

Temas varios del Pacífico

Las organizaciones no gubernamentales japonesas y la asistencia para el desarrollo

DOI: 10.32870/mycp.v8i26.270

*María Elena Romero**

Introducción

La comunidad mundial vive en el marco de una compleja interdependencia. Hoy en día, ningún país se puede visualizar ajeno a las decisiones y circunstancias de otro, el quehacer de cada Estado está interconectado con el devenir de la sociedad internacional. El interés japonés por actuar más activamente en los diversos asuntos de la comunidad internacional y contribuir al mantenimiento de la estabilidad, tiene un doble motivo; por una parte, afianzar su presencia en el escenario internacional como un actor con derecho a intervenir en las más importantes decisiones de índole político y social —con lo cual minimiza la imagen de “animal económico” que se tiene de este país— y, por otra parte, fortalecer su seguridad económica.

Uno de los instrumentos más importantes de Japón para interactuar con otras naciones ha sido su programa de

cooperación internacional. Las estrategias japonesas de cooperación para el desarrollo han movido cada día más a la opinión pública, tanto nacional como internacional. La sociedad japonesa está cada vez más interesada y atenta a las decisiones que su gobierno toma, en saber cuáles son los efectos positivos y negativos de tales decisiones, y más recientemente se ha dado a la tarea de trabajar para tener un espacio que le otorgue voz y voto en el proceso de toma de decisiones.

El interés de la población japonesa en participar activamente en la reestructuración de los programas de gobierno ha propiciado el incremento de organizaciones no lucrativas (ONL) que tienen como fin realizar acciones que contribuyan a satisfacer las demandas de la sociedad, así como servir de canales de comunicación con el sector gubernamental. En Japón las ONL están divididas en aquellas que tienen vocación de servicio nacional, es decir, que contribuyen con tareas que benefician particularmente a la población japonesa, y aquellas que participan en los programas de cooperación internacionales

* Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Colima.

y que son reconocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Las actividades de las ONG se han incrementado y diversificado al atender cuestiones como salud pública, programas de educación y daños ecológicos causados por los proyectos realizados con asistencia japonesa. Las ONG japonesas participan en los proyectos de asistencia para el desarrollo en los países receptores mediante el seguimiento del desarrollo del proyecto y el monitoreo de los daños que puedan causar en el transcurso del programa. El gobierno japonés está consciente de la importancia de estos actores, por lo que decidió incorporarlos a la mesa de discusión sobre la reforma de los lineamientos de asistencia. Con esta acción el gobierno dio respuesta a las inquietudes de la población japonesa sobre el destino y la aplicación de los recursos provenientes de sus fondos de ahorro e impuestos, y al mismo tiempo comparte la responsabilidad en la aprobación de los proyectos apoyados por la asistencia oficial, con lo cual legitima sus decisiones. Más aun, una mayor difusión de la información sobre las decisiones del gobierno japonés en cuanto a los programas de asistencia para el desarrollo es esencial para asegurar el éxito de los nuevos lineamientos que la rigen y cuyos trabajos iniciaron desde 1992.

Dada la importancia de estos actores, el objetivo de esta contribución es presentar una semblanza del desarrollo y la participación de la ONG japonesas en el programa de asistencia para el desarrollo, con énfasis en sus fortalezas y debilidades, así como sus propuestas para replantear esta importante herramienta de la política exterior japonesa. Para su comprensión, el trabajo está dividido en cuatro apartados. El primero de ellos proporciona una semblanza histórica del desarrollo y organización de

la sociedad japonesa; destaca los elementos que propiciaron una tardía formación de las ONG con especial atención al periodo de tránsito de la era Tokugawa al periodo Meiyi, dado que ahí encontramos cambios importantes. El segundo apartado habla de la importancia de la participación de las ONG en el proceso de cooperación internacional para el desarrollo, su estructura e impacto en la sociedad japonesa. En el tercer apartado se enumera una serie de elementos que dan ventajas a las ONG japonesas y, asimismo, se plantean las debilidades de estos actores. Finalmente, se presenta una serie de comentarios que resalta la importancia de estos organismos como factores de cambio y contribución al proceso de desarrollo estable en el mundo.

La evolución de la organización de la sociedad japonesa: una breve semblanza

La sociedad japonesa ha vivido bajo cánones de conducta fundados en principios de cultura y religión en los que está presente un gran respeto por el orden jerárquico, la lealtad y el compromiso. De acuerdo con la tradición confuciana, la sociedad japonesa se desenvuelve bajo tres cánones básicos: a) el respeto a la jerarquía y la autoridad; b) el énfasis en la conformidad de los intereses de grupo más que en las necesidades individuales; y c) el énfasis en el orden y la estabilidad. De tal manera que el respeto en Japón es una cuestión que va más allá de la comprensión académica: está vinculado con la educación, la edad, la ocupación y el género. La conformidad y asunción de los intereses colectivos en la cultura japonesa son relevantes e imperan sobre el individualismo (“*kojin-shugi*”), mismo que tiene una connotación negativa porque se traduce en egocentrismo.

De igual manera, la sociedad japonesa se desenvuelve bajo una arraigada idea estado-céntrica donde la autoridad es la estructura que se encuentra por encima de todo y cuyas acciones son aceptadas por la sociedad. El Estado japonés ha desempeñado un papel importante en la organización de la sociedad, y de la mano con el sector empresarial ha moldeado el discurso acerca del bien público y su satisfacción a lo largo de la historia.

En el periodo Tokugawa (1600-1868) encontramos un sistema controlador, un gobierno rector que veía cualquier intento de asociación social como un cuestionamiento al quehacer del gobierno. El *Bakufu* (gobierno del *Shogun*) —liderado por el clan Tokugawa— minimizó la figura del emperador, cuya existencia era considerada la fuente de la norma. Desarrolló dos elementos importantes de control: el primero sustentado en un sistema feudal de dominio que promovía una organización vertical de la sociedad, en donde los samurai se encontraban al frente, seguidos por granjeros, artesanos y comerciantes, mientras que horizontalmente existían más de 270 dominios semi-independientes, cada uno con su propio *ethos* y cultura; y el segundo elemento se ubicaba en el prevaleciente sistema de orden social basado en el neo-confucianismo que predicaba el orden estático del universo y, por lo tanto, la inalterabilidad del orden interno. Estos principios hacían que cualquier actividad de un grupo social fuese vista como una revuelta y que, por lo tanto, fuera sofocada (Iokibe, 1999: 56-57). El régimen Tokugawa era descrito como “una ley marcial aplicada en tiempos de paz” (Neary, 2003: 325).

El contacto con Occidente fue un factor importante para el cambio de Japón. La llegada del comodoro Perry a la Bahía de

Tokio en 1853 dio la pauta para que Japón abandonara su aislamiento y un nuevo periodo trajo a la sociedad japonesa importantes cambios organizacionales.

La era Meiyi tuvo el gran reto de mantener un gobierno fuerte, pero en el marco de un Estado democrático sustentado en leyes. La continua llegada de embarcaciones occidentales a las costas japonesas hizo que el gobierno japonés diera prioridad a la organización de una armada lo suficientemente capacitada para repeler cualquier intromisión o ataque. Después de haber permanecido con una política de puertas cerradas durante el periodo Tokugawa, Japón ahora debía trabajar en las estrategias para abrir las puertas del país, al tiempo de mantener su independencia y adquirir conocimiento y experiencia del extranjero para su propio beneficio. El contacto con los Estados occidentales fue importante en la medida en que éstos habían desarrollado una organización que les permitiera tener instituciones que representaran a la sociedad. El gobierno Meiyi tuvo, entonces, como primera iniciativa igualar a las clases que en el periodo Tokugawa estaban divididas y hacer que sus diferencias se resolvieran a través de un debate público (Iokibe, 1999: 63). La rectoría del gobierno Meiyi fue fundamental para dar paso a la construcción de un sistema de escuelas públicas, así como de un sistema de leyes y fuerzas militares modernas.

Durante el periodo Meiyi se puede ubicar el nacimiento de algunas organizaciones sectoriales dentro de industrias claves de diferentes áreas. También surgieron las organizaciones de política beneficiaria relacionadas con la distribución de los subsidios gubernamentales. Las organizaciones de promoción del valor, orientadas a fortalecer ideas específicas o movimientos, fueron las últimas en emerger (Iokibe,

1999: 69). De igual manera surgieron agrupaciones en torno a actividades importantes como la “*Dai-Nihon Nokai*” (Asociación Agrícola del Gran Japón), así como toda clase de organizaciones académicas y culturales, entre ellas la “*Teikoku Gakushiin*” (Academia Imperial, hoy la Academia de Japón). Uno de los elementos importantes que contribuyó al surgimiento de la idea de organización en grupos sociales vinculados por un propósito común, fue el apoyo del Ministerio de Educación a incluir en los libros de texto las ideas de pensadores europeos y estadounidenses acerca de la sociedad, su organización y los modelos liberales de Occidente.

En tanto que en la época Tokugawa la sociedad japonesa se agrupó en función del estatus social, cultural y posesión de propiedades y toda demanda que cuestionara el quehacer del *Bakufu* fue considerada una revuelta, en el periodo Meidyi se abrió un espacio —aunque aún pequeño— de expresión para la sociedad y también se propició la participación política a través de las elecciones, por medio de las cuales la población podía expresar sus preferencias y al mismo tiempo acceder a la clase política. Durante la era Meidyi no sólo los miembros de la clase samurai, sino también la población en general, practicaban un nivel de moral alto y su sentido del deber cívico fue de un estándar igual al de cualquier sociedad en el mundo. La población, como un todo, apoyó y se unió en torno a la conciencia del deber para prevenir que la nueva nación cayera a los pies de las potencias imperialistas y afirmó su determinación a modernizar y construir un país que rivalizara con las potencias mundiales de su tiempo. Sostenido por un nacionalismo endógeno, el gobierno Meidyi tuvo éxito en conseguir estos objetivos (Iokibe, 1999: 72-73).

Después de la II Guerra Mundial y ante la desolación en la que quedó el país, la población aceptó voluntariamente la política de desarrollo promovida por el gobierno, la industrialización acelerada y las largas jornadas de trabajo fueron acatadas a cambio de un mejor nivel de vida. El desarrollo económico se convirtió en la prioridad nacional.

Esta nueva etapa alentó la formación de grupos vinculados con las empresas y diversificó la organización de la sociedad. En las décadas posteriores a la Gran Guerra, el contacto con Occidente dio paso a nuevos conceptos, entre ellos el de sociedad civil.

En este sentido, entendemos por sociedad civil aquella que involucra a los ciudadanos, que actúa colectivamente en la esfera pública para expresar sus intereses, pasiones, preferencias e ideas, intercambiar información, obtener metas colectivas y presentar sus demandas con el fin de mejorar la estructura y el funcionamiento del Estado (Hirata, 2002: 10).¹ Las ONG son organizaciones en que se ha agrupado la sociedad japonesa y que más cercanamente han trabajado con el sector gobierno a fin de obtener una respuesta más eficiente a las demandas de la población. De acuerdo con la categorización japonesa, son aquellas agrupaciones sin fines de lucro, pero que tienen como característica su trabajo con proyectos en el exterior.

Las ONG japonesas y la asistencia para el desarrollo

Los cambios de la sociedad internacional en la forma de organizarse y expresarse propician el cambio en los valores y el establecimiento y/o expansión de nuevas normas de conducta, mismas que, de acuerdo con Rosenau, pueden: 1. Mover a la población hacia una actitud más cooperativa

y 2. Crear redes de individuos que trabajen y compartan los problemas a escala global (Roseanau, 1997).

En Japón estos cambios influyen en los valores culturales confucianos de jerarquía social y de conformidad, y están siendo reemplazados por una ideología más independiente que cuestiona la dedicación de la sociedad japonesa al trabajo.

Los japoneses han logrado un nivel de vida que ahora les permite volver su atención a otros ámbitos de la vida de su nación; están más al tanto de las decisiones gubernamentales, del destino de sus impuestos, del impacto de las decisiones del gobierno japonés en el extranjero y de la percepción que de ellos se tiene en el exterior. De igual manera, los medios de comunicación y el aceleramiento de los flujos de información han permitido un contacto más profundo con los problemas globales: derechos humanos, medio ambiente, democracia, etcétera (Larimer, 2002).

La internacionalización y la interdependencia han cuestionado la estructura del Estado japonés corporativo y su afán de trabajar siempre en función de su interés económico. La asistencia oficial para el desarrollo ha sido una importante herramienta de la política exterior japonesa y una estrategia para contribuir con la estabilidad internacional. Con los programas de asistencia, Japón ha respondido a sus necesidades económicas e industriales y a sus compromisos con la comunidad internacional. Por ejemplo, el alto costo de la mano de obra japonesa llevó a la búsqueda de mejores condiciones de producción y desplazó sus actividades a otros países, principalmente a los asiáticos. Estos países, inicialmente, no tenían la infraestructura adecuada para responder a las necesidades de la industria japonesa, de manera que su construcción se financió

a través de programas de asistencia. Si bien el objetivo fue apoyar el desarrollo de los países asiáticos, también se mantuvo latente el interés japonés por asegurar sus procesos comerciales y de producción. Los proyectos aprobados y financiados no sólo llevaron beneficios a las comunidades receptoras, sino que también causaron daños y despertaron los reclamos de los receptores por el desempeño japonés. En este sentido, las ONG japonesas han sido un puente de comunicación que ha permitido llevar las demandas de los receptores a las mesas de trabajo en donde se discuten las estrategias y compromisos del programa japonés de asistencia para el desarrollo.

El término “no gubernamentales”, que califica a estas organizaciones que agrupan a ciudadanos comprometidos con el bien común, es un concepto muy vago y en algunos países es utilizado para referirse a aquellos grupos que no buscan lucrar ni se encuentran asociados al gobierno.² Las ONG desempeñan un papel activo en el ambiente internacional y abren nuevas oportunidades para desempeñar una acción cívica, tanto a escala nacional como internacional, con nuevos retos de organización interna y nuevas tendencias que deberán atender los problemas que conlleva la globalización así como las cuestiones de reordenamiento internacional y las nuevas tendencias de la cooperación internacional (Edwards, 1998).

Este tipo de organizaciones en Japón tiene un significado más estrecho. Las ONG son aquellas organizaciones no lucrativas involucradas en programas de asistencia externa y son grupos voluntarios, autónomos, sin fines políticos, comprometidos con asuntos globales.

Legalmente, en Japón las ONG se dividen en dos grupos: aquellas que están incorporadas, de alguna manera, al go-

bierno (*hojin*) y, aquellas no incorporadas (*nin'i dantai*), comúnmente denominadas grupos cívicos (*shimin dantai*) (Hirata, 2002: 12).

El sistema japonés de las ONL es tan complejo que es difícil definirlo. La ubicación conceptual de cada organización depende de su enfoque, objetivo y ámbito de trabajo. Por lo general, los grupos dedicados a actividades altruistas son denominados ONL y dentro de este gran grupo encontramos organizaciones encargadas de asistencia humanitaria vinculadas exclusivamente a cuestiones nacionales y, al mismo tiempo, organizaciones cuyo objetivo de colaboración se ubica en el extranjero: únicamente estas últimas se consideran ONL.

Las ONG japonesas tienen como principal objetivo lograr su reconocimiento como grupos propositivos, así como un espacio para que sus demandas sean escuchadas y que sus experiencias sean consideradas en el proceso de reforma de los lineamientos del programa de asistencia para el desarrollo, particularmente para dar a la asistencia japonesa un “rostro más humano”, después de que ha sido duramente criticada por los intereses económicos que han acompañado a los proyectos aprobados.

De acuerdo con sus actividades, las ONG japonesas pueden clasificarse en tres grupos: 1. Aquellas involucradas en cuestiones de asistencia en el extranjero. 2. Aquellas con actividad nacional que colaboran con personas discapacitadas, o que realizan actividades de difusión de alternativas educativas (como el sistema Braille) y que apoyan a estudiantes extranjeros. Y 3. Aquellos grupos dedicados a hacer propuestas al gobierno y a las organizaciones internacionales (Saotome, 2003).

Es necesario señalar que a diferencia de Occidente, donde las ONG emergieron

entre las décadas de los años cuarenta y cincuenta, en Japón esta forma de organización surgió entre las décadas de los años ochenta y noventa. Comparadas con las ONG europeas o estadounidenses, las japonesas son pequeñas en términos de escala y recursos financieros, pero su desempeño alcanza niveles altos debido a la cuidadosa planeación y definición del contenido de sus actividades. Una de las ONG que más logros ha alcanzado es el Centro de Recursos para Asia Pacífico a través de ODA Watch que tiene como objetivo “[...] proporcionar información y servir como ‘guardián’ de la asistencia japonesa. Los proyectos son monitoreados por medio de reportes, análisis e información solicitada a los receptores; asimismo se incentiva el intercambio de información y el debate, buscando transformar la asistencia oficial para el desarrollo”.³ La creciente participación de las ONG en el proceso de toma de decisiones de los gobiernos incentiva la actividad de estos actores y los ubica como uno de los medios más adecuados para conducir las actuales relaciones internacionales (Jain, 2000: 18).

En el caso japonés, las ONG no se proclaman como representantes de su nación, sin embargo, de acuerdo con su estatus como organismos no gubernamentales con actividades en el extranjero, el gobierno reconoce su actividad y las posibles consecuencias que se deriven de sus propuestas para la política exterior japonesa. El Ministerio de Relaciones Exteriores está interesado en regular la participación de estos actores y ha abierto un espacio para que se sienten a la mesa de discusiones y escuchar e incorporar sus propuestas en las nuevas estrategias de política exterior, principalmente las que se refieren a la asistencia para el desarrollo. Las ONG japonesas están cada vez más involucradas en lo que el gobierno

denomina “contribuciones internacionales” en Asia, África y otros países, y muchas de ellas participan en programas internacionales de desarrollo, de conservación de la paz y para la reconstrucción de países que atravesaron una crisis política o económica (Jain, 2000: 21-22).

Algunas ONG japonesas tuvieron su origen en organizaciones religiosas, por ejemplo, el Servicio Cristiano de Cooperación Médica de Japón en el Extranjero, establecido en 1960 para proporcionar servicios médicos en Nepal, y el Instituto Rural Asiático, creado bajo iniciativa cristiana en 1973 (Yamakoshi, 2003; Toshihiro y Auki, 2002) para trabajar con los países asiáticos. A partir de las contribuciones internacionales, las actividades de estos actores se han diversificado y sus programas han llegado a otros continentes. De acuerdo con información del Centro Japonés de ONG para la Cooperación Internacional, hoy existen diversas organizaciones que se desempeñan en áreas tales como reducción de pobreza, asistencia en caso de desastres y apoyo a los refugiados, que dan asistencia a países asiáticos, lo mismo que africanos, de Medio Oriente o latinoamericanos.

De igual manera, el contacto de las ONG japonesas con organizaciones de otras naciones ha incrementado los vínculos con sus contrapartes internacionales, brindando mayor experiencia y diversificación de actividades. Cada vez hay más agencias de organizaciones internacionales operando en Japón: en 1986 Salven a los Niños se estableció en Japón, al siguiente año Care y World Vision iniciaron actividades, Greenpeace inició en 1982, Médecins Sans Frontières en 1992 y Oxfam en 1999.

A medida que fortalecen su estructura e incrementan su experiencia, las ONG intervienen con mayor peso en los procesos de aprobación y seguimiento de los

proyectos de asistencia, en tanto ayudan a limitar la injerencia de las empresas japonesas en el proceso de aprobación de los mismos. Los estrechos vínculos entre el sector empresarial y gubernamental de Japón daban oportunidad a las grandes empresas japonesas de participar en el seguimiento de los proyectos de desarrollo presentados por los receptores; un país que solicitaba asistencia podía ser orientado o aconsejado en el proceso por una empresa japonesa, con lo que se abría la posibilidad de adecuar el proyecto a sus intereses comerciales. Las ONG han ayudado a hacer el proceso más ágil y favorable para los receptores.

Asimismo, las autoridades japonesas han percibido la cooperación internacional bajo un enfoque más amplio, incluyendo en el proceso de reestructuración de los lineamientos del programa de asistencia oficial, ideas y valores contemplados en el régimen internacional de ayuda. En la medida que Japón ha asumido su postura de donador, busca trabajar de acuerdo con los valores del paradigma del desarrollo humano sustentable, promovidos por el régimen de asistencia internacional; este paradigma —que surgió a finales de los años ochenta— considera a las ONG como un apoyo importante de los programas de gobierno para promover la asistencia en pequeña escala.

Desde mediados de los años ochenta, las ONG iniciaron un movimiento que promovió la reforma de los lineamientos que guiaban la asistencia oficial japonesa. A raíz del escándalo suscitado por el destino de los fondos aportados a proyectos de desarrollo en Filipinas durante el gobierno de Ferdinand Marcos, en el que se habían visto involucrados los intereses personales de políticos de ambas naciones, la sociedad japonesa se interesó en saber más acerca

de la forma en que el gobierno otorgaba los apoyos, a qué tipo de proyectos se apoyaba y cómo eran utilizados los recursos. Uno de los grupos organizados surgidos a raíz de estos problemas fue la Liga de Ciudadanos para Reconsiderar la Asistencia (LCRA) iniciada en la Universidad de Sofía y conducida por el reconocido profesor Yoshinori Murai. La LCRA fue la primera ONG japonesa dedicada a buscar un cambio en el concepto y la práctica de la asistencia para el desarrollo. Otra de las asociaciones importantes que surgió a raíz de los efectos nocivos de la asistencia japonesa, fue la Red Tropical de Japón establecida en 1987 con una coalición de 12 ONG; ésta inició una campaña contra el proyecto de donación para la construcción de un camino en Sarawak, Malasia, proyecto que afectaba el modo de vida de la comunidad local y a la que no se había considerado en el proceso de desarrollo del proyecto aprobado.

El incremento del número de estas organizaciones presionó de tal forma, que a principios de los años noventa se inició una revisión sobre los principios que guiaban la asistencia japonesa. Organizaciones como la Red para la Reforma de la Asistencia Oficial para el Desarrollo, anteriormente conocida como el Consejo Ciudadano para la Reforma, se conformó con representantes de más de 50 ONG japonesas y algunos académicos. Esta organización presentó un plan interesante para la reforma de la política de asistencia que consistía en 7 puntos: 1. Esclarecer la doctrina de la asistencia; 2. Dar prioridad a los proyectos de desarrollo social; 3. Unificar la administración de la asistencia —evitar la participación de tantos ministerios y agencias, lo cual ocasiona confusión en los propósitos—; 4. Establecer una guía de asistencia con una ley sobre la misma; 5. Promover la participación ciudadana; 6. Establecer un comité

de asistencia en la Dieta; y 7. Promover la educación sobre cuestiones de asistencia y desarrollo (Yamamoto, 2001).

El creciente número de ONG favoreció la creación de un mecanismo que las agrupara. De esta manera, se creó el Centro Japonés de ONG para la Cooperación Internacional, conocido como JANIC, mismo que agrupa desde 1987 a estas organizaciones y coordina sus actividades, además de servir como interlocutor frente a otras instancias como el Ministerio de Relaciones Exteriores.

De acuerdo con la información de JANIC, existen alrededor de 250 ONG que tienen un presupuesto anual de 8.7 millones de dólares. Tan sólo 10% de ellas tiene estatus legal, es decir, se encuentran registradas y reconocidas por el gobierno y gozan de algunos privilegios, por ejemplo, exención de impuestos y apoyos financieros. El presupuesto de las ONG japonesas proviene principalmente de donaciones, membresías e ingresos generados por las actividades que realizan (66%), el resto proviene de subsidios gubernamentales (14%), donaciones de grandes corporaciones privadas (4%), fondos de agencias de Naciones Unidas (5%) y otros (10%) (Yamamoto, 2001).

Según los datos proporcionados en una entrevista realizada a personal de este organismo, actualmente carecen de: presupuesto, personal calificado con experiencia en análisis y seguimiento de proyectos, personal con el dominio de otro idioma y conocimientos acerca de las sociedades de otras naciones a las que Japón otorga asistencia; de igual manera, se manifestó que, a pesar de los cambios actuales, todavía la sociedad japonesa no se integra a actividades altruistas.⁴

En la medida que las ONG se fortalecen, las fuentes de financiamiento se diversifican. Hoy en día los recursos más importantes provienen de dos fondos: el

Fondo para el Subsidio de Proyectos de ONG para Apoyar Proyectos Semilla y el Fondo del Ministerio Postal y de Telecomunicaciones que manejaba los recursos provenientes del sistema de ahorro postal, privatizado recientemente (Hirata, 2002: 131). No obstante que los subsidios oficiales representan una importante fuente de financiamiento para las actividades de las ONG, éstos tienen otras implicaciones. Los subsidios marcan la diferencia entre las ONG, de manera que encontramos dos tipos de organizaciones: las incorporadas y las no-incorporadas. Las primeras tienen acceso a los recursos oficiales disponibles y cuentan con apoyos fiscales, las segundas gozan de mayor independencia, pero no tienen acceso a fuentes de financiamiento ni apoyos; sin embargo, éstas últimas declaran su independencia y autonomía de las políticas oficiales, lo que les da más libertad para expresar sus demandas.

La complejidad del sistema internacional ha enfrentado a Japón a dos nuevos retos, mismos que han contribuido al replanteamiento de las iniciativas en materia de cooperación internacional. Por una parte, la idea de globalización como un fenómeno universal ha hecho que los actores japoneses, particularmente las ONG, incrementen su nivel de participación y asuman el liderazgo en la propagación de ideas como seguridad humana y seguridad colectiva. Por otra parte, el fenómeno de la fragmentación ha afianzado la tendencia hacia el neo-nacionalismo, de manera que Japón asume compromisos multilaterales y, a su vez, profundiza concepciones internas propias de la identidad japonesa, como el hecho de manifestar su propósito de ser una nación militarmente “normal” en el sentido convencional de emplear la fuerza militar como un instrumento legítimo del Estado (Hook et al., 2001: 388).

No obstante que las ONG japonesas contribuyen al proceso de reforma de los lineamientos de la asistencia para el desarrollo, encontramos una serie de debilidades que limitan sus actividades:

1. La falta de experiencia frente al trabajo y la experiencia de las ONG de Occidente debido a su reciente creación.

2. La mayoría de las ONG no tiene un estatus legal, opera como asociaciones informales o clubes, lo que la limita a tener oficinas formales o acceso a préstamos de instituciones financieras. Por lo tanto, sus recursos son reducidos.

3. La juventud de las ONG japonesas limita los recursos para sus operaciones en el exterior, especialmente en lo que se refiere a personal calificado —esta situación limita su actuación en países de América Latina o Medio Oriente. El trabajo de las ONG se enfoca más al desempeño de proyectos en Asia y en algunos países africanos.

4. El hecho de ser una ONG incorporada, es decir, legalmente registrada, limita su independencia y autonomía. La dependencia de los subsidios del Estado para sus operaciones puede constreñir su propia agenda a las necesidades del Estado.

5. A pesar de que las ONG ya cuentan con un espacio en las discusiones sobre los proyectos de asistencia, su participación aún es limitada en el proceso de toma de decisiones. Las ONG incorporadas tienen la disyuntiva de actuar como organizaciones cuasi-gubernamentales cuya función es dar asesoría a oficinas gubernamentales. Muchas de estas organizaciones están formadas por el personal de gobierno (Yamakoshi, 2003).

En los últimos años el número de ONG se ha incrementado: el Ministerio de Relaciones Exteriores registra 400 ONG en Japón que trabajan en acciones de cooperación internacional. La sociedad japonesa se

involucra cada vez más en actividades de apoyo a programas que satisfagan las necesidades básicas de la población de países en desarrollo, y, asimismo, la presión externa para que Japón asuma un compromiso cada vez mayor con el desarrollo sustentable del mundo ha sido un factor detonante en la consolidación y presencia de las ONG. Podríamos decir que las ONG japonesas han crecido a la luz de tres factores: a) el compromiso japonés de contribuir con el desarrollo y la estabilidad mundial, toda vez que Japón se considera una potencia económica y está ubicado como uno de los donadores más importantes; b) la serie de reclamos que surgieron a la luz de la aprobación de proyectos de construcción de infraestructura financiados con asistencia japonesa en países en desarrollo que respondían más a los intereses del capital japonés, situación que incentivó el monitoreo de las ONG para responder a las múltiples demandas externas; y c) el desplazamiento de la industria contaminante a otras naciones y el alto consumo de recursos marinos han presionado a Japón para responder a los problemas ambientales y al mismo tiempo han propiciado que las ONG se involucren más en estos temas.

De igual manera, el número de ONG se ha incrementado debido al interés de la burocracia, de los líderes laborales y de los empresarios y especialmente de los jóvenes estudiantes en contribuir con las actividades de estos organismos y diversificar sus campos de trabajo.⁵

En este sentido podemos mencionar una serie de aportaciones de las ONG al replanteamiento de la cooperación japonesa internacional:

1. Tienen una administración flexible, lo que les permite evitar los complejos procedimientos y políticas del gobierno, gozan de buena reputación y la

mayoría de los miembros de las ONG está dedicada a su trabajo, a pesar de los pocos incentivos económicos que reciben (Hirata, 2002: 39).

2. Desarrollan redes de trabajo con las ONG de Occidente, lo cual les proporciona experiencia, técnicas, estrategias y recursos frescos.
3. Son un canal para la expresión de ideas y demandas. Desde la perspectiva política, sirven para estimular la participación política, la democracia, la actividad de los ciudadanos y el conocimiento de sus derechos y deberes.
4. Tienen interés en funcionar como conexiones internacionales. Las ONG tienen la tarea de fortalecer sus relaciones externas con el afán de participar en acciones internacionales, como la protección del medio ambiente o la prestación de servicios médicos en naciones con emergencias como epidemias o daños causados por desastres naturales.
5. Las ONG tienen acceso a fuentes de recursos financieros extraordinarios de organismos internacionales, factor muy importante para proseguir con sus tareas en momentos en que el gobierno japonés ha disminuido sus recursos destinados a la cooperación debido a la crisis económica por la que atraviesa.
6. Debido a su posición no gubernamental, pueden actuar en momentos en que el gobierno central no puede defender su postura.
7. Asimismo, debido a su posición no gubernamental, las ONG pueden dar a los programas de cooperación internacional un rostro más “humano” y con ello cumplir con las demandas de sensibilización de los programas de asistencia solicitados por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económico (OCDE). Los miembros de las ONG dan la cara humana a la diplomacia japonesa, lo que es reconocido por el Ministerio Japonés de Relaciones Exteriores como una importante contribución y respuesta a la crítica internacional que reclamaba la falta de identidad del programa de asistencia (Jain, 2000: 28).

8. Las ONG sirven a dos propósitos: a) proporcionar al gobierno japonés evidencia sobre su responsabilidad de contribuir a la solución de problemas globales, y b) posibilitar al gobierno la organización prioritaria de sus acciones diplomáticas, como el apoyo a los refugiados (Hook et al., 2001: 289).

Las perspectivas para las ONG y la asistencia japonesa para el desarrollo

En 1997 se creó un sistema de evaluación conjunta como parte del programa de colaboración entre las ONG y el Ministerio Japonés de Relaciones Exteriores; éste permite a las ONG participar en la revisión y análisis de los proyectos de asistencia y establecer un marco de trabajo que promueva y fortalezca un esquema ideal de cooperación entre ambas entidades.

A iniciativa de la ONG japonesa "Peace Winds", en 2000 se fundó la Plataforma Japón, por medio de la cual se pretende llevar ayuda a los países con situaciones de emergencia, lo que favorece el trabajo en red con otras ONG japonesas. La Plataforma Japón es un nuevo sistema que vincula al gobierno, la comunidad empresarial y las ONG para que, en casos de emergencia humanitaria, el trabajo conjunto proporcione una respuesta más rápida y efectiva (Ide, 2002: 1-2).

De acuerdo con Michael Edwards, las ONG, sobre todo las de naciones industrializadas,

en la medida en que logren afianzar alianzas internacionales y coaliciones que les permitan realizar un trabajo sinérgico para alcanzar objetivos comunes de largo plazo, podrán convertirse en un verdadero foro para expresar las necesidades de las naciones en desarrollo e influir en las decisiones de política internacional, en particular las relacionadas con la cooperación económica (Edwards, 2000: 15-18).

El fortalecimiento de las alianzas alcanzadas deberá tener como objetivo común promover y preservar las relaciones de no explotación en un mundo que cada día está más guiado por una economía de mercado y con un enfoque centrado en las relaciones de poder, en donde las necesidades se incrementan y el poder se restringe a unos cuantos.

Las ONG deberán tener conciencia de las necesidades de cada economía y de la forma en que estas necesidades cambian de acuerdo al contexto y circunstancias específicas. Por lo tanto, las actividades de las ONG deberán llevarse a cabo en el marco de un trabajo colegiado, transparente y democrático. El cambio y consolidación de las ONG, lo mismo que su legitimación, se dará en la medida que éstas funcionen como algo más que contratistas internacionales (Edwards, 1998).

Actualmente, las ONG son un importante foro de expresión, un elemento de presión para —al menos— poner en evidencia las conductas impropias de las naciones, pero se deberá trabajar aún más para alcanzar mayor transparencia internacional e incorporar códigos de conducta que las hagan más confiables. Su objetivo de colaborar en el proyecto de desarrollo de las naciones menos favorecidas requiere de reglas claras que les permitan trabajar con las instituciones locales en el logro de sus objetivos.

Las ONG japonesas no son la excepción, ya que el reto para estas jóvenes organizaciones será redoblar los esfuerzos para incluir las demandas, no sólo de la población japonesa, sino también dar respuesta a las críticas y demandas del mundo en desarrollo que recibe la asistencia japonesa. Un alto porcentaje de las ONG japonesas se ha involucrado en algún tipo de

programas de asistencia, especialmente en el denominado *software* destinado a apoyar proyectos que involucran la formación de recursos humanos. En la medida en que adquieran mayor experiencia y tengan conocimiento de las necesidades locales, serán elementos indispensables para apoyar los esfuerzos del gobierno japonés por alcanzar sus objetivos de política exterior sin alejarse de los lineamientos de conducta internacionales.

Es importante que las ONG sigan siendo críticas de los destinos de la asistencia y de su impacto en las naciones receptoras. Publicaciones como las de ODA Watch han influido de manera importante en las estrategias de asistencia y han logrado que las demandas de países receptores sean escuchadas y satisfechas por el gobierno japonés.

Conclusión

Dos elementos han sido importantes en el despertar de la sociedad japonesa y en impulsar su participación en acciones de cooperación: por una parte, la influencia de los medios de comunicación en la transmisión de información acerca de las

La participación cada vez más activa de la sociedad japonesa se traduce en un mayor número de ONG y en la participación que éstas han alcanzado en los foros de diseño y discusión de la política de asistencia

condiciones en que vive y se desarrolla la población de países en desarrollo, lo que crea conciencia de la brecha tan grande que existe entre unos y otros; por otra parte, los problemas surgidos a raíz de las decisiones del gobierno japonés de apoyar ciertos proyectos vinculados con intereses privados que despertaron la crítica de la comunidad internacional acerca de los objetivos

reales que guiaban la cooperación japonesa y los estrechos vínculos que ésta tenía con el sector empresarial.

La participación cada vez más activa de la sociedad japonesa se traduce en un mayor número de ONG y en la participación que éstas han alcanzado en los foros de diseño y discusión de la política de asistencia, con lo que se incrementa el pluralismo en la política.

Como se mencionó, el gobierno japonés, interesado en incorporar a las ONG en el proceso de toma de decisiones, ha abierto la puerta de sus dependencias para dar paso a las demandas de la sociedad. El Ministerio de Relaciones Exteriores trabaja sobre la base de colaboración con las ONG, situación que, al menos, compromete a ambas partes a cumplir sus compromisos y, al mismo tiempo, le brinda a ese ministerio la posibilidad de encontrar el apoyo de la sociedad en sus decisiones sobre cuestiones de política de asistencia. Asimismo, como este ministerio deberá negociar con otras dependencias encargadas de aprobar los recursos y desarrollar los proyectos, especialmente con el Ministerio de Finanzas, la incorporación de las ONG al proceso de toma de decisiones fortalece su postura en

la negociación interministerial.

No obstante, la experiencia de las ONG aún es limitada y su enfoque es sectorial, de manera que su participación puede sesgar las decisiones en detrimento de los proyectos de desarrollo de las naciones receptoras, y además su necesidad de recursos representa un riesgo para mantener su postura en las discusiones. El Ministerio de Relaciones Exteriores promueve el apoyo financiero a las ONG, con lo que espera a cambio su apoyo en la aprobación de los programas que promuevan el interés nacional japonés a través de mecanismos de cooperación para el desarrollo, interés que no necesariamente es compatible con las necesidades de los países en desarrollo.

La existencia de organizaciones que aglutinan a las ONG, como JANIC o la Plataforma Japón, ayudan a optimizar el trabajo de estos organismos mediante la formación de redes que incentivan la comunicación y socializan las experiencias, y la promoción de una visión trans-sectorial de las necesidades de los receptores. Las ONG deberán concentrar sus esfuerzos en abrir espacios en las oficinas gubernamentales para que su demandas se cristalicen en políticas concretas, al tiempo de mantener su independencia y postura apolítica, elementos que les reditarán credibilidad de frente a la sociedad que representan. La estructura y funcionamiento de las ONG deberán ser cada vez más abiertos, y la información sobre sus actividades, presupuesto y destino del mismo deberá estar disponible al escrutinio de la sociedad.

Japón ha recibido fuertes críticas de la comunidad internacional por trabajar con el objetivo de satisfacer su interés económico y comercial, y ello lo ha obligado a reconsiderar sus esquemas de cooperación. La incorporación de las ONG al proceso de revisión, análisis y aprobación de los

proyectos de asistencia hará que los lineamientos de la cooperación japonesa sean compatibles con el objetivo del régimen internacional de asistencia de promover el desarrollo humano sustentable. Así, el hecho de que las ONG hayan sido incorporadas en el proceso de revisión de los lineamientos de la asistencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores es un paso más para que estos actores fortalezcan su presencia y contribuyan al fortalecimiento de la sociedad civil japonesa como un actor activo en la definición de la política pública en Japón.

Notas

- 1 La existencia misma de la sociedad civil no es un fenómeno nuevo y recientemente ha sido utilizado en el debate sobre el desarrollo, en general, y, en forma particular, sobre la democracia. El término “sociedad civil” emergió de la tradición liberal con base en el pensamiento de John Locke, quien describió a la sociedad como una forma distinta al Estado, de modo que este concepto se desarrolló en la tradición europea. De acuerdo con Norberto Bobbio, entendemos por sociedad civil, desde una perspectiva negativa, a la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejerce el poder coactivo. Desde una perspectiva axiológicamente positiva, indica el lugar donde se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio, donde se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político y donde adquieren fuerza los llamados contrapoderes. Para Marx sociedad civil significa el conjunto de las relaciones interindividuales que están fuera o antes del Estado, y en cierta forma agota la comprensión de la esfera pre-estatal diferente y separada de la del Estado, la misma esfera pre-estatal que los escritores del derecho natural y en parte en la línea de los primeros economistas, comenzando por los fisiócratas, habían llamado estado de naturaleza o sociedad natural. Gramsci, por su parte, llama sociedad civil a la esfera en la que actúan los aparatos ideológicos cuya tarea es el ejercicio de la hegemonía y, mediante la hegemonía, la obtención del consenso (Bobbio

- 1992: 32-67).
- 2 Las ONG están presentes en toda actividad de las relaciones internacionales y su participación se ha incrementado. Estos organismos se han convertido en una parte integral del proceso de acuerdo de las agendas de cooperación. Funcionan como el servidor de las poblaciones desprotegidas con el fin de alcanzar su libertad, involucrarlas en un cambio social y proporcionarles servicios. Desde la perspectiva diplomática, la búsqueda de una definición de los grupos cuyo objetivo es perseguir la satisfacción del interés común de la sociedad internacional sin ningún interés lucrativo, ha llevado a utilizar el término "organismos no gubernamentales". El término queda definido en el artículo 71 de la Carta de Naciones Unidas, que proporciona los principios para las organizaciones no gubernamentales que participan en sus diferentes agencias; por ejemplo, las Naciones Unidas para Ecosoc proporcionó seis principios para definir a las ONG: a) todas las ONG deben apoyar los objetivos de Naciones Unidas, el grupo Human Life International, una asociación anti-aborto es una excepción; b) una ONG debe tener un cuerpo representativo con responsabilidades y oficinas identificables; c) no puede tener ningún interés lucrativo; d) no pueden utilizar la violencia; e) como deben respetar la norma de no interferir en los asuntos internos de ningún país, por lo tanto no pueden ser ni formar parte de un partido político; y f) una ONG no deberá estar constituida sobre la base de un acuerdo intergubernamental.
 - 3 Para obtener más información sobre el quehacer de esta organización, véase la página http://www.parc-jp.org/parc_e/.
 - 4 Entrevista realizada a la responsable de seguimiento de proyectos con las naciones del sureste asiático en las oficinas de JANIC. A petición de ella, se omite su nombre (Tokio, marzo-abril de 2003).
 - 5 Para conocer más información al respecto, véase <http://www.janic.org>.

Referencias bibliográficas

- Edwards, M. (1998), "Global Policy Forum. NGOs Interview with Michael Edwards on the Future of NGOs", por David Lewis para *Nonprofit Management and Leadership*, disponible en <http://www.futurepositive.org>.
- Edwards, M. (2000), *Future Positive. Internacional Cooperation in the 21st Century*, EarthScan, Londres.
- Edwards, M., D. Hulme y T. Wallace (1999), "NGOs in a Global Future: Marrying Local Delivery to Worldwide Leverage", en *Public Administration and Development*, núm. 19, pp. 117-136, disponible en <http://www.futurepositive.org/abstracts.html#globalfuture>.
- Hirata, K. (2002), *Civil Society in Japan. The Growing Role of NGOs in Tokyo's Aid Development Policy*, Palgrave, Estados Unidos.
- Hook, G. et al. (2001), *Japan's International Relations. Politics, Economics and Security*, Sheffield Centre for Japanese Studies/Routledge Series, Londres.
- Ide, T. (2002), "Japan PLATFORM: Collaboration between Government, Business Sector and NGOs", Study Report, Global Industrial and Social Progress Research Institute, Japón.
- Iokibe, M. (1999), "Japan's Civil Society: An Historical Overview", en T. Yamamoto, *Deciding the Public Good. Governance and Civil Society in Japan*, Japan Center for International Exchange, Tokio, 1999, pp. 56-57.
- Jain, P. (2000), "Emerging Foreign Policy Actors: Subnational Governments and Nongovernmental Organizations", en T. Inoguchi y P. Jain (eds.), *Japanese Foreign Policy Today*, Palgrave, Nueva York.
- Larimer, T. (2002), "From We to Me", disponible en <http://www.time.com/time/asia/asia/magazine/1999/990503/cover1.html>, consultado en noviembre del 2002.
- Menju, T. y T. Auki (2002), "The Evolution of Japanese NGOs in the Asia Pacific Context", en T. Yamamoto, *Emerging Civil Society in the Asia Pacific Community*, ISEAS, Singapur.
- Neary, I. (2003), "State and Civil Society in Japan", en *Asian Affairs*, vol. 34, núm. 1.
- Roseanau, J. (1997), *Along the Domestic Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, Londres.
- Saotome, M. (2003), "Japan's NGO Activities and the Public Support System", disponible en <http://www.gdrc.org/ngo/jp-ngoactivities.htm>, consultado en enero de 2003.
- Yamakoshi, A. (2003), "The Changing Face of NGOs in Japan", Japan Economic Institute, disponible en <http://www.gdro.org/ngo/jpnngo-face.html>, consultado en enero de 2003.
- Yamamoto, C. (2001), "ODA Reform Network", Conferencia sobre Asistencia Oficial para el Desarrollo en Asia, Manila Filipinas, disponible en <http://www.apinet.org/japanoda.htm>.