonesa, ésta no ha desaparecido y mucho menos ha dejado de ser prioridad en el diseño de la estrategia de la AOD. No obstante, nuevas orientaciones y aspectos políticos están cobrando importancia. La presión para participar en la estrategia de “compartir los compromisos internacionales” y de esa forma “compartir el poder” ha llevado a una reforma de la estrategia de asistencia. El cambio en el régimen internacional de asistencia y los nuevos aspectos que son prioridad en la agenda internacional representan un reto para Japón, quien para mantenerse en los primeros lugares como donador tendrá que responder a estos cambios sin desatender sus objetivos. Internamente la presión presupuestal del Ministerio de Finanzas, interesado en responder a los problemas de la deuda nacional, el gasto social y la apreciación

del yen tienden a limitar el monto destinado a los programas de AOD. El deterioro en los presupuestos parece ser una tendencia generalizada en los donadores.

También se observa un cambio en la modalidad de la asistencia con una tendencia a favorecer a los organismos multilaterales y disminuir los apoyos bilaterales. Aunque en el caso japonés esta tendencia es muy ligera, responde a las presiones del CAD de comprometer a los donadores a practicar una asistencia más justa, por medio de la asistencia multilateral se pretende eliminar el uso de asistencia atada y con ello la condicionalidad. El trabajar con los organismos multilaterales permite un marco normativo que garantiza el destino de los recursos para subsanar las necesidades de los receptores.

Sin embargo, la asistencia bilateral y la multilateral se sustentan en el nacionalismo económico. El mismo régimen de asistencia internacional se fincó en los intereses de Estados Unidos y la asistencia bilateral permite encontrar y definir quiénes son los socios con los que se desea participar en una actividad de cooperación internacional. Desde el punto de vista del realismo político, el donador está en su derecho de definir a quién y en qué forma quiere distribuir sus aportaciones, para Japón esta premisa tiene gran valor, debido a que sus programas por más de dos décadas estuvieron definitivamente dedicados a asistir a las naciones de Asia Pacífico.

Desde el punto de vista de la seguridad nacional japonesa, la asistencia para el desarrollo juega un papel definitivo en la obtención de los recursos y manejo de las estrategias que le permiten salvaguardar su interés. La prioridad en la obtención de recursos naturales, materia prima y energía (petróleo) ha hecho de la asistencia un medio de negociación internacional. Documentos como el Estatuto de 1992, el documento sobre la Reforma de la AOD de agosto del 2003 y los múltiples reportes de la Agencia de Planeación Económica establecen que el incremento en los estándares de vida de la población del mundo subdesarrollado son un medio para preservar el estilo de vida de la población japonesa. En la medida en que Japón pueda satisfacer sus prioridades en alimentación y energía, proporcionar mercados seguros a sus productos y hacer cada vez más productivo su capital, la población japonesa podrá mantener el ritmo de vida que lleva y Japón mantendrá su posición internacional.

– **La reforma de la política de asistencia japonesa.**

La estrategia de reforma de la política de asistencia en Japón aún está en proceso, hasta el momento la tendencia mercantilista continúa presente, el énfasis en la obtención de beneficios económicos es en Japón un tema que no se discute. De acuerdo a los documentos analizados a lo largo de la tesis, el proceso de reforma que se inició desde 1999 se ha orientado más a la búsqueda de justificaciones para sus programas que a un verdadero cambio. Este proceso inicia declarando que la asistencia es necesaria para los donadores y para los receptores. Los beneficios que se propone sean alcanzados por Japón por medio del desarrollo económico de los países receptores es en gran medida la estrategia de su seguridad económica. La

asistencia económica es un instrumento de la política exterior de Japón, íntimamente vinculada con su interés económico y forma parte de su estrategia diplomática. Los anteriores son los razonamientos sobre los que se discute la reforma y se hacen las recomendaciones. El proceso de reforma ha dejado establecida la importancia de su tendencia económica y geográfica, asegurando que la estabilidad política y económica en Asia Pacífico beneficia directamente los objetivos económico-comerciales y político-estratégicos japoneses y que con ello contribuye a la estabilidad mundial, responde a las presiones de Estados Unidos y consolida su presencia internacional.

Mientras que, a diferencia del resultado que la asistencia japonesa ha tenido en los países asiáticos, a pesar del impacto negativo, en otras naciones subdesarrolladas no ha habido la misma respuesta. En naciones africanas, en donde constantemente el cabildeo para la negociación de los proyectos de asistencia lo realizan consultores de firmas extranjeras, quienes no están necesariamente vinculados con las necesidades y condiciones de la población local propician la aprobación de proyectos que no están vinculados con las necesidades reales de la población africana; la asistencia brindada a Medio Oriente está vinculada al interés japonés de asegurar el abastecimiento de petróleo en el caso de Irán y a apoyar la estrategia de seguridad internacional liderada por Estados Unidos en los casos de países con fronteras conflictivas.

Mientras el gobierno japonés no establezca los mecanismos para asegurar el uso eficiente de los recursos destinados a programas de asistencia, tanto en su propio sector burocrático como en el propio país receptor para asumir el compromiso compartido del desarrollo económico y social, la calidad de la asistencia permanecerá orientada por el interés de los donadores. Japón argumenta que la precondition de su política de asistencia vinculada con reformas de reestructuración económica con tendencia a la apertura de mercado han sido experiencia exitosas en Corea del Sur, Indonesia o Singapur, aunque no se mencionan los impactos negativos que sus proyectos y las protestas que éstos han generado.

En el programa de reestructuración de la asistencia japonesa, a la par de las negociaciones para evitar la reducción de presupuesto destinado a este sector se han llevado a cabo varias revisiones del Estatuto de la AOD, tres de las mismas tan sólo durante el año 2003, en ellas se dan explicaciones detalladas de la estrategia que se seguirá y se proponen recomendaciones para hacer más eficiente, transparente y efectiva la asistencia. Sin embargo, no contienen nuevos elementos, parece que el proceso de reforma ha estado guiado por el interés de ajustar su política al ambiente internacional y contrarrestar los escándalos que se han suscitado a su alrededor, para con ello asegurar el presupuesto, evitar la crítica internacional y dar atención a las demandas de los países receptores que han protestado por las estrategias japonesas. En términos generales los reportes que aparecen publicados por el MAE no muestran intención de hacer reformas de fondo.

A pesar de los esfuerzos del MAE por mantener el control de la política de la AOD, desde octubre del 2003, JICA fue nombrada corporación pública independiente. JICA propone la eliminación de la injerencia directa de los ministerios, debido a que se ha convertido en práctica tradicional la asignación de burócratas retirados a puestos ejecutivos de la Agencia y que en su lugar esta práctica sea remplazada por un sistema de reclutamiento público con el fin de hacer más eficiente y transparente el programa de asistencia. JICA apenas logró una relativa independencia, los principios definidos en la Ley concerniente al Reglamento General de Instituciones Administrativas Independientes hará que opere bajo un marco que le obliga a estar en constante relación con el MAE, con el que trabajará conjuntamente para lograr el acuerdo en los objetivos de mediano plazo presentados por el MAE, mientras que los planes de mediano plazo preparados por JICA deberán ser aprobados por el MAE, el plan anual de trabajo de JICA será sometido a consideración del MAE. Por su parte, el Consejo de Reforma que estudia los cambios en los lineamientos de la AOD se enfoca a limitar las acciones de la Dieta, que desea crear una legislación que promueva la asistencia para el desarrollo. Situación ambigua si se considera que durante mucho tiempo se presionó para que la Dieta asumiera un papel más activo en la definición e implementación de la política de asistencia, ahora que este órgano legislativo se ha interesado en trabajar más de cerca con las dependencias encargadas de la política de asistencia, el Consejo de Reforma, que trabaja cercanamente con el MAE, trata de limitar la intromisión de la Dieta en un asunto que es punta de lanza de las actividades del Ministerio de Asuntos Exteriores. Las propuestas de Reforma siguen apareciendo como conceptos vagos sin respaldo legal, por ejemplo, para cumplir con el objetivo de proporcionar asistencia a naciones que tengan un "buen gobierno" se requiere de una legislación que permita la revisión de las solicitudes en el marco de la definición apropiada de "buen gobierno", el problema radica en la definición misma de "buen gobierno". El apoyo a los países que se encuentran en el proceso de doble "D" (democracia y desarrollo) ha levantado críticas debido a que los donadores están tratando de encontrar medios para orientar las decisiones de política interna y definir el apoyo a gobiernos que son proclives a ciertas posturas de los donadores.

En la actualidad puedo concluir que no existe un sistema en el que la Dieta participe directamente en las decisiones sobre asistencia y que las acciones emprendidas por este órgano se dan en el marco de las deliberaciones relacionadas con el presupuesto. En julio de 2003 el Consejo para la Organización de la Reforma y Administración de la Cámara de Consejeros propuso una serie de recomendaciones para la reforma de la AOD, entre las que se solicitaba el establecimiento "inmediato" de una agenda para enviar un equipo especial de investigación de la AOD para conocer el uso eficiente de los recursos. Actualmente se prepara un equipo de legisladores que irán a las naciones receptoras a monitorear los proyectos apoyados con recursos japoneses.

Es interesante anotar que en el debate de la reforma se abandonó el discurso de "fatiga de la asistencia" en el que la mayoría de los donadores justificó la disminución de sus contribuciones

en la década de los noventa. Tanto el MAE como el METI, están de acuerdo en que la asistencia para el desarrollo ha permitido negociar directamente con los países en desarrollo y obtener resultados favorables para su política económica y comercial, de manera que se debe hacer un replanteamiento de la estrategia para convencer a los actores nacionales de las ventajas de sostener esta política y evitar la disminución de recursos para esta área.

En la reforma se están analizando las modalidades de asistencia para definir las prioridades. La constante crítica a los proyectos de asistencia *hard* (apoyo a proyectos de construcción de infraestructura), ha presionado para una reorientación en los proyectos que deben ser aprobados de acuerdo a la modalidad de asistencia que contemplan. Esta situación es muy sensible en la discusión debido a los proyectos de asistencia para la construcción de infraestructura son apoyados por el METI, porque forman parte de su estrategia de política industrial. La propuesta de dar mayor peso a la asistencia *soft* (formación de recursos humanos) se ha criticado porque en ella se encierra el interés de promover las modernas tecnologías “verdes” (amigables con el medio ambiente), mismas que serían bien recibidas en aquellos países con daño ecológico. De la misma manera, algunos escépticos argumentan que muchas empresas en los países subdesarrollados que reciben asistencia japonesa son ahora compañías subsidiarias de las firmas japonesas, así que la política de asistencia seguirá enfatizando los proyectos de infraestructura. El panorama sobre los resultados de la reforma aun es incierto. Es difícil pensar en el éxito de la misma si ésta se sustenta en un Estatuto que no fue legitimado por el consenso de los órganos correspondientes, que propició críticas por su ambigüedad y falta de definición en sus estrategias; los nuevos lineamientos no favorecen un cambio de fondo en sus objetivos, más allá de la relativa autonomía que se le proporciona a la JICA no se deja establecido que sea este organismo el que coordine la política general de asistencia de Japón. Los casos prácticos revisados en la tesis presentan un vínculo estrecho entre la lógica del interés nacional, la estrategia de seguridad económica y los objetivos que encierra la asistencia para el desarrollo. Muchas fuerzas están presionando a la política de AOD en diferentes direcciones, se pretende alcanzar un equilibrio entre los objetivos nacionales y los compromisos internacionales. La complejidad del proceso de decisiones de la política de asistencia japonesa, así como la estructura de formulación e implementación de la misma hace de la reforma un proceso complejo. Una cosa es segura, la aplicación del presupuesto para la asistencia, así como su asignación dejó de ser un asunto resuelto por los ministerios. La necesidad de justificar el gasto de la AOD ante los contribuyentes ha introducido en la discusión sobre la reforma de la asistencia un elemento de política interna que poco a poco ha ido presionando para reorientar su tendencia incluyendo la participación de la Dieta y de las ONGs.

Glosario

| | |
|--|---|
| <i>Bakufu</i> | Shogunato o dictadura militar hereditaria |
| <i>Funso shuhenkoku</i> | Países con fronteras conflictivas |
| <i>Gaiatsu</i> | Presión externa |
| <i>Gonin gumi</i> | Grupos familiares organizados durante los siglos XVII a XIX |
| <i>Hojin</i> | Término que hace referencia a las ONGs incorporadas al gobierno |
| <i>Jinteki koken</i> | Ayuda humanitaria |
| <i>Jiyuto</i> | Partido liberal organizado a principios de 1881 |
| <i>Ju jutsu</i> | Convertir la debilidad en fortaleza |
| <i>Kakumin sanko gota</i> | Promoción de una mayor participación de la población japonesa en los proyectos de asistencia |
| <i>Kao no mieru endyo</i> | Política de asistencia con un rostro netamente japonés |
| <i>Keisai kyo ryoku</i> | Cooperación económica |
| <i>Kime no komakai endyo</i> | Cuidadoso diseño de los programas de asistencia de acuerdo a las necesidades de los receptores |
| <i>Kojin shugi</i> | Individualismo |
| <i>Kokka</i> | Estado |
| <i>Kokusai koken</i> | Contribuciones internacionales |
| <i>Kyo kara shitsu endyo tenkan</i> | Realizar programas eficientes y efectivos con mayor énfasis en la asistencia "soft" |
| <i>Nin 'i dantai</i> | Agrupaciones no incorporadas al gobierno comúnmente denominados grupos cívicos |
| <i>Omiage gaiko</i> | La diplomacia de los regalos |
| <i>San mi-ittai</i> | Sagrada trinidad, término utilizado por el MITI para definir la estrategia de la cooperación económica comprensiva, la cual debería estar compuesta por asistencia, inversión directa e importaciones para promover la industrialización de los países en desarrollo. |
| <i>Seikei bunri</i> | Separación de lo económico de lo político |

| | |
|--------------------------------|--|
| <i>Shimin shakai</i> | Sociedad civil |
| <i>Sogo anzen hosho</i> | Seguridad nacional comprensiva |
| <i>Sogo sosha</i> | Compañías comercializadoras |
| <i>Teiki kyogikai</i> | Conferencia periódica entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y las ONGs representadas por JANIC, establecida en 1996. |
| <i>Tenoo</i> | Emperador |
| <i>Tetewari gyosei</i> | Administración vertical |
| <i>Uchi soto</i> | Privilegiar lo nacional frente a lo extranjero |

Lista de Abreviaturas

| | |
|-------------------|--|
| ACTE | Agencia de Cooperación Técnica para el Extranjero. |
| ANSEA | Asociación de Naciones del Sureste Asiático. |
| AOD | Asistencia oficial para el desarrollo. |
| APE | Agencia de Planeación Económica . |
| APEC | Mecanismo de Cooperación Asia-Pacífico, reconocido por sus siglas en inglés. |
| APPCI | Asociación para la Promoción de la Cooperación Internacional de Japón. |
| CAD | Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE. |
| CIAP | Consejo de Investigación para Asuntos Políticos. |
| ECAFE | Comisión Económica de Naciones Unidas para Asia y Lejano Oriente, reconocida por sus siglas en inglés. |
| ECO | Organización de Cooperación Económica, reconocida por sus siglas en inglés. |
| EPTA | Programa para Asistencia Técnica de Naciones Unidas, por sus siglas en inglés. |
| EROA | Programa de Rehabilitación Económica de Áreas Ocupadas, por sus siglas en inglés. |
| FCEU | Fondo para la Cooperación Económica en Ultramar. |
| FMI | Fondo Monetario Internacional. |
| GARIOA | Gobierno y Ayuda para Áreas Ocupadas, por sus siglas en inglés. |
| GATT | Tratado General de Tarifas y Aranceles, anteriormente reconocido por sus siglas en inglés. |
| IAM | Iniciativa de Asistencia Multinacional, por sus siglas en inglés. |
| IDE | Instituto de Economías en Desarrollo, reconocido por sus siglas en inglés. |
| JANIC | Centro de ONGs Japonesas para la Cooperación Internacional, reconocido por sus siglas en inglés. |
| JEXIM Bank | Banco de Exportaciones-Importaciones de Japón. |
| JICA | Agencia de Cooperación Internacional del Gobierno de Japón, reconocida por sus siglas en inglés. |
| LCRA | Liga de Ciudadanos para Reconsiderar la Asistencia. |
| MAE | Ministerio de Asuntos Exteriores. |
| METI | Ministerio de Economía, Comercio e Industria, anteriormente MITI. |

| | |
|---------------|--|
| MF | Ministerio de Finanzas. |
| MITI | Ministerio de Industria y Comercio Internacional, por sus siglas en inglés. |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. |
| OLP | Organización para la Liberación de Palestina. |
| OPEP | Organización de Países Exportadores de Petróleo. |
| PLD | Partido Liberal Demócrata. |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional de México. |
| SCAP | Comando Supremo de las Fuerzas Aliadas, por sus siglas en inglés. |
| TICAD | Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo Africano. |
| TLCAN | Tratado de Libre Comercio de América del Norte. |
| UNEPTA | Programa Extensivo de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, por sus siglas en inglés, predecesor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). |

Bibliografía

Adem, Seifudein (2001), "Emerging Trends in Japan-Africa Relations", en African Studies Quarterly, 5(2):4, disponible en <http://web.africa.ufl.edu/asq/v5/v5i2a4.htm>, consultado en julio del 2003

AFP (2000), Donor Trends: A Resource Book of Development Assistance in the Philippines. Filipinas: Association of Foundations Phils.

Akaha, Tsuneo (1999), "Japan's Security Policy alter US Hegemony", en Kathleen Newland (ed), The International relations of Japan. Nueva York: Saint Martin's Press.

Alesina, Alberto y David Dollar (1998), Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?, NBER working paper 6612, National Bureau of Economic Research, Inc. USA.

Allan J.A. (1993), "Japan and the Middle East. Trade, International Assistance and International Relations" en Sugihara, Kaoru y J.A. Allan (Ed). Japan in the Contemporary Middle East. Nueva York: Routledge.

Allison, G. T. (1971), "Essence of Decision: Explaining the Cuban Missiles Crisis, Boston, Little Brown", citado por Hirata, Keiko. Bureaucrats and Rebels: The odd alliance reshaping Japan's Foreign Aid. Tesis doctoral en ciencia política, Universidad de Hawaii, agosto, 2000.

Altbach, Eric (1998), "Japan pledges new aid for Africa". Japan Economic Institute Bulletin No. 41, octubre 30. Disponible en: www.jei.org/Archive/JEIR98/9841w4.html consultado el 5 de julio de 2003.

Akao, Nobutoshi. (1983), Japan's Economic Security, Nueva York: St. Martin's Press.

AMPO (1989), "Debt, Trade and Foreign Aid new Facets in the Philippine Japan Relations" en Japan Asia Quarterly Review Vol. 20 No. 4 .

Anderson, Stephen J. (1993), "Latin America: Japan's Complementary Strategy in ODA?" en Koppel Bruce M. y Robert Orr Jr (ed), Japan's Foreign Aid. Power and Policy in a New Era. Oxford: Boulder, Westview Press.

Aoki, Tamotsu y Kazuo Ogura (1996), "La Diplomacia Japonesa hacia el Sudeste de Asia en Busca de una Nueva Línea" en Gaiko forum 91, citado por Donovan y Kim (2002).

APIC (1993), "A guide to Japan's Aid", Japón

Arase, David, (1995), Buying Power. The political economy of Japan's foreign aid. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Armacost, Michael H. y Kenneth B. Pyle (2001), "Japan and the Engagement of China: Challenges for U.S. Policy Coordination" en NBR Publications: NBR Analysis: Vol. 12, No. 5 The National Bureau of Asian Research, Estados Unidos 2001.

Aron, Raymond (1966), Peace and War: A Theory of International Relations. Garden City NY: Doubleday

Aron, Raymond (1979), "En busca de una filosofía de la política exterior", reproducido en Stanley Hoffmann (comp.) Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales. Madrid: Editorial Tecnos pp.115-126

Asahi Shimbun (1979), Diario japonés, septiembre 3, 4 y 9, notas citadas por Quansheng 1993: 169.

Asahi Shimbun (1994), Noticias vespertinas, Japón, octubre 9, citado en Morikawa 1997: 235

Austin, Greg y Stuart Harris (2001), Japan and Greater China. Political Economy and Military Power. Londres: Hurts & Co.

Axelrod, Robert (1984), The Evolution of Cooperation, USA: Basic Books.

Axelrod, Robert y Keohane Robert O.(1986), "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions" en Kenneth A. Oye Ed. Cooperation under Anarchy, USA: Princeton University Press.

Baldwin, David A. (1995), Foreign Aid and American Foreign Policy, New York: Praeger, citado por Hook, Steven W. "National Interest and Foreign Aid". London: Lynne Rienner Publishers p.15

Barya, J. J. (1991), "The New Political Conditionality of Aid: An Independent" en IDS Bulletin Vol. 24 No. 1 enero, citado por Eyinla 1999: 6

Banco Mundial (1998), Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why USA: Oxford University Press.

Barnhart, Michael A. (1987), Japan Prepares for Total War. The search for economic security, 1919-1941, Ithaca & London: Cornell Studies in Security Affairs.

Barnhart, Michael A (1996), Japan and the World since 1868, Gran Bretaña: Arnold.

Baylis, John. (1997), "International Security in the Post Cold War Era" en John Baylis y Steve Smith (ed) The Globalization of World Politics. An introduction to international relations USA: Oxford University Press.

Beasley, W. G. (1999), The Japanese Experience. A short history of Japan, Los Angeles: University of California Press.

Bobbio, Norberto. (1992), Estado, gobierno y sociedad. Por una Teoría general de la política México: Fondo de Cultura Económica.

Brooks, William (1986), "The Politics of Japan's Foreign Aid to the Middle East", en Morse, Ronald (ed) Japan and the Middle East in Alliance Politics, Nueva York: Rowman & Littlefield Pu.

Buzan, Barry. (1983), People's, States and Fear, London: Harvester.

Caldwell, Martha (1981), "The Dilemma of Japan's Oil Dependency" en Morse, Ronald A. (ed) The Politics of Japan's Energy Strategy, California: Institute of East Asian Studies, University of California-Berkeley.

Cerny, Philip G. (1980), The politics of Grandeur: Ideological Aspects of de Gaulle's Foreign Policy, Londres: Cambridge University Press, citado por Steven W. Hook. National Interest and Foreign Aid, Lynne Rienner Publishers, Londres 1995.

Clinton, W. David. (1994), "The National Interest: normative foundations", reproducido en Richard Little y Michael Smith (comp) Perspectives on World Politics, Londres: Routledge, segunda edición.

Crabb, Cecil V. (1986), Policy Makers and Critics: Conflicting Theories of American Foreign Policy, Nueva York: Praeger.

DAC-OCDE (2001), Bases de Datos disponible en internet http://www1.oecd.org/dac/htm/aid_recipients.htm consultado el 25 de agosto de 2003.

Daily Yomiuri (1993), diario japonés. Tokio, Japón, septiembre 9

Dawisha, Added. (1986), "Middle Eastern Images of Japan: Administration for an Inconsequential Giant" en Ronald Morse (ed) Japan and the Middle East in Alliance Politics. Nueva York: Rowman & Littlefield Pu.

Dawkins, W. (1995), "Japan cuts aid over N Test. China's Underground Blast Prompts Gesture of Approval" en The Financial Times mayo 23: 3

Deguchi, Masayuki. (2003), "A comparative View of Civil Society". Disponible en <http://www.us-japan.org/dc/cs/deguchi.paper.htm>, consultado el 8 de febrero del 2003.

Diplomatic Papers (1960), *Proclamation, July 26, 1945, Foreign Relations of the United States*. Diplomatic papers Vol. 2, Washington D.C. GPO.

Donovan, Michael G. y Kwan S. Kim (2002), "Fujimori's Financiers: How Japn Became the Largest Aid donor in Latin America and Its Implications for Future Economic Development", Working Paper 291, enero. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/WPS/291.pdf> sitio consultado el 28 de agosto de 2003.

Dunne, Timothy. (1997), "Liberalism" en John Baylis y Steven Simth The Globalization of World Politics. An introduction to international relations. Oxford University Press (147-163)

Edwards, Michael.(2002), *NGO Rights and Responsibilities* disponible en <http://www.futurepositive.org/abstracts.html#globalfuture> (consultado en octubre del 2002)

Edwards, Michael (2000), Future Positive. Internacional cooperation in the 21st Century. EarthScan Ed. Reino Unido.

Edwards, Michael. (1998), Global Policy Forum. NGOs Interview with Michael Edwards on the Future of NGOs By David Lewis Nonprofit Management and Leadership. Fall 1998

Edwards, Michael et al. (1999), NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage, en Public Administration and Development No. 19 pp. 117-136, disponible en: <http://www.futurepositive.org/abstracts.html#globalfuture> (consultado en octubre del 2002)

Ensign, Margee. (1992), Doing Good or Doing Well?. Columbia University Press, Nueva York
Eto y Yamamoto (1991), Sogoanpo to mirai no sentaku Tokio Kodansha, 1991 citado en Kuroda 1994

Eyinla, Bolade M. (1992), Aid as an Instrument of Political Reform: A Study of Japan's Development Aid Policy in Sub-Sahara Africa 1990-1996, Institute of Developing Economies JETRO, VRF Series No. 327, Japón, Marzo.

Farmer, Edward M. (1990), "Latin America in Japan's Foreign Aid Programme". The Pacific Review Vol. 3 No. 4 Oxford University Press.

Fesherakim, Fereidun. (1993), Director del Programa de Energía del East West Center entrevista citada en Orr, Robert M. Jr. "Japanese Foreign Aid: Over a Barrel in the Middle East" en Koppel, Bruce M. Y Orr Rober M. Jr. Japan's Foreign Aid Power and Policy in a New Era., Westview Press, Oxford.

Francis, David. (2003), "For rich, foreign aid is a tool of persuasion", en Christian Science Monitor. June 26, 2003. Disponible en <http://www.csmonitor.com/2003/0626/p14s02-wogi.html>

Fukuda, Kazuo (1998), Japan and China. The Meeting of Asia's Economic Giants. International Business Press, Nueva York.

Fujisaki, Tomoko et al. (1996), "Japan as a Top Donor: The Challenge of Implementing software Aid Policy" en Pacific Affairs Octubre pp. 519 - 539

George, Alexander y Keohane, Robert O. (1980), "The Concept of National Interest: Uses and Limitations", en Alexander George ed. Presidential Decisionmaking and Foreign Policy. Boulder: Westview.

Gilpin, Robert. (1987), The political Economy of International Relations. Princenton University Press, Princenton New Jersey.

Glaser, C. (1994), "Realist as Optimists: Cooperation as Self Help" en International Security, 19 (3)

Grant, Richard. (1995), "Reshaping Japanese Aid for the Post Cold War Era" en Sociale Geografie No. 86: 235-248.

Grant, R. (1995), "Japanese Foreign Aid to the Middle East and North Africa" en Japan Institute of Middle East Economics Review, 31, 79-95 citado por Rynhold 2000: 249

Grant, Richard y Jan Nijman. (1997), "Historial Changes in U.S. and Japanese Foreign Aid to the Asia Pacific Region" en Annals of the Association of American Geographers. Vol. 87 No. 1. Balckwell Pu. Oxford, Marzo

Grieco, Joseph M. (1995), "Anarchy and the Limits of Cooperation: A realist critique of the newest liberal institutionalism", en Kegley, Charles W. Controversies in International Relations Theory. Realism and the neoliberal challenge. St. Martin Press, New York, 1995 pp.151-171

Grieco, Joseph M. (1990), Cooperation among Nations. Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade, Cornell University.

Hanabusa, Masamichi (1991), "A Japanese Perspective on Aid and Development" en Shafiqul Islam. Yen for Development. Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden Sharing, A Council on Foreign Relations Book, Nueva York.

Halperin, M. H. (1974), Bureaucratic Politics and Foreign Policy, The Brookings Institution, Washington, D.C. citado por Hirata, Keiko. Bureaucrats and Rebels: The odd alliance reshaping Japan's Foreign Aid. Tesis doctoral de ciencia política. Universidad de Hawaii, agosto, 2000 p. 2

Harrel, Edgar C (1973), Japan's Postwar Aid Policy, Tesis doctoral, Columbia University comentada en Mori op cit. 1995

Hasegawa, Sukehiro. (1975), Japanese Foreign Aid: Policy and Practice, New York, Praeger.

Hass, Peter. (1990), Saving the Mediterranean, Columbia University Press, Nueva York.

Hatano, Yoghi. (1983), "Afurika to Nihon -Enyo Kyoroyoku no Mondaiten", Gekkan Afurika 23, 5 mayo, citado por Morikawa 1997: 84

Hayter, Teresa. (1971), Aid as Imperialism, Penguin Books, Inglaterra.

Hirata, Keiko (2000), Bureaucrats and Rebels: The odd alliance reshaping Japan's Foreign Aid. Tesis doctoral de ciencia política. Universidad de Hawaii, agosto.

Hirata, Keiko. (2002), Civil Society in Japan. The growing role of NGOs in Tokyo's aid development policy. Palgrave, Estados Unidos.

Hirobayashi, Hiroshi, (1995), "Japan's ODA; Assuming Leadership in a New Era". En Gaiko Forum Monthly Magazine, Japón febrero pp. 1-18

Hook, Glenn D. et al. (2001), Japan's International Relations. Politics, Economics and Security. Sheffield Centre for Japanese Studies/Routledge Series, London-New York.

Hook, Glenn and Gavan McCormack. (2001), Japan's Contested Constitution, documents and analysis, Routledge, London.

Hook, Steven W. (1995), National Interest and Foreign Aid. Lynne Rienner Publishers, Estados Unidos

Holsti, Ole R. (1995) "Theories of International Relations and Foreign Policy: Realism and its Challengers" en Charles W. Kengley, Jr. Controversies in International Relations Theory. Realism and the Neoliberal Challenge St. Martin Press, Nueva York 1995 (35-65)

Horisaka, Kotaro (1994), "Las Relaciones Económicas de Japón con América Latina", en Stallings, Barbara y Gabriel Székely Comp. Japón, los Estados Unidos y la América Latina. ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental? FCE, México.

Imanishi, S. (1997), A new Phase of Development with Sub-Sahara Africa. Opening Remarks, Tokio, MOFA, FASID.

Inada, Juichi.(1989), "Japan's Aid Diplomacy: Economic, Political or Strategic?", en Millennium, Journal of international Studies, Winter 1989, Vol. 18 No. 3, London School of Economics.

Inoguchi, Takashi. (1996), "Japan: Reassessing the Relationship between Power and Wealth", en Ngaire Woods Explaining International Relations since 1945 Oxford University Press, New York.

Inoguchi, Takashi y Punendra Jain. (2000), Japanese Foreign Policy Today. Ed. Palgrave, Nueva York.

Inukai, Ichiro. (1993), "Why Aid and Why Not? Japan and Sub-saharan Africa" en Koppel Bruce M. y Robert Orr Jr, Japan's Foreign Aid. Power and Policy in a New Era. Boulder, Westview Press, Oxford.

Islam, Shafiqul, Ed. (1991), Yen for Development. Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden Sharing. A Council on Foreign Relations Book. Nueva York.

Jain, Purnendra. (2000), "Emerging Foreign Policy Actors: Subnational Governments and Nongovernmental Organizations" en Takashi, Inoguchi y Purnendra Jain "Japanese Foreign Policy Today", Palgrave, Nueva York

JANIC (2002), disponible en <http://www.janic.org> (consultado en octubre de 2002.)

Japan's Cooperation Summary (1994), The 40th anniversary of Japan's Cooperation: Accomplishments and Challenges, MOFA

JANIC (2003), Entrevista realizada a personal de JANIC encargados de los proyectos de cooperación con Asia y participantes de las reuniones trimestrales con JICA, Tokio, junio.

Japan Economic Newswire (2000), "Japan, Iran Agree to Hold Regular Talks", 17 abril.

JBIC (2002), "Impact Study on Transport Projects in Metro Manila", en Ex Post Evaluation Report for ODA Loan Projects 2001 Summary, Project Development Department, Japan Bank for International Cooperation, Marzo.

JBIC (2002a), "Three Urban Water Supply Projects (10 cities)", en Ex post Evaluation Report for ODA Loan Projects 2001 Summary, Japan Bank for International Cooperation. Marzo.

JICA (2001), "Front Line Projects JICA Mexico" Office, disponible en <http://www.jica.go.jp/english/activities/regions/07ame.html#Mexico> consultado el 25 de agosto de 2003

JICA (2003), Proyectos de cooperación Sur Sur (cooperación horizontal) disponible en <http://www.jica.org.mx/principal> consultado el 18 de julio del 2003

JICA (2003-1), "Front line projects" disponible en <http://www.jica.go.jp/english/activities/regions/01asi.html> consultado en 24 de agosto del 2003)

JICA (2003^a), "JICA and NGO, Back on the Right Track". Abril, Vol. 19 JICA Network, Japón.

Johnson, Chalmers. (1982), MITI and the Japanese Miracle, Stanford University Press.

Kanda, Horishi (2000), "A Big Lie: Japan's ODA and Environmental Policy", en AMPO, Japan-Asia Quarterly Review Vol. 23 No. 3, Japón.

Katada, Saori (1997), "Two Aid Hegemons: Japanese-US Interaction and Aid allocation to Latin America and the Caribbean", en World Development No. 25 (6), Julio.

Katada, Saori N. (2001), "Why did Japan suspend Foreign Aid to China? Japan's Foreign Aid and Decision-making and sources of sanction", en Social Science Japan Journal Vol. 4 No. 1, Japón.

Katzenstein, Peter J. (1993), "Japan's National Security: Structure, Norms and Policies", en International Security, vol. 17, no. 4

Katzenstein, Peter J. (1996), Cultural Norms and National Security. Police and Military in Postwar Japan, Cornell University Press.

Katzenstein, Peter J. and Takashi Shiraishi. (1997), Network Power, Japan and Asia. Cornell University Press

Kavoossi, Masoud. (2000), The Globalization of Business and the Middle East, Opportunities and Constraints. Quorum Books, Westport, CT.

Kazuyoshi, Aoki (1991), "Nihon to Afurika: hyo na kankei kara mitsunaru kankei no kochiku" en Oda Hideo (ed) Afurika no seiji to kokusai kankei, Tokio, Keiso shobo p. 318-19 citado por Kweku 1997 The Dynamics of Japan's Relations, op cit. pp. 53-54

Keohane, Robert, O.(1986), "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond", en Robert O. Keohane Ed. Neorealims and its Critics, Columbia University Press, (158-203)

Keohane, Robert O. (1988), Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Grupo Editor Latinoamericano. Colección de Estudios Internacionales, Argentina.

Keohane, Robert O. (1998), "International Institutions: Can Interdependence Work?", en Foreign Policy, Special Edition Frontiers of Knowledge Spring. pp. 82-96

Kitazawa, Yoko (1999), "ODA Watch. Examining Japan's Yen Loans", en AMPO: Japan Asia Quarterly Review Vol. 27 No. 3, Japón.

Knauth, Lothar. (1992), "Construcción del Estado Moderno" en Takabatake Michitoshi, Lothar Knauth y Michiko Tanaka, Política y Pensamiento Político en Japón 1868-1925. El Colegio de México, México.

Knauth, Lothar. (1992^a), "Ideología del Estado Meiyi" en Takabatake, Michitoshi, Lothar Knauth y Michiko Tanaka Política y Pensamiento Político en Japón 1868-1925. El Colegio de México, México.

Knauth, Lothar. (1992^b), "El Estado Meiyi y sus Relaciones Internacionales", en Takabatake Michitoshi, Lothar Knauth y Michiko Tanaka, Política y Pensamiento Político en Japón 1868-1925. El Colegio de México, México.

Knorr, Klaus and Frank N. Trager (1977), Economic Issues and National Security, University Press of Kansas.

Knorr, Klaus (1994), "The Nature of National Economic Power", en Richard Little y Michael Smith Perspectives on World Politics Routledge, Londres (84-90)

Knorr, Klaus (1975), The power of nations: The political economy of international relations. New York, Basic Books.

Kokubun, Ryosei (2003), "China and Japan in the Age of Globalization", en The Japan Review of International Affairs, Vol. 17 No. 1 The Japan Institute of International Affairs, Tokio, primavera.

Kosaku, Hino (1989), "The National Maritime Polytechnic. Japanese ODA Bringing Profits Home from the Philippines", en AMPO Japan Asia Quarterly Review Vol. 20 No. 4 Tokio.

Krasner, Stephen. (1983), International Regimes Ithaca, NY: Cornell University Press.

Krasner, Stephen (1978), Defending the National Interest. Raw Materials Investments and US foreign policy. Princeton University Press

Kuroda, Yasumasa (1994), "Japan An Economic Superpower in Search of its Proper Political Role in the Post-Cold War Era" en Ismael Tareq Y. y Jaqueline S. Ismael The Gulf War and the New World Order. International Relations of the Middle East. University Press of Florida, Gainesville

Kuroda, Yasumasa. (1986), "Japanese Perceptions of the Arab World Their Nature and Scope", en Morse, Ronald. Japan and the Middle East in Alliance Politics. University Press of America, USA

Kweku, Ampiah (1997), The Dynamics of Japan's Relations with Africa. Tanzania and Nigeria, Nissan Institute, Routledge Japanese Studies Series, Nueva York.

Lancaster, Carol. (1991), "Governance and Development. The Views from Washington". IDS Bulletin Vol. 24 No. 1, enero citado por Eyinla 1992.

Lancaster, Carol. (1999), Aid to Africa, so much to do, so little done. A century Foundation Book, The university of Chicago Press, USA.

Lanning, Greg y M. Mueller. (1979), Africa undermined: Mining Companies and the Underdevelopment of Africa, London: penguin Books, citado por Morikawa 1997: 68

Larimer, T. (1999), "From we to me". Disponible en <http://www.time.com/time/asia/asia/magazine/1999/990503/cover1.html> (consultado en noviembre del 2002).

Levy, Daniel. (1996), Building the Third Sector: Latin America's Private Research Centres and Nonprofit Development. University of Pittsburgh Press, USA.

Litonjua, M.D. (2001), "The State in Development Theory: The Philippines under Marcos", en Philippines Studies Vol. 49, Third Quarter, Manila University Press.

Little, Richard. (1997), "International Regimes", en Baylis, John and Smith Steve Ed. The Globalization of World Politics. An introduction to international relations. Oxford University Press, pp.231-247.

Lopez Villafaña, Víctor. (1982), "La consolidación capitalista y la expansión colonial: 1905-1945", en Revista de Relaciones Internacionales CRI-UNAM, Núm. 30, Vol. IX, enero-marzo, México, pp. 39-54.

Manasan, Rosario (1987), "An analysis of Public Sector Expenditures, 1975-1985", en Philippine Institute for Development Studies Working papers 87-05, Manila.

Martin, Liza. (2000), "La Economía Política de la Cooperación Internacional", en Ing Kaul, Grunberg Isabelle y Stern Marc A. (Ed) Bienes Públicos Mundiales. La Cooperación Internacional en el Siglo XXI. Oxford University Press, México diciembre, 2000 pp. 53-66

Matake, Kamiya. (2000), "Japanese Foreign Policy Toward Northeast Asia", en Inoguchi Takashi y Purnendra Jain Eds. Japanese Foreign Policy Today, Palgrave, Nueva York.

Medeiros, Evan S. y M. Taylor Fravel. (2003), "China's New Diplomacy Foreign Affaire", November/December, disponible en <http://www.foreignaffairs.org/20031101faessay826.../china-s-new-diplomacy.html> consultado el 18 de diciembre de 2003.

McCargo, Duncan. (2000), Contemporary Japan, MacMillan Press, Nueva York.

Mendl, Wolf. (1983), "Japan-China: the economic nexus", en Nobutoshi Akao ed. Japan's Economic Security, St. Martin's Press, Nueva York.

Mendl, Wolf. (1989), "Stuck in a mould: The relationship between Japan and the Soviet Union" en Millennium, Journal of International Studies, London School of Economics, Millennium Publishing Group, No. 3, Vol.18, pp. 455-478

Menju, Toshihiro y Takako Auki. (1995), "The Evolution of Japanese NGOs in the Asia Pacific Context", en Yamamoto, Tadashi. Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community ISEAS.

Mera, Koichi. (1989), "Problems in the Aid Program", Japan Echo, primavera de 1989 13-18

Messone, Nelson Noel. (1994), Japan's Foreign Aid to Africa: International and Domestic Determinants. Tesis de doctorado presentada en la Universidad de Kentucky, Estados Unidos, consultada en la biblioteca del centro de estudios internacionales de la Universidad de Waseda, Tokio.

Meyer, Carrie A. (1999), The economics and politics of NGOs in Latin America. Praeger, London.

Michitoshi, Takabatake. (1987), "Liberación bajo la Ocupación" en Takabatake Michitoshi, Lothar Knauth y Michiko Tanaka Comps., Política y Pensamiento Político en Japón 1926-1982. El Colegio de México, México.

Michitoshi, Takabatake. (1987^a), "Procesos Políticos durante y después del Crecimiento Equilibrado" en Takabatake Michitoshi, Lothar Knauth y Michiko Tanaka Comps., Política y Pensamiento Político en Japón 1926-1982. El Colegio de México, México.

Milner, Helen. (1992), "International Theories of Cooperation among nations. Strengths and Weaknesses", en World Politics. A Quarterly Journal of International Relations, John Hopkins University, Estados Unidos, Vol. 44, No. 5, Abril.

MITI (1958), Reporte sobre Cooperación Económica citado por Arase 1995 op cit. pp. 38-39

Misutani, Makoto (1993), "Japan's aid programme and the Middle East" en Sugihara, Kaoru y J.A. Allan Ed. Japan in the Contemporary Middle East. Routledge, Nueva York.

MITI (1973), Energy White Paper, Japón

Miyashita, Akitoshi. (2003), Limits to Power. Asymmetric Dependence and Japanese Foreign Aid Policy. Lenxington Book, Oxford.

MOFA (2003), información disponible en <http://www.mofa.gov.jp>

MOFA (1982), "Middle Eastern and African Affairs Bureau, Economics co-operation bureau", Keizai Kyoryoku Kunibetsu Shiryo. Zaire, Djibouti, Tokio citado por Morikawa 1997:24

MOFA (1996), Waga Gaiko no Kinky citada por Morikawa 1997:64

MOFA (1997), Annual Report, Japón

Moore, Mick. (1993), "Good Government?", en IDS Bulletin, Japón

Mori, Katsuhiko. (1995), The Political Economy of Japanese Official Development Assistance, The International Development Journal Co. Ltd. Japón.

Montgomery, John D. (1962), The Politics of Foreign Aid: American Experience in Southeast Asia. New York: Praeger, citado por Mori, Katuhiro. The Political Economy of Japanese Official Development Assistance. The International Development Journal Co. Ltd. Japón, 1995 p. 15

Morgenthau, Hans J.(1990), Escritos sobre política internacional. Ed. Tecnos, Madrid.

Morgenthau, Hans J. (1978), Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace 5th ed.. revised. New York: Alfred A. Knopf

Morgenthau Hans (1967), Politics among Nations, New York , Knopf

Morgenthau, Hans (1971), "A Political Theory of Foreign Aid", en Robert A. Goldwin Ed. Why foreign Aid Books for Libraries Press, Freeport, N. Y.

Morgenthau, Hans J.(1965), Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace, Third Edition, New York.

Morgenthau, Hans J. (1962), "A Political Theory of Foreign Aid", en American Political Science Review, 56, Junio, pp301-309.

Morgenthau, Hans J.(1960), "La Política entre Naciones. Una teoría realista de la política internacional", reproducido en Stanley Hoffmann, Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales Editorial Tecnos, Madrid. (85-103)

Morgenthau, Hans J.(1960^a), "Otro "gran debate" El interés Nacional de los Estados Unidos", reproducido en Stanley Hoffmann, Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales Editorial Tecnos, Madrid.(107-114)

Morikawa, Jun. (1997), Japan and Africa. Big Business and Diplomacy. Africa World Press, Inc., Reino Unido.

Morris, David (1983), "Japanese Investment in Africa", en New African Bulletin No. 40, Tokio, mayo.

Morse, Ronald A. (1981), "Energy and Japan's National Security Strategy", en Morse Ronald A. The Politics of Japan's Energy Strategy, Institute of East Asian Studies, University of California-Berkeley, California.

Mosley, Paul. (1987), Foreign Aid its Defense and Reform. University Press of Kentucky.

Nakagawa, J. (1999), "Legal problems of Japan's ODA guidelines", en The Japanese Annual of International Law. No. 36 pp. 76-99 citado por Eyinla 1999: 30.

Niimi, Reiko. (1983), "The Problem of food security", en Nobutoshi Akao ed. Japan's Economic Security, St. Martin's Press, Nueva York

New York Times marzo 18, (1982), Citado por Farmer op cit. 1990: 331

News Release November, 22 1996 NR96-30 disponible en <http://www.jbic.go.jp/english/release/exim> consultado el 8 de julio de 2003

Nobuhara, Naotake y Akao Nobutoshi. (1983), "The politics of Siberian development", en Nobutoshi Akao ed. Japan's Economic Security, St. Martin's Press, New York

Norman, Herbert. (2000), Japan's Emergence as a Modern State. UBC Press, Vancouver

Nye, Joseph S. (1990), Bound to Lead: The changing Nature of American Power, New York Basic Books, citado por Miyashita 2003: 184

Ohmae, Kenichi (1997), El fin del estado-nación. Ed. Andrés Bello, Santiago de Chile

Olosegun, Obasanjo (1990), Japan and Africa. Discurso pronunciado en el Seminario sobre Desarrollo Africano. JICA y el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas, Tokio, 21 de mayo.

Olsen, Edward A. (1985), "Japan and Korea" en Robert S. Ozaki y Walter Arnold, Eds. Japan's Foreign Relations. A global search for economic security, Westview Press, Boulder and London.

- Owoeye, Jibe. (1992), Japan's Policy in Africa. The Edwin Mellen Press, Nueva York.
- Orr, Robert M. Jr. (1993), "Japanese Foreign Aid: Over a Barrel in the Middle East", en Koppel Bruce M. y Robert M. Orr Jr, Japan's Foreign Aid. Power and Policy in a New Era. Boulder, Westview Press, Oxford.
- Orr, Robert M. Jr. (1990), The Emergence of Japan's Foreign Aid Power. Columbia University Press, Nueva York.
- Ozawa, Terutomo (1979), Multilateralism, Japanese Style: The Political Economy of Outward Dependency. Princeton University Press.
- Parc (2004), Pacific – Asia Resources Center, información disponible en http://www.parc-jp.org/parc_e/
- Patterson, Rubin. (1997), Foreign Aid after the Cold War. The dynamics of multipolar economic competition. Africa World Press.
- Parkin, David (2002), "Taking and Giving Knowledge. The reality of development practice in Sub-Saharan Africa", en Sophia International Review Vol. 23., Japón
- Pempel, T. J. (1998), Regime shift. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, citado por Hirata 2002, op. cit. Pág. 53
- Potter, David M. (1996), Japan's Foreign Aid to Thailand and the Philippines. Macmillan Press, Hampshire.
- Quansheng, Zhao. (1993), "Japan's Aid Diplomacy with China", en Koppel, Bruce M. y Robert M. Orr Jr. Japan's Foreign Aid. Power and Policy in a New Era. Westview Press, Oxford.
- Ren, Jiang (1997), An Empirical Study of Japan's ODA: A neomercantilist model? Tesis doctoral de ciencia política, Universidad de Nebraska, Estados Unidos, junio.
- Rix, Alan (1996), "Japan's Emergence as a Foreign-Aid Superpower" en Steven Hook Ed. Foreign Aid Toward the Millennium, Lynne Rienner Publishers, Londres.
- Rix, Alan (1980), Japan's Economic Aid. New York, St. Martin's.
- Rix, Alan (1989-1990), "Japan's Foreign Aid Policy: A Capacity for Leadership" en Pacific Affairs 62, 4 Invierno

Rix, Alan (1989), "Dynamism, Foreign Policy and Trade Policy", en Alan Rix et al., Dynamic and Immobilist Politics in Japan, University of Hawaii Press.

Robenson, Thomas W. (1969), "National Interests" en James N. Rosenau, International Politics and Foreign Policy. A reader in research and theory. The Free Press, Revised Edition.

Romero, Castilla Alfredo. (1982), "Corea: primera fase de la expansión japonesa", en Revista de Relaciones Internacionales CRI-UNAM, Núm. 30, Vol. IX, enero-marzo, México, pp. 84-87.

Romero, Alfredo. (1987), "Versiones y Dispersiones en Torno a la Sociedad Japonesa Contemporánea" en Alfredo Romero y Víctor López Villafañe Coord. Japón Hoy. Siglo XXI Editores, México.

Rosenstein-Rodan, P.N. (1970), "International Aid for underdeveloped countries" en J. Bhagwati y R. S. Eckhaus Ed. Foreign Aid. Londres: Penguin.

Roseanau J. N. (1997), Along the domestic foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world, Cambridge University Press, Londres.

Roth Martin (1982), "Japan and Africa" en Africa Economic Digest 3, 49, diciembre, citado por Morikawa 1997: 10

Ruggie, John Gerard (1984), "Another Round, Another Requiem? Prospects for the Global Negotiations", en Jagdish N Bhagwati, y John Gerard Ruggie, Eds. Power Passions and Purpose. Prospects for North South Negotiations, The MIT Press, pp. 33-47

Ruggie, John Gerard (1972), "Collective Goods and Future International Collaboration" en American Political Science Review 66 (September) 874-893

Ruggie, John Gerard. (1986), "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis", en Keohane, Robert O. Ed. Neorealism and its Critics. Columbia University Press, NY pp. 131-157.

Rynhold, Jonathan. (2002), "Japan's cautious new activism in the Middle East: a qualitative change or more of the same?" en International Relations of the Asia-Pacific Review Vol. 2, Oxford University Press and the Japan Association of International Relations.

Samuels, Richard J. (1989), "Consuming for Production: Japanese National Security, Nuclear Free Procurement and the Domestic Economy", en International Organization, vol. 43, no. 4, Otoño.

Samuels, Richard J. (1994), Rich Nation Strong Army. National Security and the Technological transformation of Japan, Cornell University Press.

Santa Cruz, Arturo. (2000), Un Debate Teórico Empíricamente Ilustrado. La construcción de la soberanía japonesa 1853-1902, Universidad de Guadalajara, México.

Saotome, Mitsuhiro. (2002), "Japan's NGO Activities and the Public Support System". Disponible en <http://www.gdrc.org/ngo/jp-ngoactivities.htm> (consultado en enero del 2003)

Scalapino, Robert A. (1992), "The Foreign Policy of Modern Japan" en Roy A. Macridis, ed. Foreign Policy in World Politics, 8th ed. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Schreurs, M. A. (1996), "International environmental negotiations, the state, and environmental NGOs in Japan", Occasional Paper 14, Harrison Program on the Future Global Agenda. Disponible en <http://www.bsos.umd.edu/harrison/papers/paper14.htm> (consultado en agosto del 2002)

SELA (1996), Reporte Anual del Sistema Económico Latinoamericano, Mayo. Citado en Donovan y Kim op cit. 2002:6.

Seng Min Hong (1997), Economic Cooperation in the Middle East, Korea Institute of the Mideast Economies Report disponible en http://hopia.net/kime/book/k_perd_el.htm consultado el 27/05/03.

Shahran, Chubin (1986), "The Middle East Factor in Alliance Politics", en Morse, Ronald A. Japan and the Middle East in Alliance Politics, The Wilson Center, Conference Report, Washigton.

Shillony Ben-Ami (1986), "Japan and Israel a special relationship", en Morse, Ronald Japan and the Middle East in Alliance Politics. University Press of America, USA

Shiro, Ishiwada (1981), Orenjirino Honooo Otte (Chasing alter Orange Flams). Tokio Shinbun Shuppanyoku, p. 172 citado por Kazuo Takahashi, "The Iran-Japan Petrochemical Project. A complex Sigue", en Sugihara, Kaoru y J.A. Allan Ed. Japan in the Contyemporary Middle East. Routledge, USA p. 83

Shulman Frank Joseph (1986), "Japanese-Middle Eastern Economic Relations before the First Oil Shock", en Morse, Ronald Japan and the Middle East in Alliance Politics. University Press of America, USA

Simai, Mihály (1995), "The Future Role of Japan within the UN" en Global Governance No.1 pp. 319-338

Sincere, Richard. (1994), "Japanese Foreign Aid to Africa", en The Metro Herald, disponible en <http://www.arlingtonresearchgroup.com/articles/africa/afr8.htm> consultado el 22 de septiembre de 2003.

Singer, Marshall. (1972), Weak States in World of Powers. New York Free Press, Estados Unidos.

Soderberg, Marie. (2002), Changes in Japanese Foreign Aid Policy. Working Paper 157. Stockholm School of Economics, Suecia, octubre.

Solidarity (2000), Civil Society and NGOs (discussion paper No. 1) disponible en http://www.solidarity2000.dk/develass/princip/ngos_deb_1.htm (consultado 26 de febrero de 2003).

Stallings, Barbara y Gabriel Székely. (1994), "La Nueva Trilateralidad: Los Estados Unidos, Japón y América Latina", en Stallings, Barbara y Gabriel Székely Comp. Japón, los Estados Unidos y la América Latina. ¿Hacia una relación trilateral en el hemisferio occidental? FCE, México.

Struck, D y Cho, J. (2000), "US Downplays Missile Offer", en Washington Post, agosto, 15

Sur, Serge. (2000), Relations Internationales 2a. Edition, Montehrestien, Paris.

Survey of Japan (1997), "US., and China" citado por Fukuda, Kazuo 1998.

Székely, Gabriel (1994), "La estrategia internacional de México: Con la mirada hacia el Este y hacia el Norte" en Barbara Stallings y Gabriel Székely (comp.) Japón, los Estados Unidos y la América Latina... op cit. pp. 157-177

Takagi, Shinji. (1995), From Recipient to Donor: Japan's Special Aid Flows, 1945 to 1990. Essays on International Finance, Princeton University No. 196, March.

Takashi, Inoguchi. (2000), Japanese Foreign Policy Today, Palgrave, New Cork.

Tanaka, Michiko.(1982), “La renovación Meiyi y la formación del proyecto nacional del Japón Moderno”, en Revista de Relaciones Internacionales CRI-UNAM, Núm. 30, Vol. IX, enero-marzo, México, pp. 21-38.

Tanaka, Michiko (1992), “Establecimiento de la Democracia Taishoo y la Política de Expansión en el Continente”, en Takabatake Michitoshi, Lothar Knauth y Michiko Tanaka Comps., Política y Pensamiento Político en Japón 1868-1925 El Colegio de México, México.

Takahashi, Akira. (1993), “From Reparations to *Katagawari*: Japan’s ODA to the Philippines” en Koppel, Bruce M. Y Robert M. Orr Jr. Japan’s Foreign Aid. Power and Policy in a New Era. Westview Press, USA

Terashima, Jitsuro. (1986), “The Lessons of Mitsui’s Experience in Iran”, en Morse, Ronald Japan and the Middle East in Alliance Politics. University Press of America, USA

The Christian Science Monitor (2003), junio 26 disponible en <http://www.csmonitor.com/2003/0626/p14s02-wogi.htm> consultado el 23 de septiembre de 2003.

The Daily Yomiuri (2000), agosto 9 Tokio, citado por Soderberg 2002: 9

The Japan Times on line (2003), U.S. asks Japan to provide 'considerable' assistance disponible <http://www.japantimes.co.jp/cgi-bin/getarticle.pl5?nn20030413a2.htm> consultado el 13 de abril de 2003.

Toal, Gerard (1993), “Japan as Treat: Geo-economic Discourse on the USA-Japan Relationship” en C. Williams, Ed US Civil Society, 1987-1991. The Political Geopgraphy of the New World Order, London, Belhaven

Tucidides (1951 [ca. 402 AC]), “The Complete Writings of Thucydides”, citado por Hook, Steven W. National Interest and Foreign Aid, Boulder London, 1995 p. 6

Uscanga, Carlos (1997), Las Relaciones Diplomáticas y Económicas entre México y Japón en el Marco de la Cuenca del pacífico: un análisis del concepto de diversificación. Dentro de Estudios de América Latina, Universidad de Nanzan, Nagoya, Japón, marzo.

Valderrama, Mario. (1998), “Latin America: trends in international cooperation”, en Randel, Judith y Tony German Ed. The Reality of Aid (1998/1999). An independent Review of Poverty Reduction and Development Assistance. EUROSTEP-ICVA, Londres.

- van Wolferen, Karel. (1990), The Enigma of Japanese Power. Vintage Books, Nueva York.
- von der Mehden, Fred R. (2000), Japanese Energy Security and Changing Global Energy Markets: An Analysis of Northeast Asian Energy Cooperation and Japan's Evolving Leadership in the Region. The Center for International Political Economy & The James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University, mayo. Disponible en <http://www.rice.edu/projects/baker/Pubs/workingpapers/jescgem/jrpes1/jrpes.html> consultado el 5 de julio de 2003.
- Walt, Stephen M. (1998), "International Relations: One World many Theories" en Foreign Policy, Special Edition: Frontiers of Knowledge Spring, 1998 pp. 29-46)
- Waltz, Kenneth N. (1986), "Anarchic Orders and Balance of Power", en Keohane, Robert O. Ed. Neorealism and its Critics. Columbia University Press, New York pp.98-130.
- Waltz, Kenneth (1979), Theory of World Politics, Reading, MA: Addison Wesley.
- Wiesebron, Marianne L. (2001), "Transformation in Latin America. Integration, Cooperation and Reforms" en The Japanese Economy, vol. 29, No. 4, julio-agosto 2001 pp. 5-32.
- Wioncsek, Miguel y Miyokei Shinohara (comps) (1982), Las Relaciones Económicas entre México y Japón: influencia del desarrollo petrolero mexicano. El Colegio de México, México.
- Wood, Robert E. (1986), From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign aid and development choices in the world economy. Ed. Berkeley and Los Angeles, University of California Press.
- Wood, Robert E. (1996), "Rethinking Economic Aid", en Steven W. Hook Foreign Aid Toward the New Millennium, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres. (19-38)
- Yamakishi, Atsushi. (2003), The changing face of NGOs in Japan, Japan Economic Institute disponible en <http://www.gdro.org/ngo/jpngo-face.html> (consultado en enero del 2003)
- Yamamoto, Chie, (2001), ODA Reform Network, Conferencia sobre Asistencia Oficial para el Desarrollo en Asia, Manila Filipinas, julio, 2001 en <http://www.apinet.org/japanoda.htm> (consultado en diciembre del 2002)
- Yanahihara, Tour y Anne Emig (1991), "An Overview of Japan's Foreign Aid" en Islam, Shafiqul Yen for Development, Japanese Foreign Aid and the Politics of Burden-Sharing Council of Foreign Relations Press, New York pp. 37-69

Yasutomo, Dennis (1989-1990), "Why Aid?: Japan as an Aid Great Power" en Pacific Affairs 62, 4 Invierno.

Yasutomo, Dennis, T. (1995), The New Multilateralism in Japan's Foreign Policy. MacMillan Press Ltd., Estados Unidos.

Yasutomo, Dennis. (1986), The Manner of giving: Strategic aid and Japanese foreign politic. Lexington Ma.

Yergin, Daniel. (1991), The Prize: The Epic Quest for Oil, Money and Power. Simon and Schuster, New York.

Yomiuri Shimbun (2002), agosto 26 citado por Soderberg 2002: 2

Yong, Deng (1997), "Chinese relations with Japan: Implications for Asia Pacific Regionalism" en Pacific Affairs Vol. 70, No. 3 otoño citado en Austin 2001: 175.

Yoshihide, Soeya (1998), Japan's Economic Diplomacy with China, 1945-1978, Oxford Claredon Press. Citado por Armacost y Pyle 2001, op cit.

Yoshitsu, Michael. (1984), Caught in the Middle East. Lexington, MA Lenxington Books.

Yoshitsu, Michael. (1986), "The Strategic Cost of Oil Dependence", en Morse, Ronald Japan and the Middle East in Alliance Politics. University Press of America, USA

Young, Oran. (1980), "International Regimes: Problems of concept formation", en World Politics, vol. 32, No. 3, pp. 331-356 citado por Keohane, Robert O. Después de la Hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial. Grupo Editor Latinoamericano. Colección de Estudios Internacionales, Argentina, 1988 p.20.

York, Valerie. (1983), "Oil, The Middle East and Japan's search for security", en Nobutoshi Akao ed. Japan's Economic Security, St. Martin's Press, New York.

Zhao, Quansheng. (1995), Japanese Policymaking, the Politics behind politics. Informal Mechanisms and the Making of China Policy. Oxford University Press, New York.