

# ASISTENCIA ECONÓMICA JAPONESA

## Proceso y búsqueda

TADASHI KAWATA \*

*El Colegio de México*

### I. *Pasado y presente*

#### a) De indemnizaciones a préstamos en yens

LA AYUDA JAPONESA a las naciones en desarrollo comenzó bajo las bases de un gobierno oficial en diciembre de 1954, cuando Japón llegó a ser miembro del Plan Colombo. Esto sucedió solamente dos años después que Japón volvió a ser miembro de la comunidad internacional con la firma del

\* T. Kawata es profesor en la Universidad de Sophia, en el Instituto de Relaciones Internacionales y permaneció en El Colegio de México durante 1973-74 como profesor visitante, en el Centro de Estudios Orientales.

El autor ha tratado el tema relacionado con la asistencia económica proporcionada por Japón, en los siguientes documentos "La Situación Asiática y las Relaciones Económicas del Japón con los Países Asiáticos en Desarrollo", *Economías en Desarrollo*, Vol. 9, Nº 2 (junio de 1971) (originalmente presentado en el Decimocuarto Seminario Internacional para Diplomáticos, celebrado en Klesheim, cerca de Salzburgo, Austria, 1971); "Responsabilidad del Japón en la Cooperación Económica", *Publicación Trimestral de Japón*, Vol. 19, Nº 4 (octubre-diciembre, 1972); "Hacia un nuevo Sentido de Responsabilidad Económica", Instituto de Relaciones Internacionales, Documentos de Investigación, Series A-10 (Tokio: Universidad de Sofía, 1972), mimeografiado: "Relaciones Económicas en el Sureste de Asia y la Posición de Japón: con Referencia Especial a la Reaparición en escena de la China", Instituto de Relaciones Internacionales, Documentos de Investigación, Serie A-18 (Tokio: Universidad de Sofía, 1973), mimeografiado (presentado originalmente en la conferencia sobre el papel desempeñado por Japón al surgir en el sistema internacional y las relaciones americano-japonesas en la década de 1970 a 1980, sustentada en la Universidad de Chicago, 1973); "Japón y Asia: El papel desempeñado por Japón en el Sureste de Asia", *Die Dritte Welt*, Jahrgang 2, Nr. 4 (1973).

Tratado de Paz de San Francisco. Al mismo tiempo, comenzó otro tipo de asistencia oficial con un total de \$200 millones, con el pago de reparaciones a Birmania. Esta asistencia comenzó en 1955 a pesar de que el acuerdo fue terminado en noviembre de 1954. En los años siguientes, el pago de reparaciones y cuasirreparaciones (asistencia económica gratuita) creció hasta alcanzar un total anual de alrededor de \$65 millones. Esto incluía reparaciones a las Filipinas, comenzadas en 1956, por \$550 millones; reparaciones a Indonesia, comenzadas en 1958, con un total de \$223 080 000. Las reparaciones a Vietnam y cuasirreparaciones a Cambodia comenzaron en 1960.

Además del pago de responsabilidades incurridas durante la guerra, pero no directamente relacionadas con ella, se hicieron nuevos préstamos oficiales (préstamos en yens). Los préstamos en yens fueron dirigidos hacia ayuda económica y el primero fue otorgado a la India en 1958 por un total de \$50 millones. Paraguay, Vietnam, Paquistán, Brasil, y otros países llegaron a ser, posteriormente, beneficiarios de este tipo de préstamo.

La actividad japonesa dentro de la asistencia comenzó en 1950 cuando se estableció el Banco de Japón para Exportación-Importación. El crédito para exportación creció al mismo tiempo que se expandieron las exportaciones. Lo mismo sucedió con las inversiones del extranjero, resumidas en el área asiática, principalmente en la India en 1951. Esta inversión adquirió grandes proporciones en 1955 en Brasil y otros países de América Latina.

#### *b) Cifras recientes*

En 1971 la asistencia económica total del Japón (flujo neto total de recursos financieros a los países en desarrollo y a varias agencias internacionales) era de \$2 140.5 millones, de los cuales \$510.7 millones provenían de ayuda oficial para el desarrollo (ODA), \$651.1 millones de otros recursos oficiales y \$978.7 millones de fondos privados. Esto representaba un aumento de \$316.5 millones, 17.4% más so-

bre los \$1 824 millones de 1970. Aún más, significaba un aumento 2.7 veces el de 1967, representando un promedio anual de aumento durante el período de tres años, de alrededor del 28%.

En 1967, Japón ocupaba el quinto lugar entre los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) en términos de provisión de asistencia económica. En 1968 ocupaba el cuarto lugar, después de los Estados Unidos, Alemania Occidental y Francia. Avanzó al tercer lugar en 1970 y al segundo en 1971. La participación de Japón en la DAC, aumentó de 7.0% en 1967 a 11.8% en 1971.

La proporción de asistencia económica en relación con el producto nacional bruto en Japón —índice importante para señalar la contribución real de un país— era de 0.36% en 1964, muy por debajo del promedio de DAC del 0.79%. Sin embargo, para 1969, sobrepasó este promedio y en 1971 alcanzó el 0.95%.

Pero en términos del componente más importante de la asistencia económica, v.gr.; asistencia oficial en el desarrollo, Japón ocupaba solamente el quinto lugar entre los miembros de DAC en 1971, siendo su proporción de asistencia oficial para el desarrollo en relación con el PNB, 0.23%, bastante más bajo que el promedio de DAC de 0.35%, lo que lo colocaba en decimotercer lugar.<sup>1</sup> Aún más, en Japón el total de asistencia económica per cápita y la ayuda oficial para el desarrollo, per cápita, en 1971, eran solamente \$20.50 y \$4.90, respectivamente, en comparación con los Estados Unidos que tenían \$34.00 y \$16.10, Francia con \$32.30 y \$21.60, Alemania Occidental con \$32.40 y \$12.40, y Gran Bretaña con \$28.30 y \$10.10. Dichas cifras apoyan el hecho de que haya demanda creciente en todo el mundo para que Japón aumente su ayuda económica, especialmente en lo que se refiere a asistencia oficial para el desarrollo.

<sup>1</sup> De acuerdo con las cifras preliminares sobre asistencia económica de los miembros de DAC, presentadas el 4 de julio, 1973, por la Secretaría de la OECD, el total de Japón era de \$2 725.4 millones, o sea 0.93% de su PNB. Su asistencia oficial para el desarrollo, \$611.1 millones, no había aumentado mucho todavía. (Ver Apéndice, tabla I.)

c) Bajo nivel de asistencia oficial para el desarrollo

La asistencia oficial para el desarrollo, consistente en concesiones bilaterales, préstamos oficiales bilaterales y otras provisiones de fondos gubernamentales, se dice que es el único tipo de asistencia que verdaderamente merece el nombre. Observando la composición de la asistencia económica que proporciona Japón podemos constatar que contrariamente a la asistencia oficial para el desarrollo, otras provisiones de fondos públicos y provisiones de fondos privados, cada una de ellas significaba una tercera parte del total en 1969. Las proporciones respectivas eran 24%, 30% y 46% en 1971, considerando una baja considerable en la relativa importancia de la asistencia oficial para el desarrollo. Dicho de otra manera, la provisión de fondos privados y de otros fondos públicos, generalmente eslabonadas, significa las tres cuartas partes de la totalidad de la asistencia económica japonesa.<sup>2</sup> Esta baja proporción de asistencia oficial para el desarrollo resulta pobre en comparación con el 66% de Francia, el 47% de los Estados Unidos, o el promedio de 42% de DAC. Aún más, el porcentaje en concesiones de la ayuda oficial que proporciona Japón para el desarrollo, ha venido declinando desde 1967. En pocas palabras, el aumento sustancial en la ayuda económica japonesa en los últimos años, se debe en gran parte a la mayor provisión de fondos pri-

<sup>2</sup> En 1971, los principales componentes de la asistencia financiera privada, crédito para exportación e inversiones directas, ascendían a \$494 millones y \$356.2 millones respectivamente. La categoría de "provisión de otros fondos públicos" es la misma que la asistencia oficial para el desarrollo, en el sentido de que se utilizan fondos del erario. Pero puesto que la mayor parte de esta categoría se canaliza hacia el Fondo de Cooperación Económica Extranjera y el Banco de Exportación-Importación de Japón, y se utiliza para crédito para exportación e inversiones directas del sector privado y no del gubernamental, estos fondos deben considerarse un subsidio gubernamental de las empresas privadas y no asistencia oficial para el desarrollo. De hecho, este financiamiento de los créditos para exportación e inversiones directas, se hace en forma mixta, de fondos públicos provenientes del Fondo de Cooperación Económica Extranjera, Banco de Exportación e Importación del Japón, o capital privado de bancos comerciales. En 1971, la "provisión de otros fondos públicos" ascendió a \$651.1 millones.

vados, en la forma de créditos para exportación e inversiones directas.

Como se mencionó anteriormente, la asistencia oficial para el desarrollo proporcionada por Japón en 1971, alcanzó la cantidad de \$510.7 millones. Hagamos un análisis más detallado de sus principales componentes: concesiones oficiales bilaterales y préstamos oficiales bilaterales.

Las concesiones oficiales bilaterales, que el gobierno receptor no tiene obligación de devolver, totalizaron \$125.4 millones. Esto puede dividirse más adelante en ayuda financiera y asistencia técnica gratuitas, siendo la primera por \$99.7 millones. De esta última cantidad, \$66.3 millones consistieron en concesiones relacionadas con indemnizaciones de guerra, ya sea indemnizaciones completas como en el caso de Filipinas, o cuasindemnizaciones como en el caso de la República de Corea, Birmania, Singapur y otros. Esta categoría todavía representa más de la mitad de las concesiones bilaterales del Japón. Aun cuando uno no puede evitar sentir que es más bien extraño que estos pagos obligatorios se incluyan en la categoría de ayuda económica, está permitido hacerlo de acuerdo con las estadísticas de DAC, puesto que esto representa un flujo de recursos financieros hacia los países en desarrollo. Además, los únicos países que todavía reciben dichos pagos son Filipinas, la República de Corea y el área de Micronesia, y todas estas obligaciones se habrán completado para 1977.

La segunda forma más importante de ayuda gratuita es la asistencia técnica. Desde el momento en que es una contribución a la capacitación de personal, sobre la que dependerá en gran parte el desarrollo económico de los países receptores, debería ser un ingrediente básico de la asistencia económica. Por supuesto hay una relación entre la asistencia técnica y la ayuda financiera necesaria para el desarrollo. Los países en desarrollo no pueden lograr resultados adecuados, solamente con ayuda financiera. Es asimismo necesario que el nivel de tecnología y destreza se eleve lo suficiente para que dichos fondos puedan ser eficientemente utilizados en el desarrollo económico. El efecto de la asis-

tencia se ve aumentado si hay una relación "orgánica" entre la ayuda financiera y la asistencia técnica, v.gr.; si la parte técnica sirve como "guía" para llevar a cabo el financiamiento.

Si bien es cierto que esta asistencia técnica aumentó de \$11 millones en 1967 a \$27.7 millones en 1971, todavía representaba solamente el 1.3% de la asistencia económica total que proporciona Japón, y es baja en relación con el promedio de DAC de 9.2%. En términos de asistencia oficial para el desarrollo solamente, representaba 5.4%, en contraste con el 21.9%, promedio de DAC.<sup>3</sup>

Los préstamos oficiales bilaterales se dividen en dos categorías: nuevos préstamos directos de los fondos para el desarrollo, y "relevo de deuda" (refinanciamiento y reprogramación) para los países que tienen dificultad para pagar deudas acumuladas. Sería inútil decir que el primero representa, por mucho, la mayor cantidad.

La parte principal de estos préstamos directos consiste en lo que generalmente se llama "préstamos en yens", v.gr.: préstamos hechos por el gobierno del fondo de yens al gobierno del país receptor, o a sus agencias a través del Fondo de Cooperación Económica Extranjera (Overseas Economic Cooperation Fund) o el Banco de Exportación-Importación de Japón. En dichos préstamos directos también están incluidos préstamos y exportaciones (desde 1969 sobre base de pagos diferidos) de excedente de arroz como asistencia oficial en especie, a Paquistán, la República de Corea, Indonesia, las Filipinas y otros países que sufren escasez de alimentos. En 1971, 302.8 millones del total de los préstamos oficiales bilaterales (306.7 millones) fue para la República de Corea, Indonesia, India, Paquistán, Tailandia, y otros países, en la forma de préstamos directos.

Hasta 1964 la abrumadora porción de préstamos direc-

<sup>3</sup> El desglose de la asistencia técnica en 1971 fue de \$7 240 000 para personas en período de adiestramiento o estudiantes (3 884) de países en desarrollo, \$13 460 000 000 para el envío de expertos, etc. (3 056) de Japón a dichos países, \$5 630 000 para provisión de equipo y materiales y \$1 360 000 para otros propósitos.

tos estaba dirigida hacia India y Paquistán. Desde entonces, la lista de receptores se ha expandido hasta incluir Taiwán, la República de Corea, Indonesia, Malasia, Tailandia y otros países.

*d) Términos de asistencia difíciles*

Una de las mayores preocupaciones de los países en desarrollo es si pueden o no cumplir con términos tan generosos. Naturalmente querrán el interés más bajo y el período más amplio posible de pago. En particular desde que recientemente una parte substancial de la nueva asistencia proporcionada a los países en desarrollo se utiliza para compensar la cantidad y los intereses acumulados de deudas contraídas por asistencias anteriores, la demanda tanto por relevo de deuda como por mejores términos para una nueva asistencia, han llegado a ser más fuertes.

Ahora, en el caso de Japón en 1971, por ejemplo, las concesiones sumaron solamente el 33% de la asistencia oficial para el desarrollo, mucho menos que el promedio de DAC de 60%. Además, aun cuando los términos de Japón para prestar ayuda financiera han mejorado gradualmente, en 1971 aún existía una gran disparidad entre éstos y los términos normalmente ofrecidos por los países pertenecientes a DAC que son: de 3.5 a 2.8% de interés y de 22.1 a 28.7 años como periodo de redención. La única comparación favorable era el periodo de gracia de 6.8 a 6.5 años. Además, los términos son aún peores cuando se excluyen los préstamos y exportaciones de excedente de arroz y se consideran solamente los préstamos en yens.

Otro problema importante en relación con los términos de asistencia es suprimir la ayuda limitada, v.gr.: la obligación del receptor de limitar sus solicitudes de artículos de consumo y servicios, a los ofrecidos por el país que presta asistencia. Desde el punto de vista del país receptor, el mejor arreglo es aquel por el cual puede utilizar la ayuda financiera que recibe para conseguir artículos de consumo y ser-

vicios al menor precio y de la mejor calidad, de cualquier país que desee, a través de licitación internacional, etc.

Con pocas excepciones, la asistencia proporcionada por Japón —no solamente concesiones sino también préstamos oficiales— se ha limitado a servicios y artículos de consumo japoneses. Si un país desea recibir asistencia de Japón se ve obligado a comprar artículos de consumo y servicios japoneses con la asistencia financiera proporcionada por Japón.

Por supuesto Japón no es el único país que proporciona ayuda limitada. De hecho, lo hacen la mayoría de los países. En 1970, por ejemplo, el porcentaje de asistencia oficial bilateral limitada fue de 42.8% para Alemania Occidental, 43.6% para Francia, 59.8% para Gran Bretaña, 66.2% para Italia, 90.7% para Japón, y 97.3% para los Estados Unidos. No hay duda de que proporcionar asistencia limitada a los propios artículos de consumo, ayuda a promover la exportación. Esto ha resultado particularmente cierto en lo que se refiere a la exportación japonesa de plantas y equipo, puesto que la comunidad internacional no estaba acostumbrada a sus productos. Por esta razón los japoneses encuentran difícil renunciar a prestar asistencia limitada. Sin embargo, Alemania Occidental, que también dependía en el pasado de la promoción de sus productos a través de la asistencia limitada, ha abandonado esta práctica rápidamente. Además, la tendencia de los países que reciben asistencia de agobiarse más y más por las deudas acumuladas, ha elevado las demandas internacionales en el sentido de no limitar la ayuda para aumentar su efectividad.

Siendo éste el caso, Japón adoptó una actitud positiva en el sentido de no limitar su asistencia durante la Conferencia de DAC en 1970 y en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en 1972. Se revisaron las leyes concernientes al Fondo de Cooperación Económica Extranjera y el Banco de Exportación-Importación del Japón en noviembre de 1972, para poder suprimir las barreras institucionales que limitaban la asistencia. Además, en la Séptima Conferencia Ministerial para el Desarrollo del Suroeste de Asia, en diciembre de



1972, Japón anunció que en lo sucesivo permitiría que la asistencia que prestara a los países en desarrollo fuera utilizada por éstos para sus propios logros, como un paso en un esfuerzo activo para desligar una mayor parte de sus préstamos oficiales bilaterales. No hay duda de que en el futuro habrá demanda por una mayor mejora por parte de Japón.

*e) Demasiado énfasis en la región de Asia*

Por lo que se ha dicho, es obvio que uno de los aspectos principales de la asistencia económica japonesa ha sido su énfasis en la región de Asia. En el periodo 1967-1971 el total de asistencia económica prestada por Japón, ascendió a \$7 070 millones, de los cuales \$4 080 millones, o sea el 57% fueron para Asia, excluyendo el Medio y Cercano Oriente. Esto significa que solamente un 4.2% fue para África, 9.6% para América Latina, y 6.4% para el Medio y Cercano Oriente. La tendencia para el periodo de cinco años se aplica también a 1971. En términos de asistencia bilateral, Asia obtiene un porcentaje aún más alto de 64.1, y en lo que respecta a ayuda oficial bilateral para el desarrollo no fue menor al 98%.

A pesar del hecho de que en general el ingreso nacional per cápita de los países en desarrollo en la región de Asia es extremadamente bajo, estos países recibían un promedio per cápita de asistencia económica oficial de solamente \$3.18 en 1969-71, en contraste con África que recibía \$5.50, Centro y Sudamérica \$5.18, y el sur de Europa \$3.24. Considerando esto y el hecho de que Japón está situado en Asia, y que tiene estrechos vínculos históricos y culturales con la región, es natural que fuera el primero en tenderles la mano para ayudarlos a desarrollar su economía y mejorar su nivel de vida. Al mismo tiempo, sin embargo, debe tenerse cuidado de no permitir que la asistencia económica llegue a tener una intervención excesiva en los asuntos de estos países.

## II. *Labores futuras*

Con la expansión del poder económico de Japón, sin duda los países en desarrollo esperarán más y más asistencia económica japonesa. Consideremos algunas de las tareas que incluirá la promoción posterior de la asistencia económica proporcionada por Japón.

### a) Expansión de la asistencia oficial para el desarrollo

Hace ya algún tiempo que el 1% del producto nacional bruto ha sido la meta internacional en lo que se relaciona a la cantidad total destinada a asistencia económica.

En lo que se refiere a cuándo debería alcanzarse esta meta, el *Reporte Pearson* recomendaba como fecha 1975, y la estrategia para el desarrollo de la Segunda Década para el desarrollo, de las Naciones Unidas, así como la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, recomendaron 1972 o 1975 como máximo. Más adelante, sin embargo, ha habido mayor interés internacional en la cantidad de ayuda oficial para el desarrollo incluida, que en el total.

La meta internacional fijada por la estrategia para el desarrollo de la Segunda Década para el Desarrollo, de las Naciones Unidas, es que la asistencia oficial para el desarrollo alcance el 0.7% del producto nacional bruto, para la mitad de la década de los setenta.

Sin embargo, como ya se ha dicho, a pesar de que la cantidad total que Japón destina para la asistencia económica está a punto de alcanzar el 1% del producto nacional bruto, habiendo alcanzado el 0.95% en 1971, la asistencia oficial para el desarrollo, proporcionada por Japón en ese mismo año, fue de solamente el 0.23% del producto nacional bruto, al mismo nivel que el año anterior, y la meta internacional del 0.7% parece todavía muy lejana. También se ha dicho que la única asistencia que realmente merece el nombre de tal es la asistencia oficial para el desarrollo. El

récord de Japón en este aspecto va directamente en contra de los fuertes deseos de las naciones en desarrollo de obtener más de dicha ayuda.

Aunque sería fácil para Japón alcanzar la "meta del 1%" en un futuro próximo, no puede decirse lo mismo del "objetivo del 0.7%" en relación con la asistencia oficial para el desarrollo, que requiere la utilización de fondos del erario.

Esta es la razón por la cual Japón no dio una fecha definitiva cuando anunció, en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, "que iba a hacer el mayor esfuerzo para alcanzar la meta del 0.7% del producto nacional bruto destinado a proporcionar ayuda oficial para el desarrollo, tan pronto como fuera posible, y a pesar de las dificultades que surgieran". Considerando que a este respecto Japón ocupa el decimotercer lugar entre los 16 miembros de DAC, tendrán que tomarse medidas activas para aumentar su asistencia oficial para el desarrollo.

#### *b) Aumento de la asistencia gratuita*

No hay duda de que muchas personas piensan que términos tales como asistencia económica y cooperación económica deberían con mayor frecuencia significar concesiones por las cuales no hay obligación de pago, v.gr.: asistencia gratuita, que préstamos con intereses. Y de hecho no hay duda que los países agobiados por las deudas exteriores acumuladas, y especialmente aquellos en una etapa más retrasada de desarrollo económico, consideran que el mejor tipo de asistencia es el gratuito. Aún más, la razón por la que las recomendaciones de DAC de 1965 y 1969 requerían una proporción de concesiones de la asistencia oficial para el desarrollo de por lo menos 70%, y la recomendación de la Tercera UNCTAD urgía a los países cuya proporción fuera más baja del 63% (promedio de DAC en 1970) a elevar ese nivel antes de 1975, es que estas recomendaciones consideraban que la asistencia gratuita debía ser la esencia de la asistencia económica a los países en desarrollo. En el caso de Japón, sin embargo, como ya se mencionó, esta propor-

ción alcanzó solamente el 33% en 1971, mucho más bajo que el promedio de DAC.

Puesto que la mayor parte de la asistencia gratuita proporcionada por Japón desde un principio consistió en indemnizaciones, cuasindemnizaciones y reparaciones de daños causados por la guerra, la cantidad total de dicha asistencia ha disminuido conforme se terminan los pagos. Para aumentar esta asistencia gratuita sería por lo tanto necesario no solamente aumentar la asistencia técnica, sino proporcionar una nueva forma de asistencia gratuita para reemplazar estas indemnizaciones. En el pasado la asistencia japonesa se concentró principalmente en facilidades para la producción industrial, ignorando virtualmente las escuelas, hospitales y otras facilidades para desarrollo social. Ésta es probablemente una razón por la que los países receptores consideran a Japón como un país que se preocupa solamente del dinero y las cosas materiales y que pone las consideraciones económicas sobre todas las otras, y también es por lo que ha habido tantos comentarios acerca de que los japoneses son "animales económicos". Al extender su asistencia gratuita en el futuro, Japón deberá tomar una actitud más positiva hacia la clase de asistencia que enfatiza factores humanos, incluyendo asistencia humanitaria, asistencia para mejorar la estabilidad de vida de las personas, asistencia para mejorar la infraestructura económica (lo que no es fácil hacer basándose en la obtención de utilidades corporativas) y asistencia en el desarrollo social, en lo relativo a educación, servicios médicos, planeación familiar, etc.

Además, Japón depende de las fuentes extranjeras para la mayoría de sus recursos naturales, especialmente minerales. En el futuro además, sus relaciones con los países en desarrollo, que son ricos en dichos recursos naturales, pueden llegar a ser cada vez más estrechas. Por lo tanto, es claro que existe una necesidad de asegurarse que al desarrollar dichos recursos se hace una contribución directa al desarrollo económico de estos países. Desde el punto de vista de desarrollo de los recursos es importante que Japón colabore ac-

tivamente en su desarrollo social a través de una relación entre la asistencia gratuita y el desarrollo de recursos.

Al mismo tiempo, será necesario fortalecer y extender la asistencia técnica, otra forma de asistencia gratuita. La importancia que tiene la asistencia técnica ha sido ya ampliamente reconocida al capacitar a las personas que tengan algún talento para sostener el desarrollo económico y social en los países en desarrollo, elevar el nivel de habilidad técnica y promover el entendimiento entre ambos países a través del contacto humano. Como ya se ha señalado, la asistencia técnica de Japón está aún a la zaga de la de otros países desarrollados. Esta circunstancia ha incitado demandas crecientes tanto nacionales como extranjeras para el fortalecimiento y expansión de dicha asistencia. Es inútil decir que esto requerirá el rápido establecimiento de una capacidad local para enviar a los países en desarrollo un gran número de expertos bien preparados que puedan extender las instituciones existentes, crear nuevas y trabajar en la capacitación de personal nativo. Por supuesto, deben asignarse fondos suficientes para cubrir el costo de la expansión. Será también necesario incrementar la asistencia técnica en campos tales como la educación, asistencia médica, problemas de población (campos que han recibido muy poca asistencia técnica por parte de Japón, en el pasado), y coordinar los diversos programas de asistencia que hasta ahora han sido emprendidos en forma desordenada y aumentar la escala de estos amplios programas.

### c) El alivio de los términos de asistencia

Un préstamo es una deuda y tiene que ser pagada cuando expira. En años recientes, sin embargo, las deudas de los países que recibían asistencia se han venido acumulando, y la proporción de deudas de servicios se ha elevado, resultando en una porción cada vez más grande de nueva asistencia ganada con dificultad, absorbida en servicio de viejas deudas. Desde este punto de vista, el problema de facilitar los términos de asistencia se vuelve más y más prominente. Se

han hecho algunas recomendaciones en relación con este problema, en varias conferencias de DAC desde fines de 1960, especialmente en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y en el Programa de las Naciones Unidas para la Década del Desarrollo. La Conferencia de DAC celebrada en octubre de 1972, adoptó la recomendación de que el "elemento de concesión" dentro de la asistencia oficial para el desarrollo se eleve a un promedio de por lo menos 84% y Japón estuvo de acuerdo. No será fácil, sin embargo, para Japón obtener este nivel en vista del hecho de que en 1971 el elemento de concesión en su asistencia oficial para el desarrollo promedió solamente el 65% en contraste con el promedio de DAC de 83%.<sup>4</sup>

Para aligerar la carga ocasionada por las deudas en los países que reciben asistencia y promover la eficiente utilización de la asistencia, Japón tendrá que luchar para alcanzar la meta internacional antes mencionada en una fecha cercana, aumentando entre otras cosas su asistencia gratuita e incrementando los fondos del gobierno disponibles para el Fondo de Cooperación Económica Extranjera.<sup>5</sup>

Además de facilitar los términos de asistencia, es necesario enfatizar una vez más la necesidad de obtener mayor asistencia no limitada. En el presente, los países desarrollados en general, no están dispuestos a proporcionar dicha

<sup>4</sup> El elemento de concesión es una indicación de la "suavidad" de los términos de la asistencia. Más específicamente, es un índice de diferencia entre la severidad de los términos comerciales normales y los términos actuales propuestos, considerándose esta diferencia como un favor.

Así, una concesión gratuita, tendría un elemento de otorgamiento del 100%, un préstamo al 0.75 % de interés con un período de cincuenta años para redención (incluyendo un período de gracia de diez años) un elemento de otorgamiento del 84%, y un préstamo al 2% de interés y con un período de redención de veinticinco años (incluyendo un período de gracia de siete años) un elemento de otorgamiento de 61%. (Ver Apéndice, tabla II.)

<sup>5</sup> A pesar de que el Fondo de Asistencia Económica Extranjera y el Banco de Exportación-Importación de Japón son instituciones financieras gubernamentales que manejan la asistencia económica, el propósito principal de esta última institución es promover el comercio e inversión extranjera, mientras que la primera fue establecida con el solo propósito de encargarse de la asistencia económica. Debido a esta diferencia, los términos de los préstamos otorgados por esta primera institución, son más factibles.

asistencia no limitada, con algunas excepciones. Como se ha mencionado, Japón mantuvo una actitud positiva a este respecto en la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y en la 7ª Conferencia Ministerial de las Naciones Unidas en el Sureste de Asia. Por lo tanto, corresponde a Japón aumentar sus esfuerzos para persuadir a otros países a formar un consenso internacional que desligue completamente la asistencia. Al mismo tiempo se fortalecerán las demandas en el sentido de que Japón, en una fecha próxima, concretice sus medidas para desligar su propia asistencia.

*d)* Extensión del financiamiento de costos locales

Además de facilitar los términos y el desligamiento hay otro factor importante en el mejoramiento de la calidad de los préstamos del gobierno, y es la expansión del financiamiento de los costos locales. "Costos locales" son aquellos costos que debe cubrir el país receptor en conexión con la implementación de un proyecto financiado con un préstamo oficial, estando parte de estos costos o su totalidad incluidos en el préstamo.<sup>6</sup> Hasta ahora, la actitud prevaleciente ha sido que es natural que el país receptor consiga los fondos para cubrir los costos locales con su propio esfuerzo, y en el caso de Japón, los costos locales rara vez han sido cubiertos con préstamos oficiales.

Sin embargo, puesto que en muchos casos los países receptores tienen dificultad para conseguir los fondos que cubren dichos costos locales, esto es perjudicial para la implementación del proyecto. Ha habido recientemente un aumento gradual en el número de casos en los cuales los préstamos

<sup>6</sup> Estos costos locales incluyen: 1) el costo de compra de materia prima, partes, herramientas de trabajo, etc., producidas localmente; 2) los salarios para la mano de obra local; 3) los gastos que ocasionan técnicos y asesores extranjeros, etc., durante su estancia en el país; 4) el costo de transporte de materiales, partes, herramientas de trabajo, etc., para desarrollar proyectos de trabajo locales; 5) el costo de compra de terreno para locales; 6) gastos por trabajos imprevistos; 7) gastos generales y 8) tarifas, impuestos, sobrecargos fiscales, etc.

oficiales proporcionados por Japón han incluido gastos locales. La República de Corea, Vietnam del Sur, y Perú están entre los países que se han beneficiado con este nuevo arreglo. Japón tendrá que continuar ampliando su financiamiento de costos locales incluidos en los proyectos de asistencia, para facilitar la implementación de dichos proyectos y así aumentar la efectividad de la asistencia económica.

e) Extensión de la asistencia a un área más amplia

Otro aspecto en el mejoramiento de la asistencia económica es la extensión de la asistencia a un área más amplia. Ya hemos señalado el hecho de que, debido a circunstancias geográficas y económicas, el énfasis de la asistencia económica japonesa ha sido tradicionalmente en Asia y no es fácil que haya un cambio importante a este respecto en el futuro. Sin embargo, al mismo tiempo que aumentan las responsabilidades internacionales de Japón y las dimensiones de la asistencia, la necesidad de ampliar el alcance de la asistencia económica para incluir otras áreas, aumentará, y dicha asistencia económica tendrá que ajustarse a las circunstancias particulares de cada área.

Por ejemplo, América Latina, con su rica producción agrícola, minerales, recursos naturales y rápido progreso en el desarrollo económico, ha aumentado su interés en obtener asistencia económica japonesa. Japón, a su vez, tendrá que promover dicha asistencia así como intercambios económicos en general, y por supuesto tendrá que hacerlo sobre las bases de un entendimiento completo de lo que los países involucrados tratan de alcanzar. Similarmente, puesto que hay algunos países en el Medio y Cercano Oriente y en África que tratan de incrementar su intercambio económico con Japón, sería una buena idea que el Japón extendiera gradualmente el alcance de su asistencia económica a estas áreas, comenzando por el momento con asistencia técnica en lo relacionado con la agricultura, minería e industria, y préstamos para el mejoramiento de la infraestructura económica y social.



### III. *Conclusión*

En años anteriores hubo una ola de críticas en el extranjero sobre Japón y los japoneses que se consideraban "animales económicos", a los que no les importaban las dificultades que ocasionaran a otros, siempre y cuando hicieran dinero. Se les aplicaban otros epítetos igualmente desprecia-tivos como "japoneses asquerosos", "parásitos", y "Japón, Inc.". Esto no debe considerarse como resultado solamente de infundados temores de agresión económica al ver los productos japoneses invadir el mercado local. De hecho, para bien o para mal, no hay duda que con el crecimiento de la asistencia económica que acompañará la expansión de la exportación japonesa y la inversión privada en el extranjero, la influencia económica de Japón sobre los países receptores, también aumentará. Esto entraña el peligro de que eventualmente surja una fuerte presión sobre estos países o quizá aún una excesiva intervención en sus asuntos. En este sentido, por lo tanto, la necesidad de hacer las debidas concesiones para respetar la independencia económica de estos países, será más fuerte mientras más se extienda la asistencia económica.

Otro factor que ha contribuido a aumentar las críticas hechas a Japón, ha sido indudablemente el comportamiento irresponsable de algunos japoneses que han viajado al extranjero y la excesiva competencia entre las industrias japonesas. Japón y los japoneses harían bien, por esta razón, en reflexionar seriamente sobre su comportamiento y actitudes pasadas. Esto también se aplica a la asistencia económica. Para evitar las críticas que Japón ha merecido doblemente por su "asistencia" tal como la proporcionaba, tanto el gobierno como el sector privado involucrados en dicha asistencia deben, no solamente respetar el punto de vista del otro país, sino escuchar sus comentarios respecto a cuáles proyectos deberían obtener asistencia y la forma en que debería proporcionarse dicha asistencia, y tener cuidado de no permitir que la asistencia económica japonesa se derrame

prematuramente, ocasionando la desconfianza en lugar de una amistad.

Tampoco debe olvidarse que si Japón permite que continúe una situación en la cual la asistencia prestada es inferior a la de otros países desarrollados, en lo que respecta a términos, etc. será criticado tanto por los países en desarrollo como por los países desarrollados. Será castigado por rehusar coordinar sus políticas y utilizar su asistencia a otros países con el propósito de extender su comercio y ganar intercambio extranjero y puede entonces ser desterrado de la sociedad internacional.

Finalmente, aunque no es necesario decirlo, el propósito de la asistencia económica debería ser contribuir a la independencia económica de los países receptores y ayudar a construir un mundo pacífico y próspero.

- Independencia económica significa terminar con la subordinación económica a cualquier otro país, y la estructuración de un tipo de economía nacional en la cual las normas de vida para todos los estratos sociales sean más elevadas y cada uno pueda gozar de un medio de vida tanto cultural como materialmente adecuado a los seres humanos. Si la asistencia económica beneficia solamente a la clase privilegiada o a la oligarquía, puede surgir la corrupción en detrimento tanto del país receptor como de Japón y con un inevitable aumento en la inestabilidad social. La "asistencia económica" que no ayude a crear una saludable economía nacional o a la promoción de una verdadera independencia económica y bienestar de las personas, evidentemente no merece ser llamada asistencia económica. Una regla inquebrantable en la promoción de la asistencia económica debe ser que es necesario poner un alto a cualquier "asistencia económica" que vaya en contra de los verdaderos intereses de los pueblos tanto del país receptor como de Japón. -

APÉNDICE

Tabla I

ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO Y FLUJO TOTAL DE LOS RECURSOS FINANCIEROS PARA LOS PRINCIPALES PAÍSES MIEMBROS DE DAC EN 1971 Y 1972

	Asistencia oficial para el desarrollo				Flujo total de recursos financieros			
	1971		1972		1971		1972	
	Millones	% de PNB	Millones	% de PNB	Millones	% de PNB	Millones	% de PNB
DAC Total	7 708.3	0.35	8 592.6	0.34	18 122.5	0.82	19 451.2	0.77
Japón	510.7	0.23	611.1	0.21	2 140.5	0.95	2 725.4	0.93
Estados Unidos	3 324.0	0.32	3 349.0	0.29	6 867.0	0.65	7 354.0	0.64
Francia	1 075.3	0.66	1 320.5	0.67	1 623.5	1.00	(2 072.7)	1.06
Alemania	734.2	0.34	808.3	0.31	1 915.2	0.88	1 713.8	0.67
Inglaterra	561.8	0.41	608.7	0.40	1 568.6	1.15	1 695.8	1.11
Canadá	340.1	0.37	462.5	0.44	752.1	0.82	985.9	0.95

FUENTE: Ministerio de Relaciones Exteriores.

NOTA: En 1972 Portugal tenía la primacía sobre los dieciséis países miembros de DAC en términos de la relación entre la asistencia oficial para el desarrollo y el producto nacional bruto con el 1.51%, seguido por los Países Bajos y Francia ambos con 0.67%, Australia 0.61%, y Bélgica 0.55%. Japón compartía el decimotercer lugar con Suiza con el 0.21%, con la misma categoría que el año anterior.

Los más sobresalientes en términos de proporción del flujo total de recursos financieros, eran Portugal (2.15%) los Países Bajos (1.42%), Bélgica (1.12%), Inglaterra (1.11%) y Francia (1.06%), con Japón en octavo lugar (0.93%), el mismo del año anterior.

Tabla II

TÉRMINOS DE ASISTENCIA OFICIAL PARA EL DESARROLLO PROPORCIONADA POR LOS PRINCIPALES  
PAÍSES DE DAC, 1971-1972

	Porcentaje de concesiones gratuitas		Términos usuales para un préstamo				Elemento de concesión para toda la asistencia oficial para el desarrollo (%)			
	'71	'72	Interés anual (%)	Periodo (año)	Periodo de gracia (año)	Elemento de concesión (%)				
						'71	'72			
Proporción de DAC	59.7	63.1	2.8	29.1	7.0	57.0	(58.0)	82.6	(84.5)	
Japón	32.6	32.7	3.5	22.1	21.2	6.7	47.9	41.7	64.9	61.0
Estados Unidos	59.2	63.2	2.9	35.7	37.1	8.7	61.5	65.1	84.3	87.2
Francia	75.6	79.6	4.0	17.7	15.3	2.5	35.5	31.9	84.3	86.1
Alemania	53.7	53.0	2.0	29.6	28.9	6.6	64.8	59.5	83.7	80.9
Inglaterra	47.3	60.0	(1.1)	23.6	(23.3)	5.6	64.7	(70.2)	81.4	(88.1)
Canadá	63.4	69.2	1.0	43.1	49.8	8.9	79.1	90.1	92.4	97.0

FUENTE: Ministerio de Relaciones Exteriores.

NOTA: En 1972 la concesión de asistencia oficial para el desarrollo, en su totalidad era 100% para Australia, 99.6% para Noruega, 90.7% para Canadá, 96.4% para Bélgica, y 95.2% para Suecia. Japón, con 61.0%, tenía el decimocuarto lugar entre los 16 países miembros de DAC, el mismo que en 1971.