

La apuesta de Japón ante los desafíos globales actuales: análisis de las políticas de cooperación internacional y de ayuda oficial al desarrollo¹

Marta Ossorio Torres² 

Resumen. Desde la incorporación de Japón a la Organización de las Naciones Unidas en 1956 como país amante de la paz, su papel en la escena internacional se ha incrementado considerablemente con el propósito de garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad mundial. En este sentido, ha destacado especialmente en el ámbito de la cooperación internacional, donde ha contribuido proactivamente al crecimiento socioeconómico de los países en vías de desarrollo y se ha convertido en uno de los principales referentes a nivel global, sobre todo en materia de ayuda oficial al desarrollo. Sin embargo, el avance de la globalización ha dado lugar a la aparición de nuevos desafíos transfronterizos que han obligado a Japón a revisar sus políticas de cooperación internacional. En este artículo analizaremos la ayuda al desarrollo ofrecida por Japón y su evolución a través del tiempo, para profundizar más adelante en los elementos innovadores de la nueva política de cooperación al desarrollo que ha hecho que Japón destaque en la formulación y ejecución de estas medidas ante la comunidad internacional.

Palabras clave: Japón; Naciones Unidas; cooperación internacional; cooperación para el desarrollo; AOD.

[en] Japan's commitment to current global challenges: analysis of international cooperation and official development assistance policies

Abstract. Since Japan's incorporation into the United Nations in 1956 as a peace-loving nation, its role on the international scene has increased considerably in order to guarantee world peace, stability and prosperity. In this sense, it has stood out especially in the field of international cooperation, where it has proactively contributed to the socio-economic growth of developing countries and has become one of the main global benchmarks, especially in terms of official development assistance. However, the advance of globalization has given rise to new cross-border challenges that have forced Japan to review its international cooperation policies. In this article, we will analyze the development aid offered by Japan and its evolution over time, to delve further into the innovative elements of the new development cooperation policy that has made Japan stand out in the formulation and execution of these measures before the international community.

Keywords: Japan; United Nations; international cooperation; development cooperation; official development assistance.

Sumario. 1. Introducción; 2. Japón y la ayuda oficial al desarrollo (AOD); 3. Una nueva era para la cooperación internacional: de la ayuda al desarrollo a la cooperación al desarrollo; 4. Las políticas de Cooperación para el Desarrollo de Japón: 4.1. Las políticas básicas. 4.2. Las políticas prioritarias; 5. Formulación y ejecución de las políticas de cooperación para el desarrollo de Japón: 5.1. Los actores intervinientes. 5.2. Los principios de implementación. 5.3. El sistema de implementación; 6. Conclusiones; 7. Bibliografía.

Cómo citar: Ossorio Torres, M. La apuesta de Japón ante los desafíos globales actuales: análisis de las políticas de cooperación internacional y de ayuda oficial al desarrollo, en *Mirai. Estudios Japoneses*, 4, 2020, 61-74.

1. Introducción

El 18 de diciembre de 1956, Japón logró su objetivo largamente deseado de unirse a la Organización de las Naciones Unidas, once años después de su fundación en 1945 bajo el compromiso de evitar la recurrencia a la guerra tras los hechos acontecidos durante la Segunda Guerra Mundial. La incorporación de Japón como el 80º Estado miembro tuvo especial trascendencia, ya que implicó su genuino retorno a la comunidad internacional como nación amante de la paz y sentó las bases para la construcción de una sociedad altamente avanzada en el ámbito político, económico

¹ Este artículo forma parte de la Tesis Doctoral en elaboración, titulada «El papel de Japón ante Naciones Unidas: análisis jurídico de las líneas prioritarias de la política exterior japonesa», dentro del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de Zaragoza.

² Doctoranda en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Zaragoza.
marta.ossorio.torres@gmail.com

y social. Desde entonces, la política exterior japonesa se ha visto condicionada por los ideales y los objetivos de Naciones Unidas³.

El papel de Japón en la escena internacional ha ido aumentando considerablemente con el paso de los años, hasta el punto de convertirse en uno de los principales contribuyentes financieros de la organización después de Estados Unidos. Con el propósito de contribuir activamente en la resolución de conflictos y la consolidación de la paz, así como salvaguardar sus intereses nacionales –basados en valores fundamentales como la libertad, la democracia, los derechos humanos, el imperio de la Ley y el respeto al Derecho Internacional–, las aportaciones realizadas por Japón no sólo se han limitado a la región de Asia Pacífico, sino que se han destinado a la globalidad de la escena internacional, participando notoriamente en negociaciones de diversa índole y en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas –en inglés, *Peacekeeping Operations* o PKO–. Asimismo, Japón ha destacado por ser el país que en más ocasiones ha ocupado un asiento en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas como miembro no permanente, en un total de once ocasiones, desempeñando un importante papel de liderazgo en la adopción de resoluciones en respuesta a cuestiones de seguridad globales y regionales. Sin embargo, actualmente Japón –como miembro del G4⁴ aspira a ocupar una posición de mayor relevancia dentro de Naciones Unidas mediante la obtención de un puesto de representación permanente en el Consejo, motivo por el cual ha reiterado en numerosas ocasiones ante la Asamblea General de Naciones Unidas la necesidad de reformar la estructura de este organismo con el fin de que sea más legítimo, representativo y efectivo.

Otro tema prioritario para Naciones Unidas en el cual Japón contribuye cada vez con mayor excelencia es el ámbito del desarrollo. La cooperación internacional para el desarrollo es una de las principales prioridades de la diplomacia japonesa, en sintonía con lo establecido en Capítulo I de la Carta de las Naciones Unidas⁵, relativo a los propósitos y principios rectores de la organización. Así, el párrafo tercero de su artículo 1 indica lo siguiente:

«Los Propósitos de las Naciones Unidas son: (...) 3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión. »

Esta obligación también queda plasmada en la Declaración de Principios de Derecho Internacional, contenida en la resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General⁶, en tanto que subraya la importancia de fomentar las relaciones de amistad y cooperación entre las naciones. Reitera que este deber es de carácter universal e independiente de los sistemas políticos, económicos y sociales que posean los Estados; y, además, es genérico al abarcar todos los ámbitos de las relaciones internacionales –con especial mención de las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales–.

En este sentido, conviene puntualizar que este deber de cooperación internacional se trata de una vaga obligación de comportamiento, no de resultado, que descansa en el principio fundamental de soberanía de los Estados. Por lo tanto, la cooperación se impone como una necesidad política que reporta beneficios a los Estados, pero no es una obligación cuya violación dé lugar a responsabilidad internacional⁷. Para Japón, como abordaremos más adelante, la cooperación para el desarrollo lleva implícita una inversión de futuro, en tanto que la estructura del sistema de cooperación japonés se fundamenta en la creación de relaciones recíprocas con los países en desarrollo al fin de crecer y evolucionar conjuntamente.

Así pues, la hipótesis que se plantea en la presente investigación es que la política exterior japonesa en materia de cooperación al desarrollo se ha visto directamente condicionada por la aparición de nuevos desafíos transfronterizos y la creciente influencia de actores no gubernamentales. Atendiendo a estas consideraciones, se llevará a cabo un estudio pormenorizado de las políticas de cooperación al desarrollo partiendo de la enmarcación del tema en el contexto internacional para posteriormente analizar la evolución nacional de Japón en esta materia hasta la actualidad, abordando los elementos innovadores de la nueva política de cooperación al desarrollo que han hecho que Japón destaque en la formulación y ejecución de estas medidas ante la comunidad internacional. En este sentido y en lo que a la metodología se refiere, dicha investigación estará basada en un enfoque eminentemente descriptivo-institucional de los datos recabados, de carácter cualitativo, empleando un razonamiento deductivo al fin de comprobar la veracidad de la hipótesis de partida.

2. Japón y la ayuda oficial al desarrollo (AOD)

Dentro del conjunto de actuaciones encaminadas a promover el progreso económico y social de los países mediante la cooperación internacional, Japón ha destacado por sus contribuciones en concepto de ayuda oficial al desarrollo

³ Puede consultarse el vídeo conmemorativo de la incorporación de Japón a las Naciones Unidas, producido por el Ministerio de Asuntos Exteriores japonés, en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=SZWkb5RceQU>

⁴ Japón forma parte del denominado G4 o “Grupo de los cuatro”, Estados miembros que reclaman asientos permanentes en el Consejo de la Seguridad de Naciones Unidas, junto a Alemania, Brasil e India. Al respecto, por el momento la Asamblea General no ha alcanzado un acuerdo sobre la reforma de este organismo en el seno de las negociaciones intergubernamentales para la reforma del Consejo de Seguridad, debido fundamentalmente a la disparidad de opiniones acerca de cómo llevarla a cabo.

⁵ Carta de las Naciones Unidas... (1945).

⁶ Declaración sobre los principios ... (1970).

⁷ Pastor Ridruejo, J.A. (2015): 803.

(AOD). En virtud del término empleado por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la ayuda oficial al desarrollo puede definirse como la transferencia técnica –esto es, conocimientos– y financiera –donaciones o préstamos– que los gobiernos de los países desarrollados conceden a los países en desarrollo⁸. En este sentido, hay que tener en cuenta que únicamente tendrán la consideración de ayuda al desarrollo aquellas contribuciones que cumplan los siguientes requisitos:

- Que sean proporcionadas por los organismos oficiales –estatales, locales, universidades públicas y agencias ejecutivas– de los países donantes;
- Que estén destinadas a los países y regiones contemplados en la lista de países socios del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) o a organismos multilaterales de desarrollo (OMUDES);⁹
- Que sea administrada con el propósito de promover el desarrollo y el bienestar social y económico de los países en desarrollo; y
- Que sean de carácter concesional, es decir, a través de subvenciones y préstamos “blandos”. De acuerdo con el CAD, en caso de otorgarse como préstamo, éste debe implicar un elemento de concesión de al menos:
 - o Un cuarenta y cinco por ciento, en aquellos supuestos en los que la ayuda consista en un préstamo bilateral a un sector oficial de países poco desarrollados o de bajos ingresos, con una tasa de descuento del nueve por ciento.
 - o Un quince por ciento, en los casos en los que la ayuda se proporcione como un préstamo bilateral a un sector oficial de países que tengan un nivel de ingresos mediano-bajo, con una tasa de descuento del siete por ciento.
 - o Un diez por ciento, en aquellos supuestos en los que la ayuda implique un préstamo bilateral a un sector oficial de países con un nivel de ingresos mediano-alto, con una tasa de descuento del seis por ciento.
 - o Un diez por ciento, en los casos en los que la ayuda consista en un préstamo a una organización multilateral de desarrollo, con una tasa de descuento del cinco por ciento para bancos multilaterales de desarrollo y del seis por ciento para el resto de las organizaciones, incluyendo las subregionales.

En ningún caso tendrán la consideración de ayuda oficial al desarrollo los préstamos y créditos con fines militares, así como las transacciones que tengan objetivos principalmente comerciales¹⁰. Aquellos préstamos cuyos términos no sean conforme a las políticas sobre límites de endeudamiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la relativa a préstamos concesionales del Banco Mundial (BM) tampoco podrán ser declarados en concepto de ayuda oficial al desarrollo.

En términos generales, la ayuda puede ser proporcionada de manera bilateral o multilateral. La ayuda es multilateral cuando se destina a organismos multilaterales de desarrollo en forma de contribuciones generales a su presupuesto, sean estas obligatorias o voluntarias. En cambio, la ayuda bilateral se concede directamente a los países beneficiarios, bien a través de la intervención de las autoridades del país receptor y del país donante, bien por medio de fondos o programas de OMUDES en las que se conoce la cuantía y la asignación geográfica concreta de los fondos destinados a labores de desarrollo.

En lo que respecta a la evolución de la ayuda al desarrollo japonesa, desde la década de los cincuenta hasta la década de los sesenta, lejos de proporcionar asistencia a otros países Japón fue receptor de la ayuda de la comunidad internacional para el desarrollo de muchos sectores –tales como el acero, el automovilístico, la construcción naval, la electricidad y de construcción de carreteras–¹¹. Dicha asistencia sentó las bases del milagro económico de posguerra en Japón y, en un breve periodo de tiempo, el país comenzó a devolver dicha ayuda a través de la cooperación económica proporcionada en conjunto con las reparaciones de guerra que estaba obligado a realizar tras la firma del Acuerdo sobre Reparaciones y Cooperación Económica con Birmania en 1954, así como por los posteriores tratados con Filipinas, Indonesia y la República de Vietnam. En este sentido, la asistencia también se extendió a Camboya, Laos, Tailandia, Malasia, Singapur, Corea y Micronesia.

De igual modo, ese mismo año Japón se unió al Plan Colombo para el Desarrollo Económico y Social Cooperativo en Asia y el Pacífico¹², con el propósito de ofrecer cooperación técnica y económica desligada de las reparaciones de la posguerra a los países del sudeste asiático, a través del envío de expertos y la concesión de préstamos en yenes. Además de contribuir al desarrollo de infraestructuras económicas y sociales de los países receptores, Japón aspiraba a mejorar las relaciones con los países vecinos de Asia y elevar su estatus internacional, a la par que seguir

⁸ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2019): 1-8.

⁹ Los organismos multilaterales de desarrollo son instituciones internacionales de base gubernamental cuya actividad, en mayor o menor medida, está destinada a promover el desarrollo en países receptores de ayuda. A su vez, podemos encontrar tres tipos de instituciones diferenciadas: agencias especializadas –que prestan asistencia los países socios en áreas temáticas determinadas–, fondos y programas –cuya financiación se basa en aportaciones voluntarias– e instituciones orientadas a la ayuda humanitaria –que desempeñan su labor en situaciones de especial gravedad como consecuencia de desastres naturales o conflictos armados–.

¹⁰ Gascón Marcén, A. (2018): 130.

¹¹ Kishida, F. (2014): 3-19.

¹² El Plan Colombo es una organización internacional fundada en el año 1950 para apoyar el desarrollo económico y social de los países de Asia Meridional, el Sudeste Asiático y la región del Pacífico. Actualmente su sede central se encuentra en Colombo, Sri Lanka.

contribuyendo a la recuperación y el crecimiento de la economía japonesa mediante la expansión de los mercados de exportación e importación de materias primas¹³. En 1958, Japón concedió su primer préstamo conforme a la concepción actual de ayuda al desarrollo, concretamente a la India.

Si bien es cierto que la economía japonesa pasó por diversos ciclos en su crecimiento durante los años posteriores, en términos generales y hasta la década de los ochenta, Japón experimentó una tasa de crecimiento sin precedentes que lo convirtió en una potencia económica mundial. Al mismo tiempo, las expectativas que la comunidad internacional tenía sobre la cooperación económica y técnica prestada por Japón se vieron favorecidas. De manera gradual, los objetivos y la planificación de la ejecución de la ayuda al desarrollo de Japón fueron alejándose del enfoque inicial destinado a las reparaciones de posguerra y las contribuciones acabaron siendo redirigidas a nuevos proyectos, como es el caso de las provisiones de ayuda alimentaria que se concedieron a partir de 1968 y la destinada a proyectos generales en 1969. En 1972, Japón se convirtió en el cuarto donante de ayuda al desarrollo más grande del mundo y desde ese momento se incrementó cuantitativa y cualitativamente sus aportaciones, diversificándose y ampliando su cobertura más allá de Asia hacia las regiones de Oriente Medio, África, América Latina, el Caribe y Oceanía. Con el propósito de mejorar la eficacia y la transparencia de las ayudas de cara a la opinión popular, se estableció un sistema de evaluación *ex post* de los proyectos individuales a cargo del Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (FCEU) en 1975, del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA) en 1981 y de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) en 1982.

Los constantes esfuerzos realizados por Japón en materia de ayuda oficial al desarrollo dieron lugar a que, en 1989, además de superar las aportaciones realizadas por Estados Unidos a nivel internacional, se produjera el lanzamiento por parte del Gobierno japonés de la “Asistencia Financiera no Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana” (APC) –denominada en sus orígenes como “Asistencia Financiera No Reembolsable de Pequeña Escala”–; cuyo objetivo era que las ONG y autoridades locales, entre otras organizaciones que desempeñaban actividades de desarrollo en los países y regiones elegibles, pudiesen responder a las diversas necesidades de forma eficiente y eficaz, aunque se tratase de zonas a una escala considerablemente reducida¹⁴. A lo largo de la década de los noventa, Japón aumentó el presupuesto en ayuda al desarrollo de manera significativa, llegando a desembolsar aproximadamente el veinte por ciento de las contribuciones totales de los miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo de la OCDE.

Por otra parte, el final de la Guerra Fría y el avance de la globalización dieron lugar al surgimiento de nuevos desafíos para la comunidad internacional, lo que obligó al Gobierno japonés a replantearse el modelo existente de ayuda para el desarrollo. La consolidación de la paz, la democratización, la gobernanza, el medio ambiente o la reducción de la pobreza eran cuestiones que las nuevas políticas de cooperación internacional debían abordar. Como consecuencia de las diversas iniciativas promovidas por el país nipón en numerosas regiones del mundo –como fue el caso de las relativas a la asistencia de Japón para la rehabilitación, reconstrucción y democratización de Camboya después del acuerdo de paz firmado en 1991, o el Protocolo de Kioto para la lucha contra el calentamiento global redactado durante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1997–, y al reforzamiento de la asociación y la colaboración de las ONG, la comunidad empresarial y el Gobierno japonés en la proporción de asistencia humanitaria, Japón se convirtió en el primer donante del mundo en ayuda al desarrollo durante diez años, de 1991 a 2000. El éxito de sus políticas también se debió, fundamentalmente, a la diversificación de las ayudas en diversas regiones y sectores, tales como la agricultura, la sanidad, el agua y la educación.

Sin embargo, tras una prolongada recesión económica originada por el estallido de la burbuja económica durante la década los noventa –que se vio acentuada en los últimos años por la caída de las exportaciones de los mercados asiáticos y el descenso del consumo internacional–¹⁵, Japón se vio obligado a reducir el presupuesto destinado a ayuda al desarrollo y a reorientar las políticas de cooperación al fin de que pudieran tener un mayor impacto y aplicarse en ámbitos más específicos de manera más eficiente¹⁶.

En la actualidad, Japón continúa destinando una amplia gama de recursos a los países más desfavorecidos, a pesar de que su crecimiento económico sigue siendo bajo. Desde que se inició su programa de ayudas en 1954, ha contribuido al desarrollo y a la prosperidad de aproximadamente 190 Estados o territorios, fortaleciendo de igual modo durante todo el proceso sus relaciones diplomáticas con otros países y su situación en la escena internacional¹⁷. Para tal efecto, sus contribuciones se clasifican en ayuda no reembolsable, asistencia técnica, ayuda en forma de préstamos y soporte financiero dirigido a las organizaciones internacionales encaminadas al desarrollo y a las tareas de cooperación internacional¹⁸.

En 2018, sus aportaciones en concepto de ayuda al desarrollo aumentaron considerablemente respecto a años anteriores, llegando a aportar un total de 9.922 millones de dólares y consolidándose como el mayor donante de Asia. En el ranking mundial, ocupa la quinta posición tras Francia –con una contribución de 12.149 millones de dólares–, Reino Unido –18.436 millones de dólares–, Alemania –24.063 millones de dólares–, y Estados Unidos –líder mundial en ayuda oficial para el desarrollo, con 33.044 millones de dólares–. Es necesario, en todo caso, que

¹³ Gascón Marcén, A. (2018): 132.

¹⁴ www.mofa.go.jp (2018a): 3.

¹⁵ Junqueras i Vies, O./ Madrid i Morales, D./ Martínez Taberner, G./ Pitarch Fernández, P. (2012): 291-292.

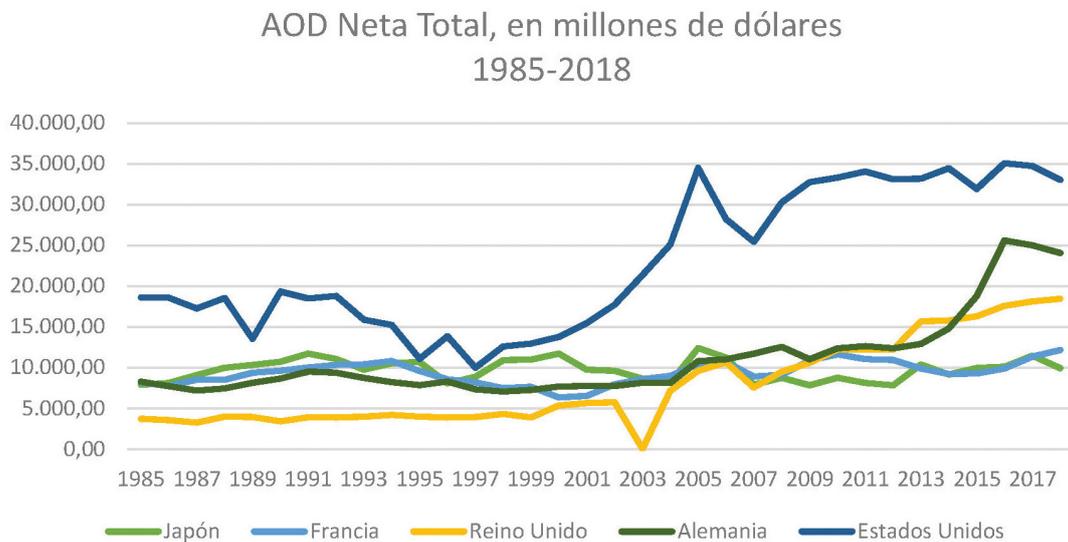
¹⁶ Gascón Marcén, A. (2018): 135.

¹⁷ www.mofa.go.jp (2014a): 1.

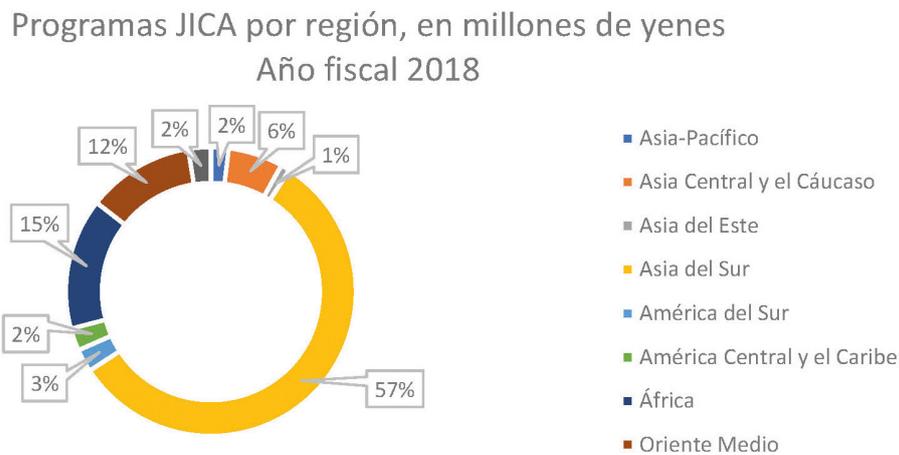
¹⁸ Tirado Robles, C. (2013): 209.

Japón continúe invirtiendo en el desarrollo social y económico de los países en desarrollo, dado que por el momento sólo destina el cero coma dos por ciento de su Producto Nacional Bruto (PNB), frente al cero coma siete por ciento acordado internacionalmente por todos los miembros de Naciones Unidas¹⁹.

En el siguiente gráfico, basado en los datos ofrecidos por la OCDE, podemos comprobar la evolución del montante de la AOD japonesa en millones de dólares de manera comparativa con los otros principales donantes, desde la segunda mitad de los años ochenta hasta la actualidad²⁰:



Por otra parte, de acuerdo con el informe anual²¹ de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), el valor total de los programas de dicha agencia en concepto de AOD en cada región, en millones de yenes, durante el periodo fiscal de 2018, fue el siguiente:



Finalmente, entre las diversas áreas en las que Japón contribuye con su AOD, podemos destacar a título ejemplificativo la cooperación proporcionada al fin de mejorar la calidad de vida en África, dentro del marco establecido por la Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo Africano (TICAD). En 2011, con el propósito de favorecer la atención sanitaria en Kenia occidental y hacer frente a las enfermedades infecciosas que asolaban la región y a la insuficiencia de material sanitario producida por el deterioro de las instalaciones sanitarias, Japón aportó ayuda técnica y financiera que fortaleció la capacidad de gestión del personal de atención a la salud mediante el suministro de equipamiento sanitario y redujo la tasa de mortalidad infantil.

Otro ejemplo de cooperación internacional ofrecida por Japón la encontramos en la intervención de los equipos de rescate japoneses cuando se produjo un terremoto de magnitud 7.1 en la escala de Richter en el centro de México en 2017. Las zonas urbanas se vieron gravemente afectadas, resultando heridas cerca de 8.843 personas y falleciendo en torno a 369. Los equipos de rescate en caso de desastre proporcionados por Japón, compuestos por 72 especialistas, realizaron en este caso importantes labores de búsqueda y rescate que ayudaron considerablemente a paliar la situación vivida por el país latinoamericano. Al respecto, el Secretario de Relaciones Exteriores de México agradeció vehementemente ante la Asamblea General de las Naciones Unidas la cooperación ofrecida por el país nipón.

¹⁹ Las estadísticas relativas a la ayuda oficial al desarrollo pueden consultarse en data.oecd.org (2018).

²⁰ data.oecd.org (2020).

²¹ www.jica.go.jp (2018): 20-35.

Sin duda, la ayuda al desarrollo ofrecida por Japón constituye un elemento vertebrador de su *soft power* o poder blando, en tanto que la contribución al desarrollo de los países menos favorecidos refuerza el papel del país donante en el ámbito diplomático y económico. En otras palabras, el ejercicio de la cooperación internacional en su vertiente de *soft power* favorece la obtención de determinados objetivos, reduciendo así las posibilidades de recurrir a políticas más coercitivas que impliquen un desgaste y un costo mayor para Japón²². En el caso de la intervención de los equipos de rescate en México, la cooperación japonesa contribuyó al fortalecimiento de las relaciones con dicho país, ya que con carácter previo ambos países se habían apoyado mutuamente en los desastres naturales y había habido un intercambio recíproco de personal, bienes de socorro y donaciones monetarias tras el Gran Terremoto de Kanto (1993), el terremoto de México (1985), el Gran Terremoto de Hanshin (1995) y el Gran Terremoto del Este del Japón (2011)²³.

3. Una nueva era para la cooperación internacional: de la ayuda al desarrollo a la cooperación al desarrollo

En las tres últimas décadas, Japón ha llevado a cabo grandes esfuerzos por construir un marco institucional apropiado que abarcara la totalidad de las políticas de cooperación internacional realizadas por el país, especialmente en materia de ayuda oficial al desarrollo²⁴. En este sentido, el gabinete ministerial de Japón aprobó en junio de 1992 la Carta de la Ayuda Oficial al Desarrollo, un documento que abordó de manera exhaustiva las contribuciones realizadas a medio-largo plazo y que sentó las bases de la política de cooperación japonesa durante más de una década.

No obstante, las encuestas realizadas por parte del Gobierno japonés a cargo de Koizumi Junichirō, a principios de la década del dos mil, reflejaron el descontento generalizado de la ciudadanía japonesa, entre otras razones, por la dificultosa situación económica que estaba atravesando el país y la falta de transparencia y efectividad en la implementación de las políticas de ayuda a los países en desarrollo. Con el objetivo de recuperar el apoyo de la opinión pública, el Gobierno japonés realizó, en una actuación sin precedentes, numerosas consultas con, además de agencias gubernamentales, numerosos partidos políticos, ONG, intelectuales, empresas particulares y organizaciones internacionales. También se tuvo en cuenta la opinión de los países en desarrollo y otros países donantes durante las negociaciones²⁵. Finalmente, este proceso de reforma –que tenía como principales propósitos reforzar el valor estratégico, la flexibilidad, la transparencia y la eficiencia de las ayudas proporcionadas por Japón, así como ampliar la participación ciudadana y ahondar en la comprensión de este tipo de políticas tanto en el interior del país como en el extranjero²⁶, culminó con la revisión del contenido de la Carta en 2003.

En líneas generales y conforme a los objetivos definidos por la Carta, la ayuda al desarrollo japonesa tenía, por un lado, el principal propósito de contribuir al desarrollo socioeconómico de los países receptores de la asistencia; y, por el otro, favorecer el crecimiento de las propias empresas japonesas que se encontraban en el extranjero, en aras de garantizar la paz, la estabilidad y la prosperidad de la comunidad internacional y los intereses nacionales de Japón.

A su vez, los cuatro principios regentes de la ayuda podían definirse en:

- El compromiso de desarrollar y conservar de manera conjunta el medio ambiente;
- La obligación de evitar cualquier uso de las contribuciones otorgadas en concepto de ayuda al desarrollo a fines militares o para la agravación de conflictos internacionales;
- La necesidad de supervisar que los recursos concedidos a los países en vías de desarrollo se asignasen prioritariamente a su propio desarrollo económico y social, y no se destinasen a gastos militares, al desarrollo y producción de armas de destrucción masiva, y la exportación e importación de las mismas, con el objeto de fortalecer la paz y la estabilidad internacional mediante la prevención del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva; y
- El deber de promover la democratización y la introducción de la economía de libre mercado, así como la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales de los individuos en los países receptores.

Once años después, en 2014, el Gobierno de Abe Shinzō inició un nuevo proceso de revisión de la Carta de Ayuda Oficial al Desarrollo, coincidiendo con la conmemoración del 60º aniversario de la incorporación de Japón al Plan Colombo en 1954. Durante el transcurso de este procedimiento, se puso de manifiesto la existencia una nueva realidad internacional basada en el surgimiento de nuevos desafíos de desarrollo transfronterizos –entre ellos, problemas de medio ambiente y cambio climático, desastres naturales, crisis alimentarias, terrorismo mundial y crimen organizado– y numerosos problemas humanitarios –conflictos regionales e inestabilidad política–; que debían abordarse de manera conjunta por la comunidad internacional en tanto que afectaba a todos los países por igual. Aunado a la situación, debía tenerse en consideración el hecho de que los flujos de capital privado estaban suponiendo una fuente mayor de ingresos para los países en desarrollo que las partidas concedidas por los organismos oficiales de

²² Prado Lallande, J. P. / Gachúz Maya, J. C. (2015): 68.

²³ www.mofa.go.jp . Oficina de Cooperación Internacional (2018e): 1-8.

²⁴ Ohno, I. (2019): 70.

²⁵ Sunaga, K (2004): 4.

²⁶ Carta de la Asistencia Oficial ... (2003).

los países donantes. Por consiguiente, existía una creciente influencia de nuevos actores no gubernamentales –tales como ONG, pequeñas y medianas empresas, gobiernos locales, universidades y centros de investigación– cuyas intervenciones debían coordinarse con la labor del Gobierno japonés al fin de proporcionar una cooperación más estratégica y eficaz.

Atendiendo a estas consideraciones, en febrero de 2015 se aprobó la Carta de la Cooperación para el Desarrollo²⁷, donde el término “cooperación para el desarrollo” incluye toda actividad de cooperación internacional realizada no sólo por el Gobierno, sino también por aquellas entidades afiliadas al mismo que tengan el principal propósito de promover el crecimiento de los países más desfavorecidos. Desde una perspectiva de “contribución proactiva a la paz”, fundada en el principio de cooperación internacional, la cooperación para el desarrollo contempla un alcance más amplio que la ayuda oficial al desarrollo al abarcar actividades destinadas –además de al progreso económico y social de los países en desarrollo–, a garantizar la estabilidad y prosperidad internacional mediante la consolidación de la paz y la gobernanza, la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales, así como de asistencia humanitaria.

Como se puede inferir del discurso que realizó el Ministro de Asuntos Exteriores japonés, Kōno Tarō, en la 198ª sesión de la Dieta japonesa en 2019, la ayuda oficial al desarrollo continúa siendo el eje central de las políticas de cooperación internacional. No obstante, Japón está dispuesto a apoyar firmemente a aquellos países que tengan economías y entornos naturales vulnerables, con independencia de si sus ingresos per cápita superan el umbral establecido por las normas del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE y, si por lo tanto, esta asistencia puede ser proporcionada en concepto de ayuda al desarrollo o no²⁸. A la hora de llevar a cabo su implementación, tanto las circunstancias particulares de los países receptores como las relaciones diplomáticas existentes con Japón son objeto de un minucioso examen.

Con el propósito de realizar un estudio pormenorizado del estado actual de las políticas de cooperación internacional llevadas a cabo por Japón, en los siguientes epígrafes la presente investigación abordará de manera individual aquellos aspectos considerados más destacables de la Carta de la Cooperación para el Desarrollo de Japón.

4. Las políticas de Cooperación para el Desarrollo de Japón

Teniendo en cuenta que la ayuda al desarrollo sigue siendo el núcleo de diversas actividades que contribuyen al progreso de la comunidad internacional y actúa como catalizador para la canalización de una variedad más amplia de recursos en colaboración con una serie de fondos y actores, conviene destacar que la cooperación que ofrece Japón se fundamenta en una serie de políticas básicas y políticas prioritarias determinadas.

4.1. Las políticas básicas

Por una parte, las políticas básicas definen las principales actuaciones a través de las cuales el Gobierno japonés ejecuta sus programas de cooperación al fin de alcanzar los objetivos establecidos en el texto de la Carta. Así, los elementos comunes a todas las políticas llevadas a cabo por Japón son los siguientes:

- a) La contribución a la paz y la prosperidad internacional a través de la cooperación con fines no militares

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, Japón ha intervenido activamente en la escena internacional reafirmando como una nación amante de la paz, esgrimiendo un poderoso espíritu pacifista fruto de las particulares circunstancias históricas del país que tiene su máxima expresión en el artículo 9 de la Constitución japonesa²⁹ –el cual hace referencia a la renuncia para siempre a la guerra–. En sintonía con los antiguos principios estipulados en la Carta de Ayuda Oficial al Desarrollo, el Gobierno japonés se compromete a seguir abogando por una cooperación internacional ajena a fines de combate.

No obstante, cabe resaltar la existencia de una diferencia fundamental que se puso de manifiesto durante el proceso de revisión de la Carta de Cooperación para el Desarrollo en 2003: el surgimiento de nuevos desafíos transfronterizos y problemas humanitarios. Este nuevo escenario dio lugar a que el Gobierno japonés tuviese en consideración las políticas de seguridad nacional y los propios intereses de Japón a la hora de construir las bases de sus políticas de cooperación internacional. Así pues, la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional japonesa por parte del Gabinete en diciembre de 2013 incluía la posibilidad del ejercicio de la defensa colectiva, la flexibilización en la exportación de armas y el uso proactivo y estratégico de la ayuda al desarrollo durante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, entre otras actuaciones en el extranjero³⁰. Sin duda, este cambio sustancial en las formas de implementar las políticas de cooperación atrajo la atención de los medios de

²⁷ www.mofa.go.jp (2015).

²⁸ Kōno, Tarō (2019): 1.

²⁹ Tenor literal del Artículo 9 de la Constitución de Japón, sobre la renuncia a la guerra: “Aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y el orden, el pueblo japonés renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio de solución en disputas internacionales. Con el objeto de llevar a cabo el deseo expresado en el párrafo precedente, no se mantendrán en lo sucesivo fuerzas de tierra, mar o aire como tampoco otro potencial bélico. El derecho de beligerancia del estado no será reconocido”.

³⁰ Takayanagi, A. (2014): 246-251.

comunicación y hoy en día continúa siendo un aspecto controvertido en la sociedad japonesa. Si bien actualmente la intervención de las fuerzas armadas japonesas se basa exclusivamente en actividades de carácter civil, como son las operaciones de socorro, de recuperación y reconstrucción tras los conflictos y de lucha contra enfermedades infecciosas en los países en desarrollo, existen numerosas organizaciones de la sociedad civil que siguen oponiéndose a que la actividad militar en cualquiera de sus formas sea respaldada por la ayuda al desarrollo.

b) El fomento de la seguridad humana

El principio de seguridad humana³¹, que se centra en la individualidad de cada una de las personas y en promover la construcción de un país y una sociedad libre de temor y miseria, en la que se pueda vivir con dignidad, a través de la protección y el empoderamiento de las capacidades personales de los individuos, es el principio rector sobre el cual se asienta la cooperación para el desarrollo que ofrece Japón.

Para lograr crear una comunidad en la que las personas puedan desarrollar plenamente su potencial, Japón realiza grandes esfuerzos de difusión e implementación de esta noción mediante su intervención en numerosos foros de Naciones Unidas –como ante el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad Humana, creado a iniciativa del propio Japón–, o a través de la concesión de ayuda no reembolsable a programas de seguridad humana que proporcionan financiación a proyectos de base pequeños basados en este principio –por ejemplo, para la apertura de hospitales o clínicas en países en desarrollo-³².

Por este motivo, las políticas de cooperación internacional promovidas por Japón están orientadas a fomentar la participación de los colectivos más vulnerables –como es el caso de los niños, las mujeres, los ancianos, los refugiados y desplazados, las personas con discapacidad y las minorías étnicas–, al fin de conseguir que el principio de seguridad humana sea comprendido y aceptado ampliamente por la comunidad internacional.

c) La cooperación para el desarrollo propio y sostenible a través del apoyo a la autonomía, la voluntad y las características intrínsecas de los países en desarrollo, mediante el diálogo y la colaboración conjunta y en base a la experiencia y conocimientos japoneses

Con el objetivo de acentuar los propios esfuerzos e iniciativas de los países en desarrollo, garantizando su autonomía durante el proceso de crecimiento socioeconómico y difusión de los valores universales, Japón proporciona la cooperación en función de las características intrínsecas de los países receptores, poniendo especial atención en el desarrollo de los recursos humanos, las infraestructuras y el establecimiento de regulaciones e instituciones. El diálogo y la colaboración son pilares fundamentales en la formulación e implementación de estas políticas, ya que solo disponiendo de buenas relaciones diplomáticas será posible abordar de manera eficaz las necesidades de desarrollo existentes en la región. En este sentido, es frecuente que el Gobierno japonés mantenga conversaciones tanto con organismos gubernamentales como no gubernamentales y presente propuestas por iniciativa propia teniendo en cuenta las políticas, las instituciones y los programas orientados al desarrollo del país.

4.2. Las políticas prioritarias

Por otra parte, Japón ha establecido una serie de temas prioritarios en su cooperación para el desarrollo, teniendo en cuenta la interrelación que hay entre los mismos, que están encaminados a la creación de una comunidad internacional sostenible y flexible, así como a la solución de los problemas globales. Las políticas prioritarias de Japón son las siguientes:

a) Erradicar la pobreza absoluta y conseguir un “crecimiento de calidad”

Dentro de los objetivos perseguidos por las políticas de cooperación internacional, la erradicación de la pobreza absoluta es el desafío más complejo, en tanto que existen determinadas regiones que por diversos motivos han tenido un acceso limitado a las oportunidades de desarrollo. En estos casos, es necesario que el compromiso de los países donantes vaya más allá de la proporción de asistencia humanitaria y permita implementar los elementos necesarios para construir una sociedad desarrollada donde la vulnerabilidad no tenga cabida. En este sentido, es preciso que el crecimiento económico de los países en cuestión se produzca tanto de manera cuantitativa como cualitativa. Conforme a la Carta de Cooperación para el Desarrollo de Japón, este crecimiento debe ser incluyente –es decir, que abarque todos los sectores de la sociedad, incluidos los más vulnerables–, sostenible –que permita convivir en armonía con el entorno– y, por último, adaptable –que los cambios que se realicen para el desarrollo perduren en el tiempo y sean capaces de resistir cualquier tipo de crisis económica o social–.

En base a su propia experiencia, conocimientos y tecnología, las políticas de cooperación de Japón están destinadas a fomentar un crecimiento de calidad a través del desarrollo propio y sostenible de los países en desarrollo, contribuyendo así tanto a la revitalización de la región en cuestión como a la de Japón. El desarrollo de la infraestructura social e industrial; la introducción de alta tecnología; la promoción de la ciencia, la tecnología y la innovación; la capacitación profesional y el desarrollo de recursos humanos; la generación de empleo o la promoción de los sectores primarios de la sociedad son, entre otros, algunas de las contribuciones que Japón aspira realizar a la comunidad internacional.

³¹ Conforme la Resolución 66/290 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 25 de octubre de 2012, “la seguridad humana es un enfoque que ayuda a los Estados Miembros a determinar y superar las dificultades generalizadas e intersectoriales que afectan a la supervivencia, los medios de subsistencia y la dignidad de sus ciudadanos”.

³² www.mofa.go.jp (2018b): 285.

b) Compartir los valores universales y desarrollar un entorno para la paz, la estabilidad y la prosperidad

Existen una serie de valores, tales como la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos fundamentales y el Estado de Derecho, que constituyen la base de una sociedad equitativa e incluyente. Al respecto, Japón apoya las iniciativas que comparten dichos atributos, cooperando para reforzar el desarrollo de los sistemas legales, económicos y sociales; la gobernanza, mediante la lucha contra la corrupción y la capacitación de los funcionarios públicos; o la estructura política democrática, basada en un sistema electoral en los países en desarrollo.

Asimismo, la paz, la estabilidad y la seguridad son requisitos indispensables para la consolidación del desarrollo en aquellos países donde existen conflictos e inestabilidad. Bajo la aplicación de la nueva propuesta de estrategia para el “Indo-Pacífico libre y abierto”, Japón contribuye activamente a mejorar la conectividad entre Asia y África con el objetivo de garantizar la paz y la seguridad de todas las regiones. Las políticas de cooperación japonesas abarcan una amplia variedad de sectores, como son la prevención de conflictos, la asistencia humanitaria para refugiados y desplazados, la reconstrucción del patrimonio social y humano –sobre todo, en supuestos de desastres naturales o situaciones de emergencia–, la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la trata de personas, entre otros. La seguridad de los ciudadanos japoneses que desempeñan un papel activo en el extranjero también es una de las políticas prioritarias del Gobierno japonés³³.

c) La creación de una comunidad internacional sostenible y robusta gracias a los esfuerzos activos para alcanzar los objetivos y directrices internacionales

Los desafíos de desarrollo a los que se enfrenta la comunidad internacional aumentan de manera generalizada con el paso de los años, sobrepasando las fronteras nacionales y afectando a países desarrollados y en desarrollo por igual, con particular impacto grave en las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En un mundo cada vez más globalizado, es preciso hacer frente a estos retos conjuntamente o, al menos, a escala regional. Con dicho propósito, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en la Cumbre de Desarrollo Sostenible celebrada en septiembre de 2015 la denominada “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, un conjunto de objetivos de desarrollo internacional que abarca el periodo comprendido desde 2016 hasta 2030. La Agenda 2030 enumeró los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dividiéndolos en 17 categorías diferentes al fin de erradicar la pobreza y lograr un mundo sostenible.

En lo concerniente a Japón, el país nipón ha contribuido activamente en las negociaciones relativas a los objetivos de desarrollo, incorporando de manera notoria el concepto de seguridad humana en la implementación de la Agenda 2030³⁴. Entre las actuaciones más destacables, conviene recalcar el establecimiento dentro del Gabinete japonés en 2016 de la Sede de Promoción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible –liderada por el Primer Ministro y compuesta por el resto de ministros del Gabinete japonés–; la celebración anual de reuniones donde se intercambian opiniones con diversos actores –tales como ONG, expertos, empresas privadas, entre otros–; la creación de un galardón que reconoce las acciones encaminadas al desarrollo sostenible en 2017 o la elaboración de un Plan de Acción con iniciativas clave en 2018. Sin embargo, la iniciativa más significativa llevada a cabo por Japón es la redacción de los Principios Rectores de la Implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; un documento que establece la visión de Japón, las áreas prioritarias, los principios de implementación, el marco de implementación y el enfoque de los procesos de seguimiento y revisión, así como las medidas concretas agrupadas en áreas prioritarias. En esta labor, todos los ministerios y agencias gubernamentales están implicadas, en colaboración con otros actores no gubernamentales, con el propósito de alcanzar dichos objetivos de manera efectiva y coherente, en base al análisis de la situación actual en Japón y en el extranjero³⁵. Al respecto, el país promueve la cooperación en áreas tales como salud, mujeres, educación, reducción del riesgo de desastres y tsunamis, cambio climático y problemas ambientales globales.

5. Formulación y ejecución de las políticas de cooperación para el desarrollo de Japón

5.1. Los actores intervinientes

En lo que respecta a los actores intervinientes en la formulación y ejecución de las políticas de cooperación japonesas, destaca en primer lugar el Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón (MOFA, en inglés), que es principal responsable de su planificación.

En segundo lugar, se encuentran las agencias de cooperación, que se encargan de su implementación en proyectos individuales en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores. Destacan el Sistema de Cooperación Internacional de Japón (JICS), la Fundación de Estudios Avanzados sobre Desarrollo Internacional (FASID) y el Centro ASEAN-Japón. Sin embargo, la agencia más importante es la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), que apoya a los países en desarrollo utilizando diferentes métodos de asistencia en función de la región, el país, y los problemas de desarrollo a los que se destinan dichos recursos. Actualmente, JICA es la agencia de asistencia bilateral más grande del mundo y opera en más de 150 países y regiones, con numerosas oficinas en el

³³ www.mofa.go.jp (2017b): 2-3.

³⁴ www.mofa.go.jp (2019b): 2.

³⁵ www.mofa.go.jp (2017a): 3.

extranjero a través de las cuales realiza una labor de interfaz con los gobiernos y agencias implementadoras en los países en desarrollo. En líneas generales, está a cargo de la administración de la mayor parte de la ayuda al desarrollo de Japón, como los préstamos, las ayudas financieras no reembolsables y la cooperación técnica, aunque no se hace cargo de las contribuciones a las organizaciones internacionales. A pesar de la importante labor desempeñada por la agencia, la junta consultiva encargada de evaluar las políticas de ayuda oficial al desarrollo japonesas criticó en 2018 la falta de claridad de las funciones específicas que esta agencia podía realizar; la inexistencia de una fuerte competencia en Japón en el sector que pudiese favorecer el crecimiento de la entidad y la mejora en la implementación de la asistencia; así como el escaso control real sobre la actividad realizada en el terreno.

En tercer lugar, están las ONG, que son entidades que están incorporadas y registradas en Japón, bien como corporaciones que desempeñan una actividad sin ánimo de lucro, o bien como corporaciones de interés público. Se encargan de proporcionar asistencia a nivel de base en los países en desarrollo y, normalmente, centran sus actividades en regiones o áreas específicas. En comparación con las ONG occidentales, tienden a ser de un tamaño más reducido y a recibir menos presupuesto en ayuda al desarrollo, lo que implica muchas veces la disposición de un número limitado de personal y el desconocimiento por parte de la sociedad de las labores que desempeñan. En este sentido, podemos mencionar como ejemplos de ONG japonesas dedicadas al ámbito del desarrollo la Red de Cooperación Mutua entre Japón y América Latina (RECOM), la Asociación de Ayuda y Socorro de Japón (ARR Japón) o la Organización Japonesa para la Cooperación Internacional en materia de Planificación Familiar (JOICFP).

En cuarto lugar, los agentes de contratación son los encargados de adquirir los materiales, equipamiento y demás recursos necesarios para llevar a cabo los programas de ayuda al desarrollo y realizan estos servicios en nombre del gobierno del país receptor en base a un presupuesto específico determinado por un acuerdo internacional con el país donante. Asimismo, cumplen su función en la implementación general de los proyectos a través de la gestión de fondos, contratos con proveedores y licitaciones. La capacidad de reacción de los agentes de contratación depende, en gran medida, de si los materiales requeridos precisan de una investigación detallada o de un diseño previo a la entrega.

Respecto a las organizaciones internacionales, en quinto lugar, la colaboración con este tipo de organismos es sumamente importante para proporcionar asistencia en aquellas regiones que no son fácilmente accesibles para las agencias de cooperación. Es precisamente en los países que sufren crisis humanitarias, relativas a problemas de refugiados o conflictos internos, donde implementan de manera más rápida y eficiente las ayudas al desarrollo con el fin de abordar los problemas globales y alcanzar los objetivos de desarrollo sostenible.

En sexto lugar, se encuentran las empresas privadas, cuya intervención en la implementación de las políticas de cooperación al desarrollo se ha vuelto cada vez más relevante debido a la asociación público-privada en el ámbito de la ayuda oficial al desarrollo. Hoy en día, el sector privado –compuesto principalmente por empresas comerciales y de construcción– se encarga de participar activamente en los programas de asistencia como contratista, en áreas de transferencia de tecnología y de cooperación técnica con el gobierno del país receptor. Gracias al capital aportado y las actuaciones realizadas sobre el terreno, ha sido posible la creación de mercados, el crecimiento del empleo local y el desarrollo de recursos humanos a largo plazo en los países en vías de desarrollo³⁶. Cabe destacar, por ejemplo, el grupo de empresas conjuntas o *joint-venture* de PYMES consistente en Security Japan Co. Ltd. y Ogawa Seiki Co. Ltd., que con sede en Tokio, tienen como objetivo mejorar la eficiencia energética de los hornos industriales en la India utilizando una cámara resistente al calor que puede soportar más de 1.200 grados centígrados; o la empresa APEL Co. Ltd., en Saitama, que fabrica equipo de diagnóstico para la ictericia neonatal y realizó una importante contribución en la provincia de Hòa Bình, en Vietnam.

5.2. Principios de implementación

De acuerdo con el texto de la Carta de Cooperación para el Desarrollo de Japón, las políticas de cooperación internacional deben seguir una serie de principios con el objeto de garantizar su idoneidad en los programas y proyectos individuales. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas, las necesidades de desarrollo, las relaciones bilaterales existentes entre Japón y cada uno de los países receptores de cooperación, así como el impacto que la cooperación puede generar en la región, son cuestiones también tenidas en cuenta a la hora proceder a su aplicación.

Como se puede inferir al comparar el documento anteriormente citado con los principios contenidos en la Carta de Ayuda al Desarrollo, la filosofía subyacente en las políticas de cooperación internacional sigue siendo la misma. Los cuatro principios establecidos en el texto original de 1992 y que resistieron al proceso de revisión en 2003, son formulados de manera literal en la carta redactada once años después –a saber, promover la consolidación de la democratización, al Estado de Derecho y a la protección de los derechos humanos fundamentales; evitar que la cooperación para el desarrollo sea susceptible de utilizarse con fines militares o para agravar conflictos internacionales; atender a la situación relativa al gasto militar, al desarrollo y la producción de armas de destrucción masiva y misiles, y a la exportación e importación de armamento, etc.; y reducir el impacto del desarrollo sobre el medio ambiente y el cambio climático–.

Sin embargo, como consecuencia del nuevo escenario internacional al que se enfrentaba la comunidad internacional y con el fin de contribuir proactivamente a la paz y la seguridad internacional, Japón añadió cuatro principios más

³⁶ www.mofa.go.jp (2018c): 2-5.

que debían tenerse en cuenta a la hora de evaluar la idoneidad de las políticas de cooperación, en consonancia con los objetivos marcados en la Agenda 2030. Dichos preceptos son los siguientes:

- Atender a los sectores más vulnerables de la sociedad, asegurando la equidad.
La integración de colectivos como la infancia, la tercera edad, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y las poblaciones indígenas constituye un requisito fundamental para reducir la disparidad en los países en vías de desarrollo.
- Promover la igualdad de género y la participación de la mujer en la sociedad.
Estrechamente relacionado con el principio anterior, Japón procura mejorar la situación de las mujeres con el propósito de que estas tengan una participación activa en el desarrollo de las regiones, de manera que también puedan obtener un beneficio de dichas actuaciones.
- Prevenir el fraude y la corrupción.
Ambas actuaciones suponen una grave amenaza en la construcción de una sociedad equitativa e incluyente, por lo que es necesario instaurar un sistema apropiado para la concesión de licitaciones durante los programas de ayuda al desarrollo, garantizando en la mayor medida posible la transparencia en el proceso de implementación.
- Garantizar la seguridad y protección del personal de cooperación para el desarrollo.
La protección de los trabajadores involucrados en la implementación de las políticas de cooperación internacional es una de las máximas prioridades de Japón, en tanto que sin su participación en el proceso las políticas no podrían ejecutarse en última instancia. Por ende, el Gobierno japonés presta especial atención al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la seguridad y protección en los países en desarrollo, recabando información y aplicando las medidas necesarias para garantizar la seguridad del personal de cooperación. En las regiones inestables, se adoptan medidas especiales atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

5.3. El sistema de implementación

En lo que respecta a la forma a través de la cual Japón gestiona la cooperación internacional para el desarrollo, debemos destacar una metodología fundada en la implementación sostenida de políticas de cooperación basadas en la colaboración con socios con tecnologías innovadoras o abundante experiencia, en la adopción de un enfoque más estratégico gracias a los diálogos exhaustivos con los países beneficiarios y la puesta en marcha de diversos programas de colaboración en función de las cuestiones a tratar –como son las enfermedades infecciosas, la educación, el mantenimiento de la paz, la ayuda humanitaria, el medio ambiente, la reducción de desastres y la seguridad humana–, así como las regiones implicadas –principalmente, Asia, Oceanía, Latinoamérica y el Caribe, Europa, Oriente Medio, el norte de África y África subsahariana–.

En tanto que la cooperación al desarrollo de Japón se lleva a cabo en asociación con diversos actores, el Gobierno japonés realiza grandes esfuerzos por fortalecer sus relaciones con las distintas agencias, empresas privadas, ONG y demás entidades involucradas en el proceso. En este sentido y como ya se ha citado con anterioridad, el aumento del flujo de capital a los países en desarrollo procedente de empresas privadas ha sido tan notorio que, a día de hoy, podríamos afirmar que la financiación privada supera con creces la cantidad total de ayuda al desarrollo otorgada por organismos públicos. Por lo tanto, atendiendo a los beneficios que el sector privado genera al crear oportunidades de empleo, incrementar los ingresos fiscales, expandir el comercio y transferir tecnología de alto nivel, entre otras cuestiones, el Gobierno japonés considera sumamente necesario continuar promoviendo las contribuciones realizadas por las empresas a título privado.

Con el objeto de incentivar la asociación público-privada, en 2008 se anunció una nueva política para mejorar el crecimiento en los países en desarrollo destinada a fortalecer las relaciones entre los organismos oficiales y las empresas japonesas. Como consecuencia, constituye una práctica habitual que las empresas realicen consultas y propuestas al Gobierno en relación con proyectos de asociación público-privada para llevar a cabo actividades conducentes al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza de los países en desarrollo. Asimismo, suelen realizarse encuestas para proyectos de infraestructura público-privada; programas de colaboración con el sector privado para difundir la tecnología japonesa; asociaciones con pequeñas y medianas empresas; e incluso concesiones de ayuda para tramitar los derechos comerciales o de gestión de los proyectos de obras públicas que vayan a implementarse de manera integral. En definitiva, Japón está dispuesto a brindar apoyo a aquellas empresas privadas que realicen acciones que favorezcan el desarrollo de infraestructuras, la reducción de la pobreza o la aplicación de medidas contra el cambio climático, a través de la provisión de préstamos y capital.

Además de la financiación de las inversiones del sector privado, el Gobierno también incentiva las colaboraciones con universidades y gobiernos locales, cuya experiencia y conocimientos emplea para implementar de manera más efectiva la ayuda al desarrollo. Mientras que en las universidades se difunde la filosofía de estas políticas y se realizan proyectos de cooperación con el propósito de ampliar la cooperación intelectual en todos los ámbitos del desarrollo, promoviendo la participación ciudadana; el conocimiento de los gobiernos locales es empleado para hacer frente al notable crecimiento y urbanización de los países en desarrollo, dando respuestas a problemas ambientales y de infraestructura que no han seguido el ritmo de crecimiento. Sin duda, la expansión en el extranjero de los gobiernos locales estimula la revitalización de las regiones más pequeñas de Japón.

Por otra parte, la sociedad civil también puede participar en la implementación de este tipo de políticas a través de las ONG, bien mediante una aportación económica o bien formando parte de las actividades organizadas por las mismas destinadas a promover la comprensión del pueblo japonés en materia de cooperación para el desarrollo. Existen, incluso, programas de voluntariado que permiten contribuir en mayor medida en el extranjero a los ciudadanos japoneses que lo deseen, como es el caso del Servicio de Voluntariado Japonés para la Cooperación en Ultramar (JOCV).

Japón, además, es una nación que se caracteriza por tener una importante cultura de prevención de desastres naturales, por lo que también dispone de un equipo de auxilio ante grandes catástrofes -denominado, en inglés *Japan Disaster Relief (JDR)*-, que proporciona suministros de emergencia cuando los gobiernos de los países afectados o las agencias internacionales lo solicitan; y que está compuesto por un equipo de rescate, un equipo médico, un equipo de respuesta a enfermedades infecciosas, un equipo de expertos y las Fuerzas de Autodefensa de Japón. En caso de ser necesaria su intervención, se precisa la previa autorización del Ministro de Relaciones Exteriores, máximo responsable en esta cuestión.

Por último, las políticas de cooperación para el desarrollo también favorecen la financiación de diversas actividades de investigación realizadas por instituciones de investigación de Japón o en colaboración con los países en desarrollo, que permiten hacer grandes avances en ciencia, tecnología e innovación. La asociación con otros países y con diversas organizaciones internacionales, asimismo, constituye una herramienta imprescindible al fin de aplicar eficazmente los recursos destinados a la cooperación al desarrollo y a abordar exitosamente los desafíos globales actuales como una comunidad internacional en su conjunto³⁷.

6. Conclusiones

Finalmente, podemos concluir que el deber universal de cooperación que tienen los Estados en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, preestablecido en la Carta de las Naciones Unidas, constituye uno de los principios más importantes para garantizar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y el fomento de las relaciones de amistad y de la cooperación entre las naciones. Tal y como se desprende de lo expuesto en la presente investigación, incluso con anterioridad a su incorporación a las Naciones Unidas, Japón ha promovido la cooperación para el desarrollo con el fin de contribuir de la manera más proactiva posible a la estabilidad y prosperidad de la comunidad internacional. Las políticas de cooperación aplicadas por el país nipón, además de favorecer el desarrollo y crecimiento socioeconómico de los países más desfavorecidos, han dado lugar al fortalecimiento de los lazos de amistad y confianza entre Japón y los países en desarrollo; a la notoria mejora de la posición de Japón en la esfera internacional al afianzar su posición como una de las principales potencias económicas y tecnológicas del mundo; y a garantizar sus intereses nacionales, permitiéndole mantener y proteger un orden basado en valores universales.

En este sentido, Japón ha sido y sigue siendo a día de hoy un gran referente en lo que respecta a las contribuciones en materia de ayuda oficial al desarrollo. La innovadora aplicación de una metodología basada en la aportación de asistencia financiera y técnica en función de la región, el país y la problemática a la que se destina la ayuda, ha convertido a Japón en uno de los principales países que más asistencia ha proporcionado en la historia, especialmente durante el periodo de 1991 al 2000. Sin embargo, a lo largo de todos estos años Japón no solo ha experimentado en esta materia numerosos éxitos, sino también grandes fracasos que le han hecho acumular una vasta experiencia y conocimientos. La situación económica del país y la opinión del pueblo japonés en esta materia han determinado, a grandes rasgos, la ruta de actuación de los distintos gobiernos que se han ido sucediendo. A pesar de los altibajos, Japón continúa liderando las aportaciones en concepto de ayuda oficial al desarrollo en Asia y es el quinto mayor donante a nivel internacional con una contribución de 9.922 millones de dólares. Si bien los esfuerzos firmes y constantes realizados por el país con el fin de favorecer el progreso económico y social de los países en desarrollo son innegables, y gracias a sus aportaciones la vida de millones de personas es mucho más sencilla, el impacto de las políticas de cooperación al desarrollo sería aún mayor si lograra aportar el objetivo mínimo acordado internacionalmente del cero coma siete por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB). Una actuación que, sin duda, se vería reflejada positivamente en el *soft power* del país, en tanto que las políticas de cooperación internacional contribuyen significativamente a reforzar las relaciones internacionales con los países receptores y a afianzar su posición como potencia económica y política ante el resto de la comunidad internacional.

Atendiendo al actual escenario internacional, en el que han surgido diversos y complejos desafíos globales que afectan significativamente tanto a países desarrollados como no desarrollados y en el que la iniciativa privada funciona como un poderoso motor para el crecimiento económico de los países en desarrollo, Japón se ha visto obligado a reformar sus políticas de cooperación internacional mediante la aprobación de una nueva carta de cooperación que abarca un ámbito de actuación mucho más extenso que su predecesora en aras de contribuir a la consolidación de la paz y la estabilidad mundial, la gobernanza, la promoción de los derechos humanos y la asistencia humanitaria. Un texto que, sin duda, ha estado influido por la estrategia de Seguridad Nacional adoptada en los últimos años y por

³⁷ www.mofa.go.jp (2018d): 104-116.

los planes de consecución de los objetivos de desarrollo sostenible integrados en la Agenda 2030. Por lo tanto, de la presente investigación podemos inferir que los cambios producidos en dichas políticas no solo se han producido como consecuencia de la aparición de nuevos desafíos transfronterizos, sino que responden, asimismo, al reajuste coherente de prioridades en la política exterior japonesa.

La incorporación de elementos innovadores en la implementación de estas políticas de cooperación, como son las alianzas entre los sectores público y privado, la financiación de las inversiones realizadas por el sector privado o la prevención de riesgos causados por grandes catástrofes naturales, le han hecho ganarse el respeto y la confianza de la comunidad internacional, que tiene la esperanza de que Japón continúe desempeñando un papel activo en favor de la paz, la estabilidad y la prosperidad internacionales.

7. Bibliografía

- Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945 (1945). United Nations Treaty Collection. https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/No%20Volume/Part/un_charter.pdf [Consulta: 16/01/2020].
- Gascón Marcén, Ana (2018): “La ayuda oficial al desarrollo japonesa: el agua como ejemplo paradigmático”. En: Carmen Tirado Robles (ed.). *En: El agua en Japón: una aproximación jurídica y social*. Valencia: Tirant Humanidades, pp. 129-164.
- Japón y las Naciones Unidas: Por la paz y la prosperidad del mundo (1956). United Nations. 00-1:55. Colgado en Youtube: 27/04/2016. <https://www.youtube.com/watch?v=SZWkb5RceQU> [Consulta: 14/01/2020].
- Junqueras i Vies, Oriol / Madrid i Morales, Dani / Martínez Taberner, Guillermo / Pitarch Fernández, Pau (2012): *Historia de Japón. Economía, política y sociedad*. Barcelona: UOC.
- Kishida, Fumio (2014): *Keynote Speech by Foreign Minister Fumio Kishida at the Open Symposium Commemorating the 60th Anniversary of Japan's ODA "Development Cooperation in a New Era" –What Japan, a Contributor to Peace, Aims For–*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. https://www.mofa.go.jp/ic/ap_m/page23e_000357.html [Consulta: 26/01/2020].
- Kōno, Tarō (2019): *Foreign Policy Speech by Foreign Minister Kono to the 198th Session of the Diet*. Ministry of Foreign Affairs of Japan https://www.mofa.go.jp/fp/unp_a/page3e_000987.html [Consulta: 28/01/2020].
- Ohno, Izumi (2019): “Japan’s ODA Policy and Reforms since the 1990s and Role in the New Era of Development Cooperation”. En: *Journal of International Development Cooperation*, Vol. 2013; 8(4), pp. 64-94. <<https://doi.org/10.34225/jidc.2013.4.64>>.
- Pastor Ridruejo, José Antonio (2015): *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, p. 803.
- Prado Lallande, Juan Pablo / Gachúz Maya, Juan Carlos (2015): “El soft power del dragón asiático: la ayuda externa china como instrumento de política exterior”. En: *León de la Rosa, Raquel Isamara / Gachúz Maya, Juan Carlos (coord.). Política Exterior China: relaciones regionales Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación y cooperación*. México: Piso 15 Editorial.
- Sunaga, Kazuo (2004): “The Reshaping of Japan’s Official Development Assistance (ODA) Charter”. En: *Discussion Paper on Development Assistance*, Vol. 3, pp. 1-35.
- Takayanagi, Akio (2014): “Japan’s Ongoing Revision of the “ODA Charter”: CSOs Opposing Securitization of ODA”. En: *Reality of Aid 2014 Report. Rethinking Partnerships in a Post-2015 World: Towards Equitable, Inclusive and Sustainable Development*. <http://www.realityofaid.org/wp-content/uploads/2014/12/11.Japan-.pdf>, pp. 246-251. [Consulta: 28/01/2020].
- Tirado Robles, Carmen (2013): *Japón ante el Derecho Internacional*. Pamplona: Thomsom Reuters Aranzadi.
- www.data.oecd.org (2018): *Official development assistance (ODA)*. OECD. [https://data.oecd.org/development.htm#profile-Official%20development%20assistance%20\(ODA\)](https://data.oecd.org/development.htm#profile-Official%20development%20assistance%20(ODA))
- www.data.oecd.org (2020): *Net ODA (indicator)*. OECD. <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>
- www.jica.go.jp (2018): *JICA 2019. Japan International Cooperation Agency. Annual report*, pp. 20-35. Japanese International Cooperation Agency. https://www.jica.go.jp/english/publications/reports/annual/2019/c8h0vm0000f7nzvn-att/2019_all.pdf [Consulta: 25/03/2020].
- www.mofa.go.jp (2003): *Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo del Japón, 29 de agosto de 2003*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/reform/revision-s.pdf> [Consulta: 27/01/2020]
- www.mofa.go.jp (2014): *Japan's Official Development Assistance White Paper 2014*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000119315.pdf> [Consulta: 21/01/2020].
- www.mofa.go.jp (2015): *Decisión del Consejo de Ministros sobre la Carta de la Cooperación para el Desarrollo, 10 de febrero de 2015*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000093146.pdf> [Consulta: 28/01/2020].
- www.mofa.go.jp (2017a): *The SDGs Implementation Guiding Principles*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000252819.pdf> [Consulta: 29/01/2020].
- www.mofa.go.jp (2017b): *Priority Policy for Development Cooperation FY2017*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000259285.pdf> [Consulta: 30/01/2020].

- www.mofa.go.jp (2018a): *Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000071828.pdf> [Consulta: 22/01/2020].
- www.mofa.go.jp (2018b): *Diplomatic Bluebook 2018*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000401236.pdf> [Consulta: 29/01/2020].
- www.mofa.go.jp (2018c): *Recommendations by the Advisory Board for ODA*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000542751.pdf> [Consulta: 30/01/2020].
- www.mofa.go.jp (2018d): *White Paper on Development Cooperation 2018*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. <https://www.mofa.go.jp/files/000554934.pdf> [Consulta: 30/01/2020].
- www.mofa.go.jp (2018e): *Japan's ODA for the world. October 2018*. Ministry of Foreign Affairs of Japan . <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000458789.pdf> [Consulta: 25/03/2020].
- www.mofa.go.jp (2019): *Japan's Efforts for Achieving the SDGs*. Ministry of Foreign Affairs of Japan. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/sdgs/pdf/Japans_Effort_for_Achieving_the_SDGs.pdf [Consulta: 29/01/2020].
- www.oecd.org (2019): *Official Development Assistance (ODA)*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/What-is-ODA.pdf> [Consulta: 19/01/2020].
- www.un.org (1970): *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970*. United Nations. <https://www.un.org/ruleoflaw/files/3dda1f104.pdf> [Consulta: 16/01/2020]