

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS DE ASIA Y AFRICA

TESIS DE MAESTRIA:

LAS DEBILIDADES DEL PODER JAPONES.

EL CONFLICTO BUROCRATICO EN LA POLITICA EXTERIOR DE JAPON.

ESTUDIO DE CASO DE LA ASISTENCIA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD)

SANTIAGO MATEOS CIBRIAN

Promoción de Maestría 1989-1991

Area: JAPON

ABRIL DE 1992

I N D I C E

INTRODUCCION	4
I. LOS PODERES HEGEMONICOS Y LA ASISTENCIA ECONOMICA	
MUNDIAL	8
Los cambios internacionales en el fin de siglo	8
El problema del desarrollo	16
Las economías subdesarrolladas frente a la transición mundial	19
El debate sobre la ayuda económica	23
Situación actual de la ayuda económica mundial	29
Asignaciones de la AOD actuales	34
II. LOS ANACRONISMOS DE LA POLITICA EXTERIOR DE JAPON	41
Los enfoques sobre el milagro japonés	41
La emergencia de Japón como poder hegemónico	51
El vacío de los objetivos nacionales de los japoneses	59
Una política exterior improvisada	69

III. LA COOPERACION ECONOMICA EN LA POLITICA	
EXTERIOR DE JAPON	87
La ambigüedad del interés nacional japonés	87
Filosofía y evolución histórica de la política de ayuda de Japón	98
La asistencia económica en la política de Garantía de Seguridad Integral	114
La AOD en transición	128
IV. EL PODER BUROCRATICO EN LA ASISTENCIA JAPONESA	131
El poder burocrático en la toma de decisiones	131
El pluralismo burocrático del sistema japonés	139
Los actores externos de la toma de decisiones en la AOD	156
El sistema de cuatro ministerios y el conflicto burocrático	167
Las rivalidades ministeriales en juego	180
CONCLUSIONES	187
Bibliografía	194

LISTA DE TABLAS

I. Producto mundial: 1971-1990	11
II. Total de flujos de recursos netos a los países subdesarrollados (1980-1990)	37
III. Desembolsos de la cooperación económica de Japón (1970- 1990)	100
IV. Distribución geográfica de la AOD bilateral de Japón (1980-1990)	123
V. Principales países receptores de AOD de Japón (1985-1989)	124

NOTA:

En la transliteración del japonés al español se ha utilizado el sistema UNAM-El Colegio de México, que se aproxima más a la fonética de nuestro idioma. En el caso de nombres propios (principalmente de personas) se acepta la inglesa, por ser la más conocida y que facilita la localización bibliográfica; ejemplo: Takahashi, en lugar de la transliteración correcta de Takajashi. En los nombres de autores traducidos directamente del japonés se respeta el sistema antes mencionado. Asimismo, se respeta el orden japonés de los nombres de personas en el cual se coloca primero el apellido y después el nombre.

INTRODUCCION

Los síntomas de la decadencia. En 1989, Japón alcanzó el primer lugar en el mundo como nación que más ayuda económica ofreció a las naciones subdesarrolladas. Debido al contexto político-económico donde se maneja la ayuda económica, el que esta nación haya obtenido esta posición de privilegio demostró dos tesis concluyentes: primero, que Estados Unidos, primera potencia mundial, ha llegado a un nivel en que es muy difícil que pueda manejar solo los problemas internacionales y necesita de la colaboración de naciones emergentes para reemplazarlo, lo cual es ya un síntoma de decadencia; y segundo, que Japón surge como un nuevo poder no sólo económico, sino también político, para administrar los problemas internacionales.

Se piensa que esta situación hace prever el surgimiento de Japón como la nueva potencia mundial para el siglo venidero y la decadencia, no sólo económica, sino también política de la nación norteamericana. Sin embargo, este trabajo pretende demostrar que los fundamentos de estas previsiones no son firmes, especialmente en lo que respecta a las potencialidades de la nación asiática para conformarse en poder político mundial.

Si bien económicamente, Japón ha experimentado un vertiginoso crecimiento, eso no se puede decir desde una perspectiva de

política exterior, que ha resentido los defectos de un sistema político doméstico no exento de problemas, como la sostenibilidad de un partido único en el poder que hace pensar en un régimen de dudosa democracia; un estado burocrático donde su poder administrativo sigue siendo predominante en todos los niveles de la sociedad; un marco institucional erigido en la Ocupación de posguerra que sólo dio la imagen falsa de un cambio estructural, pero que, sin embargo, sostuvo antiguas prácticas de preguerra que refrendan el autoritarismo de unos cuantos.

Esto hace pensar que el marco de valores y el proyecto nacional en que se sostiene la política exterior japonesa, son frágiles y ambigüos, lo que trae como consecuencia, acciones internacionales que regularmente son anacrónicas para las demás naciones, desarrolladas y subdesarrolladas.

Todo esto puede observarse a través de un ejemplo que toma en cuenta los niveles externo e interno de la política exterior: la política de asistencia oficial al desarrollo. A través del análisis de los principales actores que participan en la toma de decisiones, se pueden observar aquellos desfases recurrentes del sistema: el conflicto y la rivalidad interburocrática, el seccionalismo, la falta de coordinación administrativa, el elitismo y la jerarquía, la falta de un marco regulatorio, la ambigüedad al sostener un marco firme de los intereses nacionales y la improvisación en las prácticas internacionales.

En este trabajo no se rechaza categóricamente que Japón llegue a ser una potencia hegemónica, pero mientras se siga manteniendo un

marco institucional con evidentes deficiencias estructurales y funcionales, es dudoso que esta nación se mantenga como potencia.

La metodología utilizada en este trabajo se basa en un marco estructural-funcionalista, a través del cual, se destacan a los principales actores que participan en la toma de decisiones y se describen sus papeles e interacciones de cara a un contexto doméstico, pero que también toma en cuenta el nivel internacional, debido al tema sensible que es la ayuda económica tanto para las naciones subdesarrolladas, como para las naciones avanzadas.

En el primer capítulo se describe el panorama en que se circunscribe la asistencia económica internacional y su importancia económico-política para el sistema. Si bien, la ayuda es un instrumento esencial para el desarrollo económico, su uso por parte de las naciones desarrolladas ha tenido otros intereses de los meramente filantrópicos. En este contexto, Japón surge en el mundo de la ayuda económica con una ambigüedad de intereses.

En el segundo capítulo se plantea la posición de Japón en el mundo y se describen los principales factores internos en que se maneja la política exterior, desde una descripción de su sistema de valores, hasta la forma en que éstos se materializan en objetivos nacionales, elementos en los que se apoya la política exterior de toda nación.

En el tercer capítulo se abordan las principales condiciones en las que se basa la política de cooperación económica de Japón y cómo ha evolucionado hasta la actualidad, todo bajo el marco de la política exterior global del país. En esta parte se describen las

contradicciones inherentes en las que se basa el comportamiento internacional de esta nación debido a la falta de un firme marco de objetivos nacionales.

En el cuarto capítulo se describen los principales actores burocráticos del sistema japonés y cómo actúan en el establecimiento de los programas de asistencia oficial al desarrollo. A través del análisis de la burocracia en la instrumentación de la ayuda económica japonesa, se distinguen los principales problemas que afectan en forma inherente la toma de decisiones. Esto afecta no sólo a los programas de cooperación, sino también al desarrollo firme y sostenido de la política exterior japonesa.

La fragilidad política de la nación japonesa no se compensa con la firmeza económica que ha alcanzado, sin embargo, como estado-nación civilizado, no puede mantenerse con esta posición contradictoria permanentemente. Japón es hoy un gigante que no se mueve, porque al más ligero movimiento, hace temblar todo su organismo; es necesario que ese gigante se nutra de la medicina reformadora necesaria para darle fortaleza política a toda su composición. Si esto sucede, entonces sí el mundo está en el umbral de la transición de poderes.

CAPITULO UNO

LOS PODERES HEGEMONICOS Y LA ASISTENCIA ECONOMICA MUNDIAL

Los cambios internacionales en el fin de siglo.

Al final de la década de los ochenta y en el umbral del siglo veintiuno, el mundo ha visto emerger en forma vertiginosa una serie de cambios políticos y económicos que han modificado radicalmente el orden o los órdenes internacionales que hasta entonces se habían establecido, originando una nueva conformación política internacional caracterizada por la anarquía regional, la decadencia de potencias, el resurgimiento de nacionalismos, desajustes económicos y la constitución de bloques económicos regionales. A todo esto se agregan acontecimientos que, implícitamente, conllevan a una revaluación cultural y religiosa debido a sus efectos en la generalidad: los avances tecnológicos que hacen pensar en una revolución industrial mucho más global y acelerada, el resurgimiento de un fanatismo religioso tácito y una crisis ideológica ante el fracaso del socialismo real y el agotamiento del modelo liberal ortodoxo.

Estos últimos diez años, parteaguas de la historia contemporánea, han abierto la expectativa de una época de globalización económica y de intereses compartidos que pueden

llevar a una época de cooperación internacional conjunta¹. En términos macroeconómicos, la conformación de estados transnacionales² originados de una movilización internacional del capital, vienen a ejercer una mayor influencia sistemática en las políticas gubernamentales domésticas y más aún en los gustos y pasiones de la sociedad civil³.

Este proceso de globalización mundial, del que ahora no está exento ningún país, también ha traído como consecuencia el alejamiento de una catástrofe mundial nuclear, aunque en realidad no ha disminuído la amenaza de guerras regionales que han sido los restos convulsionados del fin de la guerra fría, con un grado de mayor violencia convencional ante el avance de la alta tecnología militar.

Pero dentro de esta misma expansión masiva, también se han producido desfases originados por este mismo proceso de integración, como son el predominio de intereses proteccionistas y nacionalistas, los choques de intereses comerciales y crecimientos

¹ R. O. Keohane. Después de la hegemonía. Cooperación y discordia en la política económica mundial (tr.) Mirta Rosenberg (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988) 341 pp.

² Se entiende aquí por estado transnacional a una unidad nacional en la que participan actores no gubernamentales con algún esfuerzo controlador del gobierno, en actividades económicas que hace que las sociedades sean recíprocamente más sensibles. Ver R.O. Keohane y J. S. Nye. "Relaciones transgubernamentales y organismos internacionales" (s/t), en CIDE. Cuadernos Semestrales (Núm. 10, 1981) p. 311.

³ S. Gill y D. Law. The Global political economy. Perspectives, problems, and policies (Baltimore: Johns Hopkins University, 1989) p. 127.

económicos desiguales que, en lugar de disminuir, profundizan aún más la brecha entre un puñado de países ricos y el ensanchamiento del grupo de países atrasados.

La incongruencia económica mundial, si bien ha estado latente desde la posguerra, tuvo su periodo de turbulencia y transición evidente para la economía mundial en la década de los setenta. En los dos decenios previos, la economía global había logrado tasas de crecimiento elevadas. Los países subdesarrollados habían compartido tal éxito creciendo a razón de un 5% anual, tasa comparativamente alta en relación a cualquier grupo de naciones en ese periodo. Pero a mediados de esta década de los setenta, las tensiones económicas de la época repercutieron en un deterioro global que se agudizó con la recesión de los países desarrollados entre 1980 y 1982⁴.

Durante la década de los ochenta, aunque la tendencia de la economía mundial estuvo limitada por un lento crecimiento (ver Tabla 1), hubo una frágil expansión de la base económica después de 1983 cuando al siguiente año se registró un crecimiento del producto mundial en 4.4 %, particularmente en naciones como Estados Unidos, Japón y de Europa Occidental.

Para los países avanzados, la inestabilidad económica de la década de los setenta dio la pauta para que las políticas nacionales fueran modificadas de acuerdo a las circunstancias internacionales. Las dos crisis del petróleo, los crecientes déficits fiscales, la inflación progresiva y la mayor rigidez en

⁴ Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1987 (Washington, D.C., 1988) pp. 16-17.

T A B L A 1

PRODUCTO MUNDIAL: 1971-1990¹
(Variación anual porcentual) (2)

Area	Año	1971-80	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
MUNDIAL		3,9	1,8	0,5	2,7	4,4	3,3	3,0	3,4	4,1	3,0	2,3
Países industriales		3,2	1,5	-0,3	2,7	4,9	3,4	2,7	3,5	4,4	3,5	2,7
Estados Unidos		2,8	1,9	-2,5	3,6	6,8	3,4	2,7	3,7	4,4	3,0	1,7
Japón		4,8	3,7	3,1	3,2	5,1	4,9	2,5	4,6	5,7	4,9	4,4
Alemania, Rep. Fed. de		2,7	---	-1,0	1,9	3,3	1,9	2,3	1,7	3,6	4,0	3,5
Otros países inds.		3,2	0,7	0,8	1,8	3,1	3,1	2,7	3,2	3,8	3,2	2,4
Países en desarrollo		5,5	1,9	2,1	2,2	4,0	3,9	4,0	3,8	4,1	3,0	3,2
Africa		3,8	1,9	2,0	-1,1	0,8	4,1	2,3	1,1	2,3	2,9	2,7
Asia		5,3	5,9	5,6	8,0	8,3	6,8	6,8	8,0	9,0	5,1	5,4
Europa		5,0	-0,1	1,2	2,4	5,0	2,7	4,4	2,4	1,3	0,3	0,1
Medio Oriente		7,2	-1,3	1,3	1,7	-0,9	-0,2	-0,6	-0,8	3,8	3,9	3,2
América Latina		5,9	0,3	-1,1	-2,8	3,4	3,5	4,0	2,9	0,3	0,9	1,4
Otros países (3)		5,0	2,8	2,4	3,3	2,1	1,4	2,7	1,8	1,8	-0,4	-1,7

1 PIB (o PNB) real de los países industriales y los países en desarrollo y producto material neto (PMN) para otros países. Los porcentajes globales de grupos de países son un promedio de las variaciones porcentuales ponderadas.

2 Tasa anual compuesta de variación. Excluida China.

3 La ex URSS y los países de Europa Oriental que no son miembros del Fondo.

FUENTE; IMF (Fondo Monetario Internacional). World economic outlook (Washington, D.C.). Años: 1989 y 1990.

los mercados internos, fueron algunas de las causas de la desaceleración económica. En el renglón financiero, la inestabilidad de los tipos de cambio colapsó al sistema cambiario creado desde Bretton Woods.

Para la década de los ochenta, las políticas económicas de estas naciones se modificaron en sus fundamentos keynesianos en favor de la renovación de las formas del laissez-faire⁵, las cuales restringieron la participación del estado en la actividad económica doméstica. Si bien, desde la posguerra la intervención estatal en la economía había sido necesaria para el mejor control nacional y evitar dislocaciones profundas, el mundo de los ochenta ofreció las condiciones necesarias para disminuir el poder estatal y expandir el sistema de libre empresa. Las políticas de coordinación, de ingresos y tasas de cambio fijas keynesianas, fueron consideradas obsoletas y se sustituyeron por políticas de privatización y desregulación que alentaron la competencia y le dieron un nuevo aire al capitalismo occidental⁶.

Sin duda, una contribución de las reformas regulatorias⁷ de los

⁵ M. Bleaney. The rise and fall of keynesian economics (Basingstoke: Mac Millan, 1985).

⁶ Dennis Swann. "The regulatory scene. An overview", en K. Button y D. Swann (eds.). The age of regulatory reform (Oxford: Clarendon Press, 1989) pp. 1-23.

⁷ La reforma regulatoria es entendida aquí en el mismo sentido de D. Swann: "La forma de desregulación económica total, que es, la panoplia total de controles sobre precio, acceso, salida o el rango de negocios en los cuales las firmas puedan ajustarse, pudiendo ser modificadas, de ese modo la industria se disciplina a la competencia y a las fuerzas del mercado" Ibidem, p. 11.

estados nacionales desarrollados fue la globalización de la economía mundial. Al disminuir el control rígido estatal sobre la economía, las fuerzas productivas se basan en el libre arbitrio de las fuerzas del mercado no sólo nacional, sino también internacional, pero en condiciones creadas de mayor equidad competitiva, como es el caso de la desregulación del sistema financiero internacional que ha dado énfasis a la internacionalización bancaria y al movimiento de capital y se dirige hacia la coordinación global de las políticas macroeconómicas de los países industriales⁸

En los países subdesarrollados, a excepción de los países de reciente industrialización asiáticos y los que agrupa la ANSEA, la década de los setenta no tuvo los mismos efectos negativos que aquéllas otras naciones. Sin embargo, paulatinamente se fue constituyendo un círculo vicioso que afectó a sus economías profundamente en la siguiente década. La desarticulación de los sistemas económicos, una mayor dependencia financiera y comercial del exterior, la pérdida de ventajas comparativas en sus materias primas de exportación y el peso incontrolable del endeudamiento externo, fueron algunas de las causas del deterioro económico de estos países. Entre 1981 y 1983 hubo una contracción económica en estas regiones del 2 % en promedio (ver Tabla 1). Pero a partir de 1984 comenzó a apreciarse un ligero repunte en sus variables.

La recesión económica que sufrieron trajo desequilibrios en sus

⁸ Richard Dale. "International financial regulation: the separation issue", en K. Button y D. Swann. *Ibidem*, pp. 217-234.

pagos externos, aunado al aumento de la transferencia de recursos al exterior. Al mismo tiempo, el mercado internacional de productos primarios estuvo influenciado por una tendencia descendente⁹.

Para fines de este decenio, las economías subdesarrolladas se estabilizaron registrando un producto de 3.1 % entre 1989 y 1990. Habían introducido reformas estructurales para reactivar sus economías a través de la apertura de sus mercados al comercio internacional, todo con el objetivo de expandir la estructura económica nacional, aumentar la productividad y aspirar a un mejor nivel de vida de sus ciudadanos. Estas reformas han sido acompañadas de políticas fiscales y monetarias acordes con la finalidad de corregir los desbalances macroeconómicos. En algunos casos, los programas de estabilización han agudizado los problemas de la población, por los cuales, siguen afectados por una fragilidad económica.

Como puede observarse, el camino para el desarrollo de estos países, a pesar de los esfuerzos de estabilización y ajuste, ha sido agravado por obstáculos económicos y políticos originados principalmente por un orden internacional adverso. Estas naciones

⁹ Entre 1984 y 1986, hubo una merma global en los precios reales de los productos primarios de exportación de los países subdesarrollados hasta niveles sin precedentes. Entre el cuarto trimestre de 1983 y el segundo de 1986, casi todos los grupos de productos básicos descendieron en sus precios. El índice del valor de los productos básicos agrícolas bajó en 13% como son: grasas y aceites, productos agrícolas no alimenticios y los cereales. Asimismo, el índice correspondiente a metales y minerales disminuyó en 16% prácticamente en todos los productos que comprende. Solamente las bebidas y la madera registraron alzas en el mismo periodo. Ver Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1987, op. cit., pp. 20-21.

han insistido en múltiples foros y organizaciones que el problema del subdesarrollo¹⁰ reside en limitaciones que el mismo orden ha impuesto en contra de un comercio más abierto y por la falta de apoyo de las economías avanzadas que han continuado en un camino de acumulación capitalista¹¹. Países como Estados Unidos, Japón y Reino Unido han juzgado que el problema se debió a la falta de políticas más efectivas por parte de los gobiernos de las naciones subdesarrolladas.

Frente a este problema, aquellas naciones han propuesto, como una forma de coadyuvar a la solución de los problemas, la transferencia de recursos financieros que han sido llamados comúnmente "asistencia o ayuda económica". Sin embargo, las diferentes ópticas con que se observa el problema del subdesarrollo, a veces tergiversadas, son una dificultad más que se

¹⁰ El término empleado de subdesarrollo, como muchos otros que tratan de designar el mismo fenómeno, ("países en vías de desarrollo", "Tercer Mundo", "naciones proletarias", "países pobres", "países atrasados o retardados", "Sur", etcétera) es impreciso y ha planteado un problema que no sólo es semántico sino de conceptualización, dimensión y análisis que repercuten en el entendimiento del problema. El término seleccionado está cargado de valor y a veces es difícil reducir el mínimo de prejuicio científico que tienden a manifestar. Aunque ninguno de los términos es satisfactorio, es preferible conservar el de subdesarrollo debido a que es utilizado en muchos trabajos; presenta un máximo de neutralidad en cuanto a las causas y las características del fenómeno; además, "da una idea de insuficiencia, de una situación no satisfactoria; por ello traduce la opción esencial para un enfoque eficaz del problema: la opción del necesario desarrollo". Ver J. Freyssinet. El concepto de subdesarrollo (tr.) Edgard Rodríguez Leal (Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela, 1977) p. 23.

¹¹ S. Amin. La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo (tr.) Rosalía Cortés (México: Siglo Veintiuno, 1977) pp. 53-171.

agrega a la solución del agravamiento económico de estas naciones.

El problema del desarrollo.

El problema del desarrollo ha sido un fenómeno social y económico complejo que se ha manifestado a partir de la segunda mitad de este siglo. Los autores clásicos de la economía como Smith, Ricardo, Marx, Stuart Mills, Malthus, sólo conocieron las causas del fenómeno y no profundizaron más en él. Es hasta después de la Segunda Guerra Mundial cuando el problema se experimenta agudamente con la reconstrucción de Europa y la asistencia económica a Latinoamérica. En la década de los cincuenta, economistas como Colin Clark¹² afirmaron que el subdesarrollo era debido a la falta de inversiones, a la tecnología atrasada y a la mala administración de los recursos. Walt Whitman Rostow¹³ proponía una concepción histórica del proceso de desarrollo con etapas definidas que tenían que seguirse para llegar al "despegue inicial", desde donde se llegaría a un desarrollo autosostenido.

Para la década de los setenta, los estudios comienzan a agregar elementos más complejos. Así, el problema del desarrollo no solamente implicaba cuestiones económicas, sino también factores

¹² C. Clark. The conditions of economic progress (London: MacMillan, 1957).

¹³ W.W. Rostow. Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista (tr.) Rubén Pimentel (México: Fondo de Cultura Económica, 1961).

políticos, sociales y culturales, como lo afirmó Celso Furtado¹⁴.

En el decenio de los ochenta se comenzaron a conformar nuevas dimensiones y revaluaciones sobre el desarrollo económico. Por otro lado, el fortalecimiento del neoliberalismo se concentra en la crítica al welfare state y al estatismo económico, culpándolos de los fracasos del pasado reciente.

Asimismo, se emprende una conciencia ecológica generalizada ante el desequilibrio que ha causado en el medio ambiente los efectos contaminantes de una civilización industrial desenfrenada. Varios estudiosos urgieron a los gobiernos a crear un nuevo desarrollo que sea compatible con la preservación del medio ambiente, el cual fue definido como desarrollo sostenible.

Cuando a mediados de esta década, las naciones subdesarrolladas comienzan a aplicar sus políticas de ajuste económico, también se empieza a dar relevancia a la dimensión humana del desarrollo. Se enfatiza que la salud, la nutrición, la educación y la participación de la mayoría de la población son esenciales para el crecimiento económico. En relación a las políticas de estabilización de estos años, se afirmó: "El objetivo de los programas de ajuste debe ser alcanzar el crecimiento económico al mismo tiempo que se protege y alienta el desarrollo humano y se persiguen políticas tendientes a la igualdad"¹⁵.

¹⁴ C. Furtado. Teoría y política del desarrollo económico (tr.) Francisco Oliveira y Martín Soler (México: Siglo Veintiuno, 1972).

¹⁵ Declaración anexada en: K. Hag y U. Kirdar. Desarrollo humano, ajuste y crecimiento (tr.) Pilar Mascaró (México: Fondo de Cultura Económica, 1990) p. 320.

En América Latina, esta década marcó la transición de un modelo de desarrollo "hacia dentro", en favor de políticas económicas neoliberales antiestatales y desregulatorias de desarrollo "hacia fuera", siguiendo el éxito de las economías del Sudeste asiático. Aunque previamente, dentro de la misma región se abordaron enfoques desarrollistas críticos como la corriente estructuralista de la CEPAL¹⁶ y la teoría de la dependencia¹⁷ que enfocaron su pensamiento a nuevas formas de desarrollo regional, el modelo neoliberal tuvo una aceptación masiva. Si bien, la misma CEPAL definió a este decenio como "perdido", las adversidades han sido una lección para concebir nuevos modelos económicos que no vuelvan a llevar a mismos fracasos del pasado: endeudamiento excesivo, descapitalización nacional y diagnósticos poco visionarios y efectivos del comercio internacional.

¹⁶ Corriente patrocinada desde la década de los cincuenta por la Comisión Económica para América Latina a cargo de Raúl Prebisch, se apoyaba en un pensamiento nacionalista y populista que apuntaba en la solución de la dependencia externa a través de reformas internas agrarias y fiscales, y teniendo como proyección la integración latinoamericana. Ver R. Prebisch. Capitalismo periférico. Crisis y transformación (México: Fondo de Cultura Económica, 1981). 318 pp.

¹⁷ La corriente marxista de la dependencia, apoyada por Fernando Henrique Cardoso, Theotonio Dos Santos, Vania Bambirra, Celso Furtado y otros, afirmaba que la dependencia era causada por "un sistema de relaciones de dominación, mediante el cual parte del excedente generado en la periferia es apropiado concentradamente por la fracción hegemónica de la burguesía de los países dominantes, y/o transferido hacia el centro". Ver P. Paz. "El enfoque de la dependencia en el desarrollo del pensamiento económico latinoamericano", en CIDE. Economía de América Latina (Núm. 6, 1981) pp. 62-3.

Las economías subdesarrolladas frente a la transición mundial.

La política internacional contemporánea ha mostrado una interacción dinámica entre la búsqueda del poder político y la riqueza económica, que ya los fundadores de la teoría del realismo político habían analizado desde la posguerra¹⁸. Esta corriente de las relaciones internacionales afirma que el sistema internacional se origina de una competencia de unidades estatales donde el conflicto y la guerra son el resultado de choque de intereses domésticos entre sí¹⁹. Durante el periodo de posguerra, las relaciones internacionales estuvieron sujetas a las relaciones de poder que configuraron una distribución de zonas de influencia alrededor de las dos grandes potencias y en donde el poder y la riqueza fueron elementos complementarios que justificaron un orden internacional constreñido. Países como Estados Unidos y Unión Soviética crearon regímenes internacionales en los cuales los recursos de poder los obligaba a desempeñar un papel predominante. Al fundarse de esta manera poderes dominantes, el sistema internacional se vio sometido a un orden hegemónico, donde el arbitrio de los conflictos externos era dirigido sólo por dos naciones.

¹⁸ H.J. Morgenthau. Politics among nations the struggle for power and peace (New York: Alfred A. Knopf, 1960) 630 pp.; R. Gilpin. World and change in world politics (Cambridge: Cambridge University, 1981) 272 pp. S, Hoffman. The state of war.

¹⁹ K.N. Waltz. Theory of international politics (Cal.: Adison Wesley, 1979) 272 pp.

La teoría de la estabilidad hegemónica²⁰ afirma que un estado hegemónico es aquella nación poderosa que tiene el suficiente poder "como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales, y está dispuesto a hacerlo"²¹. Este poder estatal mantiene un dominio político y económico capaz de estabilizar o, en su caso, perjudicar a todo el sistema. Crea las relaciones de poder en un balance que le beneficia propiamente y que le da derecho sobre el poder político y riqueza mundiales bajo un marco institucionalizado. Al mismo tiempo, para el mantenimiento de este orden se hace necesario el mantenimiento de una hegemonía continua.

Frente a los cambios que se están generalizando en el mundo, la persistencia de un sólo poder hegemónico mundial no parece obedecer los mismos cánones. Si se acuerda que hay una relación dicotómica entre el poder político y el económico, y el mantenimiento de ambas como objetivos esenciales de una gran potencia, se puede afirmar que en la actualidad, mientras una sola nación se aferra a su hegemonía político-militar, otras naciones emergentes reemplazan el dominio económico que ha quedado vacante.

A.F.K. Organsky afirma que se vive en un tiempo de inestabilidad, donde la organización política, la población y la fuerza industrial se han modificado abruptamente. La imagen que

²⁰ R.O. Keohane. After hegemony: cooperation and discord in the world political economy (Princeton: Princeton University Press, 1984) 290 pp.

²¹ Ibidem, p. 44.

refleja ese cambio es que la preponderancia mundial, inclusive de siglos, de algunas naciones, está siendo transferida a nuevas naciones que emergen como grandes potencias, mientras que las primeras entran en un periodo de decadencia; esta transferencia o transición del poder es la regla de un nuevo orden internacional²².

Esta nueva constitución del poder hegemónico está íntimamente ligada al proceso de industrialización de las naciones, que al seguir todo un proceso de desarrollo, madura cuando los estados modifican sus características políticas, económicas e incluso, culturales, en los que se basa el dominio de éstas sobre las demás. Cuando este retador del sistema imperante, según Organsky, ha afianzado cierto grado de industrialización y no está conforme con el grado de satisfacción o de distribución de poder internacional, comúnmente desafía al statu quo de la nación hegemónica²³.

La transición pacífica puede darse cuando son una mayoría las naciones insatisfechas con el orden establecido, como afirma Kindleberger: dos o más poderes hegemónicos pueden copatrocinar un liderazgo, "aumentando así la legitimidad, compartiendo las cargas y reduciendo el peligro de que el liderazgo sea considerado

²² A.F.K. Organsky. World politics (New York: Alfred A. Knopf, 1951) pp. 299-338.

²³ Ibidem, p. 323. Si bien este análisis encaja en la situación actual ubicando a Estados Unidos como hegemón decadente y a Alemania y a Japón como hegemones potenciales rivales, la tesis de Organsky agrega que la solución desencadenaría una guerra: "el crecimiento de un retador garantiza una gran guerra", Ibidem. Aunque a mi juicio afirmaría que cuando las condiciones se han modificado a un ambiente de distensión militar mundial, la transferencia a un nuevo orden hegemónico puede realizarse también pacíficamente.

cínicamente como un manto encubridor de la dominación y la explotación"²⁴.

Si las tesis de la creación de un liderazgo conjunto²⁵, o una cooperación sin hegemonía, según Keohane²⁶, abogan por un escenario que tiene un fin común: el mantenimiento de un orden económico favorable o la constitución de uno nuevo, el proceso para llevarlo a cabo tendrá que ser paulatino de acuerdo al grado de satisfacción del nuevo o nuevos poderes hegemónicos.

Visto de esta manera, las causas económicas depresivas de una gran potencia como es Estados Unidos, son contrabalanceadas por el poder de naciones emergentes como Japón y Alemania, con lo cual, "consolidarían un mecanismo de coordinación política para minimizar efectos negativos de interdependencia económica"²⁷. Este escenario de liderazgo conjunto ha sido explicado por Paul Kennedy²⁸, quien acepta la idea de vivir una etapa de decadencia norteamericana y del surgimiento de un nuevo orden hegemónico que no necesariamente

²⁴ Ch. P. Kindleberger. The international economy order. Essays on financial crisis and international public goods (Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, 1988) p. 232.

²⁵ H. Sato. "Japan and the changing economic order", en Pacific Economic Review (1989) p. 110.

²⁶ R.O. Keohane. After hegemony cooperation and discord in the world political economy op. cit. p. 24.

²⁷ H. Sato. Op. cit.

²⁸ P. Kennedy. The rise and fall of the great powers. Economic change and military conflict from 1500 to 2000 (New York: Random House, 1986).

tenga que ser el escenario previo a una Pax Nipponica, como lo ha sugerido Hideo Sato.

En este contexto de transición de poderes hegemónicos, las naciones en proceso de desarrollo tienen quizá poca o nula participación activa en estos cambios. Aunque éstas actúen como la base sobre la cual se levanta el edificio del orden internacional, las decisiones globales son tomadas por un reducido grupo de naciones industrializadas; justificando el mantenimiento estable del statu quo internacional, se minimizan los conflictos políticos y los problemas económicos de las naciones pobres con el argumento de que son desestabilizadores del sistema.

En este sentido, la ayuda económica externa que los países industrializados ofrecen a las naciones menos desarrolladas, pretende ser el medio esencial a través del cual, los primeros "contribuyen" a generalizar la prosperidad económica de sus contrapartes con la finalidad de promover un medio que no sea adverso a sus propósitos de seguridad nacional, expansión económica y dominio político.

El debate sobre la ayuda económica

Comúnmente en las sociedades avanzadas se ha considerado que el sistema internacional puede ser mantenido en una relación de beneficio mutuo entre naciones económicamente desarrolladas y subdesarrolladas. Esta forma de pensar, minimizada a una lógica cartesiana de relación Norte-Sur, considera un desafío el

desarrollo de un sistema de economías de mercado a través de la capacidad de establecer relaciones económicas internacionales de beneficio compartido. Visto como un sistema de dependencia del Norte sobre el Sur, el dilema se maneja en el sentido de si es posible llevar a cabo "la necesaria capacidad de política internacional para crear un sistema que sea mutuamente beneficioso para todos"²⁹.

En las naciones occidentales avanzadas se ha considerado que la unificación de intereses comunes de todos los países facilita mejor el control del sistema global. Los gobiernos de estos países han juzgado que, aunque el sistema no es perfecto, sí es legítimo, porque provee de beneficios que son extensivos para todos. Por su parte, las naciones subdesarrolladas han replicado que el sistema es ilegítimo porque no disfrutaban de los beneficios mínimos necesarios para defender su soberanía; para éstos, el sistema ha impedido su desarrollo económico.

Bajo este esquema de diálogo de sordos, el debate sobre la solución al problema del desarrollo se vuelve aún más complejo. En las sociedades avanzadas, el término de ayuda económica³⁰ ha sido

²⁹ J. E. Spero. The politics of international economic relations (New York: St. Martin's Press, 1981) p. 137.

³⁰ La ayuda económica se define aquí como: los "flujos de recursos fomentados por el gobierno hechos disponibles en términos concesionales a gobiernos extranjeros, tanto directamente en una base bilateral como indirectamente vía organizaciones multilaterales", ver D. Well. The charity of nations. The political economy of foreign aid (New York: Basic Books, 1973) p.3 . El fenómeno de la ayuda económica, como el de desarrollo, no establece un término universal -regularmente asistencia económica, cooperación económica, etc., se utilizan como sinónimos de ayuda-

constreñido y limitado a sólo un asunto de aportación no lucrativa que sólo busca paliar ligeramente los problemas económicos de las naciones subdesarrolladas.

Dar una explicación a lo que caracteriza a la ayuda económica, sólo da dimensiones más complejas al concepto, principalmente a la distinción entre costos y ventajas, reales y nominales de la cooperación, tanto para países donadores, como para beneficiarios. A todo esto se agrega el valor real de la ayuda y cómo se compone de acuerdo a su tipo, términos y condiciones, proporción del elemento de donación o préstamo, áreas que busca satisfacer, instituciones gubernamentales y privadas participantes. Aunados a estas condiciones, se mencionan efectos tanto externos como internos del país receptor, sin mencionar las diversas restricciones y obligaciones políticas que genera y el grado de interferencia del donante sobre el receptor.

En cuanto al valor real de la ayuda, también existen varias dudas. La fijación de tasas de interés, la proporción de donaciones y de créditos atados, el manejo no confiable de las cifras, entre otras, traen como consecuencia que el valor nominal total de la ayuda sobrepasa a su valor real. De esta manera, el costo real de la ayuda oficial bilateral a veces es inferior al 30 % o 40 % de su valor en las cifras oficiales³¹.

por lo tanto, en este trabajo se utilizarán como términos intercambiables, exceptuando las ocasiones, que se observarán, en que haya una necesidad gramatical de diferenciarlos.

³¹ T, Mende. ¿Ayuda o recolonización? Lecciones de un fracaso (tr.) Julio Moguel (México: Siglo Veintiuno, 1974) p. 41.

Al hacer un cuestionamiento de las políticas de asistencia, uno se pregunta quién o quiénes ofrecen la ayuda y por qué razón, cuáles son las fuentes de aportaciones, a quién o a quiénes se destina, por qué se acepta la asistencia; todo lo cual nos canaliza a la pregunta crucial de si la ayuda realmente ayuda. Regularmente el problema se ubica abrumado de una prejuicio político que desalienta el análisis racional.

Este debate sobre la asistencia económica ha rebasado los factores económicos y políticos hasta el grado de ser constantemente ideologizado, lo que agrava aún más la situación al provocar criterios parciales que desvirtúan la realidad de las políticas de ayuda.

En este sentido, un enfoque que puede ser definido como liberal³² afirma que los problemas del desarrollo se ubican en los deficientes factores de producción que contienen, particularmente los que se refieren a capital y trabajo. Para solucionar estas debilidades, es necesario estimular el comercio, la inversión externa, el crédito externo y la ayuda internacional, éste último a través de la transferencia de capital, tecnología y educación

³² Entre los principales impulsores de esta corriente se mencionan los siguientes: G. Haberler. El comercio internacional y el desarrollo económico (Washington: Instituto de Desarrollo Económico, 1964); R. Nurkse. Equilibrium and growth in the world economy. Economic essays (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1961); H. Gordon Johnson. Economic policies toward less developed countries (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967); G. M. Meier. Comercio internacional y desarrollo (México: Herrero Hermanos, 1965).

desde las economías desarrolladas³³.

Los marxistas³⁴, por su parte, arguyen que ante la existencia de un sistema capitalista explotador e inequitativo, la ayuda a los países subdesarrollados sólo sirve para reforzar las distorsiones económicas de los países subdesarrollados, reafirma la dependencia hacia los países capitalistas y representa un elemento que disfraza la asistencia como un medio de penetración para extraer la riqueza nacional de estos países a través de la inversión y el peso del pago de la deuda.

Finalmente, una corriente que se ubica en el análisis estructural³⁵, parte, al igual que el marxista, en los agravios que ocasiona el statu quo que genera desigualdad económica internacional, además de desalentar el comercio de productos primarios y fomentar la formación de monopolios estructurales. Cuando se lleva a cabo la inversión y la asistencia externas,

³³ J. A. Spero. Op. cit., p. 138.

³⁴ Entre los más importantes impulsores de este enfoque se encuentran los siguientes: S. Amin. La acumulación a escala mundial. Crítica de la teoría del subdesarrollo (México: Siglo Veintiuno, 1977); S. Amin. Unequal development: an essay on the socialformations of peripheral capitalism (New York: Monthly Review Press, 1976); P. A. Baran. La economía política del crecimiento (México: Fondo de Cultura Económica, 1975); A. Emmanuel. Unequal exchange: a study of the imperialism of trade (New York: Monthly Review Press, 1972); H. Magdoff. La era del imperialismo. Política económica internacional de Estados Unidos (tr.) Rodolfo Arrigoriaga (México: Nuestro Tiempo, 1969).

³⁵ Entre los principales exponentes se encuentran: G. Myrdal. Teoría económica y regiones subdesarrolladas (tr.) Ernesto Cuesta y Oscar Soberón (México: Fondo de Cultura Económica, 1964); R. Prebisch Capitalismo periférico. Crisis y transformación (México: Fondo de Cultura Económica).

regularmente se concentra en sectores de exportación que debilitan a todo el aparato productivo doméstico. Esta escuela propone la reforma del sistema capitalista global o sistema centro-periferia a fin de que ingresen todos los países por igual a un escenario internacional más justo y equitativo.

Cada análisis mostrado goza de consideraciones válidas pero también de defectos teóricos. Los liberales resaltan sobremanera la ayuda económica como un factor que estimula decisivamente el crecimiento económico. Los marxistas impugnan el uso de la ayuda en el orden mundial actual, aunque no abordan los beneficios que puede conllevar cuando se utiliza de manera eficaz en las naciones receptoras. En el mismo sentido se puede criticar a los estructuralistas, quienes, además, no enfatizan que la solución del problema del desarrollo difícilmente puede solucionarse a un nivel macro, cuando hay fuerzas opositoras -los intereses económico políticos de los países desarrollados- que no lo permiten.

Es por esto que la solución al problema del desarrollo a través de la ayuda económica, merece un ambiente menos ideologizado, aunque tenga causas políticas y económicas en su origen, tanto por parte de los actores domésticos de los países donantes, como aquéllos de los países receptores, así como también de las organizaciones multilaterales, oficiales y no oficiales. Aunque el mismo elemento de la ayuda conlleva efectos políticos, económicos y sociales inerciales, no por eso se deben hacer manejos con el fin de satisfacer intereses específicos.

Las políticas de cooperación económica de las naciones avanzadas

hacia los países solicitantes han comprobado en fechas recientes que si bien intentaban erradicar la pobreza, finalmente esto no se ha logrado.

Muchos países desarrollados consideran una responsabilidad moral ayudar a las demás economías, más como un rasgo filantrópico en pago a "errores" del pasado colonial, que como acto consciente de solucionar la pobreza mundial. Por otro lado, hay muchas naciones que se consideran realmente pobres y exigen ser depositarias puras de la asistencia mundial, aunque en realidad la mayoría de los recursos se desvían a cauces ilegales como la corrupción. Ni unos ni otros están convencidos de los esfuerzos realizados: los que dan ayuda creen que es suficiente y los que piden, ruegan más. En esto esencialmente radica el llamado fracaso de la ayuda económica.

Lo anterior ha obedecido a varias causas: la falta de entendimiento en los problemas de la pobreza; en la ayuda mal orientada que, en lugar de beneficiar, socava más los males; en la falta de conciencia en que hay problemas que ni aún con las más altas aportaciones pueden remediarse.

Situación actual de la ayuda económica mundial.

La ayuda económica de los países desarrollados hacia los países subdesarrollados relativamente ha sido una política nueva que sólo en las últimas décadas ha manifestado dramáticos cambios en cuanto a su relevancia, interpretación y valor cuantitativo. Haciendo un análisis histórico, el comienzo de las políticas de ayuda debe

situarse a mediados de la década de los cincuenta, cuando los montos y filosofía inciden una base más firme que antes de este tiempo³⁶. Esto se debió principalmente al surgimiento de un grupo más o menos integrado y de mayor cantidad de países subdesarrollados y al aumento de su actividad internacional exigiendo mayor atención a sus demandas. A mediados de la década de los sesenta, la ONU tenía 122 miembros, de los cuales 87 eran países subdesarrollados. De esta manera, tanto la ONU como el Banco Mundial comenzaron a brindarles mayor relevancia.

Aunque las demandas de los países subdesarrollados tenían el sustento de la descolonización y la lucha por un comercio internacional más benéfico para ellos, los países industrializados y las organizaciones multilaterales mostraron renuencia para modificar sus políticas. El cambio de perspectiva sobrevino cuando factores políticos y de seguridad tuvieron mayor peso.

El cambio real vino cuando el Sur adquirió importancia política y de seguridad para el Norte. Las demandas por un cambio económico fueron finalmente consideradas por el Norte no porque el Sur hiciera mucho ruido o aún ruido más efectivo, sino porque las economías de mercado desarrollado comenzaron a percibir una amenaza a su posición tradicional de dominio político y seguridad en el mundo de

³⁶ Aunque se puede situar el comienzo de las políticas de ayuda en su sentido moderno con la constitución del IBRD (Banco Mundial) en Bretton Woods en 1944, el sustento político y los montos financieros no fueron de gran importancia, de hecho, la reconstrucción de Europa fue el enfoque que dominó los flujos de ayuda, los cuales provinieron principalmente de Estados Unidos. La situación de los países subdesarrollados fue de menor relevancia para el pensamiento del Banco Mundial. Ver J.E. Spero. *Op. cit.*, pp. 147-151.

bajo desarrollo.³⁷

La instrumentación de la ayuda consideró entonces motivos políticos y de seguridad, enmarcada dentro de un contexto de guerra fría. Materialmente la asistencia militar recibió mayor atención que la ayuda en términos económicos. Teóricamente se afirmaba que la asistencia de capital de Occidente hacia los países subdesarrollados no sólo proveería condiciones para un crecimiento económico autosostenido, sino también traería un apoyo al desarrollo político y, por ende, al establecimiento de regímenes democráticos³⁸. Aunque hay autores que señalan lo contrario: el avance del desarrollo incrementa la inestabilidad política de las naciones³⁹.

En este contexto se ubica la creación de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo en 1958 y la política de Alianza para el Progreso de 1960. Bajo presión de Estados Unidos se fomentó la creación de similares instituciones en Europa y Japón, lo que contribuyó a un aumento de las burocracias nacionales.

Esto no significó la transformación de las economías subdesarrolladas, por el contrario, fue un hecho que aumentó la

³⁷ Ibidem, p. 153.

³⁸ M. F. Millikan y W.W. Rostow, A proposal: key to an effective foreign policy (New York: Harper and Brothers, 1957) pp. 34-38.

³⁹ S.P. Huntington. Political order in changing societies (New Haven, Conn: Yale University Press, 1968) pp. 1-92.

dependencia y expandió la brecha entre uno y otro grupo de países y otro. Aunque, como se ha visto, entre 1960 y 1970 los países subdesarrollados crecieron a tasas de crecimiento de 5.6 y 5.5 promedio respectivamente (ver Tabla 1), este crecimiento fue deprimido por tasas de crecimiento de población vertiginosas. Por otro lado, el surgimiento en los países subdesarrollados de una economía dual -un sector tradicional y otro dinámico- fue un problema estructural que no pudo absorber a una población cada vez más pauperizada; en algunos países la tasa de desempleó sobrepasó el 20%.

La creencia de que la ayuda llevaría de un "despegue" a un desarrollo autosostenido fue en muchos términos erróneo. Los países subdesarrollados continuaron dependiendo del apoyo financiero en los siguientes años.

Por otro lado, el crecimiento económico no llevó a un bienestar social, por el contrario, ello agravó la distribución desigual del ingreso en los países subdesarrollados al concentrarse en muy pocas manos. La ayuda no impactó en mayor equidad.

Las diferentes escuelas de pensamiento que se han descrito anteriormente, han brindado muchas respuestas al por qué la ayuda fue un fracaso en cuanto a sus propósitos, pero ninguna ha sido consensualmente satisfactoria. Lo que sí es cierto es que la ayuda fue insuficiente y la poca que se canalizó fue dirigida a reforzar esquemas de explotación doméstica y reafirmó los vínculos políticos de dependencia.

Por ejemplo, el gobierno norteamericano suele usar la ayuda para

influir en el desarrollo político de las naciones latinoamericanas y de otras partes del mundo. Al mismo tiempo que sostuvo un apoyo económico a nuevos regímenes (República Dominicana en 1962 y Brasil en 1964), o a viejos regímenes (Irán en 1961, Colombia en 1962 y Turquía en 1969), también los apoyó en situaciones de amenaza política (Perú en 1961, Honduras en 1963, El Salvador en 1979, entre otros). La ayuda económica de Estados Unidos emergió como un instrumento de política exterior que fomentó sus intereses nacionales, y con ellos, el de las potencias occidentales.

Por otra parte, el fracaso de la ayuda también fue causado por una gran limitación en sus montos, la cual, según Spero, ha dependido de la buena voluntad de las naciones desarrolladas⁴⁰. Tanto la asistencia bilateral, como la multilateral han tenido como sostén financiero a las economías desarrolladas. Aún cuando las naciones petroleras subdesarrolladas han promovido planes de cooperación, estas acciones no se han intensificado a fin de promover la transferencia de recursos entre los mismos países subdesarrollados, a fin de evitar la dependencia de las naciones poderosas de Occidente.

⁴⁰ J.A. Spero. Op. cit., p. 161.

Asignaciones de Asistencia Oficial al Desarrollo actuales.

Recientemente, la ayuda económica de los países desarrollados se está realizando a través de la transferencia de recursos de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD)⁴¹ de los países miembros del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Los montos que se transfieren han registrado un promedio anual de 0.34% del PNB, menos de lo que sus metas recomiendan (0.35 %)⁴². Pero visto por país, se muestran menores aportaciones, principalmente de las potencias económicas. Por ejemplo, el promedio de PNB que destina el DAC a AOD fue sólo de 0.31% en 1990, cifra que se ha mantenido desde hace varios años (entre 1982 y 1986 el porcentaje de ayuda fue sólo del 0.30%): en el caso de Estados Unidos, sólo destinó 0.21% de su PNB en 1990, porcentaje inferior al que registraba entre 1977 y 1986 de 0.23%. Esta situación no ha variado en los últimos veinte años⁴³.

Si bien algunos de los voceros de estos gobiernos afirman

⁴¹ La AOD son los flujos de recursos caracterizados por lo siguiente: son recursos suministrados por agencias oficiales; su objetivo es promover el desarrollo económico y el bienestar en los países subdesarrollados; se ofrecen en términos concesionales con un mínimo de elemento de donación del 25 %. La AOD es reconocida internacionalmente como una ayuda en su sentido genuino.

⁴² El porcentaje que la ONU estableció internacionalmente en relación al PNB es de 0.7 %, que pocas naciones desarrolladas cumplen.

⁴³ OCDE. Development Co-operation. 1991 Report (Paris, 1991) pp. 12 y 13.

continuamente que los montos de ayuda a los países subdesarrollados son los adecuados o están aumentando abruptamente, este tipo de afirmaciones tienen que ser sopesadas ya que hay que tomar en cuenta que las cantidades que se otorgan dependen comparativamente del PNB total, del valor de la moneda de ese momento y de los montos de recursos que son realmente no lucrativos. Asimismo, una tasa creciente de inflación y un factor como la reconversión monetaria, significan que, a pesar del incremento de los montos en dólares, no hay un incremento real en la ayuda.

De hecho, en términos de valor constante, el volumen real de ayuda declinó 7% entre 1965 y 1974⁴⁴. Así por ejemplo, la asistencia de Estados Unidos disminuyó de 3.5 mil millones de dólares en 1967, a 3 mil millones de dólares en 1973, pero en términos de valor de recurso real (a precios constantes de 1967), la ayuda cayó a 2 mil millones de dólares. Asimismo, la asistencia económica fue principalmente de la llamada atada (tied aid), es decir, de aquella en la que los países receptores son obligados a contratar los bienes y servicios de los países donadores, los cuales regularmente son más caros que si se contrataran en el mercado internacional.

La voz de los países subdesarrollados ha sido oída en reuniones internacionales importantes como la UNCTAD (Conferencia sobre Comercio y Desarrollo), proponiendo el mejoramiento de los términos de la ayuda, el incremento de los préstamos suaves y del elemento

⁴⁴ J. A. Spero. Op. Cit., p. 162.

de donación (grant element)⁴⁵, así como el incremento en la duración de los créditos, el aumento de la ayuda no atada, entre otros. Sin embargo, la respuesta occidental no ha sido satisfactoria para los países subdesarrollados. Por otro lado, se ha exigido una mejor y más descentralizada administración de la ayuda para eficientizar los servicios. Pero la ambigüedad de los países desarrollados se ha mantenido. La ayuda económica siempre ha sido vista por los países desarrollados como un asunto medido en términos políticos y comerciales y de acuerdo a la voluntad individual de cada país y no como una obligación generalizada.

Para la década de los ochenta, los flujos de asistencia a los países subdesarrollados, medidos en precios constantes y tasas de intercambio, estuvieron influidos por dos acontecimientos: la crisis de la deuda externa y la caída de los precios del petróleo durante 1983-1986 que colapsaron los financiamientos comerciales; y la posterior disminución de flujos a niveles de 1980-1981, aunque desde 1988, éstos se han ido recuperando. En cuanto a las fluctuaciones, éstas fueron el resultado de cambios en los créditos de exportación y financiamientos privados, principalmente préstamos bancarios: los desembolsos oficiales tuvieron una recuperación favorable.

⁴⁵ El elemento de donación es un índice de los términos financieros de la asistencia de capital. El elemento de donación de un préstamo en una base comercial (10 % de tasa de interés) es 0 %; los términos son más mitigados (tasas, periodo de devolución, periodo de gracia). El valor del elemento de donación sube, llegando al 100 % en el caso de la donación propiamente dicha. Ver JICA (Agencia de Cooperación Internacional de Japón). Informe anual 1991 (tokio: 1991) p. 15.

T A B L A 2
TOTAL DE FLUJOS DE RECURSOS NETOS A LOS PAISES SUBDESARROLLADOS

Tipo	Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1982	1985	1990
		Unidad en miles de mills. de dólares.											Porcentaje del total		
I. FINANCIAMIENTO OFICIAL AL DES. (FOD)		45.6	45.5	44.1	42.4	47.5	48.6	55.8	61.5	65.5	65.5	78.8	38.0	58.5	54.6
1. Asistencia Oficial al Des. (AOD)		37.8	36.8	33.8	33.9	34.8	37.0	43.9	48.2	51.4	52.9	62.6	29.1	44.5	43.4
Desembolsos bilaterales		30.0	28.9	26.3	26.3	27.2	28.8	35.0	38.3	40.2	40.7	49.4	22.7	34.7	34.3
Desembolsos multilaterales		7.8	7.9	7.5	7.6	7.6	8.2	8.9	9.9	11.2	12.2	13.2	6.5	9.9	9.2
2. Otros financ. Oficiales al Des.		7.8	8.7	10.3	8.5	12.7	11.6	11.9	13.3	14.1	12.6	16.2	8.9	14.0	11.2
Bilaterales		3.0	3.0	3.7	1.3	4.5	3.7	4.1	6.6	7.6	5.6	6.0	3.2	4.5	4.2
Multilaterales		4.8	5.7	6.6	7.2	8.2	7.9	7.8	6.7	6.5	7.0	10.2	5.7	9.5	7.1
II. CREDITOS TOTALES A LA EXPORTACION		16.5	17.6	13.7	4.6	6.2	4.0	-0.7	-2.6	-2.1	9.5	4.6	11.8	4.8	3.2
1. Países del DAC		15.4	16.2	12.7	3.9	5.2	3.4	-0.9	-2.9	-2.1	9.6	4.5	10.9	4.1	3.1
A corto plazo		1.8	2.9	3.0	-3.5	0.3	3.2	3.0	4.1	2.0	4.8	3.0			
2. Otros países		1.1	1.4	1.0	0.7	1.0	0.6	0.2	0.3	---	-0.1	0.1	0.9	0.7	0.1
III. FLUJOS PRIVADOS		66.2	74.3	58.2	47.8	31.7	30.5	26.7	33.7	43.8	48.3	60.8	50.2	36.7	42.2
1. Inversión Directa (OECD)		11.2	17.2	12.8	9.3	11.3	6.6	11.3	21.1	25.3	30.4	32.0	11.0	7.9	22.2
Extraterritorios		3.0	4.1	4.1	3.7	3.8	3.7	6.2	12.6	11.4	8.0	---			
2. Préstamos bancs. intnals. ^b		49.0	52.3	37.9	35.0	17.2	15.2	7.0	7.0	7.8	10.5	18.5	32.7	18.3	12.8
A corto plazo		26.0	22.0	15.0	-25.0	-6.0	12.0	-4.0	5.0	4.0	8.0	9.0			
3. Garantías de préstamo totales		1.6	1.3	4.8	1.0	0.3	4.5	1.2	-0.4	1.3	-0.3	0.8	4.1	5.4	0.6
4. Otros préstamos privados		2.0	1.5	0.4	0.2	0.3	1.3	3.9	2.5	5.2	3.7	5.0	0.3	1.6	3.5
5. Donaciones de orgs. no guberns.		2.4	2.0	2.3	2.3	2.6	2.9	3.3	3.5	4.2	4.0	4.5	2.0	3.5	3.1
TOTAL DE FLUJOS DE RECS. NETOS (I+II+III)		128.3	137.4	116.0	94.8	85.4	83.1	81.8	92.6	107.2	123.3	144.2	100.0	100.0	100.0

^a Incluye cambios en intereses por pagos atrasados. Se excluye a Taiwan.

^b Asientos contables de bonos de intercambio de la deuda mexicana no se incluyen en la tabla.

FUENTE: OECD. Development Co-operation 1991 Report (Paris, 1991) p. 113.

En la actualidad, la ayuda internacional sufre todavía de graves problemas. Principalmente tiene su causa en la inmutabilidad de los países desarrollados a ceder en las demandas de los demás países para hacer de la cooperación económica un medio que no sólo tome en cuenta la ayuda económica efectiva; asimismo en el sistema de comercio internacional desigual, que necesita ser reformado para que beneficie a todos. Sin embargo, el mundo subdesarrollado ha continuado siendo ignorado, como lo vaticinaron Keohane y Nye hace veinte años:

De alguna forma el más grande problema político en el desarrollo económico y en las relaciones Norte-Sur en la próxima década se erigirá desde la escasa importancia política de los países pobres para los países ricos... El peligro no es que el rico dependerá del pobre en la próxima década, sino de que ellos quizá los ignoren.⁴⁶

Esto se comprueba en el grave deterioro que ha resentido la ayuda en todos sus ámbitos en términos reales.

Por otro lado, se hace imperioso reconocer la ayuda como una responsabilidad internacional y no se deje al criterio específico de cada gobierno. Además, que se respete el volumen de la ayuda establecida por instituciones internacionales que es de 0.7% del PNB y que en la actualidad sólo es respetado y a veces rebasado por pocos países, como son los siguientes (cifras de 1990): Dinamarca (0.93 %), Francia (incluyendo su territorio de ultramar es de 0.74 %, pero excluyéndolo sólo es de 0.55 %), Países Bajos (0.94 %),

⁴⁶ R.O. Keohane y J.S. Nye. "World politics and the international economic system", en C. Fred Bergsten (ed.). The future of the international economic order. An agenda for research (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973) p. 156.

Noruega (1.17 %) y Suecia (0.90 %).

La aplicación de una ayuda realmente efectiva es un problema que desde la creación del DAC en 1960 no ha podido solucionarse. La efectividad de la ayuda, como afirma la OCDE, no es un problema de fines, sino de medios⁴⁷. No sólo es necesario la reestructuración de las agencias administrativas de ayuda de los países donadores y de los organismos multilaterales para hacer un uso eficaz de la ayuda⁴⁸, sino también favorecer que la ayuda esté contenida de flujos económicos realmente en términos concesionales y que no sea atada a la compra de servicios y bienes de un sólo país; así como también abarque campos que apoyen efectivamente no sólo el crecimiento económico del país, sino también el desarrollo doméstico en general.

Para que tenga sentido la ayuda, deberá realizarse una evaluación de las políticas tomando en cuenta un nuevo enfoque que trace las líneas divisorias entre la ayuda realmente donada y aquella que abarca los préstamos, las concesiones comerciales y la inversión privada.

A largo plazo se requiere que el comercio sea la fuente primaria

⁴⁷ OCDE. Twenty-five years of development co-operation. A review. 1985 report (Paris, 1985) p. 252.

⁴⁸ Aquí uno se enfrenta a la definición de "uso eficaz" de la ayuda que expone muchos cuestionamientos: ¿cuál es el "uso eficaz?", ¿Toma en cuenta el mejor o real desempeño de los países?, ¿cómo medir el uso eficaz? En todo caso, el uso eficaz de la ayuda debe destacar los desarrollos dispares de los países subdesarrollados, como afirma H.W. Singer. La estrategia del desarrollo internacional. Ensayos sobre el atraso económico (tr.) Eduardo L. Suárez (México: F.C.E., 1981) pp. 167-8.

que estimule el desarrollo y la ayuda sea solamente un factor complementario, al tiempo que la ayuda sea un estimulante del comercio a través de incentivos y concesiones a las exportaciones de los países subdesarrollados⁴⁹, todo esto tanto en un marco multilateral como puede ser el GATT, así como también en el marco bilateral.

El surgimiento emergente de nuevas potencias económicas ha traído consigo nuevas concepciones sobre la ayuda económica que han impulsado el optimismo de las naciones subdesarrolladas por una mayor cooperación con los países desarrollados. El caso de Japón, como nuevo poder económico mundial, ha sido ilustrativo en cuanto a mejoramiento de la cantidad de los recursos y, en menor medida, de la calidad de la ayuda. Sin embargo, paradójicamente, los programas de cooperación japoneses, representan una nueva modalidad de sometimiento económico que ha tenido consecuencias negativas en las naciones receptoras de ayuda. Este tema será tratado en el siguiente capítulo.

⁴⁹ Ibidem, pp. 150-55.

CAPITULO DOS

LOS ANACRONISMOS DE LA POLITICA EXTERIOR DE JAPON

Los enfoques sobre el milagro japonés.

Para entender los alcances que han determinado el papel de Japón en el mundo contemporáneo es necesario primeramente desligarse de todos aquellos prejuicios que conllevan a considerar a este país como un gigante económico con ansias irrefrenables de alcanzar un poder político mundial y esperando que el liderato norteamericano llegue a su fin. Mientras no se explique el caso Japón bajo una perspectiva desnudada de distinciones, unicidades y peculiaridades que ninguna otra nación tiene, será difícil llegar a entender por qué las autoridades de este país actúan de una forma y no de otra y por qué es difícil negociar con ellos cualquier asunto; al mismo tiempo, todo aquel estudio que se realice sobre la sociedad japonesa no estará bien sustentado en bases científicas si se mantienen juicios arrogantes de verla como la sociedad posindustrializada modelo para las demás.

Ciertamente la nación japonesa vista de cara a los demás países, preferentemente a los de Europa y Estados Unidos, muestra obvias diferencias culturales e históricas. El frenético crecimiento económico de este país en los últimos ciento veinte

años ha sorprendido no tanto por sus logros alcanzados, sino porque nunca antes ninguna otra nación que no fuera del área occidental había demostrado que, fuera de la influencia de esta zona, había repuntado con tanto éxito y con medios esencialmente propios, como lo hizo Japón. Pero eso no significa que esta nación represente el modelo a seguir principalmente para aquellas conocidas como subdesarrolladas.

Japón ha sorprendido principalmente por su éxito económico de posguerra. En los últimos tiempos se han realizado muchas investigaciones dentro y fuera de Japón para encontrar las causas de este "milagro" económico japonés, sus explicaciones y enfoques son muy variados. Algunos autores, como Chalmers Johnson¹ y William R. Nester² han clasificado estas corrientes a partir de factores económicos y políticos que le dan un sentido esquemático y condensado a estas interpretaciones y no toman en cuenta que algunas de éstas presentan particularidades que no necesariamente encajan dentro de la clasificación propuesta.

Aunque es difícil englobar a todas las corrientes de estudio en una taxonomía única, ya que cada una tiene su propia base de análisis basada en múltiples factores, a fin de facilitar la comprensión de estas interpretaciones, aquí se procura ubicarlas de acuerdo al factor preeminente que destacan los autores. De este

¹ Ch. Johnson. MITI and the Japanese miracle. The growth of industrial policy, 1925-1975 (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1982) pp.3-34.

² W. R. Nester. The foundation of Japanese power: continuities, changes, challenges (London: MacMillan, 1990) pp. 11-32.

modo, si a la variable económica es a la que dan un peso mayor como causa del milagro japonés, será ubicado en el enfoque económico. Si por el contrario, son razones políticas o culturales las que se consideran, se clasificarán dentro de un enfoque político o cultural respectivamente. Esto no quiere decir que necesariamente tiene que haber una causa única, podría haber una mezcla de causas de los tres factores pero se resalta más uno solo.

El enfoque económico ha intentado explicar la experiencia japonesa, principalmente la de posguerra, basada en factores como, el llevar a cabo un mercado competitivo, un sistema empresarial privado y un estado benefactor que planeó y controló el crecimiento. Estos elementos, combinados en una interacción sinérgica, a la existencia de una fuerza laboral educada con capacidades técnicas y administrativas eficientes, con altas tasas de inversión y ahorro y rápido mejoramiento económico, produjeron la base del crecimiento rápido³, o como afirma Takajusa Nakamura: constituyeron el efecto de la acumulación de esfuerzos nacionales⁴. Algunos trabajos resaltan las bases del incremento de ingreso y productividad del trabajo como variables que repercutieron como

³ H. Patrick y H. Rosovsky (eds.). Asia's new giant. How the Japanese economy works (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976) p. 15.

⁴ T. Nakamura. Economía japonesa: estructura y desarrollo (tr.) Tanaka Michiko y otros (México: El Colegio de México, 1990) p. 201.

fuentes del rápido crecimiento⁵. Otros afirman que sin las condiciones económicas previas y durante la guerra, sin las reformas revolucionarias del gobierno, y sin un medio internacional favorable, no se hubiera logrado el alto crecimiento económico de posguerra⁶. David Friedman considera que la esencia del milagro japonés se debe apreciar en la eficiencia y los bajos costos que obtuvieron las pequeñas y medianas empresas, base del despegue económico⁷. Por su parte, Hugh Patrick afirma que el gobierno no tuvo relevancia y sólo creó el ambiente idóneo para que se desarrollara la iniciativa privada⁸.

⁵ Edward F. Denison y William K. Chung. "Economic growth and its sources", en H. Patrick y H. Rosovsky (eds.). Op. cit., pp. 63-151; y E.F. Denison y W.K. Chung. How Japan's economy grew so fast. The sources of postwar expansion (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976) 267 pp.

⁶ T. Nakamura. The postwar Japanese economy. Its development and structure (Tr.) Jaqueline Kaminski (Tokyo: University of Tokyo Press, 1981) pp. 3-107. Básicamente, los acontecimientos externos favorables se relacionan con la alianza con Estados Unidos, que a Japón le favoreció a través de acceso a mercados, escasos gastos militares, la guerra de Corea y el cambio tecnológico.

⁷ D. Friedman. The misunderstood miracle. Industrial development and political change in Japan (Ithaca and London: Cornell University Press, 1988).

⁸ Hugh Patrick. "The future of the Japanese economy: output and labor productivity", en The Journal of Japanese Studies (Vol.3, No. 2, Summer 1977) p. 239. La cita completa es la siguiente: "Soy de la escuela que interpreta que la ejecución económica japonesa se debe básicamente a las acciones y esfuerzos de individuos y empresas privadas respondiendo a las oportunidades proporcionadas completamente en mercados de mercancías y trabajo. Mientras el gobierno ha sido sostén y diseñador que ha hecho bastante para crear el medio para el crecimiento, su papel ha sido frecuentemente exagerado". Otro seguidor de esta corriente es: R. J. Samuels. The business of the Japanese state. Energy markets in comparative and

La puesta en práctica de estos factores trajo inusuales éxitos como: estabilidad de precios y empleo total; irregularidades cíclicas mínimas -sólo la que conllevó el "shock" petrolero de 1973 y 1979-; se alcanzaron altas tasas de crecimiento del PNB (de 1952 a 1978 se alcanzó un promedio de 8.4 % anual); la media de la economía real creció 7.5 veces; los precios anuales al consumidor se mantuvieron por debajo del 6 % hasta 1973, desde 1978 logró controlarse manteniéndose por debajo de la de Estados Unidos o los países de Europa Occidental; y se logró el mejoramiento del bienestar de la población, incluyendo una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Este enfoque económico no difiere abruptamente entre estudiosos japoneses y extranjeros, si bien los primeros tienden más a afirmar que el proceso de desarrollo japonés ha sido continuo y que no sufrió ruptura con la guerra; esto fue gracias a una evolución que venía desde el siglo pasado -a partir de la Renovación Meidyí de 1868- que creó las condiciones necesarias para el crecimiento económico. Los segundos se enfocan más a destacar el establecimiento de una nueva política económica con los años de la Ocupación Aliada y el rompimiento que se da con el fin de la guerra de un régimen con reminiscencias semifeudalistas⁹.

historical perspective (Ithaca and London: Cornell University Press, 1987) 359 pp.

⁹ En este enfoque se ubica el análisis que afirma que Japón obtuvo ventajas comparativas debido al sistema de empleo llamado comúnmente como los "tres sagrados tesoros": un sistema de empleo de por vida (Shuu shin kooyo), un sistema de salarios por antigüedad (nenkoo) y los sindicatos de empresa (Kiguioo kumiai). Citado por

El enfoque cultural destaca que las causas del milagro japonés residen esencialmente en los valores que la sociedad ha mantenido firmemente desde la antigüedad. Factores como la esencia nacional (kokutai), la compulsión por el trabajo, el consenso, la lealtad, la pureza racial y la unicidad del japonés han contribuído para hacer de Japón un país que, gracias al esfuerzo y la naturaleza misma del pueblo, ha logrado alcanzar el progreso¹⁰. Algunos autores han señalado que aún el medio geográfico y el clima fueron factores que privilegiaron al pueblo japonés en su progreso como pueblo moderno¹¹.

Es bajo este esquema de contraofensiva cultural cuando surgió la literatura que abarcó el debate y la teoría del Nijondyinron ("discusiones sobre lo japonés"), donde se trata de tomar

Ch. Johnson: Op. cit., p. 11. Entre autores japoneses se puede mencionar a M. Aoki. The economic analysis of japanese firm (North Holland, 1984); y K. Koike. The political economy of Japan, quienes agregan otro elemento como es la "racionalidad" de la economía japonesa de implantar estos tipos de sistemas. Según un economista japonés, debido a su efectividad, "las demás economías se dirigen al modelo japonés, adecuándose de acuerdo al nivel tecnológico y el momento histórico" (Conferencia del Prof. Haruhito Takeda sobre la economía japonesa. Universidad de Tokio, Facultad de Economía, 20 de septiembre de 1990).

¹⁰ Kamishima Jiroo define a este enfoque como teoría de la sociedad homogénea que tuvo su impulso después de la derrota de Japón en 1945 y cuando la Ocupación Aliada causó mella en el espíritu nacional. Los estudiosos japoneses trataron de responder a estudios como el de Ruth Benedict, The Chrysanthemum and the sword, sobre la "cultura de la vergüenza". Ver Kamishima Jiroo. "Society of convergence: an alternative for the homogeneity theory", en The Japan Foundation Newsletter (Vol. 27, No. 3, January, 1990) pp. 2-3.

¹¹ Iinuma Dyiroo. El clima en la historia (El Colegio de México), próximo a editarse.

conciencia de los valores esencialmente japoneses a través de la definición de la identidad japonesa; explicación de la complejidad histórica del pueblo a través de materiales folclóricos y populares; pero fundamentalmente la reafirmación del carácter de Japón como único y a su gente como social, racial y culturalmente homogénea¹².

El nijondyinron, sin duda, es una corriente nacionalista y a veces, xenofóbica, que presupone que el japonés es cultural y socialmente una entidad homogénea desde tiempos prehistóricos, hasta la actualidad; se asegura que el japonés es radicalmente diferente a todos los demás pueblos; y son nacionalistas concientes hostiles a todo estudio crítico que derive de fuentes no japonesas¹³. Aunque Peter N. Dale considera esta teoría como una expresión comercializada del nacionalismo moderno japonés¹⁴, actualmente se han realizado estudios más serios sobre el tema¹⁵.

En este enfoque cultural también se ubica el análisis de Michio Morishima, que afirma que el factor religioso y el ethos

¹² La teoría del Nijondyinron abarca una gama de estudios japoneses desde fines del siglo pasado, como: Miyake Setsurei, Shin-dzen-bi Nippondyin [El japonés, verdad, bien y belleza] (1891); Nitobe Inazoo, Bushidoo: The Soul of Japan (1899); Okakura Tenshin, The awakening of Japan (1904).

¹³ P. N. Dale. The myth of Japanese uniqueness (New York: St. Martin's Press, 1986) Introduction.

¹⁴ Ibidem, p. 14.

¹⁵ Un estudio crítico del nijondyinron es: Y. Sugimoto y R. Mouer. "Japanese society: stereotypes and realities" (Melbourne: Japanese Studies Centre, 1982) 31 pp.

japones fueron decisivos para el "exitoso" desarrollo económico de Japón¹⁶.

Algunos estudios, esencialmente de autores japoneses, han establecido que, en general, toda la historia japonesa ha seguido un proceso, reafirmado por momentos de adaptación y evolución, que ha determinado las características esenciales de la sociedad japonesa y que ha creado un paradigma en la historia de la civilizaciones, lo cual funda las bases para un modelo de desarrollo para las demás naciones¹⁷.

Finalmente, las interpretaciones del éxito japonés que acentúan los elementos políticos afirman que el desarrollo japonés se debió esencialmente al papel que el estado ha ejercido sobre la población, particularmente a través de una élite política conformada por una triada de políticos, burócratas y empresarios, alrededor de la cual se mantiene el dominio de la sociedad.

Si bien, a principios de la década de los setenta enfoques como el "Japan Incorporated" fueron aceptados para catalogar a Japón como una sociedad consensual en la cual todos trabajaban por

¹⁶ Michio Morishima. Why has 'succeeded'? Western technology and the Japanese ethos (Cambridge: Cambridge University Press, 1985) 307 pp.

¹⁷ S. Kumon, S. Sato y Y. Murakami. Bunmei to shite no ie shakai [La sociedad ie como civilización] (Tokio: Chuuo Koron Sha, 1979). Ver resumen en inglés en Y. Murakami, "Ie society as a pattern of civilization", en The Journal of Japanese Studies (Vol. 10, No. 2, 1984) pp. 279-363.

un bien común y como una entidad unificada¹⁸, en los últimos años han surgido otras interpretaciones que han criticado rotundamente el "Japan Inc." sustituyéndolo por una perspectiva donde tiene una mayor relevancia el poder burocrático en un sistema corporativista¹⁹, o de una élite de administradores que dominan todo el sistema japonés²⁰.

Recientemente se ha extendido la idea de que sin la mano dura de una burocracia autoritaria no se hubiera impulsado a una burguesía incipiente y a unas fuerzas políticas débiles²¹.

Estos enfoques sobre el éxito japonés utilizan diferentes variables y condiciones que deben ser consideradas en su conjunto. Cada interpretación yuxtapone y balancea diferentes componentes a fin de facilitar mejores explicaciones. Otros intentan construir nuevas estructuras analíticas que toman en cuenta el comportamiento político y económico y los acuerdos institucionales que han jugado.

¹⁸ E. Kaplan. Japan: the government-business relationship (Washington: U.S. Department of Commerce, 1972).

¹⁹ W. R. Nester. The foundation of Japanese power: continuities, changes, challenges (London: Mac Millan, 1990) 418 pp.; y Ch. Johnson. MITI and the Japanese miracle..., op. cit.

²⁰ K. v. Wolferen. The enigma of Japanese: people and politics in a stateless nation (London: MacMillan, 1989) 496 pp.

²¹ Ver. T.J. Pempel. "The bureaucratization of policy making in postwar Japan", en American Journal of Political Science (November, 1974) pp. 647-64; y H. Fukui. "Bureaucratic power in Japan", en P. Drysdale y K. Hironobu (eds.) Australia and Japan: two societies and their interaction (Canberra: Australian National University Press, 1981) pp. 276-303.

Pero los diversos enfoques sobre la ejecución de la economía política de Japón de posguerra, como afirman Kozo Yamamura y Yasukichi Yasuba²², han llevado a un factor crucial en este espectro de opiniones: no existe hasta hoy una explicación única que sea aceptada por los estudiosos para entender el despegue de Japón en la posguerra.

Si bien se acepta aquí que todas las interpretaciones citadas revelan las diferentes caras que encubre el éxito japonés, ninguna puede juzgarse de incorrecta, pero tampoco una en especial engloba en su totalidad la compleja realidad de Japón. Cada nivel de análisis representa un posible enfoque de estudio, pero la síntesis de todas las interpretaciones puede contribuir sistemáticamente a una mayor comprensión de la economía política contemporánea de Japón. Un modelo más pluralista que sintetice los principales argumentos de cada corriente constituirá un enfoque más acabado e integro, sofisticado, pero no contradictorio.

Se debe considerar un conjunto de factores que son explicables solamente en términos de la dinámica interna de la sociedad japonesa y otros factores en relación al medio internacional. Por otro lado, hay que tomar en cuenta el "ambiente objetivo" y el "ambiente subjetivo", según Yasusuke Murakami²³. El ambiente objetivo enfatiza factores económicos como el abastecimiento de

²² K. Yamamura y S. Yasuba. The political economy of Japan. The domestic transformation Vol.1 (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1987) p. 2.

²³ Yasusuke Murakami. "The Japanese model of political economy", en Yamamura Kozo y Yasuba Yasukichi. Ibidem, pp. 33-35.

trabajo, la difusión de la tecnología y la expansión del mercado mundial; por su parte, el ambiente subjetivo incluye aspectos como la cultura japonesa "tradicional", la inclinación hacia el consenso y se agrega la característica histórica del estado hacia el predominio de la burocracia en el mandato gubernamental. Murakami agrega en éste último, los objetivos nacionales como la meta de los gobernantes de Meidi de "alcanzar a Occidente".

El sol japonés incorpora los medios culturales y políticos históricamente establecidos en una mezcla con los medios económicos que incorporó en su esfuerzo por ubicarse a la par con las naciones avanzadas. Cada elemento cumplió su papel de la mejor manera posible.

La emergencia de Japón como poder hegemónico.

El modelo japonés, en términos llanos, es como el resultado de una receta de cocina a la que se le han puesto los ingredientes exactos, en el momento oportuno y bajo las circunstancias favorables en una sartén lejos del ajetreo de la cocina.

Un error de la mayoría de los japonólogos extranjeros ha sido estudiar el Japón moderno a partir de 1868, año de la Renovación Meidi y que abrió las puertas de las islas japonesas al mundo. Pero en realidad, no se puede entender la extraordinaria adaptabilidad de Japón a los cambios del medio internacional si no se estudia el antecedente histórico del periodo Tokugawa de 1600 a 1868. Definitivamente este periodo estableció las bases

premodernas de un estado-nación y creó las condiciones racionales y estructurales para que Japón enfrentara el dilema de su incorporación al mundo.

La historia de una nación no se define por cortes artificiales que distinguen un hecho particular. En el caso de Japón, 1868 sólo describe un acontecimiento histórico que modificó formalmente el perfil político del estado. La modificación de la estructura económica comenzó a gestarse con anterioridad y, por otro lado, las bases del poder político se mantuvieron de facto: la Renovación de Meidyi sólo institucionalizó a un número reducido de personas para gobernar el país sin críticas de dentro ni de fuera. El shogunato Tokugawa había establecido un régimen feudal burocrático desde 1600, en donde señores y funcionarios (samurai) dominaron la sociedad, en ese entonces clasificada en campesinos, comerciantes y artesanos. Con la caída del shogunato, los antiguos dirigentes burocráticos conservaron todo su aparato administrativo que le dio continuidad al proceso de modernización de la nación.

Para 1868, Japón ya contaba con prerequisites para el desarrollo de una nación moderna: una administración central operando dentro de un marco de obediencia, administraciones locales racionales y organizadas; redes comerciales a gran escala, infraestructura industrial incipiente tanto en áreas rurales como urbanas y un alto índice de alfabetización entre la población²⁴.

Las capacidades, destrezas y valores de los japoneses se

²⁴ E. Dowdy. Japanese bureaucracy: its development and modernization (Melbourne: Cheshire, 1973) p. XII.

encontraban en un nivel adecuado que impulsaba a un avance económico sostenido. Al mismo tiempo, el grupo distinguido de los samurai o bushi ya estaba orientado hacia una ejecución satisfactoria del trabajo burocrático debido a que durante dos siglos su trabajo había sido fuente de ingreso, prestigio y eficiencia. El bushi burócrata había reemplazado las habilidades militares por la ética profesional del manejo administrativo. Así, cuando los guerreros de Choshu y Satsuma se levantan contra el shogunato, no tuvieron problemas para sustituirlo, y siendo la élite nacional, legitimaron su poder absoluto con la reimplantación del Tenno o emperador como un símbolo de la nación japonesa, pero quienes realmente gobernaron el país fueron esa masa de ex guerreros.

El éxito japonés no se ubica solamente en el periodo de posguerra, ha conservado a través de su historia elementos que han reafirmado el alto grado de adaptación de esa sociedad. Desde un punto de vista económico, se puede considerar que el despegue japonés remonta mucho más allá de 1868.

En la actualidad, la lucha de Japón por estar al nivel de Occidente parece que se ha cumplido, e incluso se ha sobrepasado esa meta. Si en la posguerra Estados Unidos había sido el modelo a seguir, para fines de los sesenta, esta nación ya no puede ofrecer a Japón un patrón que imitar. El que Japón haya llegado a un auge económico de alcance mundial ha nutrido el debate académico en cuanto a si esta nación tiene el poder necesario para afianzarse como el próximo poder hegemónico mundial o si tan sólo es una

ficción o un poder temporal. En este sentido, el debate, que rebasa los límites académicos, ha florecido en los últimos años.

Una escuela de pensamiento con características ortodoxas afirma que, debido al poder económico que ha alcanzado Japón, y frente a la decadencia de las demás potencias, este país redefinirá su papel político en el mundo para llegar a ser la potencia número uno²⁵. Entre los estudiosos japoneses, muchos han insistido no sólo en el predominio de Japón en el mundo, sino también han considerado los diversos elementos para crear el ambiente mundial que sostenga la futura Pax Nipponica que es ya inevitable²⁶.

Por otro lado, una corriente de pensamiento que en los últimos años ha comenzado a tener relevancia es la revisionista. Esta corriente afirma que Japón, a pesar de su poder económico, nunca podrá llegar a establecerse como poder hegemónico debido a que no cuenta con las características esenciales de una gran potencia en su sentido clásico: recursos naturales, extenso territorio, poder

²⁵ E. Vogel. Japan as number one. Lessons for America (Tokio: Charles E. Tuttle, 1980) 272 pp. Otros estudiosos que manejan esta tesis son: H. Kahn, The emerging japanese superstate. Challenge and response (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1970) 174 pp.; E. O. Reischauer, The Japanese (Tokio: Charles E. Tuttle, 1977) 443 pp.; Z. Brzezinski. The fragile blossom. Crisis in Japan (New York: Harper and Row, 1972) 163 pp.; P. Kennedy, The rise and fall of the great powers... op. cit.; Daniel Burstein; C. V. Prestowitz. Trading places: how we allowed Japan to take the lead (New York: Basic Books, 1988).

²⁶ Entre otros se pueden mencionar a S. Okita. Japan and the world; N. Amaya. "Learning to be a leader", en Japan Echo (Vol. XIV, No. 3, Autumn 1987) pp. 31-34; S. Ishihara y A. Morita. "No" to ieru nijon [El Japón que puede decir no] (Tokio: Koobunsha, 1989) 160 pp.; H. Sato. "Japan and the changing economic order", op. cit..

militar, dominio político e innovación tecnológica²⁷. Otros afirman que el auge económico y financiero sólo es circunstancial y de ningún modo ocupará el lugar de Estados Unidos²⁸.

Finalmente, otros revisionistas afirman que Japón no llegará a ser la primera potencia mundial sencillamente porque es un régimen político antidemocrático y autoritario, lo cual no permite que esta nación opere efectivamente en un marco internacional²⁹. En el marco doméstico también hay algunos que son pesimistas con el poder emergente de Japón³⁰.

Este debate del papel de Japón en el mundo ha conllevado todos los escenarios posibles, desde el económico y tecnológico hasta el político. Sin embargo, los observadores extranjeros se han visto incapaces de poder predecir las respuestas japonesas al dilema internacional. Este desconcierto no sólo se ha visto en el exterior, sino también ha habido un cuestionamiento de su papel internacional entre los mismos ciudadanos japoneses que ha llegado a chocar con el marco de la identidad nacional.

La crisis de conciencia por la que los japoneses han pasado sobre su participación en el mundo se ha manifestado en una

²⁷ B. Emmott. The sun also sets. The limits to Japan's economic power (New York: Random House, 1989) 292 pp.

²⁸ J. Fallows. "Containing Japan", en The Atlantic Monthly (May, 1989).

²⁹ K. v. Wolferen; Ch. Johnson; W. Nester; R. Scalapino.

³⁰ Konosuke Matsushita. Japan at the brink.

ambivalencia entre su razón de ser como pueblo asiático y una razón de ser a la que se aspira, es decir, internacionalizarse y ocupar un lugar relevante en la civilización occidental. Japón ha dejado de ser aquella flor que comentaba Z. Brzezinski: "el Japón como cultura independiente no es más una flor de invernadero tiernamente cultivada que nunca ha desarrollado resistencias a las vicisitudes del medio externo".

La manera en que Japón ha incursionado a la internacionalización en lugar de ser bienvenida ha conllevado infinidad de problemas, principalmente con sus socios comerciales. Quizá algunos afirmen que ésto se debe a la inexistencia de vínculos externos que Japón mantuvo durante mucho tiempo, pero ésta sería una de las muchas causas que deben citarse.

Para nadie es indiferente el poder que ha alcanzado Japón y los elementos que ha conseguido para llegar a ser potencia mundial: "medios con los cuales ejercerlo; algunas obligaciones para tomar un alto perfil; y cada vez más motivos para usar y demandar poder"³¹. Sin embargo, en razón de plantearse tal meta, los japoneses se han comportado ambigüamente. Como afirma Bill Emmot con respecto a la política exterior de Japón en los ochenta: ha sido una "creatura temerosa, indecisa acerca de lo que diría o pensaría, renuente en caso de lo que debe molestar a alguien"³². Esta forma de actuar que bien podría definirse como una "política

³¹ B. Emmot. The sun also sets... op. cit., p. 18.

³² Ibidem, p. 207.

de la discreción", se enfoca más a las palabras o a los discursos que a los hechos; entre lo que se dice en el exterior y lo que se dice dentro del país: dos variantes de un mismo tema; entre lo real (jonne) y la hipocrecía (tatema).

Es ya una costumbre que los funcionarios japoneses, cuando están fuera del país discurren sobre las obligaciones de Japón para con el mundo, se hacen mil promesas de cambios positivos para evitar el choque diplomático o comercial. Sin embargo, cuando regresan al país hay una total discordancia con lo dicho fuera porque sus argumentos dejan de tener un perfil internacional, para ubicarse en el terreno eminentemente local: proselitismo externo frente al mutismo nacional. Esta es la tradicional práctica del arte de la mentira: se habla en un lenguaje tatema (apariencia), pero se calla el pensamiento jonne (realidad).

Esto ha llevado a las autoridades japonesas a crear todo un aparato de relaciones públicas y de publicidad que ha costado millones de dólares para fomentar por el mundo una imagen de Japón como nación que incentiva sus relaciones con el exterior. Personajes como Saburo Okita -ex ministro del exterior-, Naohiro Amaya -ex funcionario de MITI- y Yasusuke Kashiwagi -ex funcionario del Ministerio de Finanzas y del Banco de Tokio- recorren el mundo pregonando y apoyando por la credibilidad de Japón como miembro de la comunidad de naciones y convenciendo a los negociadores extranjeros de la idea -falsa y anquilosada- del "Japan Inc." y su supuesto carácter monolítico.

Sin embargo, la conducta japonesa se ha distanciado de

incorporarse al mundo. Un ejemplo de ello se puede explicar con la palabra kokusai, que se traduce como internacional, pero su definición literal es "fuera del país", muy alejada de su connotación "inter" de integración con el exterior.

Karel van Wolferen ha definido a esta situación como el "Problema Japón" para el mundo³³, que no sólo ubica el nivel del contacto de Japón con el exterior, sino va más allá: a la forma en que es distribuido el poder en ese país, que es la esencia del problema. Este autor afirma que el poder opera en Japón tiende a hacerlo mirando hacia adentro, es decir, asegurando que los asuntos internacionales sean rechazados en favor de los intereses domésticos puros. Eso es lo que infunde y preserva el instinto proteccionista japonés³⁴.

Cuando, las autoridades se percataron de esta falta de imbricación con el medio exterior, comenzaron a idear formas de resolverlo. En 1988 se publicó el Informe Maekawa, promovido por el entonces primer ministro Yasuhiro Nakasone en el cual se describen una serie de acciones que se aconsejaban siguiera el gobierno japonés a fin de responder a la posición cambiante de Japón en la economía mundial. Entre otras recomendaciones, se promovía la inversión externa y el aumento de importaciones. El Informe iba dirigido básicamente a la economía doméstica y a la política fiscal

³³ K. v. Wolferen. "The problem Japan", en Foreign Affairs (Summer 1987); y "The problem Japan revisited" en Foreign Affairs (Fall 1990) pp. 42-55.

³⁴ K.v. Wolferen. "The Japan problem revisited", op. cit. p. 47.

para estimular el consumo doméstico.

Por otro lado, se planteaba la internacionalización de la economía (kokusaika) en el sentido de que los japoneses no sólo debían abrir sus mercados, sino también sus mentes al exterior. Sin embargo, muchas compañías japonesas interpretaron la kokusaika en el sentido de globalizar aún más sus operaciones para confirmar su poder, mientras que el gobierno lo entendió en el sentido de apoyar con mayor ayuda económica a los países subdesarrollados, más para evitar la crítica externa que como una forma de voluntad política. En este sentido, la internacionalización, en lugar de promover la solidaridad internacional, coadyuvó a reafirmar el nacionalismo japonés.

Este comportamiento anacrónico del japonés frente al exterior, además de tener antecedentes históricos en el periodo de aislamiento (sakoku) que duró dos siglos, tiene otros niveles de análisis que se ubican más en el carácter nacional del japonés. Para entender esta situación se hace imperioso entender las causas que lo conducen a ello.

El vacío de los objetivos nacionales de los japoneses.

Afirmaba Elías Cannetti en su libro Auto de fe sobre la gente: "actúan y no saben lo que hacen, tienen sus costumbres y no saben por qué; deambulan su vida entera y no conocen su camino: así es la gente de la masa". Esta definición puede encajar perfectamente en lo que es el pueblo japonés y sus gobernantes hoy. El japonés se

conduce por medio de una conducta que no preve metas ni objetivos claros.

Bajo el proceso de modernización de los tiempos de Meidyi (1868-1912), los japoneses trabajaron frenéticamente para alcanzar a Occidente, pero tal ideal fue malinterpretada y condujo al caos y al desastre nacional de 1945.

Después del interín que significó la Ocupación Aliada, los japoneses volvieron a correr detrás de la modernización pero con un evidente vacío de ideales, un "profundo sentido de hambre" moral, como afirma Shintaroo Ishihara³⁵, un constante deseo de querer más, pero nunca estar satisfecho con lo disponible.

Esta "mentalidad de hambre" fue nutrida nuevamente por un profundo complejo de inferioridad con respecto a la civilización occidental avanzada. Este mismo sentido de inferioridad avivó el fuego de ponerse al nivel de esos países y sobrepasarlos. Este síndrome de hambre operó en todos los niveles de la sociedad japonesa, al grado de convertir a la nación en un poder económico a través de una conciencia de vulnerabilidad. Sin embargo, aunque la necesidad de hambre puede dar una poderosa fuerza impulsora, no puede funcionar como aspiración en la forma moderna de interés nacional.

Los valores tradicionales como la diligencia y la humildad resultaron ser actos masoquistas de privación material manipulados por un principio de justificación que dio la búsqueda del progreso

³⁵ Shintaroo Ishihara. "Una nación sin moral", en *The Japan Interpreter*. p. 58

económico. Un ejemplo vivo de ello es el comportamiento del trabajador quien se empeña por luchar en favor de su empresa aún a costa de sus privaciones y su salud (Karooshi), pero en realidad es el "espíritu de trabajar para el país". Para los extranjeros, esta conducta de trabajar por el bien de un ente abstracto suena ridículo, precisamente porque esta forma de actuar no tiene una base moral universal para que sea entendida y comprendida por la gente común de cualquier parte del mundo.

En Japón, si una compañía tiene éxito en sus políticas, es vista con buenos ojos por todos porque representa una contribución a toda la economía en general; los medios no importan mientras los fines se cumplan y esos fines representan el bien de la economía en abstracto. Pero el bien de la economía no puede ser considerada un código moral en términos de la filosofía occidental, sin embargo, en términos japoneses, es fácilmente discernible. Aquí el problema no es la falta de un código de valores en Japón, sino el choque que comúnmente tienen los enfoques contrapuestos entre Japón y el mundo. Difícilmente se puede dar una catarsis entre dos niveles que se oponen.

Quizá una de las contradicciones más frecuentes entre Japón y Occidente sea la diferente conceptualización con que configuran el individualismo. En Occidente, se ha acentuado una ética de la individualidad como resultado de una herencia cultural judeo-cristiana-griega (estoicismo) que tuvo su auge con el Renacimiento. En el siglo XVII, con la consolidación del pensamiento laico y el fin del feudalismo, se convirtió en la base de la reflexión

filosófica e instrumento del campo económico y se constituyó como elemento esencial de la ideología burguesa.

En contraste, en Japón, al individualismo se le concede poca importancia. La palabra japonesa para individualismo -kodyinshugui- transmite una imagen de egoísmo. Los individualistas son descritos como "clavos que deben ser remachados al parejo de los demás" (deru kugui wa utareru)³⁶. En cambio, el grupo representa todo un pequeño mundo, dentro de él, el sentido de unidad es promovido por medio de la "participación emocional total de los miembros, la cual, por lo tanto, fortalece la solidaridad de grupo"³⁷. Es el grupo y no el individuo la base de la estructura social y cada integrante del grupo está imbuído por el espíritu del grupo y no por sus características específicas.

La jerarquía (kaikyuu) es también otra categoría definida en otro marco de valores. Para los japoneses, cada uno reconoce justo su papel dentro de la jerarquía del grupo a pesar de que uno tenga más capacidad que otro, cada integrante del grupo debe respetar su lugar en relación a los otros, asimismo cada grupo depende de los demás en el desempeño de cualquier actividad. Hay una profunda conciencia del rango en todos los sectores de la sociedad japonesa, aún entre actores y escritores donde el trabajo se basa más en la individualidad. Hay una clara diferencia entre el senpai (predecesor), el koojai (aprendíz) y el doorryo (el colega de uno

³⁶ W. Nester. Op. cit., p.36.

³⁷ Ch, Nakane. Japanese society (tr.) (Berkeley: University of California Press, 1970) p. 24.

en el mismo rango)³⁸.

William R. Nester analiza este tipo de jerarquía entre las compañías de automóviles. Aunque la compañía Honda es la que más exporta automóviles hacia Estados Unidos, tiene que guardar su jerarquía con relación a Toyota y Nissan, que son ubicadas como las dos compañías automovilísticas más importantes de Japón. Aquí se toma en cuenta la antigüedad (nenrei) y las influencias (kone), elementos importantes para colocarse en lo más alto de la jerarquía alta³⁹.

También forma parte del sistema de valores japonés, un esquema ético particular de constreñimientos que se integran a la jerarquía y al grupo. Así por ejemplo, todo acto que implique una relación interpersonal yuxtapone la obligación y el deber, situación que parecería extraña para un occidental. El on es una deuda que uno contrae al haber recibido un favor y por lo tanto, debe ser pagada en su misma proporción. Como afirma Benedict: "Estar en deuda (on) no es una virtud, pero sí lo es el hecho de pagarla. la virtud comienza cuando el individuo se dedica a la tarea de expresar de modo activo su agradecimiento"⁴⁰. Regularmente las deudas contraídas se pagan y algunas no tienen límite de tiempo como el gimu (deber hacia el país, hacia los padres y los antepasados, como piedad

³⁸ Ibidem, p. 27.

³⁹ W. Nester. Op. cit., p. 38.

⁴⁰ Ruth Benedict. El crisantemo y la espada (Madrid: Alianza Editorial) p.107.

filial, y hacia el trabajo propio). Otras deudas como el giri, las cuales, por demás complicadas para satisfacer, "deben ser pagadas con equivalencia matemática al favor recibido y tienen un límite de tiempo"⁴¹.

La ética japonesa es vista por los extranjeros, aún por los chinos y coreanos, como un sistema de valores contradictorio y sin una lógica que pueda ser entendida por los demás⁴². Esto ha llevado a crear tipologías que evidencian las diferencias éticas, pero al mismo tiempo dificultan la realidad mutua y singularizan aún más la cultura japonesa: la "cultura de la culpa" contra la "cultura de la vergüenza" (Ruth Benedict); la relación omote (exterior)-ura (interior) (Aida Yuji y Takeshi Ishida); la "sociedad vertical" contra la "sociedad horizontal" (Nakane Chie).

Esta diferenciación de morales y su influencia en el contacto internacional es claramente señalada en la explicación de la cultura erabi y la cultura awase⁴³. En la cultura erabi -que supone

⁴¹ Ibidem, p. 108.

⁴² Son típicas las expresiones como la siguiente, en la cual, no habiendo parámetros comparativos, se busca la salida más fácil ante la incertidumbre: "No hay lógica en la realidad japonesa. El 'Tú no abrigarás contradicciones' [Thou shalt not cherish contradictions] es fundamental para la lógica occidental; pero en Asia hay una idea de verdad múltiple y contradictoria, más aún en Japón, hay una administración de la realidad que tiene consecuencias políticas. El japonés en posiciones de control muestra gran agilidad en moverse de una realidad a otra tanto como busca explicar 'hechos' y motivos a otro japonés o a extranjeros", ver K. v, Wolferen. The enigma of Japanese power op. cit., p. 9.

⁴³ Musakoodyi Kinjide. "Las premisas culturales de la diplomacia japonesa", en The Japan Interpreter. El poder silencioso.

una cultura estilo norteamericana- el hombre puede manipular libremente el medio para la consecución de sus propios fines; implica una estructura lógica compuesta por conceptos y sus opuestos, es decir, una diversidad dicotómica en la que se selecciona la mejor de un conjunto de alternativas.

Mientras, en la cultura awase -Japón- se rechaza la idea de manipulación del medio, en lugar de ello, uno es el que se ajusta al medio. Este particularmente no se caracteriza por conceptos dicotómicos: "Más bien puede ser algo caliente o algo frío, suficientemente dulce o no dulce, bastante grande o bastante pequeño; en otras palabras, el modelo consiste en una continuidad constantemente cambiante de gradaciones precisables. Awase es una motivación para buscar la comprensión y adaptación de, y hacia esas gradaciones de cambio precisables"⁴⁴.

Estas características llevan a considerar que los japoneses generalmente no establecen sus objetivos al rechazar una lógica dicotómica, pero este acto constriñe a los occidentales a prejuizar a aquéllos como de pensamiento vago y carente de conclusiones lógicas.

El uso aprobado culturalmente de la ambigüedad en Japón se extiende aún a la escena de los negocios, donde es vinculado en la mente japonesa a la cuestión de la confianza personal. Mientras los negociadores extranjeros -especialmente los norteamericanos- pueden desarrollar

La identidad de Japón y su poder mundial (Tokio: Simul, 1976) pp. 27-38.

⁴⁴ Ibidem p. 31.

rangos de convenio y opciones estratégicas como un asunto cotidiano en su planeación de pre-negociación, ésto es todavía raro entre el japonés.⁴⁵

La gente awase no sólo se tiene que adaptar al medio, sino también a la sociedad. Asimismo, esperan que los demás se adapten a ellos. Regularmente, en sus conversaciones o negociaciones, al llegarse a un acuerdo, se da amplia libertad y flexibilidad en su realización, sin límites de tiempo y sin prestar rígido cumplimiento a las disposiciones del acuerdo. Si existe alguna violación menor al contrato, frecuentemente se pasa por alto, y por lo regular se busca el tratamiento especial, gracias al amae, (la benevolencia de una persona a otra, o el acto del "chiqueo" como se dice en México)⁴⁶.

En el lenguaje awase, como lo es en realidad en el idioma japonés, las expresiones pueden tener múltiples matices y, para indicar una realidad, no es imperioso describirla totalmente, sino simplemente dar algunas señales. En la relación interpersonal siempre hay una necesidad de ajuste: adaptarse a la situación del otro de manera automática, con quien se puede intimar y estar atento a la dirección del giri, de dar o recibir favores. Por otro lado, la jerarquía en esta relación awase prefiere inferir la posición del otro sin una clara explicación; "ajústese a mi posición y yo me ajustaré a la suya".

⁴⁵ R. M. March. The japanese negotiator. Subtlety and strategy beyond Western logic (Tokio: Kodansha International, 1990) p. 16.

⁴⁶ T. Doi. The anatomy of dependence (Tokyo: Kodansha International, 1986) 163 pp.

En tanto que la sociedad erabi destaca el resultado formal de las negociaciones, la sociedad awase enfatiza sólo "una comprensión implícita de la brecha existente entre forma y esencia"⁴⁷. Para erabi, los acuerdos representan la conclusión final de las voluntades de cada parte y considera la obligatoriedad de los mismos; pero en el caso de awase, el contrario final representa el grado de relación entre las partes, lo que permitirá a futuro seguir haciendo excepciones mutuas: el mejor acuerdo es aquél que permitirá a ambas partes mejores y mayores concesiones entre sí.

La cultura erabi se sujetará a los acuerdos al pie de la letra; por el contrario, la cultura awase dejará de lado la teoría y los principios y se sujetará a realidades maleables en donde no se pueden aplicar los principios universales.

Esta miríada de patrones tradicionales de cultura: compulsión por el trabajo, la diligencia, la piedad filial, el énfasis por el grupismo, la jerarquía, el pago de las deudas morales, la benevolencia, la armonía y la cooperación, la falta de una lógica al estilo occidental, entre otros, hacen difícilmente susceptibles a los japoneses a una diversidad dicotómica, como son las negociaciones internacionales.

La política exterior del gobierno japonés, sin catalogarla de efectiva o inefectiva, sólo refleja el sentir cultural de la sociedad. En tiempos de paz, la política exterior japonesa, basada en una lógica de lo no lógico, acepta la divergencia como hábito y

⁴⁷ Musakoodyi Kinjide. Op. cit., p. 35

aprende a convivir con ella. Como afirma un escritor japonés: "si la opiniones difieren, sería mejor aceptar la divergencia como normal, solidificar la posición propia y aprender las reglas de la persuasión"⁴⁸. Situaciones que, categóricamente no son aceptadas por los occidentales porque éstos buscan su objetivo que es la persuasión inmediata. Pero en Japón, el hombre persuasivo es visto como "superficial, hipócrita y, más sutilmente, un poco vulgar. Lo que los japoneses aprenden en su cultura es que la vaguedad en la discusión es una virtud"⁴⁹.

Si la economía internacional puede alcanzar alto grado de globalización, no su puede decir lo mismo con la universalización de los códigos de valores nacionales en los que se fundamenta la política exterior de las naciones. Para dar solución a este dilema, Japón debe buscar la yuxtaposición de una política externa con un enfoque de flexible adaptabilidad (awase) con otro enfoque que observe las formalidades de la negociación internacional (erabi).

Sin embargo, el problema de la política exterior temerosa e improvisada del Japón contemporáneo no sólo es cuestión de constituir un nuevo sistema de valores, sino en su justa razón, un nuevo marco institucional para la organización política del país. A través de su historia, Japón ha podido adaptarse con resultados efectivos a las circunstancias críticas del momento, ha sabido

⁴⁸ Kunihiro Masao. "El lenguaje japonés y la comunicación intercultural", en The Japan Interpreter. El poder silencioso..., op. cit. p. 47.

⁴⁹ Robert M. March. The Japanese negotiator..., op. cit., p. 15.

asimilar y sistematizar todos aquellos elementos que le han resultado benéficos, pero también ha desechado aquéllos que han puesto en peligro el statu quo y la armonía del país. Aunque la derrota de 1945 ha sido uno de los peores desastres del país, supo levantarse y seguir una carrera económica vertiginosa para estar a la par de las potencias mundiales. Al tiempo que ha llegado a la cumbre, ha sabido mantener sus patrones culturales que fueron el nutriente para llegar a esa posición.

Sin embargo, hoy los patrones de asimilación se han agotado y el modelo norteamericano está dejando de ser el paraíso buscado por los japoneses. Quizá Japón se encuentra ahora en una situación inédita en su historia que ninguno de sus patrones de comportamiento ha podido deglutir. Y no sólo su sistema de valores es frágil frente a este nuevo dilema, sino también todo el sistema sociopolítico y la estructura burocrática institucional que no ha sabido responder efectivamente a los nuevos designios mundiales.

El problema Japón no es sólo un problema para el mundo, sino también para sí mismo. Esto se ve reflejado en el el laberinto de acciones internacionales que el gobierno desarrolla y que en cualquier otra parte del mundo se llama política exterior.

Una política exterior improvisada

La política exterior de toda nación civilizada del siglo XX está fundamentada en los objetivos nacionales que obtiene de su proyecto nacional, el cual es formulado con base al consenso de la

población, este consenso representa toda la gama de necesidades y aspiraciones de la mayoría del pueblo. Esta acción internacional regularmente el gobierno debe defenderla e intentar llevar a cabo las metas que se persiguen.

En el caso de Japón, su actitud hacia el medio internacional ha estado carente de los supuestos básicos de una uniforme política exterior. La época de cambios internacionales parece no haberle afectado en lo más mínimo. Como afirma Inoguchi Takashi:

Japón está en una era de transición. Detrás de una fachada de confianza en el futuro de su país, muchos japoneses se sienten a la deriva del mundo de fines del siglo veinte. La energía japonesa que está comúnmente dirigida a ultramar no está ya basada, como lo fue en los sesentas, en una estrategia nacionalmente orquestada. Los gobernantes ya no aseguran cómo guiar a la sociedad, o con qué objetivos. Y la sociedad japonesa despliega su pérdida de fe en el sistema-creencia tan dominante en los sesenta. Hoy la casi ciega creencia de aquel periodo en la lealtad a las grandes grandes firmas de negocios ha perdido su atractivo. No es una exageración decir que en los ochenta Japón ha estado improvisando sus respuestas a los desafíos desconocidos desde dentro y fuera en una base ad hoc, tenazmente adherida a formas consagradas de hacer cosas.⁵⁰

Estas ideas de Inoguchi resumen el profundo vacío en el que se ha movido la pretendida política exterior de Japón. Saburo Okita⁵¹ se expresa en los mismo términos al afirmar que, a pesar de la

⁵⁰ T. Inoguchi. "Four japanese scenarios for the future", en K. Newland (ed.). The international relations of Japan , op. cit. p. 206.

⁵¹ S. Okita. "Japan's quiet strength", en Foreign Policy, op. cit. p. 128.

relevancia internacional que ha impulsado a Japón, ha carecido de un consenso sobre el paso futuro a tomar debido a que los japoneses todavía no encuentran un nuevo y excitante objetivo para sus energías. Si se caracteriza a Occidente por su "esfuerzo futuro", es decir, que la gente trabaja para llevar a cabo sus objetivos en el futuro, en Japón se mantiene un "empuje al presente", donde todos trabajan duro para escapar de las circunstancias presentes pero nadie asegura hacia dónde se dirigen.

Aunque en el mundo se suceden cambios vertiginosos, la política exterior de Japón se ha visto peligrosamente inmovilizada, como afirma Reischauer⁵²; asimismo, ha mantenido sentimientos contradictorios, como afirma Kosaka Masataka: "por un lado parece que no hay necesidad por algún cambio; por otro, hay una preocupación persistente de que [Japón] es vulnerable porque depende sobre recursos por encima de los cuales tiene muy poco control"⁵³. Esta última actitud lleva al japonés a un sentido de frustración y resignación, sobre todo porque considera que el destino de Japón ha sido ya decidido por otros.

Las causas que han influido en esta situación van más allá de la actitud temerosa del gobierno hacia afuera. De acuerdo con Seizaburo Sato, son tres los elementos que repercuten en la política exterior de toda nación: la realidad del medio

⁵² E. O. Reischauer. "Prólogo", en R. A. Scalapino. The foreign policy of modern Japan (Berkeley: University of California Press, 1977).

⁵³ Masataka Koosaka. "Options for Japan's foreign policy", en Adelphi Paper (London: IISS, No. 97, 1973) p. 1.

internacional y el poder nacional; las actitudes dentro de la sociedad hacia el medio internacional; y las características especiales del proceso de formulación de política exterior de una nación⁵⁴.

En cuanto al primer elemento, un factor que siempre ha distinguido a Japón es su carácter de aislamiento y su posición de actor periférico en relación a los poderes mundiales. Durante el periodo premoderno, Japón vivió lejos de la actividad internacional. Estos siglos de seclusión (sakoku) fueron el antecedente que marcó su conducta internacional en este siglo, como una forma de mantener su seguridad nacional intocable. Cuando se abrió al mundo, el máximo temor de los japoneses fue que su seguridad nacional fuera vulnerable, por lo que buscó fortalecerse económicamente para estar a la altura de las demás potencias. Ejemplo de este impulso fue el lema fukoku kyoojiei que significó "enriquecer al país, fortalecer al ejército". El relativo olvido en que se encontraba Asia del Este de los poderes europeos contribuyó a que Japón extendiera su área de seguridad, no en un sentido de considerarse potencia, sino influido por un síndrome de fragilidad y debilidad.

El triunfo en la guerra ruso-japonesa, aunque fue un aviso a Occidente sobre el "peligro amarillo", para los japoneses refrendó la necesidad de reafirmar la seguridad del país. A fin de no enfrentarse a las grandes potencias prefirió mantener una política

⁵⁴ S. Sato. "The foundations of modern Japanese foreign policy", en R. Scalapino (ed.) The foreign policy..., op. cit. p. 367.

exterior ambigua que caracterizó a sus acciones hasta la Guerra del Pacífico, cuando la madurez del cato imperialista se confirmó.

Por otro lado, según Sato, las actitudes que han tenido los japoneses hacia el exterior se han caracterizado en los últimos ciento veinte años en los siguientes términos: 1) un fuerte sentido de pertenencia a Japón y a la raza japonesa, unidos a sentimientos enraizados de inferioridad; 2) una extremada preocupación por el mejoramiento del status internacional del país; 3) una profunda ansiedad sobre ser internacionalmente aislado; 4) un deseo por conformar una tendencia hacia la mundialización (sekai no taisei); y 5) un compromiso emocional hacia Asia, por lo cual, ha procurado su atención en el área.⁵⁵.

A través de las décadas de posguerra estas actitudes han estado inmersas en el gran debate de la política exterior japonesa. Estas acciones se tradujeron en una política pasiva debido principalmente al trauma que dejó la guerra, la rendición incondicional, el levantamiento popular en favor del pacifismo que favoreció la creación de una "Constitución de Paz" y también de una estructura burocrática apolítica. El objetivo fundamental durante esta época fue el crecimiento económico de cara a una pasividad política exterior, pasividad que fue conscientemente establecida por los gobernantes de entonces. Como afirma Kenneth B. Pyle: "Mientras fraguaba colocarse al frente del poder económico global, Japón permaneció políticamente retirado, evitando iniciativas y enredándose en temas de estrategia política. Este papel como una

⁵⁵ Ibidem, p. 375.

democracia comercial, apartado de la política internacional, ha sido sostenido notablemente por un consenso popular duradero"⁵⁶. Cuando las presiones internacionales se sucedían (gaiatsu), Japón respondía con una mentalidad de víctima del sistema (jigaisha ishiki)

Sin duda, la figura clave que sostuvo esta política y que sigue manteniendo su influencia hasta la actualidad fue Shigeru Yoshida, quien fue primer ministro durante casi toda la primera década de la posguerra, alrededor del cual se formó todo un grupo de políticos que más tarde fueron conocidos como la Escuela Yoshida, entre ellos se encuentran Hayato Ikeda y Eisaku Sato, quienes fueron influyentes primeros ministros durante los sesenta y los setenta y llevaron a cabo la visión de Yoshida del papel de Japón en el mundo. La escuela Yoshida "jugó una autoridad astuta y pragmática, decisiva cuando era necesario, a menudo ambigua, pero resuelta en una forma discreta en perseguir el interés nacional de Japón"⁵⁷.

La habilidad política con la que Yoshida negoció con los norteamericanos con el fin de evitar que Japón ingresara a una carrera militar, infundió de gran estímulo a la economía. Aunque nunca promovió un plan político específico, se dio forma a lo que después los estudiosos llamarían Doctrina Yoshida y que contenía

⁵⁶ K. B. Pyle. "Japan, the world, and the twenty-first century", en T. Inoguchi y D. I. Okimoto (eds.) The political economy of Japan. The international context, op. cit. p. 452.

⁵⁷ Ibidem, p. 452.

los siguientes principios, que se han mantenido hasta la actualidad⁵⁸.

- 1.- La recuperación económica de Japón fue considerada el primer objetivo nacional. Para llevar a cabo este propósito era necesaria permanentemente la cooperación político-económica con Estados Unidos.
- 2.- Japón se mantendrá mínimamente armado y evitará inmiscuirse en todo tipo de estrategia política internacional. Al mantener una baja guardia en aspectos militares, el esfuerzo japonés se avocaría al desarrollo industrial, lo cual también evitaría distraerse en la luchas internas, lo que Yoshida llamó: "un paralelo 38 en el corazón del pueblo japonés".
- 3.- Para obtener garantías a largo plazo en favor de su propia seguridad, Japón proveería de bases militares para la armada, la marina y la fuerza aérea de Estados Unidos.

Estos fundamentos fueron firmemente apoyados por los seguidores de Yoshida, principalmente por Hayato Ikeda en los sesenta (1960-1964). Años antes, Kishi Nobusuke (1957-1960) había intentado cambiar esta política con la revisión de la Constitución y el rearme de Japón, pero la población no lo permitió al realizar las más grandes manifestaciones en la historia del país.

El sucesor de Ikeda, Eisaku Sato, el otro protegido de Yoshida

⁵⁸ K. B. Pyle. "In pursuit of a grand design: Nakasone betwixt the past and the future", en The Journal of Japanese Studies (Vol. 13, No. 2, Summer, 1987) p. 245.

y quien ha sido el primer ministro japonés con más tiempo en el poder (1964-1972), reafirmó la doctrina Yoshida con el enunciamiento de sus tres principios en la estrategia nuclear: no producir, ni poseer, ni permitir la introducción de armas nucleares sobre su territorio.

La doctrina Yoshida no se hubiera convertido en política nacional sin el apoyo de los círculos financieros y del Partido Liberal Democrático (PLD)⁵⁹, además de la confianza del gobierno de Japón en la sombrilla nuclear norteamericana que también abarcaba al país. Durante cuatro décadas, la política exterior japonesa estuvo dominada por sus relaciones con Estados Unidos, hasta comienzos de la década de los setenta, periodo cuando se desvía un poco de la línea norteamericana⁶⁰. Durante toda esa época algunos autores afirman que Japón estuvo dependiendo directa e indirectamente de los intereses de seguridad de Estados Unidos, por lo tanto esta política no tanto fue el resultado de una selección, sino de una necesidad⁶¹. Asimismo, para esta década, el crecimiento del poder económico de Japón se había afirmado, lo cual ofrecía una base, si bien todavía vulnerable, para seguir un camino menos dependiente de la política norteamericana. Esto fue demostrado en 1973, cuando el primer ministro Kakuei Tanaka visitó China, a pesar del rechazo de Washington para estrechar relaciones con ese país

⁵⁹ Ibidem, p. 247.

⁶⁰ Reinhard Drifte. Japan's foreign policy p. 7.

⁶¹ koosaka Masataka. Op. cit., p. 1.

comunista⁶².

Por otro lado, el crecimiento económico y la internacionalización de la economía japonesa, como afirma William R. Nester⁶³, hicieron difícil separar la política de la economía, como se observó en la política de ayuda económica -y que se describirá en el siguiente capítulo. Después de 1973, cuando la crisis petrolera comenzaba a hacer estragos, Japón tenía que responder con una nueva estrategia que tomara en cuenta los aspectos políticos externos. sin embargo, la ambigüedad de las acciones de los gobernantes, rechazó que Japón tuviera un papel abiertamente político, aunque era implícito un cambio en la política exterior.

La formulación de conceptos como "Defensa exclusivamente defensiva" (senshu booei) que declaraba que las tropas y armas japonesas no tendrían ninguna capacidad ofensiva y que la Fuerzas de Auto-Defensa no serían mandadas al exterior -aún en misiones de paz de la ONU- siguieron demostrando la inquietud japonesa de evitar el contacto abierto con la política mundial.

⁶² Ver H. Fukui. "Tanaka goes to Peking: A case study in foreign policy making", en T.J. Pempel (ed.), Policy making in contemporary Japan, op. cit. pp. 60-102.

⁶³ W. Nester. "The Third World in the foreign policy of Japan", en K. Newland (ed.), op. cit., p. 72. Nester divide en dos fases la política exterior de Japón de posguerra: de 1952 a 1973, cuando se realiza una estrategia de separación de la economía y la política (seikei bunri), es decir, el país se concentra en el crecimiento económico y evita, en lo posible, involucrarse en los sucesos políticos internacionales. La segunda etapa comienza después de 1973 hasta la actualidad, cuando se hace difícil la separación entre la política y la economía.

En los setenta, los constreñimientos externos en los que se operaba la doctrina Yoshida comenzaron a cambiar. Dentro del país, los gobernantes tuvieron que compensar la preocupación económica con la preocupación de seguridad, al tiempo que dentro del gobierno, los conflictos burocráticos en relación al debate seguridad-economía aumentaron, principalmente entre el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Industria y Comercio Internacional, el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Agencia de Defensa.

Se crearon políticas como la de "Garantía de Seguridad Integral" (soogoo andzen joshoo)⁶⁴ que procuró un concepto de seguridad incluyendo aspectos como el de ayuda económica y el apoyo a la asistencia en casos de desastre, de esta forma, se trató de alejar de los aspectos militares de seguridad, aquellos puramente militares.

Después de la crisis del petróleo, también se buscó una "política exterior omnidireccional" que acentuaba la búsqueda de la intensificación de relaciones con otros países que contaran con fuentes de energía, materias primas y mercados potenciales para las necesidades y los productos japoneses.

Las condiciones planteadas hicieron resurgir en el país el debate sobre el nuevo papel de Japón en el mundo en cuanto a sus propósitos nacionales, sus valores fundamentales y su importancia

⁶⁴ La traducción de soogoo andzen joshoo al inglés comúnmente ha sido "national comprehensive security", que al retraducirse al español como seguridad "comprensiva" o total nacional, pierde toda la conotación original. En este trabajo se define el término como "Garantía de seguridad integral", en una versión directa del japonés sin que pierda su sentido de seguridad económica, política y cultural de la nación japonesa.

en las condiciones internacionales del futuro. Este debate que se compone de una miríada de pensamientos tanto dentro como fuera del país reviste importancia en el sentido de significar una presión hacia las autoridades para delinear una política exterior firme.

Kenneth B. Pyle⁶⁵ distingue cuatro escuelas de pensamiento, cada una de las cuales representa un periodo histórico particular de la experiencia de posguerra: 1) el punto de vista progresista, que surgió desde el inicio de la reforma de posguerra y floreció en los cincuenta y principios de los sesenta; 2) la tesis de la nación comercial, que fue un producto del alto crecimiento económico de los sesenta y los setenta; 3) la escuela realista, como respuesta al cambio del medio internacional de Japón de fines de los setenta; 4) y el nuevo nacionalismo de los ochenta, que paulatinamente está aumentando su influencia conforme el poder económico se fortalece.

El enfoque progresista de política exterior afirma que la única misión de Japón en el mundo de posguerra fue la de demostrar que un país puede alcanzar del desarrollo industrial sin necesidad de aumentar su base militar.

Esta corriente subrayó una inquietud profunda en el ciudadano japonés: "proveyó una nueva orientación, una misión idealista que expiaría los pecados del pasado. Además, proveería una justificación por rechazar la política mundial y consagrar totalmente las energías nacionales para reconstruir la vida

⁶⁵ K. B. Pyle. "Japan, the world, and the twenty-first century", op. cit., p. 457.

nacional"⁶⁶. Esta visión idealista-progresista, vino desde Yoshida y fue tachada de "pacifista utópica" por su divorcio de la realidad de la política de poder.

Yoshikadzu Sakamoto, de la Universidad de Tokio, afirma que la misión de Japón en el mundo es tomar un papel de líder y favorecer una desnuclearización mundial, al tiempo que sirva el país como modelo para las demás naciones por sus políticas de crecimiento económico⁶⁷. Otros abogados a este enfoque, como Hideo Matsuoka, argumentan que Japón debe continuar evitando enredarse en la política internacional como si deliberadamente "perdiera el bote" (nori okure), es decir, cuando los conflictos internacionales aumentan, Japón siempre "va al final de la línea" y espera a que las demás naciones tomen las decisiones. Aunque Matsuoka afirma que ésta es una "diplomacia de la cobardía" (okubyoo gaikoo), ha servido a los intereses de Japón porque ha sostenido las buenas relaciones con todos los países, al tiempo que ha mantenido abierto el acceso a sus mercados y al abastecimiento de materias primas⁶⁸. Ejemplo de ello, fue la posición de Japón en la crisis del petróleo, la crisis de Irán en 1979 y la reciente guerra del Golfo Pérsico de 1990.

La tesis de la nación comercial afirma que, debido a su

⁶⁶ Ibidem, p. 458.

⁶⁷ Y. Sakamoto. "Japan's role in world politics", en Japan Quarterly (Vol. 27, 1980) pp. 166-173.

⁶⁸ H. Matsuoka. "Nori okure' gaikoo no susume [La diplomacia de 'perder el bote'], en Chuuoo Kooron (Marzo, 1980).

posición geopolítica, la generación de recursos y la estructura de su economía, Japón es visto como una gran nación dependiente del comercio, al estilo de Venecia y Holanda en el pasado. El máximo exponente de este enfoque es Masataka Koosaka⁶⁹, quien además afirma que Japón podría jugar el papel de comerciante en el mundo y así tomar una ventaja de su posición al evitar entrometerse en la política mundial, porque "una nación comercial no va a la guerra". Esta posición de Japón como agente comercial ajeno a los asuntos políticos ha sido seguida en las últimas décadas y ha sido muy criticada por las potencias occidentales.

Hiroshi Ota afirma que, si bien, en el pasado Japón funcionó como país comercial, se debió principalmente al poder político y económico que mantuvo Estados Unidos, con lo cual le fue posible a Japón, libre de presiones políticas, concentrar sus esfuerzos totalmente a la ganancia económica, pero ahora, con la decadencia del poder norteamericano y la expansión de los intereses globales de Japón, se hace ya imposible para este país separar los asuntos políticos de los económicos⁷⁰.

Naohiro Amaya es otro defensor de este enfoque, quien lo ha estudiado con base al resurgimiento del nacionalismo⁷¹. Aunque esta

⁶⁹ M. Koosaka. Bunmei ga suiboo suru toki [Cuando las civilizaciones decaen] (Tokyo: Shinchoo Sha, 1981).

⁷⁰ H. Ota. "1980 nendai no Nijon gaikoo" [La diplomacia japonesa en la década de los ochenta], en Gaikoo Dyijoo (February, 1980) pp. 5-11. Citado por K. B. Pyle, Op. cit., p. 466.

⁷¹ N. Amaya. "The complaints of a salesclerk about 'Japan as a merchant nation", en Japan Echo (Vol. 7, no. 2, 1980) pp. 53-62.

tesis ha sido criticada, ha resultado ser un punto de vista que explica las acciones externas de Japón en los últimos años. Pyle asegura que Japón ha sido una nación pionera que busca formular el futuro curso de la organización económica, tecnológica y social, y que se sintetiza en la creación de una "sociedad de la información" (dyoojo shakai), el cual es ampliamente reconocida como el próximo estado de la evolución social universal⁷², y Japón como la primera democracia comercial. En el mismo sentido se define Moritani Masanori: "La caracterización de Japón como un país comercial no disfruta ya su atractivo, pero yo mismo apoyo esta designación"⁷³.

El tercer enfoque, el de la tesis realista, se opone a la visión progresista de un Japón neutral y desarmado y afirma que, debido a que el medio internacional es anárquico, el país debe fortalecer su nacionalismo y enfrentarse a ese ambiente para defender sus propios intereses nacionales.

El representante de esta tendencia es Inoki Masamichi, quien además de ser biógrafo de Yoshida, fue presidente de la Academia de Defensa Nacional y dirigió el Grupo de Estudio de Garantía de Seguridad Integral, a fines del periodo del primer ministro Ohira Masayoshi. Este grupo afirmaba que el papel de Japón como "gigante económico y enano político" debía ser reemplazado por una política exterior activa y el establecimiento de una defensa sustancial que cooperaría con los aliados occidentales en el mantenimiento y

⁷² K. B. Pyle. Op. cit., p. 447.

⁷³ M. Masanori. Japanese technology (Tokyo: Simul Press, 1982) p. 21.

administración del sistema internacional⁷⁴. En este sentido, en áreas como la Península Coreana, el Sudeste de Asia y el Medio Oriente, Japón debía contribuir económica y políticamente para su estabilidad política.

Por su parte, los realistas rechazan el argumento del excepcionalismo japonés. Algunos de ellos apoyan la revisión del Artículo 9 de la Constitución (que define el papel neutral del país)⁷⁵, otros toleran esta limitación. Entre éstos últimos está Seizaburo Sato.

La escuela de pensamiento del nuevo nacionalismo es la que más rechaza los postulados de la doctrina Yoshida, reconoce los mismo objetivos de la escuela realista en el sentido de que Japón debe defender sus intereses nacionales en un mundo anárquico, aunque también rechaza la peculiaridad del status político del Japón de posguerra, Pero su diferencia con los realistas es que no ven la necesidad de que la nación tenga que compartir intereses y valores con las democracias occidentales, sino que Japón debe ejercer un papel independiente en la política mundial. Este papel

⁷⁴ Citado por K. B. Pyle, Ibidem, p. 468.

⁷⁵ Textualmente, el artículo que defiende el pacifismo y que ha causado muchos debates, dice así: "Artículo 9. El pueblo japonés, aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y en el orden, renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la Nación, y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver las disputas internacionales.

"Con el fin de cumplir el propósito del párrafo precedente, no se mantendrán fuerzas de tierra, mar ni aire, ni otro potencial de guerra. No se reconocerá el derecho de beligerancia del Estado". En T. Michitoshi, L. Knauth y M. Tanaka (comps.). Política y pensamiento político en Japón, 1926-1982 (El Colegio de México, 1987) p. 227.

independiente y soberano se sostiene gracias al inmenso poder socioeconómico y tecnológico que Japón ha alcanzado.

Críticos como Jun Eto señalan que, debido a la imposición de una constitución y todo lo que trajo consigo: énfasis en la censura, manipulación de la opinión pública y naturaleza difícil de asimilar por el sistema japonés, llevó a Japón hacia su privación de los derechos fundamentales soberanos de un estado nación. En cuanto al factor militar, el nuevo nacionalismo afirma que como consecuencia de la renuncia al poder militar, se deformó la vida nacional. Para evitar la fuerza militar, dice Shimidzu Ikutaro, Japón dejó de ser un estado y, "en lugar de ello se volvió simplemente una sociedad cuya esencia es la actividad económica"⁷⁶.

El debate académico sobre el papel internacional de Japón hoy y en el futuro, sigue abierto. El cuestionamiento esencial que se infiere más es si Japón continuará con su actitud peculiar, frente a las nuevas condiciones del medio internacional y que se desbordan sin control de las manos de Tokio. Si bien es cierto que la política exterior mantiene una serie de constreñimientos -tanto internos como externos-, ellos no constituyen barreras infranqueables que el empuje de la sociedad japonesa podría dilucidar.

Sin duda, el nuevo nacionalismo está permeando en todos los sectores de la sociedad que para muchos observadores representa el peligro principal por el cual Japón se cerraría. Sin embargo, el

⁷⁶ Citado por K. B. Pyle, *ibidem.*, p. 476.

carácter de democracia comercial que define a Japón le beneficia mirar hacia afuera.

Bajo las circunstancias en las que el país se desplaza, el poder económico debe ser compensado con un poder político en su misma proporción, mientras no se balanceen estas fuerzas, Japón seguirá sufriendo de debilidades que vulneran su seguridad nacional; a pesar del alcance económico, la nación se sostiene en cimientos frágiles, si se toma en cuenta que el mundo sigue metas geopolíticas en constante dinamismo. El mundo no se adapta a un solo país, sino ese país debe responder a los cambios del mundo.

Uno de los instrumentos de la política exterior de Japón que ha enfrentado este dilema ha sido la política de cooperación económica hacia los países subdesarrollados, que durante toda la década pasada registró altas tasas de crecimiento, hasta el grado de llegar a establecer a Japón como la primera nación donadora del mundo en 1989, lugar que tradicionalmente ocupaba Estados Unidos. Analistas internacionales ven en esta política el fenómeno de transición de poderes mundiales. De hecho, este acontecimiento le ha servido al gobierno japonés para experimentar las virtudes del poder mundial político y practicar las manías de la influencia, la intromisión local y la hegemonía. Sin embargo, esta situación puede ser considerada circunstancial debido a una serie de defectos que sufre el sistema japonés, como es la agudización de los conflictos burocráticos, el papel frágil del primer ministro, la falta de un marco conceptual de objetivos nacionales y una política exterior

basada en la ambigüedad. Mientras no se resuelvan estos problemas, Japón no puede ser considerado potencia mundial, cuando la nación se erige sobre columnas de vidrio que en cualquier momento podrían romperse y acabar con el incipiente poder económico del país.

CAPITULO TRES

LA COOPERACION ECONOMICA EN LA POLITICA EXTERIOR DE JAPON

La ambigüedad del interés nacional japonés

En este capítulo se explicará el papel que tiene la ayuda económica en la política exterior global de Japón y cómo se ha insertado en la consecución de los objetivos nacionales, Aunque Japón ha alcanzado un predominio económico y político en la ayuda a los países subdesarrollados, esta estrategia ha estado cimentada en bases frágiles de concepción y práctica que han evidenciado los errores de la conducta externa de Japón, así como también ha dejado al descubierto un sistema doméstico donde condiciones, estructuras y fuerzas son contraproducentes en un país definido como desarrollado.

A lo largo de casi cuarenta años, desde 1953, Japón se ha ido convirtiendo en el país donante que más ayuda ofrece a los países subdesarrollados. Así, en 1989, Japón se ubicó en el primer lugar de ayuda neta de Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) de los países del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC) de la OCDE, y desde 1985 es el país que absorbe la mayor cantidad de cooperación

económica en términos netos¹. Según datos de la OCDE², en este año Japón otorgó 8.95 mil millones de dólares de asistencia a los países subdesarrollados: mientras que Estados Unidos, que comúnmente ocupaba el primer lugar, sólo registró 7.66 mil millones de dólares. Dos fueron las causas en este fenómeno: la crisis económica por la que atravesó Estados Unidos; por otro lado, la puesta en práctica del reciclaje de recursos del gobierno nipón como respuesta a los altos índices de superávit comercial. En el fondo de estas causas se encuentran elementos políticos y económicos de análisis y que llevan a concluir que Japón está tomando un liderazgo mundial silencioso al crear un ambiente propicio para el desenvolvimiento expansivo de su economía y dando los primeros pasos para un predominio político mundial.

La política de ayuda económica ha resultado para Tokio un instrumento decisivo para llevar a cabo una política exterior en los términos de la nueva nación que surgió después del fin de la guerra de 1945 y la recuperación posterior. Pero también ha sido un campo de pruebas adecuado para una praxis política que, en términos reales la Constitución obstaculiza y la opinión internacional rechazaría. Asimismo, desde un nivel externo, la ayuda económica

¹ Aquí se hace la distinción entre la AOD que es la ayuda puramente concesional y la Asistencia Económica, que en las estadísticas japonesas comprende también Inversión Externa y Otros Flujos Oficiales (como los créditos para el fomento de la exportaciones de los países subdesarrollados), y Flujos Privados (inversiones y créditos a la exportación). Ver Ministry of Foreign Affairs y JICA. A guide to Japan's aid. Annual Report (Tokio: Association for Promotion of International Cooperation, 1990) p. 5.

² OCDE. Development co-operation. Report 1990 (Paris, 1990).

japonesa ha servido a la actual potencia mundial, Estados Unidos, para desahogarse de responsabilidades internacionales que ya no puede sostener bajo su égida de influencia y que ahora el poder japonés busca sustituir con las consecuencias políticas que esto implica: hegemonía política mundial.

A lo largo de cuarenta años de ayuda económica, Japón ha tratado de llevar a cabo el objetivo básico de fortalecer su kokuei (interés nacional) a través de dos metas primordiales: 1) que coadyuve a su propio desarrollo nacional; y 2) que le ofrezca mayor prestigio internacional. Bajo estas razones fundamentales se perfilan motivos que continuamente son mencionados por los órganos oficiales de ayuda: mantenimiento de la seguridad nacional, estabilización o, en su caso, transformación de los sistemas políticos; restablecimiento de la confianza de los países receptores principalmente de aquellos afectados por la guerra en Asia; procurarse de liderazgo e influencia internacionales; la obtención de intereses económicos, la preservación de consideraciones morales y humanitarias y fomentar la solidaridad internacional.

En el Reporte de la AOD de Japón de 1989³, el Ministerio de Asuntos Exteriores japonés (MAE) afirma que a lo largo de su historia, las actividades para promover la AOD japonesa han observado dos objetivos básicos: el "reconocimiento de la interdependencia" y las "consideraciones humanitarias". El primero

³ Japan. Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA 1989. Annual Report (tokyo, 1990) p. 13.

se basa en la conciencia de interdependencia económica mundial entre países del Norte y del Sur, por la cual, los problemas económicos internacionales no se resolverán mientras no tengan solución los problemas de desarrollo económico de los países subdesarrollados. El segundo demanda que los países ricos no ignoren la situación difícil de los países pobres y pide que los primeros "contribuyan al bienestar general de la humanidad en el espíritu de asistencia mutua, aplicando los conceptos de bienestar doméstico al nivel internacional"⁴.

Pero la generosidad japonesa de compartir los frutos de su pujante progreso económico con los países subdesarrollados va más allá de los fines meramente humanitarios. En 1985, el entonces presidente de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA) afirmó lo siguiente:

Japón necesita continuar haciendo lo que pueda para asistir al mundo en desarrollo a pesar de las severas presiones presupuestales. Este es el precio que la nación debe pagar a fin de cumplir sus responsabilidades internacionales con un gran poder económico y para promover y preservar la estabilidad y la paz mundiales.⁵

Al tiempo que los japoneses ven la ayuda como una forma de seguridad contra su aparente vulnerabilidad económica, existe una

⁴ Ibidem, pp. 13-4.

⁵ Keisuke Arita. "Japan's technical cooperation with developing countries", en Journal of Japanese Trade and Industry (No. 2, 1985) p. 14.

conciencia de ascendencia internacional que se revertirá en poder y predominio. Esto lleva a considerar de una forma más racional los 3 motivos de la ayuda.

Como se afirmó en el capítulo 1, sobre los motivos políticos de la ayuda, es necesario considerar el factor de seguridad como básico. Así por ejemplo, Estados Unidos abastece de ayuda económica para sostener a ciertos gobiernos en los países subdesarrollados contra amenazas ideológicas externas e internas que repercutirán en su sistema, como sucedió en Grecia en el comienzo de la Guerra Fría. También otorga ayuda para asegurar su presencia en los países receptores y obtener un reconocimiento en sus acciones internacionales de parte de aquéllos gobiernos. También trata de establecer y sustentar una posición influyente en los gobiernos del sistema internacional global.

En cuanto a los motivos económicos, se basan en intereses comerciales como el incremento de sus exportaciones, asegurar un adecuado abastecimiento de materias primas y crear un clima favorable para las inversiones privadas en los países receptores. Pero también los motivos morales o humanitarios constituyen un factor motivante del poder.

En el caso de la ayuda externa de Japón, ésta ha tenido, principalmente en sus primeras dos décadas, una preeminencia en los motivos económicos, caracterizada, según Sukehiro Hasegawa⁶, en los siguientes criterios: 1) un nacionalismo económico; 2) un

⁶ S. Hasegawa. Japanese foreign aid. Policy and practice (New York: Praeger, 1975) p. 3.

expansionismo económico no ideológico; 3) un expansionismo ideológico; 4) una necesidad de autopreservación; y 5) coadyuvar en formar una comunidad mundial (sekai kyodotai).

Con el nacionalismo económico Japón busca llevar a cabo bienestar y crecimiento económico sostenido donde la ayuda y la cooperación económica sean emprendidos con un espíritu de amistad. En el enfoque de expansionismo económico no ideológico, la ayuda sólo sirve al interés de expandir la economía japonesa, es decir, sólo promueve un sistema de intercambio entre Japón y otros países. Por ejemplo, John White afirma que en los sesenta, Japón tenía poca simpatía hacia los países subdesarrollados y no mantenía un sentido de responsabilidad internacional. Por lo mismo, la política de ayuda en esta década tuvo tres objetivos: promover las exportaciones japonesas, mantener buenas relaciones con los países occidentales avanzados y luchar por el establecimiento de una estructura internacional en la cual Japón posteriormente podría ejercer su influencia⁷. Goran Ohlin y Leon Hollerman también sostienen esta opinión y confirman que la ayuda económica japonesa sirvió a los propósitos de su crecimiento y expansión económicos⁸.

El enfoque de expansionismo ideológico define a la ayuda económica como un instrumento para influir y tener bajo control a

⁷ J. White. Japanese aid (London: Overseas Development Institute, 1964) p. 9.

⁸ G. Ohlin. Foreign aid policies reconsidered (Paris: OCDE Development Center, 1966) pp. 30. Leon Hollerman Japan's dependence on the world economy (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1967) p. 199.

los países vecinos de Japón. John Halliday y Gavan Mc Cormack afirman que el deseo japonés es volver a extender su esfera de dominación tanto como su economía capitalista continúe expandiéndose; de este modo, se crearía otra esfera de coprosperidad como en los años de preguerra⁹. Aunque en la posguerra Japón cambió sus tácticas en comparación a esa época, sus estrategias siguen siendo las mismas. Para Tadashi Kawata, la ayuda externa japonesa intenta facilitar el katagawari, un proceso por el cual Japón asume su responsabilidad para mantener su estructura internacional actual¹⁰, principalmente en Asia, mientras que la de Estados Unidos va disminuyendo.

Kazuji Nagasu sostiene que la ayuda tiene el objetivo de fomentar la propia prosperidad económica. La ayuda oficial japonesa librada de un sentido de "reparaciones de guerra", manifiesta ahora una actitud otsukiai, definido éste último como una actitud o acción de obligación hacia los demás para preservar su participación en organizaciones como OCDE y ONU¹¹.

De acuerdo a la corriente de la ayuda japonesa como un elemento para la autopreservación, reconoce también los motivos económicos de Japón a favor de la asistencia. Esta perspectiva

⁹ John Halliday y Gavan Mc Cormack El nuevo imperialismo japonés (México: Siglo Veintiuno, 1975) 332 pp.

¹⁰ Tadashi Kawata. Sho nippon shugi no susume [Recomendaciones del japonismo menor] (Tokyo: Daiyamondo Sha, 1972).

¹¹ Kazuji Nagasu. Nanshin suru Nippon shijon shugui (Tokio: Mainichi Shimbun Sha, 1971) pp. 348-61.

afirma que, debido a la vulnerabilidad japonesa en allegarse materias primas, el objetivo básico de la ayuda es asegurar la sobrevivencia o autopreservación nacional. La ayuda no sólo intenta crear mercados de productos japoneses, sino también busca formas para proveerse de aquellos recursos naturales que en el territorio japonés escasean.

Por su parte, Saburo Okita enfatiza que la dependencia de Japón en los recursos naturales ha sido un elemento decisivo en la formulación de la política exterior contemporánea del país. Según este autor, Japón es un Jappoo Yabure, es decir, una país indefenso de todos lados a causa de su completa dependencia en las importaciones¹². Debido a que la economía japonesa ha estado orientada a una dependencia casi total de las importaciones, la política exterior ha sido enfocada a la promoción de la cooperación internacional¹³.

Detrás de esta idea de dependencia, se encuentra la conciencia japonesa de la "fragilidad esencial" de la nación por su alta dependencia de los recursos naturales, como es el caso de los energéticos, que representan el 55 % de las importaciones totales japonesas. Según Kuroda Makoto, el comercio externo de Japón en 1983, abarcaba un 59.7 % de sus importaciones totales provenientes

¹² S. Okita. The developing economies and Japan. Lessons in growth (Tokio: University of Tokio Press, 1980) 284 pp.

¹³ S. Okita. Japan in the world economy (Tokio: The Japan Foundation, 1975) p. 197.

únicamente de los países subdesarrollados¹⁴.

La corriente que afirma que la ayuda es un instrumento para fomentar una comunidad mundial, intenta reducir la brecha entre países ricos y países pobres, política que ha sido últimamente dirigida por el gobierno. Este escuela de pensamiento vincula una actitud otsukiai hacia los países pobres, como se interpreta en el siguiente texto del MAE:

Es claro que la comunidad internacional espera que Japón, como una nación que cuenta con el 12 % del PNB mundial y 8 % del comercio mundial, haga una mayor contribución al desarrollo de la economía mundial, y en particular al desarrollo económico y social de los países subdesarrollados. Japón también reconoce su responsabilidad al respecto, porque no hay forma para Japón de mantener su prosperidad aislada dentro de la comunidad internacional.¹⁵

Estas cinco interpretaciones de la asistencia económica de Japón se destacan en diferentes etapas históricas, desde que comenzó a desarrollar sus políticas de cooperación económica en 1953, que a continuación se abordan.

El incremento de la ayuda en los últimos diez años en términos técnicos y financieros, ha traído consigo más interpretaciones

¹⁴ Kuroda Makoto. "Japan's policy on economic cooperation", en Journal of Japanese Trade and Industry (No. 2, 1985). Las importaciones provenientes de los países subdesarrollados hacia Japón en ese año totalizaron 75 mil 843 millones de dólares de un total de 126 mil millones.

¹⁵ Japan, Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA 1989, p. 15.

sobre las causas políticas de la asistencia. Al final de los ochenta, cuando Japón se ha convertido en una potencia crediticia mundial, los análisis se han vuelto más certeros en sus necesidades políticas como potencia mundial. Si la política de ayuda en los primeros veinte años mantuvo un ímpetu económico y comercial, después de 1973, la política de asistencia japonesa contrabalancea las cuestiones económicas y comerciales con aquellas que son políticas y de seguridad¹⁶.

Los objetivos políticos y comerciales comúnmente se mezclan. Máxime cuando el término japonés de "cooperación económica" (keidzai kyoorioku) describe los esfuerzos para asistir a los países subdesarrollados, pero no hace una distinción precisa de los tipos de esfuerzo. Este término es utilizado en la mayoría de los documentos oficiales japoneses y es "probablemente el que mejor atrapa el pensamiento que es la base de la política de ayuda de Japón" ¹⁷.

¹⁶ Alan Rix. Japan's aid program. Quantity versus quality: trends and issues in the Japanese aid program (Canberra, Australia: Australian Development Assistance Bureau, 1987) p. 7.

¹⁷ Ibidem. Es importante destacar que, al hacer una descripción de las características de la política de ayuda de Japón, se revelan varias contradicciones en el lenguaje utilizado y que, por lo tanto afecta en la concepción final. El MITI (Tsushoo sangyoo shoo) vincula tanto los flujos de capital público como privado destinado a los países subdesarrollados a la "cooperación económica", en términos de ayuda económica; ver Keidzai kyoorioku no guendyoo to mondaiten (Sooron) 1988 [Problemas y situación actual de la cooperación económica en 1988 (Marco general)] (Tokio, 1989) p. 80. Pero el Ministerio del Exterior (Gaimushoo) realiza una distinción entre la cooperación económica global y la AOD como asistencia concesional; ver Wagakuni no seifu kaijatsu endyoo 1991. Dyookan [La AOD de Japón en 1991. Primer volumen] (Tokio, 1991) p. 98.

Dennis T. Yasutomo señala que, ante la evolución abrupta de la política de ayuda japonesa, este país se ha vuelto en una nación corresponsable en la estabilidad mundial, pero no sólo en favor de la "prosperidad y paz mundiales", sino también para la "prosperidad y paz de Japón" mismo¹⁸.

Finalmente hay aquellos críticos que viendo a Japón como un hegemón consolidado sobre las naciones subdesarrolladas, creen que la presión de los demás países occidentales avanzados - principalmente de Estados Unidos- se ha vuelto imprescindible a fin de que Japón aumente el reciclaje de su superávit hacia esos países. Sin embargo, esta política es una forma incipiente de hegemonía compartida donde las redes de ambas partes se han entrecruzado, y los "formuladores de política japoneses y norteamericanos están luchando con problemas relacionados al realineamiento económico global y a las cargas compartidas"¹⁹.

A pesar de esta variedad de enfoques, hay un claro consenso en el sentido de que Japón se ha convertido en la potencia crediticia y donadora del mundo y, con esto, ha incrementado su influencia en las decisiones políticas del medio internacional.

¹⁸ Dennis T. Yasutomo. The manner of giving. Strategic aid and Japanese foreign policy (Lexington, Mass.: Lexington Books, 1986) p. 4.

¹⁹ Robert M. Orr. The emergence of the Japan's aid power (Columbia University Press, 1990) p. 3.

Filosofía y evolución histórica de la política de ayuda de Japón

El que Japón sea el país que más ayuda otorga a los demás países hay que matizarlo en sus justas razones. Aunque el incremento de la ayuda japonesa ha sido comparativamente mayor a los presupuestos de países como Estados Unidos, ésto no se puede comparar en términos del porcentaje de su PNB con, por ejemplo, Noruega y otro diez países de la OCDE, de quienes la ayuda es mucho mayor que la de Japón. Dos factores reflejaron esta situación: primero, debido a que las cifras de la AOD son calculadas en dólares en el DAC, y como consecuencia de la apreciación del yen desde 1985, las cantidades que corresponden a Japón se han magnificado en términos reales; y segundo, la recesión de la economía norteamericana produjo una disminución en el presupuesto fiscal que afectó sustancialmente en sus montos de ayuda al desarrollo.

Aunque los volúmenes de ayuda del gobierno de Tokio se han incrementado de 3 304 millones de dólares en 1980 a 9 222 millones de dólares en 1990 (Ver Tabla 3), ha sido severamente criticado al canalizar fondos de AOD principalmente a países de Asia. En 1988, por ejemplo, se transfirió el 62.8 % de AOD a esta región, mientras que Medio Oriente recibió sólo 9.1 %, Africa 13.8 % y América Latina únicamente el 6.2 % ²⁰.

²⁰ Gaikai Keidzai Kyoorioku kikin [Fondo de Cooperación Económica de Ultramar, OECF]. Gaikai keidzai kyoorioku benran 1990 [Guía de la Cooperación Económica de Ultramar de Japón 1990] (Tokyo, 1990) pp. 4-5.

Los programas de ayuda japonesa han pasado por varias etapas. Pero antes de describirlas es necesario definir el término de ayuda económica para el gobierno japonés. Entre las autoridades, un concepto preciso de "ayuda económica" (keidzai endyoo) , en términos de flujos financieros concesionales, como lo define el DAC, nunca ha existido. Esta situación ha conllevado errores de conceptualización que han afectado el marco filosófico de la asistencia. El caso del pago de reparaciones después de terminada la guerra es ilustrativo: cuando en 1955 el gobierno japonés inicia los pagos a países como Filipinas, no los reconoce oficialmente como reparaciones (baishoo), ya que de esta manera evitaba la molestia de los países afectados por el recuerdo del imperialismo japonés en la guerra²¹.

Con el comienzo de la asistencia en sus diferentes tipos, el término de "cooperación económica" (keidzai kyorioku) se convirtió en el que mejor describía las relaciones de Japón con los países subdesarrollados, especialmente de Asia. En los documentos oficiales, el término "ayuda" (endyoo) nunca fue utilizado. Esto trajo como consecuencia una gran confusión metodológica para los países occidentales avanzados sobre lo que constituía la cooperación económica global del gobierno de Japón y lo que se designaba como intereses económicos.

Desde que se publicó por primera vez un informe sobre la ayuda por parte del Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) en 1958, se tomó en cuenta sólo la ayuda exclusivamente del

²¹ J. White. Op. cit., p. 10.

T A B L A 3

DESEMBOLSOS DE LA COOPERACION ECONOMICA DE JAPON
1970-1990

(Unidades de un millón de dólares.)

Asignaciones netas	Año	1970	1975	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
I. Asistencia Oficial al Desarrollo		458	1,148	3,304	3,170	3,024	3,761	4,319	3,797	5,634	7,454	9,134	8,965	9,222
A. AOD bilateral		372	850	1,961	2,260	2,367	2,425	2,427	2,557	3,846	5,248	6,422	6,779	6,940
1. Donaciones		100	115	375	810	805	535	543	636	855	1,481	1,815	1,556	1,374
2. Cooperación Técnica		22	87	278	432	412	458	521	549	849	720	1,093	1,481	1,645
3. Préstamos		250	649	1,308	1,450	1,562	1,432	1,363	1,372	2,143	3,027	3,514	3,741	3,920
B. Contribuciones a orgs. mults.		87	297	1,343	910	656	1,336	1,891	1,240	1,788	2,207	2,712	2,186	2,282
II. Otros Flujos Oficiales		694	1,370	1,478	3,023	2,914	1,954	743	- 302	- 724	-1,808	- 639	1,544	3,470
1. Créditos a la exportación		350	339	823	1,410	849	472	493	- 152	- 858	-2,047	-1,838	-1,245	-1,028
2. Inversión Directa		143	1,016	767	1,489	2,095	1,442	380	- 1	332	287	1,410	1,892	4,209
3. Financiam. a orgs. mults.		201	15	-112	123	-31	41	-130	-148	-198	- 47	- 211	897	290
III. Flujos Privados		669	363	1,958	6,011	2,928	2,151	6,644	8,022	9,586	14,723	12,822	13,502	6,262
1. Créditos a la exportación		387	83	74	712	-1,762	-2,069	-655	-944	199	1,081	219	687	-14
2. Inversión Directa		265	233	906	3,699	3,162	433	1,489	1,046	2,761	7,421	8,190	11,290	8,144
3. Otras invs. bilaterales			40	660	2,213		2,213	3,601	5,138	5,312	4,357	2,830	1,289	-2,581
4. Financiam. a orgs. mults.		18	7	318	1,599	1,528	1,574	2,209	2,832	1,314	1,865	1,583	236	711
Porcentaje de AOD (I) en PNB		0.23	0.23	0.32	0.28	0.32	0.34	0.29	0.29	0.29	0.31	0.32	0.31	0.31

NOTAS. Las cifras están redondeadas, por lo cual, no necesariamente acuerdan con los totales.
Desde 1982, los costos administrativos han sido incluidos en las cifras de la cooperación técnica.

FUENTES. Gaimushoo (Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón). Wagakuni no seifu kaijatsueandyoo (La AOD de Japón), (Tokio, 1991) Vol. 1, p. 98.
Tsuusanshoo (Ministerio de Comercio Internacional e Industria). Keidzai kyoorioku no guendyoo to mondaiten (Problemas y situación actual de la cooperación económica) (Tokio, 1989) p. 47.

gobierno y no fue sino hasta 1978 cuando desvinculó la promoción comercial con la asistencia meramente concesional²².

Al principio, el carácter ambiguo del término de cooperación económica incluía transferencias de recursos no explícitas, tales como aquellas realizadas a través de políticas de tarifas y comerciales²³. Es hasta que el Ministerio del Exterior publica su edición de ayuda económica cuando este fenómeno abarcará exclusivamente a la Asistencia Oficial al Desarrollo (seifu kaijatsu endyoo) que de acuerdo a los parámetros de OCDE, sólo incluirá aquella ayuda otorgada en términos concesionales.

Las percepciones de la ayuda en Japón fueron favorables al asumir una política de mayor relación comercial con los países solicitantes, principalmente como consecuencia de la experiencia del pago de reparaciones de guerra y a las necesidades del crecimiento de la planta productiva nacional. El debate que en Occidente surgió sobre las bases de la ayuda causaron poco impacto en la sociedad japonesa, por lo cual, se dio forma a las prioridades de la ayuda en términos del beneficio que traería a la economía doméstica en general.

En este sentido, Hasegawa afirma que, históricamente, la ayuda económica ha sido vista "como un instrumento de la política nacional de Japón para servir al kokueki, o interés nacional, del

²² A. Rix. "The philosophy of Japanese foreign aid", en Susan J Pharr (ed.) Japan and the United States in the Thirld World 1991.

²³ A. Rix. Japan's economic aid: policy-making and politics (London: Croom Helm London, 1980) p. 14.

"Japón secularizado de posguerra"²⁴.

El concepto de kokueki define los objetivos de Japón en relación a sus valores nacionales. El "Japón secularizado de posguerra" hace una diferenciación de los objetivos nacionales a partir de 1953 -el fin de la Ocupación norteamericana- y los objetivos de preguerra.

Como se afirmó en el Capítulo 2, desde la Renovación Meidyi en 1868, Japón se propuso llevar a cabo tres objetivos nacionales que lo llevaran a equipararse a las potencias del momento: seguridad nacional, modernización y desarrollo, y la consecución de un alto nivel, a la par de los demás poderes; el logro de los mismos se haría en ese mismo orden. Aunque la naturaleza de los objetivos cambió con el tiempo, de los político-militares en la preguerra, hasta el nacionalismo económico en la posguerra.

En un principio, la modernización significó la centralización del poder político y el desarrollo económico fue caracterizado por la industrialización. Para lograr los objetivos, se postuló el fukoku kyoojei (enriquecimiento económico y fortalecimiento militar). Con ésto, Japón aseguraría su lugar entre las grandes potencias mundiales (rekkyo koku) y el establecimiento de su propio imperio.

Durante el periodo de posguerra, los japoneses nuevamente aspiraron a estar entre las nacionaes avanzadas (senshin koku), pero ahora en términos de alto producto nacional bruto y alto ingreso per cápita.

²⁴ Hasegawa Sukehiro. Op. cit., p. 7.

Así mientras el desarrollo económico fue erigido para el propósito del fukoku kyoojei en la era de preguerra, el objetivo económico se convirtió en un fin en sí mismo en el periodo de posguerra. El objetivo nacional básico de Japón había cambiado por lo tanto de la dominación imperial (en la era de preguerra), y de un imperialismo político-militar a un nacionalismo económico.²⁵

A fin de aclarar las direcciones que ha tomado la política de ayuda en la posguerra, es necesario mencionar algunos conceptos que se formulan en la preguerra, gracias a los cuales se puede dar una visión más clara del comportamiento internacional japonés. Estos conceptos son: kokutai frente al kokueki, y la diferencia entre daitowa kyoeiken y sekai kyodotai.

Kokutai encarna la esencia del nexo social japonés, solía ser traducido en la preguerra como esencia nacional o política nacional, pero en un significado más amplio definía a Japón como una nación única y gobernada por un soberano, el emperador; por otro lado, representó a todo Japón como una gran familia dedicados al bienestar general, donde cada quien tenía un papel, aunque algunos eran desiguales, todos eran necesarios para el bien de la sociedad en general²⁶.

Gracias al adoctrinamiento de este pensamiento, Japón pudo convertirse en una nación moderna. Con la creación del estado moderno, los líderes japoneses se convencieron de la necesidad de

²⁵ Ibidem, p. 8.

²⁶ R. H. Minear. Japanese tradition and western law. Emperor, state, and law in the thought of Hozumi Yatsuka (Cambridge, Mass.: Cambridge University Press, 1970).

llevar la política nacional al resto de Asia. Con esta creencia, y la aspiración del control de los mercados y fuentes de materias primas, se creó la política del Daitooa kyooeiken o la "Gran Esfera de Coprosperidad del Este de Asia", la cual trajo las secuelas ya conocidas de la Guerra del Pacífico y el ingreso de Japón a la guerra.

La derrota de 1945 trajo la desaparición del componente más importante del kokutai: el Japón gobernado por un emperador divino. Este concepto fue remplazado por el de kokueki -traducido como acción en favor del beneficio nacional o interés nacional-. El kokueki fue una versión secularizada del kokutai, es decir, alcanzar los objetivos nacionales en una nación cambiante y bajo otras condiciones externas²⁷. Estos objetivos prácticamente fueron los mismos de la preguerra, pero el orden de prioridades fue diferente: desarrollo-seguridad-ascendencia. Esto se debió principalmente a las nuevas condiciones que trajo la Ocupación: no beligerancia, temor de revivir la antipatía asiática contra los japoneses y la confianza en la sombrilla nuclear norteamericana que protegía a Japón de amenazas externas.

Con el retorno de la soberanía japonesa a principios de los cincuenta, se lanza la política de ayuda, adoptando objetivos relacionados con los objetivos nacionales básicos de Japón: 1) estimular el proceso de reconstrucción y crecimiento económico del país; 2) establecer relaciones diplomáticas entre Japón y sus países vecinos; 3) mantener un sistema político, económico y social

²⁷ Ibidem.

y establecer políticas de recepción de ayuda a países que sean provechosos para Japón; 4) aumentar el ingreso per cápita en Japón; y 5) asegurar la influencia y liderazgo de Japón en la comunidad asiática, así como también en la global²⁸.

Durante los primeros diez años, Japón llevó a cabo sus objetivos proveyendo recursos financieros que consistían principalmente de pago de reparaciones. Haciendo un recorrido histórico, fue en 1954, nueve años después de la derrota en la guerra, cuando Japón se embarcó en la primera empresa que ponía fin a su aislamiento en el escenario internacional: la asistencia a los países subdesarrollados. Este primer periodo de la política de ayuda se extiende hasta 1958. En Octubre de 1954, el gobierno mandó una delegación representativa a la Sexta Reunión del Comité Consultivo del Plan Colombo, en Otawa. Aunque el país todavía se encontraba en un estado económico crítico con escasez de alimentos y una inflación alta, Japón inicia, aunque modestamente, una política exterior que tenía como finalidad -no declarada oficialmente- de regresar a un ambiente internacional protagónico.

En este tiempo de efervescencia política interna y del inicio del despegue económico, se inaugura una política exterior en defensa de los intereses nacionales japoneses, aunque, como se ha afirmado anteriormente, con un claro perfil comercial. Por otro lado, había la aspiración tácita de recobrar cierta "respetabilidad internacional" que no chocara ni con los intereses de Estados Unidos y las demás naciones avanzadas, ni con sus relaciones con

²⁸ Hasegawa Sukehiro. Op. cit., p.11.

las naciones asiáticas, principales afectadas por la política imperialista del Japón de preguerra²⁹

Un año antes, en 1953, el gobierno había hecho circular una "Línea básica de cooperación económica para los países asiáticos", a nivel gabinetete. Su participación en el Plan Colombo³⁰ se inició con proyectos de cooperación técnica que colocaban al país, de ser una nación receptora, en un donador neto, característica de una nación desarrollada³¹.

Además, la incipiente política de cooperación económica en este tiempo, incluía pago de reparaciones, cooperación técnica, cooperación privada y asistencia del gobierno a firmas privadas, todo esto bajo el control del Banco de Exportaciones e Importaciones de Japón (EXIMBANK) y teniendo como terreno receptor, el Sudeste de Asia, importante abastecedor de alimentos y materias

²⁹ La política de cooperación económica fue el primer instrumento que utilizó el gobierno japonés en su política exterior de posguerra, si se exceptúa las políticas de expansión de las inversiones en el exterior.

³⁰ El Plan Colombo fue un programa de asistencia social y técnica de la Commonwealth creado en 1950 y constituido por 21 países subdesarrollados de la región asiática y 6 países desarrollados, incluyendo a Estados Unidos. La participación de Japón en este Plan se inició con un modesto presupuesto de 50 mil dólares a través de programas de capacitación técnica y la recepción de becarios del extranjero. Ver Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA 1989 op. cit., pp. 3-4.

³¹ Entre 1953 y 1966 Japón recibió préstamos de los fondos de desarrollo del Banco Mundial para financiar proyectos como el tren bala y la Presa de Kurobe, por valor de 860 millones de dólares. Al tiempo que era prestatario por una parte, por la otra, era donante de ayuda. Es hasta julio de 1990 cuando Japón finalizó el reembolso de estas deudas. Ver JICA. Informe Anual 1991 op. cit., p. 18.

primas para Japón.

En esta fecha (1954) comienza el pago de reparaciones de acuerdo al Artículo 14 del Tratado de San Francisco. El primer acuerdo se concluyó con Burma y los pagos comenzaron en 1955, siguiendo sendos acuerdos con Fiiipinas (1955) e Indonesia (1958). Estos pagos, como se ha afirmado anteriormente, no se reconocían oficialmente; tenían más una intención de restitución de la confianza, que de restauración efectiva de los daños causados en la guerra.

El segundo periodo comienza en 1958 y se extiende hasta 1961, cuando el gobierno japonés inicia la cooperación financiera concesional con el primer préstamo en yenes a través del EXIMBANK y como parte de una contribución del Consorcio del Banco Mundial para India. Posteriormente se otorgan créditos a Laos (1958), Irán (1958) Vietnam del Sur (1959) y Pakistán (1961)³². En estos años se crean agencias instrumentadoras de ayuda como la Asociación Asia (Adyia kyookai), institución encargada de administrar la cooperación técnica.

Desde un punto de vista de formulación de políticas, comienzan a florecer los primeros enfrentamientos burocráticos. Mientras el Ministerio del Exterior planteaba la cooperación económica dentro de un esquema global de las política nacionales en defensa del interés nacional, el MITI la definía en términos de estrategia económica y seguridad.

³² Gaikai Keidzai kyoorioku kikin (OECE). Gaikai keidzai kyoorioky kikin benran 1990 [Guía de la cooperación económica de ultramar. 1990] op. cit., pp. 563-4.

Para fines de los cincuenta. Japón estaba inmerso en la política de cooperación económica. La inversión privada y la cooperación técnica (privada y gubernamental) fueron la base de esta política, principalmente con los países del Sudeste de Asia. "La cooperación económica se convirtió en parte integral de las políticas a largo plazo de Japón, y las iniciativas gubernamentales fueron totalmente sostenidas por la diplomacia de las empresas japonesas"³³.

En 1959 se creó dentro del MAE la Dirección de Cooperación Económica que distingue a este periodo como de elaboración de la instrumentación necesaria para llevar a cabo la asistencia, al crear órganos fundamentales que posteriormente cambiarían su nombre y se les agregarían nuevas funciones.

Aunque importantes estos cambios en la dirección de la política de ayuda, más destacable es la toma de conciencia del gobierno japonés en cuanto a una política de asistencia más madura. Esta ayuda se canalizaba no sólo a las reparaciones sino se amplió a otros instrumentos. Sin embargo, en este periodo es cuando se percibe una política esencialmente en términos comerciales que en términos de generosidad. El MITI, por ejemplo, estaba a favor de un incremento de préstamos directos e inversión externa, que en aumentar la asistencia en términos concesionales. Esta política fue criticada por los países occidentales donadores, lo cual marcó una primera divergencia de Japón con aquellas naciones. En el lenguaje

³³ A. Rix. Japan's economic aid: policy-making and politics op. cit, p. 25.

político japonés, cooperación económica y ayuda eran confundidos y se utilizaban indistintamente. Para 1961, la confusión de conceptos se hizo más pronunciada entre los ministerios de gobierno.

El ingreso de Japón como miembro fundador al Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OECD en 1961, marcó el inicio de la tercera etapa de la política de ayuda japonesa³⁴. Aunque este evento ayudó a los japoneses a hacer un uso más correcto de su terminología, todavía tomó un tiempo unificar los criterios entre los diferentes órganos gubernamentales. Por ejemplo, el DAC comenzó a usar la categoría de "Asistencia Oficial" desde 1961, que permitía hacer una separación entre los flujos de recursos privados y públicos, sin embargo, el MITI hizo caso omiso de las dos categorías en sus estadísticas hasta la edición de 1968 de Cooperación económica de Japón (Nijon no keidzai kyoorioku). Además del ejemplo ya mencionado de no utilizar el término ayuda (endyoo), sino el de cooperación económica y que formaba parte de las políticas comerciales globales del gobierno, y como un elemento adicional de política externa³⁵.

De 1960 a 1968, el monto de la "cooperación económica" aumentó de 246 millones de dólares a 1,020 millones de dólares, que representó una tasa de crecimiento en relación del PNB de 0.24 % al 0.25 %. A partir de 1968, la categoría de Otros Flujos Oficiales (OFF) fue introducida en las estadísticas de todos los miembros del

³⁴ Gaikai keidzai kyoorioku kikin (OECF). Op. cit., p. 564.

³⁵ Alan Rix. Japan's economic aid... op. cit. p. 33.

DAC.

Con respecto a los préstamos directos, éstos aumentaron de 48 millones en 1960 a 191.3 millones en 1968, que fue la categoría de AOD que mayor alza registró. En cuanto a donativos bilaterales -que incluyó reparaciones-, éstos crecieron de 67 millones a 117 millones de dólares en el mismo periodo; las contribuciones a organizaciones multilaterales ascendieron de 30 a 48 millones. En lo que se refiere a la asistencia técnica, pasó de 2.4 millones en 1961, a 13.7 millones de dólares en 1968.

Sin embargo, a pesar del carácter ascendente de los montos, éstos estuvieron caracterizados durante toda la década y continuaron hasta la siguiente, con un bajo grado de concesionabilidad, principalmente en el caso de los préstamos oficiales, los cuales se otorgaban en términos mucho más difíciles que en los demás países del DAC.

En lo que se refiere a la distribución geográfica en esta década, mientras que la ayuda se había dirigido en los cincuenta a Medio Oriente y América Latina, en esta década la asistencia se canalizó casi totalmente en Asia. En 1963, el 56 % de los flujos financieros totales se dirigieron a esa región, de los cuales, el 98.7 % correspondía a AOD. Estas cifras se mantuvieron con tendencia ascendente hasta 1969, cuando el 73.8 % de los recursos totales se dirigieron a la región, el cien por ciento de la misma fue AOD.

En cuanto a la estructura institucional, en 1961 se crea el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECE) con el fin de

financiar proyectos de desarrollo. A partir de 1966 este organismo se hace cargo de todos los créditos en yenes que venía administrando el EXIMBANK.

En 1962, con el objeto de intensificar y sistematizar la asistencia técnica, se creó la Agencia de Cooperación Técnica de Ultramar (OTCA), institución incorporada al MAE y que en 1974, al integrarse con otras instituciones afines, da origen a la Agencia de Cooperación Económica de Japón (JICA).

Había una clara razón económica para el gobierno de intensificar sus programas de ayuda. Según John White, eran tres los motivos que manifestaban su buena voluntad hacia la asistencia económica: primero, se intentaban promover las exportaciones; segundo, se busca asegurar la buena fe japonesa frente a las naciones avanzadas de Occidente; y tercero; mucho menos evidente, el surgimiento de una estructura dentro de la cual, Japón podría ejercer posteriormente su influencia política en Asia³⁶.

Durante este periodo, la participación japonesa en organismos internacionales multilaterales se incrementa. Después de haber ingresado al Banco Mundial en 1952 y a la Asociación Internacional de Desarrollo (IDA) en 1960, se hace miembro en 1966 del Banco Asiático de Desarrollo (ADB). Asimismo, en el mismo año comienza a otorgar créditos en yenes al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), aunque sólo es hasta 1976 cuando ingresa a este organismo como un miembro extraregional. En 1973 inicia su participación como miembro del Banco Africano de Desarrollo (ADB). Con un motivo de

³⁶ J. White. Japanese aid, op. cit., p. 9.

responsabilidad regional, además de participar en la creación del ADB, integra el Grupo Inter-Gubernamental de Indonesia (IGGI) y tiene un papel destacado en la Conferencia Ministerial de Desarrollo Económico del Sudeste de Asia (MEDSEA), también en 1966.

Durante la década de los setenta comienza a darse un debate más serio sobre la política de ayuda, no sólo dentro del gobierno, sino también por parte de la opinión pública. Esto se debió fundamentalmente a dos razones: una causa externa debida a la presión occidental sobre Tokio para que modificara su filosofía de ayuda de un perfil comercial a una visión menos lucrativa y claramente definida; además, los dos "shocks" petroleros de 1973 y 1979 que afectaron profundamente a la economía japonesa, representaron para los gobernantes nipones la puesta en evidencia de una política exterior frágil y fragmentada con instrumentos como la política de ayuda que dejaba de lado al objetivo político como al interés nacional.

Por otro lado, desde una perspectiva interna, el que Japón fuera percibido como un "animal comercial" afectó la conciencia japonesa y comenzó a modificar su filosofía, si bien en la práctica se continuó percibiendo una conducta meramente con fines comerciales. Al mismo tiempo, como resultado de una organización administrativa para la ayuda creada ex profeso incentivando a una política comercial, ésta evolucionó en forma diversificada y con concepciones en constante choque, lo cual contribuyó a una eclosión de intereses que repercutió negativamente en la puesta en marcha de los instrumento de asistencia.

Después del desplome de los desembolsos de ayuda entre 1973 y 1974 debido al problema petrolero, se trató de volver a una situación de montos ascendentes. A parti de 1975, el flujo de recursos se elevó año tras año. Esto se debió, según Rix, a una "fuerte iniciativa política", como resultado del conflicto de intereses burocrático y como una respuesta a la crítica internacional³⁷.

El choque de intereses burocráticos tuvo como momento decisivo, la creación de JICA en 1974 y que fue puesta en manos del MAE. Esto trajo una lucha más directa y definitiva contra la OECF y EXIMBANK. Cuando en junio de 1975 se decidió que OECF llevaría el control de todos los préstamos de la AOD, el enfrentamiento con los demás formuladores de los proyectos de ayuda no se hizo esperar.

Para Japón, la crisis petrolera de 1973 fue el hecho que motivó una relación más estrecha con los países subdesarrollados a fin de diversificar el origen de sus importaciones de materias primas y obtener mercados más sustanciales. Sin embargo, las intenciones comerciales que disfrazaba la ayuda al exterior, también comienza a gestarse una visión politizada de la forma de asistir a los países subdesarrollados. La política de "Garantía de seguridad integral" realiza los primeros pasos hacia una idea más global de la asistencia económica y más acorde a los intereses económicos y políticos del país.

³⁷ A. Rix. Japan's economic aid... op. cit., p. 40.

La asistencia económica en la política de garantía de seguridad integral.

Si entre 1952 y 1973 la política exterior de Japón trataba de mantener una estrategia de separación entre la política y la economía (seikei bunri), después de la crisis del petróleo se hace difícil separar ambos aspectos y comienza a elaborarse una estrategia que años más tarde se conocería como "garantía de seguridad integral" (soogoo andzen joshoo), "la cual implicó la participación diplomática activa en asuntos relativamente no controvertidos, mientras, diversifica sus fuentes de mercados externos, obtiene mano de obra barata y materias primas"³⁸.

En términos de logros, entre 1977 y 1988, el gobierno duplicó los flujos de asistencia de 1.4 mil millones de dólares a 3.3 mil millones de dólares de promedio anual de crecimiento. Durante toda la década de los ochenta se mantuvo tal progreso: incremento de 12.8 % en 1981, 11.4 % en 1982, 8.9 % en 1983, 9.7 % en 1984, 10 % en 1985. Para mediados de 1984, Japón se convirtió en el segundo país que más fondos proveía al Banco Mundial. Desde 1977, cuando el gobierno japonés lleva a cabo su primer presupuesto de AOD a mediano plazo, la expansión de la ayuda japonesa no se ha detenido hasta la fecha. Como afirma un documento oficial: "en un medio internacional donde otras naciones donadoras están experimentando el fenómeno de 'fatiga de ayuda', el crecimiento dramático de la

³⁸ W. R. Nester. "The thirld World in Japan's foreign policy", en Katleen Newland, op. cit., p.72.

AOD de Japón ha traído considerable atención de todo el mundo"³⁹.

Aunque muchos autores han señalado este "dramático" aumento de la ayuda japonesa, hay que distinguir que, debido a que las estadísticas oficiales de OCDE son siempre registradas en dólares, las tablas en lo que corresponde a Japón son infladas como consecuencia de la apreciación del yen durante ese tiempo.

El monto de AOD en valor de dólares se incrementó de 1982 a 1988 de 3,023 millones de dólares a 9,134 millones de dólares, es decir, se triplicó el monto de asistencia. Sin embargo, si se explica en base a valor de yenes, en el mismo periodo ascendió de 7,530 a 11,705, es decir, un poco más de la mitad (55.4 %) a precios de 1982, lo cual es una diferencia notable. Hay que tomar en cuenta que la apreciación del yen durante este periodo fijó su valor de 249.05 yenes por dólar en 1982, a 137.96 en 1988, lo cual infla más aún las cantidades oficiales que regularmente se ofrecen a la opinión pública internacional.

Durante este tiempo, el gobierno ha llevado a cabo cuatro planes de ayuda a mediano plazo (1977-1980, 1980-1982, 1983-1987 y 1988-1992). El último plan sostiene la meta de disponer de 50 mil millones de dólares durante este lapso -diez mil millones por año-, lo cual duplicaría el monto de AOD del periodo de 1983-1987⁴⁰, que fue de casi 25 mil millones (Ver Tabla 3).

³⁹ Japan, Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA 1989. Annual Report op. cit., p. 4.

⁴⁰ Japan, Economic Planning Agency. "The fourth medium-term target of the Japanese government of Official Development Assistance (ODA)" (Tokyo: June 14, 1988) s/p (mimeog.)

Sin embargo, la importancia de las actividades de ayuda no se basa únicamente en la elevación de los montos y mejoramiento de los términos y condiciones, proporciones y porcentajes, sino en que la AOD ha sido para el gobierno una "herramienta de política exterior para llevar a cabo sus objetivos políticos y de seguridad tanto como sus beneficios económicos"⁴¹.

Los gobiernos de Ohira Masayoshi (1978-1980), Zenko Suzuki (1980-1982) y Yasuhiro Nakasone (1982-1988), le agregaron una dimensión estratégica al tradicional concepto de cooperación económica.

La ayuda económica global acorde en el contexto de la seguridad integral de Japón no distingue regiones. Durante el fin de la década de los setenta y toda la de los ochenta, la distribución geográfica de la ayuda incluía a aquellos países con los que no se tenía profundos vínculos comerciales, pero que eran considerados esenciales para una esfera capitalista de libre cambio.

Todo esto tomo en cuenta el concepto de "garantía de seguridad integral", desarrollada a instancias del primer ministro Ohira Masayoshi entre 1979 y 1980, que adoptó Zenko Suzuki como política nacional en 1980, así como también por Yasuhiro Nakasone desde 1982⁴². Esta política destaca las necesidades de seguridad de la

⁴¹ D. T. Yasutomo. The manner of giving... op. cit. p. 4.

⁴² Este término de seguridad integral se utilizó por primera vez en mayo de 1978 en un informe conjunto del Instituto Nacional de Investigación Avanzada y del Instituto de Investigación de Nomura. Ver Kokusai kankyo no jenka to nijon no taio 21 seiki eno

nación frente a amenazas militares y no militares y su respuesta en el mismo sentido. A través de éste, se busca un fortalecimiento de la Fuerzas de Auto-Defensa (SDF) contra agresiones externas y busca asegurar en forma estable los flujos de materias primas necesarias para el país.

Esto no quiere decir que un fortalecimiento de la defensa y el activismo político externo señalen "una coincidencia para reavivar el militarismo japonés"⁴³. Por el contrario, a fin de crear un medio internacional favorable lejos de la amenaza militar, el objetivo de la seguridad integral es que a través de la ayuda económica se mantuviera en lo posible un mundo pacífico, situación que le beneficiaría enormemente.

La cuestión más importante para la política de seguridad integral... es mantener siempre nuestro medio externo tan pacífico y estable como sea posible, de ese modo se previene que surjan crisis. Esta es precisamente la tarea básica de nuestra política exterior.⁴⁴

La asistencia al desarrollo mantiene una función esencial para el gobierno japonés ya que sirve como un disuasivo frente al

teigen [Cambios en el ambiente internacional y la respuesta de Japón: recomendaciones para el siglo XXI] pp. 145-8.

⁴³ D. T. Yasutomo. The manner of giving... op. cit., p. 5.

⁴⁴ Japan, Ministry of Foreign Affairs. Diplomatic Bluebook 1981. Review of recent developments in Japan's foreign relations (Tokyo: Foreign Press Center, 1981) p. 30.

incremento de las amenazas hacia el país. Según Yasutomo⁴⁵, la política de ayuda externa en los ochenta surge como la base de los componentes no militares de la seguridad comprensiva y un pilar central de la política exterior global. Las características de la ayuda ya no tienen una dimensión solamente económica, sino conjuga factores más complejos que se han desarrollado durante la década de los ochenta:

- 1.- Politización de su razón fundamental para incluir tanto objetivos estratégicos como económicos.
- 2.- Globalización de su esquema más allá de su concentración tradicional en la región asiática.
- 3.- Mejoramiento en la cantidad y en la calidad de la ayuda. Por ejemplo: planes de duplicación de ayuda, ayuda no atada, atención a los países más pobres, mejoramiento en términos y condiciones y mayor efectividad.

Estas derivaciones de la política de ayuda japonesa no han sido practicadas solamente en razón a una voluntad propia, sino también han obedecido a las circunstancias internacionales de la década de los ochenta. En este sentido, cuando para Estados Unidos este periodo ha significado grandes dificultades económicas y políticas para mantenerse como hegemonía mundial, para el sistema global evidencia una transición de poderes. Esto ha traído como consecuencia que para la nación norteamericana representa un momento oportuno para trasladar una parte de su responsabilidad

⁴⁵ Ibidem, p. 5.

económica internacional hacia naciones emergentes y superavitarias como Japón.

El alarmante déficit norteamericano reciente ha posibilitado la presión sobre países que, como Japón, han mantenido balanzas de pagos positivas. Por este motivo, la creación y paulatino aumento de los programas de reciclaje de recursos financieros del gobierno japonés debe entenderse como "una decisión política en vista de la creciente presión política internacional ejercida por los países occidentales en general y Estados Unidos en particular"⁴⁶. Si bien, una de las características de los programas es "reciclar" el enorme superávit de la cuenta corriente de Japón a fin de no agrandarlo más.

Con los programas de reciclaje de recursos, Japón aceptó su responsabilidad como importante potencia económica. La posición más activa de este país tiene mucho que ver con el adelgazamiento del superávit, pero mucho más importante es que, con esta condición, se obliga a Japón a tomar medidas inmediatas, al tiempo que "lo obliga a permanecer activo aunque cambie la situación de la cuenta corriente"⁴⁷.

Como se ha visto, un aspecto de la seguridad integral de Japón es mantener un acceso seguro a las materias primas, alimentos y fuentes energéticas a través de una relación más estrecha con los

⁴⁶ T. Yanagihara y C. Alvarado. "Japan's economic relations with the developing world" (Conferencia presentada en El Colegio de México, 3-8 de julio de 1989) p. 39 Mimeog.

⁴⁷ Ibidem.

países subdesarrollados, en los cuales abundan estos recursos. Sin embargo, otro aspecto de la seguridad integral es la preocupación japonesa por los factores político-militares internacionales. Este país ha tenido una inquietud particular por los problemas internos que aquejan a su área de influencia asiática, de allí que casi todos los fondos de ayuda se hayan dirigido a esa región. Pero el aspecto de fondo en esta ayuda canalizada refleja un matiz estratégico que atiende tanto a la seguridad nacional propia, como a la seguridad mundial.

El uso de la seguridad integral como estructura conceptual de la política de asistencia tuvo como herramienta básica la ayuda estratégica. Esta ayuda fue usada para responder a las necesidades inmediatas de la política exterior y que en un principio era catalogada como "ayuda para los países colindantes con zonas de conflicto"⁴⁸.

Japón inaugura la ayuda estratégica en 1979 cuando la URSS invade Afganistán, los vietnamitas incursionan en Camboya, la crisis de los rehenes norteamericanos en Irán, los acuerdos de Campo David entre Egipto e Israel y la firma del Tratado de Paz y Amistad entre China y Japón. En este tiempo, el gabinete de Ohira Masayoshi incrementó significativamente su AOD a naciones específicas que se juzgaban "estratégica y políticamente importantes para los intereses japoneses y occidentales"⁴⁹.

⁴⁸ Gaimushoo [MAE]. Gaikoo seisho (Tokyo: 1980) p. 220.

⁴⁹ D. T. Yasutomo. Op. cit., p. 42.

Así, se duplica la ayuda a Tailandia, a PaKistán se incrementa 3.7 veces y a Turquía casi diez en relación al total del año anterior. A Egipto se le suministran 442 millones de dólares entre 1977 y 1980, convirtiéndose para Japón en su quinto país receptor más grande; al tiempo que a China se le ofrecen 1.5 mil millones de dólares durante la visita de Masayoshi a Beijing.

En la entrevista que sostuvieron Zenko Suzuki y Ronald Reagan el 8 de mayo de 1981 en Washington, el gobernante japonés afirmó que Japón tenía la intención de fortalecer la asistencia "en aquellos países que son importantes para el mantenimiento de la paz y la estabilidad del mundo"⁵⁰.

Los acontecimientos internacionales que afectaron a aquellos países los colocaron en una posición estratégicamente importante para la seguridad del bloque occidental. La ayuda rápida que se distribuyó a Turquía reflejó la deteriorada situación en Irán entre 1979 y 1980; lo mismo sucedió con PaKistán en relación a la invasión soviética a Afganistán; y a Sudán y Somalia ante el incremento de la influencia socialista en Etiopía.

Asimismo, la expansión de la ayuda a Jamaica cuando se dio el cambio de una tendencia socialista a otra pro-norteamericana, después de la elecciones de octubre de 1980. El gobierno japonés tenía que reconocer sus responsabilidades de colaborar con Estados Unidos en la estabilidad política mundial, tal como afirmó un funcionario japonés:

⁵⁰ Citado por Dennis T. Yasutomo, *ibidem.*, p. 47.

El gobierno japonés reconoce totalmente su responsabilidad para suplir los esfuerzos de Estados Unidos para asumir algo de la ayuda colindante en áreas estratégicas. La tensión en Polonia, Afganistán, los Balcanes y el Medio Oriente han hecho inevitable que Estados Unidos dirija mayor énfasis en estas áreas en términos de despliegue militar. Aunque la cooperación japonesa en esta área es relativamente limitada, Japón ha incrementado la ayuda a países que son estratégicamente importantes, tales como Pakistán y Turquía. En 1980, Japón también suministró aproximadamente 190 millones de dólares a Tailandia y 123 millones de dólares a Egipto para sostener la estabilidad económica y social.⁵¹

Juichi Inada afirma que en los casos en que se corta la ayuda abruptamente a causa de un acontecimiento internacional, también puede ser considerada en términos de fenómeno estratégico⁵², como es el ejemplo de Vietnam. Después del fin de la guerra en Indochina, Vietnam se había convertido en un receptor de ayuda japonesa (14 mil millones de yenes anualmente), pero este apoyo se suspendió a raíz de la invasión que realizó a Camboya a fines de 1978.

Las declaraciones del gobierno japonés a principios de los ochenta de fortalecer su ayuda en "áreas importantes para el mantenimiento de la paz y la estabilidad del mundo", también incluía un mayor apoyo a países que tradicionalmente habían sido beneficiarios con los programas de ayuda como: China, Indonesia, Malasia, Filipinas, Corea del Sur y Tailandia, países a los cuales

⁵¹ Takashi Hosomi [Presidente de la OECF]. "Economic aid and Japan's security" (New York: Columbia University, 1983) pp. 4-5.

⁵² Juichi Inada. "Japan's aid diplomacy: economic, political or strategic?", en K. Newland (ed.) The international relations of Japan (London: Mac Millan, 1990) p. 106.

T A B L A 4

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA AOD BILATERAL DE JAPON

(asignaciones netas de un millón de dólares)

Regiones	1980	1986	1987	1988	1989
Asia	1,383(70.5)	2,494(64.8)	3,416(65.1)	4,034(62.8)	4,240(62.5)
Noreste de Asia	82(4.2)	490(12.7)	557(11.0)	725(11.3)	919(13.6)
Sudeste de Asia	861(44.0)	1,169(30.4)	1,866(35.6)	2,197(34.2)	2,226(32.8)
ASEAN	703(35.9)	914(23.8)	1,680(32.0)	1,920(29.9)	2,132(31.5)
Sudoeste de Asia	435(22.2)	831(21.6)	970(18.5)	1,109(17.3)	1,091(16.1)
No especificado	5(0.3)	4(0.1)	3(0.1)	4(0.1)	3(0.0)
Medio Oriente	204(10.4)	340(8.8)	526(10.0)	583(9.1)	368(5.4)
Africa	223(11.4)	418(10.9)	516(9.8)	884(13.8)	1,040(15.3)
Centro y Sudamérica	118(6.0)	317(8.2)	418(8.0)	399(6.2)	563(8.3)
Oceanía	12(0.6)	55(1.4)	68(1.3)	93(1.4)	98(1.4)
Europa	-1.5(---)	2(0.1)	2(0.0)	4(0.1)	11(0.2)
No registrable	1(1.2)	221(5.7)	302(5.8)	425(6.6)	458(6.8)
Total de AOD Bilateral	1,961(100.0)	3,846(100.0)	5,248(100.0)	6,422(100.0)	6,779(100.0)

Nota: Las cifras mostradas en paréntesis representan la porción en los totales.

FUENTE: Japan. Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA. 1990 Annual Report (Tokio, 1991) p. 42.

T A B L A 5

PRINCIPALES PAISES RECEPTORES DE AOD DE JAPON

(En base a designaciones netas; millones de dólares; %)

Rango	1985			1986			1987		
	País	Monto	porción país	monto	porción país	monto	porción		
1	China	387.89	15.17	China	496.95	12.92	Indonesia	707.31	13.48
2	Tailandia	264.10	10.33	Filipinas	437.96	11.39	China	553.12	10.54
3	Filipinas	240.00	9.39	Tailandia	260.41	6.77	Filipinas	379.38	7.23
4	Indonesia	161.33	6.31	Bangladesh	248.47	6.46	Bangladesh	334.20	6.37
5	Birmania	154.04	6.02	Birmania	244.14	6.35	India	303.94	5.79
6	Malasia	125.49	4.91	India	226.71	5.89	Tailandia	302.44	5.76
7	Bangladesh	121.48	4.75	Indonesia	160.83	4.18	Malasia	276.39	5.27
8	Pakistán	93.31	3.65	Pakistán	151.56	3.94	Birmania	172.00	3.28
9	Sri Lanka	83.74	3.28	Sri Lanka	126.91	3.30	Turquía	162.39	3.09
10	Egipto	73.01	2.86	Egipto	125.70	3.27	Pakistán	126.69	2.41
	Total	1,704.49	66.66	Total	2,479.63	64.47	Total	3,317.87	63.23
Tot.Mundial		2,556.92	100.00	T.Mundial	3,846.21	100.00	T.Mundial	5,247.63	100.00

Rango	1988			1989			Total 1985-1989		
	País	Monto	porción país	Monto	porción país	monto	porción		
1	Indonesia	984.91	15.34	Indonesia	1,145.26	16.90	Indonesia	3,159.64	12.71
2	China	673.70	10.49	China	832.18	12.28	China	2,943.84	11.85
3	Filipinas	534.72	8.33	Tailandia	488.85	7.21	Filipinas	1,995.81	8.03
4	Tailandia	360.62	5.62	Filipinas	403.75	5.96	Tailandia	1,676.42	6.75
5	Bangladesh	341.96	5.32	Bangladesh	370.60	5.47	Bangladesh	1,416.71	5.70
6	Pakistán	302.17	4.71	India	257.23	3.79	India	967.34	3.89
7	Myanmar(Bir.)	259.55	4.04	Sri Lanka	185.25	2.73	Pakistán	851.19	3.43
8	Sri Lanka	259.55	3.11	Pakistán	177.46	2.62	Myanmar	829.73	3.34
9	India	179.46	2.79	Nigeria	165.86	2.45	Sri Lanka	595.73	2.40
10	Egipto	172.90	2.69	Kenia	147.81	2.18	Malasia	401.98	1.62
	Total	4,009.82	62.44	Total	4,174.25	61.58	Total	14,838.39	59.71
Tot.Mundial		6,421.87	100.00	T.Mundial	6,778.50	100.00	T.Mundial	24,838.39	100.00

FUENTE: Japan. Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA. 1990 Annual report (Tokio, 1991) p. 44.

se les incrementa la ayuda paulatinamente⁵³.

La ayuda de Japón a Filipinas ha estado inmersa en un debate público debido principalmente a una serie de escándalos de corrupción en la utilización de la asistencia por parte del gobierno filipino en los tiempos de Marcos. A pesar de estos hechos fraudulentos y del régimen marquista dictatorial, el gobierno japonés siguió manteniendo sus fuentes de asistencia en la convicción de que, sosteniendo al régimen se opondría a un levantamiento revolucionario, por lo cual, se mantendría la estabilidad política favorable tanto para Japón como para Estados Unidos⁵⁴.

Sin duda, la presión norteamericana y, en sentido amplio la presión occidental, han sido una cuestión decisiva para que Tokio incremente su responsabilidad internacional en la asistencia. A través de esta política, el gobierno intenta disminuir sus fricciones diplomáticas con otros países donadores y receptores, así como también aquellas que son meramente comerciales. La política de ayuda japonesa pretende ser un disuasivo de los problemas globales de Japón con el exterior, si bien no los soluciona, por lo menos disminuye la carga de presión.

Al haber tantos problemas bilaterales que amenazan la armonía entre las dos naciones, es imperativo que Japón

⁵³ Juichi Inada. "Jatten tojoku to Nihon", en A. Watanabe. Sengo Nihon no taigai seikaku (Tokyo: Yujikaku, 1985) p. 306.

⁵⁴ A. Takahashi. "Japan's ODA to the Philippines" (Tokyo: University of Tokyo Press,) p. 14.

no ocasione otra manzana de la discordia con los Estados Unidos sobre puntos que incluyan a terceros países. Por el contrario, se espera que los casos positivos de cooperación en las políticas de ayuda sirvan para mejorar la atmósfera diplomática entre las dos naciones.⁵⁵

Con la diplomacia del omiyague (regalo) hacia los países necesitados de recursos, Japón protege sus propios intereses, beneficia aparentemente a esos países y asegura el statu quo internacional comandado por Estados Unidos. En el mismo sentido, con una estrategia integral, Japón busca calcular y balancear "los efectos económicos, políticos y diplomáticos de la ayuda"⁵⁶.

Aunque el gobierno japonés nunca ha aceptado el uso de la "ayuda estratégica" en sus documentos oficiales, el uso de este instrumento sigue siendo aprovechado en todo aquel conflicto internacional que amenaze la "paz mundial". En América Latina, el caso de Nicaragua es ilustrativo. Hasta la caída del régimen sandinista, con tendencias pro-socialistas, el gobierno japonés había mantenido mínimos recursos de ayuda (sólo 400 mil dólares entre 1984 y 1988 en asistencia técnica⁵⁷); sin embargo, con la ascensión de Violeta Chamorro, con tendencia pro-norteamericana, la

⁵⁵ Toro Yanagihara y Carmiña Alvarado. "Japan's economic relations with the developing world", *op. cit.*, p. 35.

⁵⁶ Inada Juichi. en K. Newland, *op. cit.*, p. 118.

⁵⁷ Japan, Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA. 1989 annual report *op. cit.*, p. 248.

ayuda volvió en cantidades mayores⁵⁸.

El último ejemplo importante de ayuda estratégica tuvo lugar en la crisis del Golfo Pérsico en 1989 y 1990. Como resultado de la presión norteamericana, Japón tuvo que otorgar asistencia a Egipto, Jordania y Turquía, principalmente por su situación colindante en áreas de conflicto. De acuerdo a datos oficiales del gobierno japonés en el marco de la "política de apoyo a los países de primera línea del frente" se concedió a Egipto, Jordania y Turquía un préstamo de emergencia en artículos de consumo equivalente a dos mil millones de dólares; a través de organizaciones internacionales se concedieron 100 millones de dólares por concepto de ayuda económica para refugiados y evacuados; y otro de 300 millones de yenes por concepto de emergencia internacional para refugiados en Jordania, Irán y Kuwait⁵⁹. Cabe destacar que aún cuando Siria también sufrió gravemente las causas de la crisis, no recibió ayuda debido presumiblemente a su ideología de izquierda.

En este sentido, sigue siendo válida hoy la afirmación de un funcionario de OECF en 1983, cuando habla de la presión norteamericana y el compromiso de Japón a aceptarla:

La respuesta japonesa a esta solicitud norteamericana es probablemente la más importante decisión política que enfrenta nuestro gobierno en los

⁵⁸ Ministry of Foreign Affairs. Japan's ODA 1990 op. cit., p.274-5.

⁵⁹ JICA. Informe anual 1991 op. cit., p. 35.

ochenta. Ello no solamente afecta profundamente las relaciones nipo-norteamericanas sino también implica la reorganización de la estructura política y económica interna de Japón.⁶⁰

En los últimos gobierno de Noboru Takeshita, Nobusuke Uno y Toshiki Kaifu, la instrumentación de la política de seguridad integral no ha sido abiertamente declarada, pero sigue manteniéndose de facto. A pesar de ello, se sigue percibiendo una ambigüedad y un carácter indeciso por parte del gobierno japonés para tomar plenamente su papel como primera potencia en la ayuda a los países subdesarrollados. Sigue prevaleciendo un temor implícito de turbar la arrogancia norteamericana de primera potencia mundial.

Si bien Japón ha incrementado sus donaciones en parte debido a la presión internacional, también lo ha hecho para usar la AOD como una defensa contra la crítica norteamericana y de que Japón comparte algo de la carga del mantenimiento de la seguridad y la estabilidad internacionales, en lugar de seguir un camino independiente⁶¹.

La AOD en transición.

Aunque el gobierno japonés paulatinamente está haciendo de la

⁶⁰ Takashi Hosomi. Economic aid and Japan's security, op. cit., p. 5.

⁶¹ Lagniappe Letter y Lagniappe Quarterly Monitor. Japan Inc. in Latin America: a status report on aid, trade, investment and debt (Latin American Information Services, Inc., 1989) p. 13.

ayuda económica un arma política para expandir su influencia y mantener estable el mundo, sus pasos hacia esa meta han sido débiles, lo cual significa que este país no ha superado un síndrome de fragilidad política cuando es ya un poder económico mundial. La figura política de los proyectos de ayuda es cada vez más evidente, sin embargo, la falta de voluntad de cambio ha estado insertada en las mentes de los burócratas japoneses de Kasumigaseki⁶².

En una entrevista a un funcionario de MAE, éste afirmó que la política de ayuda de Japón contemporáneo está tomando en cuenta más las cuestiones políticas que las económicas, como es "el grado de democracia de los países receptores de ayuda"⁶³. En este sentido, la preocupación japonesa se basa en los cambios políticos recientes en Europa del Este a los cuales se les apoyará con la condición de que "estén trabajando hacia una mayor democracia"⁶⁴ en los términos del sistema capitalista imperante⁶⁵.

El grado de selectividad de la ayuda japonesa se interpreta como la prevalencia de un enfoque político sobre un enfoque

⁶² Area central de la ciudad de Tokio donde se localizan todas las oficinas centrales de los ministerios del gobierno japonés.

⁶³ Entrevista que realicé a un funcionario del MAE. Tokio, Noviembre de 1990.

⁶⁴ Japan, Ministry of Foreign Affairs. "Summary of 1990 White Paper on ODA" (Tokyo: October 6, 1990) (Mimeog.) pp. 8 y 9.

⁶⁵ En la edición de 1990 de AOD de MAE se afirma que sólo se otorgará ayuda a aquellos países que estén haciendo esfuerzos hacia una economía de mercado y no fomenten el desarrollo militar. Ver Japan's ODA 1990.

económico, éste último, factor de interés para los japoneses hasta la década de los setenta. A simple vista Japón se encuentra en el umbral de los noventa para procurar un liderazgo mundial político. La ayuda japonesa representa un catalizador hacia un protagonismo en el medio internacional. En este sentido, la política de asistencia procuraría los siguientes fines, de acuerdo a Takashi Hosomi⁶⁶:22

- 1.- La ayuda favorecería un incremento en la interdependencia mundial cuando las condicionantes ideológicas han dejado de ser un freno a propósitos expansionistas de mercados. Al tiempo que el acceso a los productos occidentales es "una de las armas más efectivas contra los gobiernos totalitarios", la ayuda sería "una cura efectiva del nacionalismo excesivo de algunos de los países subdesarrollados"⁶⁷.
- 2.- La ayuda induciría a un ciclo benéfico de expansión del comercio y la producción en el mundo. Esta, al generar nuevas demandas de importación, se dirigiría a un mayor flujo comercial lo cual incrementa la producción. De este modo, la asistencia crearía nuevas demandas comerciales.
- 3.- La ayuda sería útil en prevenir conflictos regionales. "La asistencia colaboraría en resolver dificultades económicas sería un paso preventivo efectivo en el que apoyaría a mantener un gobierno frágil que esté en el poder".

⁶⁶ Takashi Hosomi. Op. cit., pp. 8-10.

⁶⁷ Takashi Hosomi. Ibidem., p. 9.

CAPITULO CUATRO

EL PODER BUROCRATICO EN LA ASISTENCIA JAPONESA

El poder burocrático en la toma de decisiones.

La asistencia económica, como un instrumento esencial de la política exterior global de Japón, ha sido el reflejo de un país que emergió vertiginosamente con una plataforma política nacional anacrónica y una frágil conciencia internacional. Esto se ha visto en una serie de respuestas japonesas al medio externo que han evidenciado un comportamiento improvisado y, algunas veces, protegiendo sólo al propio interés comercial, aun en los programas de ayuda económica, los cuales debían ser formas de ayuda generosa hacia las naciones subdesarrolladas.

Para entender los desajustes entre el frente interno y el frente externo de Japón, es necesario analizar los actores que participan en la planeación política del país. En este sentido, la importancia que ha tenido la burocracia en el sistema político y en la administración de la experiencia económica del Japón moderno ha sido determinante. Sin embargo, han sido diversos los análisis que tratan de explicar los orígenes de su poder, su grado de cohesión global y el aparente firme consenso en la toma de decisiones. A simple vista, la influencia del poder burocrático en la sociedad japonesa está arraigada profundamente lo que ha ocasionado un

fuerte dominio del órgano operativo gubernamental sobre todos los niveles sociales. Por lo menos, esta imagen había prevalecido durante las primeras décadas de la posguerra.

Si se ubica a la burocracia japonesa en un análisis teórico, se deben tomar en cuenta los estudios que se han realizado sobre el poder y la política burocrática en general.

La corriente marxista afirma que el poder político se ubica en los pocos propietarios de los medios de producción, la clase capitalista, quienes a través de su instrumento gubernamental, determina sus preferencias como clase, o de acuerdo a las necesidades estructurales del sistema capitalista en general; "el modo de producción capitalista ha plasmado un estado que corresponde a él"¹. C. Wright Mills decía que la "élite del poder" era producida por la cohesión de las corporaciones, el nivel de dominio era determinado por el grado de cercanía con esas élites en una estructura de jerarquías institucionales. El grado de conspiración del conglomerado de élites jerárquicas corporativas, políticas, industriales y militares se medía en términos de su cercanía institucional².

Teóricos como Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto y Robert Michels aportaron críticas al marxismo en su estudio sobre el estado y apoyaron la tesis de que el poder político se localizaba en la

¹ C. Marx. Crítica de la filosofía del estado de Hegel (México: Grijalvo, 1968) p. 82. Un estudio que ha aplicado este enfoque al proceso de toma de decisiones en Japón es: G.J. Rodríguez. La toma de decisiones en la política de Japón (La Habana: Instituto Superior de Relaciones Internacionales, 1989).

² C. Wright Mills. The power elite (Oxford, 1950).

coalición de élites³. Weber advirtió la importancia del cuadro administrativo para obtener un "grado de dominación", por lo cual, esta asociación de dominación es una "asociación administrativa": "la peculiaridad de esta asociación está determinada por la forma en que se administra, por el carácter del círculo de personas que ejercen la administración, por los objetos administrados y por el alcance que tenga la dominación"⁴.

El enfoque de política burocrática de Halperin y Allison⁵ identifica a la burocracia en la cúspide de la pirámide de toma de decisiones en términos de comportamiento organizativo junto a la "élite estratégica" y al Presidente, aunque pasa por alto las fuentes del poder.

Por su parte, Perlmutter explica que el poder a veces no necesariamente se consigue con ser miembro de un grupo corporativo, sino se obtiene por medio de la dinámica de la política, con todas sus contradicciones y grados de consenso⁶.

En suma, la dinámica de la política burocrática y su relación con el poder debe tomar en cuenta todos estos factores. Siendo el resultado de procesos organizativos debe ser explicado en términos

³ F. E. Rourke. Bureaucracy, politics, and public policy (Boston, Little, Brown and Company, 1969) pp. 135-153.

⁴ M. Weber. Economía y sociedad (FCE, 1982) p. 43.

⁵ G. T. Allison y M. H. Halperin. "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas", en Cuadernos Semestrales (México: CIDE, No. 10, 1981) pp.227-254.

⁶ A. Perlmutter. "El centro político presidencial y la política exterior: una crítica de las orientaciones revisionistas y de política burocrática", en Cuadernos Semestrales. EU: Perspectiva Latinoamericana (No. 10, 1981) p. 291-307.

de competencia y rivalidad en los procesos de decisiones.

En un estado moderno, los órganos burocráticos van ejerciendo un comportamiento relevante en lo que se refiere a la política exterior de la nación en cuestión. Bajo una dinámica especial y abrigada por una función que la ampara y separa de la sociedad civil, la burocracia es la esencia y medio del sistema estatal. Origen y fin de la negociación, permanece en el centro del huracán de las decisiones sin que sus consecuencias le repercutan negativamente, pero sí la benefician.

Lo que hace un gobierno en cualquier caso particular puede ser entendido en gran parte como el resultado de negociaciones entre los actores colocados jerárquicamente dentro de él. La negociación sigue circuitos regularizados. Tanto la negociación como los resultados son afectados de manera importante por cierto número de restricciones, en particular, procesos organizacionales y valores compartidos.⁷

Bajo una perspectiva burocrática se intentan destacar los aspectos del comportamiento organizativo del gobierno y la forma en que éstos van dando origen a las acciones de cada actor participante con los cuales se identifica cierta lógica en la conformación de los intereses nacionales. Pero como afirma Krasner, tal concepción de intereses, que son las acciones del gobierno, "deben primero, estar relacionadas a objetivos generales, no a preferencias o necesidades de algún grupo o clase en particular, o a los manejos del poder privado de funcionarios.

⁷ G. T. Allison y M. H. Halperin. "Política burocrática: un paradigma...", op. cit., p. 230.

Segundo, el ordenamiento de preferencias debe persistir todo el tiempo"⁸.

La estructura del gobierno supone un sistemático sentido de división bajo un fuerte sentido de lealtad hacia el centro político (el presidente o primer ministro), pero cada actor burocrático mantiene un mayor respeto al interés organizativo del órgano al que pertenece. El proceso burocrático, antes que nada, es un proceso político y, por lo tanto, se basa más en los fines competitivos que en los fines consensuales.

Los intereses organizacionales pesan más en la serie completa de intereses de algunos jugadores de alto nivel, que en otros. [Pero] los miembros de una organización, particularmente los funcionarios de carrera, sí llegan a creer que la salud de su organización es vital para el interés nacional. La salud de la organización, a su vez, es vista como dependiente del mantenimiento de su influencia, del cumplimiento con su misión (distintiva), y de su habilidad para asegurar las capacidades necesarias.⁹

Pero la posición de cada actor decisorio o conglomerado dependerá de su peso en el orden jerárquico burocrático. La postura de uno dependerá de su posición jerárquica (where you stand depends on where you sit), como afirma Allison, lo cual significa que el "actor no es un 'gobierno' o 'nación' monolítico, sino más bien una constelación de organizaciones aliadas imprecisas encima de los

⁸ S. D. Krasner. Defending the national interest. Raw materials investments and United States foreign policy (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1978) p. 35.

⁹ S. D. Krasner. "Are bureaucrats important (or Allison's wonderland)", en Foreign Affairs (No. 7, Fall 1972) 48-9.

cuales los líderes del gobierno se colocan"¹⁰.

Sin embargo, además de un carácter funcional anacrónico, el elemento burocrático también es un "actor racional" que persigue intereses concretos, muchas de las veces opuestos al interés consensual principalmente en aquellos asuntos que afectan el interés nacional global. La resolución de este proceso decisorio dependerá de la fuerza política de una organización frente a las demás, su grado de ingenio y su relación con el asunto a tratar. Lejos de considerar a la burocracia homogénea, se debe juzgar su nivel de heterogeneidad y la dificultad para integrarla en un poder centralizado.

Los líderes del gobierno [burócratas] tienen intereses competitivos, no homogéneos; las prioridades y las percepciones son modeladas por los cargos; los problemas no son asuntos estratégicos directos, sino que tienen una variedad mucho mayor; el manejo de los flujos de decisiones fragmentarias es más importante que las opciones de estado regulares; asegurarse de que el gobierno haga lo que se decide -y no haga lo que no se ha ordenado- es más difícil que escoger la solución adecuada¹¹

Este enfoque, que será definido como pluralismo burocrático, toma en cuenta a los jugadores superiores descrito por Allison (senior player: presidente o primer ministro y su gabinete), no en relación a su poder en el juego político que, sin lugar a dudas es relevante para las actividades de la sociedad en general, sino en

¹⁰ G. T. Allison. Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis (Boston: Little, Brown and Company, 1971) pp.79-8.

¹¹ G. T. Allison y M. H. Halperin. Op. cit., p.231.

relación a su peso en las decisiones puramente burocráticas (juegos de decision) que, por el contrario, corresponden a un papel más débil y en ocasiones, ausente.

Tanto en el enfoque de política burocrática como en la teoría de la élite del poder, el papel del centro político, como son el presidente y su corte, tiene una relevancia proponderante en la toma de decisiones; aún la teoría marxista concibe al gobernante como un instrumento de la clase capitalista.

Sin embargo, en el pluralismo burocrático, la posición del centro presidencial, en un régimen donde funciona la estructura burocrática como administradora de los asuntos del gobierno, no domina en el debate de la decisiones, ni es el eje controlador de las posturas del gobierno, particularmente en las que se refiere a la política exterior, sólo es un actor expectante, y a veces, árbitro de los juegos de acción y de decisión cuando son asuntos de alta prioridad¹². El mismo Allison afirma que la política emana no desde un formulador de decisiones objetivo y centralizado, sino desde un conglomerado de organizaciones poderosas con diferentes misiones, percepciones y prioridades¹³.

¹² Allison, en su libro Essence of decision..., op. cit., pp. 67-100 propone su enfoque de la política burocrática. En su modelo II sobre los actores organizativos, afirma que, debido a que se le da una mayor atención al comportamiento organizativo, por lo cual evita tomar plena conciencia del poder supremo del presidente y la influencia considerable del Congreso, así como también subestima al electorado que no puede impactar en la toma de decisiones. Aunque esta crítica puede ser válida en escenarios como el norteamericano, en un régimen de pluralismo burocrático como es el japonés, estos elementos realmente tienen menor preponderancia, de allí que este enfoque puede dar mejores resultados en el país asiático.

¹³ Ibidem, p. 67.

Si se caracteriza a un régimen democrático en términos de la búsqueda del consenso, entendido éste como un instrumento para el sostén de cualquier política ejecutada por el gobierno o, como afirma Perlmutter, "una base para las acciones y un pilar para la toma de decisiones de política con éxito"¹⁴, en un régimen de pluralismo burocrático, la orientación consensual de los órganos del gobierno, incluyendo los conflictos interburocráticos e intraburocráticos que le son implícitos, no representa una anomalía del sistema siempre y cuando cada actor cumpla efectivamente su papel en un todo integrado.

En el pluralismo burocrático, las fuerzas centrípetas y centrifugas actúan sobre ella y todo el sistema político¹⁵ en forma a veces desordenada y sin coordinación, sin embargo, gracias a su alto grado de adaptabilidad, permanece intacto frente a los embates de una realidad multiforme. Mientras su grado de autarquía aumente, mayor será el grado de sobrevivencia de su sistema político y su constitución como estado burocrático-pluralista. Por el contrario, mientras refuerce sus lazos de coexistencia con el medio externo y su modelo tienda a ejercer mayor influencia sobre los demás, esto derivará en un efecto de choque.

La sobrevivencia del estado con un régimen de pluralismo burocrático dependerá que su respuesta a la crisis sea efectiva en términos de la adopción de medidas estructurales convenientes. La

¹⁴ A. Perlmutter, *op. cit.*, pp. 305-6.

¹⁵ T.J. Pempel. "The unbudding of Japan, Inc.: the changing dynamics of japanese policy formation", en The Journal of Japanese Studies (Vol. 13 NO. 2, Summer 1987) p. 274.

adaptación de los actores decisorios deberá realizarse en razón a la asimilación de los valores externos. Si se opta por la coexistencia se inducirá a una situación de lucha constante en la que ninguno de los dos medios será favorecido y sí por el contrario, perjudicados. El pluralismo burocrático da mejores resultados en situaciones de debilidad económica y social interna, pero su exageración en tiempos de prosperidad e integración al curso internacional, repercute negativamente y constituye sistemas anómalos de autoritarismo burocrático y élite de poder enquistada.

El pluralismo burocrático del sistema japonés.

El sistema político japonés llena los requisitos de un régimen de pluralismo burocrático, en un proceso de toma de decisiones para la formulación de políticas, principalmente de las que se refieren a la política exterior. Aunque se han realizado varios estudios dirigidos a crear un patrón para el análisis del proceso de toma de decisiones en Japón¹⁶, la mayoría proveen una tipología para el examen de casos específicos¹⁷, de análisis comparativo¹⁸ y del

¹⁶ T.J. Pempel (ed.) Policymaking in contemporary Japan (Ithaca and London: Cornell University Press, 1977).

¹⁷ H. Fukui. "Tanaka goes to Peking: a case study in foreign policy making", en T.J. Pempel. Op. cit., pp. 60-102; H. Fukui, "Policy-making in the Japanese Foreign Ministry" , en Robert A: Scalapino (ed.) The foreign policy of modern Japan. Op. cit., pp. 3-35. R. J. Samuels. The business of the japanese state op. cit.; K. E. Calder. Crisis and compensation. Public policy and political stability in Japan, 1949-1986 (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1988) 557 pp.

estudio funcional y estructural de las decisiones¹⁹. Es costumbre en estos estudios mencionar superficialmente las fuentes del poder burocrático y el proceso histórico que han seguido.

Michael Minor²⁰ introduce el análisis de los actores de decisión japoneses en relación a la caracterización de los temas a tratar y que implican el debate burocrático: decisiones de "rutina" (aquellas donde se manejan los asuntos puramente administrativos); decisiones "políticas" (aquellas que tienen relación con la política de los grupos de interés); y decisiones "críticas" (aquellas que sugieren una aproximación a situaciones de crisis en su formulación)²¹.

En los procesos de toma de decisiones en Japón participan varios actores, pero el actor burocrático es el que más destaca, máxime cuando los temas son controvertidos y políticamente sensibles, lo cual comprueba el "carácter ad hoc del grupo formulador de política y la alta flexibilidad y naturaleza abierta

¹⁸ H. M. Holland. Managing diplomacy. The United States and Japan Op. cit.

¹⁹ Para un estudio funcional de la toma de decisiones en Japón, ver: Robert A. Scalapino. The foreign policy of modern Japan op. cit.; para un análisis estructural, ver: Bradley M. Richardson. "Policymaking in Japan: an organizing perspective", en T.J. Pempel. Op. cit., pp. 239-268.

²⁰ M. Minor. "Decision models and Japanese foreign policy decision making", en Asian Survey (Vol. XXV, no. 12, December, 1985) pp. 1229-1241.

²¹ En cuanto a ejemplo de decisiones de rutina, menciona Minor, las negociaciones de la Ronda de Tokio del GATT; en cuanto a las políticas, la revisión del Tratado de Seguridad nipo-norteamericano de 1960; y en relación a las decisiones críticas, explica las dirigidas por el primer ministro Tanaka Kakuei para visitar Beijing en septiembre de 1972.

de su estructura"²². Sin embargo, hay que destacar que mientras haya una mayor amplitud en el estudio de casos concretos, ello sugerirá que no hay un sólo proceso de toma de decisiones y con actores exclusivos en la política exterior de Japón²³.

Para tener también una idea más realista del proceso de toma de decisiones en Japón, es necesario tomar en cuenta el sistema de valores que está enraizado en el pueblo japonés y que se mencionó en el segundo capítulo. Es en un sistema burocrático donde mejor se observan estos elementos debido a su carácter de funcionamiento permanente y organicidad efectiva.

La jerarquía (Kaikyuu) relacionada a la antigüedad (nenerei) origina estabilidad y orden, al tiempo que la posición estratificada de cada quien infunde responsabilidad y privilegios propios. El sistema de salarios por rango (nenkoo dyoretsu) con profundas raíces históricas representa un elemento estabilizador en las relaciones de trabajo, el cual "ha dado dirección y congruencia a la administración del personal y ha sido un artículo de fe para el trabajador del gobierno, la base para el desarrollo de carrera"²⁴.

Otros elementos que hay que tomar en cuenta en la burocracia japonesa son: la identificación de clase (dooki ishiki), que

²² F. Haruhiro. "Foreign policy making by improvisation: the Japanese experience", en International Journal (Vol. 32, no. 4, Autumn, 1977).

²³ M. Minor. Op. cit., p. 1240.

²⁴ Harrison M. Holland. Managing diplomacy. the United States and Japan (Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1984) p. 3.

tradicionalmente se da en un nuevo empleado al identificar al ministerio con su clase hasta el retiro; el progreso de su carrera será influenciado por la reputación de su clase y sus aspiraciones estarán subordinadas al bienestar general de su clase²⁵. La armonía (choowa) se busca entre la gente de carrera, todos cooperan por un sólo objetivo lo cual traerá un sentido de bienestar y satisfacción. El elitismo es otro elemento que se da en la burocracia, tiene su génesis desde el antecedente educativo y se vuelve más pronunciado cuando ingresan a las mejores universidades del país, comúnmente la Universidad de Tokio.

El poderoso sistema burocrático japonés se constituyó a partir del conjunto de fuerzas que fueron afirmándose desde el periodo Tokugawa, como ya se ha explicado. El carácter moderno de la burocracia lo dio el periodo Meiyi y su institucionalización como centro de poder se perfiló terminada la segunda Guerra Mundial, cuando desaparecieron las otras fuerzas del sistema político: la clase militar y los dzaibatsu.

La burocracia, a pesar de ser una de las principales fuerzas que llevaron a cabo la guerra, fue la única clase a la que se le permitió continuar virtualmente indemne y contribuyó a ser ejecutora de las políticas de Ocupación. El sistema burocrático que había gobernado el país durante ochenta años a través de las eras Meiyi (1868-1911), Taishoo (1912-1925) y Shoowa (1926-1989), y a pesar de la derrota del 15 de agosto de 1945 y de las subsiguientes reformas, no manifestó cambios que hicieran perder su esencia. En

²⁵ Ibidem., p. 6.

los primeros días de la Ocupación, Edwin Martin reconocía la permanencia del poder burocrático japonés:

Una importante medida, fuera del área de la reforma constitucional, pero esencial si el gobierno nacional va a ser sensible a la voluntad del pueblo como se expresó en la Dieta, es una reforma a la burocracia. Nosotros en los Estados Unidos, a pesar del reciente temor creciente del poder de la burocracia, encontramos difícil de apreciar el poder del selecto grupo representado por los burócratas en Tokio. Se asemejan a un gremio feudal en su completa lealtad uno a otro y a sus intereses como un grupo. Su control de la maquinaria de un ministerio puede hacer a un ministro de gabinete completamente incapaz de llevar a cabo su programa. Ellos no temen a la legislatura; más bien han tendido en el pasado a dominarla. Tomará tiempo corregir este mal. La purga solamente le ha quitado la espuma a la crema. Lo que es esencialmente necesario es un nuevo sistema democrático de selección de servidores civiles, unido con medidas vigorosas para asegurar que la camarilla atrincherada no pueda atrancar sus puertas para mejorar todo excepto aquellos complacientes que juegan su propio juego. Aunque una Ley de Servicio Civil con estos objetivos ha sido recientemente aprobada, la actual reorganización del servicio civil de acuerdo con las normas específicas de la ley será un proceso largo y difícil. Ciertamente eso será visto por la oposición furtiva de los viejos burócratas quienes reconocen su amenaza a su gran poder.²⁶

Con todo esto, el sistema político japonés, como afirma Kiyooki Tsuji²⁷, "sostuvo un carácter particular del sistema imperial y diferente de los atributos de una mera cofradía feudalista". Si bien el pueblo y la autoridades políticas fueron afectadas profundamente por las reformas de la Ocupación (por

²⁶ Edwin M. Martin. The allied ocupation of Japan p.71.

²⁷ Kiyooky Tsuji. "Japanese government in postwar transition" (Tokio: Nihon Taiheyo Mondai Chosakai, 1954) p. 5.

ejemplo en la inversión de la soberanía en la Dieta, la descentralización del sistema policial y racionalización del personal administrativo), a pesar de tales reformas y de las crisis a que se vio sometida la nación "la burocracia tradicional con su exitosa tenacidad en obstruir la realización del sistema la utilizó así para sus propios fines"²⁸.

Aunque se hicieron intentos por democratizar la burocracia, la mayoría eran rechazados o reformados para su propio interés. Los diferentes gabinetes que llegaron al poder (del Partido Liberal y del Demócrata antes de la fusión, y del Partido Socialista que llegó una sola vez a la magistratura mayor), antes de entrar en conflicto con la burocracia, buscaron su respaldo y respeto para la consecución de sus políticas.

La más importante medida para romper la continuidad burocrática fue la promulgación de la Ley Nacional del Servicio Público de 1947, que tuvo como objetivo hacer un "pueblo democrático y eficientizar la administración de los asuntos públicos"²⁹. Esta Ley se basó en sugerencias del SCAP (Comando Supremo de los Poderes Aliados) y se creó en base a estudios conjuntos de las autoridades de Ocupación y japonesas. Pero como se puede observar en el siguiente ejemplo, no hubo rompimiento con el antiguo régimen.

En el artículo 10 -además del Artículo 56- de la Constitución

²⁸ Ibidem, p. 7.

²⁹ National Personnel Authority. "The civil service system", en K. Tsuji (ed). Public administration in Japan (Tokio: University of Tokio Press, 1984) p. 53.

de Meidyí (1889) se afirmaba que todas las regulaciones concernientes a designaciones, salarios y las condiciones de trabajo y reglas de los funcionarios gubernamentales eran decretados independientemente de la Dieta³⁰, el Tennoo estaba en libertad de decisión a través del Consejo Privado, el cual se componía de burócratas retirados; el control deomocrático, por lo tanto, no existía. Con las reformas de posguerra, a pesar del establecimiento de un órgano unificado de administración del personal, ello no se materializó debido a una obstinada oposición de los viceministros administrativos, quienes desearon retener tal poder en sus propias manos, tanto como lo tenía el Consejo Privado. Esta situación trajo como consecuencia el surgimiento de un fuerte seccionalismo en la burocracia.

Para que se obtuviera una reforma del sistema burocrático era necesario que tal reforma en el sentido japonés (kaikaku), tuviera una concepción de revolucionario (kakumei), para reestructurarlo. Aunque posteriormente se crearon órganos de regulación como la Autoridad de Administración de Personal (Dyindyiin) en diciembre de 1948 y la Agencia de Asuntos Administrativos (Gyoosei kanrichoo)³¹,

³⁰ M. Takabatake, L. Knauth y M. Tanaka (comps.). Política y pensamiento político en Japón 1868-1925 (El Colegio de México: CEAA, 1990). Próximamente a editarse.

³¹ El primero, hasta la actualidad es una de las agencias más importantes encargada del control y coordinación del personal público, realiza dos funciones básicas: 1) administra el sistema de retiro de los empleados públicos; y 2) hace cumplir el Teindyoo (la ley que restringe el número de empleados en el ministerio). La segunda, en julio de 1984 desapareció y en su lugar se estableció la Agencia de Coordinación y Administración (Soomuchoo), como un órgano externo de la Oficina del Primer Ministro y que funciona hasta la actualidad. Esta reforma se hizo "para asegurar que las

se creó un sistema de clasificación de personal y se establecieron reglamentos para cada ministerio; se reestructuraron las organizaciones administrativas y se crearon nuevas agencias del tipo administrativo; y se decretó por primera vez la superioridad del poder legislativo sobre el ejecutivo³².

Aunque éstas fueron buenas ideas de reforma, no se dirigieron a resolver problemas como el de seccionalismo (nawabari araso) y la responsabilidad no asumida (sekinin); cuando es "puesto en un contexto totalmente político, incluyendo la alianza con Estados Unidos, no fue sorprendente que el estado de posguerra fuera un heredero (keishoo) del sistema y espíritu del estado Meidyi"³³.

Akagi Suruki agrega que las regulaciones organizacionales oficiales (kansei) que se ocupaban del establecimiento, abolición, nomenclatura, organización y designación de autoridades de los órganos administrativos fueron mal diagnosticadas por los norteamericanos, lo cual dejó intactas las tradiciones del antiguo sistema³⁴. Akagi afirma que algunas de las actuales características del sistema burocrático japonés, como los poderes limitados del primer ministro, la incapacidad de los ministros para pronunciarse

operaciones del gobierno fueran eficientes, bien coordinadas y que respondieran a los cambios políticos, económicos y sociales"; ver P. S. Kim. Japan's civil service system. Its structure, personnel, and politics (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988) p. 11.

³² K. Tsuji. "Public administration in Japan: an overview", en K. Tsuji (ed.). Public administration in Japan, op. cit., p.5.

³³ Akagi Suruki. Kansei no keisei: nihon kanryoosei no koozoo (Tokio: Nihon HyooronSha, 1991) p. 480.

³⁴ Ibidem, p. 485.

en favor de compromisos que sus funcionarios no aceptan, el continuado seccionalismo intenso entre los ministerios y la designación de ministros donde sólo se toma en cuenta el balance faccional partidario, tuvieron su origen en las regulaciones kansei y que persistieron antes y durante la guerra³⁵.

Como consecuencia de esta situación paradójica (cambiar para que todo siga igual), la burocracia, particularmente la que ocupaba los más altos puestos, jugó un papel decisivo y vital en la operación del gobierno japonés moderno y en el proceso de crecimiento económico.

La factibilidad administrativa en Japón tiene un efecto político determinante en influir en las grandes decisiones:

En Japón la burocracia ha sido un agente poderoso para constituir esta nación en un poder mundial. La burocracia es fuerte, independiente, disciplinada, orientada al servicio de carrera, relativamente libre de influencia política excesiva y respetada por el pueblo japonés.³⁶

³⁵ K. Tsuji agrega además del "seccionalismo gubernamental", otros problemas en la administración pública de Japón: la falta de una armonía entre la eficiencia y la democracia en la administración; la falta de un órgano que asuma la responsabilidad última debido a que el ex órgano del Personal Administrativo fue confrontado tanto por los funcionarios superiores, como por los sindicatos de los empleados del gobierno; otro problema es la necesidad de una distinción entre posiciones ejecutivas y administrativas que no ha abolido el privilegio del servicio civil; la falta de un sistema de inspección administrativo debido a que en Japón no hay una separación estricta entre intereses públicos y privados, de allí que se presente la corrupción; entre otros. Ver K. Tsuji. "Public administration in Japan: an overview", op. cit., pp. 6-12.

³⁶ H. M. Holland Managing diplomacy: the United States and Japan op. cit., p. 197.

Sin embargo, no toda la burocracia participa en la toma de decisiones; solamente la burocracia de élite es la que toma las más importantes en cada ministerio. Debido a que el Ministro (daidyin) y el Viceministro Parlamentario (seimu dyikan) son miembros de la Dieta y permanecen breve tiempo en el gobierno, el trabajo del ministerio, de hecho, lo conserva el Viceministro Administrativo (dyimu dyikan), servidor público de carrera y que comúnmente deja el puesto después de 35 años de servicio. Sin duda es el puesto más importante de la burocracia y el que mayor poder controla.

La administración de cada ministerio o agencia se subdivide en varias Direcciones (kyoku)³⁷, con su respectivo Jefe o Director (kyokuchoo); la Oficina del Secretariado del Ministerio (kanboo) y otras unidades. El enfoque de subdivisión es meramente funcional, por ejemplo, en el organigrama de algunos ministerios, el Jefe de la Dirección y el Jefe del Secretariado del Ministerio aparecen en el mismo nivel, pero, en realidad, el Jefe del Secretariado tiene más consideración porque tradicionalmente escala a la posición de Viceministro administrativo.

Las Direcciones se dividen en Departamentos (ka) y otras unidades, algunos Departamentos, por su importancia, se subdividen en varias oficinas (jan). El Jefe de Departamento (kachoo) es asistido por varios subjefes de Departamento (kachoosa). El Kachoo es, para Paul S. Kim, el funcionario más importante de toda la

³⁷ La traducción al español mexicano de las unidades administrativas japonesas es difícil por su dificultad gramatical y funcional en relación a la estructura administrativa de México, por lo tanto, se realiza una conversión aproximada tomando en cuenta la forma funcional similar entre ambas administraciones.

estructura, porque no solamente maneja y coordina el trabajo oficial de su departamento, sino también "funciona como un vínculo vital entre la dirección y los empleados"³⁸.

Cada Departamento se subdivide en oficinas encargadas (kakari). Cada una de las cuales es dirigida por un joven líder encargado (kakarichoo), quien está encargado de las operaciones de rutina.

La alta burocracia japonesa (los viceministros administrativos) se caracteriza por ser virtualmente conservadora y prooccidental, con un enfoque hacia la especialización y a la rotación de funciones.

Esta burocracia, definida por Wolferen como autoritaria³⁹, es la que en verdad maneja gran poder más allá de lo teóricamente autorizado, especialmente aquella burocracia de los ministerios de Finanzas, Comercio Internacional e Industria, Construcción, y Correos y Telecomunicaciones. Estos restringen, controlan y aprueban estímulos para la economía; elaboran leyes que casi siempre son ratificadas por la Dieta; sus poderes informales les dan una elasticidad de control sobre la actividad social y, como no son expuestos al debate público, les facilita todo movimiento y decisión.

Formalmente, la Constitución asigna el poder ejecutivo al

³⁸ P. S. Kim. Japan's civil service system..., op. cit., pp. 6-7.

³⁹ K. v. Wolferen The enigma of Japanese power, op. cit., p. 33.

primer ministro (sori daiyin) y su gabinete (naikaku)⁴⁰, sin embargo, muchos ministros en realidad no dirigen los órganos que se les han conferido, asimismo tienen poca o ninguna influencia sobre las decisiones⁴¹. Esto se debe a que este cuerpo de políticos no tienen el personal, la información, las habilidades y la experiencia necesarias para la ejecución de sus funciones y la toma de decisiones. "Si los miembros del gabinete fueran a insistir en ejercer el tipo de poder que los mandatos formales les asignan, ellos estarían en casi todos los casos dirigidos al insalvable sabotaje burocrático"⁴². Comúnmente, las entrevistas y reuniones de acuerdo ministerial son de mero trámite donde sólo se confirman ajustes de política, ya que los viceministros administrativos -la más alta burocracia de cada ministerio- han acordado con anterioridad sus propias decisiones.

⁴⁰ La Constitución actual de Japón establece en su Artículo 65 las funciones supremas del primer ministro, sin embargo, no se cumplen: "El Poder Ejecutivo residirá en el Gabinete"; y en el 66: "El Gabinete estará compuesto por el Primer Ministro, que lo presidirá, y por los demás ministros de Estado, como está prevista en la ley (...). El Gabinete, en el ejercicio del Poder Ejecutivo, será colectivamente responsable ante la Dieta". Es decir, que la autoridad del gabinete dirigirá el poder ejecutivo. Ver T. Michitoshi, L. Knauth y M. Tanaka. Política y pensamiento político en Japón 1926-1982, op. cit., p. 233.

⁴¹ Y.H. Park no acuerda con esta posición, esta autor afirma que aunque han existido los ministros que "nada hacen" (banshoku daiyin), hay muchos ministros contemporáneos que no se ajustan a este estereotipo y tienen una fuerte presencia en su unidad administrativa. Ver Y. H. Park. Bureaucrats and ministers in contemporary japanese government (Berkeley, Cal.: University of California, 1986) 192 pp.

⁴² K.v. Wolferen. Op. cit., p. 32.

Ilustrativo de esta falta de poder de poder de los ministros es el sistema ringui, que es el proceso básico por el cual se llevan a cabo todas las propuestas políticas del ministerio. Este comienza con los más bajos funcionarios (dzookkan) que inician la propuesta (ringuisho), continúa por todos los niveles burocráticos hasta los más altos. Aunque el ministro trate de ignorarlo, sólo tiene dos alternativas como el ejecutor superior del ministerio: "aceptar ser excluido de la función, o aceptar el método convencional del ringuisei"⁴³. Este aspecto "disfuncional" del sistema, según Albert M. Craig⁴⁴, ha creado un tipo de "política hecha por los funcionarios subordinados" (dzokuryoo seidy o dzokka seidy) que equivale a un gukokudyoo, que describía en tiempos de Tokugawa el derrocamiento del señor por sus vasallos. En tiempos de la guerra del Pacífico, según Masao Maruyama, persistió su existencia cuando funcionarios menores presentaban a sus superiores el "complot consumado", lo cual representó "la suprema política de la nación"⁴⁵.

Aunque hay varios detractores de esta tesis, en realidad todavía muchos ministros, incluyendo al primer ministro, sufren de

⁴³ K. Tsuji. "Decision-making in the Japanese government: a study of ringisei", en R. Ward (ed.). Political development in modern Japan (Princeton: Princeton University Press, 1968) pp. 457-475. Ver también Ike Nobutaka. Japanese politics (New York: Alfred A. Knopf, 1972) pp. 72-74.

⁴⁴ A. M. Craig. "Functional and dysfunctional aspects of government bureaucracy", en E.F. Vogel (ed.). Modern Japanese organization and decision making (Berkeley: University of California Press, 1975) p. 25.

⁴⁵ M. Maruyama. Thought and behaviour in modern Japanese politics (London: Oxford University Press) pp. 109-10.

debilidades en el manejo administrativo, a pesar de que políticamente son muy diestros⁴⁶.

Particularmente, la burocracia dedicada a la política exterior carece de unidad interna y solidaridad, elementos que son necesarios para llevar a cabo la toma de decisiones. Esto se debe no solamente a diferencias de percepción y que crea conflictos interministeriales, sino también a causas inherentes de debilidad: falta de personal, bajos presupuestos, así como también -en el caso del MAE- a la división entre la gente que es de carrera y la que no lo es, lo cual conlleva internamente a una competencia profesional; externamente, a un vacío en el proceso de decisiones que están aprovechando los políticos para inmiscuirse en asuntos tradicionalmente burocráticos. La leyenda que afirma que "en Japón, los políticos reinan, pero los burócratas mandan"⁴⁷, está tomando un perfil más balanceado en la participación en las decisiones.

La rivalidad interburocrática ha impedido su dominio total sobre la composición y organización de las políticas. Cada organización ministerial hace un cuidado celoso de sus territorios administrativos, pero al luchar entre sí en igualdad de condiciones, se anulan automáticamente, lo cual impide una formulación unificada de las políticas. "Aparte de tales rivalidades internas, la jurisdicción de la burocracia en general

⁴⁶ Y. H. Park. Op. cit.; y M. Muramatsu. Sengo no nijon no kanryoosei [El sistema burocrático del Japón de posguerra] (Tooyoo keidzai shinposha, 1989) pp. 193-7.

⁴⁷ Ch. Johnson. "The people who invented the mechanical nighttingale", en Daedalus (Summer, 1990) p. 71.

es definitivamente restringida, aunque nadie es capaz de señalar dónde exáctamente se sitúan sus parámetros"⁴⁸.

La burocracia no solamente se contrapone a sus rivales naturales como son los grupos de interés, los políticos, la Dieta, o los partidos de oposición, sino también lucha contra sí misma. Siendo individuos que casi toda su vida la dedican a su carrera burocrática dentro de un sólo ministerio, manifiestan un carácter innato de pertenencia al mismo, lo cual les da "un sentido de distancia y competencia" en relación con los otros ministerios⁴⁹.

Esta idea del conflicto burocrático contradice la imagen generalizada de Japón como una sociedad donde el consenso, la cooperación y la jerarquía coexisten armoniosamente en todas las actividades, lo cual ha llevado a considerar a esta nación como un modelo de armonía⁵⁰. En realidad, este país refleja una serie de contradicciones que hacen pensar conflictos estructurales en toda la sociedad. Así por ejemplo, el rápido crecimiento económico ha hecho emerger conflictos y discordias sobre los costos y beneficios de la industrialización; los temas del medio ambiente y los derechos de las minorías (burakumin⁵¹, mujeres), y las rivalidades

⁴⁸ K. v. Wolferen. Op. cit., pp. 33-34.

⁴⁹ B. M. Richardson y S.C. Flanagan. Politics Japan op. cit., p. 52.

⁵⁰ E. S. Krauss, T. P. Rohlen y P.G. Steinhoff. "Conflict: an approach to the study of Japan", en E.S. Krauss y otros (eds.). Conflict in Japan (Honolulu: University of Hawaii Press, 1984) p. 1-2.

⁵¹ Parias de la sociedad que viven excluidos en caseríos desarraigados, aún en el Japón actual. Ver M. Hane. Peasants, rebels, and outcastes: The underside of modern Japan (New York:

entre el gobierno y los partidos de oposición , se han extendido.

En el proceso de formulación política también se han resentido estos desfases de una manera más directa pero menos perceptible por los ciudadanos por la dificultad con que la información se da a la luz pública.

En Japón, la naturaleza de las relaciones interpersonales y de grupo dentro de organizaciones y la ideología de comunidad alude a que los conflictos raramente reposan en la población. Más bien, el conflicto ocurre más frecuentemente entre todas las organizaciones. Las élites, como líderes de las organizaciones, tienen menos en común entre sí que con su propios miembros y es más frecuente que estén en conflicto. Aquellos con autoridad regularmente actúan como administradores del conflicto dentro de su organización, pero también su papel expresa conflicto al representar a su organización externamente.⁵²

Para Haruhiro Fukui, la falta de unidad que genera conflicto se manifiesta en la burocracia en forma de "segregación de clase", que ha coadyuvado a pensar en una institucionalización de una formulación política japonesa para la improvisación⁵³, lo cual indudablemente afecta en la ejecución global de la política exterior de la burocracia⁵⁴.

Pantheon, 1982) 297 pp.

⁵² E.S. Krauss, T.P. Rohlen y P.G. Steinhoff. "Conflict and its resolution in postwar Japan", en Ibidem, p. 385.

⁵³ H. Fukui. "Bureaucratic power in Japan", op. cit., p. 291.

⁵⁴ Ibidem., p. 298.

Una política emerge como parte de una 'atmósfera' en la cual es alternativamente generada no por individuos particulares sino por el grupo como un todo. Frecuentemente el proceso es gobernado por disposiciones de ánimo y emociones, más que por cálculos racionales y decisiones articuladas (...). El enfoque típico de un ministerio (...) fue de una continua improvisación en respuesta a las circunstancias específicas y necesidades del caso entre manos (anken-shugui).⁵⁵

En suma, el sistema global japonés representa una "pirámide truncada", como afirma Wolferen, en donde las relaciones interpersonales y con mayor ímpetu, las relaciones organizacionales, conllevan problemas de rivalidad; cada quien cumple su papel en el progreso económico nacional a su manera.

Los burócratas se entretienen con la economía haciendo ajustes para facilitar su fortalecimiento económico. Los políticos y casi todos los demás se mantienen fuera de su camino. Los representantes parlamentarios, en gran parte elegidos por sus destrezas para atraerse fondos públicos asignándolos a proyectos locales para fines electorales, atienden principalmente a sus negocios para conseguir ser elegidos (...). Los industriales continúan expandiendo su participación en los mercados externos, y penetran a nuevos mercados con la ayuda de los burócratas. Ellos se mantienen acordes con sus iguales; y cubren los gastos de los políticos. Nadie es jefe, pero todos, en algún sentido u otro, tienen control sobre alguien más, lo cual ayuda a asegurar un estado de asuntos ordenado.⁵⁶

⁵⁵ Entrevista a un funcionario del MAE, en H. Fukui. "Bureaucratic power in Japan", op. cit., p. 285.

⁵⁶ K.v. Wolferen. Op. cit., p. 41.

Los actores externos de la toma de decisiones en la AOD.

Uno de los rasgos más importantes en la burocracia de la asistencia económica de Japón es el carácter difuso y conflictivo en el que se enfrentan las diferentes burocracias ministeriales. Debido a la falta de un órgano unificado que administre la ayuda, el habitual seccionalismo del sistema administrativo, la toma de conciencia de cada individuo en defender el espacio decisorio de su ministerio, la falta de un ley reglamentaria que regule los flujos de asistencia, y la importancia que ha tomado la asistencia dentro de la política exterior de Japón, se han evidenciado en enfrentamientos que han repercutido en la efectividad de la política exterior de Japón.

Para entender esta situación es necesario describir a los actores que participan en la toma de decisiones de las políticas de ayuda. Oficialmente, esta estructura decisoria está compuesta por un "sistema de cuatro ministerios" (yon shocho kyogui taisei), el cual es el responsable principal en la política de ayuda de Japón. Estos ministerios son: el Ministerio de Asuntos Exteriores (Gaimushoo), el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (Tsushanshoo), el Ministerio de Finanzas (Ookurashoo) y la Agencia de Planeación Económica (Keidzai kikakuchoo). Cada órgano tiene un grado de participación a las respuestas de las solicitudes de ayuda de los países solicitantes. Otros ministerios, como el Ministerio de Salud y Bienestar (Kooseishoo) y el Ministerio de Agricultura, Silvicultura y Pesca (Noorin suisanshoo) a veces suelen participar

en las decisiones cuando incumbe algún factor dentro de su área de trabajo. Por ejemplo, el Ministerio de Salud creó en abril de 1989 una Oficina de Cooperación Internacional relacionada con los aspectos de salud de la ayuda dirigida a las necesidades humanas básicas; el segundo provee asesoría o transfiere temporalmente personal a una de las agencias instrumentadoras de ayuda; es el ministerio que mayor influencia tiene en las decisiones después de aquellos que componen el sistema de cuatro ministerios. Exceptuando a este Ministerio de Agricultura, los demás tienen influencia marginal.

De hecho, casi todos los ministerios del gobierno cuentan con alguna oficina relacionada con la asistencia económica, máxime cuando el aumento en el presupuesto de la ayuda ha incitado a los demás a aumentar su interés en la AOD⁵⁷.

Debido a que en este campo las decisiones finales son sólo tomadas por estos cuatro órganos, el proceso global se caracteriza por ser monolítico. La participación de actores externos está casi totalmente limitada, sin embargo, han tratado de influir de alguna manera.

La Dieta. La participación del poder legislativo en las decisiones de la ayuda sólo se ubica en el campo jurídico y en

⁵⁷ Los ministerios que cuentan con oficinas (ka) dedicadas casi o totalmente a la asistencia son: La Oficina de Primer Ministro (1 oficina), la APE (2), el MAE (7, además de una dirección), el MF (4), el Ministerio de Educación, Ciencia y Cultura (1), el Ministerio de Salud y Bienestar (1), el Ministerio de Agricultura (4 y una división [bu]), el MITI (4 y dos divisiones), el Ministerio de Transportes (2), el Ministerio de Correos y Telecomunicaciones (4) y el Ministerio de Construcción (1). Ver OECF. Gaikai Keidzai kyoorioky benran 1990, op. cit. pp. 114-20.

hacer recomendaciones que de ninguna manera son obligatorias para la burocracia. La participación más importante de este órgano es la aprobación o no del presupuesto anual de AOD, el cual es elaborado por el Ministerio de Finanzas. Siendo este órgano el máximo representante de la sociedad, ésta no tiene participación en los programas de ayuda.

Como resultado, la asistencia es supervisada por la rama administrativa del gobierno con la ausencia del escrutinio del público, así que la cooperación económica de Japón es un reflejo de la estrategia del mundo de la administración basada en las exigencias de la diplomacia política y económica. Ideales y principios basados en el consenso están ausentes.⁵⁸

No existe una ley decretada por la Dieta que regule la ayuda, como es el Acta de Asistencia Externa de Estados Unidos, debido a la fuerte oposición de la burocracia y a las facciones del PLD⁵⁹. La Dieta sólo ejecuta tres funciones en cuanto a asistencia económica se refiere: aprobar el presupuesto anual de distribución; cuidar que la resolución de prohibir ayuda con propósitos militares se cumpla; y autorizar aquellos fondos especiales no incluidos en el presupuesto, pero que son importantes -como fue la ayuda emergente a los países colindantes con la crisis del Golfo Pérsico

⁵⁸ Yasuhiko Torii, "Effective overseas aid", en Journal of Japanese Trade and Industry (Vol. 8, no. 4, July-August 1989) pp. 10.

⁵⁹ En una entrevista que realicé a un parlamentario del PLD el 17 de septiembre de 1990 en Tokio, éste afirmó que la creación de una ley de ayuda era "negativa" para el partido, debido a que no se consentía en la desaparición de ministerios

entre 1990 y 1991. La asistencia al desarrollo, según un parlamentario, es un "asunto secreto, incluso para la Dieta"⁶⁰.

La única influencia que se puede percibir de la Dieta sobre la burocracia su manifiesta a través de ex burócratas parlamentarios quienes han sido elegidos en la Dieta (amakudari) y disfrutan de vínculos especiales entre sus excolegas (todos son del PLD). A través de estos canales pueden cabildear por fondos de ayuda para países que ellos recomiendan. Este tipo de mecanismo se refiere a la liga de amistad parlamentaria (guinrenmei), a través de la cual los parlamentarios integran mayores alianzas de influencia. Esta práctica se ha llevado a cabo desde la administración de Kishi a consecuencia de los pagos de reparaciones.

El Partido Liberal Demócrata (Dyimintoo). Sólo recientemente este partido en el gobierno, está expandiendo su influencia en la política de ayuda. Con el funcionamiento de un clan de cabildeo para la ayuda (endyoo dzoku), la participación de los políticos exburócratas en unión con empresarios ligados a la ayuda, tratan de presionar a la burocracia⁶¹.

Debido a la importancia política que está teniendo la ayuda, los líderes faccionales tratan de ganar sus reelecciones con actos como el dar donaciones a países que visitan, lo que comúnmente se conoce como "diplomacia del regalo" (omiyague gaikoo). Sin embargo,

⁶⁰ Entrevista que hice a un parlamentario del Partido Comunista Japonés, realizada el 22 de septiembre de 1990 en Tokio.

⁶¹ Asahi Shimbun, shakaibu. ODA shidzaishu [Periódico Asahi, Sección Editora, Unidad de Recopilación de Noticias sobre la AOD]. Kokusai endyoo bidyinesu [Los negocios de la ayuda internacional. ¿Cómo se está usando la AOD?] (Tokio, 1990).

hay otros políticos que todavía son renuentes a promover la asistencia. Un diputado de este partido afirmaba que dudaba de la efectividad de la ayuda ya que con ella, la gente pierde la iniciativa de producción y se vuelve pasiva; "las cosas regaladas, se desperdician".⁶²

Su contraparte también está teniendo impulso, se ha vuelto costumbre que gobernantes de países que visitan Japón pidan entrevistas con líderes faccionales poderosos, ya que de esta manera, éstos pueden influir en la burocracia para favorecerlos con mayor porcentaje de ayuda a sus respectivos países⁶³. Se sabe que las facciones del PLD tienen relaciones especiales con ciertos países subdesarrollados. Por ejemplo, la ex facción Nakasone había establecido vínculos especiales con países de Oceanía; la antigua facción Abe influyó en la ayuda a Corea del Sur, Tailandia y Birmania (Myanmar); la antigua facción Tanaka tuvo fuertes vínculos con China e Indonesia; la facción Takeshita presumiblemente también favoreció a estos países⁶⁴.

Una fuente de influencia que está teniendo mucha importancia recientemente es un mecanismo del importante Consejo de Investigación Política del PLD (seichookai), que cuenta con un

⁶² Entrevista con diputado del PLD en Tokio.

⁶³ Esta situación se observó cuando se dio la coronación del emperador Akihito en noviembre de 1990. Aunque muchos gobernantes de países subdesarrollados llegaron a Tokio para presenciar el acto, bastantes aprovecharon para entrevistarse con famosos líderes faccionales como Takeshita y Kanemaru. The Daily Yomiuri, 16 de noviembre de 1990.

⁶⁴ R.M. Orr. The emergence of Japanese aid power, op. cit. p. 23.

Comité Especial para la Asistencia Económica Externa (taigai keidzai kyooroku tokubetsu inkai)⁶⁵, en el cual se discuten las políticas gubernamentales de ayuda, pero su influencia todavía no es preponderante.

Los partidos de oposición. Aunque la mayoría de los partidos apoyan las políticas de ayuda, cada uno tiene una visión diferente para enfocarla, además son muy escépticos en relación a su presión para modificar algún programa. Individualmente carecen de peso político aún en la Dieta, pero unidos tiene mayor relevancia. En los últimos años, algunos como el Partido Socialista Japonés, el Partido Social Demócrata, el Partido para un Gobierno Limpio y la Federación Social Demócrata, han promovido la creación de un proyecto conjunto para una Ley Fundamental sobre AOD, sin embargo, las reticencias del PLD y la burocracia lo han impedido⁶⁶.

Cuando comenzaron a darse a la luz pública casos de corrupción con la ayuda económica, estos partidos a través de la Dieta promovieron varios debates que repercutieron en la opinión pública, sin embargo no afectaron en las decisiones burocráticas. En la actualidad, se cuenta en la Dieta con un Subcomité de Problemas Económicos y Sociales Internacionales con mayoría opositora donde

⁶⁵ LDP. "Liberal Democratic Party and its central office" (s/f), pp. 5-6.

⁶⁶ Entrevista con diputados del Partido por un Gobierno Limpio y del Partido Socialista en septiembre de 1990. El proyecto en cuestión ha sido preparado por los cuatro partidos. En una lectura del mismo se proponen reformas democráticas al sistema de toma de decisiones y se establece la promoción de la paz a través de la asistencia; y la creación de un ministerio especial, entre otros. Ver Seifu kaijatsu endyoo kijonjoo [Proyecto de la Ley Fundamental de la AOD] (1990) 6 pp.

se analiza la política de ayuda, pero su influencia sigue siendo nula. En suma, en cuestiones de ayuda económica, como afirma un diputado de oposición, "la Dieta sólo aprueba, las decisiones, son del gobierno"⁶⁷.

La mayoría de los partidos de oposición consideran que el incremento en la ayuda japonesa es sólo el resultado de la presión para "complementar la estrategia norteamericana"⁶⁸. La política de asistencia japonesa se dirige en torno a los intereses de Estados Unidos a pesar de que lo niegue el gobierno.

Asimismo, afirman que la falta de mayor información sobre el asunto evidencia que en las negociaciones diplomáticas se realizan "escondiendo datos al público". De allí que ellos promuevan mayores discusiones en la Dieta para democratizar las decisiones en la ayuda al exterior.

El primer ministro y su gabinete. Como se ha afirmado anteriormente, la influencia del primer ministro no es proponderante en la toma de decisiones de AOD. Su hegemonía puede radicar únicamente en favorecer con recursos a aquellos países seleccionados y que tiene intención de visitar. Un premier japonés casi siempre, cuando visita un país subdesarrollado, lleva promesas de mejoramiento de ayuda económica, práctica conocida también como Omiyague Gaiko. Sin embargo, la selección de países comúnmente la

⁶⁷ Entrevista con Parlamentario de Koomeitoo.

⁶⁸ Sendas entrevistas que realicé a miembros del Partido Comunista Japonés, con el Partido Social Demócrata, el Partido del Gobierno Limpio y la Federación Social Demoócrata. Septiembre de 1990.

proponen los burócratas del MAE.

Ha habido algunos intentos de zafarse del yugo burocrático, como el establecimiento del Consejo de Seguridad Integral del primer ministro Suzuki en 1981, sin embargo sólo tuvo una función temporal debido al rechazo burócrata⁶⁹. Aunque, según Juichi Inada, las decisiones del primer ministro pueden ser importantes cuando los choques ministeriales provocan un empantamiento del proceso de decisiones.

Opinión pública. Como se ha dicho anteriormente, la opinión pública no había puesto atención a las políticas de ayuda del gobierno, sólo recientemente, como el descubrimiento de problemas de corrupción ha despertado el interés de la sociedad sobre este tema que les influye directamente a través del pago de sus impuestos. Aparentemente, el público acepta el hecho de que Japón tiene que pagar cierto precio por su responsabilidad internacional, pero no acepta que ese precio sea desperdiciado.

En las diferentes encuestas públicas que realiza la Oficina del Primer Ministro, la opinión pública ha estado conservadoramente a favor de impulsar la ayuda en lugar de liberar la producción militar⁷⁰. Así por ejemplo, en Octubre de 1986, 69% de 2 385 personas encuestadas habían estado a favor de la idea de que la AOD japonesa ayuda realmente a los países receptores. Sin embargo, en

⁶⁹ J. Inada. "Japan's aid diplomacy: economic, political or strategic?", en K. Newland (ed.). The international relations of Japan (London: Mac Millan, 1990) p. 111.

⁷⁰ Esta encuesta y la siguiente son citadas por A. Takahashi en "Japan's ODA to the Philippines", op. cit., pp. 4-5.

Octubre de 1988, al hacerles la misma pregunta el porcentaje de personas que estuvieron de acuerdo fue de 67.7% de 2 288 encuestados; el apoyo de los ciudadanos en la política del gobierno disminuyó ligeramente como consecuencia del conocimiento de casos de corrupción.

En otra encuesta realizada por el periódico Mainichi Shimbun en enero de 1989, la respuesta del público fue más sorprendente. En ella se le preguntaba a los encuestados si se debía promover más la ayuda a pesar de la gente pobre que había en el país; de 2 238 personas de más de veinte años, 25 % contestaron que "Nosotros no podemos admitir un aumento de AOD" de buena o mala voluntad, mientras el 52 % dijo "nosotros ya no incrementaríamos más la AOD". Esto significa que, "después de tres décadas y media de esfuerzo de AOD, el japonés parece estar siguiendo el patrón de comportamiento de los contribuyentes de los Estados Unidos reconociendo una postura hacia el aumento de la AOD"⁷¹.

Grupos de interés. Debido a que la administración de la ayuda ha generado casos de corrupción tanto entre las autoridades locales receptoras de ayuda, como en algunos casos en las oficinas de Tokio entre los burócratas, se ha impulsado la creación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que administren los recursos de asistencia. De acuerdo a Yayori Matsui⁷², se hace imperiosa la necesidad de fomentar estas organizaciones ya que de este modo, se

⁷¹ ibidem, p. 5.

⁷² Y. Matsui. Shimin to endyoo. Ima naniga dekiruka? [El ciudadano y la ayuda. ¿Qué puede hacer ahora?] (Tokio: Iwanami shinsha, 1990) pp. 244-250.

limita la engorrosa actividad del gobierno, se eficientiza la ayuda, se impiden casos de corrupción y se lleva la asistencia a quien realmente la necesita, en una práctica donde todos salen beneficiados.

Si bien la actividad de estas organizaciones ha sido reciente, en Japón se va extendiendo la idea para crearlas y fortalecerlas. Hasta 1989 existían ya 199 organizaciones dedicadas a programas para países específicos y otras con una función permanente y masiva⁷³.

Los medios de comunicación. Periódicos como el Asahi y Yomiuri y la cadena televisiva semiprivada NHK han sido los principales críticos en la malversación de los fondos de ayuda. A través de sus ediciones han descubierto y denunciado varios casos de corrupción, despilfarro financiero y los desastres naturales que ha ocasionado la asistencia gubernamental en los países receptores. Aunque apoyan la cooperación económica, piensan que ésta puede realizarse a través de una mejoría de la estructura administrativa. La asistencia debe dejar de ser solamente un negocio⁷⁴.

La iniciativa privada. Según Orr, es el mundo de los negocios el que está más interesado en influir en las políticas de ayuda del

⁷³ Center for International Cooperation. Directory of non-governmental organizations in Japan (Tokio: Japanese NGO Center for International Cooperation, 1990) 222 pp.

⁷⁴ Asahi Shimbun, shakaibu. ODA shidzaishu. [Periódico Asahi, Sección Editora, Unidad de Recopilación de Noticias sobre la AOD. Kokusai endyoo bidyinesu [Los negocios de la ayuda internacional. ¿Cómo se está usando la AOD?]. Op. cit., pp. 4-5.

gobierno⁷⁵. Esto se debe a que éstos pueden recibir sustanciales contratos cuando la canalización de las políticas del gobierno coinciden con sus intereses financieros.

Asahi Shimbun⁷⁶ ha hecho estudios donde destapa la caja de pandora de los negocios sucios entre la triada interesada (burócratas-políticos-empresarios) en la cual a través de un cierto cabildeo, se logran ganar contratos aunque haya un concurso oficial para la selección de la empresa contratista. Esta práctica atrae principalmente a las compañías constructoras debido a que los programas tienen un énfasis infraestructural.

Sobre esa relación, afirmaba un observador: "no quisiera responsabilizar a las firmas de negocios. Aún cuando se diga de que el tratamiento de la Asistencia Oficial al Desarrollo es sólo del gobierno japonés a través del Ministerio de Asuntos Exteriores, etcétera, en realidad son nuestras empresas las que se mueven. ¿Quién lo haría si no fuera lucrativo? La asistencia no es más que un negocio"⁷⁷.

Debido a que el gobierno japonés cuenta con poco personal que se dedica a la capacitación o a elaborar investigaciones de monitoreo, éstos tienen que contratar los servicios del sector privado para llenar esos espacios. La cuasigubernamental Asociación de Firmas Consultoras de Ingeniería (Kaigai konsarutingu Kigyo

⁷⁵ R. M. Orr. The emergence of Japanese aid power op. cit., p. 28.

⁷⁶ Asahi Shimbun. op. cit.

⁷⁷ Ibidem, p.

kyookai) ha estado al servicio de MITI y es una de las más importantes empresas consultoras del gobierno. A través de sus esfuerzos de cabildeo y su apoyo a subsidios para informes preliminares, tiene un contacto estrecho con los burócratas dedicados a la ayuda. Esta consultora integra a 55 firmas que representan el setenta por ciento de los negocios en el exterior dedicados a proyectos relacionados con AOD⁷⁸.

La ayuda bilateral japonesa ha estado apoyada en estas compañías contratistas, sin embargo, la apreciación reciente del yen ha hecho menos competitivas a estas firmas frente a sus similares en el exterior. Debido a ello, el gobierno ha tenido que contratar firmas extranjeras, como por ejemplo la empresa constructora norteamericana Bechtel.

Pero sin lugar a dudas es el cabildeo directo entre las compañías privadas, parlamentarios y burócratas el que ha tomado auge en los últimos años.

El sistema de cuatro ministerios y el conflicto burocrático.

Es en el sistema de cuatro ministerios donde se suceden los principales enfrentamientos en las decisiones. Cada ministerio participa en las negociaciones en razón al tipo de ayuda donde mejor se ubica su papel. En este sentido, el MAE ejerce una considerable influencia en las donaciones, así como también en la

⁷⁸ R.M. Orr. The emergence of Japanese aid power op. cit., p. 28.

cooperación técnica. Aún cuando el MF no acceda, el parecer de MAE puede ser impuesto debido a que cuenta con personal más capacitado en estas áreas. La agencia instrumentadora de MAE es JICA, a través de la cual obtiene mayor peso en las decisiones.

El carácter difuso de JICA⁷⁹ ha agravado varios problemas en la toma de decisiones. Siendo una agencia instrumentadora de la ayuda, tiene un enfrentamiento directo con el Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECF) para la recepción de presupuesto. Al principio de esta década tenía un poder menos preponderante, sin embargo, recientemente, la OECF está acaparando mayor presupuesto, del orden de la mitad del total⁸⁰.

El MITI, que representa la filosofía comercial de la ayuda busca la defensa de los intereses de los industriales japoneses tiene peso en la cooperación técnica y en los préstamos en yenes. Establece las tasas de interés bajo términos comerciales de acuerdo al nivel de desarrollo del país receptor. Hasta la década pasada tenía un influencia importante en las decisiones de ayuda, sin embargo, en los últimos años, su peso ha disminuído.

El MF cuida el desenvolvimiento presupuestario de la ayuda principalmente en lo que se refiere a los préstamos en yenes y a las contribuciones a organizaciones multilaterales. Aunque su órgano instrumentador no es poderoso (EXIMBANK), ejerce gran influencia en

⁷⁹ Aunque JICA es una agencia descentralizada del MAE y responde a él, en este organismo laboran burócratas de todos los ministerios, lo cual no permite la formación de una filosofía integrada.

⁸⁰ OECF. "What's the OECF?" (Tokio, 1989) p. 4.

el establecimiento de los programas.

La APE sólo ejerce influencia a través de su órgano instrumentador que es la OECF, es decir, en el establecimiento de los préstamos, sin embargo, sólo supervisa en términos de planeación, los programas de ayuda. Es el órgano más débil en el sistema de cuatro ministerios.

Cada enfoque de política de AOD está en armonía con los propios intereses de cada ministerio, los cuales se constituyen a partir del campo de acción que le concede la ley de la administración pública⁸¹. Asimismo, dentro de cada ministerio hay un debate sobre la estrategia a tomar frente a los demás ministerios. Esto posibilita que destaquen algunas direcciones, las cuales son capaces de maximizar la influencia del ministerio. "Algunas veces, las direcciones de un ministerio se alían contra la dirección de otro para contender en la formulación política. Así, el proceso es complicado por una confluencia de intereses competitivos"⁸².

A fin de tener una idea clara sobre los intereses que persigue cada ministerio, a continuación se describen las actividades de cada ministerio y su forma de influir en el proceso de decisiones.

Ministerio de Finanzas. Este ministerio es el más poderoso de todos debido a que es el que planea las partidas presupuestarias. Su posición en la cumbre de la estructura burocrática le permite

⁸¹ I. Sato. "The cabinet and administrative organization", en K. Tsuji (ed). Public administration in Japan, op. cit., pp. 21-34.

⁸² R.M. Orr. Op. cit., p. 31.

establecer límites a todos los demás ministerios, las cuales se tienen que sujetar a su participación presupuestaria. Hasta 1988 empleaba solamente a 37 funcionarios en asuntos de ayuda económica.

Al ser un órgano que observa los programas de ayuda en cuanto a costos, tiene una clara conciencia sobre la moderación de los flujos al exterior. Comúnmente es renuente a aprobar ayuda bajo términos concesionales, asimismo, se opone a la ayuda a países de reciente industrialización, como es el caso de Corea del Sur, debido a las altas tasas de crecimiento que ha registrado. Los funcionarios de este ministerio no aceptan solicitudes infladas de ayuda, que es una práctica para aumentar las partidas ministeriales.

El ministerio cuenta con tres divisiones que están directamente ligadas a la ayuda externa: Las Direcciones de Presupuesto, la de Finanzas Internacionales y la de Finanzas. El examinador de la división de Presupuesto (shikeikan) es el responsable de las asignaciones de MITI, MAE y APE. Este examinador es el que da la última palabra en el destino de la mayoría de los proyectos de ayuda, por lo cual ejerce una poderosa influencia.

Es en este ministerio donde se dan mayores adversidades interministeriales que con las demás. La dirección presupuestaria usualmente se acerca a la posición de MAE, con el cual se desarrolla una "conciencia sobre la esfera de influencia" (nawabari ishiki), por extensión, una conciencia de seccionalismo. Los funcionarios de esta Dirección de Presupuesto han sido llamados los "los samurai del gobierno japonés" o la "élite de la élite";

laborar en esta oficina es prerequisite para llegar al puesto de viceministro administrativo⁸³

La Dirección de Finanzas es la responsable del Programa de Préstamos e Inversión Fiscal (dzaisei toyushi), a través de la cual se asigna una buena parte de los préstamos de OECF y su destino. Dentro de esta dirección, se encuentra la Segunda División de Operación de Fondos, la cual es la defensora de un incremento en los flujos de ayuda y apoya una disminución de la asistencia considerada como atada. Debido a su posición intermedia entre un posición dura del ministerio a la que pertenece, y una forma de concebir la ayuda en beneficio para los países subdesarrollados, se ve a sí misma como una mediadora entre MITI, MAE y la División de Presupuesto del MF.

La División de Inversión de Ultramar se encarga de la ayuda a organizaciones multilaterales. Por su parte, la División de Inversión Pública de Ultramar maneja lo relacionado a la ayuda bilateral y a veces actúa para crear un modus vivendi con MITI y MAE en las luchas decisorias.

Cuando los conflictos atraviesan por un impase, el Consejo ministerial (shoogui) actúa para resolverlos, sin embargo, el alto grado de seccionalismo de este ministerio vuelve a veces difícil la relación entre ellas mismas, quienes buscan trascender a su división en las negociaciones.

⁸³ J. C. Campbell. Contemporary Japanese budget politics (Berkeley: Berkeley University Press, 1977) pp. 47 y 51.

Ministerio de Comercio Internacional e Industria. Este actor fue muy importante en la toma de decisiones en los cincuenta y sesenta. Su Departamento de Cooperación Económica es muy poderoso, al ser uno de los primeros que se crearon para promover la ayuda económica. Hasta 1990 contaba con 46⁸⁴ empleados y el jefe de este departamento es el que representa al ministerio en las pláticas con el sector privado y las compañías comercializadoras, las cuales proponen proyectos de desarrollo.

Otras divisiones como la de Política Industrial regularmente sólo tienen el papel de recomendar proyectos de ayuda.

Este ministerio sigue conservando una posición comercial en cuanto a la ayuda, la cual debe apoyar los intereses nacionales de Japón en el exterior. Tradicionalmente MITI se ha opuesto a la ayuda que promueva industrias donde Japón es competitivo, como es la industria de textiles.

Debido a su interés comercial y su concepción de la asistencia en razón a los costos y beneficios para el país, no toma en cuenta principios de política externa como el apoyo a las necesidades humanas básicas. En lugar de ello, opta por proyectos de largo alcance que apoyen en áreas donde Japón es débil; por ejemplo, cuando en la segunda mitad de la década de los setenta, la nación imprimió un fuerte énfasis en el cambio estructural, industrias como la fundición de aluminio y textiles colapsaron, de allí que

⁸⁴ Soomuchoo, kanrikyoku [Agencia de Coordinación y Administración. Dirección de Manejo Administrativo]. Guioosei kikoodzu [Organigrama de organización administrativa] (Tokio, 1991) p. 163.

MITI apoye en la cooperación económica con países que impulsen estos tipos de industria, con lo cual le traería beneficios a futuro.

Su estrecha relación con la iniciativa privada favorece el seguir imprimiendo un énfasis a la ayuda que promueva el comercio exterior del país. Asimismo, solamente apoya la cooperación económica con aquellas naciones subdesarrolladas que cuenten con industrias con sustanciales recursos naturales, principalmente de petróleo.

El MITI en los últimos años ha sido un aliado de MAE, principalmente en su lucha contra MF, pero a veces ambos se enfrentan, principalmente en lo que se refiere a percepción de los intereses nacionales de Japón.

Ministerio de Asuntos Exteriores. Este Ministerio es el más importante de los cuatro debido a su carácter de administrador de los asuntos externos del país. Debido a su perspectiva internacional, es el que más apoya un aumento en los montos de ayuda en términos concesionales; pero también es el ministerio más sensible a las críticas domésticas y del exterior. Es en la década de los setenta cuando tuvo una autoridad reconocida en la toma de decisiones, pero para la siguiente década ha ido disminuyendo paulatinamente su influencia debido al ascenso del MF. Como afirma un funcionario de MAE: "Los programas de ayuda económica no se le deben quitar al MAE ya que se necesita diplomacia para llevarla a cabo, sin embargo el MF tiene mayor poder, por lo tanto, ellos

deciden⁸⁵.

La política de ayuda es desarrollada y coordinada a través de la Dirección de Cooperación Económica, la cual fue creada en 1962 y es la más grande sección dedicada a la ayuda de la administración pública japonesa. Sus departamentos manejan las donaciones, los préstamos, la cooperación técnica y la ayuda multilateral. Hasta 1990, laboraban en él 143 personas, distribuidas en sus siete departamentos⁸⁶

El Departamento de Política de Ayuda se encarga de todo lo que se refiera a la planeación de la política asistencial. La División de Organización internacional es responsable de los proyectos de ayuda multilateral. Mientras, el Departamento de Préstamos de Ayuda, maneja la ayuda financiera como son los préstamos en yenes. Esta última tiene una estrecha relación con la OECF y representa al Ministerio en las conversaciones con los demás. La División de Donaciones se encarga de las mismas y de los programas de capacitación. Al MAE se le agregan la División de Cooperación Técnica y la Dirección de Desarrollo y Cooperación, ésta última decide las acciones administrativas del ministerio, al tiempo que coordina el proceso de toma de decisiones intradepartamental. Las decisiones centrales de la política de ayuda son tomadas por los jefes departamentales, quienes son burócratas de carrera.

⁸⁵ Entrevista que realicé al Director de América Latina y el Caribe del MAE el 20 de septiembre de 1990 en Tokio.

⁸⁶ Soomuchoo, kanryokyoku [Agencia de Coordinación y Administración. Dirección de Manejo Administrativo]. *Ibidem*, pp. 65-66.

Al igual que en el MF, en el MAE hay una pluralidad de intereses interdivisionario como consecuencia de la alta descentralización de funciones. La Dirección de Cooperación Económica apoya los intereses políticos de la ayuda en cuestión de incremento de niveles de ayuda y el establecimiento de una filosofía particular; pero las divisiones regionales tienden a dar prioridad a sus respectivas áreas. Debido a un mayor peso de los intereses en la zona de influencia de Japón, la Dirección para Asia es la que tiene mayor preponderancia.

Sin embargo, contrario al MF, el MAE no cuenta con un órgano que sea intermedio en la resolución de las diferencias internas como es un Consejo. Para suplir esta deficiencia, en enero de 1981, el MAE estableció un Comité de Evaluación de Cooperación Económica para asegurar y coordinar la asistencia japonesa, sin embargo todavía es necesario un mayor esfuerzo para evitar el divisionismo.

Aunque en el pasado, la Dirección de Cooperación Económica no era relevante para la burocracia, principalmente la de carrera, recientemente, según Orr, con el incremento de la importancia de la programas de ayuda en la política exterior del país, el trabajar en esta dirección representa un prestigio y un trampolín para mejores puestos en el ministerio. En un informe publicado en 1985, esta dirección ocupaba el primer lugar como el sitio en el cual los jóvenes diplomáticos les gustaría servir. Esto ha llevado a promover designaciones selectivas. Los últimos cinco directores generales han ascendido a importantes posiciones dentro de la

política exterior de Japón⁸⁷.

En cuanto a las delegaciones del MAE en el exterior a través de las embajadas, éstas han tenido poca importancia en la toma de decisiones a pesar de su posición ventajosa al residir en los países receptores de ayuda. En los últimos dos años, los informes oficiales de ayuda japoneses están proponiendo darles a las embajadas una mayor autoridad en las propuestas de ayuda.

Agencia de Planeación Económica. Esta agencia, que tiene un rango ministerial, es la menos influyente de las cuatro. Por su posición de bajos intereses, a veces juega un papel de coordinadora de las políticas de ayuda y árbitro de las disputas; está en favor de mejorar la cantidad y calidad de la misma, al menos desde una perspectiva de costo-efectividad. Su Dirección de Coordinación es responsable de las políticas de ayuda y contaba con 66 empleados hasta 1990⁸⁸. En su Primer Departamento de Cooperación Económica supervisa los préstamos de AOD a través de la OECF, además representa a la APE en el sistema de cuatro ministerios. Además cuenta con un segundo departamento de cooperación económica.

Una explicación por la debilidad de la agencia en el proceso de ayuda es la práctica antigua de transferir personal de MITI y MF a las posiciones clave en APE. Estos funcionarios tienden a conservar lealtad a los ministerios de los que provienen. Muchas de las posiciones importantes en la Dirección de Coordinación son ocupadas por funcionarios transferidos de MITI o el

⁸⁷ R.M. Orr. Op. cit., p. 42.

⁸⁸ Soomuchoo, Kanryokyoku. Ibidem, p. 40.

MF.⁸⁹

Agencias instrumentadoras. Banco de Exportación e Importación de Japón (EXIMBANK). En un principio era el principal instrumento implementador de ayuda, pero su importancia disminuyó con la creación de OECF y JICA. Bajo el control del MF, tiene la función de ayudar en el financiamiento de las exportaciones e importaciones de los países subdesarrollados hacia y desde Japón, asimismo promueve las inversiones directas en esos países⁹⁰.

Fondo de Cooperación Económica de Ultramar (OECF). Aunque es un instrumento muy importante en el desembolso de los préstamos, ha estado plagado de serios problemas de déficit presupuestal. Esto se debe a la falta de personal -268 miembros en 1988-; por otro lado, lo engorroso del proceso de decisiones le ha afectado en extremo; asimismo su relación de rivalidad con JICA lo inhabilita para identificar proyectos de países solicitantes. Oficialmente está bajo control de APE, lo que dificulta su desenvolvimiento por las funciones tan limitadas de aquélla.

Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA). Esta agencia es una de las más importantes instrumentadoras de la ayuda técnica japonesa debido a su énfasis en el "desarrollo de los recursos humanos", objetivo básico de la AOD.

⁸⁹ R.M. Orr. Ibidem, p. 45.

⁹⁰ International Business Intelligence (IBI). Development aid (A guide to national and international agencies Essex, England: Butterworths and Eurofi, 1988).

Representa el mejor ejemplo de la lucha interministerial. Creada en 1974 en virtud de un debate para la formación de un ministerio dedicado a la cooperación económica, a lo cual estuvo en contra el entonces ministro del Exterior, Masayoshi Ohira - posteriormente primer ministro-, arguyendo que se crearía una "doble diplomacia" que afectaría los asuntos de su propio ministerio. Al formarse, absorbió a la Agencia de Cooperación Técnica de Ultramar, al Servicio de Emigración y algunas funciones del financiamiento al desarrollo. Hoy, aunque JICA se mantuvo bajo control de MAE, otros ministerios participan en sus funciones (MITI, MF, MASP y Transportes). Su objetivo es el de fomentar la asistencia técnica a través de diversos programas de cooperación (aceptación de becarios, envío de expertos, estudios para el desarrollo, entre otros), provee recursos para proyectos de investigación y supervisa los servicios de emigración⁹¹.

Según Alan Rix⁹², los programas de asistencia técnica han sufrido muchos problemas principalmente por las limitaciones de Japón en promover programas técnicos acordes a la realidad de los países receptores, aunado a la falta de personal especializado. Asimismo, hay una responsabilidad difusa de la misma debido a la competencia dentro de la agencia de los diferentes ministerios representados. Además, la aprobación de los presupuestos de ayuda técnica es muy compleja en el sentido de inmiscuir a muchos actores

⁹¹ JICA. Informe anual 1991, op. cit. p. 21.

⁹² A. Rix. Japan's aid program. Quantity versus quality: trends and issues in the Japanese aid program op. cit., p. 24.

y órganos decisorios.

Un problema funcional serio de JICA es el numeroso personal de "paracaidistas" de estos ministerios, quienes son designados para dirigir diferentes oficinas y departamentos de la estructura de JICA. Por ejemplo, de los 18 departamentos de que se compone la agencia, personal de carrera de la misma sólo dirige seis, los demás son controlados por estos burócratas "paracaidistas", esto trae un efecto de choque al limitar las oportunidades de escalar posiciones del personal de carrera. Como cada departamento trata de competir en allegarse mayores fondos, el problema de los conflictos interministeriales se traslada adentro de la agencia perjudicando en la ejecución de los programas.

Otras agencias instrumentadoras. Existen otras agencias gubernamentales menores que ejecutan los programas de ayuda, pero por su mínimo peso en las decisiones, sólo serán mencionadas⁹³, aunque todas ellas son oficiales, en realidad, algunas sólo tienen la fachada, porque son consorcios semiprivados:

Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO)

Instituto de Economías en Desarrollo (IDE)

Fundación Japón (JF)

Agencia de Metalurgia y Minería de Japón (MMAJ)

Corparación Nacional de Petróleo de Japón (JNOC)

Asociación de Consultores del Transporte (JTCA)

Asociación de Becas Técnicas de Ultramar (AOTS)

⁹³ Gaikai keidzai kyooryoku kikin (OECF). Gaikai keidzai kyooryoku benran 1990 op. cit., pp. 121-155.

Fundación de Cooperación Pesquera de Ultramar (OFCE)
Asociación de Construcción de Ultramar, Inc. (OCAJI)
Asociación de Firmas Consultoras de Ingeniería (ECFA)
Servicio Técnico de Ferrocarriles de Japón (JARTS)
Asociación Consultora de Desarrollo Agrícola (ADCA)
Corporación de Desarrollo de Ultramar de Japón (JODC)
Centro de Desarrollo Internacional de Japón (IDCJ)
Centro Japón para el Financiamiento Internacional (JCCIF)
Asociación de Consultores de Ingeniería Internacional (IECA)
Centro de Cooperación Japón para Medio Oriente (JCCME)
Instituto de Economías de Medio Oriente (IEME)
Organización de Desarrollo Internacional de Japón Ltd.
(JAIDO)
Instituto Consultor de Japón (JCI)

Las rivalidades ministeriales en juego.

De acuerdo a March y Simon, las rivalidades intergrupales dentro de las organizaciones ocurren por dos razones: primero, el conflicto se debe a diferencias en las percepciones de la realidad; segundo, puede suceder debido a la necesidad de crear una decisión integrada, es decir, al sentido de interdependencia, el cual, potencialmente produce mayor conflicto. El primero, sin duda, se refiere a una organización tipo occidental, el segundo a un tipo

japonés.⁹⁴.

En Japón, las concepciones ministeriales sobre la ayuda chocan cuando se enfrentan en las negociaciones. Una de las bases en que se sostiene la política de ayuda es la "cooperación" entendida en el sentido de interacción entre donador y receptor. Los funcionarios de MF, con un poder proponderante tanto en el establecimiento del presupuesto, como en la ejecución de la ayuda han promovido la ayuda bajo un principio de reciprocidad. Por su parte, MAE acepta la idea de cumplir las responsabilidades de Japón como potencia dando un énfasis humanitario a la AOD, es decir, con un interés meramente filantrópico.

Sin embargo, MITI sigue considerando la inversión privada como una forma legítima de asistencia económica. Su posición no ha variado durante mucho tiempo. APE se ahoga en sus propios problemas y no tiene la fuerza necesaria para enfrentarse a los tres colosos de la ayuda japonesa.

En esta miríada de criterios, la política de ayuda se hunde en sus propias redes. La diversidad ha creado adversidades que, por su antecedente histórico, parece difícil de solucionarse.

MAE y MITI han tenido fricciones constantes desde antes de la guerra. Ya en 1936 se había presentado un problema que repercutió en la relación posterior entre ambos. En ese año, se había reestructurado la Dirección de Comercio, del Ministerio de Industria y Comercio -predecesor de MITI- ejerciendo una función

⁹⁴ J. G. March y H. A. Simon. Organizations (New York: Wiley, 1958) p. 121.

organizativa semi-autónoma. Esto molestó a los funcionarios de MAE ya que, al llevarse a cabo este cambio, habría habido una sobreposición de funciones entre éste y el nuevo órgano administrativo. Los burócratas de MAE ejercieron presión a través de protestas en masa para salvar la reputación y funciones de su ministerio⁹⁵.

El MAE mantiene una posición insegura y débil frente a los demás ministerios económicos -MF, MITI, APE, MASP-, que son mayoría en el proceso de decisiones. Estos últimos juegan un papel conservador y renuente en estrechar sus lazos con el exterior, porque enfocan la ayuda bajo intereses político-económicos que benefician al interés comercial de la nación. Cuando las fuerzas centrípetas de pertenencia a un ministerio se liberan, sucede lo que en MF ocurrió: surgen dos grupos, el internacional y el doméstico, pero el peso de éste último sobresale y da la pauta ministerial para que se tenga una decisión "consensual" apoyando una posición dura e inflexible sobre la asistencia al subdesarrollo.

La descentralización y complejidad de las funciones de la burocracia en el sistema de ayuda lo único que provocan es una ambigüedad en cuanto a las responsabilidades políticas de las decisiones implantadas en la AOD. Decía un funcionario de MAE que, aunque las negociaciones son siempre duras y difíciles, siempre se

⁹⁵ H. Fukui. "Bureaucratic power in Japan", op. cit., p. 296.

llega a un acuerdo⁹⁶. Pero ¿a qué precio se obtiene ese acuerdo y quién se responsabiliza del mismo?

La formación de una política de ayuda unificada del gobierno de Japón ha sido una lucha constante de perspectivas. En la década de los cincuenta, MAE planteaba la cooperación económica dentro del esquema de las políticas nacionales de Japón; pero MITI la consideraba bajo los términos de estrategia y seguridad.

Cuando a principios de los sesenta, Japón delineaba una política de asistencia madura apoyada por MAE, MITI favorecía un incremento en los préstamos directos y la inversión externa en lugar de aumentar la ayuda en términos concesionales. A pesar de las críticas externas, la perspectiva de MITI era vista como un claro reflejo de las ambiciones comerciales de la nación.

Durante todo este tiempo este ministerio dominó e impuso las pautas en la cooperación económica con el subdesarrollo. Sus virtudes y ventajas eran el acaparamiento de fondos, información, personal y filosofía.

Conforme tomaba importancia la política de ayuda, cada ministerio empezó a tomar conciencia en la importancia del fomento de los programas de ayuda para sus propios intereses; se crearon múltiples divisiones enfocadas a participar en el pastel presupuestario para la administración de la asistencia.

El compromiso internacional, sin embargo, fue pronto reemplazado por los intereses adquiridos de ministerios en crecimiento organizacional y por sus propias

⁹⁶ Entrevista con un funcionario del MAE. Septiembre de 1990.

responsabilidades políticas. Así el MAE se inclinó a presentar un análisis de la posición de Japón como un país donante y con poder mundial en aumento, lo cual se buscó para fomentar relaciones políticas estables entre Japón y los países subdesarrollados, mientras la APE se enfocó en las implicaciones prospectivas económicas de Japón. MITI se concentró exclusivamente en el impacto de la cooperación económica y el MF puso su mayor atención a la balanza de pagos y a los límites financieros impuestos en el presupuesto nacional para la ayuda externa y el comercio.⁹⁷

Posteriormente, en la década de los setenta y los ochenta, MAE necesitó y aprovechó de la presión externa para que se comenzaran a modificar las políticas comerciales en la ayuda japonesa. Aunque fomentó un aumento en los montos, una mayor participación en las organizaciones multilaterales y una modificación del lenguaje asistencial, la renuencia del MF a sancionar esta política por medio de sus impedimentos presupuestales, neutralizó la aspiración de aquél ministerio. La conspiración económica ministerial venció a la aspiración internacional de un sólo ministerio.

Las ocasiones de reestructuración administrativa al sistema de ayuda -1962 y 1974- significó la eclosión de intereses por una mayor influencia burocrática. Todos presumían de representar el "interés nacional" de Japón, pero cada quien lo interpretaba a su manera. Cuando en 1974, se conformó JICA bajo control del MAE, se pensó que los problemas interburocráticos había terminado, sin embargo, no fue así. Esto sólo institucionalizó los intereses ministeriales de cuatro órganos. Cada feudo administrativo aseguró

⁹⁷ A. Rix. Japan's economic aid. Policy-making and politics op. cit., p. 35.

su espacio de control y reafirmó sus instrumentos de choque.

A fines de los setenta, lo que se consiguió con la lucha y competencia entre ministerios y agencias, fue confundir aún más los propósitos de la ayuda y perjudicar la canalización efectiva de los programas. Aunque con el establecimiento de la política de seguridad integral MAE ganó un poco de respeto en las decisiones políticas, la complejidad del proceso burocrático no se diluyó.

En la década de los ochenta, la política de préstamos en yenes de AOD ha representado las más febriles luchas. Siendo el OECF el ejecutor de éstos, se ha tenido que enfrentar a severos constreñimientos presupuestarios, no solamente como consecuencia de un problema de "déficit" de los costos de los reembolsos de los préstamos pasados, sino también el problema está vinculado a la "presión por un mayor compromiso en la ayuda"⁹⁸.

En suma, los problemas del OECF no sólo son de carácter presupuestario y financiero, sino también de organización y planeación, originados fundamentalmente de las rivalidades burocráticas ministeriales.

En los últimos años, el sistema de ayuda japonés ha tenido que enfrentar un nuevo desafío en sus discusiones: el interés de los políticos, firmas de negocios y opinión pública, por una parte doméstica; y la presión occidental liderada por Estados Unidos en el frente externo, lo que agrava aún más la situación.

Los partidos de oposición y la opinión pública han recomendado la creación de un ministerio de la ayuda para que se solucionen

⁹⁸ A. Rix. *Ibidem*, p. 21.

estos problemas, pero intereses burocráticos, políticos y privados no lo han permitido. En 1985, el Comité de AOD⁹⁹ rechazó la propuesta de crear un ministerio separado, pero recomendaba "más coordinación unificada de la ayuda bajo el sistema de implantation existente" donde se reconocía la autoridad del MAE en la planeación política¹⁰⁰.

Mientras los programas de AOD mantienen incrementos sustanciales, el sistema burocrático de ayuda está en un impase que desafía no solamente su relación con los países subdesarrollados y desarrollados, sino también la política exterior global de Japón. Asimismo, pone en evidencia las debilidades de un sistema que se jacta de ser un poder económico mundial, cuando en realidad existen todavía graves problemas estructurales que no se han solucionado. ¿Podrá soportar la sociedad japonesa los desfases de un sistema burocrático colapsado?

⁹⁹ Su nombre original es Comité de Investigación para una Eficiente Implantación de la AOD, fue creada por el MAE en abril de 1985 y está compuesta por 16 miembros al mando de Takekazu Ogura, ex funcionario del Ministerio de Agricultura. Su función fue la de recomendar formas para mejorar la calidad y cantidad de la ayuda a los países subdesarrollados.

¹⁰⁰ Citado por A. Rix, op. cit., p. 9.

CONCLUSIONES

La política de ayuda económica de Japón en los últimos años ha representado uno de los instrumentos básicos de la política exterior de esta nación. A través de los programas de ayuda a los países subdesarrollados ha consolidado su posición como potencia mundial como consecuencia de una mayor responsabilidad internacional. En la actualidad, Estados Unidos ha tenido que compartir con Japón el esfuerzo de asistir a las demás naciones como resultado de su consolidación como potencia económica.

La ayuda económica representa para el gobierno japonés el mejor ejemplo de la defensa de su seguridad nacional y bienestar económico. Esto se debe a que, al otorgar recursos financieros a naciones subdesarrolladas con problemas políticos y que serían un foco de tensión, garantizan la estabilidad internacional y, por ende, el flujo de exportaciones e importaciones de mercancías y materias primas, lo cual es esencial para el crecimiento económico de Japón.

Sin embargo, esta política de ayuda, que representa un elemento básico de la política exterior japonesa y vista desde una perspectiva interna, presenta una serie de problemas de forma y de fondo que influyen de manera determinante en la canalización de los recursos. Esto se debe a que el sistema político japonés mantiene

elementos anacrónicos en comparación a naciones como Estados Unidos o de la Europa Comunitaria. Estos elementos, que se han heredado desde antes de la rendición de Japón en la guerra, implícitamente han influido en la formulación de la política exterior de este país.

La política exterior contemporánea de Japón se ha sustentado en bases político-económicas que emergen de un sistema de valores que el pueblo ha mantenido permanentemente. Como resultado de los cambios estructurales impuestos después de su rendición en la guerra, ha prevalecido una interrelación de fuerzas que se contraponen y que denotan una falta de adaptabilidad a innéfitas realidades.

El vertiginoso progreso económico de los últimos años ha permitido a Japón establecerse como una de las potencias mundiales, sin embargo, en un contexto político, el país mantiene bajo prácticas que chocan con el medio internacional actual.

El dilema principal de esta transición es el alto grado de anacronismo entre un contexto interno que se niega a mantenerse en un nivel de fragilidad nacional, y un contexto externo, cada vez más insistente en pro de la cooperación global.

La nación japonesa ha sabido consciétemente cómo enfrentar situaciones de crisis y dilemas a lo largo de su historia, sin embargo, en la actualidad, a pesar de aceptar que es una potencia económica, no ha aprendido a utilizar ese poder con el fin de convertirse en una potencia civil mundial.

La dificultad de asimilar esta situación se debe precisamente

al desajuste que mantiene su esquema de valores de cara a una cultura occidental más firme y amplia que rechaza las racionalidades de otros contextos.

Un ejemplo de este dilema japonés es el sistema burocrático que impera en la actualidad. La fuerza que había alcanzado a lo largo de su historia ha dificultado hoy la organización de políticas acordes a los enfoques de afuera.

Debido a su acostumbrado alto grado de adaptabilidad, la burocracia japonesa se mueve en diferentes realidades, con lo cual puede aceptar el conflicto y la rivalidad como parte del mismo orden, sin embargo, ello ha traído como consecuencia una improvisación de políticas que se ven reflejadas en el exterior.

La política exterior japonesa es vista por las demás naciones como frágil, temerosa e improvisada de acuerdo a sus cánones de conducta, a pesar que los japoneses sientan que están haciendo lo mejor posible para asimilar patrones externos.

Esta política externa no está al nivel de la política económica porque el nivel en que se organiza toma en cuenta elementos que la realidad japonesa nunca antes ha utilizado. Razón por la cual no tiene una sistematización y racionalidad.

Para observar esta contraposición de niveles, la política de asistencia oficial al desarrollo del gobierno de Japón representa todo un cuadro que evidencia las debilidades de una potencia, a pesar de su fortaleza económica.

Interés comercial, rivalidades burocráticas, improvisación de políticas, marco institucional deficiente, falta de objetivos

nacionales firmes y una ambigüedad en la toma de decisiones de los programas de ayuda, comprueban que el sistema político japonés se mueve en un marco de fragilidad y deficiencia.

Sólo el análisis de estos elementos abre un poco la caja de Pandora en que está inmersa la nación japonesa: falta de democracia, falso consenso nacional, corrupciones estructurales, valores anquilosados, régimen constitucional desfasado, egoísmo económico, indiferencia internacional; males crónicos para una potencia que se dice ya ser desarrollada.

A pesar de todo, Japón ha sabido utilizar las oportunidades y aprovechar las circunstancias por lo cual es ya una potencia económica, pero ese poder está sostenido en un contexto político débil que en cualquier momento puede derrumbarse.

Muchos debates en el mundo ha habido sobre el papel que Japón tendrá en el futuro ante la decadencia de las potencias actuales, pero las profecías no podrán cumplirse mientras no hay una reforma estructural en el sistema político de esa nación. Pero la fuerza de los intereses de las más altas esferas no lo permitirían.

Sin embargo, mientras no haya una solución al problema de Japón, será difícil enfrentar un futuro más promisorio. De cualquier forma, Japón no es un dilema para el mundo, sino es un dilema para sí mismo.

Si la nación ha enfrentado los dilemas en su historia, ahora también puede lograrlo, adoptando una reforma constitucional en términos de asimilación externa, sin olvidar el marco nacional y su esquema de valores.

La política exterior de Japón debe estar al nivel de su política económica, dejando de ser una democracia comercial. Este país tiene las bases ideológicas y económicas para sostener una conducta exterior firme y decidida; sólo se necesita una transformación política que confirme la sostenibilidad del régimen y sus supervivencia como estado-nación en el mundo. contraponen y que denotan una falta de adaptabilidad a innéditas realidades.

El vertiginoso progreso económico de los últimos años ha permitido a Japón establecerse como una de las potencias mundiales, sin embargo, en un contexto político, el país ha emergido bajo prácticas que chocan con el medio internacional actual.

El dilema principal de esta transición es el alto grado de anacronismo entre un contexto interno que se niega a mantenerse en un nivel de fragilidad nacional, y un contexto externo, cada vez más insistente en pro de la cooperación global.

La nación japonesa ha sabido consciétemente cómo enfrentar situaciones de crisis y dilemas a lo largo de su historia, sin embargo, en la actualidad, a pesar de aceptar que son una potencia económica, no han aprendido a utilizar ese poder.

La dificultad de asimilar esta situación se debe precisamente al desajuste que mantiene su esquema de valores de cara a una cultura occidental más firme y amplia que rechaza las racionalidades de otros contextos.

Un ejemplo de este dilema es el sistema burocrático que impera en la actualidad. La fuerza que había alcanzado a lo largo de su historia ha dificultado hoy la organización de políticas acordes a

los enfoques de afuera.

Debido a su pluralismo, la burocracia japonesa se mueve en diferentes realidades, con lo cual puede aceptar el conflicto y la rivalidad como parte del mismo orden, sin embargo, ello ha traído como consecuencia una improvisación de políticas que se ven reflejadas en el exterior.

La política exterior japonesa es vista por las demás naciones como frágil, temerosa e improvisada de acuerdo a sus cánones de conducta, a pesar que los japoneses sientan que están haciendo lo mejor posible para asimilarlos.

Esta política externa no está al nivel de la política económica porque el nivel en que se organiza toma en cuenta elementos que la realidad japonesa nunca antes ha utilizado. Razón por la cual no tiene una sistematización y racionalidad.

Para observar esta contraposición de niveles, la política de asistencia oficial al desarrollo del gobierno de Japón representa todo un cuadro que evidencia las debilidades de una potencia, a pesar de su fortaleza económica.

Interés comercial, rivalidades burocráticas, improvisación de políticas, marco institucional deficiente, falta de objetivos nacionales firmes y una ambigüedad en la toma de decisiones de los programas de ayuda, comprueban que el sistema político japonés se mueve en un marco de fragilidad y deficiencia.

Sólo el análisis de estos elementos abre un poco la caja de Pandora en que está inmersa la nación japonesa: falta de democracia, falso consenso nacional, corrupciones estructurales,

valores anquilosados, régimen constitucional desfasado, egoísmo económico, indiferencia internacional; males crónicos para una potencia que se jacta de ser desarrollada.

A pesar de todo, Japón ha sabido utilizar las oportunidades y es ya una potencia económica, pero ese poder está sostenido en un contexto político débil que en cualquier momento puede derrumbarse.

Ha habido muchos debates en el mundo sobre el papel que Japón tendrá en el futuro ante la decadencia de las potencias actuales, pero las profecías no podrán cumplirse mientras no hay una reforma estructural en el sistema político de esa nación. Pero la fuerza de los intereses de las más altas esferas no lo permitirían.

Pero mientras no haya una solución al problema de Japón, será difícil enfrentar un futuro más promisorio. De cualquier forma, Japón no es un dilema para el mundo, sino es un dilema para sí mismo.

Si la nación ha enfrentado los dilemas en su historia, ahora también puede lograrlo, adoptando una reforma constitucional en términos de asimilación externa, sin olvidar el marco nacional y su esquema de valores.

La política exterior de Japón debe estar al nivel de su política económica, dejando de ser una democracia comercial. Este país tiene las bases ideológicas y económicas para sostener una conducta exterior firme y decidida; sólo se necesita una transformación política que confirme la sostenibilidad del régimen y sus supervivencia como estado-nación en el mundo.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS

- Akagi, Suruki. "Kansei" no keisei: nijon kanryoosei no koodzoo [La estructura de la burocracia japonesa: la constitución del "kansei"]. Tokio: Nijon Dyooronsha, 1991.
- Allison, Graham T. Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis. Boston: Little, Brown and Company, 1971, 338 pp.
- Aoki, Masahiko. Information, incentives and bargaining in the japanese economy. Cambridge, Mass.: Cambridge University, 1988, 320 pp.
- Asahi Shimbun, Shakaibu, ODA Shidzaishu [Periódico Asaji. Sección Editora. Unidad de Recopilación de Noticias sobre la AOD]. Kokusai endyoo bidyinesu [Los negocios de la ayuda internacional. ¿Cómo se está usando la AOD?]. Tokio, 1990.
- Balassa, Bela y Noland, Marcus. Japan in the world economy. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1988, 290 pp.
- Barry, A. J. Aid co-ordination and aid effectiveness; a review of country and regional experience. Paris: OECD, 1988, 271 pp.
- Benedict, Ruth. El crisantemo y la espada. Madrid: Alianza Editorial, 1976.
- Brzezinski, Zbigniew. The fragile blossom. Crisis in Japan. New York: Harper and Row, 1972, 163 pp.
- Campbell, John Creighton. Contemporary japanese budget politics. Berkeley: University of California Press, 1977. 308 pp.
- Clark, Colin. The conditions of economic progress. London: Macmillan, 1957, 504 pp.
- Cunningham, George. The management of aid agencies. Donor structures and procedures for the administration of aid to developing countries. London: Overseas Developing Institute, 1974, 181 pp.

- Dale, Peter N. The myth of Japanese uniqueness. New York: St. Martin's Press, 1986, 233 pp.
- Dimock, Marshall Edward. The Japanese technocracy; management and government in Japan. New York: Walker, Weather Hill, 1968, 197 pp.
- Dowdy, Edwin. Japanese bureaucracy: its development and modernization. Melbourne: Cheshire, 1973, 192 pp.
- Drifte, Reinhard. Japan's foreign policy. London: Routledge, 1990, 112 pp.
- Edström, Bert. Japan's quest for a role in the world: roles ascribed to Japan nationally and internationally, 1969-1982. Center for Pacific Asia Studies, University of Stockholm, 1988. 325 pp.
- Emmott, Bill. The sun also sets. The limits to Japan's economic power. New York: Random House, 1989, 292 pp.
- Freyssinet, Jacques. El concepto de subdesarrollo (tr.) Edgard Rodríguez Leal. Caracas, Venezuela: Universidad Central de Venezuela, 1977, 462 pp.
- Friedman, David. The misunderstood miracle. Industrial development and political change in Japan. Ithaca and London: Cornell University Press, 1988, 265 pp.
- Fukui, Haruhiro. Party in power. The Japanese Liberal Democrats Party and policy-making. Berkeley: University of California Press, 1970, 301 pp.
- Furtado, Celso. Teoría y política del desarrollo económico (tr.) Francisco Oliveira y Martí Soler. México: Siglo Veintiuno, 1972, 267 pp.
- Galán P., José. América Latina. Ayuda externa y subdesarrollo. Santiago de Chile: CEPAL, 1969, 55 pp.
- Gilpin, Robert. World and change in world politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1981, 272 pp.
- Gill, Stephen y David Law. The global political economy. Perspectives, problems, and policies. Baltimore: Johns Hopkins University, 1989, 394 pp.
- Hag, Khadijaj y Uner Kirdar. Desarrollo humano, ajuste y crecimiento (tr.) Pilar Mascaró. México: F.C.E., 1990, 336 pp.

- Halperin, Morton H. Bureaucratic politics and foreign policy. Washington: Brookings Institution, 1974.
- Halliday, John y Gavan Mc Cormack. El nuevo imperialismo japonés. (Tr.) Ma. Dolores Ruiz. México: Siglo Veintiuno, 1975, 333 pp.
- Hasegawa, Sukehiro. Japanese foreign aid. Policy and practice. New York: Praeger, 1975, 172 pp.
- Holland, Harrison M. Managing diplomacy. The United States and Japan. Stanford, California: Stanford University Press, 1984, 251 pp.
- Hollerman, Leon. Japan's dependence on the world economy. The approach toward economic liberalization. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1967, 291 pp.
- Japan, desincorporated. The economic liberalization process. Stanford, California: Hoover Institution Press, 1988, 185 pp.
- Huntington, Samuel P. Political order in changing societies. New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968, 488 pp. (edición en español de Paidós, Buenos Aires).
- Iinuma, Dyiroo. El clima en la historia. El Colegio de México. Próximo a editarse.
- Inoguchi, Takashi y Daniel I. Okimoto. The political economy of Japan. Vol. II, "The changing international context". Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1988, 566 pp.
- Ishihara, Shintaroo y Akio Morita. "No" to ieru nijon [El Japón que puede decir "no"]. Tokio: Koobusha, 1989, 160 pp.
- International Business Intelligence (IBI). Development aid (A guide to national and international agencies). Tiptree, Essex, England: Butterworths and Eurofi Lim., 1988, 587 pp.
- Japan Center for International Exchange. The silent power. Japan's identity and world role. Tokyo: Simul, 1976, 251 pp.
- Johnson, Chalmers. MITI and the japanese miracle. The growth of industrial policy, 1925-1975. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982, 393 pp.
- Kaplan, Eugene. Japan: the government-business relationship. Washington: US Department of Commerce, 1972.

- Kazuji, Nagasu. Nanshin suru Nippon shijon shugui. Tokio: Mainichi Shimbunsha, 1971.
- Kazushi, Okhawa, y Ranis, Gustav. Japan and the developing countries. New York: Basil Blackwell, 1985, pp. 392-401.
- Kennedy, Paul. The rise and fall of the great powers; economic change and military conflict from 1500 to 2000. New York: Random House, 1986.
- Keohane, Robert. After hegemony: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984, 290 pp. (Versión en español de Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires).
- _____. Neorealism and its critics. New York: Columbia University, 1986, 243 pp.
- Kesavan, K. V., ed. Contemporary japanese politics and foreign policy. New York: Advent, 1989, 243 pp.
- Kim, Hosup. Policy-making of japanese official development assistance to the Republic of Korea, 1965-1982. Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy (Political Science). Michigan: University of Michigan, 1987, 216 pp.
- Kim, Paul S. Japan's civil service system. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1988, 193 pp.
- Kindleberger, Charles P. The international economic order. Essays of financial crisis and international public goods. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology, 1988, 237 pp.
- Koh, B.C. Japan's administrative elite. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1989, 297 pp.
- Koosaka, Masataka. Bunmei ga suiboo surut toki [Cuando las civilizaciones decaen]. Tokio: Shinchoosha, 1981.
- Krasner, Stephen D. Defending the national interest. Raw materials investments and United States foreign policy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978, 404 pp.
- Krauss, Ellis S., Thomas P. Rohlen, y Patricia G. Steinhoff, (eds.). Conflict in Japan. Honolulu: University of Hawaii Press, 1984.

- Lagniappe Letter y Lagniappe Quarterly Monitor. Japan Inc. in Latin America: a status report on aid, trade, investment and debt. s/l, 1989, 103 pp.
- Lincoln, Edward. Japan: facing economic maturity. Washington: Brookings Institution, 1988, 398 pp.
- March, James G. y Herbert A. Simon. Organizations. New York: J. Wiley, 1958, 262 pp.
- March, Robert M. The japanese negotiator. Subtlety and strategy beyond Western logic. Tokio: Kodansha International, 1990, 1997 pp.
- Marshall, Jorge, y otros. La ayuda externa de los países desarrollados. Un estudio comparativo. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1989, 270 pp.
- Maruyama, Masao. Thought and behavior in modern japanese politics. London: Oxford University Press, 344 pp.
- Masanori, Moritani. Japanese technology. Tokio: Simul Press, 1982.
- Matsui, Yayori. Shimin to endyoo. Ima naniga dekiruka? [El ciudadano y la ayuda. ¿Qué puede hacer ahora?]. Tokio: Iwanami Shinsha, 1990, 252 pp.
- Mena Keymer, Carlos Eduardo. Toma de decisiones y políticas. Algunas aplicaciones a la política exterior. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano, 1989, 217 pp.
- Mende, Tibor. ¿Ayuda o recolonización? lecciones de un fracaso (tr.) Julio Moguel. México: Siglo Veintiuno, 1974, 247 pp.
- Michitoshi, Takabatake, L. Knauth y M. Tanaka (comps.). Política y pensamiento político en Japón, 1926-1982. El Colegio de México, 1987, 506 pp.
- Millikan, Max F. y W.W. Rostow. A proposal: key to an effective foreign policy. New York: Harper and Brothers, 1957.
- Mills, Ch. Wright. La élite del poder. México: F.C.E., 1957, 338 pp.
- Morgenthau, Hans J. Politics among nations. The struggle for power and peace. New York: Alfred A. Knopf, 1960, 630 pp.
- Nakamura, Takajusa. Economía japonesa: estructura y desarrollo (tr.) M. Tanaka y otros. El Colegio de México, 1990, 428 pp.

- . The postwar japanese economy. Its development and structure (tr.) Jacqueline Kaminski. Tokio: University of Tokio Press, 1981, 271 pp.
- Nakane, Chie. Japanese society. Berkeley: University of California Press, 1970, 157 pp.
- Nester, William R. The foundation of japanese power: continuities, changes, challenges. London: Macmillan, 1990, 418 pp.
- Newland, Kathleen (ed.). The international relations of Japan. London: Macmillan, 1990, 232 pp.
- Nihon Boeeki. Japan into the multinationalization era (tr.) Press International. Tokyo: Japan External Trade Organization, 1973, 59 pp.
- Nihon Keizai Shimbun. Japan economic almanac 1990. Foreign assets and liabilities of Japan. Tokyo, 1990, 288 pp.
- Ohlin, Goran. Foreign aid policies reconsidered. Paris: OCDE Development Centre, 1966, 120 pp.
- Okimoto, Daniel I. Between MITI and the market. Japanese industrial policy for high technology. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1989, 267 pp.
- Okita, Saburo. Japan in the world economy. Tokio: The Japan Foundation, 1975, 235 pp.
- _____. The developing economies and Japan. Lessons in growth. Tokio: University of Tokio Press, 1980, 284 pp.
- Organsky, A.F.K. World politics. New York: Alfred A. Knopf, 1951, 474 pp.
- Orr, Robert M. The emergence of the Japan's aid power. Columbia University Press, 1990, 177 pp.
- Ozawa, Terutomo. Recycling Japan's surpluses for developing countries. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 1989, 113 pp.
- Park, Yung H. Bureaucrats and ministers in contemporary japanese government. Berkeley, University of California: Institute of East Asian Studies, 1986, 192 pp.

- Patrick, Hugh y H. Rosovsky (eds.). Asia's new giant. How the japanese economy works. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1976, 943 pp.
- Pempel, T.J. (ed). Policymaking in contemporary Japan. Ithaca and London: Cornell University Press, 1977, 345 pp.
- Prebisch, Raúl. Capitalismo periférico. Crisis y transformación. México: F.C.E., 1981, 318 pp.
- Revel-Mouroz, Jean. Les relations Mexique-Japon; diversification des échanges et avatars de l'integration au marché américains. Paris: Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, 1988, 34 pp.
- Rix, Alan. Japan's aid program. Quantity versus quality: trends and issues in the japanese aid program. Canberra: Australian Development Assistance Bureau, 1987, 45 pp.
- _____. Japan's economic aid: policy-making and politics. London: Croom Helm London, 1980, 286 pp.
- Rodríguez Zaldumbide, Gustavo J. La toma de decisiones en la política de Japón. La Habana: Instituto Superior de Relaciones Internacionales, 1988.
- Rostow, Walt Whitman. Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista (tr.) Ruben Pimentel. México: F.C.E., 1961, 206 pp.
- Rourke, Francis. Bureaucracy and foreign policy. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1972, 80 pp.
- Samuels, Richard J. The business of the japanese state. Energy markets in comparative and historical perspective. Ithaca and London: Cornell University Press, 1987, 359 pp.
- _____. The politics of regional policy in Japan. Localities incorporated? Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1983, 290 pp.
- Scalapino, Robert. The foreign policy of modern Japan. Berkeley: University of California, 1977, 426 pp.
- Singer, Hans W. La estrategia del desarrollo internacional. Ensayos sobre el atraso económico (tr.) Eduardo L. Suárez. México: F.C.E., 1981, 286 pp.
- Spero, Joan Edelman. The politics of international economic relations. New York: St. Martin's Press, 1981, 374 pp.

- Stockwin, J.A.A. Dynamic and immobilist politics in Japan. London: Macmillan Press, 1988, 342 pp.
- Tadashi, Kawata. Sho nipponshugi no susume [Recomendaciones del japonismo menor]. Tokio: Daiyamondosha, 1972.
- The Institute of Administrative Management. The administrative management and reform in Japan. Tokyo, 1987, 120 pp.
- Tsuji, Kiyooki (ed.). Public administration in Japan. Tokyo: University of Tokyo Press, 1984, 271 pp.
- Vogel, Ezra F. (Ed.). Modern japanese organization and decision making. Berkeley: University of California Press, 1975, 340 pp.
- _____. Japan as number one. Lessons for America. Tokyo: Charles E. Tuttle, 1980, 272 pp.
- Waltz, Kenneth N. Theory of international politics. Cal.: Adison Wesley, 1979, 272 pp.
- Wall, David. The charity of nations. The political economy of foreign aid. New York: Basic Books, 1973, 181 pp.
- White, John A. Japanese aid. London: Overseas Development Institute, 1964, 78 pp.
- _____. The politics of foreign aid. London: Bodley Head, 1974, 316 pp.
- Wolferen, Karel van. The enigma of japanese power: people and politics in a stateless nation. London: Macmillan, 1989, 496 pp.
- Wright, Richard. La seconde vague; l'offensive japonaise sur les services financiers. Bruxelles: SOFEP, 1987, 143 pp.
- Yamamura, Kozo y Yasukichi Yasuba. The political economy of Japan. Volume 1, The domestic transformation. Stanford, Cal.: Stanford University Press, 1989, 666 pp.
- Yanaga, Chitoshi. Big business in japanese politics. New Haven and London: Yale University Press, 1968, 371 pp.
- _____. Japanese people and politics. New York: John Willey and Sons Inc., 1956, 408 pp.

Yasutomo, Dennis T. The manner of giving. Strategic aid and Japanese foreign policy. Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1986, 139 pp.

ARTICULOS

Akaha, Tsuneo. "Japan's security policy after United States hegemony", en K. Newland (ed.). The international relations of Japan, pp. 147-173.

Allison, Graham T. y Morton H. Halperin. "Política burocrática: un paradigma y algunas implicaciones políticas", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos; Perspectiva latinoamericana. México: CIDE, No. 10, 2o. sem., 1981, pp. 227-254.

Amaya, Naohiro. "Learning to be a leader", en Japan Echo. Vol. XIV, No. 3, Autumn 1987, pp. 31-34.

_____. "The complaints of a salesclerk about 'Japan as a merchant nation'", en Japan Echo. Vol. 7, No. 2, 1980, pp. 53-62.

AMPO. "Debt, trade and foreign aid. New facets in the Philippine-Japan relations". No. 88-89, p. 94.

_____. "Japanese government playing down the Marcos scandal". Vol. 18, No. 1, 1986, pp. 63-5.

_____. "Japanese ODA bringing profits home from the Philippines", No. 88-89, pp. 97-8.

Baerwald, Hans H. "The Diet and foreign policy", en Robert A. Scalapino. The foreign policy of modern Japan. pp. 37-54.

Blaker, Michael K. "Probe, push, and panic: the Japanese tactical style in international negotiations", en R.A. Scalapino (ed.). The foreign policy of modern Japan. pp. 55-101.

Boyd, Richard. "Government-industry relations in Japan: access, communication, and competitive collaboration", en Stephen Wilks and Maurice Wright (eds.). Comparative government-industry relations. Western Europe, the United States and Japan. Oxford: Clarendon Press, 1987, pp. 61-90.

- Brooks, William L. y Robert M. Orr. "Japan's foreign economic assistance", en Asian Survey. March 1985, pp. 322-340.
- Campbell, John Creighton. "Policy conflict and its resolution within the governmental system", en E. S. Krauss, T. P. Rohlen, y P. G. Steinholf (eds.). Conflict in Japan. Honolulu: University of Hawaii Press, 1984. pp. 294-334.
- Columbia University. East Asian Institute. "Economic aid and Japan's security. Discussion with Takashi Hosomi, President Overseas Economic Cooperation Fund". New York, Columbia University Press, 1983, pp. 3-24.
- Craig, Albert M. "Functional and dysfunctional aspects of government bureaucracy", en E.F. Vogel (ed.). Modern Japanese organization and decision making, pp. 3-32.
- Curtis, Gerald L. "Big business and political influence", en E.F. Vogel (ed.). Modern Japanese organization..., pp. 33-62.
- Chihiro, Hosoya. "Characteristics of the foreign policy decision making system in Japan", en World politics. 26, No. 3 (April 1974), pp. 360-363.
- Dale, Richard. "International financial regulation: the separation issue", en K. Button y D. Swann (eds.). The age of regulatory reform, pp. 217-234.
- De la Vega Navarro, Angel. "Comentario metodológico sobre los estudios comparativos de problemas de subdesarrollo", en Estudios Orientales. El Colegio de México. Vol. IX, No. 3, 1974, pp. 277-289.
- Doherty, Eileen Marie. "Japan's expanding foreign aid program", en Asian Affairs. New York, Vol. 14, No. 129-49 Fall 1987.
- Edström, Bert. "Representing the collective will of the Japanese people: the presentation of the foreign policy of Japan in domestic and international arenas". Stockholm: Center for Pacific Asia Studies, University of Stockholm, 1989, 22 pp.
- Eichengreen, Barry. "The responsibilities of a creditor nation", en Annals of the Institute of Social Science. University of Tokyo, 1989, pp. 77-107.
- Eileen, Marie Doherty. "Japan's expanding foreign aid program", en Asian Affairs. No. 3, 1987, pp. 129-149.

- Emmott, Bill. "The limits of the Japanese power", en Pacific Review. 2-3, 1989.
- Fallows, James. "Containing Japan", en The Atlantic Monthly. May 1989.
- Francis, Michael. "La ayuda económica de Estados Unidos a América Latina como instrumento de control político", en Foro Internacional. El Colegio de México, Vol. 12, No. 4, 1972, pp. 433-452.
- Fukui, Haruhiro. "Bureaucratic power in Japan", en Peter Drysdale, and Kaitaoji Hironobu (eds.). Australia and Japan: two societies and their interaction. Canberra: Australian National University Press, 1981, pp. 276-303.
- _____. "Studies in policymaking: a review of the literature", en T.J. Pempel (ed.), Policymaking in contemporary Japan, pp. 21-59.
- _____. "Tanaka goes to Peking: A case study in foreign policy making" in T.J. Pempel (ed.), Policy making in Contemporary Japan, pp. 60-102.
- _____. "Too many captains in Japan's internationalization: travails at the foreign at the Foreign Ministry", en The Journal of Japanese Studies. Vol. 13, No. 2, 1987, pp. 359-382.
- _____. "Policy-making in the Japanese Foreign Ministry", en Robert A. Scalapino, ed., The foreign policy of modern Japan. Berkeley: University of California Press, 1977, pp.3-35.
- _____. "Foreign policy making by improvisation: the Japanese experience", International Journal. Vol. 32, No. 4, Autumn, 1977.
- George, Aurelia. "Japanese interest group behaviour: an institutional approach", en J.A.A. Stickwin (ed.), Dynamic and immobilist politics in Japan.
- Gilpin, Robert. "Where does Japan fit in?", en K. Newland (ed.). The international relations of Japan, pp. 5-22.
- Haitani, Kanji. "The paradox of Japan's groupism. Threat to future competitiveness?", en Asian Survey. Vol. 30, No. 3, March 1990, pp. 237-250.
- Haley, John O. "Governance by negotiation: a reappraisal of bureaucratic power in Japan", en The Journal of Japanese Studies. Vol. 13, No. 2, Summer, 1987, pp. 343-358.

Hideo, Sato. "Japan and the changing economic order", en Pacific Review. 1989.

Hodges, Michael. "The japanese industrial presence in America: same bed, different dreams", en K. Newland (ed.). The international relations of Japan, pp. 45-70.

Inada, Juichi. "Japan's aid diplomacy: economic, political or strategic?", en K. Newland (ed.). The international relations of Japan, pp. 100-120.

_____. "Jatten toodyookoku to nijon" [Japón y los países en vías de desarrollo], en Akio Watanabe. Sengo nijon no taigai seisaku [La política exterior del Japón de posguerra]. Tokio: Yujikaku, 1985, pp. 285-314.

Inoguchi, Takashi. "Four japanese scenarios for the future", en K. Newland. The international relations of Japan, pp. 206-225. También en: international Affairs. Vol. 65, no. 1, 1989.

_____. "The ideas and structures of foreign policy: looking ahead with caution", en T. Inoguchi y D.I. Okimoto. The political economy of Japan, pp. 23-63.

Ishida, Takeshi. "conflict and its acommodation: omote-ura and uchi-soto relations", en E. S. Krauss y otros. Conflict in Japan, pp. 16-38.

Ishihara, Shintaro. "Una nación sin moral", en Tje Japan Interpreter. Japón: la potencia silenciosa.

Ito, Daiichi. "Policy implications of administrative reform", en J.A.A. Stockwin (et. al.). Dynamic and immobilist politics in Japan.

Johnson, Chalmers. "MITI and japanese international economic policy", en Scalapino, Robert. The foreign policy of modern Japan. 1977, pp. 227-279.

_____. "The people who invented the mechanical nightingale", en Daedalus. Journal of the American Academy of Arts and Sciences. Cambridge: American Academy of Arts and Sciences, Summer 1990, pp. 71-90.

Journal of Japanese Trade and Industry. "Economic Cooperation". Tokyo, Vol. 4, No. 2, 1985, pp. 10-23.

_____. "Economic cooperation". Vol. 8, No. 4, 1989, pp. 8-19.

- Kamishima, Jiroo. "Society of convergence: an alternative for the homogeneity theory", en The Japan Foundation Newsletter. Vol. 27, No. 3, January 1990, pp. 1-6.
- Kaneko Fumio. "Japanese aid to the Philippines. Business as usual?", en AMPO. Vol. 18, No. 1, 1986, pp. 63-5.
- _____. "Japanese ODA: politics or strategic assistance", en AMPO. Vol. 20, Nos. 1-2, 1988, pp. 46-59.
- Kawata, Tadashi. "Asistencia económica japonesa: proceso y búsqueda", en Estudios Orientales. El Colegio de México. Vol. IX, No. 3, 1974, pp. 245-264.
- Keisuke, Arita. "Japan's technical cooperation with developing countries", en Journal of Japanese Trade and Industry, No. 2, 1985, pp. 14-16.
- Keohane, Robert. "Realism, neorealism and the study of the world politics", en Keohane, Robert (ed.). Neorealism and its critics. 1986.
- _____. y J.S. Nye. "Relaciones transgubernamentales y organismos internacionales", en CIDE. Cuadernos Semestrales. No. 10, 1981, pp. 309-330.
- _____. "World politics and the international economic system", en C. Fred Bergsten (ed.). The future of the international economic order. An agenda for research. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1973.
- Kinju, Atarashi. "Japan's economic cooperation policy towards the ASEAN countries", en International Affairs. No. 1, 1985, pp. 109-128.
- Kitazawa, Yoko. "The Japanese economy and the Third World", en AMPO. Vol. 15, Nos. 3-4, 1983, pp. 46-57.
- Koppel, Bruce. "Cooperation or co-prosperity? Asian perspectives on Japan's ascendancy as an ODA power", en Management Japan. Honolulu, Hawaii: East-West Center, Vol. 22, No. 2, Autumn, 1989, pp. 20-28.
- _____. "The future of official development assistance to rural Asia", en The Developing Economies. Tokyo: Institute of Developing Economies, June, 1988, pp. 103-124.
- Krauss, Ellis S. "Conflict in the Diet: toward conflict management in Parliamentary politics", en E.S. Krauss y otros. Conflict in Japan, pp. 243-293.

Kubota, Akira. "Foreign aid: giving with one hand?", en Japan Quarterly. No. 2, 1985, pp. 140-144.

_____. "transferring technology to Asia", en Japan Quarterly. 33:37-44 January-March 1986.

Kuroda, Makoto. "Japan's policy on economic cooperation", en Journal of Japanese Trade and Industry. No. 2, 1985, pp. 10-13.

Masataka, Kosaka. "Options for Japan's foreign policy", en Adelphi Paper. London: IISS, no. 97, 1973.

Matsuoka, Hideo. "Nori okure' gueikoo no susume" [La diplomacia de "perder el bote"], en Chuuoo kooron, Marzo, 1980.

Mino, Hokaji. "Japan's aid to developing countries (technological, financial, and research and development cooperation, 1981-82)", en Business Japan. 28:38-9 November 1983.

Minor, Michael. "Decision models and japanese foreign policy decision making" in Asian Survey. Vol. XXV, no. 12, December, 1985, pp. 1229-1241.

Murakami, Yasusuke. "The society as a pattern of civilization", en The Journal of Japanese Studies. Vol. 10, No. 2, 1984, pp. 279-363.

_____. "The japanese model of political economy", en K. Yamamura y Y. Yasuba. The political economy of Japan. Vol. 1, the domestic transformation, pp. 33-90.

Muramatsu, Michio y Ellis S. Krauss. "Bureaucrats and politicians in policymaking: the case of Japan", en The Korean Journal of International Studies. Seoul. March 1984, pp. 126-146. También en American Political Science Review, Vol. 78, no. 1, March 1984.

_____. "The dominant party and social coalitions in Japan", en T.J. Pempel. Uncommon democracies. The one-party dominant regimes. Ithaca and London: Cornell University Press, 1990, pp. 226-259.

Musakoji, Kinjide. "La premisas culturales de la diplomacia japonesa", en The Japan Interpreter. Japón: la potencia silenciosa, pp. 27-38.

Muto, Ichiyo. "Possibilities of new internationalism. A view from Japan", en AMPO. Vol. 20, Nos. 1-2, 1988, pp. 60-71.

- Nester, William R. "The Thirld World in the foreign policy of Japan", en K. Newland (ed.). The international relations of Japan, pp. 71-99.
- Nishikawa, Jun. "Japan's economic cooperation: new visions wanted", en Japan Quarterly. No. 4, 1989, pp. 392-401.
- _____. "Restricción de recursos: un problema de la economía japonesa". Revista de Estudios de Asia y Africa. El Colegio de México, No. 35, 1977, pp. 271-291.
- Ojimi, Yoshihisa. "A government ministry: the case of the Ministry od International Trade and Industry", en E.F. Vogel (ed.). Modern japanese organization and decision making, pp. 101-112.
- Okimoto, Daniel I. "Political inclusivity: the domestic structure of trade", en T. Inoguchi y D.I. Okimoto (eds.). The political economy of Japan, pp. 305-344.
- Orr, Robert M. "The rising sun: Japan's foreign aid to ASEAN, the Pacific Basin and the Republic of Korea", en Journal of International Affairs. Columbia University, vol. 41, No. 1, 1987, pp. 39-62.
- _____. "The rising sun: what makes Japan give? is Japan's foreign aid more 'PR' than assistance", en International Economy. Vol. 3, No. 80-3, 1989.
- Patrick, Hugh. "The future of the japanese economy: output and labor productivity", en The Journal of Japanese Studies. Vol. 3, No. 2, Summer 1977,
- Pempel, T.J. "Japanese foreign economic policy: the domestic bases for international behavior", en Katzenstein, P. (ed.). Between power and plenty. The University Press of Wisconsin, 1978.
- _____. "The bureaucratization of policy making in postwar Japan", en American Journal of Political Science. November, 1974, pp. 647-64.
- _____. "The unbundling of 'Japan, Inc.': the changing dynamics of Japanese policy formation", en The Journal of Japanese Studies. Vol. 13, No. 2, Summmer, 1987, pp. 271- 306.
- Perlmutter, Amos. "El centro político presidencial y la política exterior: una crítica de las orientaciones revisionistas y de política burocrática", en CIDE. Cuadernos Semestrales. E.U.: Perspectiva Latinoamericana. No. 10, 1981, pp. 291- 307.

- Pyle, Kenneth. "In pursuit of a grand design: Nakasone betwixt the past and the future", en The Journal of Japanese Studies. Vol. 13, No. 2, Summer 1987.
- _____. "Japan, the world and the Twenty first century", en T. Inoguchi, y D. I. Okimoto (eds.). The political economy of Japan: the international context. Stanford: Stanford University Press, 1988.
- Quei Quo, F. "The impact of domestic politics on Japan's foreign policy", en Bernstein, Gail Lee y Fukui, Haruhiro. Japan and the world. London: MacMillan Press, 1988, pp. 176-193.
- Richardson, Bradley M. "Policymaking in Japan: an organizing perspective", en Pempel, T.J. (ed). Policymaking in contemporary Japan, pp. 239-268.
- Rix, Alan. "Bureaucracy and political change in Japan", en J.A.A. Stockwin (et. al.). Dynamic and immobilist politics in Japan. Honolulu: University of Hawaii Press, pp. 54-76.
- Sakamoto, Yoshikazu. "Japan's role in world politics", en Japan Quarterly. Vol. 27, 1980, pp. 166-173.
- Saburo, Okita. "Japan's quiet strength", en Foreign Policy. No. 77, Summer 1989, 128-145 pp.
- Samejima, Shinsuke. "Can Japan steer its foreign aid policy clear of militarism?", en Japan Quarterly. Vol. 29, No. 30-8 January-March 1982.
- Sato, Isao. "The cabinet and administrative organization", en K. Tsuji (ed.). Public administration in Japan, pp. 21-34.
- Scalapino, Robert. "Perspectives on modern japanese foreign policy", en R. A. Scalapino (ed.). The foreign policy of modern Japan. Berkeley: University of California, 1977.
- Seizaburo, Sato. "The foundations of modern japanese foreign policy", en R. A. Scalapino (ed.). The foreign policy of modern Japan.
- Shibagaki, Kazuo. "Japan's development aid policy as motor for the Asia-Pacific cooperation", en Annals of the Institute of Social Science. University of Tokyo, 1985, pp. 1-25.
- Shigeko, Nimiya Fukai. "Japanese policy-making on issues of North-South relations", en Gail Lee Bernstein y H. Fukui (eds.). Japan and the world. pp. 197-219.

- Stockwin, J.A.A. "Japanese politics: good or bad?", en Gail Lee Bernstein y H. Fukui. Japan and the world. Essays on japanese history and politics in honour of Ishida Takeshi. London: Mac Millan Press, 1988, pp. 158-175.
- Sugimoto, Yoshio y Ross Mouer. "Japanese society: stereotypes and realities". Melbourne: Japanese Studies Centre, 1982, 31 pp.
- Sugita, S. "Present status of Japan's economic cooperation", en Digest of Japanese Industry and Technology. Tokyo, no. 159, 1981.
- Suzuki, Hideo. "Japanese technical cooperation to Southeast Asia; history and prspects", en Digest of Japanese Industry and Technology. Tokyo, no. 199, 1984.
- Suzuta, Atsuyuki. "The way of the bureaucrat", en D.I. Okimoto y T. P. Rohlen. Inside the japanese system. Readings on contemporary society and political economy. Stanford: Stanford University Press, 1988. O en Japan Echo, 1978, vol.5, no.3.
- Swann, Dennis. "The regulatory scene. An overview", en K. Button y D. Swann (eds.). The age of regulatory reform, pp. 1-23.
- Takahashi, Akira. "Japan's ODA to the Philippines". Research Institute for the Japanese Economy: University of Tokyo, July, 1990, 26 pp.
- _____. "Making the most of development aid", en Japan Quarterly. Oct-Dec, Vol. XXX, No. 4, 1983, pp. 402-405.
- Thompson, J.D. y Arthur Tuden. "Strategies, structures, and processes of organizational decision", en Thompson, J.D. (et. al). Comparative studies in administration. Pittsburg: Pittsburgh University Press, 1959.
- Torii, Yasuhiko. "Effective overseas aid", en Journal of Japanese Trade and Industry. Vol. 8, No. 4, 1989, pp. 8-11.
- Tsuchiya, Takeo. "Japan's overseas 'aid' paves the way for a new 'greater East Asia co-prosperity sphere", en AMPO. Vol. 15, Nos. 3-4, 1983, pp. 25-45.
- Tsuji, Kiyooki. "Japanese government in postwar transition". Tokyo: Nihon Mondai Chosakai. 1954, 19 pp.
- _____. "Decision making in the japanese government: a study of ringisei", en Robert E. Ward (Ed.). Political development in modern Japan. Princeton University Press, 1968, pp. 457-475.

Watanabe, Akio. "Foreign policy making, japanese style", en International Affairs. Vol. 54, No. 1, January 1978, 75-78.

_____. "Japanese public opinion and foreign affairs: 1964-1973", en R. A. Scalapino. The foreign policy of modern Japan, pp. 105-145.

_____. "Latin America in Japan's foreign policy" (mimeog.), 24 pp.

Wakiyama, Takashi. "The implementation and effectiveness of MITI's administrative guidance", en Stephen Wilks, y Maurice Wright (eds.). Comparative government-industry relations. Western Europe, the United States and Japan. Oxford: Clarendon Press, 1987, pp. 211-232.

Wolferen, Karel van. "The Japan problem". Foreign Affairs. Summer 1987.

_____. "The Japan problem revisited". Foreign Affairs. Fall 1990, pp. 42-55.

Yamamoto, Mitsuru. "El fin del ciclo de posguerra: la política exterior japonesa en la década de 1970", en Michitoshi Takabatake y otros. Japón después del milagro. México: El Colegio de México, 1982, pp. 7-23.

Yanagira, Toru y Carmiña Alvarado. "Japan's economic relations with the developing world". Tokio: Institute of Developing Economies. Ensayo preparado para su presentación en el Colegio de México, 3 al 8 de julio, 1989.

OBRAS Y DOCUMENTOS OFICIALES.

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 1987. Washington, D.C., 1988.

Japón, Gobierno de. Association for Promotion of International Cooperation (APIC). A guide to Japan's aid. Tokio, 1989, 93 pp.

_____. Economic Planning Agency (APE). "The fourth medium-term target of the japanese government of ODA". Tokio, June 14, 1988 (mimeog.).

- _____. Soomuchoo, Kanrikyoku [Agencia de Coordinación y Administración]. Guioosei kikoodzu [Organigrama de la organización administrativa del gobierno de Japón]. Tokio, 1991, 376 pp.
- _____. ODA (seifu kaijatsu endyoo) no quendyoo to kadai [Informe sobre la situación y problemas de la AOD]. Tokio, 1988, 374 pp.
- _____. Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA). Informe anual 1988. Tokio, 1989.
- _____. Informe anual 1991. Tokio, 1991, 513 pp.
- _____. JICA de un vistazo. Tokio, 1987, 17 pp.
- _____. Agencia de Cooperación Internacional de Japón. Tokio, 1987, 33 pp.
- _____, y O.E.C.F. International symposium on the role of Japan's ODA in commemoration of "International cooperation day". 1989. Tokio, 1990, 78 pp.
- _____. Gaikai Keidzai Kyooryoku Kikin [Fondo de Cooperación Económica de Ultramar, OECF]. Gaikai keidzai kyooryoku benran 1990 [Guía de la cooperación económica de ultramar de Japón, 1990]. Tokio, 1990, 605 pp.
- _____. OECF. Anual report 1989 (Fiscal 1988, ended March 31, 1989), 133 pp.
- _____. Management and Coordination Agency. Prime Minister's Office. Organization of the government of Japan. Tokyo, 1988, 144 pp.
- _____. Ministry of International Trade and Industry (MITI). "Japan's economic cooperation, 1989. Present state and problems. (Summmary)". Tokyo: Foreign Press Center, July 1990, 25 pp.
- _____. Tsushoo Sangyooshoo (MITI). Keidzai kyooryoku no quendyoo to mondaiten (Sooron) 1988 [Problemas y situación actual de la cooperación económica de Japón en 1988 (Marco general)]. Tokio, 1989, 223 pp. Consultada también la edición de 1989.
- _____. Ministry of Foreign Affairs (MAE). Japan's ODA 1989. Anual report. Tokio, 1990, 271 pp.
- _____. MAE. "Summary of 1990 White Paper on ODA". Tokio, October 6, 1990 (Mimeog.) 11 p.

_____. Gaimushoo (MAE). Wagakuni no seifu kaijatsu endyoo 1991. Dyookan [La Asistencia Oficial al Desarrollo de Japón en 1991. Primer Volumen]. Tokio, 1991.

Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE). Geographical distribution of financial flows to developing countries 1984-1987. Paris, 1989, 348 pp.

_____. Development co-operation. 1990 report. Paris, 1990. también consultada la edición de 1991.

_____. Twenty-five years of development co-operation. A review. 1985 report Paris, 1985.