

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciência Política y Estudios Internacionales.

La ayuda externa: el caso de Japón.

Identificando nuevos caminos para la promoción de objetivos políticos estratégicos.

Alumna: Erika Lorena Romay Flores

Tutor: Jorge Battaglino

Firma del Tutor

Junio, 2012.

RESUMEN

Japón ha logrado convertirse en uno de los principales actores del sistema internacional. A lo largo de los últimos años su accionar en el escenario mundial estuvo determinado por su poder económico y no por un alto perfil en su dimensión político estratégica. Es este poderío económico el que le permitió destacarse, hasta ahora, como uno de los principales actores en la cooperación internacional para el desarrollo por intermedio de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD). Sin embargo, sería ingenuo suponer que el ofrecimiento de ayuda externa a los países en desarrollo ocurre simplemente por motivos altruistas.

El objetivo de este trabajo consiste en analizar como la AOD se inserta en el contexto de la política externa japonesa en el periodo de 2003 a 2008. Inicialmente serán evaluadas las explicaciones teóricas desarrolladas en el campo de las relaciones internacional para el ofrecimiento de la ayuda por parte de los países desarrollados, dándose énfasis en el caso de Japón, y en seguida, buscaremos identificar las motivaciones que sustentan tal oferta. Lo que se pretende finalmente, es entender como Japón utiliza la AOD para promover sus intereses y marcar sus posiciones en el juego de las relaciones internacionales.

Palabras claves: ayuda externa; asistencia oficial para el desarrollo; política exterior japonesa; seguridad humana.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	4
1. EL CAMPO TEÓRICO DE LA AYUDA EXTERNA	8
1.1 El concepto ayuda externa.....	8
1.2 Aspectos teóricos de la ayuda externa.....	10
1.3 La ayuda externa dentro de la economía-mundo.	11
1.4 Ayuda externa y dominación simbólica.	14
1.5 La seguridad humana y la cuestión del desarrollo.	17
1.5.1 <i>El concepto de seguridad humana</i>	19
1.5.2 <i>Seguridad y desarrollo</i>	21
2. LA AYUDA EXTERNA JAPONESA.	24
2.1 Japón: El poder de la ayuda externa.....	24
2.2 La política de la ayuda externa japonesa.....	30
2.2.1 <i>El proceso de revisión de la Carta de Asistencia para el Desarrollo de Japón</i>	31
2.2.3 <i>La revisión</i>	33
2.3 La formulación de la política japonesa de ayuda.	36
2.4 La implementación de la ayuda japonesa.....	45
3. LA AYUDA EN LA POLÍTICA EXTERNA JAPONESA.	49
3.1 La política exterior japonesa y su énfasis económico.	50
3.2 Política externa japonesa en el inicio del siglo XXI.	53
3.3 La ayuda en la política externa japonesa.....	57
3.3.1 <i>La ayuda con finalidades económicas</i>	58
3.3.2 <i>La ayuda con finalidades estratégicas</i>	61
3.3.3 <i>La ayuda destinada a la seguridad humana</i>	68
3.4 La ayuda externa: un instrumento comprensivo de política externa.....	72
CONCLUSIÓN.....	76
BIBLIOGRAFÍA	80
ANEXOS	84

La ayuda externa: el caso de Japón.

Identificando nuevos caminos para la promoción de objetivos políticos estratégicos.

INTRODUCCIÓN.

Alrededor del mundo nos encontramos con muchos proyectos que se llevaron a cabo gracias al apoyo brindado por los programas de ayuda externa. Debido a la transferencia de recursos entre países, diversos proyectos permitieron la reducción de la pobreza y el avance educativo, se otorgó apoyo a pequeñas empresas y a la reconstrucción de ciudades devastadas por conflictos armados, se colaboró en la mejoría de las condiciones ambientales y en la protección de la biodiversidad, etc. Pero, ¿quiénes son los países que otorgan y los que reciben tal ayuda? Los países receptores en la mayoría de los casos, son aquellos con menor nivel de desarrollo relativo. Los países proveedores, en cambio, son aquellos que poseen mayor nivel de desarrollo y capacidades económicas avanzadas, lo que les permite el envío de recursos bajo la forma de “ayuda externa”.

Los Estados pueden ofrecer ayuda de dos formas: multilateralmente o bilateralmente. En el ámbito multilateral, la ayuda se otorga por medio de organizaciones internacionales (Ej.: la Organización de Naciones Unidas y sus agencias, bancos internacionales de desarrollo, etc.) En el plano bilateral, los Estados ofrecen ayuda individualmente relacionándose directamente con el país receptor a través de sus respectivas agencias. Dentro de las naciones que realizan estas acciones, se destacan países como: Estados Unidos, Japón, Alemania, el Reino Unido, Italia, Canadá y Francia.

Japón ejerció en este movimiento de cooperación internacional para el desarrollo un papel sobresaliente. A lo largo de la década de 1990, fue el mayor proveedor de ayuda externa en términos absolutos, enfatizando la cooperación económica dentro de las líneas generales de su política externa¹. Hoy en día, podemos decir, que tal nación se ha convertido en un actor de

¹ En 1998, por séptimo año consecutivo, Japón fue el país número 1 en cuanto a Ayuda Oficial para el Desarrollo con un monto aproximado a \$9,358 millones de dólares, seguido por Estados Unidos con \$6,878 millones de dólares; Francia con \$6,307 millones de dólares; Alemania con \$5,857 millones de dólares; Canadá con \$2,045 millones de dólares e Italia con \$1,226 millones de dólares. *Japan's a New Era of ODA* (1999), Ministry of Foreign Affairs Japan (pp. 6)

destaque. En el inicio de la década de 1950, cuando Japón todavía estaba dando inicio a su proceso de crecimiento económico con auxilio externo, ya se presentaba como una fuente rica de recursos para el fomento del desarrollo de otros países en el continente asiático. Este hecho los ubicó en una posición de destaque, los japoneses poseen una historia muy particular en lo que respecta a la ayuda para el exterior, porque han transitado un camino muy grande, han pasado de ser un país beneficiario, a un país donador en el lapso de cinco décadas². Después de la segunda guerra mundial, Japón alcanzó la reconstrucción post guerra y estableció los cimientos de su prosperidad actual con el apoyo de los Estados Unidos y el Banco Mundial. Hoy en día nos encontramos con un Estado que ocupa una posición de suma importancia dentro del marco mundial y de esta forma, se ubica como uno de los miembros del G8. Por lo tanto, Japón, como miembro de la comunidad internacional y como país desarrollado, es consciente de su responsabilidad; deben realizar contribuciones proporcionales a su poder nacional para luchar contra cuestiones humanitarias incluyendo la extrema pobreza, asuntos globales como el medio ambiente, la construcción de la paz, la democratización y la protección de los derechos humanos. Para Japón, que depende del comercio y de las inversiones de los demás países de la comunidad internacional, un ambiente pacífico y estable es esencial para asegurar su propia supervivencia y prosperidad³. De ahí que en la actualidad, Japón juega un papel destacado, actuando como uno de los principales países donantes de asistencia y desempeñando un rol importante en el otorgamiento de ayuda para el desarrollo.

Con todo esto cabe preguntarse, ¿por qué Japón ofrece ayuda externa? ¿Cuál es la lógica que fomenta la colaboración con otros países? ¿Por qué el gobierno japonés direcciona al exterior una cantidad significativa de recursos que podrían ser utilizados dentro del país? La sociedad japonesa pasó por una situación fiscal muy complicada a lo largo de la década de 1990 y durante la primera década del siglo XXI y sin embargo, el envío de recursos al exterior bajo la forma de asistencia oficial para el desarrollo, no se detuvo.

Para responder estas preguntas, debemos primero detenernos y analizar que entendemos por el concepto de *ayuda*. La palabra ayuda nos puede llevar a considerar conceptos basados en preceptos éticos y morales como el altruismo y la benevolencia. Sin embargo, interpretar las

² AKIYAMA, Takamasa; NAKAO, Takehiko. (2005). Japanese ODA: adapting to the issues and challenges of the new aid environment. *Discussion Paper of Development Assistance*, N.8, pp. 2

³ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2003a). *Diplomatic Bluebook 2003*. Tokyo: MOFA Retrieved, October 2011 from <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2003/index.html>

motivaciones para el otorgamiento de asistencia sobre el mero principio de altruismo, limita la comprensión dejando de lado diversos factores. Este trabajo tiene la intención de demostrar que: existe una estricta relación entre la ayuda externa y la política externa. Más específicamente, la ayuda externa consiste en una herramienta de política externa japonesa.

Entre el fin de la Segunda Guerra Mundial y el comienzo del Plan Colombo para la reconstrucción de Asia, Japón paso de ser un país en bancarrota, a lograr un crecimiento abrupto debido a un gran progreso económico. Vemos entonces, que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, este país experimentó un notable crecimiento económico, adquiriendo status destacado dentro de las relaciones internacionales. Sin embargo, todo este poderío económico no se vio reflejado en el ámbito político ni estratégico. Las restricciones constitucionales a la utilización de recursos militares en cuestiones internacionales le abrieron las puertas a un camino diferente a la hora de promover sus intereses en el exterior. Bajo estas características, la asistencia japonesa para el desarrollo apareció como una herramienta importante en sus relaciones internacionales. Entonces podemos decir que, por un lado, tal ayuda puede ser ubicada dentro de la lógica economicista como el apoyo a la política económica y comercial japonesa. Pero, lo que queremos demostrar es que por otro lado, puede ser utilizada como instrumento político diplomático completando un vacío existente en la actuación internacional de Japón.

El objetivo en este trabajo consiste en comprender cómo la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) fue incluida en el ámbito de la política externa japonesa. El enfoque temporal definido será entre los años 2003 y 2008. El año 2003 fue definido como marco inicial de estudio debido a que fue en este año cuando la Carta Japonesa de Asistencia Oficial para el Desarrollo (creada en 1992) fue reformulada. Tal proceso de reformulación y renovación estableció las directrices políticas de la asistencia japonesa delimitando el marco de acción dentro de los objetivos estratégicos del Japón. El año 2008, por su parte, fue escogido como límite, debido a la reforma realizada en el proceso de implementación de la ayuda externa japonesa. El 1ro de Octubre, todas las operaciones de la AOD japonesa fueron transferidas a la jurisdicción de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) con el afán de mejorar la eficacia de la asistencia japonesa.

Con el objetivo de explicar la inserción de la asistencia oficial para el desarrollo en la política externa japonesa, buscaremos en el primer capítulo la comprensión del concepto de “*ayuda externa*”. Con la finalidad de enriquecer la comprensión, se desarrollará una discusión

dentro del marco de las relaciones internacionales, acerca de las diferentes explicaciones teóricas para la oferta de asistencia por parte de los Estados.

En el segundo capítulo, el objetivo será presentar la ayuda externa japonesa. Se presentará a Japón como uno de los actores principales en el movimiento de cooperación internacional para el desarrollo. Rescataremos algunos elementos del origen de la ayuda externa japonesa, necesarios para la comprensión de la AOD en el período delimitado y a continuación estudiaremos las directrices políticas de la asistencia externa a través del Análisis de la Carta Japonesa de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, creada en 1993 y reformulada en el año 2003. En la tercera parte del capítulo los objetivos son los procesos de formulación e implementación de la política japonesa de ayuda externa. Finalmente, analizaremos la distribución de la asistencia japonesa entre 2003 y 2008, evaluando sus características y su distribución por el mundo en la tentativa de identificar un perfil para la AOD.

En el tercer capítulo buscaremos identificar y comprender la asociación existente entre la ayuda externa y la inserción internacional del Japón en el inicio del siglo XXI. Con este objetivo, en un primer momento, presentaremos un breve perfil de la política externa japonesa, haremos énfasis en su poderío económico y analizaremos su accionar en el inicio del siglo XXI. Esto, servirá para que posteriormente podamos realizar la interpretación de cómo la AOD es incorporada en la actuación internacional de Japón. Destacaremos los factores económicos, los factores políticos y la promoción de la seguridad humana, observando las distintas motivaciones que se asocian a la ayuda de la política externa japonesa.

El objetivo de este trabajo se centra en la búsqueda de comprender la lógica existente por detrás del otorgamiento de la ayuda externa. ¿Por qué enviar recursos al exterior, cuando estos podrían ser aplicados para el beneficio de su propia población? ¿Benevolencia, altruismo, una extensión global del Estado de bienestar social? Observando específicamente el caso Japonés, buscaremos respuestas para este cuestionamiento. Primero de modo general, en el campo teórico de las relaciones internacionales. Después evaluando las motivaciones japonesas para ofrecer ayuda externa.

1. EL CAMPO TEÓRICO DE LA AYUDA EXTERNA

Este capítulo tiene como objetivo estudiar el fenómeno de la ayuda externa dentro del marco de las relaciones internacionales. Lo que haremos, será un recorrido a través de la teoría del sistema mundo, el realismo, el constructivismo y la idea de seguridad humana, en la búsqueda de comprender la motivación de los países para ofrecer asistencia.

1.1 El concepto ayuda externa.

Antes de entrar en el análisis que ofrecen las diferentes corrientes teóricas, es necesario definir que entendemos por “ayuda externa”. De acuerdo con la definición dada por el *Development Co-operation Directorate* (DCD)⁴, el término ayuda externa, consiste en el flujo de recursos de un país desarrollado a un país en desarrollo. Estos recursos no deben ser de cualquier tipo, es necesario que cuenten con tres características; (1) los recursos deben ser provenientes de órganos fiscales, o sea, del Estado, (2) su finalidad debe ser la promoción del desarrollo económico y del bienestar en los países en desarrollo y (3) debe presentar un “*gran element*”⁵ equivalente al 25%. La ayuda externa, entonces puede ser definida, a grosso modo, como el flujo de recursos técnicos y financieros del mundo desarrollado para el mundo subdesarrollado.

Gracias a esta definición se torna posible identificar aquello que es y aquello que no es, ayuda externa. Sin embargo, la comprensión de la asistencia en relaciones internacionales requiere de una reflexión todavía más profunda, porque su naturaleza va mucho más allá de un simple flujo de recursos entre países. En este sentido, podríamos entender la ayuda externa, como una base para las relaciones internacionales contemporáneas tanto en el plano político como en el plano comercial, ya que funciona como un conductor de influencia, representa fuente de

⁴ Comité que forma parte de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. Retrieved, November 2011 from http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

⁵ El gran element consiste en una escala que varía entre el 0% y el 100% a través del cual es definido el grado de concesión de un flujo de AOD. Cuanto más altas fueran las concesiones, mayor el valor del grant element, siendo que el 100% corresponde a una donación. Cuando una operación tiene su gran element inferior al 25%, no puede ser considerada AOD. OECD, The Organization for Economic Co-operation and Development. (2008). ANNUAL REPORT, Retrieved November 2011 from <http://www.oecd.org/dataoecd/39/19/40556222.pdf>

dinamismo o dependencia, y se expone como prometedora de un orden mundial nuevo o responsable de perpetuar un orden antiguo⁶.

Entendiendo esto, podemos remitirnos a algunos momentos históricos que dieron inicio a la idea de ayuda externa tal como la conocemos hoy en día. Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, la idea de la cooperación comenzó a resurgir con fuerza. En un contexto en el que los problemas económicos estaban dejando profundas huellas en el continente europeo, los planes de reconstrucción comenzaron a promover diferentes soluciones. Así, el Plan Marshall apareció como un elemento clave y se convirtió en uno de los cimientos de la cooperación económica internacional. Dentro de este ámbito, también se creó la Organización para la Cooperación Económica de Europa (OECE), un foro permanente para la cooperación internacional. Tal organización, posibilitó la asistencia técnica de gestión conjunta donde los países donadores de fuentes de conocimiento técnico, Estados Unidos y Canadá, direccionaban asistencia a los países miembros de la OECE. En 1961, la OECE fue sustituida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) pasando a ser una organización volcada primordialmente a la formulación de políticas comunes⁷ en el ámbito de la cooperación económica internacional, y también una organización donde quienes habían sido receptores de asistencia pasaban a tener los mismos derechos que tenían los antiguos donantes.

El modo en el que la ayuda externa fue otorgada varió a lo largo del tiempo y de acuerdo con el proveedor. Algunos países se dedicaron a colaborar con obras de infraestructura, alegando que acciones como estas contribuían a un posterior desarrollo económico, otros priorizaron asuntos como la disminución de la pobreza y el hambre, etc. Claramente, estas variaciones acabaron por originar intensos debates sobre el modo en el que se tenían que destinar los recursos y precisamente para esto, se constituyó un foro que venía a coordinar entre los miembros, la forma que tomaría cada ayuda externa⁸.

Otro momento que vino a intensificar la política de cooperación económica internacional, fue el inicio de la Guerra Fría. El conflicto Este-Oeste no llegó a una confrontación militar directa, pero demostró turbulencias en muchas esferas. Lo que nos interesa mencionar aquí, es la

⁶ BROWNE, Stephen. (1990). *Foreign aid in practice* (pp. 18). London: Pinter Publishers Limited.

⁷ KÖNZ, Peter. (1994). *Financiamento oficial da cooperação técnica internacional* (pp. 225). En: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo.

⁸ En 1960 se creó el Grupo de Asistencia para el desarrollo (DAC), un comité restricto de la Organización al cual pertenecen los principales proveedores de asistencia externa para el desarrollo, teniendo como finalidad la coordinación y el modo en que los recursos se destinarían a los países en desarrollo.

disputa por las áreas de influencia. Con el claro objetivo de mantener aliados sobre determinada región, ambas potencias se dedicaron a distribuir recursos en forma de asistencia externa evaluando cada situación estratégica. Con esto, podemos sacar a la luz la idea de que existían claramente motivaciones políticas para la intensificación de la asistencia externa para el desarrollo.

Así, tanto el proceso de reconstrucción de Europa y de Japón, después de la Segunda Guerra Mundial, como la lucha por las esferas de influencia que caracterizó a la Guerra Fría, sumado a la preocupación por el desarrollo de los países provenientes de los procesos de emancipación y descolonización, fueron tres factores que, de manera coordinada, dieron forma a la cooperación económica internacional, basada en los flujos de asistencia externa para el desarrollo.

1.2 Aspectos teóricos de la ayuda externa.

Al mencionar el término ayuda externa, la sola palabra “ayuda”, nos remite a la idea de un sentimiento de benevolencia y altruismo, ya que aquel que ofrece ayuda demuestra preocupación, cuidado y atención. Sin embargo, no siempre es así. Lo que buscamos demostrar es que quien ayuda, acaba por aumentar el poder de su espectro. La ayuda en este sentido, es ofrecida con el objetivo de alcanzar determinados fines. Aún cuando no exista un objetivo puntual por detrás, tal asistencia puede ser ofrecida como parte integrante de un proyecto de largo plazo, buscando una posición privilegiada en el tablero de las relaciones internacionales.

Las instituciones que nacieron con el fin de la Segunda Guerra Mundial, como Dumbarton Oaks⁹, San Francisco¹⁰, Bretton Woods¹¹ y Havana¹², son claros ejemplos de que la voluntad de crear un nuevo camino existía. Las cuestiones económicas asumieron por primera vez importancia institucional, lo que vino a modelar el camino para la cooperación internacional. Debemos notar que la propuesta de la Organización Internacional del Comercio, que al no ser ratificada por Estados Unidos fue sustituida por el GATT, enfatizaba esencialmente la correlación entre desarrollo y comercio. La preocupación, estaba volcada en la necesidad de fomentar el desarrollo

⁹ Washington conversations on international peace and security organization, 1994.

¹⁰ United Nations Conference on International Organization, 1945.

¹¹ United Nations Monetary and Financial Conference, 1944.

¹² United Nations Conference on Trade and Employment, 1947.

en los países no desarrollados, generando capacidades propias para la creación de recetas como base y así dar secuencia a sus procesos de desarrollo económico.

No podemos negar que la preocupación por los países subdesarrollados estaba presente, pero lo que pretendemos discutir aquí, es el carácter de esa preocupación que acaba por tomar la forma de ayuda externa. ¿Por qué motivo un Estado ofrecería asistencia para el desarrollo a otros Estados, por más desarrollados que sean? Para algunos autores, la ayuda externa aparece como una obligación moral de los países desarrollados en el intento de eliminar preocupaciones tales como la hambruna. Peterson, se une a esta idea bajo una premisa ética, de acuerdo con la cual, “si estuviese en nuestro poder, prevenir el acontecimiento de algo malo, sin que para eso sea necesario sacrificar algo de importancia moral, nosotros debemos moralmente, hacerlo”¹³.

No tenemos la intención de negar tal premisa, ni de negar el valor ético o moral de la ayuda externa. Sin embargo, no podemos fundamentar la interpretación de la oferta de asistencia externa reduciéndonos a motivaciones éticas y morales. Eso no explica el motivo de la oferta, porque deja de lado el hecho de que existe una correlación entre ayuda externa y política externa. Lo que buscamos demostrar, es que el otorgamiento de ayuda externa sí está alineado a los intereses y estrategias de la política externa. Las cuestiones que debemos estudiar entonces, son: como la ayuda externa puede contribuir para la consecución de los objetivos de la política externa, cuales son los tipos de resultados que puede proporcionar y cual es la motivación concreta por atrás de la oferta.

Para todo esto, lo que haremos, será buscar en el marco teórico de las relaciones internacionales instrumentos que posean la capacidad para explicar la ayuda externa, sus motivaciones y funciones en el ámbito internacional.

1.3 La ayuda externa dentro de la economía-mundo.

Comenzaremos por la teoría del sistema mundo, ya que la misma ofrece ciertos elementos que pueden ser utilizados para interpretar la ayuda externa. Con base en esta teoría, trabajaremos en la construcción de un argumento a través del cual podamos explicar el fenómeno de la ayuda

¹³ PETERSON, Martin. (June 2004). Foreign aid and the moral value of freedom. *Ethical theory and moral practice*, v. 7, pp. 293.

externa, demostrando su función en las relaciones internacionales y las motivaciones que existen por detrás de la asistencia.

Como explica Wallerstein¹⁴, el sistema mundo es un sistema social, un sistema que posee límites, estructuras, grupos asociados, reglas de legitimación y coherencia. Bajo esta mirada, el mundo está compuesto por fuerzas en conflicto que se mantienen unidas por la tensión en la medida en que cada uno de los grupos busca eternamente remodelarlo y sacar su provecho. Podemos ver que el sistema mundo se presentó hasta el día de hoy bajo dos formas distintas; (1) el imperio-mundo, en el cual existe un sistema político sobre la mayor parte del territorio y (2) la economía-mundo, donde no existe un sistema político único. Según el autor, las economías-mundo se caracterizaban por poseer un alto grado de inestabilidad antes de la era moderna, porque o acababan transformándose en imperios o terminaban desintegrándose. Sin embargo, hoy en día vemos una gran durabilidad, estamos viviendo en un sistema mundo que posee la forma de una economía-mundo hace ya aproximadamente 50 años. El motivo de tal constancia se encuentra precisamente en la organización económica llamada capitalismo. El capitalismo que floreció justamente de la existencia de múltiples sistemas políticos, permitió una extensiva expansión que vino acompañada de una distribución muy desigual de las ganancias. Así, este sistema mundial, que está caracterizado por una extensiva división funcional y geográfica del trabajo, llevó a que las actividades económicas sean distribuidas de forma desigual, legitimando la capacidad de ciertos grupos para explotar el trabajo de otros y en consecuencia, recabando una mayor parte del excedente.

En suma, se generó en el sistema mundial una división en tres categorías: centro, semiperiferia y periferia¹⁵. Entonces cabe preguntarse: si la lógica de funcionamiento de la economía-mundo capitalista está en la manutención de la desigualdad entre los Estados, ¿cuál es el papel de la ayuda externa dentro de este sistema? Lo que podemos ver es que como regla general, los principales proveedores de asistencia son los países centrales, los países ricos, miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (de la OCDE), dentro de los cuales podemos mencionar a Estados Unidos, Japón, Alemania, el Reino Unido y Francia. El flujo de los recursos que estos otorgan, es direccionado a los países en desarrollo, es decir, a los países de la periferia. Pero si el factor que mantiene la economía-mundo capitalista es el de la disparidad

¹⁴ WALLERSTEIN, Immanuel. (1990). *O sistema mundial moderno*. (pp .337) Afrontamento, v.1.

¹⁵ Ibidem. (pp. 340)

observada entre los niveles de desarrollo de los Estados en la distribución de ganancias, ¿por qué motivo los países centrales los asistirían? De nuevo cabe preguntarse ¿cuál es la lógica que fomenta la ayuda externa?

Situándonos bajo los preceptos de la teoría del sistema mundo, lo que podemos deducir es que la ayuda externa, vendría en cierto sentido a limitar el desarrollo de los países receptores promoviendo la manutención del status quo y la desigualdad en la acumulación de capital. Tal afirmación, claramente, consiste en una paradoja, porque la asistencia, que posee como uno de sus focos el desarrollo de los países receptores, en realidad tiene como finalidad un objetivo antitético, el de impedir ese desarrollo. De acuerdo con Hattori¹⁶, las instituciones que rigen la circulación del capitalismo refuerzan la acumulación desigual y restringen el desarrollo de los países receptores. Al estar en una posición de subordinación dentro del sistema mundo, la asistencia viene a jugar el rol de un factor operacional básico por detrás de la expansión del capitalismo, pero que a su vez limita a los países receptores a una posición de dependencia dentro del marco de las relaciones internacionales.

Para Wallerstein, el Estado sirve a los intereses de la burguesía y para ese fin, debe ser fuerte. Como en la economía mundo el sistema político no es unido y a su vez no es posible que todos los Estados posean la misma fuerza, las estructuras son relativamente fuertes en las áreas del centro y relativamente débiles en la periferia¹⁷. Así, vemos que para la manutención de tal situación, la ayuda externa aparece como una herramienta eficaz, manteniendo la fragilidad y la dependencia de los Estados periféricos con los países centrales.

Con todo esto, podemos observar que la ayuda externa, de acuerdo con la teoría del sistema mundo, es ofrecida con la finalidad de mantener el sistema vigente, no siendo su objetivo final el desarrollo específico de los países asistidos. Uno de los ejemplos más utilizados por los autores que trabajan con la ayuda externa bajo la perspectiva de la teoría del sistema-mundo es el caso de los préstamos realizados por el Banco Mundial y por el Fondo Monetario Internacional a los países con deuda externa. Estos organismos, acabaron por aislar a los Estados periféricos en la década de 1980, debido a la desestabilización del sistema financiero internacional proveniente del colapso de los préstamos en petrodólares llevando a reforzar la dicotomía entre norte y sur, países centrales y países periféricos.

¹⁶ HATTORI, Tomohisa. (2001). Reconceptualizing foreign aid. *Review of International Political Economy*, v.8, n.4, New York, pp. 634

¹⁷ WALLERSTEIN, Immanuel. *Op. Cit.*, pp. 344.

En el ámbito bilateral muchas veces la ayuda externa es ofrecida en función de motivaciones específicas y fácilmente identificables. Un hecho que ejemplifica tal afirmación es la ayuda externa japonesa durante la década de 1970. En este período, Japón se recuperaba económicamente de las pérdidas sufridas en la Segunda Guerra Mundial, demostrando un notable crecimiento. La ayuda externa apareció como una herramienta de gran utilidad para auxiliar en esta época. Japón estaba en pleno proceso de desarrollo económico e industrial, presentando tasas de crecimiento muy altas, y para mantener tal crecimiento, la diversificación de las relaciones comerciales se hizo necesaria¹⁸. Como el comercio con los países asiáticos ya presentaba saturación, nuevos horizontes fueron buscados en los países en desarrollo. En un contexto de expansión comercial, la cooperación económica ofrecida por Japón debía ser implementada en su propio favor, por lo cual la asistencia a otros países jugó un rol fundamental. Gran proporción de esa ayuda era vinculada, lo que comprometía a los receptores porque la ayuda era condicionada al consumo de equipamientos y servicios de origen japonés.

Como explica Brochier, podemos ver que los intereses japoneses estaban claros. El ofrecimiento de la asistencia externa tenía la específica finalidad de promover las exportaciones y la actuación internacional de empresas japonesas, garantizando, paralelamente, las fuentes de materias primas necesarias para la industria doméstica. Ese hecho se encaja dentro de la interpretación de la teoría del sistema mundo acerca de la ayuda externa, ya que Japón, a pesar de su situación precaria al final de la Segunda Guerra Mundial, ya comenzaba a desempeñar un papel central en las relaciones internacionales, buscando en los países en desarrollo una alternativa para su propio crecimiento alineado a la lógica de la economía-mundo capitalista.

1.4 Ayuda externa y dominación simbólica.

La ayuda externa no se presenta siempre en los términos expuestos anteriormente. Utilizando nuevamente a Japón como ejemplo, podemos observar flujos de ayuda donde los intereses y las motivaciones no aparecen de forma tan clara, aparentando en algunos casos la inexistencia de intereses (comerciales, económicos o políticos) concretos. Un ejemplo de asistencia en este sentido, son los proyectos a través de los cuales Japón concede donaciones para

¹⁸ BROCHIER, Hubert. (1972) *O milagre econômico japonês* (pp. 8). Publicações Europa-América, Lisboa.

la compra de equipamientos para escuelas, para la construcción y la reforma de geriátricos, y para proyectos ambientales. De la misma forma, estos proyectos no contribuyen para la estrategia de la política externa japonesa de forma clara, pues no son visibles las contribuciones que tales actos pueden llevar a Japón, con excepción de proyectos ambientales, que pueden ser parte de una política ambiental que genera cierto impacto en el ámbito multilateral.

Aquí encontraríamos una brecha en la teoría del sistema mundo para la explicación del fenómeno de la ayuda externa. Algunos flujos de asistencia parecen no presentar las características delineadas en el contexto de una economía mundo capitalista, como donaciones para la viabilidad de pequeños proyectos que poseen como finalidad atender necesidades humanas básicas.

Podríamos buscar en otro argumento teórico herramientas para completar esa laguna que existe dentro de la teoría del sistema-mundo. Recurriendo al realismo, encontramos la interpretación de que la ayuda externa es una herramienta política que posee la finalidad de influenciar el comportamiento político de los países receptores. En esta perspectiva nos enfrentamos a la idea de ayuda externa, como una importante arma que compone el arsenal político de una nación, al lado de la diplomacia, las Fuerzas Armadas y hasta la propaganda¹⁹. Esta perspectiva proporciona fortaleza teórica para la explicación del fenómeno de ayuda externa en algunas ocasiones, especialmente durante el período de Guerra Fría, cuando las dos grandes potencias, Estados Unidos y la Unión Soviética utilizaban la asistencia con claros fines políticos en sus esferas de influencia.

El problema con ambas corrientes es que presentan como característica un análisis estructural que acaba por generar cierto reduccionismo. Retomando, lo expuesto anteriormente, las modalidades de ayuda externa que no son explicadas por el realismo ni por la teoría del sistema mundo aparecen como una iniciativa altruista calada de valores éticos y morales. De esta forma, acabaríamos por caer en la afirmación de Peterson de acuerdo con el cual la ayuda externa es una obligación moral de los países desarrollados, basada en premisas éticas.

Nuestro objetivo aquí, no es de ninguna manera, negar los valores éticos y morales de la ayuda externa. Pero si, utilizar esos preceptos como entramado conceptual para explicar la motivación encontrada en el comportamiento de los Estados para el ofrecimiento de ayuda

¹⁹ MORGENTHAU, Hans. (Junio, 1962). A political theory of foreign aid. *The American Political Science Review*, v.56, n.2, pp. 303.

externa y ésta es una salida que podríamos considerar como un tanto ingenua. Therien interpreta a la ayuda externa como una extensión del Estado de bienestar social, entendiendo que el bienestar social es un derecho de los ciudadanos que debe ser asegurado por el Estado. La ayuda externa, sin embargo, es una opción de los Estados que la otorgan, es decir, es una práctica voluntaria. Si tomamos entonces, la idea de que la ayuda externa es una extensión del Estado de bienestar social, acabaríamos por caer en la suposición de que la asistencia es ofrecida en razón de preceptos éticos y morales.

En la teoría del sistema-mundo la ayuda externa es interpretada como proveniente de una estructura, la economía mundo capitalista. Como apunta Wendt, ese estructuralismo, calcado en la percepción de economía mundo capitalista, acaba por incurrir en una debilidad debido a su reduccionismo ontológico, ya que toma a la estructura del sistema mundo como una unidad primitiva que posee a los Estados y a las interacciones subordinadas a sí misma. De ahí vemos el hecho de que en ciertas ocasiones la ayuda externa no puede ser explicada por la perspectiva de la teoría del sistema mundo.

En la búsqueda por una perspectiva teórica capaz de interpretar la ayuda externa en su totalidad, tomamos la perspectiva de Wendt, la cual establece que la actividad de los Estados puede ser entendida de forma similar a la actividad de los individuos, esto es, como socialmente construida, no basada en la subjetividad ni en la objetividad, pero sí en las relaciones sociales con los otros Estados²⁰. En esta alternativa teórica, los comportamientos de los Estados no deben ser interpretados bajo la idea de que reducen su actividad a la seguridad y a la maximización de las ganancias. El sistema de ayuda aquí, puede ser interpretado bajo la lógica de que la política internacional es concebida especialmente en términos de ideas²¹. Para Hattori, la ayuda puede ser comparada a un regalo, y el acto de otorgar ayuda externa, puede ser comparado al acto de otorgar un regalo. Lo que el autor realiza, es una reflexión acerca de los motivos por los cuales los individuos otorgan regalos, intentando entender qué es lo que los motiva, cuáles son los efectos oriundos de ese acto y qué se espera de la persona que recibe el regalo. El autor explica que esto funciona, (1) como medio para atenuar el conflicto social, adentrándose en la idea de que efectivamente existe un conflicto social inherente a las sociedades y el regalo viene a constituir un acto para minimizar tal conflicto, (2) es un acto que esta condicionado a una realidad

²⁰ WENDT, Alexander. (1987, Summer). The agent-structure problem in international relation theory. *International Organization*. v. 41, n. 3, pp. 336

²¹ Ibidem, pp. 339

contextualizada por la desigualdad material y jerárquica entre el que otorga el regalo y aquel que lo recibe, y (3) otorgar un regalo representa un eufemismo para afirmar la condición jerárquica entre aquel que regala y aquel que recibe.

Esto nos lleva a ver que, cuando un Estado ofrece ayuda externa, se espera que exista algún tipo de motivación y aquí gana fuerza la teoría del sistema mundo y del realismo. Sin embargo, en aquellas ocasiones, donde las motivaciones no aparecen con la misma claridad, ni la teoría del sistema mundo, ni el realismo demuestran capacidad para explicar tales fenómenos. Así, utilizando lo expuesto por Hattori y con base en la perspectiva de Wendt, podemos observar que mismo en aquellos casos, donde aparentan no haber objetivos específicos, la ayuda externa presenta una finalidad. La diferencia está en que esta finalidad, se enmarca en la voluntad de ejercer una dominación simbólica, es decir, como medio para suavizar las desigualdades jerárquicas entre quienes otorgan y quienes reciben, minimizando el conflicto entre centro y periferia.

Con todo lo expuesto, encontramos explicaciones para fenómenos que escapaban a la autonomía de la teoría del sistema mundo y que tampoco eran explicados por la teoría realista. Enfocándonos nuevamente en la ayuda externa japonesa, en aquellos casos en que los recursos eran destinados a pequeños proyectos, los cuales parecían no poseer ningún interés u objetivo por detrás, vemos que podemos encontrar una explicación bajo la idea de dominación simbólica. Ese tipo de asistencia otorgada termina por impactar en la consciencia de quienes son los receptores, legitimando una relación de dominación y la dicotomía entre el centro y la periferia.

1.5 La seguridad humana y la cuestión del desarrollo.

Otra perspectiva que abarca la idea de ayuda externa en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, es encontrada en los estudios de seguridad internacional. No en la perspectiva tradicional de seguridad, fuertemente ligada a la idea de defensa y seguridad militar, pero en los nuevos paradigmas que contornan el concepto de seguridad humana.

Claramente, con el final de la Guerra Fría, el concepto tradicional de seguridad, atravesó una ola de desafíos. Durante la Primera Guerra Mundial, el estudio de las relaciones internacionales se concentraba en los medios para evitar la guerra, pero luego de un breve período de idealismo en torno de la paz, ganaron espacio dentro de la disciplina, perspectivas enfocadas a

la supervivencia del Estado frente a amenazas externas. Fue precisamente dentro de este marco que nacieron y se desarrollaron los estudios de seguridad. Estos, acabaron por crear un estrecho vínculo entre los conceptos de seguridad nacional y seguridad internacional, logrando por consecuencia, que el objeto de estudio de la seguridad internacional este durante mucho tiempo, unido a la seguridad nacional, a la integridad territorial y a la soberanía.

El fin de la Guerra Fría, presentó una situación favorable para la formación de un nuevo concepto de seguridad; el concepto de seguridad humana. Quienes trabajan con la idea de seguridad humana, concuerdan en que el objeto de estudio deja de ser el Estado, y pasa a ser el ser humano en cuanto individuo. Las divergencias nacen a la hora de definir cuáles son las amenazas de las que deben ser protegidos los individuos. El problema se centra específicamente en el hecho de que las amenazas a la seguridad humana, acaban por ser muchas y de diversa naturaleza y tornan al concepto en amplio e inoperable.

Las naturalezas de las amenazas son, en términos generales; políticas, económicas, militares, sociales y ambientales. El problema es que dentro de estas categorías, se encuentran las más diversas amenazas que afligen la dignidad humana, como; pobreza, enfermedades, hambre, desempleo, crimen, tráfico de drogas, conflictos sociales, represión política, violencia, desastres ambientales entre otras²². Lo que es notable, es la relación de muchas de estas amenazas con las cuestiones del desarrollo, llevando a concluir que el desarrollo previene a los individuos de gran parte de esas amenazas. Así, la relación entre el concepto de seguridad humana y el concepto de desarrollo humano se muestra muy evidente, y nos lleva a observar que la cooperación internacional para el desarrollo, se transforma en una herramienta fundamental para la implementación de la seguridad humana. En consecuencia, la ayuda externa vendría a jugar un rol de suma importancia para alcanzar tal fin. Por medio de la ayuda, los países desarrollados pueden proveer a los países receptores de los medios necesarios para su desarrollo, pero no debemos olvidar, como mencionamos anteriormente, que esta ayuda puede poseer en su esencia otras finalidades, paradójicamente contrarias a los fines de la seguridad humana.

Bajo la idea presentada arriba, desarrollaremos una discusión en torno al concepto de la seguridad humana, considerando las definiciones con todas sus ambigüedades, lo que lleva a generar complicaciones tanto para los investigadores como para los formuladores de políticas (sin

²² UNDP (United Nations Development Programme). (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

embargo, como observaremos, para los formuladores de políticas no llega a ser exactamente un problema, ya que tal ambigüedad termina sirviendo para cumplir determinados fines). Posteriormente abordaremos una discusión sobre la relación entre la seguridad humana y el desarrollo, presentando a la ayuda externa una como herramienta importante para la promoción del desarrollo y para la prevención de las amenazas que afligen los individuos.

1.5.1 El concepto de seguridad humana.

Los debates académicos en torno al concepto de seguridad presentan en los últimos años intensas discusiones en torno a sus paradigmas. Tradicionalmente, la seguridad, era analizada bajo los lentes de la seguridad militar. Sheehan²³ apunta que esa asociación ocurre por el propio carácter teórico que marcó la disciplina de las relaciones internacionales a lo largo del siglo XX. En el período de dominio realista en el siglo XX, bajo la lógica de que el Estado es el único (o más importante) actor dentro del sistema internacional, la percepción era que la seguridad a ser alcanzada y protegida de amenazas externas, era la seguridad del Estado. La mirada tradicional de seguridad se enfocó en usar lo militar, para asegurar la integridad territorial de los Estados soberanos. Con esto, las políticas externas se delimitaron a la idea de defensa y como mecanismos para evitar, prevenir y si fuera necesario ganar diputas militares interestatales²⁴.

Durante la década de 1990, esa lógica sufrió un intenso cuestionamiento. La seguridad del Estado, que predominó en los estudios de seguridad internacional, pasó a ser observada como un punto en un plano o una escala, que va de lo individual a lo global. En el nivel más alto se encuentra lo global, donde se trabaja la idea de análisis sistémico y se desarrollan los conceptos de macrosecuritización. Ejemplos pueden ser observados en la Guerra Fría, cuando los Estados interactúan en una lógica de securitización formada por la dinámica de un conflicto global, el conflicto este-oeste²⁵. En el nivel de análisis más bajo tenemos al individuo, o ser humano, como objeto de referencia para los estudios de seguridad. La escuela de Copenhague, a la cual pertenecen Barry Buzan y Ole Waever, presenta una agenda de investigación que no desarrolla la

²³ SHEEHAN, Michael. (2004). *International Security: an analytical survey* (pp. 28). Lynne Rienner Publishers, London.

²⁴ KING, Garry; MURRAY, Christopher J. L. (2001). Rethinking human security. *Political Science Quarterly*, New York. pp.590

²⁵ BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. (2009). Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. *Review of International Studies*, v. 35, n. 2, Cambridge, pp. 255.

cuestión del individuo. Por el contrario, establecen que la seguridad internacional está firmemente ligada a la política de poder, lo que acaba por aproximarlos a las perspectivas más tradicionales de los estudios de seguridad²⁶. Sin embargo, a pesar de no avanzar en la cuestión del individuo estos autores ofrecen instrumentos teóricos al abandonar la idea de que los estudios de seguridad son exclusivamente estudios sobre la guerra. Al hablar de seguridad, hablamos de supervivencia y las amenazas a las cuales la seguridad se enfrenta pueden ser diversas. Los autores listan cinco distintitas modalidades de amenazas: las militares, las políticas, las económicas, las sociales y las ambientales.

Rothschild remarca la importancia de los procesos de reconstrucción después de grandes conflictos internacionales para la redefinición de seguridad²⁷. La autora detalla que el final del conflicto Este-Oeste proporcionó grandes cambios para las definiciones de seguridad. Fue aquí, cuando la idea de “seguridad de los individuos” nació como objeto de política internacional. Así, aparecieron nuevos conceptos como el de seguridad común y el de seguridad humana. King e Murray refuerzan esa idea observando que con el colapso de la Unión Soviética, la reducción de la amenaza de una guerra entre los grandes poderes, llevó a la necesidad de abrir camino para nuevos temas que debían ser abarcados por los estudios de seguridad. Estos debates llevaron a considerar la seguridad, de una perspectiva global a la perspectiva individual y a la idea de seguridad común²⁸. Escritores recientes, establecieron la noción de seguridad humana para enfatizar la noción del individuo como foco de estudio. El argumento de seguridad humana en la literatura de seguridad capturó la mirada de que el foco de seguridad debía mudar del Estado para el individuo y debía abarcar amenazas tanto militares como no militares²⁹.

Con todo esto, el término de seguridad terminó adquiriendo un sentido amplio y extendido. De acuerdo con Rothschild esta extensión asume cuatro formas; (1) el concepto de seguridad, antes comprendido como seguridad de los Estados, pasa a incluir la seguridad de los grupos e individuos, (2) pasa a incluir un sistema internacional, un medio ambiente supranacional, paralelo con la lógica de la escala de seguridad mencionada anteriormente, (3) ahora las amenazas son muchas y de diversas naturalezas, pueden ser militares, políticas, económicas, sociales y

²⁶ BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE. (1998). Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, London.

²⁷ ROTHSCHILD, Emma. (1995). What is security?. *Daedalus*, v. 124, n. 3, Cambridge, pp. 53-54

²⁸ Ibidem, pp. 63

²⁹ KING, Garry; MURRAY, Christopher J. L. *Op. Cit*, pp.588-589

ambientales³⁰, (4) la responsabilidad política por la manutención de la seguridad ahora es mayor, los responsables también crecen, los que deben hacerse cargo no son solo los Estados Nacionales, sino también las instituciones internacionales, los gobiernos regionales y locales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs), la opinión pública, la prensa y las fuerzas abstractas de la naturaleza o del mercado³¹.

Así, la seguridad individual del Estado pasó a abrir espacio a otras formas. En esta coyuntura de cambios, en la década de 1990, el PNUD, trabajó el concepto de seguridad. En 1994 el *Human Development Report* publicó un capítulo donde exponía que; el concepto de seguridad había sido interpretado por mucho tiempo en un sentido estrecho, como la protección de la seguridad territorial de las amenazas externas, o como la protección de los intereses nacionales en política externa, o como seguridad global de las amenazas de un holocausto nuclear. En simples palabras, la seguridad fue relacionada mucho más a los Estados-Nación que a los individuos³². La perspectiva tradicional del concepto de seguridad había ignorado por mucho tiempo otras dimensiones de gran importancia; los individuos que buscan seguridad en su día a día, y para quienes la seguridad simboliza la protección de las amenazas de enfermedad, hambre, desempleo, crimen, conflicto social, represión política y medio ambiente de riesgo.

Con esa perspectiva el PNUD trazó una nueva definición para el concepto estableciendo el concepto de seguridad humana. Ahora no tiene como preocupación las armas, su foco se encuentra en la vida y en la dignidad humana. Al mismo tiempo, se trata de un concepto universal, es decir, se centra en las personas en todos los lugares del planeta. “*When human security is under threat anywhere, it can affect people everywhere*”³³ Las amenazas que afligen a la seguridad humana, pueden tener su origen en las fuerzas de la naturaleza o en el propio hombre.

1.5.2 Seguridad y desarrollo.

La seguridad humana trae consigo diversas modalidades de amenazas, algunas de ellas directamente relacionadas a cuestiones de desarrollo. Amenazas como la pobreza, el hambre, la

³⁰ Igual que lo expuesto por Buzan, Weaver e Wilde (1998)

³¹ ROTHSCHILD, Emma. *Op.Cit*, p.72

³² UNDP. (1994). *Human Development Report*. Oxford University Press, New York, pp.22.

³³ *Ibidem*. pp. 334

enfermedad, la educación, son claramente factores de desarrollo. El *Human Development Report* resalta precisamente esta conexión, pero al mismo tiempo remarca, el hecho de que la seguridad humana no debe ser confundida con desarrollo humano. El desarrollo humano está relacionado al proceso de expansión de posibilidades de elecciones de los individuos. En sus palabras, El *Human Development Report* de 1990 define el concepto de desarrollo humano de la siguiente forma: el desarrollo humano es un proceso para expandir las elecciones de los individuos. Las elecciones más críticas son para llevar una vida saludable, tener acceso a la educación y para disfrutar un estándar de vida decente. Elecciones adicionales incluyen libertad política, derechos humanos garantizados y respeto propio³⁴. La seguridad humana, implica la posibilidad de los individuos de ejercer sus elecciones de forma segura y libre, sabiendo que las oportunidades que existen hoy, no estarán totalmente perdidas mañana.³⁵

Por lo tanto, la seguridad humana y el desarrollo humano, son cosas diferentes. Pero están estrictamente relacionados. Esa relación es evidente, ya que el progreso en un área, aumenta las posibilidades de progreso en la otra. Pero el fracaso en un área, también incrementa el riesgo de fracaso en la otra³⁶.

Lo que podemos observar aquí, es que la cooperación internacional para el desarrollo se muestra como un instrumento de gran importancia para proteger la seguridad humana. Cabe observar que la seguridad humana consiste en un concepto reciente, pero ya en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, se puede ver la percepción de correlación entre seguridad y desarrollo.

Fue así, que el bajo nivel de desarrollo llevó a que los Estados menos favorecidos, producto de los procesos de descolonización y emancipación pos Segunda Guerra Mundial, pasaran a ser foco de gran preocupación para los países desarrollados³⁷. Esa preocupación creó condiciones para aumentar la cooperación internacional con vistas al desarrollo. Amorim apunta que el atraso estructural de América Latina y el dislocamiento de los focos de tensión del centro desarrollado para la periferia, fortalecieron el revés desarrollista de la cooperación internacional. Es importante destacar también, que el marco de la Guerra Fría, bajo el contexto de lucha entre los dos polos de poder, Estados Unidos y la Unión Soviética, modelaron la lógica de la

³⁴ Ibidem. pp.10

³⁵ Ibidem. pp.11

³⁶ Ibidem. pp.23

³⁷ KÖNZ, Peter. (1994). Financiamento oficial da cooperação técnica internacional. MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, pp. 170-171

cooperación internacional, con el objetivo de mantener sus esferas de influencia. Como ya mencionamos anteriormente, la conclusión del conflicto obligó entonces, a que el concepto de seguridad sea repensado, lo que generó un ambiente propicio para la articulación de la idea de seguridad humana y su relación con el desarrollo.

De este modo, las nuevas demandas de la seguridad humana generaron, la necesidad de un nuevo modelo de cooperación internacional y con esto, las relaciones entre el Norte y el Sur también se vieron remodeladas. Es aquí donde entra en juego el importante papel de la ayuda externa, ya que las iniciativas para la disminución de la desigualdad en el interior de las naciones deben ser empeñadas en el esfuerzo de disminuir esta desigualdad³⁸. Sin embargo, la cooperación internacional no debe ser buscada apenas por medio de la ayuda externa, sino que todo los flujos internacionales deben actuar en la lógica de la cooperación, y dentro de ellos el PNUD menciona como principales, las inversiones privadas, los flujos de trabajo, los flujos de comercio internacional, y los flujos financieros internacionales, incluyendo el pago de las divisas.

Sumado a esto, al trabajar la relación entre desarrollo y seguridad, vemos en palabras de Pureza que, un componente de desarrollo, es un componente de seguridad³⁹. Entendiendo que, el subdesarrollo es una amenaza y es necesaria no solo la seguridad humana, sino la idea de securitización del desarrollo. En este sentido, se deben crear políticas de *capacity building*, envolviendo la idea de ayuda al desarrollo como mecanismo de gestión de equilibrios entre grupos desiguales.

Las amenazas a la seguridad humana pueden ser combatidas pero pueden también ser prevenidas. Es en esa lógica es donde incluimos la cooperación internacional para el desarrollo. El ofrecimiento de AOD por parte de los países desarrollados presenta la potencialidad de proporcionar a los países en desarrollo, la prevención frente a esas amenazas. Con todo, observamos que la ayuda externa es una herramienta que puede ser utilizada para la prevención de amenazas que afligen al ser humano.

³⁸ BARU, Sanjaya. (1998). Mahbub ul Haq and human development: a tribute. *Economic & Political Weekly*, v. 33, n. 35, Mumbai, pp. 2275-2279.

³⁹ PUREZA, José Manuel. (2009). *Segurança humana: vinho novo em odres velhos?* (pp.30). Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. Editora Unesp, São Paulo.

2. LA AYUDA EXTERNA JAPONESA.

El objetivo de este trabajo es entender cómo la ayuda externa fue en la política externa japonesa. Para esto, en el capítulo anterior, presentamos un debate teórico en torno a las motivaciones que llevan a los países desarrollados a ofrecer asistencia a los países en desarrollo. En este capítulo, nos centraremos en estudiar la ayuda externa japonesa dentro de un límite temporal que va desde el año 2003 al año 2008. La elección de este marco temporal está determinada por dos acontecimientos que proporcionaron impactos significativos en la política de ayuda externa japonesa. En primer lugar, el 2003, corresponde al año en que la Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo de Japón fue modificada. La importancia de este hecho deriva de la naturaleza de este documento, que establece las pautas políticas de la ayuda japonesa. En segundo lugar, el año 2008 fue seleccionado, ya que fue aquí que se estableció la Nueva JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón), órgano del gobierno japonés creado en 1974 para la administración de la cooperación técnica japonesa y que a partir del 2008 pasó a gestionar la AOD japonesa en todas sus modalidades; donaciones, préstamos y cooperación técnica.

Comenzaremos por rescatar algunos elementos del origen de la ayuda externa japonesa, necesarios para la comprensión de la AOD en el período escogido. Posteriormente, discutiremos las pautas políticas de la ayuda externa japonesa a través de un análisis de la Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo de Japón, enfocándonos en el proceso de revisión del 2003. En la tercera parte, nos centraremos en los procesos de formulación e implementación de la política de asistencia, y finalmente, concluiremos analizando la distribución de la ayuda externa en este período, evaluando las características y buscando identificar un perfil para la AOD japonesa.

2.1 Japón: El poder de la ayuda externa.

El 6 de octubre de 1954⁴⁰, aún cuando se encontraba en el inicio de su proceso de recuperación económica, Japón comenzó a ofrecer asistencia técnica⁴¹, bajo la forma de

⁴⁰ Esta fecha se decretó posteriormente como el día de la cooperación internacional.

“reparaciones”. Las reparaciones fueron ejecutadas de dos maneras, como indemnizaciones y como donaciones, y tomaron forma de cooperación económica, en la búsqueda precisamente de reparar los daños causado a lo largo de la Guerra⁴². La ayuda japonesa, comenzó entonces, bajo la idea de reparar y restablecer su reputación como una nación pacífica⁴³, y aunque en un primer momento las contribuciones eran pequeñas (debido a que los recursos todavía eran escasos) podemos ver que medio siglo después, aquel pequeño contribuidor, (que era un gran receptor de asistencia Estadounidense y recibía al mismo tiempo préstamos del Banco Mundial) se transformó en uno de los principales actores de la cooperación internacional para el desarrollo.

A lo largo de un período que se extendió alrededor de 50 años, Japón presentó a través de su ayuda externa diferentes posturas y diversas características. En un comienzo, los objetivos de la asistencia fueron promover la reconstrucción regional y la estabilidad económica, política y social en la región asiática, pero ya para el final de la década de 1950, los intereses económicos y los intereses comerciales comenzaron a ganar espacio y a vislumbrarse de forma notoria. Los países vecinos, ahora aparecían como potenciales mercados para los productos manufacturados japoneses, además de ofrecer *commodities* necesarias para las industrias domésticas. Con esto, el interés japonés fue intensificar las relaciones comerciales con sus socios asiáticos, asegurando las fuentes de materias primas necesarias para la incipiente industria japonesa, y fomentando al mismo tiempo mercados para sus exportaciones⁴⁴.

Para 1958, Japón otorgó el primer préstamo de asistencia para el desarrollo y el destinatario, fue la India⁴⁵. La India era identificada como un país de importancia vital para la estabilidad del continente asiático y fue ésta percepción, lo que motivó a países como Japón a ofrecer ayuda. A medida que el país iba creciendo más y más, la cantidad de recursos que se destinaban a la asistencia comenzó a aumentar. Durante la década de 1960, el sistema de asistencia para el desarrollo fue dividido en cuatro pilares: donaciones, préstamos, asistencia

⁴¹ Esta asistencia se alinea junto al Plan Colombo, acuerdo que inicialmente fue establecido por los países del Commonwealth Británico con el objetivo de ofrecer asistencia técnica y financiera a los países del sur y sudeste asiático.

⁴² UEHARA, Alexandre Ratsuo. (1994) *A política de ajuda japonesa após 1945* (pp. 45). Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

⁴³ AKIYAMA, Takamasa; NAKAO, Takehiko. (2005) *Japanese ODA: adapting to the issues and challenges of the new aid environment*. (pp. 4) FASID, Tokio.

⁴⁴ Ibidem, pp. 4

⁴⁵ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2004b). *Japan's ODA White Paper 2004*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

técnica y contribuciones destinadas a las organizaciones internacionales⁴⁶. Sin embargo, no podemos decir que el aumento de la ayuda fue proporcional al aumento del flujo total de capitales privados. Uehara, muestra que el flujo de la AOD japonesa, cayó de 1961 a 1968 de un 58% del total de los flujos financieros para los países en desarrollo para 34,5%⁴⁷.

Con todo esto, en el año 1961, Japón ingresó en el Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OCDE como uno de los miembros fundadores, pero recién en 1964 se constituyó como miembro formal dentro de la organización. Una vez miembro, los demás países también proveedores de asistencia, comenzaron a ejercer presión sobre Japón. Sus altas tasas de crecimiento, debían reflejarse en un aumento significativo de recursos destinados a la ayuda externa. La AOD japonesa, debía mejorar algunos aspectos cualitativos, otorgando más donaciones y aumentando el porcentaje de recursos, en relación al PBI, destinados a la ayuda oficial⁴⁸. Se estableció entonces, que la contribución de cada país debía representar el 0,7% de su PBI.

Originalmente, el foco de la AOD japonesa, fue Asia, donde se direccionaron el 90% de los recursos durante la década de 1950 y 1960. Sin embargo, no debemos dejar de lado, que terminando la década de 1950, comenzaron a verse algunos otorgamientos fuera de su propio continente. América Latina, en particular, Paraguay que recibió el primer préstamo japonés fuera de Asia y Brasil, que recibió también un préstamo en el año 1961. Ambas acciones, tuvieron como finalidad incentivar la inversión externa directa del sector privado japonés en la región, y constituyeron claros ejemplos de cómo Japón había comenzado a destinar sus recursos fuera del continente y en pos de sus intereses económicos⁴⁹.

Ya en la década de 1970, el país estaba en pleno proceso de desarrollo económico e industrial, presentando tasas de crecimiento muy altas. Fue aquí, que para la manutención de ese crecimiento, se vieron en la necesidad de diversificar las relaciones comerciales como medio de acrecentar su autonomía en el comercio internacional. Como el comercio, con sus vecinos ya estaba en una etapa de saturación y desgaste, nuevos horizontes comenzaron a buscarse tanto en Europa como en los países en desarrollo⁵⁰.

⁴⁶ AKIYAMA, Takamasa; NAKAO, Takehiko. *Op. Cit.* pp.6

⁴⁷ UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp.47

⁴⁸ *Ibidem* pp.48

⁴⁹ *Ibidem* pp.48

⁵⁰ BROCHIER, Hubert. *Op. Cit.* pp.43

Japón tenía una clara orientación para sus exportaciones y los países en desarrollo junto a sus necesidades de importaciones, encajaban perfectamente con sus intereses. El problema se encontraba en que, estos potenciales compradores de productos japoneses, eran en general pobres y se encontraban dentro de un contexto de inestabilidad⁵¹. Lo que vemos con esto, es que el fortalecimiento de la posición japonesa en el ámbito de la cooperación económica internacional, se vio marcado por la necesidad de resolver el problema financiero de países en desarrollo. En un marco de expansión comercial, la cooperación económica debía ser implementada a su favor, enviando recursos privados a los países en cuestión y desarrollando programas de asistencia técnica y financiamiento a largo plazo. Esta ayuda entonces, no fue gratuita, sino que comprometió a los receptores a utilizar los recursos ofrecidos en la adquisición de equipamientos y servicios de origen japonesa.

En estos términos, la ayuda japonesa apareció como un medio de promoción comercial, que fue ganando fuerza a partir de la década de 1970. Sin embargo, las críticas y quejas no hicieron esperarse, la ayuda estaba sirviendo como instrumento para la conquista de ventajas comerciales⁵², lo que dejó a Japón demasiado expuesto. Para solucionar este problema, en 1978, fue adoptada una política de no vinculación, con el objetivo de mejorar la calidad de los préstamos, dando mayor fuerza a los préstamos no vinculados a los países menos desarrollados.

En este período, también debemos destacar la crisis del petróleo de 1973, que generó claros impactos en la AOD. Fue en este momento que ocurrió lo que algunos autores llaman de “globalización de la ayuda externa japonesa”⁵³. Por un lado, la crisis generó estancamiento del programa de asistencia, ya que Japón era extremadamente dependiente de la importación de petróleo, pero por el otro, se abrió la oportunidad para que la AOD fuera utilizada como herramienta en la búsqueda de una aproximación con los países exportadores de petróleo.

Luego del duro sacudón provocado por la crisis, Japón logro recuperar su potencial y dar continuidad al crecimiento económico. Lo que se empezó a ver es que, a partir de entonces, se iniciaron una serie de planes, *medium-term-targets*, con el objetivo de aumentar el monto de recursos destinados a la ayuda externa. El primero fue lanzado en 1970, con el objetivo de duplicar el total de los recursos ofrecidos en el período anterior. Su resultado: superó las

⁵¹ BROCHIER, Hubert. *Op Cit.* pp. 240

⁵² UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp.49

⁵³ YASUTOMO, Dennis T. (1986). *The manner of giving: strategic aid and Japanese foreign policy* (pp. 25) Lexington Books, Lexington.

expectativas ultrapasando la meta, ya que fueron otorgados UDS 9,6 millones entre 1977 y 1980. El segundo plan, que fue de 1981 a 1985, tenía como objetivo, además de duplicar el monto, mejorar la calidad de la ayuda, elevando el porcentaje de recursos destinados a los proyectos en el área de las necesidades humanas básicas. Sin embargo, el plan no tuvo el mismo éxito que el primero.

En 1985, mediante el Acuerdo Plaza, el grupo de los cinco, Alemania, Estados Unidos, Francia, Japón y el Reino Unido, optaron por la valorización de las principales monedas frente al dólar. Así, el yen pasó a adquirir gran fuerza y Japón aprovechó para expandir el flujo total destinado a los países en desarrollo. Para 1989, se convirtió en el mayor proveedor de asistencia, superando incluso a los Estados Unidos. Es entonces, cuando Japón llega al auge de su éxito económico y financiero, conformándose como el mayor acreedor del mundo⁵⁴. A través de un proceso gradual, las inversiones japonesas en el exterior, pasaron a superar las inversiones externas en su propia economía. Aquí debemos destacar el hecho de que Japón, al convertirse en el mayor acreedor, obtuvo un gran poder de presión sobre aquellos países que pidieron tal asistencia.

Como parte de este proyecto de *medium-term-target*, podemos observar dos planes posteriores; el tercero, que tenía como objetivo duplicar el total de recursos destinados a ayuda externa entre el período de 1986 y 1992, pero debido a que en 1988 los resultados habían superado las proyecciones, se reformuló el plan, dando origen a un cuarto. Este, buscaba duplicar el total entre 1988 y 1992. En ese entonces, el total alcanzó la meta de USD 49 billones⁵⁵. En 1993 fue anunciado un quinto plan, pero esta vez el objetivo no era duplicar, sino aumentar la asistencia entre un 40% y un 50%.⁵⁶

En 1992, el gobierno japonés anunció la Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo, que fue reformulada en el año 2003. Aquí, lo que se buscó, fue crear un documento base para la política japonesa de ayuda externa elaborada con el objetivo de definir pautas claras y una orientación política determinada. La Carta establece la filosofía de la AOD, sus principios, sus prioridades, las medidas para optimizar la eficiencia de la ayuda, las medidas para promover la comprensión de tal acto, tanto en el plano interno como en el plano externo, y define también el

⁵⁴ BURSTEIN, Daniel. (1990) *Yen: o Japão e seu novo império financeiro*. (pp. 44) Cultura Editores Associados, São Paulo.

⁵⁵ UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp.53

⁵⁶ *Ibidem* pp.58

sistema de implementación que debe ser utilizado. Sumado a esto, se establece a Asia como la región prioritaria a la hora de destinar recursos japoneses, ya que esa región es una de las más dinámicas económicamente⁵⁷, pero también se mencionan otras regiones del globo, como África, Medio Oriente, América Central y América del Sur, Europa del Este y Oceanía.

TABLA 1 - AOD líquida de los mayores otorgadores de ayuda entre 1991 y 1999 (millones de dólares)

Año	Alemania	Estados Unidos	Francia	Japón	Reino Unido	DAC
1991	6.890	11.262	7.386	10.952	3.201	56.476
1992	7.583	11.709	8.270	11.151	3.242	60.565
1993	6.954	10.123	7.915	11.259	2.920	56.259
1994	6.818	9.927	8.466	13.239	3.197	58.960
1995	7.524	7.367	8.443	14.489	3.202	58.896
1996	7.601	9.377	7.451	9.439	3.199	55.751
1997	5.857	6.878	6.307	9.358	3.433	48.650
1998	5.581	8.786	5.742	10.640	3.864	52.270
1999	5.515	9.145	5.639	12.163	3.426	53.551
2000	5.030	9.955	4.105	13.508	4.501	53.962
2001	4.990	11.429	4.198	9.847	4.566	52.687
2002	5.324	13.290	5.486	9.283	4.929	58.575

Fuente: OECD. Net ODA from DAC countries from 1950 to 2009

Durante la década de 1990, Japón sigue como protagonista en el otorgamiento de ayuda externa. Tal expansión se debió por un lado, al fuerte crecimiento económico y a la prosperidad fiscal que estaba atravesando el país⁵⁸, y por otro lado, gracias a las restricciones constitucionales sobre las actividades militares en cuestiones internacionales⁵⁹. Lo que empezamos a ver, sin embargo, a partir del 2001, es que el otorgamiento de la ayuda externa se vio reducido. En esta etapa, Japón comenzó a experimentar una fase de estancamiento económico, y a pesar de que la ayuda, representa una pequeña parte del presupuesto público japonés, cuando ocurren reducciones, la asistencia externa oficial es el primer objetivo de cortes⁶⁰. Para algunos autores, la AOD japonesa se vio reducida, (1) debido a la entrada en un período largo de recesión económica, que generó una inmensa deuda gubernamental, (2) gracias a una mayor cautela en la

⁵⁷ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (1997). *Japan's ODA White Paper 1997*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>.

⁵⁸ Producto del gran exceso de capital que se generó gracias a las altas tasas de ahorro y a la fuerte competitividad internacional en el comercio

⁵⁹ AKIYAMA, Takamasa; NAKAO, Takehiko. *Op. Cit.* pp. 125

⁶⁰ SUNAGA, Kazuo. (2004). The reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter. Retrieved October 2011 from <http://mofa.go.jp/policy/oda/reform/paper0411>

utilización del exceso de dinero, producto del envejecimiento de la población en los últimos años, y (3) debido a una cuestión social, la AOD comenzó a perder credibilidad en la opinión pública.

A pesar de los problemas que surgieron en el ámbito económico, Japón continuó manteniéndose entre los principales otorgadores de ayuda externa para el desarrollo entre 2003 y 2008, como podemos observar en la tabla 2.

TABLA 2 - AOD líquida de los miembros del DAC entre 2003 y 2008 (millones de dólares)

País	2.003	2.004	2.005	2.006	2.007	2.008
Alemania	6.784	7.534	10.082	10.435	12.291	13.981
Australia	1.219	1.460	1.680	2.123	2.669	2.954
Austria	505	678	1.573	1.498	1.808	1.714
Bélgica	1.853	1.463	1.963	1.977	1.951	2.386
Canadá	2.031	2.599	3.756	3.683	4.080	4.795
Corea del Sur	366	423	752	455	696	802
Dinamarca	1.748	2.037	2.109	2.236	2.565	2.803
España	1.961	2.437	3.018	2.814	5.140	6.867
Estados Unidos	16.320	19.705	27.935	23.532	21.787	26.842
Finlandia	558	680	902	834	981	1.166
Francia	7.253	8.473	10.026	10.601	9.884	10.908
Grecia	362	321	384	424	501	703
Holanda	3.972	4.204	5.115	5.452	6.224	6.993
Irlanda	504	607	719	1.022	1.192	1.328
Italia	2.433	2.462	5.091	3.641	3.971	4.861
Japón	8.880	8.922	13.126	11.136	7.679	9.579
Luxemburgo	194	236	256	291	376	415
Noruega	2.042	2.199	2.786	2.954	3.728	3.963
Nueva Zelanda	165	212	274	259	320	348
Portugal	320	1.031	377	396	471	620
Reino Unido	6.262	7.905	10.772	12.459	9.849	11.505
Suecia	2.400	2.711	3.362	3.955	4.339	4.732
Suiza	1.299	1.545	1.772	1.646	1.685	2.038
Total DAC	69.431	79.855	107.830	104.823	104.181	122.296

Fuente: OECD, 2010. Net ODA from DAC countries from 1950 to 2009

2.2 La política de la ayuda externa japonesa.

Gracias a la ayuda externa, Japón tuvo la oportunidad de ejercer a lo largo de los dos últimos años un rol fundamental en la cooperación internacional para el desarrollo. Pero ¿qué determina, que los proyectos implementados por Japón en los países en desarrollo, constituya una política de ayuda externa? La respuesta para esta pregunta se encuentra en las pautas que rigen el planeamiento y la distribución de la AOD japonesa. Es justamente en el año 2003, cuando el

gobierno japonés comenzó un proceso de revisión y reformulación de la Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo. Este documento, establece cuales son las prioridades y remarca la importancia política de tal acción. La Carta, representa así el primer documento japonés que enmarca la ayuda externa como una política internacional, con racionalidad, objetivos y estrategias.⁶¹

2.2.1 El proceso de revisión de la Carta de Asistencia para el Desarrollo de Japón.

Tomamos como punto de partida en este trabajo el año 2003, porque como mencionamos anteriormente, es el año en que la carta fue revisada. Este documento establece las pautas políticas de la ayuda externa japonesa, por lo tanto, tal revisión simboliza un proceso de reforma de la AOD japonesa. El objetivo de esta revisión fue fortalecer el aspecto estratégico, la flexibilidad, la transparencia y la eficiencia de la asistencia japonesa. Lo que motivo esta necesidad de cambio, fue la disminución de la AOD japonesa, luego de una década (1990) de haberse coronado como el mayor otorgador de ayuda externa del mundo. En el 2002, la AOD japonesa totalizaba USD 9,283 billones⁶², mostrando una disminución notable con respecto al año anterior. Sumado a esto, Japón se enfrentaba a una población desconfiada en relación a la ayuda externa, el presupuesto nacional no se encontraba en un momento de auge y esto se vio claramente reflejado en la posición de la opinión pública con respecto a la AOD. Al ser financiada por el dinero que proviene de los impuestos, el apoyo popular se convirtió en un elemento fundamental.

Los cuestionamientos que comenzaron a surgir fueron, ¿por qué Japón ofrece tanta AOD?, ¿la AOD realmente ayuda a las personas de los países receptores? Con estas preguntas, podemos ver que se volvió esencial explicarle al público japonés que la AOD no solo funciona como un elemento clave para los países en desarrollo, sino que también beneficia al propio Japón⁶³. Los formuladores de políticas debían esclarecer los motivos para disminuir la incertidumbre y desconfianza en el plano interno. Sin embargo, no debemos olvidarnos del plano internacional. No eran solo los factores internos lo que los que aplacaban la ayuda japonesa, sino que nuevas cuestiones y perspectivas que provenían del plano externo también comenzaron a exigir cambios.

⁶¹ Sunga, Kazuo. *Op. Cit.* pp. 2

⁶² Ver tabla 1.

⁶³ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2004b). *Op. Cit.* Retrieved, December 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

De acuerdo con el *Japan's ODA White Paper de 2003*, la cuestión de la pobreza fue exacerbada con el avance del proceso de globalización. Frente a este escenario, durante la segunda mitad de la década de 1990, se torno una meta internacional ubicar al ser humano como objeto central del desarrollo para prevenir el empobrecimiento de aquellos que ya se encontraban en situación de extrema pobreza. De acuerdo con este documento, los atentados del 11 de septiembre de 2001, propiciaron la idea de que la pobreza puede ser la cuna del terrorismo, lo que fortaleció la perspectiva de que la AOD debía ser direccionada a reducir la pobreza. En este ámbito, el foco de la asistencia para el desarrollo que antes era el fomento del “crecimiento económico” centrado en políticas económicas, pasó a ser la “reducción de la pobreza”, incluyendo elementos como la gobernabilidad, la educación básica y la salud⁶⁴.

En suma, el 2003 determinó el momento del cambio. La revisión estuvo basada en discusiones que traspasaban el nivel gubernamental. En un proceso de evaluación de la situación de ayuda externa japonesa, tanto interna como externa, fueron llevados a cabo debates y estudios en el ámbito gubernamental, acompañados de intercambios con peritos en el asunto, agencias de implementación, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas y la misma población. El objetivo por detrás era crear un proceso abierto, transparente, buscando el apoyo popular, que en los últimos años había comenzado a presentar dudas en relación a la eficacia de la ayuda externa. Para todo esto, fue creada una asociación entre órganos de gobierno, ONGs, organizaciones económicas, el mundo académico, embajadas y consulados extranjeros.

El gobierno finalizó una versión preliminar en julio de 2003 e inicio un proceso para recepción de comentarios sobre el documento, que acabó en agosto. Fueron recibidos comentarios a través de todos los medios de comunicación, entre los cuales lo más comunes eran relacionados a la interacción entre la AOD y el interés nacional, a los pros y los contras del direccionamiento de la AOD a Asia, a una revisión de la asistencia otorgada a China, y al fortalecimiento de una perspectiva de género. Después de esto y sumado a audiencias públicas realizadas en diferentes ciudades, el gobierno enmendó la Carta y a través del *Overseas Economic Cooperation Related Ministers*, se aprobó el documento el 29 de agosto de 2003⁶⁵.

⁶⁴ Ibidem

⁶⁵ Ibidem

2.2.3 La revisión.

La Carta reformulada en el año 2003, fue creada en 1992. Hasta entonces no había existido un documento con una definición para la filosofía de la ayuda externa japonesa. El gobierno japonés había extendido ayuda económica para naciones en desarrollo, sin una filosofía determinada durante dos décadas (1960 y 1970)⁶⁶. Sumado a esto, vemos que la Carta de 1992, presentaba la AOD japonesa bajo un punto de vista humanitario en el contexto de una relación de interdependencia entre las naciones, estableciendo como una de las cuestiones prioritarias la conservación del medio ambiente y definiendo la postura de Japón, como la de una nación que posee como misión la promoción de la paz⁶⁷.

En el año 2003, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (MOFA) colocó en el *Japan's ODA White Paper* que las medidas de la AOD japonesa serían establecidas en la Carta, con el objetivo de ganar el apoyo y la simpatía de la comunidad internacional, ubicando a Japón como un país que aspira a la paz mundial. Este hecho, por el momento, no difiere mucho del documento anterior. Sin embargo, las diferencias comienzan a aparecer en la primera parte de la Carta. Aquí es cuando encontramos que finalmente es definida la filosofía de la AOD japonesa: los objetivos de la AOD japonesa son los de contribuir para la paz y el desarrollo de la comunidad internacional, y además ayudar a asegurar la prosperidad y la seguridad del propio Japón⁶⁸.

Lo quedó establecido en la Carta de 2003, fue la vinculación entre la ayuda externa y los intereses japoneses. Esta idea, expresó meramente una formalización, ya que anteriormente a la revisión esto ya venía sucediendo. En diversas ocasiones, los intereses específicos japoneses fueron privilegiados por sobre las necesidades de los países en desarrollo, sobre todo en la etapa donde los intereses económicos y comerciales eran los protagonistas. La diferencia está, en que ahora aparece formalizado en documentos. Con la revisión de la Carta, los intereses japoneses fueron colocados como objetivos de la AOD externa de manera oficial.

No debemos creer, sin embargo, que esta fue la única intención de la revisión de la Carta. La finalidad de las modificaciones dentro del documento fue explicarle al pueblo, porque la

⁶⁶ YASUTOMO, Dennis. *Op. Cit.* pp 30.

⁶⁷ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2004b). *Op. Cit.* Retrieved, December 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

⁶⁸ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2003a). *Japan's Official Development Assistance Charter 2003a.* (pp. 1). Tokyo: MOFA. Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

necesidad de ofrecer ayuda externa. No se debe olvidar que los recursos destinados a la ayuda consisten en recursos públicos provenientes de impuestos pagos por la población. Así, producto de la desconfianza que se comenzó a manifestar, exacerbada por la difícil situación fiscal que el país estaba atravesando, se mostraba necesario reformular el argumento de la necesidad de continuar con la AOD japonesa.

En la Carta revisada en 2003, tanto como en los reportes anuales sobre la AOD donde fueron presentadas discusiones y modificaciones de los documentos y sus implicaciones en la práctica, se intentó dejar en claro que el medio por el cual Japón debía buscar su seguridad y prosperidad era a través de la AOD destinada a las cuestiones globales. En cuanto estas cuestiones sean atendidas, los resultados serían beneficiosos para el propio Japón.

Más allá de responder al porque de la necesidad de ofrecer ayuda externa, dos otras cuestiones fueron respondidas en la Carta: ¿cómo se debía ofrecer la ayuda externa? y ¿dónde distribuir los recursos? Se listaron cinco políticas básicas a través de las cuales la AOD debía ser distribuida⁶⁹:

- 1) Apoyo al esfuerzo propio de los países en desarrollo
- 2) Trabajar con la perspectiva de seguridad humana
- 3) Asegurar aquello que es justo
- 4) Utilizar la experiencia y expertise japonés
- 5) Asociación y colaboración con la comunidad internacional.

Estos puntos son claramente amplios y presentan ideas que deben ser respetadas en la distribución de la AOD japonesa, en consonancia con el reconocimiento que Japón busca como nación que desea promover el desarrollo y la paz entre las naciones. Es importante notar que la cuestión de la seguridad humana, trabajada en el primer capítulo, es mencionada como una política básica de la ayuda externa.

En cuanto a la idea de donde debían ser alocados los recursos, fueron especificados dos ítems de naturaleza distinta: cuestiones prioritarias que deben ser llevadas en consideración en la

⁶⁹ Ibidem pp. 2

selección de los proyectos a desarrollar con la asistencia japonesa; y regiones para donde debe ser direccionada la ayuda. Cuatro elementos son mencionados en la Carta⁷⁰:

- 1) La reducción de la pobreza
- 2) Crecimiento sustentable
- 3) Soluciones para cuestiones globales
- 4) Construcción de la paz

Así como las políticas básicas presentadas anteriormente, las cuestiones prioritarias son bastante amplias, confiriendo a la política japonesa de ayuda externa amplia autonomía. En relación al primer ítem, la reducción de la pobreza, podemos decir que la asistencia está delineada en gran medida por las metas de desarrollo del milenio⁷¹ establecidas en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En el segundo ítem, crecimiento sustentable, tenemos una cuestión directamente relacionada a la primera política básica que debe regir la AOD japonesa, el apoyo al esfuerzo propio de los países en desarrollo. Teniendo en cuenta tal objetivo, la asistencia debe ser direccionada para proyectos que posean como finalidad el desarrollo de la infraestructura socioeconómica, la mejora de las instituciones y el desarrollo de los recursos humanos. La asistencia abarca entonces, la cooperación en el campo del comercio y la inversión incluyendo protección apropiada a la propiedad intelectual, la cooperación en el campo de la información y la comunicación, la aceptación de intercambios estudiantiles, y la cooperación para la investigación.

El tercer ítem listado entre las cuestiones prioritarias, consiste en los esfuerzos para la búsqueda de soluciones a los problemas de nivel global, como el calentamiento global y otros temas ambientales, enfermedades infecciosas, migración internacional, desastres naturales, terrorismo, drogas, crimen organizado internacional, entre otros. Frente a estas cuestiones, el texto también le da a Japón un papel activo en el establecimiento de las normas internacionales. Japón va a tratar estos temas a través de la AOD y va a jugar un rol en la creación de las normas internacionales⁷².

⁷⁰ Ibidem pp. 3

⁷¹ Adoptada por los líderes mundiales en el año 200 y archivada en 2015, The Millennium Development Goals (MDGs).

⁷² Ibidem pp. 4

La última cuestión prioritaria, la construcción de la paz, envuelve un punto bastante sensible de la política externa japonesa; el involucrarse en conflictos. Debido a sus restricciones constitucionales, principalmente a la utilización de los recursos militares en cuestiones internacionales, la ayuda externa es utilizada como una herramienta política en situaciones de conflicto. Japón ubica a la AOD, nuevamente como una herramienta para prevenir conflictos relacionándolos directamente a las cuestiones de pobreza, hambre, etc. En las situaciones de conflicto o pos conflicto, la AOD debe ser utilizada de la siguiente manera: asistencia para facilitar el proceso de paz; asistencia humanitaria y para rehabilitación, como la asistencia otorgada a las personas y para la restructuración de infraestructura básica; asistencia para asegurar estabilidad doméstica, incluyendo desarme, desmovilización, y reintegración de ex combatientes; la desmovilización de armamento; la asistencia para la reconstrucción, incluyendo desarrollo social y económico y el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos⁷³.

2.3 La formulación de la política japonesa de ayuda.

Allison⁷⁴ lista tres modelos conceptuales que pueden ser entendidos como instrumentos a través de los cuales podemos explicar una determinada acción o decisión en el plano internacional. El primero, es el modelo de la política racional, según el cual los acontecimientos en el plano internacional resultan en actores de gobierno nacionales unificados. El segundo es el modelo de proceso organizacional, aquí los hechos internacionales resultan del comportamiento de las organizaciones gubernamentales responsables por la toma de decisiones. Para el análisis y el entendimiento del proceso de formulación de la política de asistencia externa japonesa, el tercer modelo conceptual sugerido por Allison, denominado “modelo de política burocrática”, es el que se muestra más adecuado, ya que ambos modelos mencionados anteriormente no presentan recursos para explicar la complejidad del proceso y acabaría por dejar de lado algunos factores importantes. En el modelo de política burocrática, los acontecimientos externos no son fruto de actos unilaterales de los Estados, pero son el resultado de diversos juegos que involucran negociaciones entre actores ubicados jerárquicamente en el gobierno nacional. El proceso de

⁷³ Ibidem

⁷⁴ ALLISON, Graham T. (1990). *Modelos conceptuais e a crise dos mísseis de Cuba*. (pp. 32) En: BRAILLARD, Philippe (Org). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calousete Gulbenkian.

formulación de la política japonesa de ayuda externa, posee una estructura política indefinida y dispersa comparada con los otros países que otorgan ayuda⁷⁵, como Estados Unidos, que poseen una agencia norteamericana que tiene la función de formular y ejecutar la AOD norteamericana⁷⁶. Existen en el sistema japonés varios ministerios involucrados, dividiendo funciones, responsabilidades e intereses, generando internamente diferentes posiciones en torno a la cuestión de ayuda externa. Los principales formuladores de la política de ayuda japonesa son el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA), el Ministerio de Finanzas (MOF) y el Ministerio de Economía, Comercio e Industria (METI).

El MOFA, es la autoridad que se encarga de la distribución de las donaciones, siendo también responsable por supervisar la ayuda. Es responsable por asesorar al Primer Ministro en aquello que condiciona la AOD japonesa, ya que el mismo, no tiene dentro de sus diversas atribuciones la ayuda externa como preocupación central⁷⁷. Dentro de los ministerios involucrados en tal cuestión, este es el más sensible a las presiones internacionales, provenientes de los otros miembros del DAC/OCED y de los países receptores. Por este motivo, debido a las críticas que caen sobre la AOD japonesa, se vio en la necesidad de ponerse en frente de las iniciativas para la renovación de la política de ayuda japonesa, a través, por ejemplo, de la defensa de la ayuda no vinculada⁷⁸. Así, con un mayor contacto con el exterior, la MOFA, obtiene su status de autoridad central tanto en la formulación de la AOD como en su implementación.

Por su parte, el METI es uno de los ministerios más poderosos dentro del gobierno japonés, representando al sector privado. Ejerció fuerte influencia en la formulación de la AOD japonesa en los años 60' y 70', a través de la defensa para la ayuda vinculada, condicionando los préstamos y las donaciones al consumo de productos y servicios de origen japonesa⁷⁹. De los ministerios involucrados en el proceso de formulación de la AOD, es el más sensible al clima doméstico, porque aunque sus intereses estén centrados en el sector privado, el es capaz de captar los reflejos de la política de ayuda en la opinión pública japonesa⁸⁰. A pesar de todas las

⁷⁵ UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp.66

⁷⁶ USAID es la agencia Estadounidense encargada de distribuir la mayor parte de la ayuda exterior de carácter no-militar. Es un organismo independiente aunque recibe directrices estratégicas del Departamento de Estado. Directamente o a través de agencias subsidiarias su objetivo es el de reforzar la política exterior Estadounidense, cooperando con los países receptores en las áreas económica, agrícola, sanitaria, política y humanitaria.

⁷⁷ UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp.71

⁷⁸ Modificación que fue introducida como mejora dentro de la AOD japonesa, en términos de calidad

⁷⁹ UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp.66

⁸⁰ *Ibidem* pp.61

diferencias que se presentan entre el MOFA y el METI, ambos poseen un objetivo en común, que consisten en la ampliación del monto de recursos destinados a la ayuda externa, buscando influencias el Ministerio de Finanzas (MOF).

Como explica Uehara, el MOF es responsable por la administración del monto destinado a la ayuda externa a través de la definición del presupuesto y por las contribuciones a los bancos del desarrollo y las instituciones financieras internacionales. Este ministerio, también se encarga de defender la eficiencia en la utilización de los recursos, siendo el órgano que más se preocupa con el aumento de los gastos. Adopta así, una posición de gran cautela en relación a las propuestas de expansión de presupuesto para la ayuda externa, que provienen tanto del MOFA como del METI. Dentro de este ministerio, tres departamentos se encuentran ligados directamente con la cuestión de la ayuda externa: el departamento de presupuesto, el departamento de finanzas internacionales y el departamento financiero. Este hecho indica la amplia descentralización en la formulación de la política, identificando más puntos de divergencia en relación a la cooperación en otros niveles gubernamentales. El departamento de presupuesto y el de finanzas internacionales demuestran cautela en relación al crecimiento de los gastos con ayuda destinada a los países en desarrollo. En cambio, vemos que el departamento financiero es más favorable a la expansión del monto destinado a la ayuda, especialmente las multilaterales y bilaterales no vinculadas. En el inicio de los años 90', la justificación por parte del departamento, era que medidas como esas reducirían la presión de los demás países desarrollados sobre Japón debido a sus constantes superávits comerciales. Una vez no vinculada, la ayuda japonesa, abriría la posibilidad de competencia en la venta de bienes y servicios a las empresas de las naciones receptoras de ayuda.

La existencia de varios órganos, sin lugar a dudas da lugar a las diferencias. Cada actor cuenta con su propia perspectiva, y se presentan discursos diferentes en aquello que toman como “la finalidad de la AOD japonesa”. Kawai y Taagi, muestran que para el MOFA, la política de ayuda japonesa, está relacionada a fortalecer los lazos diplomáticos entre Japón y las naciones en desarrollo, el MOFA busca hacer un gran uso de la ayuda para mejorar la situación económica, política y social de las naciones pobres⁸¹. En contrapartida, los autores muestran, que el objetivo del METI también es usar la ayuda promoviendo los intereses económicos japoneses. Como

⁸¹ KAWAI, Masahiro; TAKAGI, Shinji. (2004). Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions. *Journal of International Development*. pp. 261

autoridad fiscal, el MOF entra en el proceso de toma de decisiones como guardián del sistema financiero.

El involucramiento de ministerios con diferentes perspectivas, puede contribuir, desde otro punto de vista, positivamente a la coherencia y durabilidad de las políticas de AOD⁸². Cabe mencionar, que mas allá de la existencia de estos ministerios, existen otros que también participan en el proceso decisorio de la AOD japonesa. El Ministerio de Agricultura, Floresta y Pesca, que en 1972 cuestionaba a la AOD por el hecho de que apenas un 4,1% del monto era destinado al sector agrícola de los países en desarrollo, siendo que esos mismos países eran responsables por el 52,2% del total de las importaciones japonesas de productos primarios. El Ministerio de la Salud, Trabajo y Bienestar, es otro ejemplo de ministerio que posee intereses en la AOD con la inserción de las necesidades humanas básicas. Todas estas, son señales de la descentralización del proceso decisorio de la ayuda externa, que pueden ser visualizadas en la Tabla 3, donde podemos observar que 13 ministerios y agencias de gobierno japoneses poseen una parte del presupuesto dedicado a la ayuda externa.

TABLA 3 - Presupuesto de la AOD por Ministerios y Agencias (en ¥100 millones)

Ministerio	2005	2006	2007	2008
Cabinet Office	57	38	37	26
National Policy Agency	32	23	30	30
Financial Services Agency	110	103	94	133
Ministry of Internal Affairs and Communications	957	954	963	913
Ministry of Justice	391	361	343	225
Ministry of Foreign Affairs	488.063	473.291	454.359	440.729
Ministry of Finance	204.101	193.225	185.292	174.155
Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology	43.809	43.228	42.688	40.539
Ministry of Health, Labor and Welfare	10.006	9.945	10.348	9.361
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	5.246	4.975	4.753	4.541
Ministry of Economy, Trade and Industry	32.118	32.255	29.182	28.314
Ministry of Land, Infrastructure and Transport	926	929	834	801
Ministry of the Environment	383	400	417	406
Total	786.198	759.728	729.339	700.173

Fuentes: JAPAN, 2006a; JAPAN, 2007a; JAPAN, 2009a; JAPAN, 2010a.

⁸² AKIYAMA, Takamasa; NAKAO, Takehiko. *Op. Cit.* pp.19

La Agencia de Planeamiento Económico, que tenía el status de agencia del gobierno, fue desde 1955, al lado de MOFA, METI y MOF, uno de los principales actores en la formulación de la política japonesa de ayuda. Su papel se restringía a supervisiones jurídicas a los préstamos concedidos. Fue una alternativa encontrada como solución para resolver el problema de la disputa entre los tres ministerios por el control sobre la ayuda externa. Pero el poder de esa agencia en el proceso de toma de decisiones era demasiado pequeño para ser comparado con los otros tres ministerios, ya que esta no poseía el mismo poder de veto⁸³. Como apunta Kawai y Takagi, en febrero de 2001, el papel desempeñado por la Agencia de Planeamiento Económico, fue transferido al escritorio del gabinete, eliminando la jurisdicción de la agencia en la toma de decisiones de la AOD.

De acuerdo con los datos del Gabinete del Primer Ministro⁸⁴, el 28 de abril de 2006 fue establecido el Consejo para Cooperación Económica Externa, que posee como objetivo discutir importantes cuestiones sobre la cooperación económica externa, incluyendo la ayuda oficial para el desarrollo. Este consejo es presidido por el Primer Ministro y posee como miembros al Secretario Jefe de Gabinete, al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro de Finanzas y el Ministro de Economía, Comercio e Industria. De esta forma, quedó establecido un consejo responsable por los asuntos relacionados a la AOD, que posee como finalidad establecer las pautas centrales de la política de ayuda externa japonesa. La Carta de Asistencia Oficial para el Desarrollo, revisada en 2003, confiere al MOFA el papel central de coordinador. Buscando fortalecer y ampliar la colaboración entre los ministerios y agencias gubernamentales relacionadas a la AOD, fueron establecidos también foros de consulta, como la Asamblea Interministerial para la AOD.

De esta forma, con la utilización del modelo conceptual de la política burocrática, es posible entender los actores que participan en la formulación de la política de asistencia externa japonesa. El modelo de política burocrática no considera ningún actor unitario, pero si numerosos actores vistos como jugadores que no se concentran en una cuestión única estratégica, sino en muchos problemas internacionales diversificados, no en función de un conjunto coherente de objetivos estratégicos, pero de acuerdo con diversas concepciones de los objetivos nacionales,

⁸³ UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp.73

⁸⁴ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2006). *Japan's ODA White Paper 2006*. Tokyo: MOFA. Retrieved November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

organizaciones y personas, operando las decisiones gubernamentales, no a través de una elección racional, pero a través de luchas que constituyen a la política⁸⁵.

Utilizando esta perspectiva, podemos entender que el aparato del gobierno japonés constituye una arena compleja para el juego internacional. La naturaleza de los problemas de la política externa permite un desacuerdo fundamental, entre los actores involucrados, sobre lo que debe ser hecho. Por lo tanto, no podemos entender al Estado como un actor unitario en el proceso de formulación de las políticas en el ámbito internacional. La política doméstica es poliárquica, compuesta por actores con preferencias distintas que dividen el poder sobre la toma de decisiones en las cuestiones internacionales⁸⁶.

Dentro de un Estado coexisten grupos con preferencias distintas en aquello que se refiere a las cuestiones internacionales. Consecuentemente, estos grupos son afectados de forma diferente por las políticas desarrolladas en el eje gubernamental. Así, un factor determinante es la relación de esos grupos con las instituciones políticas relevantes en el proceso de formulación de políticas volcadas a las relaciones internacionales. Milner, identifica tres factores de los cuales depende la continuidad del proceso: las preferencias políticas de los actores domésticos, las instituciones encargadas de la división de poder, y por fin, la distribución de la información entre los diferentes actores. Esta última es considerada una cuestión crucial, ya que tiene la potencialidad de determinar el desempeño de los grupos de interés en la búsqueda por sus preferencias.

De acuerdo con Moravcsik, los grupos definen sus intereses presumidamente de forma racional en la búsqueda de su bienestar. En esta lógica, la política esta entrelazada entre la sociedad civil doméstica y la transnacional, agregando individuos racionales aislados que poseen distintas preferencias, compromisos sociales y disponibilidad de recursos. Así, el Estado es una institución representativa, y la política es presionada por los intereses y poderes de los grupos presentes dentro y fuera de la maquina estatal. Estos grupos, sin embargo, no ejercen igual influencia, hecho que determina la estructura de las instituciones estatales. Las instituciones son, de acuerdo con el autor, la herramienta a través de la cual el poder social y la preferencia de los grupos son traducidos en la política de Estado. En esta perspectiva, las preferencias del Estado reflejan padrones de interacción entre sociedades en el plano trasnacional.

⁸⁵ ALLISON, Graham T. *Op. Cit.* pp. 236, 237

⁸⁶ MILNER, Helen V. (1997). *Interests, institutions and information: domestic politics and international relations.* Princeton: Princeton University Press.

Con todo esto, es posible entender de forma más profunda el proceso de formulación de política japonesa de Asistencia para el Desarrollo. Las instituciones políticas que poseen mayor relevancia en el proceso son el MOFA, el MET, el MOF, y tres órganos burocráticos que forman parte del ejecutivo. Como ya fue citado anteriormente el sector privado japonés se hace representar por el METI. Es importante resaltar que dentro del sector privado japonés pueden ser encontrados los principales grupos de interés japoneses. Debido a su fuerza en el plano doméstico, el sector privado obtiene éxito al buscar imprimir sus preferencias en la asistencia japonesa. Esto queda más claro al analizar algunos períodos de la AOD japonesa, por ejemplo, aquella etapa en que los intereses económicos y comerciales eran muy fuertes, se mostraba claro las jugadas del sector privado en lo que concernía a sus intereses. Los objetivos del sector privado demostraban gran alineamiento con las pautas del gobierno japonés en la búsqueda por el desarrollo económico, lo que acababa por fortalecer el carácter comercial de la AOD japonesa. Por medio de la asistencia, Japón buscaba mercados para los productos manufacturados y al mismo tiempo buscaba materias primas para la industria doméstica. El alto índice de asistencia vinculada que condicionaba la ayuda japonesa a la adquisición de bienes y servicios japoneses era otro factor que realizaba la influencia de algunos grupos de interés.

De esta forma, podemos observar que el proceso decisorio de la formulación de la política japonesa de asistencia externa para el desarrollo en el plano doméstico, constituye una arena donde ocurre un juego complejo, involucrando muchas variables y grupos distintos, cada uno buscando sus respectivos intereses. Con esto, podemos tomar entonces el proceso de reformulación de la Carta Japonesa de Asistencia Oficial para el Desarrollo como un acontecimiento que demostró claramente la pluralidad presente en la AOD japonesa. De acuerdo con Sunaga, la reformulación de la Carta en 2003 ocurrió debido a factores tanto domésticos como internacionales. En el plano internacional, factores como problemas ambientales, calentamiento global, terrorismo, enfermedades infecciosas, particularmente HIV, exigían alteraciones en relación a la naturaleza de la asistencia japonesa. Pero la gran complejidad para la reformulación de la Carta estuvo localizada en el plano doméstico japonés. Como mencionamos anteriormente, el debate no se restringe al gobierno, sino que por el contrario, abarca también a los partidos políticos, el mundo académico, el sector privado, las ONGs y la opinión pública.

En la perspectiva de las ONGs, la AOD japonesa no debería ser un instrumento diplomático de la política externa japonesa y no debería atender tampoco a los intereses

económicos domésticos japoneses. Bajo su foco, la AOD debería ir en busca de la construcción de la paz mundial, y la resolución de conflictos y problemas globales. Por el contrario, los partidos políticos, como por ejemplo el LDP y el sector privado lucharon por la inserción del “interés japonés” en la Carta, factor que antes no era contemplado en este documento. Por su parte, la opinión pública reclamaba por mayor transparencia y accountability.

Podemos ver entonces, que el nivel de aprobación de la AOD japonesa era bajo en el inicio del milenio, al paso que la transparencia y la eficiencia eran cuestionadas. Una cuestión muy discutida fue el hecho de que las poblaciones de los países receptores de ayuda, desconocían el origen del dinero invertido en los proyectos de desarrollo. Como la redefinición de la AOD, el gobierno japonés paso a alojar la bandera de Japón y los símbolos de la AOD japonesa en obras realizadas con la cooperación japonesa.

La redefinición de la AOD japonesa a través de la reformulación de la Carta fue, de acuerdo con Sunaga, un balance entre el interés nacional y los valores universales. Se buscaron avances en los dos niveles y con la revisión, el interés nacional japonés fue inserido y en consecuencia, quedó formalizado. Este fue un acontecimiento en el cual podemos observar claramente la diversidad de los grupos involucrados por la ayuda externa japonesa.

La perspectiva del juego de dos niveles trabajada por Putnam⁸⁷ nos proporciona algunos argumentos que contribuyen para la comprensión de la formulación de la política japonesa de ayuda externa. Bajo esta línea, las negociaciones ocurren en dos niveles, el doméstico y el internacional, siendo que ambos niveles presentan interdependencia entre sí. Al desenvolver su perspectiva, Putnam cita el caso de Japón, utilizando como ejemplo a la Conferencia de Bonn en 1978, cuando los Estados Unidos, Alemania y Japón discutieron las propuestas con el objetivo de la recuperación económica global luego del primer choque del petróleo. En ese caso, los intereses del MITI y de la Agencia de Planeamiento Económico y algunos partidos del LDP aliados a las presiones norteamericanas, derrumbaron la resistencia del MOF.

Características semejantes pueden ser observadas en el proceso de formulación de la política japonesa de ayuda externa. Los japoneses llamaron esas presiones externas de *gaiatsu* y esos vectores externos influenciaron de forma significativa la definición de la ayuda japonesa. Podemos identificar dos tipos de fuentes de presiones. Uno de ellos es constituido, obviamente,

⁸⁷ PUTNAM, Robert D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of Two Level Games. *International Organization*, pp. 427.

por la propia demanda de los países receptores, que pueden no ser compatibles con las intenciones japonesas. El otro tipo es más vigoroso en la formulación de la política japonesa de ayuda externa: la presión de los futuros otorgadores de la AOD, de los otros miembros del comité de asistencia para el desarrollo, DAC y de la OCDE. En esos países criticaron constantemente la calidad de la ayuda japonesa, caracterizándola como un instrumento a través del cual el Japón promovía sus intereses económicos. Como expusimos, el MOFA, es el actor del juego político japonés más susceptible a las presiones internacionales, y utiliza esas presiones para fortalecer sus movimientos en la búsqueda por el perfeccionamiento de la calidad de la AOD japonesa en el plano interno.

Un país en especial, interfiere en la definición de la ayuda externa japonesa: los Estados Unidos. Muchos trabajos fueron desarrollados en la búsqueda por la comprensión de cómo ocurre esta interferencia. Encontramos diversos autores que demuestran el éxito norteamericano al buscar influenciar la AOD japonesa, aprovechándose de la pluralidad de los actores involucrados en el proceso decisorio de la ayuda externa y de sus respectivos conflictos de intereses⁸⁸. Esas constataciones son validas en especial para la AOD distribuida fuera del continente asiático. Otros, viendo específicamente para América Latina, apuntan para la percepción japonesa, esa región consiste en un área de influencia norteamericana. Esto hace que la posición de los Estados Unidos sea un factor fundamental a la hora de buscar direccionar la AOD japonesa hacia América Latina⁸⁹.

Uno de los casos donde intereses japoneses y norteamericanos eran claramente opuestos fue; la ayuda otorgada a China en el período que siguió al incidente de Tiananmen, y la ayuda para Rusia después del colapso de la Unión Soviética. En relación al primer caso, los intereses económicos y el deseo diplomático de mantener relaciones amigables con China eran motivos suficientes para la mantención de la ayuda japonesa para el país a pesar de la masacre de la plaza de paz celestial⁹⁰. Sin embargo, la presión norteamericana para la aplicación de las sanciones determinó la suspensión de la ayuda japonesa para China, contrariando sus intereses. En el segundo caso, Japón ya no tenía interés en otorgar asistencia para las reformas económicas rusas

⁸⁸ ORR, Robert M. (1989 July). The aid factor in US – Japan relations. *Asian Survey, University of California Press*, pp. 740-741.

⁸⁹ KATADA, Saori N. (1997). Two aid hegemony: Japanese-US interaction and aid allocation to Latin America and the Caribbean. *World Development, Elsevier Science*, pp.931-945.

⁹⁰ Consistieron en una serie de manifestaciones lideradas por estudiantes en la República Popular China, que ocurrieron entre el 15 de abril y el 4 de junio de 1989.

durante la década de 1990. El motivo era el litigio territorial entre los dos países sobre el control de las islas localizadas en el norte de Japón. Aquí, el interés norteamericano en promover las reformas económicas rusas forzó el flujo de asistencia japonesa para ese país. En la ausencia de *gaiatsu*, Japón podría haber actuado diferente⁹¹.

2.4 La implementación de la ayuda japonesa.

La ayuda externa japonesa es distribuida de tres modos diferentes: a través de la financiación a subvenciones, a través de préstamos y mediante cooperación técnica. A lo largo del período analizado en este trabajo, tres órganos del gobierno japonés se ubicaron como responsables para cada una de las modalidades que tomo la distribución de la AOD. Mientras que las donaciones fueron ejecutadas por el propio MOFA a través de sus misiones diplomáticas instaladas en los países receptores, los préstamos realizados por el Banco de Cooperación Internacional de Japón (JBIC) y la cooperación técnica, fueron implementados por la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Sin embargo, como veremos, esta configuración fue profundamente modificada en el año 2008. El 1 de Octubre de 2008, se consolidó una reforma en la implementación de la AOD japonesa, gracias a la creación de la nueva JICA, agencia que se transformó en el mayor órgano de asistencia bilateral para el desarrollo del mundo⁹². La finalidad de esta reforma fue unir la AOD japonesa en sus tres modalidades bajo la responsabilidad de una agencia única.

La financiación a subvenciones consiste en una donación que de acuerdo con la definición de la OCDE, posee el *gran element* igual a 100%, y tuvo al MOFA como órgano responsable hasta el 2008. Las donaciones fueron realizadas a través de las misiones diplomáticas instaladas en los países receptores, embajadas y consulados. Aquí es importante mencionar el rol que jugaron los programas de asistencia para proyectos comunitarios (APC). Las donaciones realizadas en el ámbito de la APC fueron destinadas a proyectos de pequeño porte que tuvieron como objetivo la promoción del desarrollo socioeconómico de una determinada comunidad, más allá de beneficiar directamente a tal comunidad. Gran parte de los proyectos aprobados para

⁹¹ MIYASHITA, Akitoshi. (1999) Japan's foreign aid: rethinking the reactive-proactive debate. *International Studies Quarterly*. Blackwell Publishing, pp. 695.

⁹² JICA, Japan International Cooperation Agency. *Op. Cit.*

otorgar donación fueron aquellos que estaban ligados a las áreas de atención en las necesidades humanas básicas. Podemos decir entonces, que las áreas prioritarias son salud, educación básica, bienestar público y medio ambiente.

Entre 2003 y 2008, los préstamos fueron responsabilidad de JBIC. Creado en 1999, el JBIC incorporó dos organismos distintos, el Banco de Exportación e Importación de Japón (JEXIM) y el Fondo de Cooperación Económica en el Exterior (OECE). El JEXIM posee como principal función el otorgamiento de apoyo financiero para la inversión externa y el comercio interno de las empresas japonesas, en cuanto el OECE, este es el ejecutor de los préstamos en la forma de Asistencia Oficial para el Desarrollo. Dentro de la lógica japonesa de cooperación económica internacional, integrando en alto grado el capital privado y la AOD, o JBIC fue creado y centralizando todas esas operaciones. Sin embargo, en 2008, los préstamos de la AOD pasaron para la jurisdicción de la JICA, mientras que las operaciones que poseen como objetivo la promoción de las actividades económicas japonesas en el exterior pasaron a ser controladas por la Cooperación Financiera de Japón.

El JBIC era una institución construida por el capital del gobierno japonés. Sus operaciones de préstamos de AOD presentaban intereses subsidiados por el gobierno japonés y gran plazo de amortización, elevando el *gran element* de esos préstamos para más de 25%⁹³.

La cooperación técnica internacional japonesa, implementada por la JICA, consiste en la transferencia de conocimiento, técnicas y tecnología para el desarrollo de determinado proyecto. Esas transferencias ocurren a través del entrenamiento de recursos humanos, proveyendo técnicos, peritos y equipos japoneses. La cooperación técnica de la JICA ocurrió por medio de cinco modalidades; el proyecto de cooperación técnica, estudio para el desarrollo, programas de entrenamiento para terceros países, cooperación técnica para proyectos comunitarios y programas de entrenamiento⁹⁴. Así, la JICA se ubica como la institución responsable por la cooperación técnica japonesa desde 1974. Su creación, se dio debido al proceso descentralizado de la formulación de política japonesa de ayuda externa⁹⁵. En el inicio de la década de 1970, el MAFF manifestó el interés en crear una Agencia para la Cooperación Técnica Internacional con enfoque volcado a los proyectos agrícolas. Durante el proceso de definición del presupuesto del gobierno japonés para el año fiscal de 1973 dirigido por el MOF para la posterior votación en la dieta

⁹³ Ibidem

⁹⁴ Ibidem

⁹⁵ RIX, Alan. (1998). Japan's economic aid. *New York: St. Martin's Press.*

nacional de Japón, ese ministerio presentó un proyecto demandando recursos para la creación de la referida agencia. Al tomar conocimiento de las intenciones del MAFF, el MITI presento al MOF un proyecto semejante solicitando un aporte de recursos para el desarrollo de una agencia de cooperación volcada al comercio y a la industria. Los dos proyectos no avanzaron en la definición del presupuesto, pero el debate se mantuvo latente en el año posterior. De esas iniciativas individuales, que simbolizan la lucha por los recursos entre los actores domésticos, surgió como solución la idea de la creación de una nueva agencia para la cooperación técnica japonesa que había sido creada en 1974, la JICA. Con la intención de satisfacer los intereses de los actores involucrados, fue diseñada una estructura organizacional en la cual los cargos ejecutivos eran repartidos entre el MOFA, el MOF, el MITI, y el MAFF⁹⁶.

Mucho tiempo paso desde entonces, y en el 2008, la JICA pasó por una reforma que le proporcionó la jurisdicción sobre toda la ayuda externa bilateral japonesa, en sus tres modalidades. La agencia ya había obtenido el carácter de una institución administrativa independiente en el año de la revisión de la Carta de la AOD japonesa en 2003. Con la reforma de 2008, toda la AOD japonesa fue alocada bajo un único paraguas, lo que posibilitó mayor interacción entre los flujos de asistencia en pro de mayor eficacia⁹⁷.

Es importante destacar que, desde el inicio, la asistencia japonesa fue realizada bajo un sistema de requisiciones. Esto significa que la cooperación japonesa ocurre de acuerdo con la demanda de las naciones receptoras. Sin embargo, en la práctica, los oficiales del gobierno japonés alocados en las misiones diplomáticas o en las oficinas regionales de la JICA y del JBIC ejercieron un papel importante en la prospección de proyectos de cooperación junto a los gobiernos locales. De acuerdo con Rix, el sector privado ya ejerció un papel muy influyente, favoreciendo obviamente sus intereses específicos. A lo largo de las décadas de 1960 y 1970 en particular, las empresas de consultoría en ingeniería que actuaban principalmente en los países del sudeste asiático desempeñaron una investigación significativa en pro de sus intereses. Así, el sector privado continuo a lo largo de los años 90' bastante involucrado en los procedimientos de ayuda externa japonesa, buscando emplear la AOD en auxilio de la colocación japonesa en la

⁹⁶ RIX, Alan. *Op. Cit.* pp. 87

⁹⁷ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2007). *Japan's ODA White Paper 2007*. Tokyo: MOFA. Retrieved November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

división internacional del trabajo⁹⁸, lo que nos remite a la perspectiva de la teoría del sistema mundo sobre la ayuda externa trabajada en el primer capítulo.

⁹⁸ ARASE, David. (1994 Summer). Public – Private sector interest coordination in Japan’s ODA. *Pacific Affairs*. University of British Columbia, pp. 171-199.

3. LA AYUDA EN LA POLÍTICA EXTERNA JAPONESA.

La pregunta con la cual comenzamos este trabajo, “¿por qué Japón ofrece ayuda externa?” Fue parcialmente respondida. En el segundo capítulo analizamos el documento que establece las pautas políticas de la ayuda externa japonesa, la Carta de la AOD japonesa, revisada en 2003. A través del análisis, constatamos que el objetivo explícito de la asistencia japonesa es promover la paz y el desarrollo de la comunidad internacional, pero también la prosperidad del propio Japón. Con esto, identificamos que en el 2003, apenas se oficializó aquello que ya era de conocimiento de aquellos que poseen algún tipo de involucramiento con la cooperación internacional japonesa para el desarrollo.

Si ya observamos que no es por compasión por los países en desarrollo, altruismo, benevolencia, valores éticos o morales que Japón provee ayuda para el desarrollo, cabe cuestionarnos nuevamente, ¿por qué motivo entonces los japoneses ofrecen ayuda externa? ¿Cómo la ayuda es empleada para la promoción de la prosperidad de Japón? A lo largo del primer capítulo, presentamos diferentes perspectivas teóricas de las relaciones internacionales que nos proporcionaron respuestas diferentes para esta indagación. Pero ¿alguna de ellas presenta mayor compatibilidad con el caso japonés?

Existen motivaciones e intereses firmes para la prosperidad del propio Japón, lo que moviliza los recursos destinados a la ayuda externa. Es en esta fuerza propulsora que podemos encontrar respuestas para las cuestiones mencionadas anteriormente. La comprensión de esas motivaciones e intereses es una cuestión clave para la solución de la problemática sugerida en este trabajo, que consiste en la identificación y la comprensión del papel de la AOD en la política externa japonesa. Como ya observamos en el segundo capítulo, esos intereses están dispersos en el amplio proceso decisorio japonés y presenta las más diversas motivaciones. Esa pluralidad de vectores imposibilita la utilización de una única construcción teórica para la comprensión de la política japonesa de ayuda externa.

En este tercer capítulo, el objetivo consiste en identificar y comprender la asociación existente entre la ayuda externa y la inserción internacional de Japón en el inicio del siglo XXI, más precisamente entre 2003 y 2008. En el segundo capítulo, ya observamos los trazos que formatearon la asistencia en ese período. Lo que queda, es discutir como la política de ayuda externa con esos trazos está correlacionada a la política externa japonesa. Con ese objetivo, en un

primer momento presentaremos un breve perfil de la política externa japonesa, su énfasis economicista y su accionar en el inicio del siglo XXI. Este análisis es necesario para el desarrollo de un próximo punto, que es la interpretación de cómo la AOD presentada en el capítulo 2 es incorporada en la actuación internacional japonesa. Destacamos los factores económicos, los factores políticos y la promoción de la seguridad humana, observado las distintas motivaciones que asocian a la ayuda a la política externa japonesa.

3.1 La política exterior japonesa y su énfasis económico.

El Estado japonés presenta desde el final de la Segunda Guerra Mundial una línea de actuación internacional peculiar caracterizada por la renuncia al empleo del uso de la fuerza en el plano internacional. Dada la imposibilidad del empleo de fuerzas armadas en cuestiones internacionales, la importancia política y estratégica de Japón fue siendo minimizada. Sin embargo, su importancia se radicó en el notable crecimiento económico y el desarrollo tecnológico, que lo llevó a constituirse en una gran potencia económica. Así, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, se tornó la segunda mayor economía del globo, y al final de la década de 1980, alcanzó el status de mayor acreedor. Este fuerte contraste generó analogías en las cuales Japón era descrito como un gigante económico, pero un enano político.

La política externa hoy desarrollada por Japón encuentra sus bases en el final de la Segunda Guerra Mundial. Derrotado con la capitulación en 1945, Japón se vio expuesto a la ocupación norteamericana con el objetivo de promover las reformas como medio de prevenir cualquier posibilidad de retorno al imperialismo militarista y nacionalista japonés observado en la primera mitad del siglo XX.

Ya frente al escenario de Guerra Fría, los planes norteamericanos para Asia, consistían en establecer una estructura de paz sustentada por una China unificada, democrática y aliada⁹⁹. Sin embargo, la proclamación de la República Popular de China en 1949, y bajo una alianza sino-soviética, llevó al nacimiento de la política de contención. Los norteamericanos entonces, se vieron en la necesidad de volver a Japón con el objetivo de contener los ímpetus chinos, proveyendo apoyo militar y auxilio al desarrollo japonés con la finalidad de hacer frente a su rival, la Unión Soviética.

⁹⁹ UEHARA, Alexandre Ratsuo. *Op. Cit.* pp, 6

Son evidentes las influencias del contexto de Guerra Fría en el proceso de recuperación económica y de formación de la política externa japonesa de la segunda mitad del siglo XX. Hobsbawm se cuestionaba, cuán rápido se hubiera recuperado la economía japonesa, si los Estados Unidos no se hubieran involucrado en la construcción de un Japón industrial para la Guerra Coreana y para la Guerra en Vietnam después de 1965? Para este autor, el crecimiento de esta nación no constituye una mera casualidad, fue Norteamérica junto a sus objetivos, los abrieron camino al gran desarrollo económico japonés¹⁰⁰.

Con la recuperación de su soberanía en 1952, oficializada por la firma del Tratado de Paz de San Francisco en 1951, Japón volvió legalmente a las relaciones internacionales sobre los auspicios norteamericanos. En un primer momento, se devolvió una política de alineamiento al Occidente. En la primera edición del *Diplomatic Bluebook*¹⁰¹, reporte anual publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, fueron listados tres principios que debían regir la política externa japonesa: (1) el alineamiento con la política externa de las Naciones Unidas, (2) la cooperación con las democracias liberales, (3) el fortalecimiento del status de Japón como país miembro de Asia¹⁰². Sin embargo, debemos agregar que existe todavía un factor que realmente guió la política externa japonesa, este fue: el relacionamiento con Estados Unidos.

Durante la década de 1950, el Primer Ministro Yoshida Shigeru aplicó una política que poseía como foco el desarrollo económico japonés. Este Primer Ministro descubrió que Japón no tenía la necesidad de esforzarse para garantizar su seguridad nacional en un sentido tradicional “vía fuerza militar” ya que eran los Estados Unidos los que estaban listos para tales actos¹⁰³. Sin necesidad de preocuparse con la seguridad militar, todos los esfuerzos fueron canalizados para el proceso de desarrollo económico. Esta línea de actuación fue entonces conocida como Doctrina Yoshida y fue aplicada a lo largo del notable proceso de crecimiento económico.

Con esta pauta marcando la política externa, la posición japonesa en el plano internacional evolucionó abruptamente debido a su crecimiento económico. Entre mediados de la década de 1960 y mediados de 1970, el mundo observó el ascenso de Japón como potencia económica. Durante 1970, se observó una postura multilateral para cuestiones diplomáticas y, a lo largo de

¹⁰⁰ HOBBSAWN, Eric. (1996). *The age of extremes: a history of the world, 1994-1991* (pp. 276). New York: Vintage Books.

¹⁰¹ Publicado en 1957

¹⁰² SHIN'INCHI, Kitaoka. (1995). Putting old diplomatic principles into new bottles. *Japan Echo, special issue*, pp. 96.

¹⁰³ UEHARA, Alexandre Ratsuo. (2003). *A política externa do Japão no final do século XX: o que faltou?* (pp. 83). São Paulo, Annablume/Fundação Japão.

dos años 1980, fue perceptible un alcance de madurez política en el plano internacional. Sin embargo, esta madurez no fue más allá, la actuación internacional de Japón priorizó las vías económicas. En esta lógica, el relacionamiento con Estados Unidos, que eran los aliados incondicionales garantizando la seguridad nacional japonesa y permitiendo la canalización de los esfuerzos para el proceso de desarrollo económico¹⁰⁴, permaneció como tema central de la política externa japonesa.

De acuerdo con Inoguchi y Bacon 2006, no existe otro país en el este asiático con el cual los Estados Unidos podrían contar para la manutención de la estabilidad regional. De acuerdo con los autores, China no comparte con los norteamericanos los mismo valores, valores occidentales que corresponden a democracias liberales. Corea es un país pequeño y el ASEAN no es solo pequeño pero también fragmentado y vulnerable.

En el final de la década de 1980 y el inicio de 1990, el colapso de la Unión Soviética y la gran euforia en torno al ascenso de la economía japonesa, abrían puertas a un papel de gran importancia política donde Japón se ubicaba como el mejor candidato. Se arrojó hasta la posibilidad de un nuevo conflicto entre Japón y Estados Unidos debido al choque de intereses¹⁰⁵. En ese momento dos posturas distintas para el Japón fueron sugeridas: asumir el papel de un Estado pacífico con actuación internacional, economicista o buscar una posición de liderazgo asumiendo mayor responsabilidad en la manutención de la seguridad, lo que debía ser acompañado por la flexibilización de las limitaciones a los recursos militares japoneses.

Con el pasar de los años, el posicionamiento japonés en las relaciones internacionales permaneció gris. A pesar de la enorme fuerza económica, Japón no asumió un papel de liderazgo internacional. Uehara, apunta como una de las causas para este rol, el foco economicista, puesto que con los intereses económicos y comerciales el país evitaba tomar posiciones firmes en el plano internacional. Evitando generar tensiones que eventualmente podrían mitigar oportunidades económicas, Japón se vio salvo de confrontaciones directas en el plano internacional.

En un primer momento, el énfasis en los asuntos económicos fue reflejado en la ayuda externa japonesa. Como observamos en el capítulo anterior, la AOD japonesa fue instrumentalizada de acuerdo con finalidades económicas hasta la década de 1970, cuando los

¹⁰⁴ Japón 1960, el artículo V del tratado de seguridad Japón-EEUU responsabiliza a los Estados Unidos por la defensa de Japón, y el Artículo VI legitima la instalación de bases militares norteamericanas en territorio japonés

¹⁰⁵ FRIEDMAN, George; LEBARD, Meredith. (1993). *EUA X Japão: Guerra a vista*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

japoneses comenzaron a tomar conciencia del papel estratégico que podría ser desempeñado por la ayuda.

3.2 Política externa japonesa en el inicio del siglo XXI.

En la transición del siglo XX al siglo XXI, existía la percepción de que en Japón estaba cambiando los rumbos de su política externa. En ese momento, Japón modificaba su diplomacia en la búsqueda de la ampliación de su poder. Esas modificaciones representaban una ruptura con la postura adoptada por Japón en el plano internacional hasta entonces, ya que como mencionamos anteriormente, la política japonesa fue marcada por las vías económicas a lo largo de la segunda mitad del siglo XXI¹⁰⁶. En la cumbre del éxito económico japonés en el cambio de década de 1980 a 1990, se arrojaron dos posturas internacionales distintas que Japón podía asumir, y al final de los años 1990, existía una tendencia de que los japoneses se empeñarían en la búsqueda de una posición de liderazgo asumiendo mayor responsabilidad en la mantención de la seguridad. Hasta entonces, la política externa japonesa presentaba un carácter pacífico y economicista, prevista en la Constitución. En ese nuevo posicionamiento, comenzó a exigir profundas alteraciones en el plano político japonés. Para este cambio de postura¹⁰⁷, se apuntó como uno de los motivos la amenaza norcoreana, simbolizada por el test del misil balístico Taepong I que violó el espacio aéreo japonés antes de caer en el pacífico. Japón estaba pasando por un proceso de redefinición de su estrategia de defensa, viendo por un lado, la idea de ampliar su seguridad y, por el otro, retomar en parte el control de este proceso de seguridad. Es decir, está buscando disminuir su excesiva dependencia de seguridad mantenida por el paraguas norteamericano y preparándose, interna y externamente para volver a ser un Estado Normal¹⁰⁸

Una alternación de tanta amplitud implicaría los cambios abruptos en la inserción internacional de Japón. Sin embargo, a lo largo de la primera década del siglo XXI, surgieron nuevos vectores que lanzaron nuevos desafíos en la política externa japonesa. Esos nuevos hechos no afectaron apenas a Japón, pero a todo el mundo. De un lado, los atentados terroristas del 11 de septiembre en 2001, implicaron nuevos ojos para las relaciones internacionales. Por otro, las altas tasas de crecimiento económico presentadas por China proporcionaron, a lo largo de la primera

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2000). *Japão como país normal e ator internacional*: En Seminario sobre Japão. 2000, Rio de Janeiro, pp, 15.

¹⁰⁷ Ibidem pp. 19

¹⁰⁸ Ibidem pp. 15

década del siglo XXI, significativa modificación en el eje gravitacional de la política internacional.

En el segundo capítulo, observamos los impactos de los atentados terroristas de 2001 y de la subsecuente guerra al terror en los flujos mundiales de ayuda externa. Entre los resultados fue posible notar significativa expansión de los volúmenes de recursos destinados a los programas de ayuda externa de los principales otorgadores, con destaque en los Estados Unidos, que expandieron ferozmente sus flujos de ayuda externa (estrictamente relacionados a las operaciones militares en Afganistán e Irak, ya que gran parte de la asistencia fue dedicada a los esfuerzos de reconstrucción). Japón, como uno de los principales otorgadores, también fue influenciado por estos acontecimientos.

El ascenso chino generó desafíos más directos en la política externa japonesa. En el inicio del siglo XXI, el escenario asiático fue marcado por el notable crecimiento chino. De acuerdo con los estudios prospectivos de los economistas Wilson y Purushothaman, hay una tendencia para que el PBI chino ultrapase el PBI de los Estados Unidos en la década de 2040. En un momento en el cual el crecimiento económico chino genera fuerte impactos en la economía mundial transbordando su accionar para el plano político, un gran reto fue colocado para la política externa, principalmente en aquello que concierne a los dos ejes bilaterales de mayor importancia para Japón: Las relaciones con China y las relaciones con Estados Unidos. Las dificultades de este desafío crecen en la medida en que las demandas presentadas por esos dos países son distintas, y en algunos casos opuestas.

La mantención de una fuerte alianza entre Japón y Estados Unidos garante la fuerte presencia norteamericana en el este asiático. Con ese movimiento, puede visualizarse en el plano estratégico lo que Curtis, coloca como una prevención frente a la posibilidad de la búsqueda china por la posición hegemónica en la región. Lo que queda evidente en este período es que los chinos están determinados a alcanzar el status de gran poder mundial en todas las dimensiones, sean políticas, económicas o militares. Este perfil, se presenta diferente en relación al perfil japonés, que enfatizó únicamente la vía económica, sacrificando las posibilidades de presentar mayor protagonismo político en su actuación internacional. En cuanto los japoneses presenten una postura reactiva buscando maximizar sus intereses en el mundo, Curtis explica que los chinos se muestran parecidos a los norteamericanos, inclinados a moldear el mundo para garantizar sus intereses. Estados Unidos tiene un interés muy fuerte en poder contar con Japón en sus iniciativas

de mantención de seguridad regional, pero especialmente, en tener un aliado con capacidad operacional para poder contener a China¹⁰⁹.

Las relaciones con China, por otro lado, son fundamentales para que Japón, dado el actual status chino en el ámbito internacional, la proximidad geográfica y la profunda relación económica entre ambos países. En el plano comercial, por ejemplo, en el 2009, China se presentó como el mayor socio de Japón, seguida por Estados Unidos¹¹⁰.

¿Es necesario optar entre China y Estados Unidos? Al observar la triangulación entre los tres países en el inicio del siglo XXI, constatamos la búsqueda por mantener una fuerte alianza entre Japón y Estados Unidos con el objetivo de conservar el equilibrio en el este asiático. La alianza es fundamental debido a las restricciones existentes a la utilización de recursos militares en cuestiones internacionales por parte de Japón (restricciones constitucionales, presupuestarias y la posición de la opinión pública). Del mismo modo, observamos el estrechamiento de los lazos entre Japón y China. Un punto fundamental para los japoneses consiste en demostrarle a los chinos que la mantención de las buenas relaciones tanto con Japón como con los Estados Unidos proporciona estabilidad, factor fundamental para la prosperidad de China.

El texto Diplomatic Bluebook de 2009, corrobora esas afirmaciones al establecer que la alianza entre Japón y Estados Unidos es la piedra fundamental de la diplomacia japonesa. Frente a este escenario asiático, el reporte menciona que: La realización de una región Asia-pacífica que es próspera, estable y abierta es indispensable para la seguridad y la prosperidad de Japón. Por esta razón, es importante promover diplomacia proactiva vis a vis y extender la estabilidad en todas las naciones de la región¹¹¹.

Como podemos ver, las relaciones con China recibieron en este período gran atención por parte del gobierno japonés. La estabilidad regional es del interés de ambos siendo fundamental para el crecimiento chino¹¹². Existen, sin embargo, algunos puntos de tensión que poseen la potencialidad de generar fricciones entre los dos países. Un gran problema se encuentra en la

¹⁰⁹ Ibidem pp. 135

¹¹⁰ En 2009, las exportaciones japonesas para China totalizaron USD 109 billones (18,9% del total) y las importaciones USD 122 bi (22,2%). Las exportaciones japonesas para los Estados Unidos totalizaron USD 93 bi (16,1%) y las importaciones USD 59 bi (1,07%) Jetro 2010.

¹¹¹ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2009). *Japan's ODA White Paper 2009* (pp. 14). Tokyo: MOFA. Retrieved November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

¹¹² SAKUWA, Kentaro. (2009) A not so dangerous dyad: China's rise and Sino-Japanese rivalry. *International Relations of the Asia-Pacific*. Oxford University Press, pp. 522 .

disputa territorial por las Islas Senkaku¹¹³. En diciembre de 2008, dos navíos del gobierno chino entraron en aguas territoriales de las islas. El gobierno japonés encaró el hecho como un acto de provocación y en Febrero de 2009, anunció el plan de reforzar la patrulla marítima de las islas, elevando la tensión en torno de la cuestión¹¹⁴. Otro factor relacionado, fue la participación japonesa en el programa norteamericano de defensa contra misiles, Ballistic Missile Defense System, lo que de cierta forma limita el espacio de maniobra de ejercicios militares chinos. En suma, vemos que la incerteza que proviene de problemas en la comunicación puede generar percepciones de amenazas, lo que remite a las ideas de un dilema de seguridad. Mayor transparencia es un punto fundamental para la estabilidad.

En el inicio de esta sección resaltamos la idea de que Japón había presentado una predisposición para asumir un papel político de mayor relevancia en el cambio de siglo. Pero nuevos desafíos fueron colocados frente a la política externa japonesa. Poco menos de diez años después, faltando dos años para la conclusión de la primera década del siglo XXI, el autor Oliveira retomó esta cuestión observando que Japón todavía no había asumido la postura diseñada en el 2000. Este hecho generó cuestionamientos, por un lado, sobre la predisposición o no de Japón de asumir un papel regional de mayor relevancia y por otro lado, se cuestionó si la región todavía ofrece condiciones para que Japón ejerza un papel de mayor relevancia¹¹⁵. El contexto asiático presenta cambios drásticos y Japón se encuentra en una encrucijada en la evolución de su política externa, en especial, por la idea de que, en los próximos años, tanto China como India puedan ostentar el mismo resultado que Japón en capacidad económica y militar. La cuestión que se presenta con esto, es si Japón pasivamente asistirá la emergencia de estos nuevos actores o promoverá alteraciones en la forma de su inserción internacional¹¹⁶.

En cuanto Japón no disponga de la posibilidad de la utilización de medios militares para dirimir cuestiones internacionales, las vías económicas continuarán desempeñando un importante papel en el ámbito de la inserción internacional. Y en esas condiciones, la ayuda externa posee una importante función en la política externa. Esa realidad permaneció latente en el contexto japonés a lo largo de la primera década del siglo XXI, a pesar de los debates relacionados a la

¹¹³ Las islas Senkaku corresponden a un territorio en disputa reivindicado por Japón, por China y por Taiwan

¹¹⁴ CURTIS, Gerald; KOKUBUN, Ryosei; JSI, Wang. (2010). *Getting the triangle straight: managing China-Japan-Us relations* (pp. 145 – 164). Tokyo/New York: JCIE.

¹¹⁵ OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Op. Cit.* pp. 108

¹¹⁶ *Ibidem* pp. 110-111

flexibilización de los limitantes a la utilización de recursos militares y a un posible proceso de remilitarización¹¹⁷. Aunque no haya una serie de indicadores de que Japón está cada vez más asumiendo su defensa, la realidad es sobresale es que Japón sufre todavía limitaciones, tanto internas como externas¹¹⁸.

3.3 La ayuda en la política externa japonesa.

La configuración del escenario internacional en el inicio del siglo XXI estableció nuevas condiciones para la política externa del Japón. Consecuentemente, ese contexto implicó nuevos desafíos para la AOD japonesa. Aliadas a factores domésticos trabajados en el capítulo 2, esas condiciones externas se transformaron en necesarias modificaciones en la política japonesa de ayuda externa. Fue entonces, frente a esta necesidad, que se abrió lugar a las reformas simbolizadas por la revisión de la Carta de la AOD japonesa en 2003, pero ¿esas alteraciones implican cambios reales, o consisten en realidad en un cambio solamente retórico?

Una alteración interesante en las pautas de la política de la AOD japonesa proveniente del proceso de revisión de la Carta puede ser observada a lo largo de la primera parte del nuevo documento: *los objetivos de la AOD japonesa son contribuir para la paz y para el desarrollo de la comunidad internacional, y de ese modo ayudar a asegurar la seguridad y la prosperidad del propio Japón*¹¹⁹. No es exagerado decir que la inclusión de esta parte en el documento estableció las directrices políticas de la ayuda externa japonesa insiriendo el interés nacional japonés en la asistencia para el desarrollo. Esa alteración puede ser considerada mera retórica, hasta porque los intereses japoneses eran embutidos en la AOD japonesa hacía mucho tiempo, remontando a los primeros flujos. Sin embargo, colocada en esos términos, esa frase confirma la fuerte ligación que existe entre la ayuda y la política externa japonesa.

Lo que haremos en esta parte del trabajo, será analizar cómo ocurre esa conexión entre AOD y política externa y con esto, buscaremos comprender como esto contribuye para la búsqueda de una respuesta para la pregunta inicial de este trabajo, “¿por qué Japón ofrece ayuda externa?”. Con esto, el análisis de la ayuda en el período comprendido entre 2003 y 2008,

¹¹⁷ HUGUES, Christopher W. (2008). *Japan's remilitarization*. Washington: Adelphi Series.

¹¹⁸ OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Op. Cit.* pp. 134

¹¹⁹ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2009). *Op Cit.* pp 1

contribuye para el desarrollo de una respuesta actualizada compatible con la realidad del inicio de siglo XXI. En el primer capítulo fue desarrollada una discusión teórica en torno de la ayuda externa. Se buscaron explicaciones y motivos que llevan a los países a ofrecer asistencia al desarrollo de otros países en el campo teórico de las relaciones internacionales y observamos teorías con perspectivas y explicaciones distintas. Este es el momento de ponerlas a prueba y verificar la compatibilidad con el caso japonés.

Tal vez parezca una obviedad decir que la ayuda externa compone la política externa. La ayuda consiste en una transferencia de recursos entre países, en forma de subvención o con un alto grado de concesión. La transferencia ocurre en el ámbito de una política de ayuda externa ejercida por quien otorga esta fuente de recursos. La política externa es ejecutada de acuerdo con los intereses de determinada nación. Pero, ¿cómo las transferencias de recursos destinadas al fomento del desarrollo de otras naciones pueden contribuir para los intereses del país otorgador, en el caso Japón?

Para responder a esta cuestión estructuramos la ayuda externa japonesa en torno de tres ejes: (1) la ayuda con finalidades económicas, (2) la ayuda con finalidades políticas y estratégicas y (3) la ayuda destinada a la seguridad humana. Estos tres ejes están altamente interconectados y no representan necesariamente tres tipos distintos de ayuda externa. En algunos casos, todos pueden aparecer en un único proyecto realizado por medio de la AOD japonesa. Lo que podemos decir, es que estos tres ejes consisten en facetas de la asistencia japonesa. No distinguiremos los flujos de la AOD por lo que son, pero por las motivaciones que los mueven. Esta esquematización es desarrollada con el propósito de contribuir para la comprensión de los motivos que llevan a Japón a ofrecer la ayuda externa y la conexión con su política externa y su inserción internacional.

3.3.1 La ayuda con finalidades económicas.

Como ya mencionamos, Japón desempeña su actuación internacional concentrado casi la totalidad de sus esfuerzos en cuestiones económicas. Analizando cuidadosamente las condiciones económicas y geográficas, podemos llegar a la conclusión de que difícilmente podría ser diferente. El territorio japonés corresponde a un archipiélago compuesto por diversas islas. Las cuatro islas principales Honshu, Kiyushu, Shikoku y Hokkaido constituyen una superficie estrecha, con montañas en el centro de su territorio y planicies cortas en los litorales. Son pocas

las tierras disponibles para la agricultura y escasos los recursos naturales. Por lo tanto, las condiciones naturales hacen de Japón un país extremadamente dependiente de recursos provenientes del exterior, obtenidos a través del comercio internacional. Así, podemos observar que para Japón, sus recursos propios son insuficientes para desarrollar la economía.

La búsqueda de materias primas ha sido la fuerza propulsora de la política externa de Japón, desde que el país se industrializó. Japón no podría sobrevivir como nación moderna sin importaciones regulares de mineral. Esta es una característica permanente de la vida japonesa. Cuanto mayor es el éxito industrial de Japón, mas se vuelve dependiente de estas importaciones¹²⁰.

Esas mismas condiciones que formatearon una política externa volcada a la economía, diseñaron una política externa expansionista y agresiva en la primera mitad del siglo XX. El acelerado proceso de industrialización japonés de aquel momento demandaba cada vez más recursos naturales que no estaban disponibles en su territorio, aumentando gradualmente la dependencia a las importaciones. Es importante, recordar que los imperios europeos, en especial el Reino Unido, Francia, Holanda, y los Estados Unidos, ocupaban en la primera mitad del siglo XX posesiones coloniales en Asia y en el Océano Pacífico, dificultando el acceso a los recursos y amenazando la soberanía japonesa.

El propio éxito de la economía japonesa representó su desastre. Esta no podía continuar creciendo sin volverse más dependiente de otros países, y eso inevitablemente, minaba la autonomía del país. Para que Japón dejara de lado su independencia, la única solución era pasar a controlar sus fuentes o ser suficientemente fuerte para que los otros temieran entrometerse en ese abastecimiento¹²¹.

Con la aceptación de esta perspectiva, Japón se lanzó rumbo a China y después al sudeste asiático asegurando fuentes de petróleo, minerales, estaño, magnesio, etc. Era necesario también asegurar las rutas marítimas para el transporte seguro de los recursos. En el otro lado del continente, de la misma forma que los japoneses temían de las amenazas al abastecimiento de suplementos indispensables a su economía, los norteamericanos temían el control que Japón podría ejercer en el Océano Pacífico. El escenario estaba montado para la explosión de la Guerra del Pacífico, protagonizada por Japón y por Estados Unidos en el ámbito de la Segunda Guerra

¹²⁰ FRIEDMAN, Geroge; LEBARD, Meredith. *Op. Cit.* pp. 59

¹²¹ *Ibidem* pp. 58

Mundial. Como ya observamos, Japón salió del conflicto derrotado, pero el escenario internacional de pos guerra llevo irónicamente a los Estados Unidos a apoyar la reconstrucción y el desarrollo japonés.

En la segunda mitad del siglo XX, la configuración de la política externa japonesa continuó conectada a la necesidad de insumos esenciales para el desarrollo japonés, el Japón de ahora, presentaba una postura pacifista. Esa postura, determinada en parte por el Art. 9 de la Constitución de Japón de 1946, llevó a una inserción internacional volcada a la economía como puede ser observado en la parte inicial de este capítulo. En el contexto de esa política externa economicista, la ayuda externa tuvo un gran papel para desempeñar.

Al proceso de reconstrucción de Japón, se siguió de un notable proceso de desarrollo económico e industrial con tasas de crecimiento enormes. Ese crecimiento demandaba gran volumen de recursos naturales, necesidad que en la primera mitad del siglo llevó al expansionismo territorial, y en la secuencia, a la guerra. Esa postura ya no era más compatible ni a la realidad japonesa, ni a la realidad internacional. Respetando el Art. 9 de la Constitución, Japón se comportó como una nación pacífica, enfatizando su inserción internacional por las vías económicas y comerciales.

En la medida en que la economía japonesa crecía, de la misma forma que eran necesarias importaciones de recursos naturales, se tornaba necesaria la búsqueda de nuevos mercados capaces de absorber la producción japonesa. La ayuda externa se mostraba entonces, como una herramienta interesante de apoyo en esa línea de actuación, lo que de hecho ocurrió y acabo por marcar permanentemente la AOD japonesa. Por lo tanto, en un contexto de acelerado crecimiento económico, las motivaciones económicas y comerciales tomaron forma, pasando a influenciar decisivamente la distribución de AOD japonesa. Ya discutimos en el segundo capítulo como la ayuda fue utilizada como herramienta para fines económicos y comerciales. Entre 2003 y 2008, esas características continuaron influenciando la política japonesa de ayuda externa.

La AOD tuvo como objetivo los propósitos estratégicos comerciales. En vez de centrarse en una infraestructura de proyectos única, la estrategia del gobierno japonés fue más proactiva y exhaustiva, mas destinada al desarrollo de complementariedades estructurales para la economía japonesa¹²². Dentro de los países que presentaron amplia complementariedad con la economía

¹²² PYLE, Kenneth B. (2007). *Japan rising: the resurgence of Japanese power and purpose*. New York: Public Affairs.

japonesa, podemos destacar a los países del sudeste asiático. Observando en la tabla 9 del capítulo 2, podemos notar dentro de los principales receptores de la ayuda externa japonesa a Indonesia, Filipinas, Malasia, países con los cuales Japón mantiene fuertes lazos económicos. Es importante mencionar que Malasia e Indonesia, así como Singapur, son los países que componen el entero del Estrecho de Malaca, canal por donde pasa el petróleo importado para Japón, proveniente de Medio Oriente. Podemos notar también dentro de los mayores receptores, la presencia de China y de la India, miembros del BRIC, países que presentan significantes tasas de crecimiento económico con los cuales Japón también mantiene estrecho relacionamiento económico.

3.3.2 La ayuda con finalidades estratégicas.

Hasta la década de 1970, la ayuda externa japonesa presentaba un carácter puramente económico, ya que era empleada como herramienta de apoyo para actividades económicas y comerciales. Por un lado, era empleada con el objetivo de asegurar materias-primas necesarias a la industria japonesa. Por otro, era ofrecida para la formación de mercados capaces de absorber los productos japoneses. En el cambio de década de 1970 para 1980, las cosas comenzaron a cambiar, y las directrices políticas y estratégicas comenzaron a tomar forma.

Es difícil trazar una línea para separar la política de la economía. En el caso de Japón, esa dificultad crece. La dependencia de Japón en relación a los recursos naturales y mercados externos hacen que la separación entre la economía y la política sea un tanto artificial. La separación que acá desarrollamos es apenas un instrumento metodológico para identificarse las diferentes motivaciones que movilizan los flujos destinados a la ayuda externa. En este contexto, por finalidades políticas y estratégicas entendemos aquellos factores que llevan a Japón a ofrecer la AOD como una herramienta política y diplomática en la esfera de la política internacional.

Japón posee una actuación internacional sui generis debido a las restricciones constitucionales existentes que limitan la utilización de medios militares en cuestiones internacionales. Estas restricciones generan un vacío en la inserción política japonesa dentro de las relaciones internacionales, y es aquí donde la ayuda externa viene a aparecer como un medio de inserción capaz de ocupar ese vacío, desempeñando un papel volcado para la seguridad nacional e internacional.

Lo que vemos entonces es que, debido a sus restricciones, Tokio entendió que su manera de influenciar el curso de las políticas mundiales está limitado casi completamente a las herramientas económicas y diplomáticas¹²³. Como apuntan algunos autores, el medio a través del cual Japón debe lidiar con los países en desarrollo está extremadamente limitado por las razones ya mencionadas. Lo que se buscó, fue agregar valor estratégico a la ayuda externa. En la imposibilidad de utilizar la fuerza militar para alcanzar sus objetivos estratégicos, una herramienta económica como la AOD pasó a ser observada como una alternativa atractiva.

La pregunta que surge es, ¿cómo los flujos de recursos (donaciones, préstamos o cooperación técnica) podrían ser ejecutados con finalidades política y estratégicas? Bueno, en esos términos, la ayuda puede presentar las siguientes finalidades¹²⁴.

1. Competir por influencia política con Estados rivales y también adquirir o mantener aliados militares o dismantelar alianzas hostiles
2. Mantener relaciones amistosas con otras naciones
3. Apoyar a un gobierno política o militarmente importante, que este sujeto a presiones económicas, domésticas o externas.
4. Preservar la seguridad militar del Estado otorgador
5. Priorizar la imagen del Estado otorgador al demostrar la preocupación sobre la pobreza mundial
6. Demostrar para países del tercer mundo que existe un compromiso político con los países receptores

Cuando la ayuda es otorgada bajo los términos de los puntos 5 y 6, el valor político y estratégico no está presente en el flujo de la AOD, pero si en sus consecuencias. Siguiendo esta idea, la ayuda posee compatibilidad con aquella destinada a la seguridad humana, como veremos posteriormente. Observando los otros puntos, es posible notar claramente finalidades estratégicas, ya que bajo tales condiciones, el propio flujo de la AOD presenta valor estratégico. Pero, ¿cómo la cooperación para el desarrollo de otros países contribuye para los objetivos estratégicos japoneses, o mismo para su seguridad nacional? De acuerdo con Yasutomo, la respuesta es

¹²³ BROOKS, William L.; ORR, Robert M. (1985 March). *Japan's foreign economic assistance* (pp. 323). Asian Survey.

¹²⁴ YASUTOMO, Dennis T. *Op.Cit.* pp. 23

simple, mediante la promoción económica, social y la estabilidad política en naciones recientes se logrará crear un ambiente estable y pacífico no solo en el ámbito regional sino también en el ámbito internacional, lo que por consecuencia, llevará a Japón tanto beneficios económicos como políticos¹²⁵.

De acuerdo con esa respuesta, Japón alcanza sus metas estratégicas utilizando la AOD como herramienta diplomática. El resultado de la ayuda ofrecida contribuirá para el establecimiento de un escenario estable y pacífico, generando beneficios económicos y políticos para Japón. Sumado a esto, debemos mencionar que la utilización de la AOD como instrumento político y diplomático ocurre en la forma de sanciones. La ayuda es ofrecida o bloqueada en la búsqueda de resultados. Desde el comienzo de 1970, Japón comenzó a usar la asistencia económica como medio para aplicar sanciones, como en el caso de la República de Vietnam, Camboya, Cuba, Angola, Afganistán y Etiopía. Del mismo modo, la ayuda proporcionó estímulo político para los filipinos después de la caída del presidente Ferdinand Marcos y para Afganistán después de la retirada de las tropas soviéticas¹²⁶.

Es importante destacar que mismo en los casos mencionados, a pesar de los beneficios directos, la AOD no es destinada a fines militares. La utilización de la ayuda externa japonesa, para tales fines es expresamente prohibida de acuerdo con el texto de la carta de AOD japonesa de 2003¹²⁷. De acuerdo con el documento, adicionalmente, se debe observar con atención los gastos militares de los países receptores o el desarrollo y producción de misiles y armas de destrucción masiva, así como importaciones y exportaciones de armas. Por lo tanto, para influenciar el contexto doméstico de los países asistidos sin violar ese principio, la ayuda externa es aplicada bajo la forma de sanciones positivas o negativas. La carta permite aplicar las “sanciones de ayuda”, un tipo de sanción económica donde el donador usa la AOD como un instrumento diplomático para producir un cambio político deseado en el país receptor. Así, el donador aumenta el monto de ayuda externa al país receptor para demostrar su aprobación a cambios realizados, o para inducir tales cambios. Y por el contrario, la sanción negativa, se

¹²⁵ Ibidem pp. 117

¹²⁶ DRIFTE, Reinhard. (1990). *Japan's foreign policy*. New York: Council on Foreign Relations Press, pp. 57

¹²⁷ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2003). *Op Cit*. pp 5

representa bajo la deducción de ayuda externa para demostrar desaprobación o para desalentar ciertos cambios políticos¹²⁸.

Frente a esas dos formas de aplicar la ayuda externa como herramienta diplomática, positivas o negativas, el gobierno japonés tiende a priorizar la primera. El gobierno japonés ve las sanciones positivas como más prácticas y efectivas si son comparadas con las sanciones negativas, ya que estas últimas poseen la potencialidad de generar resultados inversos a los esperados retardando los avances necesarios¹²⁹. Adicionalmente, los impactos de las sanciones negativas presentan mayor sensibilidad al crear la impresión de que Japón, a través de la AOD, estaría intentando imponer sus valores a los países receptores.

En ese contexto, el caso de Camboya merece destaque como un ejemplo de utilización de AOD por medio de amenazas de sanciones negativas y aplicación de sanciones positivas. En la tabla 9 del capítulo 2, es posible notar que Camboya estaba entre los principales receptores de ayuda externa japonesa en el período entre 2003 y 2008. Para comprender ese hecho, es necesario recordar que una guerra civil aisló a este país durante 13 años. En 1992, los Acuerdos de París, finalizaron el conflicto permitiendo elecciones y la promulgación de una nueva Constitución en el año 1993, cuando fue oficializada la monarquía constitucional de Camboya liderada por una coalición de dos partidos (*National united front for independent, peaceful, neutral, and cooperative Cambodia*, FUNCINPEC y *Cambodian Peoples Party*, CPP)¹³⁰. En 1997, la adopción de políticas de rehabilitación económica por el gobierno camboyano agitó las diferencias entre los dos partidos. El resultado fue el retorno de un conflicto armado polarizado por los dos partidos. Hun Sen, segundo Primer Ministro y miembro de CPP, tomó el control de la capital Phnom Penh, derrocó al Primer Ministro Ranariddh y desmanteló el FUNCINPEC. Frente a estos acontecimientos, acusando golpe de Estado, los Estados Unidos, Alemania y el FMI suspendieron los flujos de ayuda externa para Camboya.

¹²⁸ FURUOKA, Fumitaka. (2009 February). International comparison of Japan's Official Development Assistance (ODA) policy. *MPRA Paper*, Munich, pp. 891

¹²⁹ NIKITINA, Larissa; FURUOKA, Fumitaka. (2008). Japan's foreign aid sanctions policy after the end of the Cold War. *MPRA Paper*, University Library of Munich, n. 6757, pp. 5.

¹³⁰ OISHI, Mikio; FURUOKA, Fumitaka. (2003). Can Japanese aid be an effective tool of influence? Case studies of Cambodia and Burma. *Asian Survey*, pp. 893.

En el sentido contrario, Japón mantuvo sus flujos de ayuda externa para el país con la esperanza de que la manipulación de los recursos permitiese cierta influencia sobre el gobierno camboyano, lo que llevaría a negociaciones para recuperar la estabilidad política. Obviamente, la posición japonesa generó controversias, no solo en el plano externo, sino también en el plano doméstico, pero el gobierno japonés mantuvo la AOD para el país, como un canal de negociación diplomática. Extremadamente dependiente de los flujos de ayuda externa, el gobierno de Camboya, entro en una difícil situación económica y se vio obligado a dialogar con el gobierno japonés. El 26 de julio, el Ministro de Exteriores Ikeda mantuvo conversaciones bilaterales. Ikeda anuncio que el gobierno japonés reconocería el régimen de Hun Sen y continuaría otorgando ayuda externa para Camboya. Al mismo tiempo, dejó en claro que para esto, debían cumplir con cuatro condiciones, debían respetar los Acuerdos de Paris, debían mantener la estructura política y constitucional, debían garantizar los derechos humanos básicos y la libertad, y debían llevar a cabo elecciones libres y justas en Mayo de 1998¹³¹.

Negociando con ambos lados, Hun Sen (CPP) y Ranariddh (Funcinpec), el gobierno japonés promovió un entendimiento mutuo utilizando la posibilidad de cortar el flujo de ayuda externa. Por otro lado, prometió la ayuda externa en la medida en que las partes negociaban un acuerdo. El resultado de las negociaciones fue positivo: Hun Sen y Renaridhh se reconocieron mutuamente como representantes de sus respectivos partidos; Rannaridh retorno a Camboya donde fue condenado por posesión armas y por planear un golpe aliado al Khmer Rouge, y finalmente se dio lugar a la realización de elecciones generales en 1998. El CPP consiguió la mayoría de los asientos en el Parlamento y Hun Sen se torno primer ministro. Es importante remarcar que las iniciativas japonesas recibieron apoyo de los países miembros del ASEAN.

En la década siguiente, más específicamente en el período enfocado en este trabajo, 2003 a 2008, Japón distribuyó significantes montos de ayuda externa en Camboya como apoyo a la estabilidad política domestica. Con excepción de 2004, Camboya estuvo entre los diez mayores receptores de AOD japonesa entre 2003 y 2008 (ver tabla). Citando algunos frutos de esa cooperación, vale la pena comentar el proyecto de desarrollo legal y judicial, iniciado en 1999. Realizado en el ámbito del Ministerio de la Justicia de Camboya con el apoyo del Ministerio de la Justicia de Japón, ya

¹³¹ Ibidem pp. 894

genero dos resultados significantes: el código de proceso civil, promulgado en 2006 y el código civil promulgado en 2007¹³².

El caso de Camboya es apenas un ejemplo entre varios en los cuales la AOD japonesa fue utilizada como sanción para fines diplomáticos, destacado por el alto volumen de ayuda que le fue ofrecido entre 2003 y 2008. Podemos todavía citar otros ejemplos. Dentro de los países que recibieron ayuda como sanciones positivas constan: Nicaragua, El Salvador (asistencia para los esfuerzos de reconstrucción nacional en 1991), Madagascar (asistencia para elecciones generales en 1992), Perú (asistencia para Asamblea Constitucional en 1992), Zambia (asistencia para privatización de la reforma industrial en 1992), Mongolia y Vietnam (asistencia para la transición a la economía de mercado en 1992), etc. Dentro de los países que sufrieron sanciones negativas a través de la AOD japonesa, es decir, que tuvieron sus programas de ayuda ininterrumpidos, podemos citar Myanmar 1988, pericialmente restablecido en 1995, China 1989 restablecido en 1992, Zaire 1992, Haití 1991 restablecido en 1994, Sudán 1992, Guatemala 1993, Nigeria 1994, Costa de Marfil 2000, entre otros.

Existe la percepción de que la utilización de ayuda externa como herramienta diplomática es perjudicada por un factor que siempre estuvo presente en la AOD japonesa, los intereses económico. Anteriormente citamos algunos casos de países donde la ayuda fue utilizada como instrumento de influencia política, sin embargo, de acuerdo Nikitina y Furuoka, existen casos de países donde los programas de ayuda deberían haber sido interrumpidos debido a violaciones de derechos humanos y que no ocurrió.

Utilizando el índice de Freedom House, para identificar la situación de los derechos humanos, notamos que Indonesia 1992, Tailandia 1991, Perú 1992 y Camboya 1997, deberían tener sus programas de ayuda interrumpidos. En el caso de Camboya, ya discutido, el gobierno japonés opto por mantener el flujo de ayuda externa para utilizarlo como factor de negociación en las negociaciones, exigiendo la normalización de la situación. El resultado fue positivo. Sin embargo, en los casos de Indonesia, Tailandia y Perú, nada semejante fue realizado y el flujo de la AOD fue mantenido. La violación de derechos humanos en Indonesia determinó la inestabilidad en Timón del Este que culminó con el incidente de Dili en 1991¹³³. Por su parte, en Tailandia y en Perú observamos que se dieron lugar a golpes de Estado. Ese panorama era lo suficiente para que

¹³² JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2010a). *Japan's ODA White Paper 2010*. MOFA, Tokyo, Retrieved December 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

¹³³ FURUOKA, Famitaka. *Op. Cit.* pp.13

Japón suspendiese su flujo de ayuda externa para esos países. Sin embargo, Japón escogió dar prioridad a sus propios intereses económico comerciales y diplomáticos y no quería sacrificarlos por la protección de los derechos humanos y la democracia¹³⁴. Los tres países presentaron gran importancia económica para Japón.

Cabe resaltar aquí la suspensión de la AOD japonesa para China en 1989 debido a la Masacre de la Plaza de paz celestial, que a pesar de efectivizada, no fue resultado de una convicción japonesa por la defensa de los derechos humanos. De acuerdo Miyashita 2001, en la suponiendo la ausencia de la presión norteamericana, Japón hubiese optado por la manutención de la AOD para China debido al interés en mantener relaciones amigables con China, tanto en el plano diplomático como en el plano económico. Sin embargo, la relación bilateral con los Estados Unidos prevaleció. Los flujos de asistencia para China fueron restablecidos en 1991. En suma, podemos ver que Japón evita aplicar medidas punitivas cuando la suspensión de ayuda compromete sus propios intereses económicos, a pesar de la violación a los derechos humanos¹³⁵.

Esa percepción nos induce a interpretar una priorización de las motivaciones económicas en detrimento de las motivaciones políticas. Japón parece comprometerse con la promoción de los derechos humanos y la democracia con el objetivo de mostrar solidaridad junto a otros países donadores de ayuda cuando en realidad los propósitos de los intereses económicos se mantienen la principal fuerza detrás de las sanciones de política de ayuda japonesa. Una explicación plausible para ese fenómeno, puede estar en el propio proceso decisorio de la política japonesa de ayuda externa, que como analizamos en el segundo capítulo, es profundamente descentralizado. Los intereses económicos japoneses en Camboya, son insignificantes si se comparan a los intereses económicos en la Indonesia, Tailandia, o mismo en Perú. Cuando los intereses económicos están envueltos en la AOD con mayor profundidad, el sector privado y el ministerio de economía, comercio e industria (Meti) articulan una fuerte oposición contra sanciones negativas, dificultando el corte de flujo de ayuda externa¹³⁶.

¹³⁴ Ibidem pp. 14

¹³⁵ PANZIM, Khairul Hanim. Japan's positive aid sanctions policies: case study of African developing countries. *MPR Paper*, University Library of Munich, pp. 11.

¹³⁶ OISHI, Mikio; FURUOKA, Fumitaka. *Op. Cit.* pp. 903.

3.3.3 La ayuda destinada a la seguridad humana.

La ayuda externa japonesa destinada a la promoción de la seguridad humana, presenta en su naturaleza diferencias profundas si se comparan a otros dos ejes ya trabajados en este capítulo. Tanto en la AOD ofrecida con motivaciones económicas, como en la AOD ofrecida con motivaciones políticas es posible identificar con relativa facilidad los beneficios planteados por Japón en el ámbito de su política externa. En algunas ocasiones, las motivaciones económicas y políticas son embutidas en la AOD y difíciles de ver, pero los intereses que mueven la ayuda permiten una fácil interpretación. Esto nos lleva a relacionar la ayuda a intereses específicos japoneses y consecuentemente a la política externa japonesa. Sin embargo, esto no ocurre cuando la ayuda es ofrecida en el ámbito de la seguridad humana, concepto discutido a lo largo del primer capítulo.

¿Cuáles son los objetivos que el gobierno de Japón puede alcanzar ofreciendo asistencia para eliminar el hambre, priorizar la salud y la educación, mas allá de otros factores que afligen la seguridad humana en los países en desarrollo? Al trabajar con las motivaciones políticas y estratégicas, listamos las finalidades que delinean la ayuda externa. En el caso de la seguridad humana, dos en especial pueden contribuir a la explicación de los motivos que llevan a Japón a ofrecer la ayuda externa: (1) mejorando su imagen como donador de ayuda externa preocupado con la pobreza mundial, y (2) mostrando a países del tercer mundo su compromiso político junto a un determinado receptor¹³⁷. En esos dos casos, Japón no alcanza sus objetivos de forma directa, pero sí de manera indirecta. Los beneficios deseados no son obtenidos en el acto del flujo de recursos y tampoco son alcanzados como resultado directo de los proyectos asistidos por la AOD japonesa. Esos beneficios vienen de las consecuencias de la ayuda externa y de sus impactos en la opinión pública mundial.

De acuerdo con Akiyama, el gobierno de Japón es uno de los más entusiastas promotores de la seguridad humana. Ya observamos que en el cambio de década de 1980 para 1990, y con el colapso de la Unión Soviética, se comenzó a observar que el mundo precisaba de cambios y se apuntó entonces la idea de que un papel de gran importancia sería asumido por Japón luego de un largo período de crecimiento económico que remontaba a los años de la reconstrucción posterior a

¹³⁷ YASUTOMO, Dennis T. *Op. Cit.* pp. 15

la Segunda Guerra Mundial. Lo que era de cierta forma natural, puesto que Japón se presentaba como la segunda mayor economía y el mayor acreedor del planeta, impresionando al mundo con su notable avance tecnológico.

Observamos también que, en ese período, el mundo académico apuntaba a dos posturas distintas que podrían haber sido adoptadas por Japón, el asumir el papel de un Estado pacífico con actuación internacional economicista, o buscar una posición de liderazgo asumiendo mayor responsabilidad en la mantención de la seguridad, lo que debería ser acompañado por la flexibilización de las limitaciones a los recursos militares japoneses. Esa última línea sufre rígidos límites, puesto que desde el final de la Segunda Guerra Mundial, Japón posee restricciones en aquello que concierne al ejercicio militar. Con su capitulación en 1945, fueron impuestas limitaciones al presupuesto en las maniobras militares, restringiendo la capacidad de defensa japonesa que vino a ser asegurada por los Estados Unidos en el ámbito de la Guerra Fría. El marco legal de esa restricción es el Art.9 de la Constitución. Es debido a esta restricción, que la búsqueda por una posición de liderazgo en el plano internacional debería ser acompañada por una flexibilización de esas restricciones.

La postura de un Estado pacífico, por otro lado, es compatible a los trazos pacifistas de la Constitución japonesa. Consiste en una actuación internacional pacifista calcada en una política externa de cooperación entre las naciones y de cuño economicista, característica que marca la actuación internacional japonesa a lo largo de toda la segunda mitad del siglo XX. Los años continuaron pasando y Japón no asumió el papel especulado. Uehara, apunta como una de las causas, el foco economicista, ya que con intereses económicos y comerciales el país evitaba tomar posiciones firmes en el plano internacional. Evitando generar tensiones que eventualmente podrían mitigar oportunidades económicas, Japón no se expuso a confortamientos directos en el plano internacional.

En la primera década del siglo XXI, la postura japonesa continuó de la misma forma que se encontraba en la década de 1990. Al no asumir el papel especulado en el final de los años 1980, la situación fue agravada por el estancamiento económico de los años 90. Como observamos en el inicio de este tercer capítulo, en el cambio de década para el 2000, existía una expectativa por un posicionamiento político más fuerte por parte de Japón y por la flexibilización de las restricciones militares, lo cual no se concretizó. O sea, las posturas diseñadas en el final de los años 80, permanecieron latentes en el debate político japonés sin la elección definitiva por una de las dos.

Algunos abogaban por la remilitarización, otros por el pacifismo. Movimiento en las dos direcciones pueden ser observados en el plano domestico japonés. De un lado, tenemos la flexibilización de las limitaciones a los recursos militares, de otro lado, la actuación en la cooperación internacional para el desarrollo. Es en esa lógica que podemos observar el papel de la seguridad humana en la política externa japonesa.

La promoción de la seguridad humana en el plano internacional es utilizada por Japón e instrumentalizada de acuerdo con una postura pacifista, calcada en una política externa de cooperación entre las naciones. Pero, ¿cuál es la finalidad de la promoción de seguridad humana? ¿Cuál es la finalidad de la oferta de ayuda externa en el ámbito de la seguridad humana? En el primer capítulo mencionamos la perspectiva de Peterson sobre la naturaleza de la ayuda externa. El autor interpreta este fenómeno como una obligación moral de los países desarrollados con los países en desarrollo. En su lógica, si estuviese al alcance de un determinado Estado, otorgar asistencia a otros Estados con la finalidad de prevenir un mal que puede ser evitado, no hay porque no hacerlo, y tal acción se coloca como una obligación moral. Esa percepción es plenamente compatible con el concepto de seguridad humana, ya que la ayuda aparece como un medio para el combate de las amenazas comprendidas por el concepto.

No trabajamos acá con la hipótesis de que Japón promueve la seguridad humana y ofrece ayuda externa debido a una postura altruista. Existen motivaciones e intereses que sustentan esa línea de actuación en su política externa. Sin embargo, esas motivaciones e intereses no son claros. El hecho de que los japoneses ofrezcan ayuda bajo la idea de seguridad humana consiste en proveer a Japón de importancia política en el plano internacional. Como colocamos, la actuación internacional japonesa por las vías tradicionales, fuerzas militares, es limitada, lo que acaba por restringir la importancia política japonesa en las relaciones internacionales. A través de la promoción de la seguridad humana y de la oferta de ayuda externa, los japoneses buscan reforzar sus contribuciones para la seguridad internacional provenientes de la carencia de herramientas tradicionales de seguridad, o sea, militares. La ayuda externa contribuyó así, para elevar la reputación de Japón en el plano internacional, y con esto, su poderío económico es instrumentalizado con una finalidad política. De esta forma, la ayuda ofrecida en términos de seguridad humana posee una finalidad simbólica, proporcionando mayor peso político a Japón.

El concepto japonés de seguridad humana esta contextualizado en aquello que ya fue debatido en los apartados anteriores. Presentado en el Diplomática Blue Bok de 2003, como un

eje central de la política externa japonesa, el concepto fue colocado bajo la perspectiva centralizada en el ser humano, en el individuo¹³⁸. Dentro de la promoción de la seguridad humana, el foco japonés está en proporcionar al individuo una vida digna, creando las condiciones necesarias para que pueda desarrollar plenamente sus capacidades. La consecuencia entonces de esas acciones, sería el desarrollo económico.

La cuestión de seguridad humana fue destacada en la Carta de la AOD japonesa, revisada en 2003, como ya fue observado anteriormente. Adicionalmente, en febrero de 2005, el gobierno japonés listó seis caminos que deben ser transitados para contribuir efectivamente con la seguridad humana a través de ayuda externa. De esa forma, la asistencia debe¹³⁹

- 1) Ubicar como foco a las personas y efectivamente llegar a ellas
- 2) Reforzar las comunidades locales
- 3) Enfatizar el fortalecimiento de las personas
- 4) Enfatizar el beneficio de las personas que están susceptibles de amenazas
- 5) Respetar la diversidad cultural
- 6) Abarcar diversos sectores, movilizandoo una vasta pericia profesional.

Todas esas ideas fueron incorporadas en la AOD japonesa, fortaleciendo el valor de la seguridad humana. Mas allá de promover la seguridad humana a través de su ayuda externa bilateral, el gobierno japonés proporciona también asistencia a través del *Trust Funda Ford Human Security*, establecido en el ámbito de Naciones Unidas en 1999. Ese fondo consiste en un mecanismo multilateral para ofrecer asistencia bajo la idea de seguridad humana. Sumando esfuerzos para promover la seguridad humana, otro canal fue establecido directamente entre el gobierno japonés y las organizaciones no gubernamentales (ONGs) de los países en desarrollo a través de un programa llamado *Grant Asístanse Ford Grass'roots Human Security Projects* (Japón 2007^a).

Por lo tanto, la promoción de seguridad humana es un ítem de gran importancia en la agenda de la política externa japonesa. En cuanto Japón refuerza sus contribuciones para la mantención de la paz y de la seguridad por medio de la ayuda externa, busca también la promoción de su reputación en el plano internacional. Con eso, se coloca como uno de los

¹³⁸ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2003). *Op Cit.* pp 1-5

¹³⁹ JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2007). *Op Cit.*

principales promotores de la seguridad humana en el ámbito global, ya que con eso palanca la importancia internacional. Se nota, por tanto, plena compatibilidad con la idea de dominación simbólica desarrollada en el primer capítulo, construida sobre las bases de la teoría constructivista de las relaciones internacionales.

Podemos ubicar la ayuda externa destinada a cuestiones ambientales en el mismo eje de pensamiento que engloba la ayuda destinada a la seguridad humana. Obviamente, corresponde a ayuda destinada a proyectos de naturalezas diferentes, pero los objetivos deseados por el gobierno japonés en ambos casos es semejante. Como ocurre con la ayuda destinada a la seguridad humana, los beneficios que Japón obtiene por ofrecer la cooperación para el desarrollo de proyectos ambientales no son claros. En algunos casos, podemos encontrar finalidades económicas, inseridas a través de la vinculación de ayuda comprometiendo al receptor a contratar servicios japoneses. Pero la desvinculación de la ayuda discutida en el segundo capítulo cambia las circunstancias. De esta forma, las motivaciones concuerdan con aquellas de ayuda destinada a la seguridad humana: la promoción de la reputación en el escenario internacional compatible con la idea de poder simbólico.

3.4 La ayuda externa: un instrumento comprensivo de política externa.

Discutimos en este capítulo la ayuda externa japonesa en torno de tres ejes: ayuda con motivaciones económicas, ayuda con motivaciones políticas y ayuda destinada a la seguridad humana. Esa separación no corresponde a tipos o categorías distintas de la AOD, como ya mencionamos anteriormente. Consiste en un procedimiento utilizado para identificar las diferentes motivaciones que sustentan la ayuda externa japonesa. Con el análisis de diferentes ejes, podemos decir que no hay una única motivación para el otorgamiento de Asistencia para el Desarrollo. Existe un grupo de motivaciones de naturalezas diferentes, que juntas dan forma a la AOD japonesa. Esa pluralidad puede entenderse como el reflejo del proceso de formulación de la política japonesa discutido anteriormente. Los diferentes actores involucrados en el proceso decisorio insieren sus intereses y sus posiciones formando una ayuda externa plural.

Muchos autores¹⁴⁰ ubican los intereses económicos en una posición superior al decir que, al final, ellos acaban prevaleciendo por ser prioridad del gobierno japonés. Comentando la

¹⁴⁰ Entre ellos podemos nombrar a Oishi, Furoka, Nikitina, Furuoka, Panzim

influencia de las motivaciones económicas sobre la utilización de la AOD como instrumento diplomático en la forma de sanciones. Dos caminos pueden ser observados en la política de sanciones. En primer lugar, los japoneses se frenan a la hora de tomar medidas severas contra países con los cuales mantienen lazos fuertes tanto en lo económico como en lo diplomático. Y en segundo lugar, Tokyo toma medidas punitivas contra aquellos países que suavizan su postura, en cuanto un pretexto conveniente es encontrado. Todo esto indica, que los formuladores de política en Tokyo todavía dan prioridad a los intereses económicos japoneses¹⁴¹.

Ciertamente, podemos decir que los intereses económicos ejercieron una fuerte influencia sobre la ayuda externa japonesa. Sin embargo, no podemos caer en el error de creer que los intereses económicos determinan la ayuda externa japonesa como ocurrió durante las década de 1950, 1960 y parte de la década de 1970. Japón posee una inserción internacional sui generis debido a sus limitaciones constitucionales que inhiben la utilización de medios militares en cuestiones internacionales. Esa condición también delinea la política externa japonesa desde el final de la Segunda Guerra Mundial, marcando profundamente el comportamiento japonés en las relaciones internacionales. Estas limitaciones contribuyen para el foco economicista de la actuación internacional japonesa, pero también crean un vacío en su inserción en el juego de la política internacional. Ese vacío acaba por ser completado por mecanismos económicos, representados por la Asistencia Oficial para el Desarrollo. En la medida en que la economía japonesa crecía y el desarrollo tecnológico avanzaba, crecía la necesidad de un instrumento para la afirmación política en el escenario internacional.

En la actualidad, para los japoneses, la política de asistencia económica refleja el fuerte deseo de jugar un rol más activo en los asuntos internacionales. La política de ayuda externa ofrece una visión única de un Japón ubicado como una gran potencia de ayuda, una nación que contribuye a la paz mundial y a la estabilidad a través de diplomacia pacífica que deja de lado la utilización de medios militares¹⁴².

Esa percepción de la ayuda externa como mecanismo político comenzó a aparecer en el cambio de década de 1970 a 1980, cuando surgió en el ambiente político japonés el concepto de

¹⁴¹ PANZIM, Khairul Hanim. *Op. Cit.* pp. 11.

¹⁴² YASUTOMO, Dennis T. (1986). *Op. Cit.* pp. 14

Seguridad Nacional Comprensiva¹⁴³. Consiste en una perspectiva sobre la seguridad nacional, bastante próxima al concepto de macrosecuritización mencionado en el primer capítulo. En 1980, el reporte sobre la Seguridad Nacional Comprensiva, producido por un grupo de estudios instituido por el entonces Primer Ministro Masayoshi, determino que, el poder militar norteamericano no era más capaz de brindar seguridad completa a sus amigos o aliados. Japón ha venido intentando alcanzar la paz mundial dependiendo en que otros lo logren, por lo que aparece necesaria la necesidad de un cambio. La nueva situación requiere esfuerzos en tres niveles, esfuerzos en transformar el ambiente internacional, en uno favorable, esfuerzos en lidiar con las amenazas y esfuerzos intermediarios para crear un ambiente estable mediante la protección de la seguridad en solidaridad con los países que comparten los mismos ideales e intereses¹⁴⁴.

Para Amayo Zevallos, el elemento fundamental de la Seguridad Nacional Comprensiva es la cooperación, entendida como la búsqueda de acuerdos seguros con otros Estados, como consecuencia de ajuste mutuo de intereses. Por lo tanto, el intercambio es asegurado porque sirve a intereses mutuos¹⁴⁵. Esas ideas expresan una percepción de interdependencia, también presente en los debates sobre la ayuda externa japonesa en el final de la década de 1970 e inicio de la década de 1980.

Características específicas japonesas sembraron una perspectiva exhaustiva sobre la seguridad nacional. De un lado, como el país está constitucionalmente impedido de utilizar artificios militares en sus relaciones internacionales, otros mecanismos fueron utilizados para los mismos fines. Las limitaciones que restringieron la contribución militar japonesa para la mantención de la seguridad internacional fueron contrabalanceadas por una contribución basada en la cooperación y en el poder económico, más allá de la elucidación de un concepto comprensivo sobre la seguridad¹⁴⁶. De otro lado, las limitaciones geográficas hacen de Japón un país extremadamente dependiente de la importación de recursos naturales y de mercados externos, y que hace con que el acceso a fuentes de materias primas y el comercio internacional sean encarados como cuestiones de seguridad nacional. Dadas esas peculiaridades de la realidad japonesa, la ayuda externa se mostró como un instrumento adecuado a su actuación internacional.

¹⁴³ Report on Comprehensive National Security

¹⁴⁴ DRIFTE, Reinhard. *Op. Cit.* pp. 29

¹⁴⁵ *Ibidem* pp. 126.

¹⁴⁶ HOOK, Glenn D.; GILSON, Julie; HUGHES, Christopher W.; DOBSON, Hugo. (2005). *Japan's International Relations: politics, economics and security*. London: Routledge.

Los japoneses usaron ayuda como una forma de inversión, para la construcción de confianza, para la solución para problemas bilaterales, para la compra de poder e influencia en varias organizaciones internacionales¹⁴⁷. Un ejemplo de utilización de la ayuda como poder de negociar e influenciar en organizaciones internacionales puede ser observado en la búsqueda por el asiento permanente en el consejo de seguridad de Naciones Unidas, donde se ubica como uno de los grandes poderes contribuyendo al desarrollo mundial.

Con estos argumentos es posible afirmar que la Asistencia Oficial para el Desarrollo posee un papel importante en el ámbito de la política externa japonesa. Primero, atiende a finalidades comerciales y económicas, funcionando como una herramienta de apoyo a la política externa económica japonesa, demasiado importante debido a la dependencia japonesa del comercio internacional. Segundo atiende las finalidades políticas y estratégicas ocupando un vacío generado por las restricciones constitucionales a la utilización de recursos militares en cuestiones internacionales, funcionando como una herramienta diplomática. Por fin, funciona como un medio de proyectar el poder económico japonés en el plano de la política internacional, lo que fue posible notar a través de la cuestión de la seguridad humana.

¹⁴⁷ TRINIDAD, Dennis D. (2007). Japan's ODA at the crossroads: disbursement patterns of Japan's development assistance to Southeast Asia. *Asian perspective*, pp.96

CONCLUSIÓN

Con el objetivo de entender el fenómeno de la ayuda externa en las relaciones internacionales, en el primer capítulo exploramos diversas corrientes teóricas. En primer lugar, nos adentramos en la teoría del sistema mundo; dentro de esta perspectiva, es el propio sistema mundo capitalista el que desarrolla un instrumento como la asistencia. Es decir, es la dicotomía que se crea entre el centro y la periferia lo que lleva a ofrecer ayuda externa. Esta idea resulta interesante, pero como vimos, presenta varias limitaciones a la hora de querer interpretar el fenómeno como un todo. En la búsqueda de otra alternativa, nos encontramos con otra corriente, la teoría realista, que también demostró presentar limitaciones semejantes. Según Wendt, tales limitaciones se traducen en reduccionismo y esto se debe a que ambas perspectivas establecen agentes ontológicamente primitivos; los Estados en el caso del realismo, y el sistema mundo capitalista en el caso de la teoría del sistema mundo.

Fue así que siguiendo las ideas de Wendt, vimos que un marco de carácter estructural, no explicaría la ayuda externa en su totalidad. Para este autor lo que debe ser entendido es que la actividad de los estados es una actividad socialmente construida. A partir de esta premisa, encontramos en el trabajo de Hattori una interpretación de la ayuda externa que utiliza algunos conceptos provenientes de la antropología para explicar el comportamiento de los Estados a la hora de conceder ayuda externa. Hattori muestra que la práctica de la ayuda externa puede ser entendida como; un medio para atenuar el conflicto social; que está condicionada por la desigualdad material que genera la jerarquía social entre el que ofrece y el que recibe; y es una práctica de eufemismo para afirmar la condición jerárquica entre quien ofrece y quien recibe (el concepto de dominación simbólica).

De acuerdo con esos preceptos, podríamos interpretar a la ayuda externa como producto del deseo de los Estados por el poder de ejercer una dominación simbólica sobre otros Estados. Esta nueva modalidad de dominación difiere de la dominación tradicional. Países como el Reino Unido y Francia otorgaron asistencia a sus ex colonias en el periodo posterior al proceso de descolonización y para Therien estos estados buscaban mantener cierto poder sobre sus antiguas colonias con la asistencia que ofrecían, lo que se encuadra perfectamente en la idea de

dominación simbólica. El problema está en que no es este tipo de poder, trabajado por Therien, el que Japón busca al direccionar su ayuda externa a pequeños proyectos, donde el objetivo está en suplir necesidades humanas básicas, por ejemplo.

Continuamos explorando otras corrientes y encontramos que la ayuda externa también podía interpretarse bajo la teoría de la seguridad humana. Aquí, el gran desafío presente se centró en la ambigüedad del concepto y lo abarcable que éste puede ser. Sin embargo, podemos ver que ésta misma ambigüedad que limitó su avance en el plano académico, favoreció una intensa utilización del concepto por los promotores de la seguridad humana. Para Pureza, esta ambigüedad y su exagerada abarcadura, facilitó su uso como instrumento de conquista en el juego diplomático internacional. La exigencia transformadora de la seguridad humana fue, en gran medida, cooptada por la agenda de los poderes hegemónicos, integrado como componente de *soft power*¹⁴⁸.

En suma, por medio de un análisis del fenómeno de la ayuda externa en el ámbito teórico de las relaciones internacionales, observamos que es difícil que la asistencia no presente una ligación, por más sutil que sea, con intereses específicos de los Estados. Ofrecida en pro del desarrollo y de la prevención de amenazas legitimadas por el paraguas de la seguridad humana, la acción termina presentando características que poseen mayor compatibilidad con las perspectivas más tradicionales de la disciplina de las relaciones internacionales y en consecuencia de los estudios de seguridad. De esta forma, retornamos al Estado como objeto de referencia, es decir, la ayuda externa se trata de una acción del Estado que posee en el estado sus fines. La asistencia entonces puede ser direccionada por las potencias económicas, para el mantenimiento del sistema económico vigente, o para la formación de un espectro de poder simbólico que proporcione mayor peso político en el juego de las relaciones internacionales.

Al ubicar nuestra atención en el caso de Japón, observamos una fuerte vinculación entre la AOD y la política externa japonesa. Las perspectivas teóricas discutidas, cada cual con su estilo, explican a la ayuda externa japonesa. Así, como analizamos en el tercer capítulo, la asistencia para el desarrollo japonesa puede presentar motivaciones de distintas naturalezas. Por medio de la ayuda el gobierno japonés busca tanto fines económicos como políticos. Por un lado, debido a las condiciones geográficas naturales, Japón es un país extremadamente dependiente de la importación de recursos naturales y de mercados externos. Esa dependencia económica del exterior hace que

¹⁴⁸ PUREZA, José Manuel. *Op. Cit.* pp. 33

el comercio internacional sea un factor de alto valor estratégico. Por otro lado, sus restricciones constitucionales limitan la utilización de medios militares en el plano internacional. Aunque en los últimos años podemos observar en el plano político doméstico muchas iniciativas en la búsqueda de flexibilizar esas restricciones, vemos que en la primera década del siglo XXI las restricciones continuaron significativas. Tal panorama llevó a Japón a utilizar alternativas para su inserción en el juego de la política internacional, y su fuerza económica fue canalizada en ese sentido. En simples palabras, queda a la luz que en diversas ocasiones los japoneses utilizaron la ayuda como una herramienta diplomática.

Tomando todo esto en consideración, el análisis de la ayuda externa japonesa puede entonces entenderse identificando distintas naturalezas de motivación, lo que torna necesario la utilización de una perspectiva pluralista para su interpretación. Una única corriente teórica no proporciona explicaciones para el conjunto de la AOD japonesa. En algunos puntos, la perspectiva realista da pleno sentido. En otras la idea de interdependencia contribuye para la comprensión de la ayuda japonesa. Y en algunas otras ocasiones, debemos recurrir a la perspectiva constructivista. O sea, necesitamos de un caleidoscopio para interpretar los motivos que llevan a Japón a ofrecer ayuda externa. Todo esto claramente y como ya expusimos, puede interpretarse como un reflejo del proceso de formulación de la política de ayuda externa japonesa, el cual envuelve diversos actores posicionados en el plano doméstico empeñados en un juego de intereses y percepciones distintas.

En algunas ocasiones, sin embargo, es difícil identificar los motivos que llevan a los japoneses a ofrecer determinado tipo de ayuda, como en el caso de la AOD destinada a la seguridad humana y al medio ambiente, temas fervorosamente promovidos por los japoneses. En estas situaciones, los japoneses suman dividendos políticos conquistando proyección en el plano internacional. La idea delineada en esta modalidad de ayuda es compatible a la percepción levantada en la discusión teórica sobre la conquista de un poder simbólico, lo que proporciona mayor peso político en el juego de las relaciones internacionales. En el primer capítulo prolongamos el debate en torno del concepto de seguridad humana, que presenta como punto principal a la seguridad del individuo en contraste a los estudios de seguridad internacional tradicionales, volcados a la seguridad del Estado. No obstante, la conclusión que encontramos es que la motivación que lleva el gobierno japonés a asumir un papel de destaque en la promoción de la seguridad humana está más que nada relacionada a la búsqueda de una proyección japonesa

estratégica en la política internacional. Así para finalizar y repitiendo lo que ya dijimos anteriormente, la ayuda externa en el caso japonés se trata de una acción del Estado que posee en el propios Estado sus fines.

BIBLIOGRAFÍA

AKIYAMA, Takamassa; NAKAO, Takehiko. (2005). Japanese ODA: adapting to the issues and challenges of the new aid environment. *Discussion Paper of Development Assistance*, N.8, pp. 2

ALLISON, Graham T. (1990). *Modelos conceptuais e a crise dos mísseis de Cuba*. (pp. 32) En: BRAILLARD, Philippe (Org). *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calousete Gulbenkian.

ARASE, David. (1994 Summer). Public – Private sector interest coordination in Japan's ODA. *Pacific Affairs. University of British Columbia*, pp. 171-199.

BARU, Sanjaya. (1998). Mahbub ul Haq and human development: a tribute. *Economic & Political Weekly*, v. 33, n. 35, Mumbai, pp. 2275-2279.

BROCHIER, Hubert. (1972) *O milagre econômico japonês* (pp. 8). Publicações Europa-América, Lisboa.

BROOKS, William L.; ORR, Robert M. (1985 March). *Japan's foreign economic assistance* (pp. 323). Asian Survey.

BROWNE, Stephen. (1990). *Foreign aid in practice*. London: Pinter Publishers Limited.

BURSTEIN, Daniel. (1990) *Yen: o Japão e seu novo império financeiro* (pp. 44). Cultura Editores Associados, São Paulo.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. (2009). Macrosecuritization and security constellations: reconsidering scale in securitization theory. *Review of International Studies*, v. 35, n. 2, Cambridge, pp. 253-276.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE. (1998). Jaap de. *Security: a new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers, London.

CURTIS, Gerald; KOKUBUN, Ryosei; JSI, Wang. (2010). *Getting the triangle straight: managing China-Japan-US relations* (pp. 145 – 164). Tokyo/New York: JCIE.

DRIFTE, Reinhard. (1990). Japan's foreign policy. *New York: Council on Foreign Relations Press*, pp. 57

FRIEDMAN, George; LEBARD, Meredith. (1993). *EUA X Japão: Guerra a vista*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

FURUOKA, Famitaka. (2009 February). International comparison of Japan's Official Development Assistance (ODA) policy. *MPRA Paper*, Munich, pp. 891

HATTORI, Tomohisa. (2001). Reconceptualizing foreign aid. *Review of International Political Economy*, v.8, n.4, New York, 2001. pp.633-660.

HOBBSBAWN, Eric. (1996). *The age of extremes: a history of the world, 1994-1991*. New York: Vintage Books.

HOOK, Glenn D.; GILSON, Julie; HUGHES, Christopher W.; DOBSON, Hugo. (2005). *Japan's International Relations: politics, economics and security*. London: Routledge.

INOBUCHI, Takashi; BACON, Paulo. (2006). Japan's emerging role as "global ordinary power". *International Relations of the Asia-Pacific*, Oxford University Press, v.6, pp.1-21

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs (1997). *Japan's Official Development Assistance Charter*. Tokyo: MOFA, 1997, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs (2004a). *Japan's ODA White Paper 2003*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2004b). *Japan's ODA White Paper 2004*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2005). *Japan's ODA White Paper 2005*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2006a). *Japan's ODA White Paper 2006*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2007a). *Japan's ODA White Paper 2007*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2009a). *Japan's ODA White Paper 2008*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2010a). *Japan's ODA White Paper 2010*. MOFA, Tokyo, Retrieved, November 2011 from <http://www.mofa.go.jp>

JAPAN, Ministry of Foreign Affairs. (2003a). *Diplomatic Bluebook 2003*. Tokyo: MOFA Retrieved, October 2011 from <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/2003/index.html>.

JICA, Japan International Cooperation Agency. (2008). *Projetos de cooperação técnica no Brasil*. São Paulo: ABJICA-SP, JICA Brazil.

KATADA, Saori N. (1997). Two aid hegemons: Japanese-US interaction and aid allocation to Latin America and the Caribbean. *World Development, Elsevier Science*, pp.931-945.

KAWAI, Masahiro; TAKAGI, Shinji. (2004). Japan's Official Development Assistance: Recent Issues and Future Directions. *Journal of International Development*, pp. 255-279.

KING, Garry; MURRAY, Christopher J. L. (2001). Rethinking human security. *Political Science Quarterly*, New York. pp.585-600

KÖNZ, Peter. (1994). *Financiamento oficial da cooperação técnica internacional*. En: MARCOVITCH, Jacques (Org.). *Cooperação internacional: estratégia e gestão*. Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, pp. 170-171

MILNER, Helen V. (1997). Interests, institutions and information: domestic politics and international relations. *Princeton: Princeton University Press*.

MIYASHITA, Akitoshi. (1999) Japan's foreign aid: rethinking the reactive-proactive debate. *International Studies Quarterly*. *Blackwell Publishing*, pp. 695-722

MORGENTHAU, Hans. (Junio, 1962). *A political theory of foreign aid* (pp. 303). *The American Political Science Review*, v.56, n.2.

NIKITINA, Larissa; FURUOKA, Fumitaka. (2008). Japan's foreign aid sanctions policy after the end of the Cold War. *MPRA Paper*, University Library of Munich, n. 6757, pp. 5.

OECD, Comité que forma parte de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo. (2006). *United States, DAC Peer Review: main findings and recommendations*. Retrieved, November 2011 from http://www.oecd.org/home/0,2987,en_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html

OECD, The Organization for Economic Co-operation and Development. (2008). *ANNUAL REPORT*, Retrieved November 2011 from <http://www.oecd.org/dataoecd/39/19/40556222.pdf>

OISHI, Mikio; FURUOKA, Fumitaka. (2003). Can Japanese aid be an effective tool of influence? Case studies of Cambodia and Burma. *Asian Survey*, pp. 890-894

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2000). *Japão como país normal e ator internacional*: En Seminario sobre Japão. 2000, Rio de Janeiro, pp, 15.

ORR, Robert M. (1989 July). The aid factor in US – Japan's relations. *Asian Survey, University of California Press*, pp. 740-741.

PANZIM, Khairul Hanim. Japan's positive aid sanctions policies: case study of African developing countries. *MPR Paper*, University Library of Munich, pp. 11.

PARIS, Roland. (2001). Human Security: paradigm shift or hot air? *International Security*, Cambridge, v.26, p.87-100.

PETERSON, Martin. (2004 June).. *Ethical theory and moral practice*, v. 7, pp. 293 Foreign aid and the moral value of freedom

PUREZA, José Manuel. (2009). *Segurança humana: vinho novo em odres velhos?* (pp.30-35). Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões. Editora Unesp, São Paulo.

PUTNAM, Robert D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of Two Level *Games*. *International Organization*, pp. 427.

PYLE, Kenneth B. (2007). Japan rising: the resurgence of Japanese power and purpose. *New York: Public Affairs*.

RIX, Alan. (1980). Japan's economic aid. *New York: St. Martin's Press*.

ROTHSCHILD, Emma. (1995). *What is security?*. *Dædalus*, Cambridge, pp. 53-54.

SAKUWA, Kentaro. (2009) A not so dangerous dyad: China's rise and Sino-Japanese rivalry. *International Relations of the Asia-Pacific*. *Oxford University Press*, pp. 522.

SHEEHAN, Michael. (2004). *International Security: an analytical survey* (pp. 28). Lynne Rienner Publishers, London.

SHIN'INCHI, Kitaoka. (1995). Putting old diplomatic principles into new bottles. *Japan Echo, special issue*, pp. 96.

SUNAGA, Kazuo. (2004). The reshaping of Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter. Retrieved October 2011 from <http://mofa.go.jp/policy/oda/reform/paper0411>

TRINIDAD, Dennis D. (2007). Japan's ODA at the crossroads: disbursement patterns of Japan's development assistance to Southeast Asia. *Asian perspective*, pp.96

UEHARA, Alexandre Ratsuo. (1994) *A política de ajuda japonesa após 1945* (pp. 45). Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

UEHARA, Alexandre Ratsuo. (2003). *A política externa do Japão no final do século XX: o que faltou?* (pp. 83). São Paulo, Annablume/Fundação Japão.

UNDP (United Nations Development Programme). (1994). *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.

WALLERSTEIN, Immanuel. (1990). O sistema mundial moderno. (pp .337) *Afrontamento*, v.1.

WENDT, Alexander. (1987). The agent-structure problem in international relation theory. (pp. 336) *International Organization*. v. 41, pp. 336

ANEXOS

Anexo I

**JAPAN'S OFFICIAL DEVELOPMENT
ASSISTANCE CHARTER**

August 29, 2003

**Government of Japan
Ministry of Foreign Affairs
Economic Co-operation Bureau**

CONTENTS

Revision of Japan's Official Development Assistance Charter , i .

- I . Philosophy: Objectives, Policies, and Priorities , 1
- II . Principle of ODA Implementation , 7
- III. Formulation and Implementation of ODA Policy , 8
- IV . Reporting on the Status of Implementation of the Official Development Assistance Charter,
12

Revision of Japan's Official Development Assistance Charter

Japan's Official Development Assistance (ODA) Charter, approved by the Cabinet in 1992, has been the foundation of Japan's aid policy for more than 10 years. The world has changed dramatically since the Charter was first approved, and today there is an urgent need for the international community, including Japan, to address new development challenges such as peace-building. Faced with these new challenges, many developed countries are strengthening their ODA policy, to deal with the serious problems that developing countries face. At the same time, not only governments and international organisations, but many other stakeholders are also assisting developing countries. All stakeholders engaged in development assistance are strengthening their mutual collaboration. In line with the spirit of the Japanese Constitution, Japan will vigorously address these new challenges to fulfill its responsibilities commensurate with its national strength and its standing in the international community. In this regard, it is important to have public support for ODA. It is essential to effectively implement ODA, fully taking into account the domestic economic and fiscal situation as well as the views of the Japanese people. Against this background, the Government of Japan has revised the ODA Charter, with the aim of enhancing the strategic value, flexibility, transparency, and efficiency of ODA. The revision also has the aim of encouraging wide public participation and of deepening the understanding of Japan's ODA policies both within Japan and abroad.

Japan's Official Development Assistance Charter

I. Philosophy: Objectives, Policies, and Priorities

1. Objectives

The objectives of Japan's ODA are to contribute to the peace and development of the international community, and thereby to help ensure Japan's own security and prosperity. Taking advantage of Japan's experience as the first nation in Asia to become a developed country, Japan has utilized its ODA to actively support economic and social infrastructure development, human resource development, and institution building. Consequently, Japan has significantly contributed to the economic and social development of developing countries, especially in East Asia.

Amid the post-Cold War advancement of globalization, the international community presently finds itself in a new environment, grappling with a multiplicity of problems such as the gap between the rich and the poor; ethnic and religious conflicts; armed conflicts; terrorism; suppression of freedom, human rights, and democracy; environmental problems; infectious diseases; and gender issues.

In particular, humanitarian problems, such as extreme poverty, famine, refugee crises, and natural disasters, as well as global issues such as those related to the environment and water, are important issues that need to be addressed in order for the international community as a whole to achieve sustainable development. These problems are cross border issues that present a grave threat to each and every human being.

Furthermore, conflicts and terrorism are occurring more frequently and they are becoming even more serious issues. Preventing conflicts and terrorism, and efforts to build peace, as well as efforts to foster democratization, and to protect human rights and the dignity of individuals have become major issues inherent to the stability and development of the international community.

Japan, as one of the world's leading nations, is determined to make best use of ODA to take the initiative in addressing these issues. Such efforts will in turn benefit Japan itself in a number of

ways, including by promoting friendly relations and people-to-people exchanges with other countries, and by strengthening Japan's standing in the international arena.

In addition, as nations deepen their interdependence, Japan, which enjoys the benefits of international trade and is heavily dependent on the outside world for resources, energy and food, will proactively contribute to the stability and development of developing countries through its ODA. This correlates closely with assuring Japan's security and prosperity and promoting the welfare of its people. In particular, it is essential that Japan make efforts to enhance economic partnership and vitalize exchange with other Asian countries with which it has particularly close relations.

Japan aspires for world peace. Actively promoting the aforementioned efforts with ODA, and manifesting this posture both at home and abroad is the most suitable policy for gaining sympathy and support from the international community for Japan's position. Therefore, Japan's ODA will continue to play an important role in the years to come.

2. Basic Policies

In order to achieve the objectives outlined above, Japan will carry out ODA even more strategically, in accordance with the following basic policies.

(1) Supporting self-help efforts of developing countries

The most important philosophy of Japan's ODA is to support the self-help efforts of developing countries based on good governance, by extending cooperation for their human resource development, institution building including development of legal systems, and economic and social infrastructure building, which constitute the basis for these countries' development. Accordingly, Japan respects the ownership by developing countries, and places priorities on their own development strategies.

In carrying out the above policy, Japan will give priority to assisting developing countries that make active efforts to pursue peace, democratization, and the protection of human rights, as well as structural reform in the economic and social spheres.

(2) Perspective of “Human Security”

In order to address direct threats to individuals such as conflicts, disasters, infectious diseases, it is important not only to consider the global, regional, and national perspectives, but also to consider the perspective of human security, which focuses on individuals. Accordingly, Japan will implement ODA to strengthen the capacity of local communities through human resource development. To ensure that human dignity is maintained at all stages, from the conflict stage to the reconstruction and development stages, Japan will extend assistance for the protection and empowerment of individuals.

(3) Assurance of fairness

In formulating and implementing assistance policies, Japan will take steps to assure fairness. This should be achieved by giving consideration to the condition of the socially vulnerable, and the gap between the rich and the poor as well as the gap among various regions in developing countries. Furthermore, great attention will be paid with respect to factors such as environmental and social impact on developing countries of the implementation of ODA.

In particular, the perspective of gender equality is important. Japan will make further efforts to improve the status of women, giving full consideration to the active participation of women in development, and to ensuring that women reap benefits from development.

(4) Utilization of Japan's experience and expertise

Japan will utilize its own experience in economic and social development as well as in economic cooperation when assisting the development of developing countries, fully taking into account the development policies and assistance needs of developing countries. Japan will also utilize its advanced technologies, expertise, human resource, and institutions.

Implementation of ODA will be coordinated with key Japanese policies to ensure policy coherence, taking into consideration implications for Japan's economy and society.

(5) Partnership and collaboration with the international community

Mainly with the initiative of international organizations, the international community is sharing more common development goals and strategies and various stakeholders are increasingly coordinating their aid activities. Japan will participate in this process, and endeavor to play a leading role. In parallel with such efforts, Japan will pursue collaboration with United Nations organizations, international financial institutions, other donor countries, NGOs, private companies, and other entities. In particular, Japan will enhance collaboration with international organizations that possess expertise and political neutrality, and will endeavor to ensure that Japan's policies are reflected appropriately in the management of those organizations. In addition, Japan will actively promote South-South cooperation in partnership with more advanced developing countries in Asia and other regions. Japan will also strengthen collaboration with regional cooperation frameworks, and will support region-wide cooperation that encompasses several countries.

3. Priority Issues

In accordance with the objectives and basic policies set out above, the following are Japan's priority issues.

(1) Poverty reduction

Poverty reduction is a key development goal shared by the international community, and is also essential for eliminating terrorism and other causes of instability in the world. Therefore, Japan will give high priorities to providing assistance to such sectors as education, health care and welfare, water and sanitation and agriculture, and will support human and social development in the developing countries. At the same time, sustainable economic growth, increase in employment, and improvement in the quality of life are indispensable for realizing poverty reduction and Japan places importance on providing assistance for these issues accordingly.

(2) Sustainable growth

In order to invigorate developing countries' trade and investment, as well as people-to-people exchanges, and to support sustainable growth, Japan will place importance on providing assistance for the development of the socioeconomic infrastructure -a key factor for economic activity, and also for policy-making, the development of institutions, and human resource development. This will include (i) cooperation in the field of trade and investment including the appropriate protection of intellectual property rights and standardization, (ii) cooperation in the field of information and communications technology (ICT), (iii) the acceptance of exchange students, and (iv) cooperation for research.

In addition, Japan will endeavor to ensure that its ODA, and its trade and investment, which exert a substantial influence on the development of recipient countries, are carried out in close coordination, so that they have the overall effect of promoting growth in developing countries. To that end, Japan will make efforts to enhance coordination between Japan's ODA and other official flows such as trade insurance and import and export finance. At the same time, private-sector economic cooperation will be promoted, making full use of private-sector vitality and funds.

(3) Addressing global issues

As for global issues such as global warming and other environmental problems, infectious diseases, population, food, energy, natural disasters, terrorism, drugs, and international organized crime, further efforts must be given immediately and in a coordinated manner by the international community. Japan will address these issues through ODA and will play an active role in the creation of international norms.

(4) Peace-building

In order to prevent conflicts from arising in developing regions, it is important to comprehensively address various factors that cause conflicts. As part of such undertakings, Japan will carry out ODA to achieve poverty reduction and the correction of disparities, as referred to above. In addition to assistance for preventing conflicts and emergency humanitarian assistance in conflict situations, Japan will extend bilateral and multilateral assistance flexibly and continuously for peace-building in accordance with the changing situation, ranging from assistance to expedite the ending of conflicts to assistance for the consolidation of peace and nation-building in post-conflict situations.

For example, ODA will be used for: assistance to facilitate the peace processes; humanitarian and rehabilitation assistance, such as assistance for displaced persons and for the restoration of basic infrastructure; assistance for assuring domestic stability and security, including disarmament, demobilization, and reintegration of ex-combatants (DDR), and the collection and disposal of weapons, including demining; and assistance for reconstruction, including social and economic development and the enhancement of the administrative capabilities of governments.

4. Priority Regions

In light of the objectives stated above, Asia, a region with close relationship to Japan and which can have a major impact on Japan's stability and prosperity, is a priority region for Japan.

However, Japan will strategically prioritize assistance to Asian countries, fully taking into account the diversity of the Asian countries' socioeconomic conditions and changes in their respective assistance needs. In particular, the East Asian region which includes ASEAN is expanding and deepening economic interdependency and has been making efforts to enhance its regional competitiveness by maintaining economic growth and strengthening integration in recent years. ODA will be utilized to forge stronger relations with this region and to rectify disparities in the region, fully considering such factors as the strengthening of economic partnership with East Asian countries.

Also, Japan will give due consideration to the large population of impoverished people in South Asia. With respect to Central Asia and the Caucasus region, assistance will be provided to promote democratization and transition to market economies.

Japan will prioritize its assistance for other regions on the basis of the objectives, basic policies, and priority issues set out in this Charter, giving consideration to the needs for assistance and the state of development in each region.

Africa has a large number of least developed countries, and is affected by conflicts and serious development issues, amid which self-help efforts are being stepped up. Japan will provide assistance for these efforts.

The Middle East is an important region for energy supply and for the peace and stability of the international community, but it has destabilizing factors including the situation of Middle East peace process. Japan will provide assistance towards social stability and the consolidation of peace.

Latin America includes countries that are relatively well developed, but also island nations with fragile economies. Taking into consideration the disparities arising within the region as well as within countries, Japan will extend the necessary cooperation.

With respect to Oceania, assistance will be provided, as there are numerous vulnerable island nations.

II. Principle of ODA Implementation

In line with the philosophy set out above, Japan's ODA will be provided by comprehensively taking into account developing countries' need for assistance, socio-economic conditions, and Japan's bilateral relations with the recipient country, and ODA will be provided in accordance with the principles of the United Nations (especially sovereign equality and non-intervention in domestic matters) as well as the following points:

- (1) Environmental conservation and development should be pursued in tandem.
- (2) Any use of ODA for military purposes or for aggravation of international conflicts should be avoided.
- (3) Full attention should be paid to trends in recipient countries' military expenditures, their development and production of weapons of mass destruction and missiles, their export and import of arms, etc., so as to maintain and strengthen international peace and stability, including the prevention of terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction, and from the viewpoint that developing countries should place appropriate priorities in the allocation of their resources on their own economic and social development.
- (4) Full attention should be paid to efforts for promoting democratization and the introduction of a market-oriented economy, and the situation regarding the protection of basic human rights and freedoms in the recipient country.

III. Formulation and Implementation of ODA Policy

1. System of Formulation and Implementation of ODA Policy

(1) Coherent formulation of ODA policy

In order to ensure that the government in its entirety implements ODA efficiently and effectively in a unified and coherent manner pursuant to this Charter, medium-term ODA policies and country assistance programs will be formulated, taking into account the partnership and collaboration with the international community referred to in the Basic Policies and ODA policies will be formulated and implemented in accordance with them. Country assistance programs will be drawn up for major recipient countries, and will set out explicitly the points to which priority is to be given, based on Japan's aid policy, and reflecting the recipient countries' true assistance needs.

In accordance with these medium-term ODA policies and country assistance programs, various methods of assistance—financial cooperation in the form of loans and grants, and technical cooperation—will be linked together effectively so as to take full advantage of the characteristics of each method. At the same time, Japan will be mindful of the balance between hardware type cooperation such as construction and provision of equipment, and software type cooperation such as technical cooperation and institution building. Each method will be reviewed appropriately.

(2) Collaboration among related government ministries and agencies

In order to ensure that the government as a whole formulates and implements policies in a unified and coherent manner, under the auspices of the Council of Overseas Economic Cooperation-Related Ministers, the Ministry of Foreign Affairs will play the central coordinating role in strengthening broad collaboration between the ODA-related government ministries and agencies, including by means of personnel exchanges and by utilizing the expertise of those related ministries and agencies. For this purpose, the government ministries and agencies will actively use consultation fora such as the Inter-Ministerial Meeting on ODA.

(3) Collaboration between government and implementing agencies

While making clear the roles of the government and the implementing agencies (the Japan International Cooperation Agency* and the Japan Bank for International Cooperation) and the apportionment of responsibilities among them, collaboration will be strengthened, including by means of personnel exchanges to ensure an organic linkage between the government and the

implementing agencies. In addition, implementing agencies will strengthen their mutual collaboration.

(4) Strengthening of policy consultation

In formulating and implementing assistance policies, it is essential to fully grasp the development policies and assistance needs of developing countries by engaging actively in policy consultation before requests are made by developing countries. At the same time, Japan will set out its assistance policies to the developing countries through dialogue, and the development policies of developing countries and Japan's assistance policy will be reconciled in order to maximize the effect of Japan's aid within those developing countries' development strategies. Furthermore, Japan will support efforts by developing countries to improve their policies and systems, including the ability to formulate and implement assistance projects. Japan will also take into consideration whether such efforts by the developing countries are sufficient in the formulation and implementation of ODA.

(5) Strengthening of the functions of field missions in the policy-making process and in implementation

The functions of field missions (primarily overseas diplomatic missions and offices of implementing agencies) will be strengthened, so that they will be able to play a leading role in the policy-making process and in implementation. In particular, steps will be taken to develop a framework for strengthening the system, including through the use of outside personnel. Japan will also make efforts to make comprehensive and accurate assessments of developing countries' development policies and assistance needs, primarily at the local level. Japan will comprehensively identify local socioeconomic conditions and other aspects through local interested parties.

(6) Collaboration with aid-related entities

Collaboration with Japanese NGOs, universities, local governments, economic organizations, labor organizations, and other related stakeholders will be strengthened to facilitate their participation in ODA and to utilize their technologies and expertise. Japan will also seek to collaborate with similar entities overseas, particularly in developing countries. In addition, in the

implementation of ODA, appropriate use will be made of the technologies and expertise of Japanese private companies.

2. Increasing public participation

(1) Broad participation by Japanese citizens from all walks of life

The government will take measures to foster participation in assistance activities by Japanese citizens from all walks of life, and to promote these citizens' interaction with developing countries.

Such measures will include providing sufficient information, listening to public opinion, soliciting proposals for ODA activities, and extending cooperation to volunteer activities.

(2) Human resource development and development research

The government will make efforts to foster aid personnel with the necessary expertise and to increase the opportunities for aid personnel to be active both within Japan and overseas. In parallel with these efforts, high-quality personnel, such as persons with considerable overseas experience and extensive knowledge, will be widely sought and be encouraged to participate in ODA activities.

In addition, the government will encourage regional studies relating to developing countries and research on development policy, to promote accumulation of Japan's intellectual assets in the development sphere.

(3) Development education

Development education is important for promoting public understanding with respect to international cooperation including ODA, and for fostering people that will be engaged in international cooperation in the future. In this perspective, the government will take measures in schools and on other occasions to carry out more widespread education on development issues, such as the problems that face developing countries, relations between Japan and developing countries and the role that development assistance should play. Necessary educational materials will be distributed and teachers will be trained.

(4) Information disclosure and public relations

It is important for information on ODA policy, implementation, and evaluation to be disclosed widely and promptly to ensure the sufficient transparency, and for it to be publicized actively.

Therefore, the government will use a variety of means to provide information in easy-to-understand formats, and to create opportunities for Japanese citizens to come into contact with ODA activities that Japan is undertaking.

In addition, the government will make enhanced efforts to disseminate information regarding Japan's ODA to developing countries as well as other donors.

3. Matters Essential to Effective Implementation

(1) Enhancement of evaluation

The government will carry out consecutive evaluations at all stages, i.e. ex-ante, mid-term, and ex-post, and evaluations at each level, i.e. policy, program, and project. Furthermore, in order to measure, analyze and objectively evaluate the outcome of ODA, third-party evaluations conducted by experts will be enhanced while the government undertakes policy evaluations. The evaluation results will be reflected in subsequent ODA policy-making and efficient and effective implementation.

(2) Ensuring appropriate procedures

The government will adopt procedures to ensure that full consideration is given to the environmental and social impact of implementation of ODA. The government will make efforts to conduct appropriate and efficient procurement with regard to quality and price. At the same time, while ensuring these aspects, the procedures will be simplified and accelerated.

(3) Prevention of fraud and corruption

The government will implement appropriate measures to ensure the transparency of the activity-selection and implementation process, and to prevent fraud, corruption, and improper diversion of aid. In addition, the government will make efforts to assure the appropriate use of funds by enhancing auditing, including through the introduction of external audits.

(4) Ensuring the safety of ODA personnel

Safeguarding the lives and personal safety of ODA personnel is a prerequisite for the implementation of ODA. The government will fully obtain security related information and will take appropriate measures.

IV. Reporting on the Status of Implementation of the Official Development Assistance Charter

The government will report the status of the implementation of the Official Development Assistance Charter in the "White Paper on Official Development Assistance (ODA)," which is reported annually to the Cabinet.

* On October 1, 2003, the Japan International Cooperation Agency is due to be reorganized as an independent administrative institution, changing its status from that of a special public institution.

August 29, 2003