

# La experiencia de las agencias transnacionales de Japón: retos y dilemas

---

Tomomi Kozaki\*

## Introducción

En el informe “Human Security Now” presentado a Kofi Annan, secretario general de las Naciones Unidas, la Comisión de Seguridad Humana presidida conjuntamente por Sadako Ogata y Amartya Sen nos proyecta una representación social de las ONG sumamente positiva:

Con más de 30.000 ONG internacionales y muchas más ONG locales y nacionales, éstas están emergiendo como una fuerza visible, creíble y responsable (*accountable*) en el avance de la seguridad humana. Organizaciones de la sociedad civil ayudan a hacer pública las voces de los económica y políticamente desempoderados (*disempowered*). Campañas enfocadas en temas especiales, tales como el comercio justo, violencia contra las mujeres, derechos humanos y violaciones ambientales entre otros tantos, la sociedad internacional ha concentrado atención en amenazas contra la seguridad humana (Comisión de Seguridad Humana, 2003) [traducción propia T. K.].

Tenemos muchas dudas y preguntas ante esta representación social. Se darán cuenta de que aquí expresiones como “ONG internacionales, locales o nacionales”, “organizaciones de la sociedad civil” y “sociedad internacional” se están usando como términos comunes e intercambiables. Una pregunta esencial cuando hablamos de la sociedad internacional sería ¿Ante quiénes, hasta dónde o cómo pueden ser responsables (*accountable*) las ONG internacionales? <sup>1</sup> Dicho de otro modo, ¿de qué manera pueden negociar o formular alianzas las ONG internacionales con un gobierno, con una empresa transnacional o con un organismo internacional, alzando la causa legitimadora de: “por el avance de la seguridad humana”?

---

\* Universidad de Senshu, Tokio, Japón. Investigador-invitado del Programa Globalización, Cultura y Transformaciones Sociales, Convenio UCV - Fundación Rockefeller.  
Correo electrónico: BK03112@nifty.ne.jp

Reconociendo la importancia del análisis teórico y pragmático de estos planteamientos, quisiera dedicar este ensayo a analizar los dilemas y retos que tienen las ONG japonesas en sus representaciones sociales propias como agencias transnacionales humanitarias. La creación de esta Comisión de Seguridad Humana por iniciativa del gobierno de Japón con fondos del Fondo Fideicomiso por la Seguridad Humana establecido en 1999 con financiamiento japonés. Se vincula con que a partir de los años noventa el gobierno japonés ha lanzado una nueva política de seguridad nacional, la cual, como veremos más adelante involucra obligatoriamente a las ONG japonesas.

La hipótesis principal de este ensayo es la siguiente: las representaciones sociales de las ONG japonesas en particular, son productos histórico-políticos y al mismo tiempo son reflejos o resultados coyunturales de las luchas hegemónicas entre los diversos actores en torno a los ideales, deberes o imágenes “correctas” de las ONG como tipo ideal.

Vamos a ver cinco períodos históricos cruciales en la formulación de las ONG japonesas. En las luchas entre las ONG nacionales en torno a las representaciones sociales “correctas” intervienen diversas interpelaciones de la parte del gobierno, del mundo académico, de los medios de comunicación o de la iniciativa privada entre otros. Se han publicado algunos libros muy influyentes en esas luchas hegemónicas tales como el de Yayori Matsui (1990),<sup>2</sup> que nos presenta las actividades de las ONG europeas como ideales para criticar duramente la política de la cooperación japonesa y las debilidades de sus ONG.

La hipótesis secundaria es que las representaciones sociales de las ONG, particularmente de las japonesas —otra vez—, son producto de los conceptos de bienestar de los agentes de las ONG, según la terminología de Amartya Sen.<sup>3</sup> Trabajar en las ONG pueden aumentar los niveles de algunos tipos de bienestar, pero al mismo tiempo puede reducir los niveles de otros tipos de bienestar, como veremos más adelante. Una ventaja de esta metodología es que permite analizar representaciones sociales de las ONG desde el nivel de los mismos miembros que las conforman, atendiendo a preguntas tales como: ¿a quiénes representan? o ¿a qué representan?, en vez del análisis de las ONG como una entidad monolítica.

- 
1. Sin responsabilidad social (*accountability*), no se puede considerar a las ONG como las entidades que conforman la sociedad civil, por lo tanto no tendría sentido hablar de la representación social de las ONG. Han habido y siguen habiendo debates en el mundo de las ONG sobre el concepto de responsabilidad social y la manera de cumplirla ante los miembros, financiadores, las contrapartes, los pueblos del Sur, o la sociedad internacional en general. Sobre el concepto básico y el marco de referencia de la responsabilidad social, puede consultarse la página *web* de JANIC (Japan NGO Center for International Cooperation). [www.janic.org/net/pdf/frame.pdf](http://www.janic.org/net/pdf/frame.pdf) (en japonés).
  2. Yanori Matsui ha sido una de las investigadoras y dirigentes más prominentes en el movimiento japonés de tipo tercermundista y feminista, siendo periodista de El Asahi, periódico de mayor influencia social en Japón. Varias dirigentes de las ONG japonesas me han comentando que la lectura del libro de Matsui fue decisiva para entrar en el mundo de las ONG o ser activistas en el movimiento de solidaridad transnacional.
  3. Según Sen (1995) “bienestar” (*well-being*) significa “un estado donde una persona quiere llegar a hacerse”.

Se trata de superar los dilemas que se presentan: entre las necesidades y los deseos de las organizaciones de solidaridad transnacional humanitaria y las capacidades —muy limitadas, normalmente— que tienen ellas mismas, entre los intereses nacionales —actividades con bandera nacional— y la solidaridad transnacional; entre las causas legítimas globales y el bienestar personal de los agentes de las ONG, etc. Por ejemplo, ¿cómo podrán responder las ONG humanitarias ante una crítica como la que plantea el Informe de Seguridad Humana al mencionar que: “Las acciones humanitarias se han hecho víctimas de sus éxitos y aciertos de años recientes. Han reducido el costo de hacer la guerra. Los críticos ven las acciones humanitarias como un instrumento disponible para minimizar los impactos en los civiles y silenciar a la crítica internacional” (Comisión de Seguridad Humana, 1993: 23) [traducción propia T. K.].<sup>4</sup>

Los retos planteados son: cómo salir de estos dilemas para poder representarse socialmente como agencias transnacionales humanitarias y ser reconocidas como tales.

## Agentes y agencias transnacionales

A lo largo de los últimos veinte años he venido colaborando con varias ONG japonesas que trabajan en América Latina. Soy uno de los fundadores del Comité Japonés de Solidaridad con Centroamérica. Hemos organizado en Japón una serie de reuniones contando con la presencia de diversos invitados de las organizaciones populares y de derechos humanos de América Central tales como la CONAVIGUA (Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala), Defensoría Maya, COMADRES (Coordinadora de Madres de los Desaparecidos Políticos Salvadoreños), Tutela Legal y REHMI (Recuperación de la Memoria Histórica de Guatemala). El objetivo de estas reuniones es concientizar a los medios de comunicación y transmitir a la sociedad japonesa a través de las voces directas de las propias personas que han sufrido la pésima situación de derechos humanos que ha prevalecido en estos países e invitar al público japonés a participar en actividades solidarias transnacionales.

En esas reuniones hemos escuchado repetidamente la misma pregunta: ¿Qué tiene que ver esto con Japón? La intención de la pregunta varía dependiendo de las personas que la hacen. Ignoro si la intención es déjenme libre, o no me moleste si no tiene nada que ver con Japón. A quienes desean saber la relación que existe entre Japón y América Central en aspectos relacionados con la situación de los derechos humanos les doy explicaciones adecuadas.

Desafortunadamente, sin embargo, en Japón no hay ninguna relación causal entre la intensidad de relaciones históricas y/o contemporáneas y el grado de actividades no gubernamentales o solidarias transnacionales tal como lo demuestra la poca presencia de las ONG japonesas en los países asiáticos con los cuales ha habido rela-

---

4. Dicho en otra manera, mientras que los bombarderos norteamericanos lanzan bombas de tipo *cluster*, las ONG tiran alimentos y medicamentos con paracaídas en Afganistán o Irak.

ciones muy íntimas o post-coloniales. La omnipresencia de la economía japonesa y la saturación de los productos japoneses en el mercado nacional de los países del sureste asiáticos, había generado ya a mediados de los años setenta fuerte protesta y rechazo entre los intelectuales, estudiantes y ciudadanos en general sobre todo en Filipinas, Tailandia e Indonesia.<sup>5</sup> Este sentimiento anti-japonés tiene mucho que ver con la posición del gobierno japonés de no reconocer las responsabilidades por los crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial y no pedir perdón a los pueblos asiáticos. Es bien conocido el discurso derechista reiterado hasta hoy día por los políticos del partido oficial, el Partido Liberal Demócrata, de tergiversar la invasión y la ocupación japonesa en la región asiática durante la Segunda Guerra Mundial como un acto de defensa propia legítima contra la fuerza invasora occidental, y además como un acto heroico y fraternal de los japoneses de liberar al pueblo oprimido asiático de las manos del colonialismo e imperialismo occidental. Según ellos con la ocupación japonesa se sentaron bases para el desarrollo económico, gracias a la construcción de infraestructura socioeconómica.<sup>6</sup>

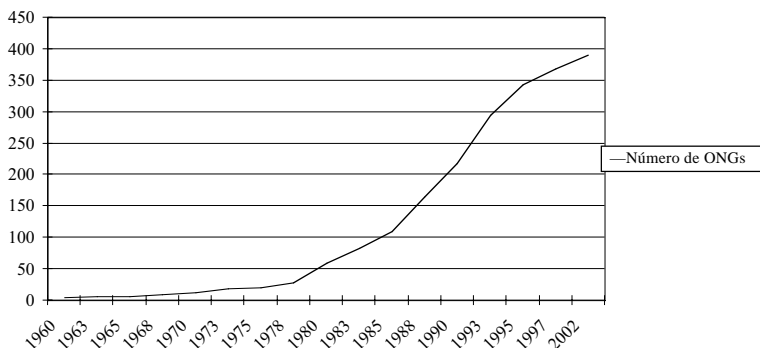
Es una reacción bastante normal en la sociedad japonesa taparse los ojos y oídos o no publicar nada en los medios de comunicación de masas cuando las ONG japonesas acusan, junto con los damnificados asiáticos, a las empresas japonesas transnacionales y a los proyectos de la AOD (Ayuda Oficial para el Desarrollo) por sus daños ecológicos o la violación de los derechos humanos.<sup>7</sup> Cuando los medios de

- 
5. PARC (Pacific Asia Resource Center) fue una de las pocas ONG japonesas que se fundó con miras a solidarizarse con estos movimientos. En la revista AMPO de PARC pueden encontrar varios análisis en inglés sobre el auge de estos movimientos y la reacción del gobierno y la sociedad japonesa. Disponible en: [http://www.parc-jp.org/parc\\_e/index.html](http://www.parc-jp.org/parc_e/index.html)
  6. No faltan los ministros del gobierno japonés que reiteran este mismo discurso ante sus seguidores y se ven obligados a la dimisión debido a la fuerte protesta de los japoneses conscientes y de los gobiernos asiáticos. A pesar de que el gobierno japonés en su posición oficial llegó a reconocer la culpa y había pedido perdón varias veces a partir de mediados de los años noventa, el hecho de que el mismo gobierno asigna repetidamente a políticos reconocidos como ultranacionalistas puestos representativos en el gobierno, ha socavado la credibilidad, sinceridad y honestidad del “perdón” oficial. Un hecho importante es que la mayoría de los políticos ultraderechistas son de edad avanzada y vienen elegidos de los distritos rurales donde residen los ancianos más conservadores. A pesar de que esta generación ultraderechista desaparecerá inevitablemente en el futuro cercano, sin conciencia histórica sobre el colonialismo y relaciones post-colonial en las nuevas generaciones japonesas no habrá diálogo auténtico con los asiáticos porque la memoria histórica de las víctimas se irá guardando por generaciones.
  7. Ha habido numerosas protestas contra los proyectos gigantescos de la cooperación japonesa, sobre todo por la construcción de presas, puertos marítimos o plantas energéticas, porque estos proyectos han causado el traslado forzoso de los habitantes y/o daños ambientales. En la página *web* de FOE Japan (en inglés) se pueden conocer algunos casos simbólicos ([www.foejapan.org/en/aid/index.html](http://www.foejapan.org/en/aid/index.html)). En septiembre de 2002, el tribunal japonés aceptó, por primera vez en la historia, el pleito relacionado con los proyectos de la cooperación japonesa presentado por los supuestos “beneficiarios locales” del proyecto. Un total de 8.396 indonesios quienes fueron trasladados forzosamente debido a la construcción de la presa Koto Panjang, financiada por la AOD japonesa, demandan ante la corte local de Tokio el desmantelamiento de la presa, la reparación y la compensación al gobierno japonés, JBIC (Banco Japonés de Cooperación Internacional) y JICA (Agencia Japonesa de Cooperación Internacional). Los detalles del litigio se encuentran en inglés <http://www2.ttcn.ne.jp/~kotopanjang/ENG00.htm>. Los medios de comunicación japoneses siempre prestan poca atención a este tipo de asuntos.

comunicación publican artículos críticos sobre la AOD, se limita a la crítica superficial de algunos casos muy concretos de corrupción de ineficiencia de los proyectos, sin entrar en el análisis histórico y profundo de las relaciones distorsionadas.

Podemos observar en el Gráfico 1 que fue recién a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta, cuando el número de las ONG japonesas comenzó a incrementarse. Este advenimiento del *boom* de las ONG en Japón, sin embargo, tiene poco que ver con la relación histórica y contemporánea entre Japón y el Sur. Existe una brecha y discontinuidad profunda en la consciencia histórica entre las ONG japonesas recientes que descubrieron la “pobreza” del Sur y los supuestos beneficiarios o contrapartes asiáticos.

Gráfico 1. Número de ONGs japonesas



Fuente: Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón  
(<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/h14-gaikou/2-2.html>)

Entonces: ¿por qué hay que hacer estas preguntas a las ONG que trabajan fuera del Japón? ¿A quién le importa la nacionalidad de las ONG? ¿A los medios de comunicación japoneses les importan solamente las actividades de las ONG por ser “japonesas”? ¿Qué se entiende por ONG nacionales? O dicho de otro modo: ¿qué diferencia hay en la representación social de las ONG “nacionales” (japonesas) y “transnacionales” (con japoneses)?

Amartya Sen, premio Nóbel de Economía de 1998, presenta el concepto de “agentes” para definir a las personas que “buscan la iniciativa y subjetividad humana áreas más allá de la racionalidad económica” (Sen, 1995). Los agentes son las personas que buscan, sin economizar los esfuerzos, el cumplimiento y la realización de los valores y objetivos que les parezcan que valen la pena, sin importarle si con esto aumenta o no su propio bienestar. Las agencias son las colectividades organizacionales de esos agentes. Considero que las ONG transnacionales son ejemplos de agencias.

Cuando habla de bienestar, Sen distingue dos tipos de bienestar: a) el bienestar personal y b) el bienestar del agente (satisfacción que consigue cuando cumple el objetivo de la agencia o del agente). Esta distinción es muy relevante sobre todo en

Japón donde los beneficios económicos de los agentes (los personales) de las ONG son bastante pobres. Por ejemplo, un médico japonés que se dedica voluntariamente en la atención de los refugiados en Tailandia, muy contento seguramente (aumento del bienestar del agente), puede perder mientras tanto su puesto bien pagado en un hospital en Japón, y como consecuencia tener que sufrir la dispersión de su familia, en el peor de los casos (pérdida del bienestar personal).<sup>8</sup>

Cuando hablamos de la representación social y transnacional me parece necesario considerar un tercer tipo de bienestar: el de las partes interesadas, es decir el de los beneficiarios o contrapartes de los agentes. Lo ideal es que estos tres tipos de bienestar coincidan: el bienestar personal, el bienestar del agente y el bienestar de los beneficiarios o contrapartes. Lo importante son las prioridades que hay que seleccionar en las actividades reales. Yo daría la primera prioridad al bienestar de las contrapartes, porque los agentes tienen mejores alternativas y opciones que las contrapartes, porque en cualquier momento pueden dejar de ser agentes, si así lo desean.<sup>9</sup>

Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que no es lo mismo dar prioridad al bienestar de las contrapartes que ofrecen apoyos humanitarios o solidarios respondiendo automáticamente a sus demandas. Conocemos ya resultados desastrosos que han sido consecuencia de este tipo de romanticismo popular, es decir: “demos toda autoridad al pueblo”.

Por otra parte, resulta simplemente hipócrita si un agente da mayor prioridad al bienestar de sí mismo. Un caso típico sería un hombre de negocios, después de acumular fortunas económicas, busca obtener la reputación social a través de las “contribuciones sociales”. Lo mismo puede decirse de las empresas transnacionales que apoyan financieramente a las actividades de las ONG buscando reconocimiento social como empresas humanitarias o conscientes de la protección de medio ambiente. Los casos de este tipo abundan. Por eso cuando hablamos de agentes transnacionales, es necesario tener criterios para abordar la reflexión ética respecto de estas actividades que solapan los diferentes tipos de intereses.

En cambio, cuando se da mayor prioridad al bienestar del agente, suele caerse en el peligro de utilizar a las contrapartes como instrumento experimental de las ideologías o teorías de los agentes. Con la creación en las universidades japonesas, durante la década de los años noventa, de diversos estudios sobre cooperación internacional, se están produciendo profesionales de dudosa ética y formación que utilizan los trabajos o pasantías en las ONG como trampolín para “ascender” hacia puestos bien pagados en los organismos internacionales, como el PNUD, el Banco Mundial o el

---

8. Recuerdo una situación en la cual los miembros de la directiva de una ONG japonesa discutíamos sobre el aumento del salario de los funcionarios administrativos de ésta y un representante del sindicato de la automotriz Nissan, que era financiador importante, se opuso en el aumento argumentando que trabajar en las ONG ofrece satisfacciones morales no obtenibles en otros trabajos, por lo cual el nivel de salario de las ONG debería ser relativamente más bajo.

9. Según Sen, hay diferencia entre las personas con hambre porque están en ayuno, y las personas que no tienen con qué comer porque son pobres.

FMI. Para este tipo de jóvenes, trabajar en las ONG es simplemente una forma de incrementar su bienestar personal y de agente al mismo tiempo. Para ellos no hay diferencia en cuanto a la acumulación de las experiencias “profesionales” en las ONG en el Banco Mundial.<sup>10</sup>

Resulta dogmático y egoísta suponer mecánicamente la coincidencia entre el bienestar del agente y el bienestar de las contrapartes. Como una teoría muy general relacionada con la responsabilidad social, se puede decir, que se debería asegurar plenamente la participación de las contrapartes en las actividades transnacionales de las ONG, desde el momento de la planificación hasta la evaluación. Pero esto no dice nada acerca de la participación fuera de los proyectos o programas puntuales. Es posible invitar a las contrapartes locales a que participen en un proyecto de comercio justo como pequeños productores locales, pero seguramente no se los invitará a participar en las negociaciones sobre condiciones del comercio mundial con funcionarios de organismos gubernamentales o multilaterales.<sup>11</sup>

La pedagogía de Paulo Freire o las prácticas de la Teología de la Liberación buscaban la coincidencia de los tres bienestares, sobre todo entre los agentes y los oprimidos —contrapartes— dando importancia al proceso de diálogo. Sin embargo, tanto Paulo Freire (1999) como Phillip Berryman (1994) han ofrecido reflexiones sobre los errores y mal entendidos acerca de la concientización y la manera de interpretar la realidad. La metodología PLA (*Participatory Learning and Action: Aprendizaje y Acción Participativa*) que viene elaborando el grupo de Robert Chambers de la Universidad de Sussex (Chambers, 1997, 2002) nos enseña que en el mundo de los pragmáticos funcionarios de la cooperación internacional (tanto oficial como de las ONG) si se desea dar poder (*empowerment*) a las contrapartes, es necesario quitar poder a las contrapartes (*disempowerment*). La versión japonesa de sus libros ha tenido una gran venta e influencia en el mundo de la cooperación en Japón. En todo caso, hasta el momento, cómo equilibrar los tres bienestares sigue siendo una cuestión abierta.

## Formación de las agencias transnacionales en Japón

Como una buena parte de las representaciones sociales de las ONG es producto histórico-político territorializado en varios países y o regiones, se habla de “generaciones” de ONG. Esto quiere decir que una parte importante de las representaciones sociales de las ONG es reflejo de las luchas hegemónicas correspondientes a alguna etapa crucial que éstas han experimentado. Para comprender las características de la

---

10. Me parecen provechosas las propuestas analíticas de Daniel Mato sobre “prácticas intelectuales” (ver: Mato, 2002). En el mundo de las ONG se observa una tendencia a confundir la “profesionalización” con la despolitización, y limitar la autoreflexión en los trabajos “profesionales”. A medida que estas personas estudian y acumulan conocimientos y experiencias van alejándose de la “realidad”.

11. Sobre la estrategia de asegurar la participación real y plena, ver el trabajo de Edelman (1999) y la página web de la Vía Campesina ([http://www.viacampesina.org/welcome\\_english.php3](http://www.viacampesina.org/welcome_english.php3)).

formación de las agencias transnacionales en Japón haremos una breve comparación de las “generaciones” de ONG entre Japón y América Latina.

En América Latina podemos resumir en cuatro generaciones o corrientes de las ONG o agencias transnacionales:

- 1) La sociedad civil, los movimientos sociales o las ONG transnacionales contra los regímenes autoritarios en el Cono Sur en los años setenta, por el respeto de los derechos humanos y la libertad ciudadana y política.
- 2) Surgimiento de las ONG de tipo consultoría privada como una organización receptora de los empleados públicos despedidos, o la “clase media” en decadencia por el avance del neoliberalismo en los años ochenta.
- 3) Emergencia de las “organizaciones de la sociedad civil” de tipo Tercer Sector en los años noventa con apoyo de organismos multilaterales tales como el Banco Mundial, el BID, el PNUD, o de los organismos bilaterales sobre todo de USAID, con el propósito de asegurar el “buen gobierno” y dar compensaciones sociales (Fondo Social) de manera “eficiente” a las víctimas del neoliberalismo.
- 4) (Re)lanzamiento de nuevos movimientos sociales, cada vez más con agendas nuevas de trayectoria transnacional a partir de los años noventa.

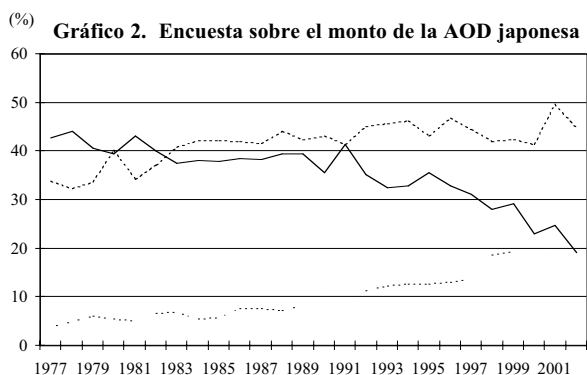
Por otra parte, limitándose al mundo de las ONG en los países industrializados occidentales, David Korten (1990) nos presenta cuatro generaciones de las ONG categorizadas según sus funciones y estrategias principales. Es una tipología útil para no confundir las diferencias generacionales con las diferencias en objetivos y funciones de cada ONG.

- 1) La primera generación de las ONG es la de tipo ayuda humanitaria emergente o de socorro. Su percepción de los problemas principales del mundo es la falta de bienes materiales. En consecuencia, las funciones de las ONG se limita a la distribución de bienes a algunas personas o familias muy limitadas con una duración muy corta.
- 2) La segunda generación es la que tiene como especialidad el desarrollo local. El problema principal que se percibe es el atraso o la falta de desarrollo de las comunidades locales. La función principal es promover algunos proyectos que se suponen que contribuyen al desarrollo local junto con la capacitación y la participación de las organizaciones comunales o locales a corto o mediano plazo.
- 3) La tercera generación es aquella con especialidad en reformas institucionales y elaboración de políticas (*advocacy*). Para las ONG de esta generación el problema principal del mundo son las limitaciones o distorsiones institucionales a escala regional o nacional. Su función principal es actuar como facilitadoras o intermediarias entre organizaciones públicas y privadas, para conseguir cambios y mejoramientos institucionales a largo plazo.

- 4) La cuarta generación es la de las ONG que tiene como especialidad ser facilitadoras, promotoras o educadoras para la formulación de redes globales de organizaciones populares. Su función principal es animar y dar visiones a las organizaciones populares a través de la concientización de la ciudadanía global actuando como un Cuarto Sector que se agrega al Primero (gobierno), Segundo (empresa privada) y Tercero (ONG voluntarias)

En la cronología de las ONG japonesas podemos encontrar tanto los tipos de generaciones de ONG latinoamericanas como los de la tipología de Korten arriba mencionadas. Pero antes de entrar en el análisis de estos tipos de generaciones, conviene analizar algunas características de la sociedad japonesa que constituye el contexto de estas ONG.

En Japón, tradicionalmente se ha entendido que lo público es lo estatal y lo privado es lo social.<sup>12</sup> Resulta normal que haya asimetría de poderes y capacidades entre el Estado (poder político), la iniciativa privada (mercado) y las ONG (sociedad civil). Sin embargo, en el caso de Japón, esta asimetría ha sido enorme, tanto operativa e institucionalmente. Entonces, las actividades internacionales tales como la cooperación para el desarrollo o la ayuda humanitaria en emergencias, se han considerado como tareas que corresponden al gobierno. El Gráfico 2 muestra el resultado de encuestas periódicas de casi veinticinco años sobre la opinión pública de los japoneses, respecto del monto total de la Ayuda Oficial para el Desarrollo. Un hecho destacado es que la proporción japoneses que consideran que se debe mantener el monto de la AOD ha permanecido casi constante (alrededor del 40%). A lo largo de estos años, el monto de la AOD ha venido incrementándose aceleradamente hasta ocupar el segundo lugar del mundo con unos 8 mil millones de dólares anuales, un 0.23 % del PIB en 2002. Entonces el voto por el mantenimiento significa el apoyo constante a la política japonesa de la cooperación. Si agregamos la proporción de los japoneses que votan por el aumento de las AOD, hasta hace sólo unos años, más del 80% de la opinión pública apoyaba la política de la cooperación japonesa.



Fuente: Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón  
(<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/h14-gaikou/2-2.html>)

Este “sentido común” de los japoneses que piensan que la política exterior es un asunto exclusivo del gobierno sumado al hecho constante de que la gran mayoría de los japoneses apoyan la política de la cooperación japonesa sin tener información adecuada sobre ella colocan a las ONG japonesas en una posición bastante desventajosa comparanda con las ONG occidentales en cuanto a financiamiento, membresía, apoyos morales o reconocimientos sociales. Según un estudio de JANIC,<sup>13</sup> acerca de las 250 ONG con un presupuesto anual superior a un millón de yenes (US\$8,700) resulta que el 40% tienen presupuesto anual de entre 10 millones (US\$86,000) y 50 millones de yenes (US\$435,000), y que apenas el 13% tienen un presupuesto anual de más de 100 millones de yenes (US\$860,000).<sup>14</sup>

En cuanto a la fuente del financiamiento, el 66% del presupuesto total viene de donaciones, membresías o actividades para generar ingresos. Únicamente el 14% son subsidio gubernamental y el 4% aporte de fundaciones privadas. El 5% es cubierto por los proyectos contratados con el gobierno japonés y la ONU. Se puede observar la enorme diferencia con las ONG occidentales representativas tanto en el monto total del presupuesto anual como en su fuente de ingreso, sobre todo bajo porcentaje del subsidio gubernamental<sup>15</sup> y de las contribuciones de las fundaciones privadas.<sup>16</sup>

El personal de las ONG japonesas que trabajan bajo relación salarial no llegan a más de 1.200 personas en total, de las cuales el 25% son a medio tiempo. En cuanto al número de miembros de las ONG, se registran 280.000 personas en conjunto. En cambiar los Estados Unidos existen varias ONG con más de un millón de miembros. Por lo tanto, para poder actuar como agentes transnacionales desde Japón se requieren esfuerzos adicionales. La formación de “asociaciones nacionales” (“*Partnership All Japan*”) con el gobierno y la iniciativa privada ha surgido ante las ONG como una opción fácil y atractiva. Tiene que ser una asociación curiosa cuyos miembros tienen sueños muy diferentes.

---

12. Como causas culturales del desarrollo tardío de las ONG japonesas, JANIC enfatiza las influencias culturales y religiosas, tales como la tradición budista y el confucionismo. Aunque abundan argumentos contradictorios en este tipo de interpretación culturalista, tenemos que reconocer que las interpretaciones que ofrecen algunas ONG japonesas representativas, como JANIC, aunque sean poco fundamentada resultan influyentes. Ver: [www.janic.org/en/data/html](http://www.janic.org/en/data/html).

13. Disponible en: [www.janic.org/en.data.html](http://www.janic.org/en.data.html)

14. En un proyecto de investigación para el desarrollo a corto plazo, la AOD japonesa gasta fácilmente 50 millones de yenes, incluidos viajes en clase ejecutiva.

15. El subsidio gubernamental a las ONG tiene poca historia y tiene poco apoyo de los políticos que tienen poco interés en las actividades de las ONG, sobre todo fuera del Japón.

16. A lo largo de la década de los años ochenta, respaldado por el auge de la economía japonesa y la moda de la “internacionalización” en la sociedad, se establecieron unas 330 fundaciones privadas con casi 800 millones de dólares. Sin embargo, debido al estricto control del gobierno en la asignación de los fondos por un lado, y por falta de la credibilidad social de las ONG japonesas por el otro, se ha asignado muy poco parte a las actividades de las ONG. Únicamente 10% de las ONG tienen status legal, o sea personalidad jurídica. La mayoría de las contribuciones financieras de esas fundaciones fueron canalizadas al apoyo de becarios extranjeros, intercambio cultural o investigaciones internacionales. Con el estancamiento de la economía japonesa en los años noventa, se terminó el *boom* de las fundaciones privadas. Actualmente no más de 10 fundaciones privadas apoyan a las ONG.

Otra característica que tiene que ver con la evolución y las representaciones sociales de las ONG japonesas es la política de la seguridad nacional. Después de la derrota incondicional en la Segunda Guerra Mundial, Japón ha venido tratando de estar alejado del involucramiento directo en la guerra o de relacionarse con asuntos bélicos, contando con la protección político-militar de los Estados Unidos. En la estrategia geopolítica de los Estados Unidos durante la Guerra Fría, bajo el Tratado de Seguridad Nipo-Estadounidense firmado en 1960, la totalidad de las islas que conforman Japón se ha convertido en la base logística más importante en la región Asia Pacífico con más de 500 bases e instalaciones militares estadounidenses, sobre todo en Okinawa. Hubo un primer ministro que orgullosamente denominaba a Japón “el porta-aviones insumergible” de los Estados Unidos. De hecho, con la pérdida de la Guerra, se desaparecieron del Japón tanto el ejército nacional como la diplomacia propia. A cambio del abandono de la voluntad de plantear y ejercer una política exterior autónoma, Japón consiguió la seguridad y la apertura del mercado estadounidense de esta manera ha logrado su recuperación económica.

Sin embargo, hay un grupo no pequeño de personas que interpretan firmemente de manera muy diferente la política japonesa de no involucrarse en la guerra. Según ellos, se hizo posible mantener esta política “pacifista” durante más de medio siglo, por haber respetado el Artículo 9 de la Constitución que prohíbe tener fuerzas armadas y emprender la guerra.

La mayoría de los japoneses piensan que la paz significa simplemente no involucrarse en la guerra. Una de las maneras efectivas para estar alejado de la guerra, según ellos, es mantener la amistad con todos los países a través de la cooperación económica. Es decir, existía un consenso nacional de no acudir a la guerra, no aumentar los gastos militares <sup>17</sup> e incrementar la cooperación económica.

Tras haber resumido algunas características contextuales de las ONG japonesas, pienso que debemos analizar mejor los momentos históricos de las ONG transnacionales del Japón.

- 1) Actividades humanitarias cristianas en contra de la guerra durante la Segunda Guerra Mundial. No existe consenso sobre el punto de partida o “prototipo” de las ONG japonesas, justamente porque es una arena de la lucha hegemónica contemporánea en torno al ideal tipo o representación social “correcta” de las ONG. Como un ejemplo de esta representación social podemos citar el caso de una corriente de agentes que demuestran las actividades de los japoneses cristianos que trabajaron con los refugiados chinos víctimas de la invasión militar japonesa en China en los años treinta. Son actividades transnacionales humanitarias pero políticamente muy comprometidas contra el autoritarismo militar del propio gobierno. La representación social de estas actividades como el “prototipo” de las ONG japonesas, tiene fuerte implicación actual hacia las

---

17. De hecho, en Japón existe un Cuerpo de Defensa Nacional establecido por las necesidades estratégicas de los Estados Unidos con un presupuesto que ya asciende al segundo o tercer lugar del mundo.

- ONG o agentes que colaboran sin vacilación con los proyectos del gobierno japonés dentro del marco de la estrategia militar de los Estados Unidos en Irak, por ejemplo.
- 2) Generación del 68, que viene del movimiento estudiantil: corresponde con el período del crecimiento económico muy acelerado, con desastres ambientales y humanos —casos como Minamata— y la expansión del poderío económico japonés en la región asiática bajo la Guerra de Vietnam. Se fundó una ONG importante de tipo “*advocacy*”, PARC (Pacific Asia Resource Center) que ha funcionado hasta ahora como un enlace de redes de solidaridad transnacional entre los pueblos del Norte y del Sur.
  - 3) ONG de tipo humanitario emergente (primera generación de la tipología de Korten): surgen en los años ochenta, luego se convirtieron en ONG de desarrollo local —segunda generación— y algunas pocas en ONG de tercera generación. Esta moda de ayudas humanitarias se debió al enorme aumento de los refugiados en Indochina sobre todo de Cambodia con una atención, sin precedentes, de los medios de comunicación japoneses. La mayoría de los que participaron en la creación de estas ONG fueron jóvenes o amas de casa no “profesionales”, no eran personas políticamente comprometidas, sino personas conocidas como “ciudadanos comunes y corrientes” con buena voluntad. A través de trabajos voluntarios cotidianos con los refugiados llegaron a formar una colectividad de la primera generación de dirigentes especialistas de las ONG transnacionales.
  - 4) Gran terremoto de Hanshin Awaji (Kobe) en 1995: se produce el segundo *boom* de las actividades voluntarias junto con el surgimiento de las ONG “profesionales” de nueva generación que no vacilan en la formulación de alianzas con el gobierno y con la iniciativa privada. Los agentes de esta generación, son jóvenes con educación de postgrado especializado en cooperación internacional, resolución de conflictos o estudios de las ONG. Un hecho significativo cuando hablamos de representaciones sociales de las ONG es que a principios de los años noventa, se fundó el Congreso de Desarrollo Internacional con unos 1200 socios, mitad de ellos académicos y estudiantes de postgrado, la otra mitad eran representantes del sector gubernamental, la iniciativa privada y las organizaciones multilaterales, con poca participación de las ONG. Como afirmaba anteriormente, en los años noventa, se fundaron nuevas escuelas de postgrado en cooperación internacional en varias universidades estatales. Con el incremento de la atención e interés en las actividades de las ONG, se esas se va alejando de las manos de los ciudadanos.
  - 5) De las agencias transnacionales humanitarias a los portadores del interés nacional. La formación de Japan Platform (Plataforma Japonesa), una trinidad de ONG, gobierno e iniciativa privada, con miras a expandir la “presencia japonesa” en los campamentos de refugiados o lugares azotados por desastres naturales ha colocado a las ONG japonesas en una encrucijada histórica. A partir de fines de los años noventa ha habido cambios históricos en la política

de la seguridad nacional y como consecuencia en la política de la cooperación japonesa, respondiendo principalmente a las demandas cada vez más duras del gobierno estadounidense.

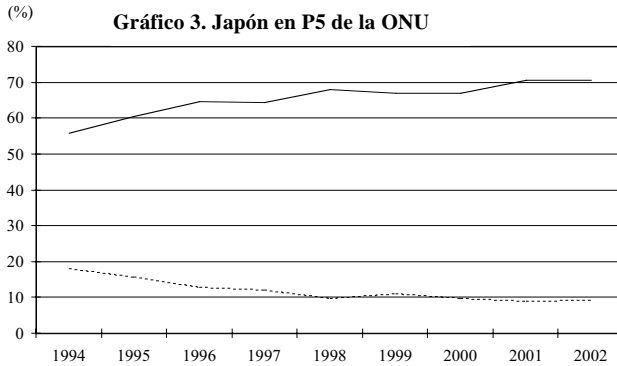
### Síndrome de la “contribución internacional”

Respaldo por el auge prolongado de su economía, Japón logró ocupar el primer lugar en cuanto al monto de la AOD, superando a los Estados Unidos en 1989. El incremento acelerado de la AOD ha sido una respuesta a las demandas del gobierno estadounidense, que ha dicho que Japón debería canalizar el monto acumulado del superávit comercial hacia los países endeudados. Sin embargo, se ha acumulado un sentimiento de frustración más que el cansancio de ayuda (*donor fatigue*) entre los funcionarios y políticos relacionados con la cooperación internacional japonesa a lo largo de la década de los años noventa. Las ONG japonesas y algunos medios de comunicación han organizado varias campañas que han criticado duramente los proyectos de AOD por ser irrelevantes, ineficientes o inútiles, según ellos. Se han publicado varios artículos de corrupción relacionada con los proyectos de cooperación japonesa. La revelación de los hechos de la corrupción tiene mucho que ver con la apertura política y la democratización en los países asiáticos con larga trayectoria del régimen autoritario desarrollista. Con esas noticias llamativas, la imagen de la AOD se ha ido deteriorando rápidamente.

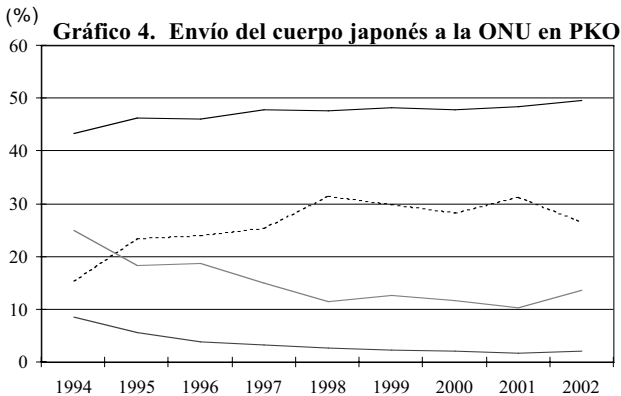
En varias ocasiones el gobierno japonés se ha visto obligado a reconocer que su cooperación internacional está lejos de ser satisfactoria. Sin embargo la mayor frustración vino de un lado totalmente inesperado, y se quedó como un trauma para los políticos y funcionarios de alto nivel. Durante la Guerra del Golfo Pérsico de 1992, Japón cooperó financieramente con la fuerza multilateral dirigida por los Estados Unidos, con un monto de 14.000 millones de dólares. Este enorme monto que superaba la totalidad de la AOD anual cubría más de la mitad de los gastos bélicos de la tropa norteamericana, además se canalizaba para ayuda humanitaria, logística y la edificación de la paz. Sin embargo, en la larga lista de los países agradecidos por parte del gobierno de Kuwait, que salió en una página entera de *Washington Post* no hubo ni una palabra mencionando a Japón. Según la interpretación predominante, que ha venido corriendo en los medios de comunicación japonesa, el gobierno no recibió agradecimiento porque no cooperó militarmente a través del envío de tropas, tampoco ofreció oportunamente las ayudas materiales por falta de agencias japonesas capacitadas, y por la ausencia de propaganda con bandera japonesa.

Fue una lección muy amarga. Japón no puede enviar tropas fuera de su territorio por la prohibición constitucional que no permite la defensa colectiva y no es nada fácil modificarla. No puede obligar a los empleados públicos ni mucho menos a las ONG a que vayan a trabajar en zonas conflictivas. Tampoco puede seguir gastando millones de dólares respondiendo fielmente a las demandas cada vez más duras de su aliado principal, los Estados Unidos. ¿Cuáles serían las modalidades más económicas y efectivas para ampliar su presencia internacional?

Esta frustración se va mezclando con la ola de resurgimiento del nacionalismo y la búsqueda de una nueva política de seguridad nacional. Tal como muestra el Gráfico 3, la proporción de los japoneses que consideran que Japón debería ser el miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU ha venido aumentando hasta alcanzar el 70%. En cambio, únicamente 10% de los japoneses se oponen a esto. Como sabemos la ampliación de los puestos permanentes en el Consejo de Seguridad no parece esperable, porque los cinco países con representación permanente no quieren compartir sus privilegios. Además ser miembro permanente del Consejo implicaría una reforma constitucional, porque requiere comprometerse en la defensa colectiva, una decisión que no sería apoyada por la mayoría de los japoneses. Únicamente un 30% de los japoneses apoyan el incremento de la contribución en las Operaciones del Mantenimiento de Paz (*Peace Keeping Operation*) de la ONU (Gráfico 4). La mayoría de los japoneses piensa sencillamente que Japón debe ocupar un puesto clave en la ONU, correspondiente a su contribución económica, para poder actuar por la paz mundial como un país pacífico sin armas nucleares.



Fuente: Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón  
(<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/h14-gaikou/2-2.html>)



Fuente: Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón  
(<http://www8.cao.go.jp/survey/h12/h14-gaikou/2-2.html>)

A mediados de los años noventa, surgió un fenómeno inesperado que resultó en el acercamiento y la asociación entre el gobierno y las ONG. El año 1995 se conoce como el “primer año de las actividades voluntarias” en Japón. Durante el gran terremoto en Hanshin y Awaji (Kobe), ocurrido en enero de 1995 y que causó 5502 muertos con más de 400 mil familias damnificadas, actuaron eficientemente un millón de voluntarios en el rescate y la ayuda humanitaria y esto sólo durante los primeros tres meses, mientras que se paralizaron las funciones gubernamentales. Esta experiencia ha dejado tres resultados importantes para analizar la representación social de las agencias transnacionales. Tanto el gobierno como la iniciativa privada reconocieron por primera vez la potencia que tienen las actividades voluntarias de los ciudadanos, que su terminología es sinónimo de ONG. Por parte de los ciudadanos japoneses esta experiencia voluntaria creó una memoria colectiva muy satisfactoria, enriqueciendo su vida cotidiana y otorgando confianza en su buena voluntad. Como consecuencia de esto se pusieron de moda las actividades voluntarias y el trabajar en las ONG se hizo una carrera atractiva para los estudiantes. Un tercer resultado ha sido la asociación, en parte espontánea y en parte planificada, de los dos resultados anteriores que se cristalizó en el establecimiento de la Japan Platform en el año 2000, así como en la formación del Grupo Asesor sobre Cooperación Internacional por la Paz en el año 2002, con la participación de representantes e ideólogos ciudadanos influyentes en el mundo de la cooperación japonesa.<sup>18</sup>

Japan Platform es el “sistema que provee ayudas emergencias más eficiente y rápidamente en desastres naturales y situaciones de refugiados”. En la página *web* de Japan Platform dice con letras mayúsculas: “nosotros transmitimos su corazón, el *corazón de los japoneses*”, y en la página *web* del Ministerio de Asuntos Exteriores dice “El 10 de mayo el gobierno japonés decidió financiar 500 millones de yenes a Japan Platform para los proyectos concernientes a los refugiados en Irak y Jordania. Se espera promover la cooperación, que se vean las *caras japonesas*” (énfasis mío, T.K.).

Japan Platform declara la relación igualitaria de los tres sectores que lo conforman, es decir las ONG, el gobierno y la iniciativa privada.<sup>19</sup> Es obvio que para las 14 ONG que conforman la “unidad de las ONG”, la razón principal de su participación es el financiamiento que vienen del gobierno y de la iniciativa privada,<sup>20</sup> y la

---

18. La propuesta principal del Grupo es utilizar la AOD con fines estratégicamente relacionados con el interés nacional vital, es decir, por la seguridad nacional. Esto implica que la cooperación japonesa sea un instrumento de la estrategia político-militar de los Estados Unidos a escala global. El resumen ejecutivo del informe que se presentó al Primer Ministro se puede leer en inglés. (<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kokusai/>).

19. La decisión de Japan Platform se toma en el Consejo con 5 miembros y el director. La directora actual es de una ONG y los miembros son: un representante de una ONG, el director del departamento de planificación política del Ministerio de Relaciones Exteriores, el director de asuntos sociales de la Federación de Organizaciones Económicas, un representante de las fundaciones privadas y un académico.

20. Es interesante saber que por lo menos cinco de estas ONG son sucursales de las ONG occidentales tales como CARE JAPAN, WORLD VISION JAPAN, SAVE THE CHILDREN JAPAN. A lo largo de los años noventa una serie de ONG occidentales abrieron su oficina en Japón en busca de “*Japan Money*”.

secundaria es obtener espacios de trabajo alzando la bandera nacional con el respaldo gubernamental en los campamentos de refugiados.<sup>21</sup> Para el gobierno, Japan Platform es un instrumento económico para demostrar la presencia de los japoneses en las zonas conflictivas ante la sociedad internacional, particularmente ante las exigencias de los Estados Unidos. Casi la totalidad del financiamiento del gobierno, hacia Japan Platform desde su fundación (aproximadamente US\$15 millones) fue destinada a las actividades “humanitarias” en Afganistan e Irak. A la iniciativa privada, la Federación de Organizaciones Económicas (conocida como “KEIDANREN”), le conviene definitivamente la buena relación con los Estados Unidos y la mejor imagen de los japoneses que se dedican en las actividades humanitarias bajo situaciones difíciles con la contribución de las empresas privadas japonesas.

## Reflexiones finales

Japan Platform es definitivamente una nueva forma de la representación social de las ONG japonesas. Con tantas expresiones de buena voluntad humanitaria mezcladas con el nacionalismo e intereses nacionales particulares, se destaca la ausencia de las voces de las partes interesadas. En su forma de representación social, la figura de los “beneficiarios” o “receptores” aparece como una colectividad imaginaria de los damnificados y vulnerables desesperados por la ayuda humanitaria. En pleno momento de bombardeo estadounidense sobre Irak, una ONG que conforma la Japan Platform publicó un aviso pagado de media página en la prensa japonesa con un lema de “Lo que se necesita en Irak no son bombas sino medicamentos” para recaudar los fondos necesarios para despachar equipos de socorro. No estoy absoluto en contra de sus esfuerzos, pero no puedo dejar de pensar que la distribución eficiente de los bienes materiales reduce el costo de hacer la guerra.<sup>22</sup> De ahí que cueste que nazcan esfuerzos para la transformación social hacia un mundo más justo.

En cambio sesenta y ocho ONG que conforman JANIC hicieron manifestaciones públicas semanalmente, durante todo el mes de marzo 2003, condenando el ataque militar de los Estados Unidos e Inglaterra, exigiendo el cese de fuego inmediato y la resolución pacífica del conflicto.<sup>23</sup> El número de las ONG que conforman JANIC es mayor que el que constituye Japan Platform. Sin embargo, en el contexto reciente de la política de seguridad nacional y cooperación internacional, las pocas agencias de solidaridad transnacional que existen en Japón, son vistas como un movimiento anti-nacional y son marginadas del mundo de la cooperación internacional. Se

---

21. Es un hecho bien conocido que en los campamento de los refugiados, sobre todo de los conflictos con atención mundial, se saturan de numerosas organizaciones humanitarias tanto públicas como privadas. Si no llegan rápidamente o si no tienen renombre internacional o respaldo gubernamental no pueden ganar espacios para trabajar.

22. Tiene mucho que ver con mis experiencias de estudios sobre “ayudas humanitarias” como una parte de la estrategia del conflicto de baja intensidad en El Salvador y Guatemala en los años ochenta.

23. Se puede leer en inglés tres manifestaciones y protestas de JANIC. <http://www.janic.org/en/en-index.html>

plantea una dicotomía falsa entre lo transnacional y lo nacional. Mientras que Japan Platform transmite el “corazón de los japoneses” únicamente, las ONG japonesas transnacionales pueden representar la “buena voluntad humana”.

El reto para las agencias transnacionales en Japón en sus representaciones sociales es nada más y nada menos que superar esa disyuntiva. En el contexto de diversas restricciones históricas y coyunturales, deben encontrar la forma apropiada de invitar a las buenas voluntades de los ciudadanos japoneses, de tomar iniciativas en asociación con el gobierno y la iniciativa privada, sobre todo en momentos críticos como el de la guerra injusta contra Afganistán e Irak, y ante todo deben encontrar las formas adecuadas de representarse y asociarse con los ciudadanos de otros países.

## Referencias bibliográficas

- Berryman, Phillip (1994) *Stubborn Hope: Religion, Politics, and Revolution in Central America*. New York: Orbis.
- Chambers, Robert (1997) *Whose Reality Counts?: Putting the First Last*. London: Stylus.
- Chambers, Robert (2002) *Participatory Workshops: Source book of 21 Sets of Ideas and Activities*. London: Stylus.
- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now*. New York. Disponible en: [www.humansecurity-chs.org/finalreport](http://www.humansecurity-chs.org/finalreport)
- Edelman, Marc (1999) *Peasants Against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford: Stanford University Press.
- Freire, Paulo (1999) *Pedagogy of Hope*. New York: Continuum.
- Korten, David (1990) *Getting to the 21<sup>st</sup> Century: Voluntary Action and Global Agenda*. West Harford: Kumarian Press.
- Mato, Daniel (2001) “Producción transnacional de representaciones sociales y transformaciones sociales en tiempos de globalización”. En Daniel Mato (comp.), *Estudios latinoamericanos sobre cultura y transformaciones sociales en tiempos de globalización*. Buenos Aires: CLACSO, pp.127-159.
- Mato, Daniel (2002) “Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder”. En Daniel Mato (comp.), *Estudios y otras prácticas intelectuales latinoamericanas en cultura y poder*. Caracas: CLACSO – Universidad Central de Venezuela, pp. 21-58.
- Matsui Yayori (1990) *Shimin To Enjo* [Ciudadanos y Asistencia, T.K.]. Tokio: Iwanami Shoten. Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón. Disponible en: <http://www8.cao.go.jp/survey/h12/h14-gaikou/2-2.html>
- Sen, Amartya (1995) *Inequality Reexamined*. Cambridge: Harvard University Press.
- Susumu, Wakai, coord. (2001) *Manabi, Mirai, NGO* [Aprendizaje, Porvenir y las ONG]. Tokio: Shinkyoron.