

Eikichi Hayashiya

Embajador de Japón

Algunos aspectos de la cooperación económica del Japón

SUMARIO. I. CARACTERISTICAS DE ODA JAPONESA SEGUN CATEGORIA Y SEGUN LA REGION. *a)* Categoría. *b)* Distribución regional. *c)* Cooperación para la América Latina. II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COOPERACION. III. FUTURO DE LA COOPERACION ECONOMICA. 1. Aumento de la cantidad. *a)* Nuevas metas y nuevos campos. *b)* Revisión de principios.

Como uno de los medios más importantes para la cooperación internacional, el Japón ha venido realizando intensos esfuerzos para aumentar su cooperación económica, sobre todo dentro del programa de la ODA. Así vemos que en los últimos diez años particularmente, es decir, en la década de 1980, fijándose cada año una meta más alta, redobló sus esfuerzos de cooperación hasta llegar en 1989 el total de su ODA (1) a los 8.965 millones de dólares, con lo que desplazó a los Estados Unidos del primer lugar entre todos los países industrializados participantes en la misma.

Estos 8.965 millones de dólares representan el 19,3 por 100 de la cooperación económica total de los 18 países pertenecientes al Organismo Internacional de Cooperación DAC, comparado con el 16,5 por 100 de los Estados Unidos (segundo lugar, 7.664 millones de dólares); el 11,1 por 100 de Alemania (US dólares 4.953 millones); el 7,2 por 100 de Italia (US dólares 3.325 millones); y el 5,6 por 100 de Gran Bretaña (US dólares 2.588 millones).

(1) Oficial Development Aid, Ayuda Oficial al Desarrollo.

Al considerar que la porción japonesa dentro de toda la ayuda de los países industrializados aumentó de 12,3 por 100 en 1980 a 19,3 por 100 en el último año, se ven claramente los esfuerzos de contribución del Japón a la comunidad internacional y, particularmente, a los países en desarrollo.

A continuación analizaremos brevemente diversos aspectos de la cooperación económica del Japón, en el siguiente orden de ideas: características, principios fundamentales y sus planes futuros.

I. CARACTERISTICAS DE ODA JAPONESA SEGUN CATEGORIA Y SEGUN LA REGION

a) *Categoría*

En 1989 la ODA japonesa llegó a 8.965 millones de dólares, un 75 por 100 de los cuales, o 6.779 millones, se proveyeron en base bilateral, y el resto a través de los organismos internacionales. La cooperación bilateral a su vez se dividió así: 1.556 millones de dólares en donaciones (23 por 100 de ODA bilateral), 1.137 millones en cooperación técnica (21,9 por 100) y 3.741 millones (55,2 por 100) en préstamos gubernamentales. En años recientes las porciones de ayuda en cada una de estas categorías han permanecido virtualmente estacionarias.

Una de las características de la ODA del Japón es el elevado porcentaje (55,2 por 100) que representan los préstamos gubernamentales en su ayuda bilateral, comparado con el de otras naciones donantes principales, como Alemania (27,3 por 100), Francia (25,5 por 100) e Italia (33,5 por 100).

En cuanto a la cooperación técnica, ésta responde al 12 por 100 de la ODA total japonesa (según cifras de 1988, excluidos los costos administrativos), que es bajo en comparación con el promedio DAC de 21,3 por 100.

b) *Distribución regional*

En 1989 el Japón distribuyó así su ODA bilateral: para Asia 62,5 por 100 (46,4 por 100 en el este asiático y 16,1 por 100 en el sudoeste asiático), 15,3 por 100 para Africa, 5,4 por 100 para el Medio oriente, 8,3 por 100 para América Latina y 1,4 por 100 para el Pacífico. Una comparación con 1988 muestra un aumento considerable en la ayuda al Africa, y una disminución particularmente en el área de los préstamos de gobierno en la ayuda al Medio Oriente.

Una alta proporción de la ayuda del Japón tradicionalmente se ha dirigido a Asia, como reflejo de los lazos que lo unen con esta región histórica, geográfica, económica y políticamente.

El aumento en la ayuda al África refleja los esfuerzos que el Japón ha hecho para proveer ayuda por medios apropiados a los problemas económicos de esa región, a la cual se ha canalizado el 33 por 100 de las donaciones.

También en 1989 los países de Europa Oriental emergieron como receptores. La ayuda japonesa para Europa Oriental ha incluido préstamos gubernamentales y donación de alimentos para Polonia, así como asistencia técnica para países como Polonia y Hungría.

Hay que destacar que en 1989 el Japón fue el donante líder de la ayuda bilateral en 26 países, a saber: 12 asiáticos, cuatro africanos, cinco del Medio Oriente, tres del Pacífico y dos de América Latina. Las circunstancias son propicias para referirnos en particular a esta última región, que tiene especial vínculo con España.

c) *Cooperación para la América Latina*

Comparativamente con otras regiones, la América Latina goza de un nivel de ingreso per cápita bastante elevado; por tal razón la cooperación de los países industrializados con ella, incluido el Japón, se ha realizado más bien por canales privados, y la cantidad de la ayuda oficial para el desarrollo aunque ha sido relativamente pequeña, en 1989 ascendió a 563 millones de dólares, que representan el 8,3 por 100 de la ayuda bilateral. Esto significa un aumento de 2,5 veces sobre las cifras de hace cinco años.

Los 563 millones de ODA japonesa para la América Latina en 1989 se descomponen así: donaciones, 119 millones (21 por 100); cooperación técnica, 181 millones (32 por 100), y préstamos gubernamentales, 263 millones (47 por 100).

Observando estos datos se advierte que América Latina recibe la cooperación económica especialmente en la forma de cooperación técnica.

Es muy significativo que de los 167 proyectos de cooperación técnica que actualmente (1991) realiza el Japón por todo el mundo, 33 (19,8 por 100) se encuentren en la América Latina. Constante es el flujo de becarios (1.630 en 1989) de esta parte de la tierra hacia el Japón, así como frecuente es la llegada a ella de técnicos (1.950 en 1989), expertos, integrantes de misiones y jóvenes voluntarios japoneses, en la mayoría de los casos provistos de maquinaria y equipos, para dirigir cursos de adiestramiento o transferir tecnología a las instituciones locales especializadas.

II. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA COOPERACION

El Japón ha venido intensificando sus esfuerzos para aumentar su cooperación económica basado en la convicción de que la estabilidad mundial no se logrará sin medidas fundamentales que eliminen las causas de la pobreza de muchos pueblos, y que alivien las dificultades de los países en vías de desarrollo. El considera que es obligación de los países industrializados el dirigir sus mayores esfuerzos a la erradicación de la pobreza económica, causa de la inestabilidad social y política de tantas naciones.

Por tal razón, norma fundamental de la cooperación económica del Japón ha sido la atención a las necesidades básicas humanas, y para la ejecución de sus proyectos de tal carácter en dicha materia, el Japón señaló el objetivo fundamental de fomentar el desarrollo económico y social de los países en vías de desarrollo sin tratar de imponer sus criterios o ideologías, y, en todo caso, sin inmiscuirse ni interferir en los asuntos internos de los países a los cuales presta ayuda. Por esto siempre ha mantenido los dos principios siguientes: 1) respetar la voluntad del país recipiente y no imponer los criterios del contribuyente; 2) ayudar a los esfuerzos del país recipiente.

La puesta en práctica de dichos principios hace que el enfoque del Japón en materia de ayuda difiera considerablemente del respectivo enfoque de los Estados Unidos, que hacen de la promoción de los ideales de libertad y democracia, valores universales, componente básico de sus actividades de ayuda. Existe asimismo fuerte contraste entre la posición japonesa y el hincapié que hace Francia en la promoción de la lengua y cultura francesas a través de ayuda. El Japón se esfuerza lo más posible por evitar en sus actividades de ayuda imponer sus propios valores o actitudes políticos al desarrollo de las economías. En cambio ha procurado descubrir el mejor enfoque al desarrollo peculiar de cada país a través de un proceso de diálogo basado en los requerimientos de los países recipientes.

Esta actitud ante la asistencia se ha criticado como falta de base filosófica. Pero también se ha elogiado al Japón por su respeto a la autonomía y a los esfuerzos de autoayuda de los países recipientes. Para muchos, el estilo de ayuda japonés es el que mejor refleja la función esencial de la asistencia para el desarrollo. Ninguna nación recipiente deja de apreciar altamente el hecho de que el Japón no impone condiciones políticas ni económicas.

Hemos dicho que los préstamos ODA ocupan una alta proporción en la ayuda bilateral japonesa. Sin embargo, un análisis más amplio indica que el Japón emplea diversos formatos de ayuda, como préstamos, donaciones y cooperación técnica con el fin de facilitar una res-

puesta adecuada a las variantes necesidades de los países en vía de desarrollo. La ayuda del Japón a los países menos desarrollados (PMD), o que sufren problemas de desarrollo en particular graves, se provee en la forma no reembolsable (donación y asistencia técnica). En la selección de los sectores intentados, se da prioridad a las mejoras en el área de las necesidades humanas básicas (NHB), particularmente servicios médicos y educación.

La provisión de préstamos a los PMD requiere consideración especial por la limitada capacidad de ellos para iniciar el reembolso. Sin embargo, tratándose de un país con habilidad de pago, es útil proveerle préstamos ODA como medio de suministro de fondos para el establecimiento de una infraestructura que le produzca beneficios económicos a largo plazo. Para algunos las donaciones son la única forma genuina de ayuda; pero la llave verdadera se halla en el descubrimiento de un formato que refleje las circunstancias de los países en desarrollo.

No hay país que tenga fuentes de ayuda sin límites. Y en vista de la demanda de enormes fondos para satisfacer las necesidades de desarrollo de los países, el método de préstamos debe recibir el reconocimiento debido como un enfoque que ofrezca ventajas considerables desde el punto de vista de suministro de grandes sumas de dinero. Además, el que los préstamos estén sujetos a reembolso promueve los esfuerzos de autoayuda, y es natural que los créditos beneficien sólo a los países que los merezcan con sus esfuerzos y colaboración.

La mayoría de las críticas a la ayuda japonesa se basan en las premisas de que está diseñada para promover los propios intereses económicos del Japón. En particular, el hecho de que la ayuda japonesa se caracterice por el uso intensivo de sistemas de préstamos, ha llevado a críticas persistentes en el sentido de que el Japón la usa para promover sus exportaciones. Mas como muestran las estadísticas, el Japón ocupa hoy uno de los primeros lugares entre los miembros de DAC en términos de porcentaje de ayuda no amarrada (no sujeta a condiciones que requieran el empleo de compañías del país donante). Asimismo, el 85 por 100 de los préstamos de ODA se están proveyendo en una base general no amarrada (con base en datos del año fiscal de 1989). Estadísticas de aprobación de contratos del año fiscal de 1989 muestran que las compañías japonesas ganaron contratos para el 38 por 100 de todos los préstamos de ODA, y sólo el 25 por 100 de los contratos para préstamos de ODA no amarrados.

Dada la competencia entre las compañías japonesas, estas estadísticas indican que el sistema de préstamos de ODA del Japón es abierto tanto estructural como efectivamente.

III. FUTURO DE LA COOPERACION ECONOMICA

1. AUMENTO DE LA CANTIDAD

a) *Nuevas metas y nuevos campos*

Con el aumento de la potencialidad económica del Japón viene aumentando el deseo o la exigencia del mundo entero para que el Japón intensifique su colaboración internacional, sobre todo la económica. Naturalmente, el Japón no se contenta con el primer lugar que hoy ocupa entre los países de la ODA, y es consciente de la necesidad de aumentar su ayuda ya que el porcentaje que le dedica de su producto bruto nacional representa apenas 0,32 por 100, por debajo del promedio respectivo de 0,33 de los países miembros de DAC. Por tanto, actualmente está en desarrollo el plan de llegar a los 50.000 millones de dólares la cantidad total de su derogación para ODA durante el quinquenio 1988-1992.

Al mismo tiempo, la propagación e intensificación de la pobreza por el mundo obligan al Japón a intensificar también sus esfuerzos de ayuda de donación sin abandonar el pensamiento básico de cooperación con los esfuerzos de autoayuda; así el plan quinquenal japonés de ODA contempla un aumento anual en el porcentaje de donación.

También las necesidades del mundo se diversifican cada vez más, y es preciso hacerles frente. Cobran creciente importancia las relacionadas con la ayuda de emergencias por desastres naturales y la asistencia a los refugiados.

El Japón ha prestado últimamente diversas formas de cooperación en los 23 últimos grandes desastres naturales (de más de diez millones de dólares en pérdidas económicas y de más de cien pérdidas de vida), 21 de los cuales han ocurrido en países en vías de desarrollo.

En cuanto a la ayuda a los refugiados, sólo mencionaré que el Japón ocupa al respecto el segundo puesto entre los países cooperadores.

Debo mencionar que el problema ambiental es también un campo en que el Japón coopera activamente. Respecto a este importante tema, ya el Japón manifestó en la conferencia cumbre de julio de 1989 el destino de 2.250 millones de dólares de su ODA en tres años para la protección del medio ambiente. En cuanto a América Latina, en 1989 envió a Brasil y México misiones de estudio, y en junio de 1990 concedió a México un crédito blando para la mejora del ambiente de la ciudad de México.

b) *Revisión de principios*

El Japón sigue considerando fundamental en la realización de su cooperación con cualquier nación el principio de no intervenir en los asuntos internos de los países recipientes, pero a raíz de la guerra del Golfo, se oye el clamor de excluir la ayuda que favorezca el aumento de un poderío bélico que puede ser amenaza para la paz mundial. Es bien reconocido que sin la gran competencia con que las grandes y medianas naciones industrializadas vendieron armas a Irak, esta nación no hubiera emprendido la invasión de Kuwait ni abrigado esperanzas de vencer a las grandes potencias.

Conviene recordar que el Japón tiene una Constitución basada en la paz. La Carta del Japón en su artículo 9 expresa claramente la renuncia a la guerra como medio de resolver las disputas entre las naciones. El considerar como un acto inconstitucional el envío de fuerzas de defensa al extranjero, impidió al Japón enviar efectivos militares a la guerra del Golfo a pesar de la insistencia en contrario por parte de los Estados Unidos.

Además el Japón se prohíbe la exportación de armas, y es probablemente el único país industrial que mantiene esta severa política de abstenerse de exportar armamento a ningún país.

Sobre esta base, el Japón desea introducir un nuevo principio en el otorgamiento de cooperación económica a los países en vía de desarrollo. En una reunión del senado celebrado el 10 de abril del presente año, el Primer Ministro Toshiki Kaifu declaró que el Japón desde el punto de vista humanitario seguirá cooperando económicamente con los países azotados por la pobreza, aunque en lo sucesivo tendrá en cuenta los gastos militares del país aspirante a tal cooperación, su industria de armamentos y su compra y venta de armas.

Con esta nueva medida, el Japón desea contribuir a la paz y a la prosperidad del mundo.

Hace apenas un siglo, el Japón comenzó a sentar las bases del proceso de la modernización, y hace sólo cuarenta y cinco años no era más que un montón de escombros y cenizas. Por tanto, considera poseer una rica y evidente experiencia de desarrollo que puede, debe y ciertamente desea transmitir a los países del Tercer Mundo, que se lo están demandando cada vez con mayor insistencia. El Japón aspira, sin ínfulas de superioridad, a tender un puente entre los países industrializados y los países del Tercer Mundo.

