

La participación de Japón en los organismos internacionales, 1995-1997



FERNANDO ALFONSO RIVAS MIRA*

Japón participa en organismos internacionales de tres ámbitos: a) Multilateral, que se refiere a la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Grupo de los 8 (G8), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y otros. A este tipo de organizaciones se les denominará multilateral-globales, pues convocan a la totalidad de los países. b) Regional, que comprende a los organismos del Asia Pacífico, entre ellos el Foro Asia Pacífico para la Cooperación Económica (APEC, por sus siglas en inglés), el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), así como otros foros. c) Bilateral, que consiste en la acción concertada entre Japón y otro país, por ejemplo Estados Unidos, para actuar de manera conjunta en organismos internacionales; de este modo, Japón privilegia o jerarquiza sus vínculos con los países del orbe.

Los organismos internacionales canalizan apoyos o asistencias conocidos como “cooperación internacional”. Ésta puede dirigirse no sólo a los estados-naciones, sino también a organizaciones no gubernamentales (ONG). En ese sentido destacan la Asistencia Oficial para el Desarrollo (Official Development Assistance, ODA) y las modificaciones de este importante rubro de la política exterior japonesa. En este trabajo se comprueba la hipótesis de que Japón desempeña un papel cada vez más importante e incluso protagónico en los cambios en tres esferas concretas: el comercio mundial, la facilitación de las inversiones y la cooperación internacional. Estos asuntos se ventilan, y a veces se discuten, en los organismos multilaterales.

* Investigador de la Universidad de Colima y Secretario Técnico de la Red Nacional de Investigadores sobre la Cuenca del Pacífico.

La metodología consistió en el análisis de documentos oficiales de Japón, la revisión de revistas especializadas y la observación en algunas reuniones de dichos organismos. Tanto la literatura como la experiencia se examinaron a la luz de la teoría pertinente.

EL MARCO GLOBAL

La participación de Japón, como la de todos los países, en organismos internacionales multilaterales como la ONU (1945), la OMC (enero de 1995) o el FMI y el Banco Mundial (1944) obedece a la defensa de sus intereses nacionales, incluidos los de corporaciones privadas. En ellos también se da seguimiento a diversos problemas mundiales. Por otro lado, se hace frente a los acontecimientos coyunturales de trascendencia mundial, todo ello en el marco de la creciente interdependencia de los países.

Japón es miembro del Grupo de los Ocho, lo que le confiere una responsabilidad, una influencia y un prestigio de los que disfrutaban muy pocos países.¹ Cabe destacar una de las “diferencias específicas” de Japón: es una de las potencias constitutivas del orden mundial resultante del final de la guerra fría (1989-

1. El grupo, originalmente “de los Cinco”, se fundó en 1975 con el objetivo de reunir periódicamente a los líderes de los cinco países “democráticos e industrializados” más importantes del mundo. Inicialmente lo constituyeron Francia, Alemania, el Reino Unido, Estados Unidos y Japón; en 1987 se incorporaron Canadá e Italia. En la última reunión del Grupo, en Denver, Colorado, el 19 de julio de 1997, Rusia fue admitida como miembro de pleno derecho, por lo que el nombre cambió al de Grupo de los Ocho.

1991), por lo que su política exterior opera en consecuencia. Tal posición de poder se refleja en que aporta 18% del producto nacional bruto mundial (datos de 1995). Hoy en día es uno de los países responsables de la paz y la estabilidad mundiales.

En un informe oficial sobre la política exterior de Japón se mencionan como acontecimientos relevantes ocurridos en el seno de la ONU, desde 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y la Conferencia Mundial sobre la Mujer, así como el establecimiento de la OMC, el 50 Aniversario de las Naciones Unidas y las reuniones del Grupo de los Ocho.

En el debate sobre la reforma, renovación o refundación de la ONU que tuvo lugar durante su 52 Asamblea General, se propuso a ese país como miembro permanente del Consejo de Seguridad, "a partir de su peso en la economía internacional y el deseable incremento de su participación en la solución de los problemas financieros de la organización".²

Por otro lado, cada 3 de mayo los japoneses festejan el día de la Constitución. En 1997 se celebró el 50 aniversario de su promulgación, en medio de un debate sobre el artículo 9 por el cual Japón renuncia a la guerra, aunque se reserva el derecho de contar con fuerzas armadas de autodefensa. Las presiones para que Japón asuma responsabilidades militares ha sido tema de análisis en distintos foros, sobre todo si se tiene en cuenta el preocupante incremento del gasto militar. "En comparación con el de Estados Unidos, de cerca de 300 000 millones de dólares al año, el de Japón es mucho menor (56 000 millones de dólares), pero es superior al de Francia (48 000 millones), que es el mayor de toda Europa. Japón, pues, ha logrado construir un ejército moderno y poderoso y posee la armada más avanzada en todo el continente asiático."³

En septiembre de 1997 el FMI abrió una oficina regional para Asia con sede en Tokio. El director del organismo, Saito Kunio, considera que las misiones de la oficina son, en primer lugar, facilitar la interacción del Fondo con la región y, en segundo, seguir muy de cerca el pensamiento y el estilo de los responsables de política, así como dar a conocer el punto de vista del Fondo en asuntos clave. Este organismo, que agrupa a 181 países, cuenta con una Junta de Directores Ejecutivos formada por 24 miembros, 5 de la región del Pacífico Asiático como Japón, que fue una de las primeras naciones en tener un representante directo. Este país tiene una excelente posición en el Banco Mundial: cuenta con poder de decisión y es el segundo donante de la Asociación Internacional de Fomento. Su fuerza en los organismos financieros internacionales depende del fortalecimiento o debilitamiento de su economía en el concierto mundial.

2. Olga Pellicer, "La ONU: reformas, renovación o refundación, un paso al siglo XXI", *Le Monde Diplomatique*, octubre-noviembre de 1997, p. 3.

3. Alfredo Román Zavala, *China y Japón*, Cuadernos de Trabajo, Programa de Estudios APEC, El Colegio de México, 1997, p. 15. Véase también Hitoshi Abe, Muneyuki Shindō y Sadafumi Kawato, *The Government and Politics of Japan*, University of Tokyo Press, Japón, 1990, cap. 12, 66 (Security Policy and Defense Spending), pp. 101-112.

EL MAR REGIONAL

En consonancia con la idea de que la cooperación regional apoya y fortalece la global, el gobierno japonés le ha dado un fuerte respaldo. En ese sentido, tanto el PECC como el APEC y la ASEAN son foros propicios para la participación japonesa tanto diplomática como de política económica. Los países de una región comparten intereses y problemas comunes, lo que explica la importancia de los foros y organismos del Pacífico, que se caracteriza por su diversidad política y de desarrollo e incluso cultural y étnica.

Se observa la tendencia de que las regiones no se encierren en sí mismas, sino que se vinculen a otras, al tiempo que buscan un mejor entendimiento y cooperación en escala internacional. Desde el punto de vista de Japón, la paz y la prosperidad en el área están indisolublemente unidas a las del país.

El gobierno de Japón consideró como uno de los éxitos de la reunión de APEC en Osaka en noviembre de 1995 que las 18 economías miembros convinieran en ajustar su comercio exterior a las normas de la OMC, aprobar criterios comunes en materia de liberación del comercio y las inversiones y buscar el liderazgo mundial en todos estos asuntos.

En el caso de la APEC, Japón está muy interesado en que del Programa de Acción de dicha reunión se pase a un Plan de Acción en las pláticas que se celebrarán en las Filipinas en noviembre de 1997. Asimismo, Japón espera que el foro regional de la ASEAN (ARF) pase de ser un organismo de "diálogo" a uno de "cooperación".⁴

El incremento o la disminución de las tensiones en el Mar del Japón es una constante inquietud para la diplomacia japonesa. Las relaciones comerciales y las negociaciones entre Pekín, Seúl, Moscú y Tokio tienen mucha relación con la geopolítica y la solución de problemas derivados de la segunda guerra mundial. Lo curioso es que en ese lugar podría surgir un nuevo regionalismo o zona económica dada la posición de Japón como el país más poblado, rico e industrializado.⁵ La propuesta de ese nuevo regionalismo procede de los círculos intelectuales japoneses y data de 1960. En ella se confiere un importante papel a las prefecturas e intereses locales, frente a la burocracia de Tokio y las grandes empresas.⁶ El mapa ilustra el gran potencial de la zona, las grandes ciudades y conglomerados que la rodean y las cortas distancias que las separan. Se trata de mercados "nuevos", de un regionalismo emergente.

4. La ASEAN se fundó en 1967 con el objetivo de promover la cooperación económica, cultural y social entre los países del llamado Sudeste Asiático. El 31 de mayo de 1997 fueron admitidos como miembros Myanmar, Laos y Cambodia, que se agregaron a Brunei, Indonesia, Malasia, las Filipinas, Singapur, Tailandia y Viet Nam.

5. Karoline Postel-Vinay, "Local Actors and International Regionalism: the Case of the Sea of Japan Zone", *The Pacific Review*, vol. 9, núm. 4, 1996, pp. 489-503.

6. David Arase, "Shifting Patterns in Japan's Economic Cooperation in East Asia: A Growing Role For Local Actors?", *Asia in Perspective*, vol. 21, núm. 1, primavera-verano de 1997, pp. 37-53.

LA ZONA ECONÓMICA DEL MAR DEL JAPÓN



Fuente: Karoline Postel-Vinay, "Local Actors and International Regionalism: the Case of the Sea of Japan Zone", *The Pacific Review*, vol.9, núm. 4, 1996, pp. 489-503.

ACCIONES BILATERALES QUE SE TORNAVAN MULTILATERALES

Las relaciones bilaterales constituyen el fundamento de la diplomacia, el comercio y la cooperación global y regional; en ese sentido, su importancia es irremplazable. A veces, es este ámbito el que abre el camino para las negociaciones y decisiones en organismos como la ONU o la OMC. Otras, los acuerdos bilaterales se refieren a terceros países, como el caso de Japón y Corea del Sur frente al armamento nuclear de Corea del Norte o la posición común de Japón y Estados Unidos en materia de cooperación para el desarrollo respecto del citado foro regional de la ASEAN.⁷

Las relaciones bilaterales más importantes de Japón son las que guarda con Estados Unidos; después, los países asiáticos (en

7. El interés de Japón por participar en el foro regional radica en que este organismo creado apenas en 1994 permite el diálogo entre los ministros de relaciones exteriores de todo el Pacífico Asiático, incluida la República Popular China y la Federación Rusa, y aborda cuestiones de seguridad y relaciones internacionales.

especial China, Corea del Sur y Taiwan); luego la Unión Europea y por último —con las graduaciones de caso— el resto de las naciones. El gobierno japonés busca mantener, reforzar y complementar esa visión trilateral a tal grado que muchos autores la conciben más como continuismo que innovación en la política exterior.

Susumu Yoshida, presidente de Sumitomo Chemical America, con sede en Nueva York, expresó la envergadura de las relaciones entre Japón y Estados Unidos: "Juntas, nuestras naciones generan 40% del PNB y un cuarto del comercio mundial. Japón es el segundo socio comercial de Estados Unidos, superado sólo por Canadá. La cantidad de productos industrializados, agrícolas y servicios que envía aquel país a Japón equivale a las exportaciones que realizan al Reino Unido, Francia y Alemania juntos."⁸

Japón ha insistido en que Estados Unidos continúe como eje de las relaciones internacionales en Asia y lo ha invitado a integrarse a los organismos internacionales del Pacífico. Ello expresa la relevancia que Japón confiere a la relación bilateral, no sólo en cuanto cooperación, sino también respecto a la coordinación en materia de seguridad o de los intercambios comerciales, financieros y tecnológicos, así se trate del sistema general de consultas Estados Unidos-Japón o de la solución de disputas comerciales sobre automóviles y autopartes.

Estados Unidos ha disminuido su presencia militar en el Pacífico para racionalizar sus gastos, solucionar sus problemas fiscales e incrementar la competitividad de su economía. Asimismo, presiona a Japón para que éste cubra el vacío mediante una mayor participación en la política internacional del área, lo que en muchos sentidos implica una mayor presencia militar japonesa.

Debido al nuevo papel de Estados Unidos, al cual habría que agregar el vacío de poder dejado por la antigua Unión Soviética, algunos especialistas en geopolítica atisban posibles conflictos entre Japón y China, las mayores potencias en Asia.⁹ La disputa que mantienen sobre las islas Senkaku o Diaoyu, ricas en gas, petróleo y recursos pesqueros, aumenta los temores de una nueva "guerra fría" en el área.

Al mismo tiempo, Japón considera a China un lugar propicio para la inversión. Cabe recordar que Japón es el principal socio de China: "Su comercio ascendió a 64 400 millones de dólares en 1996 y las compañías japonesas han destinado a ese país casi 4 000 millones de dólares en inversión directa en lo que va de la primera mitad de 1997 [...] Estos dos intereses (amenaza e inversión) muestran la ambivalencia con la que Japón ha visto a China a lo largo de casi toda la historia".¹⁰ En suma, sus relaciones tienen tres vertientes: a) socios comerciales, b) acree-

8. Susumu Yoshida, "Agenda for Japanese Business in the Global Economy", *Japan and the World Economy*, vol. 9, núm. 1, 1977, pp. 115-122.

9. Kim Woosang, "Power Transition and Strategic Stability in East Asia", *Asian Perspective*, vol. 21, núm. 1, primavera-verano de 1997, pp. 153-176.

10. Alfredo Román Zavala, *op. cit.*, p. 20.

dores (Japón) y deudores (China), y c] esta última como receptora de inversión extranjera directa.¹¹

Las diferentes concepciones de la historia, la presencia de misiles nucleares en la península y las recién abiertas posibilidades de diálogo definen las características de la relación japonesa con las dos Coreas. Lo mismo se podría decir respecto a la Federación Rusa, teniendo muy en cuenta los significativos avances en las negociaciones sobre el archipiélago de las Kuriles, en disputa desde finales de la segunda guerra mundial.

Un caso paradigmático son las relaciones con Australia. En 1897 se abrió el consulado japonés en Sydney; en 1957 firmaron un acuerdo comercial que benefició a Japón con la compra de bienes primarios australianos; en 1976 firmaron un Tratado Básico de Amistad y Cooperación, y en agosto de 1997 suscribieron un amplio programa de asociaciones (*Partnership Agenda*).¹²

Otro ejemplo de la renovada presencia de Japón en el Pacífico Sur es la cumbre celebrada en Tokio los días 13 y 14 de octubre, cuando los líderes de ese país (incluido el emperador Akihito) y los mandatarios de las islas-naciones del Pacífico pactaron en materia de comercio, inversiones, turismo y cooperación internacional. Japón es el destino principal de las exportaciones de estas islas (aproximadamente 19 000 millones de dólares), así como un socio diplomático cada vez más activo, como se demostró con la oposición a las pruebas nucleares francesas en la isla Moruroa.¹³

Kaufman postula que las relaciones entre Japón y América Latina han pasado por tres etapas. La primera comprende de 1952 a 1974 y se caracteriza por el escaso interés de Japón por América Latina en aras de apegarse a la política exterior de Estados Unidos. La segunda, de 1976 a 1988, se distingue por una mayor relación entre ambos, en la medida en que lo permitieron ciertos resquicios de la citada política: un cambio desorientador para los japoneses que pasó del "principismo" del presidente Carter al pragmatismo descarnado de Reagan. La tercera etapa comenzó en 1989 y es la que rige en la actualidad. La política exterior compartida por Japón y Estados Unidos la determinan aspectos como el pago de la deuda externa, la apertura al comercio y la inversión según las reglas de la Ronda de Uruguay del GATT, los gobiernos electos democráticamente, el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico. En la medida en que Estados Unidos es incapaz de sufragar todos los costos de esa política, deja un mayor espacio a Japón, el cual a su vez gana en independencia frente a aquella nación.¹⁴

11. Breslin Shaun, "China in East Asia: the Process and Implication of Regionalization", *The Pacific Review*, vol. 9, núm. 4, 1996, p. 463-487.

12. Terry White, "Australia-Japan: A Partnership for Prosperity", *Look Japan*, octubre de 1997, p. 30-32.

13. Gerard A. Finnin y Terence Wesley-Smith, "A New Era for Japan and the Pacific Islands: The Tokyo Summit", *Asia Pacific Issues*, East-West Center, núm. 32, Honolulu, Hawai, septiembre de 1997, 12 páginas.

14. Susan Kaufman Purcell y Robert M. Immerman, "Japan, Latin America, and the United States: Prospects for Cooperation and Con-

Asimismo, muchos autores han encontrado que "para Japón, México no tiene importancia intrínseca, pues se le considera básicamente como un espacio geográfico cercano a Estados Unidos. El gobierno japonés no vacila en ajustar muchas de sus políticas hacia México cuando advierte que su relación con la superpotencia podría resultar afectada".¹⁵

El Primer Ministro de Japón realizó una visita a México en agosto de 1996. Los analistas consideraron que no había condiciones favorables para que la nación asiática aumentara sus inversiones en este país, "entre otras cosas, debido a que los empresarios japoneses estimaron que México no estaba otorgando a sus compañías un trato comparable al que brinda a las estadounidenses. Los japoneses se quejaron también de la deficiente infraestructura en carreteras y comunicaciones, así como de la falta de continuidad en las políticas gubernamentales. Además, un factor que seguramente fue crucial para definir la posición de los inversionistas fue el secuestro del empresario japonés Mamoru Kono días antes de la visita oficial del Primer Ministro. Al término de ésta sólo se logró un crédito por 960 millones de dólares para financiar exportaciones mexicanas".¹⁶

México tiene, al igual que Chile, la enorme ventaja de ser miembro de la APEC, lo que supone un tratamiento especial en la política exterior japonesa. Asimismo, en junio de 1990 se estableció la Comisión México Japón para el Siglo XXI para evaluar el estado de las relaciones entre ambos países. En el plano económico, la inversión extranjera directa nipona en México representaba sólo 4.7% de la total, mientras que tanto las importaciones como las exportaciones tuvieron fluctuaciones, en buena medida como reflejo de las vicisitudes de la economía mexicana.¹⁷

LA POLÍTICA DE ASISTENCIA PARA EL DESARROLLO¹⁸

Cabe reconocer que desde 1989, cuando cayó el muro de Berlín, las grandes potencias han reducido su apoyo a la cooperación internacional alegando problemas de ajuste fiscal, justamente cuando las condiciones para incrementarla son óptimas. Japón ocupa el primer lugar en donaciones de esa índole

flict", *Japan and Latin America in the New Global Order*, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, pp. 121-145.

15. Sergio Gálvez y Víctor Kerber, "Una década en la relación México-Japón", *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3, 1990, pp. 537 y 548.

16. Humberto Garza Elizondo, "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 4, octubre-diciembre de 1996, p. 661.

17. Carlos Uscanga, *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón en el marco de la Cuenca del Pacífico: un análisis del concepto de diversificación*, Cuadernos de Investigación de Mundo Latino, núm. 17, Universidad de Nazan, Nagoya, Japón, marzo de 1997, 62 páginas.

18. Tomoko Fujisaki *et al.*, "Japan as a Top Donor: The Challenge of Implementing Software Aid Policy", *Pacific Affairs*, vol. 69, núm. 4, invierno de 1996-1997, pp. 519-540.

le, pero ha anunciado que las reducirá en 1998; con todo, apunta que si bien la cantidad disminuirá, la calidad de los proyectos no dejará de elevarse.¹⁹

En términos generales, la mayoría de los países en desarrollo perdió importancia estratégica para el mundo desarrollado; si durante la guerra fría incluso el último rincón se tomaba en cuenta, en la época de la globalización se puede prescindir de países e incluso de regiones. En 1994 Japón ocupó el primer lugar entre los 42 países con carácter de donante (véase la gráfica); sin embargo, ha sido criticado porque su ayuda no representa ni 0.3% del PNB promedio y por su apego a proyectos de infraestructura económica y productiva y escaso apoyo al desarrollo social.

Las reformas de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) han generado nuevas expectativas, pues implican cambios en la política exterior de Japón. Las donaciones tradicionales de tipo económico —apoyo a los sectores productivos, financiamiento para compras en Japón por la vía de acuerdos con los gobiernos y nunca con los particulares— han sido objeto de apertura hacia fines de tipo social. Los cambios se iniciaron en 1992 y se formalizaron en agosto de 1995 ante la ONU. En esa ocasión se expresó la confianza nipona en el modelo asiático de desarrollo como ejemplo para los países menos avanzados. La condición para recibir apoyo es que los beneficiarios acepten los siguientes principios: autoesfuerzo, vigencia de la democracia, gobierno sano y papel participativo de la mujer.

En realidad se trata de una combinación de la ayuda tradicional y la nueva política, que consiste en el apoyo de proyectos tanto básicos o duros (infraestructura, obras de gobierno) cuanto blandos, incluidos los de tipo social, derechos humanos, educación y salud pública. La relación exclusiva con los gobiernos da paso a vínculos con grupos privados, incluidos las ONG y microproyectos.

La asistencia se ha estancado desde 1992 en 60 000 millones de dólares anuales: 41% se destina a los proyectos económicos y su participación en los proyectos sociales es menor que la de otros países. Dada la relación entre continuidad y transformación de la política exterior japonesa muy al estilo de este país, la primera siempre parece imponerse.

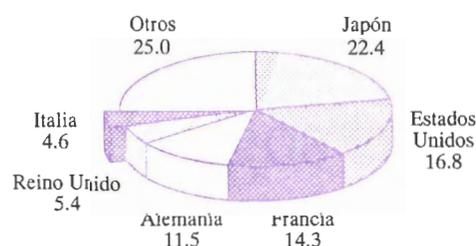
Además de la ayuda económica debe considerarse la participación de expertos en distintas áreas, toda vez que en Japón hay una gran tradición de trabajo voluntario en favor de la comunidad.²⁰

Buena parte de las relaciones bilaterales se efectúa por medio de dependencias especializadas. Una de ellas es la Japan International Cooperation Agency (JICA), establecida en 1974, más enfocada a la cooperación. La otra es la Japan External Trade Organization (JETRO) establecida en 1958 y, como indica su nombre, dedicada a la promoción del comercio exterior en sus dos grandes vertientes: las importaciones y las exportaciones.

19. Véase "The Secret of International Cooperation Is to Be Found in Human Beings", *The Japan Economic Review*, 15 de agosto de 1997, p. 12.

20. "Japan, the Volunteers Step Forward", *The Economist*, 12 de abril de 1997, p. 34.

F



Fuente: OCDE, *Development Assistance Committee Report*, 1995.

CONCLUSIONES

En la teoría de las relaciones internacionales se postula que la ventaja de los organismos es que proporcionan una planeación segura y un trato equitativo a los miembros, sean estos grandes, medianos o pequeños. En ese sentido, los dos grandes referentes de la política internacional, la cooperación y el conflicto, están siempre presentes.

Sin embargo, autores tanto de la teoría realista como de la escuela liberal de las relaciones internacionales consideran que las relaciones asimétricas siempre tendrán un costo mayor para el país más débil, pues limitan su autonomía y afectan su soberanía, la equidad en los intercambios y los beneficios de la cooperación. En la política internacional, la cooperación y el conflicto están siempre presentes, tal y como ocurre en la vida social e incluso la biológica. Ambos reflejan conductas calculadas en un mundo interdependiente y son resultado de las interacciones y las "situaciones específicas" en las cuales los países subdesarrollados están en desventaja. Estos contrastes también se advierten en los organismos internacionales.²¹

Los autores consideran que "Japón mismo está en un período de transición en lo interno y en su actitud hacia lo externo después de haber desempeñado un papel periférico y marginal en las relaciones internacionales a lo largo de 40 años al amparo, económico y militar, de Estados Unidos. Hoy en día Japón se está viendo impulsado a barajar nuevas cartas para definir una participación más activa en lo internacional y contribuir a la paz y la prosperidad mundiales"²²

Como resultado histórico de la relación entre el conflicto y la cooperación, la política exterior japonesa presenta grandes alcances y limitaciones, privilegio de algunos asuntos sobre otros, continuidad e innovación, busca el mínimo de problemas y el máximo de beneficios, y concede a México, tanto gobernantes como ciudadanos, un lugar que pudiera aprovecharse mejor en los organismos internacionales. @

21. Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate?*, Cornell University Press, 1990, p. 172.

22. Alfredo Román Zavala, *op. cit.*, p. 14.