

# FORTEES



**Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico**

Tercera Época • Volumen 1 • Número 2 • Julio / Diciembre 2007 • Colima, México

2

UNIVERSIDAD DE COLIMA

# PORTES

Revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico

Enero • Junio de 2007 • Tercera Época • Volumen 1 • Número 1

**Dr. Fernando Alfonso Rivas Mira**  
Coordinador de la revista

**Lic. Ihován Pineda Lara**  
Asistente de coordinación de la revista

## Comité editorial internacional

**Dr. Hadi Soesastro**  
Center for Strategic and International Studies,  
Indonesia

**Dr. Pablo Bustelo Gómez**  
Universidad Complutense de Madrid, España

**Dra. Marta Bekerman**  
Universidad de Buenos Aires, Argentina

**Dr. Manfred Mols**  
Universidad de Mainz, Alemania

**Dr. Mitsuhiro Kagami**  
Instituto de Economías en Desarrollo, Japón

## Universidad de Colima

**MC. Miguel Ángel Aguayo López**  
Rector

**Dr. Ramón Cedillo Nakay**  
Secretario General

**Dr. Jesús Muñiz Murguía**  
Coordinador General de Investigación Científica

**Dr. José Ernesto Rangel Delgado**  
Director del CUEICP

**Lic. Víctor Santacruz Bañuelos**  
Coordinador General de Extensión Universitaria

**Licda. Gloria Guillermina Araiza Torres**  
Directora General de Publicaciones

**PORTES, revista mexicana de estudios sobre la Cuenca del Pacífico,** es una publicación semestral de difusión e investigación científica de la Universidad de Colima por medio del Centro Universitario de Estudios e Investigaciones sobre la Cuenca del Pacífico (CUEICP) y del Centro de Estudios de APEC (CEAPEC).

El CUEICP-CEAPEC autorizan la reproducción parcial o total de los materiales presentados aquí, siempre y cuando se dé crédito al autor y a la revista, sin fines de lucro.

Las ideas expresadas en los artículos e investigaciones son responsabilidad de los autores y no reflejan el punto de vista del CUEICP-CEAPEC o de la Universidad de Colima.

ISSN 1870 - 6800

Dirección General de Publicaciones  
de la Universidad de Colima

**Edición:** Carmen Millán y Jaime Sánchez  
**Editora responsable:** Gloria González

Centro de Estudios APEC  
Av. Gonzalo de Sandoval 444  
Col. Oriental, Colima, México  
Portes@uacol.mx

## Comité editorial nacional

**Dra. Nora Garro Bardobiaro** / UAM-Iztapalapa  
Departamento de Economía

**Mtro. Alfredo Romero Castilla** / UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Dr. Juan González García** / Universidad de Colima, CUEICP

**Dr. José Ernesto Rangel Delgado** / Universidad de Colima

**Dr. Pablo Wong González** / Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, CIAD Sonora

**Dr. Clemente Ruiz Durán** / UNAM-Facultad de Economía

**Dr. León Bendesky Bronstein** / ERI

**Dr. Víctor López Villafaña** / ITESM-Relaciones Internacionales, Monterrey

**Dr. Héctor Cuadra y Moreno** / UNAM-Facultad de Economía

**Dr. Carlos Uscanga Prieto** / UNAM-Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**Dr. Alejandro Villagómez A.** / Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE

**Profr. Omar Martínez Legorreta** / Universidad de Colima CUEICP

**Dr. Ernesto Henry Turner Barragán** / UAM-Azcapotzalco Departamento de Economía

**Dra. Marisela Connelly** / El Colegio de México-Centro de Estudios de Asia y África

**Dr. Ugo Pipitone** / CIDE

**Dr. José Luis Ayala Espino ( )**  
UNAM / Facultad de Economía†

## Cuerpo de árbitros

**Dra. Genevieve Marchini W.** / Universidad de Guadalajara-Departamento de Estudios Internacionales. Especializada en Economía Financiera en la región del Asia Pacífico

**Dr. Ignacio Llamas Huitrón** / UAM-Iztapalapa, Departamento de Economía

**Mtro. Oscar Fernando Constantino** / El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos. Especializado en Economía Aplicada

**Dr. Carlos Gómez Chiñas** / UAM-Azcapotzalco. Especializado en Comercio Internacional

**Dr. Ricardo Buzo de la Peña** / UAM-Azcapotzalco. Especializado en Economía Internacional

**Mtro. Alfonso Mercado García** / El Colegio de México y El Colegio de la Frontera Norte. Especializado en Economía Industrial e Industria Maquiladora

**Dr. Fernando Alfonso Rivas Mira** / Universidad de Colima. Especializado en Propiedad Intelectual; Turismo Internacional y Desarrollo Regional en el Marco de la Cuenca del Pacífico

**Mtro. Alfredo Román Zavala** / El Colegio de México. Especializado en Estudios sobre el Japón y Australia

**Mtro. Saúl Martínez González** / Universidad de Colima. Especializado en Economía Agrícola

**Dra. Susana Aurelia Preciado Jiménez** / Universidad de Colima

**Mtro. Héctor Segura Ramos** / Universidad de Colima. Especialista en Economía Financiera y Economía Internacional

**Dr. Roberto Escalante Semerena** / UNAM-Facultad de Economía. Especializado en Economía Agrícola

**Dr. Antonio Yunes Naude** / El Colegio de México. Especializado en Economía Agrícola

**Mtra. Melba Eugenia Falck Reyes** / Universidad de Guadalajara-Departamento de Estudios del Pacífico. Especializada en Economía Japonesa

**Dr. Fernando Antonio Noriega Ureña** / UNAM-Facultad de Economía. Especializado en Teoría Económica

**Mtro. Mario Durán Saldívar** / IPN-Escuela de Economía. Especializado en Economía Industrial

**Dr. Alejandro Álvarez Béjar** / UNAM-Facultad de Economía. Especializado en Economía Internacional y en la región de la Cuenca del Pacífico

**Dra. Kirstein Appendini** / El Colegio de México. Especializada en Economía Agrícola

**Dr. Carlos Muñoz Izquierdo** / Universidad Iberoamericana. Especializado en Economía de la Educación

## ***Formas alternativas de participación política en Japón 1983-2003 El referendum de Okinawa 1996***

.....  
*Emma Mendoza Martínez\**

**Resumen:** En este artículo se muestra la evolución de la sociedad civil que paulatinamente va dando una actuación de peso cada vez más importante a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones en Japón, donde su sociedad tradicionalmente ha sido considerada como altamente jerarquizada. Se mencionan algunos acontecimientos significativos que han marcado un avance hacia la descentralización y el establecimiento de un nuevo esquema de toma de decisiones más abierto a la opinión pública. Se hace énfasis en la importancia para este proceso de la iniciativa de los grupos ciudadanos como uno de los elementos clave para el funcionamiento de este esquema. Como ejemplo, se muestra la interacción entre los intereses de los residentes locales y la política nacional en el caso de las bases militares estadounidenses establecidas en Okinawa.

**Abstract:** In this article it is depicted the evolution of the civil society, that gradually brings to the citizens an increasingly weight in the decision-making process in Japan, where the society traditionally has been regarded as highly hierarchical. Some of the most remarkable events headed for the decentralization and to a new decision-making schema more opened to the public opinion, are mentioned. It is emphasized the importance of the initiative taken by organized groups of civilians for the appropriate functioning of this schema. As an example, the interaction between the local

---

\*Profesora-investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad de Colima. emma\_mendoza@ucol.mx

resident interests and the national politics in the case of the United States' military bases established in Okinawa is examined.

**Palabras clave:** participación ciudadana, Okinawa-Japón, bases militares.

### *Introducción*

El proceso de transición a un nuevo tipo de estado en el que actualmente se encuentra Japón, se puede observar en sus ámbitos económico, político y social; este último se caracteriza por una creciente influencia de la sociedad civil organizada; la ciudadanía, apoyada por los gobiernos locales en los procesos de toma de decisiones. De tal forma, el modelo tradicional en el que los políticos, burócratas y empresarios (el llamado "triángulo de hierro") monopolizaban el control de las decisiones, ha ido en declive dando paso a nuevas formas alternativas de participación política en el país. El agotamiento del modelo tradicional de toma de decisiones y la subsecuente obtención de mayores espacios de participación ciudadana se ha ido desarrollando como consecuencia de varios acontecimientos y factores que se mencionan a continuación.

En la década de los 80 ocurren varios escándalos de negligencia y corrupción que involucran a políticos de alto nivel, burócratas y empresarios. En el escándalo *Recruit* (1988-89) fue forzado a renunciar el primer ministro Takeshita, hecho que sacó a la luz pública las cantidades masivas de dinero que inundaban la política electoral, y que en gran parte contribuyó a la pérdida por el Partido Liberal Demócrata (PLD) de la mayoría de los escaños en la Cámara Alta en las elecciones de 1989. Este acontecimiento, junto con otros similares (escándalos *Lockheed*, *Shoowa Denko*, *Black Mist* y *Sagawa Kyuubin*), en los que estuvo involucrado el PLD, fueron mermando gradualmente la popularidad del partido dando lugar a los llamados de los diversos sectores de la sociedad a terminar con la "*money politics*" y a emprender la reforma política.

En este mismo decenio surge la ola del nuevo conservadurismo, representada por las políticas emprendidas por Ronald Reagan en los Estados Unidos, Margaret Thatcher en Gran Bretaña y Yasuhiro Nakasone en Japón, las que comprendían un llamado a la desregulación gubernamental con el objetivo de reducir las restricciones a las actividades privadas. En Japón, esto

dio lugar a la creación de la Comisión *ad-hoc* sobre la “reforma administrativa” y se abocó a la participación del sector privado en los proyectos públicos y a la privatización de las empresas públicas, estableciendo para su desarrollo un modelo con énfasis en la economía de mercado y un gobierno pequeño. En el sector privado, por una parte, despierta la conciencia de servir al interés público debido al excedente comercial que requería nuevas formas de ser invertido, y por otra, porque los empresarios japoneses tuvieron la posibilidad de conocer las experiencias de la sociedad europea y estadounidense, donde para ese entonces ya existía una larga tradición de contribuir a la sociedad local y a las actividades de las organizaciones no lucrativas (ONL). De 1989 data el “Club Uno Por ciento”, establecido por la Federación de Organizaciones Económicas (*Keidanren*) para fomentar a las empresas a contribuir con el 1% de sus ingresos para causas de interés social, y junto con el *Comité sobre filantropía corporativa* de la misma federación, fomentar el apoyo a la asociación corporativa con las ONL.<sup>1</sup>

Junto con esta apertura económica, Japón en la década de 1980 amplía sus relaciones internacionales y en distintas áreas se comienza a observar una mayor participación y colaboración de individuos y organizaciones con sus contrapartes en otros países. La expansión de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (ODA, por sus siglas en inglés) es uno de los mecanismos que en gran medida contribuyen a fomentar estos vínculos.

En los años 90 suceden otros acontecimientos que ayudan también a fomentar el reacomodo del esquema de la participación ciudadana en la vida política de Japón.

Primero, a principios de los 90 culmina con su estallido la enorme burbuja especulativa sobre los bienes inmuebles que se había mantenido en la década precedente; esto trae como consecuencia un crecimiento económico lento, en ocasiones nulo e incluso regresivo, agravado por una serie de crisis financieras, el ahucamiento industrial, el incremento del desempleo, bancarrota de bancos y empresas, préstamos no recuperables,<sup>2</sup> degradación de los bonos japoneses y una elevación explosiva de la deuda pública. Segundo, en 1993 el PLD pierde su hegemonía en las elecciones parlamentarias después de haber permanecido en el poder desde finales de la *Segunda guerra mundial*, lo que da lugar a su fragmentación interna, la pérdida de la mayoría parlamentaria y al surgimiento de una combinación de partidos sin una mínima consideración de sus diferencias políticas e ideoló-

gicas; tercero, el año 1995 comienza con un fuerte terremoto de 7.2 grados en la ciudad de Kobe que cobra la vida de más de 6 400 personas y que exhibe la falta de preparativos de emergencia del gobierno central ante desastres naturales similares. En este mismo año el 20 de marzo ocurre el incidente con el “gas sarin” en el metro de Tokio perpetrado por la secta religiosa *Aum Sinrikyo*, en el que mueren varias personas y resultan afectadas unas 5 500. A continuación, el 8 de diciembre acontece el accidente en el reactor nuclear *Monju*, que hace sacudir las bases tecnológicas y las expectativas que se tenían sobre este reactor, aparte de las fuertes protestas que se suscitan a nivel nacional. A principios de 1996 se encuentran unos archivos secretos del Ministerio de Salud y Bienestar que evidenciaban que durante la década de 1980, unos 2 000 pacientes hemofílicos habían sido contaminados con el virus VIH y más de 400 habían muerto como resultado de la aplicación de coagulantes con sangre contaminada.

El terremoto de Hanshin Awaji en 1995 —es en especial— el que despierta la más fuerte reacción pública. Se reportan más de 1.3 millones de voluntarios y un gran número de organizaciones no gubernamentales que participan en las labores de rescate y brindan apoyo a los damnificados. Este enorme despliegue de actividades civiles y voluntarias es el motor principal que acelera la aprobación el 19 de marzo de 1998 de la *Ley de organizaciones no lucrativas*, sin demeritar —obviamente— los esfuerzos previos realizados por los actores de la sociedad civil. La ley está diseñada para facilitar el proceso de incorporación a los grupos ciudadanos involucrados en actividades no lucrativas, así como la recepción de incentivos para contribuciones deducibles de impuestos. Para obtener sus estatus basta únicamente con que el gobernador de la prefectura le dé autenticidad a la organización si cumple con las provisiones establecidas en la nueva legislación.<sup>3</sup>

### *Reforma administrativa*

Los acontecimientos mencionados dan lugar a la reforma administrativa que es implementada por el primer ministro Hashimoto (1996-1998), y que obedece en gran parte a la pérdida de confianza en la burocracia a causa de la mala conducción de los políticos por los escándalos de corrupción y otros eventos similares. Cabe mencionar que por una buena parte del periodo de posguerra la burocracia había gozado de una gran confianza del público japonés —que la tenía en gran estima— considerándola capaz, honesta y justa.<sup>4</sup>

La reforma administrativa buscaba principalmente los siguientes objetivos: 1) la responsabilidad gubernamental sobre las políticas y un proceso transparente de la toma de decisiones; 2) la abolición de las regulaciones innecesarias y la creación de mercados en los que los actores económicos tuvieran la máxima capacidad de elección; 3) la minimización de la discreción burocrática y la creación de mercados transparentes y 4) la creación de un gobierno confiable y eficiente, así como la reducción de los costos de una sociedad en proceso de envejecimiento.<sup>5</sup>

Aparte de la reforma administrativa también se inicia una ola de acciones orientadas hacia la descentralización administrativa que incluye desde actividades vinculadas con la consolidación de municipios, redistribución de tareas en los distintos niveles de gobierno, reacomodo de sus relaciones financieras, hasta actividades relacionadas con el incremento de la autonomía para residentes locales. En particular, para lograr este último aspecto se avanza con la apertura de la información, haciéndola accesible al público; se establecen ordenanzas para llevar a cabo plebiscitos ciudadanos y surgen las figuras de *ombudsmen* o figuras políticas que representan en instancias superiores los intereses de los residentes locales.<sup>6</sup>

### *Libertad de información*

Para participar en los procesos políticos los residentes locales tienen que estar informados. En Japón, el acceso libre a la información ha sido reconocido como un derecho de los ciudadanos. Desde principios de la década de 1980 algunos gobiernos locales aprobaron la creación de ordenanzas: Kanayama en la prefectura de Yamagata en marzo de 1982 y el gobierno metropolitano de Tokio en 1985. En años posteriores se ha vuelto más prominente la utilización de estas ordenanzas de una manera participativa a través de las iniciativas de los residentes y el uso del sistema *ombuds*.<sup>7</sup>

La necesidad de apertura de la información surgió en 1976 por el escándalo *Lockheed*, en el que estuvo implicada la compañía estadounidense de aeronaves del mismo nombre, la compañía aérea japonesa *All Nippon Airways* (ANA) y el ex primer ministro Tanaka Kakuei quien fue arrestado por cargos de corrupción. Posteriormente, en los años de 1990 ocurren otros incidentes que hacen apremiante una mayor apertura de la información al público. Estos acontecimientos son: el descubrimiento del video ocultado donde se mostraba la fuga de sodio que causó el

accidente en el reactor nuclear de *Monju*, el incidente con la sangre contaminada por el virus VIH del SIDA, el caso de las corporaciones especializadas en préstamos hipotecarios (*jusen*) que se habían inflado durante la época de la economía-burbuja, y que al estallar esta última crearon una deuda de más de 6 trillones de yenes (alrededor de 10 mil millones de dólares), que constituían el 55% de sus préstamos totales.<sup>8</sup>

A nivel local grupos de ciudadanos se organizaron para formar la “Coalición nacional de *ombudsmen* civiles” para averiguar sobre la inadecuada utilización de los impuestos fiscales por parte de los funcionarios del gobierno local, quienes gastaban fuertes sumas de dinero para entretener a los funcionarios visitantes del gobierno central (*kan-kan settai*: “entretenimiento gobierno-gobierno”). Los funcionarios también inventaron viajes de negocio falsos para recibir los reembolsos (*kara-shucco*: “viaje de negocio vacío”).

Adicionalmente a nivel internacional el gobierno japonés fue criticado por su incapacidad para responder rápidamente a los estragos en su economía y por haber propinado un fuerte impacto en la región asiática.

Estos acontecimientos contribuyeron a que en mayo de 1999 se aprobara finalmente la *Ley nacional de apertura de la información*, la cual entra en vigor en abril del 2001. Ésta establecía que el gobierno debía rendir cuentas a los ciudadanos por todas sus acciones, debía adoptar sistemas legales para el monitoreo de la administración pública por los ciudadanos y lo obligaba a aumentar la participación pública.<sup>9</sup>

Las demandas de un cambio se empezaron a sentir a nivel local pero pronto fueron expandidas también a las oficinas de los ministerios del gobierno central. Y aunque al principio los ministerios centrales habían rechazado los sistemas de apertura de información pública con el pretexto de que se complicaría aún más la administración, finalmente aceptaron los términos de la *Ley de libertad de información*, propuesta a la Dieta en 1998.

### *Referendos locales*

En Japón la figura del referéndum ciudadano está contemplada en la Constitución de 1947 en el artículo 95, capítulo 8 sobre auto-gobierno local; sin embargo, el gobierno central no había institucionalizado un sistema nacional de referendos locales. En la década de 1980 surgieron varios conflictos y tensiones



entre los residentes y sus representantes locales (jefes ejecutivos y miembros de la asamblea) debido a asuntos particulares que dieron lugar a la promulgación de ordenanzas: en 1982 en la ciudad de Kubokawa, prefectura de Kochi, para la realización de un referéndum sobre el establecimiento de una planta nuclear; en 1984 en la ciudad de Zushi, en Kanagawa sobre el asentamiento de las fuerzas armadas estadounidenses, pero ni la asamblea local ni el alcalde apoyaron la iniciativa de un grupo de residentes.<sup>10</sup>

El primer referendo se llevó a cabo en la ciudad de Maki, prefectura de Niigata, en agosto de 1996 para conocer la opinión ciudadana sobre la construcción de una planta nuclear en su localidad. Tradicionalmente, Maki se caracterizaba por ser altamente conservadora, sujeta a una fuerte presión para mantener la conformidad comunal, incluso a expensas de la independencia individual. Sin embargo, con la presencia de gente joven que llegó a trabajar a la ciudad de Niigata, se fueron adoptando actitudes más participativas —en especial— en el asunto del proyecto de construcción de la planta nuclear. En 1994 fue reelegido el jefe de gobierno local que estaba a favor de la construcción de la planta nuclear, con sólo el 45.9% del total de los votos, pero los residentes que estaban en contra de la planta se quejaban de que su actitud no reflejaba la voluntad de los ciudadanos. En la elección de la asamblea de la ciudad en 1995 ganaron la mayoría los candidatos que se expresaron en contra de la construcción de la planta, y en junio de ese año la asamblea promulgó una ordenanza de referéndum, forzando finalmente al jefe de la ciudad a dejar la oficina de la ciudad al siguiente año. Lo sucedió el líder de un grupo que estaba a favor de la realización de un referéndum sobre la construcción de la planta nuclear. La votación se programó para agosto de 1996, se distribuyeron una gran cantidad de volantes en la ciudad y se llevaron a cabo reuniones entre los grupos anti-nucleares y pro-nucleares. El resultado de la participación en la votación fue alto (88.3%), con más del 60% de los votos emitidos en contra de la planta nuclear, lo que evidencia el desafío de los residentes locales a la política nacional trazada por el gobierno central japonés.

El segundo plebiscito realizado en Japón fue el de Okinawa en septiembre de 1996 acerca de las bases militares estadounidenses establecidas en esa localidad. Este referéndum prefectural fue considerado por algunos como un desafío directo a la autoridad del gobierno central en un área de política que se reconocía,

estaba dentro de su jurisdicción administrativa, esto es, defensa nacional y obligaciones de tratados bilaterales.<sup>11</sup>

### *Políticos locales independientes*

Actualmente en Japón existen múltiples ejemplos de alcaldes y gobernadores que no se apegan al esquema tradicional de la política establecida por el gobierno central y promulgan ideas de vanguardia orientadas a la descentralización, a una mayor participación pública en el proceso de toma de decisiones y a responder a las demandas reales de los ciudadanos. A continuación se mencionan algunos de estos ejemplos de políticos locales progresistas e independientes:

El alcalde de Maki, Takaaki Sasaguchi puso todo su esfuerzo en apoyar la campaña para la realización del referéndum sobre la construcción de la planta nuclear en su ciudad y se comprometió a respetar la decisión de los ciudadanos, independientemente de cuál fuera el resultado de la votación.

El gobernador de Mie, Masayasu Kitagawa tomó la decisión de suspender el proyecto de construcción de la planta nuclear Ashihama, al considerar —sobre todo— la intranquilidad y el conflicto que esta obra causaba entre los habitantes del lugar donde se planeaba la construcción, ya que existían tanto quienes estaban a favor, como en contra de la planta nuclear.

El gobernador de Nagano, Yasuo Tanaka después de asumir el gobierno de la prefectura de Nagano en el año 2000, emitió la declaración “No más presas” en contra de la construcción de presas hidroeléctricas con la que expresaba su abierta oposición a la fuerte dependencia de la economía local en los proyectos de obras públicas, a expensas de los daños ecológicos.

También existen los casos de representantes de entidades locales que se habían aliado para formar asociaciones o coaliciones. Un ejemplo es la formada por los gobernadores de Fukui, Niigata y Fukushima —las tres prefecturas con el mayor número de plantas nucleares en el país— quienes tras el accidente de Monju en diciembre de 1995 decidieron aliarse para presentar al primer ministro sus peticiones de que se llevara a cabo una revisión exhaustiva de las instalaciones y se incrementaran las medidas de seguridad para una mayor protección, tanto de los trabajadores de las centrales nucleares como de los residentes en las inmediaciones del lugar.

El panorama de acontecimientos políticos, económicos y sociales presentados evidencia que el modelo tradicional de toma de decisiones (anteriormente monopolizado por los políticos, los burócratas y los empresarios), se había venido agotando paulatinamente como resultado de sus propias acciones; pero también, por otra parte, es necesario insistir en los esfuerzos notables que la sociedad civil ha realizado desde principios de la década de 1960, cuando se presentaron las primeras manifestaciones de lucha en contra de la contaminación y de los efectos adversos de la industrialización. Entre sus acciones incluían principalmente: marchas, manifestaciones, bloqueos *in situ*, repartición de volantes, juicios legales y participación en reuniones de carácter internacional, donde daban a conocer sus inquietudes, quejas y demandas.

Estas condiciones político-sociales son las que han dado pauta a varios casos sobresalientes en los que se observa una activa participación de los ciudadanos, tanto de los directamente involucrados como de la gente que los ha apoyado. Algunos de estos casos son: 1) el de la enfermedad de Minamata causada por contaminación con mercurio orgánico, en el que los familiares de las víctimas emprendieron juicios legales para demandar a la empresa responsable y al gobierno local y nacional; además han participado en foros internacionales para dar a conocer el sufrimiento y problemas que se derivaron; y 2) los referendos para conocer la opinión de los ciudadanos respecto a asuntos específicos que atañen a su localidad, tales como la construcción de la planta nuclear en Maki y la presencia de las bases militares estadounidenses en Okinawa.

Este último caso en particular es interesante porque se incluye la participación del gobernador de la prefectura, Masahide Ota, quien jugó un importante papel en la realización de un referendo ciudadano, el que causó una gran controversia porque se mezclaron cuestiones de seguridad nacional y se hizo palpable la predominancia de una fuerte dependencia de las entidades locales en los recursos provenientes del gobierno central.

### *La oposición a las bases militares estadounidenses en Okinawa*

Okinawa es la prefectura que se encuentra más alejada de Tokio (la capital de Japón), se ubica en la región suroeste y ocupa aproximadamente el 0.6% del área total del país. Consta de 160 islas dispersas en una amplia zona de mar que se extiende a lo largo de 1 000 km de este a oeste y 400 km de norte a sur; en 50

de estas islas viven aproximadamente 1.3 millones de habitantes.

A pesar de contar con un bello paisaje subtropical y un alto índice de turismo anual, no es esto lo que le ha dado fama internacional, sino las bases militares estadounidenses que se instalaron en su territorio desde finales de la *Segunda guerra mundial*.

### *Bases militares estadounidenses*

En los escasos 2 245 km<sup>2</sup> con que cuenta Okinawa se encuentran instaladas el 75% de las bases militares del país que ocupan aproximadamente el 11% de la superficie de la prefectura y aproximadamente el 19% de la isla principal, donde se ubica la mayoría de la población y de las industrias. Durante todo el tiempo de existencia de las bases, esta situación ha causado una gran polémica y descontento entre la población okinawense, ya que paralelamente con el establecimiento de las bases sobrevino una serie de accidentes técnicos e incidentes con los residentes del lugar.<sup>12</sup>

Entre 1957 y 1958 Estados Unidos redujo sus fuerzas militares de las principales islas de Japón como prerrequisito para la extensión y revisión del “Tratado de seguridad Japón-EU en 1960”, pero estas tropas fueron reasignadas a Okinawa; también durante la *Guerra de Vietnam* se concentraron más bases en esta zona. De esta manera, a pesar de que en 1952 al terminar la “ocupación aliada” y entrar en vigor el “Tratado de paz de San Francisco”, Japón fue liberado, no ocurrió lo mismo en Okinawa, que siguió bajo la administración estadounidense hasta mayo de 1972.<sup>13</sup> Cuando finalmente Okinawa fue regresada a Japón, se aplicó el “Tratado de seguridad” y el “Acuerdo del Estatus de las Fuerzas” (Status of Force Agreement, SOFA), en el que se establecía que los terrenos donde se hubieran construido instalaciones militares no podían ser regresados sin que se proporcionaran sitios alternativos para su ubicación (algo que es prácticamente imposible). Adicionalmente a la expropiación de la tierra y a la expansión de las instalaciones militares estadounidenses, también se incrementó la contaminación ambiental, el nivel de ruido<sup>14</sup> y los crímenes, causando una enorme frustración entre los ciudadanos que hacían llamados para que los problemas fueran atendidos, pero por mucho tiempo fueron ignorados.<sup>15</sup>

En el análisis del asunto de las bases militares estadounidenses en Okinawa es importante tener en consideración su frágil estructura económica. Antes de la reversión de Okinawa a la

administración japonesa, la economía dependía casi en su totalidad de los ingresos de actividades relacionadas con la milicia estadounidense; después de su reversión, Okinawa ha dependido del capital invertido por el gobierno central. Las islas no tienen una industria manufacturera significativa, su sector de servicios se apoya en gran medida en la venta de artículos importados, y su industria de construcción, que depende de los proyectos de obras públicas, está sobre inflada.<sup>16</sup>

### *La situación después del otoño de 1995*

Los problemas suscitados por las bases estadounidenses han sido múltiples y diversos, sin embargo, la situación que desencadenó la realización del plebiscito ciudadano fue la violación de una niña de 12 años por tres marines estadounidenses en el otoño de 1995, un hecho que tuvo gran resonancia en todo Japón y más allá de sus fronteras.

La gente de Okinawa estaba muy enfurecida no sólo por el incidente mismo, sino por la actitud que adoptó el gobierno japonés, que parecía más interesado en preservar su relación con Washington que en proteger los derechos de sus propios ciudadanos. Además, los sospechosos, al ser arrestados, quedaron bajo custodia estadounidense en las bases militares y no bajo custodia japonesa, la que fue aplicada solamente hasta el 29 de septiembre, cuando se inició el proceso legal.

### *La movilización social*

Estos hechos causaron protestas por todo el país, principalmente en Okinawa y en Tokio. El 21 de octubre tuvo lugar el "Mitin de los pobladores de la prefectura de Okinawa" en la ciudad de Ginowan, cerca de Naha, la capital de la prefectura. Cerca de 85 000 personas acudieron a este evento que fue organizado por 18 de los principales sindicatos de Okinawa y por organizaciones ciudadanas, asistidos por docenas de trabajadores, ciudadanos, grupos de mujeres, así como por asociaciones de abogados y grupos de negocios. Las principales demandas emitidas fueron: la inmediata y completa compensación a la menor afectada, la reducción de las bases militares estadounidenses y la revisión del "Tratado de Seguridad y del SOFA".<sup>17</sup> También se realizaron encuestas de opinión pública<sup>18</sup> cuyos resultados fueron el antecedente de lo que en aproximadamente un año más tarde se daría a conocer por los resultados del plebiscito ciudadano, celebrado el 8 de septiembre de 1996.

No fueron solamente los ciudadanos los que emprendieron una movilización activa, también el gobernador de Okinawa, Masahide Ota, adoptó un papel firme que lo convirtió en una figura clave para la organización del plebiscito ciudadano. Ota era apoyado políticamente por activistas en contra de las bases, así como por grupos de mujeres y por profesores de la universidad local que se sumaron a la organización, brindando sus conocimientos sobre el plebiscito.<sup>19</sup> Otro personaje que tuvo un papel significativo en la realización del referéndum y, de hecho, tomó la batuta de la organización, fue Toguchi Masahiro, presidente del Sindicato de Trabajadores de Okinawa (*Rengo Okinawa*).

El 20 de septiembre de 1995, unos días después del incidente, Ota solicitó al ministro de exterior, Kono Yohei, que revisara el SOFA y que atendiera la disparidad existente entre el número de bases en Okinawa y el resto de Japón. Sin embargo, su petición fue desatendida y el gobernador anunció que se rehusaría a cooperar para que se renovaran los contratos de arrendamiento de los terrenos usados por las bases, que expiraban el 31 de marzo del año siguiente.

El primer ministro Muruyama le solicitó a Ota su apoyo para la renovación de los contratos de arrendamiento, pero Ota mantuvo su negativa, por lo que en diciembre de ese mismo año (1995) el primer ministro inició un juicio legal en su contra. No obstante, Ota continuó apoyando la realización del referéndum.

Los partidos políticos, por su parte, se pronunciaban por una reducción de las bases estadounidenses en la prefectura, aunque sus posiciones respecto al “Tratado de seguridad Japón-EU” y el grado de reducción y consolidación de las bases diferían en gran medida. Por un lado, estaba el Partido Social Demócrata y el Partido Comunista de Japón, que eran considerados “el campo de Ota”, y por otro, estaban el PLD y el partido Nueva Frontera, los principales partidos de oposición en Okinawa.

Los gobiernos de Estados Unidos y Japón, por su parte, parecían estar dispuestos a asumir una actitud conciliadora para resolver los asuntos vinculados con las bases. El primer ministro Hashimoto a principios de 1996 tuvo conversaciones tanto con el gobernador Ota como con el presidente Clinton. Estados Unidos parecía dispuesto a avanzar en la reducción de las bases y a discutir sobre las reformas para mejorar la implementación del SOFA; incluso, fue anunciado que en una reunión bilateral que tuvo lugar en abril se llegaron a algunos acuerdos, aunque posteriormente se visualizó que éstos estaban condicionados a que

las instalaciones, las naves aéreas, el personal de las bases, etcétera, se reubicaran en otros lugares.

A pesar de la negativa de los partidos de oposición a aprobar la iniciativa de ley para establecer la ordenanza para la realización del referéndum, ésta fue aprobada el 21 de junio y promulgada el 24 de junio. El gobierno de la prefectura abrió una oficina de promoción del referéndum y trabajó en cooperación con las ciudades, pueblos y aldeas de la prefectura, así como con grupos ciudadanos para la promoción del referéndum.

A pesar de los esfuerzos del gobierno de Okinawa para promover el plebiscito, existía cierta preocupación de que hubiera una baja concurrencia de votantes y de lo que esto implicaría. Este temor se debía principalmente al escaso conocimiento que se tenía sobre los referendos y de qué manera se debía proceder con éstos. Por eso, para atraer la atención pública, el gobernador movilizó más personal y destinó un presupuesto de casi 480 millones de yenes para desarrollar una campaña que exhortaba a los votantes a ir a las urnas, sin considerar cuál fuese su posición. Para esto se recurrió a los medios locales de comunicación: televisión, radio, periódicos, boletines..., incluso se contrató una agencia privada para asegurar los resultados; también se realizaron simposios y mítines sobre los problemas con las bases militares.

### *Oposición al referéndum*

Incluso en estas circunstancias surgieron ciertos grupos e individuos que se oponían a la realización del referéndum, debido al potencial impacto político y social que causaría la remoción de las bases. El primero de estos grupos fue el PLD local, cuyo representante argumentaba que el plebiscito minaba los intentos del primer ministro para encontrar una solución al problema de Okinawa y que "llevarían a una negación de la democracia parlamentaria rebasando a los representantes elegidos". A nivel personal, también hubo individuos que expresaron su oposición al plebiscito. El jefe de Primera Brigada Combinada de la Armada de Occidente manifestó ante 1 800 miembros de las Fuerzas de Autodefensa Terrestre (GSDF, por sus siglas en inglés) en Naha, que el plebiscito "no tenía sentido"; declaración que podría tener una fuerte repercusión ya que este grupo formaba una asociación que representaba un poderoso *lobby* político en Okinawa.<sup>20</sup>

El segundo grupo que manifestó su oposición al referéndum fue el Sindicato de las Fuerzas de Guarnición de Okinawa, inte-

grado por alrededor de 6 300 trabajadores de los aproximadamente 8 300 trabajadores okinawenses en las bases estadounidenses. A pesar de que este grupo tradicionalmente había sido de izquierda y había participado en llamados en contra de la presencia de las bases estadounidenses en Okinawa y Japón, al igual que en contra del Tratado de Seguridad Japón-EU, ahora su principal interés era la preservación de sus trabajos.

Un empleado de las bases militares estadounidenses señalaba: “Rechazo las políticas de guerra del actual gobernador de Okinawa por las siguientes razones: 1) desea remover las bases en Okinawa, pero no tiene un plan específico sobre cómo defender a Okinawa y a Japón en caso de invasión extranjera, ni tampoco sobre cómo mantener el balance de poder en Asia; 2) no ofrece un plan de transición específico ni financiamiento, ni lo más importante, seguridad para los trabajadores de las bases militares y para sus familias; por lo tanto, su política va a llevar a Okinawa a un caos económico, a una reacción en cadena de fracasos de negocios, desempleo, hambre, incertidumbre y condiciones propias para motines y rebelión; 3) se concentra en la remoción de las bases militares y relega la creación de empleos, lo cual incrementa la tasa de desempleo en Okinawa al 7%, el más alto de Japón.”<sup>21</sup>

El tercer grupo en contra del plebiscito lo constituían los integrantes de la Federación Okinawense de Propietarios de Terrenos Utilizados para Propósitos Militares (*Okinawa Ken Gunyo Tochito Jinushikai Rengokai*), que sumaban alrededor de 28 000 personas e incluían unas 26 asociaciones de propietarios de 27 ciudades, pueblos y aldeas. Casi todos los miembros de la Federación de Propietarios eran personas de 40 a 60 años que por décadas habían recibido —gran parte o en ciertos casos— el total de sus ingresos por la renta de sus terrenos.

Finalmente, el cuarto grupo de oponentes lo formaban los propietarios de tiendas, bares y otros pequeños negocios que dependían de las bases o ingresos relacionados con éstas: salarios, rentas, servicios, entre otros ingresos).<sup>22</sup>

Realmente Ota debía presentar una alternativa económica verdaderamente viable para Okinawa, y lo cierto es que había serias dudas de que se lograra el desarrollo de zonas de libre comercio y la terminación del proyecto “Concepto de formación de una ciudad cosmopolitana”, que preveían la remoción de todas las bases militares para el año 2015.



A la oposición de estos grupos se sumó el hecho de que unos días antes de la realización del referéndum, la Suprema Corte ordenó al gobernador Ota que firmara la renovación del arrendamiento de los terrenos para las bases militares estadounidenses, dando fin con esto a la apelación legal que Ota había hecho a un dictamen previo de la Corte Superior de Fukuoka, en el que se le solicitaba firmar los papeles necesarios que obligaban a 35 propietarios a continuar prestando 35 200 m<sup>2</sup> de propiedad en ocho sitios militares estadounidenses. Este dictamen de la Suprema Corte fue de gran utilidad para el primer ministro Hashimoto en su batalla legal y política en contra de Ota.

El plebiscito fue realizado el 8 de septiembre de 1996 en el que sólo se hacía una pregunta: “¿cómo se siente acerca de la revisión del SOFA y de la reducción de las bases americanas en nuestra prefectura?” Las dos respuestas posibles eran “de acuerdo” o “en contra”. El 89% de los votantes manifestaron estar “de acuerdo”, sin embargo el abstencionismo fue alto (un 40.47% de casi 910 000 votantes). Dos días después Hashimoto y Ota se reunieron. El primer ministro ofreció cinco mil millones de yenes (45.7 millones de dólares) en ayuda, la expansión de la zona de libre comercio cercana al aeropuerto de Naha y la reducción de las tarifas aéreas a las principales islas, lo que contribuiría a revitalizar y desarrollar la economía de Okinawa. A cambio, Ota se comprometía a cooperar en la renovación del arrendamiento de la tierra.

Unos días más tarde, al anunciarse públicamente el compromiso de Ota, éste causó una enorme sorpresa y desconcierto entre sus partidarios, ya que no entendían la razón de ese cambio tan drástico de su posición. Los arrendadores de terrenos le preguntaron por qué se había rendido tan rápidamente, a lo que Ota respondió: “Si continuamos rehusándonos, lo que podemos obtener es una legislación especial (para simplificar el procedimiento de arrendamiento), y no debemos permitir que esto ocurra”.

Las razones que orillaron al gobernador Ota a aceptar la petición y los ofrecimientos del primer ministro Hashimoto se pueden interpretar de distintas maneras. Sin embargo, lo relevante de todo este proceso fueron las acciones que se desencadenaron:

Primero, el referendo ciudadano en Okinawa evidenció que el esquema tradicional de toma de decisiones —caracterizado por ser altamente jerárquico y vertical— se ha venido resquebrajando paulatinamente, dando paso a una mayor y más amplia parti-

cipación de la sociedad civil. Segundo, se observó una activa participación de los propios okinawenses, de gente de otras partes del país que los apoyaban, de los partidos políticos locales, los sindicatos y las autoridades locales, especialmente del gobernador de Okinawa. Tercero, se logró profundizar en la conciencia de los ciudadanos y de las autoridades locales respecto a la necesidad de revisar una situación implementada hace ya más de medio siglo. Sin embargo, pese a estas condiciones, existían factores tanto internos como externos, la fuerte dependencia económica local en los recursos que provee el centro y los compromisos internacionales contraídos, los que impidieron la cristalización de lo objetivos planteados.

Así, conforme a lo que se mencionó al comienzo del presente trabajo, Japón se encuentra en un proceso de transición hacia un estado más abierto y participativo. Éste se ha venido gestando desde la década de los años de 1980, como consecuencia de los deplorables acontecimientos en que se vieron envueltos los actores políticos tradicionales, así como al notable papel que ha desempeñado la sociedad civil organizada, que ha hecho posible un notable avance de los ciudadanos en la escala de participación política.

### **Notas**

<sup>1</sup> Yamamoto, Tadashi, "Emergence of Japan's Civil Society and Its Future Challenges", en Yamamoto Tadashi, *Deciding the Public Good*, Japan Center for International Exchange, Tokyo, New York, 1999, p. 101.

<sup>2</sup> La enorme cantidad de préstamos potencialmente incobrable que el sector financiero japonés había amasado, los cuales para 1998 sumaban por lo menos 600 mil millones de dólares, revelaban la ineptitud del Ministerio de Finanzas al explotar la burbuja económica.

<sup>3</sup> Yamamoto, Tadashi, "Emergence of Japan's...", *op. cit.*, p. 119.

<sup>4</sup> Mishima, Ko, "The Changing Relationship between Japan's LDP and the Bureaucracy" en *Asian Survey*, vol. XXXVIII, No. 10, October 1998, pp. 969-970.

<sup>5</sup> Oota, Hiroko, "Sharing Governance: Changing Functions of Government, Business and NPOs", en Yamamoto, Tadashi, *op. cit.*, p. 136.

<sup>6</sup> Takao, Yasuo, "Participatory Democracy in Japan's Decentralization Drive", *Asian Survey*, vol. XXXVIII, No. 10, October 1998, pp. 950-951.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 954

<sup>8</sup> Nonprofit Japan, "The right to know in Japan", <http://nonprofitjapan.home.igc.org/govinf/foia.html>

<sup>9</sup> Takao, Yasuo, "Participatory Democracy in Japan's...", *op. cit.*, pp. 955-956.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 962-964.

<sup>11</sup> Eldridge, Robert D., "The 1996 Okinawa Referendum on U.S. Base Reduction: One Question, Several Answers", *Asian Survey*, vol. XXXVII, No.10, October 1997, p. 880-881.

<sup>12</sup> Ver mayor información en Okinawa Prefecture, "Military-related Incidents and Accidents", <http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=14&id=661&page=1>

Ver también "The Number of Criminal Cases in which SOFA Status People have been Arrested", <http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=14&id=666&page=1>

<sup>13</sup> Gabe, Masaaki, Okinawa Summit No Solution to U.S. Military Bases Issues, *Japan Quarterly*, Jan-Mar 2000, vol. 47, No.1, p. 11.

<sup>14</sup> Cerca del 83% de la ciudad de Kadena es ocupado por las instalaciones nucleares, y una de las quejas más grandes contra la presencia militar de Estados Unidos es la contaminación por el ruido de la base aérea que se ubica en la ciudad.

<sup>15</sup> Miyagi, Etsujiroo, "Redressing the Okinawan Base Problem", *Japan Quarterly*, Jan-March 1996, p. 32.

<sup>16</sup> Gabe, Masaaki, *op.cit.*, p. 11.

<sup>17</sup> Miyagi, Etsujiroo, "Redressing the Okinawan Base Problem", *op. cit.*, pp. 28, 31.

<sup>18</sup> Una de las encuestas más confiables fueron las realizadas a finales de octubre por los periódicos Asahi y Okinawa Times, y por la compañía Louis Harries and Associates, Inc., que arrojaron los siguientes resultados: 72% a favor de la reducción de las bases militares, 14% exigía una salida inmediata, 8% que se encontraban conformes con la situación actual.

<sup>19</sup> Eldridge, Robert D., "The 1996 Okinawa Referendum on U.S. Base Reduction: One Question, Several Answers", *Asian Survey*, vol. XXXVII, No.10, October 1997, p. 881-893.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 894-895

<sup>21</sup> Okinawa Times, "Prefectural Referendum Pros and Cons: Personal Opinions. 'No to Okinawa Governor's War Policies' by Ben Kogachi", vol. 7, No.32, evening edition, September 30, 1996.

<sup>22</sup> Eldridge, Robert D., *op. cit.*, pp. 896-902.

### **Bibliografía**

Eldridge, Robert D., "The 1996 Okinawa Referendum on U.S. Base Reduction: One question, several answers", *Asian Survey*, Vol. 37, No. 10, Oct 1997.

Gabe Masaaki, Okinawa Summit No Solution to U. S. Military Base Issues, *Japan Quarterly*, Jan-Mar 2000; Vol. 47, No. 1.

Mishima, Ko, "The Changing Relationship between Japan's LDP and the Bureaucracy" en *Asian Survey*, vol. XXXVIII, No. 10, October 1998.

Miyagi Etsujiroo, "Okinawa's 20th Reversion Anniversary, *Japan Quarterly*, Vol. 39, No. 2, April 1992.

- Miyagi Etsujiro, "Redressing the Okinawan base problem", *Japan Quarterly*, Vol. 43, No. 1, Jan-March 1996.
- Nonprofit Japan, "The right to know in Japan", <http://nonprofitjapan.home.igc.org/govinf/foia.html>
- Okinawa Prefecture, "Military-related Incidents and Accidents", <http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=14&id=661&page=1>
- Okinawa Prefecture "The Number of Criminal Cases in which SOFA Status People have been Arrested", <http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=14&id=666&page=1>
- Okinawa Times, "Okinawa to vote on base presence", vol. 7, No. 31, evening edition, September 2, 1996, [http://www.okinawatimes.co.jp/eng/19960902.html#no\\_1](http://www.okinawatimes.co.jp/eng/19960902.html#no_1)
- Okinawa Times, "Prefectural referendum pro and con: personal opinions. 'No to Okinawa Governor's War Policies' by Ben Kogachi", vol. 7, No. 32, evening edition, September 30, 1996, [http://www.okinawatimes.co.jp/eng/19960930.html#no\\_3](http://www.okinawatimes.co.jp/eng/19960930.html#no_3)
- Okinawa Times, "Relocation: it may not be a situation just for bases, vol. 17, No. 38, evening edition, November 18, 1996, [http://www.okinawatimes.co.jp//eng/19961118.html#no\\_1](http://www.okinawatimes.co.jp//eng/19961118.html#no_1)
- Okinawa Times, "The first referendum vote turned out 59.53%", September 11, <http://www.okinawatimes.co.jp//eng/19960910.html>
- Oota Hiroko, "Sharing Governance: Changing Functions of Government, Business, and NPOs", en Yamamoto, Tadashi, *Deciding the Public Good*, Japan Center for International Exchange, Tokyo, New York, 1999.
- Takao, Yasuo, "Participatory Democracy in Japan's Decentralization Drive", *Asian Survey*, vol. XXXVIII, No. 10, October 1998.
- Yamamoto Tadashi, "Emergence of Japan's Civil Society and Its Future Challenges", en Yamamoto Tadashi, *Deciding the Public Good*, Japan Center for International Exchange, Tokyo, New York, 1999.

---

Fecha de recepción: 15 de abril de 2007.  
Fecha de aprobación: 11 de junio de 2007.