

El Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón

Evaluación por Terceros

**Evaluación de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón  
-Estudio de Caso de la Asistencia para la Cooperación Regional en Centroamérica-**

Resumen

**Marzo 2007**

## Prefacio

Este informe es el resumen de la “Evaluación de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón” llevado a cabo en la Reunión consultiva externa sobre la evaluación de la AOD, bajo la comisión del Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón.

Japón ha sido uno de los países donantes que más aporta a la Asistencia Oficial del Desarrollo (AOD) y han habido demandas nacionales e internacionales para la implementación de cooperación de mejorar calidad, más efectiva y eficientemente. El Ministerio de Asuntos Exteriores, como ministerio responsable de la AOD, lleva a cabo la evaluación de la AOD principalmente a nivel político con dos objetivos principales: apoyar la implementación y administración de la AOD y asegurar la rendición de cuentas.

Esta evaluación tiene como meta evaluar los objetivos, resultados y procesos de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón. Su objetivo es identificar las lecciones aprendidas y elaborar recomendaciones para una futura referencia a fin de poder implementar el programa de apoyo en forma más efectiva y eficiente. Adicionalmente, la evaluación trata de asegurar la rendición de cuentas, haciendo público los resultados de la evaluación.

La Reunión consultiva externa sobre la evaluación de la AOD es el cuerpo consultivo informal del Director General del Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, organizado para mejorar la objetividad de la evaluación. La Comisión está encargada de dirigir la evaluación de la AOD y elaborar un informe sobre los resultados y recomendaciones para el Departamento de Cooperación Internacional. El Sr. Yoshikazu Imazato, miembro de la Comisión y escritor del editorial del Tokyo Shimbun (periódico), estuvo a cargo de esta evaluación.

El Dr. Yasushi Maruoka, profesor asociado de la Escuela de Administración de Negocios de la Universidad de Ishinomaki Senshu, también participó en este estudio de evaluación, proporcionando enormes contribuciones. Además, se recibió la cooperación del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Agencia de la Cooperación Internacional del Japón (JICA) y el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC). Quisiéramos expresar nuestra sincera gratitud a todos ellos. La División de la Evaluación de la AOD del Departamento de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores estuvo a cargo de la coordinación de esta evaluación. IC NET Limited, bajo la comisión del Ministerio de asuntos exteriores, proporcionó una serie de trabajos de apoyo para esta evaluación.

Finalmente, debemos agregar que las opiniones manifestadas en este informe no reflejan la posición del gobierno de Japón o de ninguna otra institución.

Marzo 2007

**Reunión consultiva externa sobre la evaluación de la AOD:**

Hiroimitsu MUTA (Decano, Escuela de Postgrado de la Ciencia y Tecnología de las Decisiones, Instituto Tecnológico de Tokio)

Kiyoko IKEGAMI (Directora, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Oficina de Tokio)

Yoshikazu IMAZATO (Escritor del Editorial, Periódico “Tokyo Shimbun”)

Izumi OHNO (Profesora, Instituto Nacional de Postgrado para el Estudio de Políticas)

Yayoi TANAKA (Profesora Asociada, Universidad de Tokio)

Masato NODA (Director, Centro de ONGs de Nagoya y Profesor, Universidad de Chubu)

Hiroko HASHIMOTO (Profesora, Universidad de Jumonji)

Katsuya MOCHIZUKI (Director a cargo, Centro de Estudios Interdisciplinarios, Instituto de las Economías en Desarrollo)

Tatsufumi YAMAGATA (Profesor, Escuela Superior, Instituto de las Economías en Desarrollo)

## Siglas

	Ingles/Español
BCIE	(Esp) Banco Centroamericano de Integración Económica
CCAD	(Esp) Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CEPREDENAC	(Esp) Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central
CIDA	(Ing) Canadian International Development Agency
CRRH	(Esp) Centro Regional de Recursos Hidráulicos
DR-CAFTA	(Ing) Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement
EU	(Ing) European Union
GDP	(Ing) Gross Domestic Product
HIPC	(Ing) Heavily Indebted Poor Countries
IDB	(Ing) Inter-American Development Bank
INICE	(Esp) Instituto Nacional de Investigación y Capacidad Educativa
JBIC	(Ing) Japan Bank for International Cooperation
JICA	(Ing) Japan International Cooperation Agency
JOCV	(Ing) Japan Overseas Cooperation Volunteers
ODA	(Ing) Official Development Assistance
ODECA	(Esp) La Organización de Estados Centroamericanos
OFDA	(Ing) Office of US Foreign Disaster Assistance
PAHO	(Ing) Pan American Health Organization
PROMETAM	(Esp) Proyecto Mejoramiento en la Enseñanza Técnica en el Área de Matemática
PPP	(Esp) Plan Puebla Panamá
SG-SICA	(Esp) Secretaría General del Sistema de Integración Centroamérica
SICA	(Esp) Sistema de la Integración Centroamericana
SIDA	(Ing) Swedish International Development Cooperation Agency
SIECA	(Esp) Secretaría de Integración Económica Centroamericana
SIEPAC	(Esp) Sistema de Interconexión Eléctrica para América Central
UNDP	(Ing) United Nations Development Programme
USAID	(Ing) United States Agency for International Development

## Contenido

Prefacio

Siglas

Resumen

### Capítulo 1 Políticas de la Evaluación

1.1 Antecedentes y Objetivo de la Evaluación.....	1
1.2 Objeto de la Evaluación.....	1
1.2.1 Definición del Objeto de la Evaluación.....	1
1.2.2 Objeto de la Evaluación.....	2
1.2.3 Limitaciones de la Evaluación.....	2
1.3 Metodología de la Evaluación.....	3

### Capítulo 2 Condiciones Generales de la Asistencia para la Cooperación Regional (Antecedentes de los Esfuerzos y su Significado)

2.1 Resumen de la Asistencia para la Cooperación Regional de otros Donantes.....	3
2.2 Resumen de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón.....	5
2.3 Resultados de la Investigación en Japón.....	5

### Capítulo 3 Esfuerzos en la Asistencia para la Cooperación Regional para Centroamérica

3.1 Condiciones Generales de Centroamérica.....	6
3.1.1 Historia de los 5 países de Centroamérica.....	6
3.1.2 Condiciones Socio-Económicas.....	7
3.1.3 Historia de la Fundación del SICA.....	8
3.1.4 Avances de la Integración Regional y Logros del SICA.....	9
3.2 Relación entre Centroamérica y Japón.....	9
3.2.1 Relaciones Diplomáticas.....	9
3.2.2 Asistencia del Japón hacia la Región Centroamericana.....	10
3.2.3 Esfuerzos en la Asistencia para la Cooperación Regional.....	10
3.2.4 Avances de la implementación de la Asistencia para la Cooperación Regional.....	10

### Capítulo 4 Resultados de la Evaluación

4.1 Evaluación del “Objetivo”.....	12
4.1.1 Relevancia Vista desde la Tendencia Internacional.....	12
4.1.2 Consistencia con las Políticas de Alto Nivel.....	12
4.1.3 Consistencia con las Necesidades de Cooperación Regional en Centroamérica.....	12
4.1.4 Consistencia con las Políticas de Alto Nivel del Japón hacia la Región Centroamericana.....	13
4.1.5 Consistencia con los Temas Prioritarios desde el Punto de Vista de la Comunidad Internacional.....	14
4.1.6 Ventajas Comparativas del Japón sobre Otros Donantes.....	14
4.1.7 Relevancia en Cuanto a las Características Regionales.....	15
4.2 Evaluación del “Resultado”.....	15
4.2.1 En que Forma está Contribuyendo al Desarrollo y al Progreso de la Cooperación Regional.....	15
4.2.2 En que Forma Contribuye al Objetivo de la Cooperación Regional de Centroamérica.....	16
4.2.3 En que Medida se Alcanzaron los Resultados de Cada Prioridad.....	16
4.2.4 Existen Resultados Efectivos que no se Presentan en la Cooperación Bilateral.....	17

4.3 Evaluación del “Proceso” .....	18
4.3.1 Evaluación del “Proceso” en la Etapa de la Formulación de Proyectos de la Asistencia para la Cooperación Regional .....	18
4.3.2 Evaluación del “Proceso” de la Etapa de Implementación de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón .....	19
4.3.3 Evaluando el “Proceso” de la Asistencia para la Cooperación de Japón en cuanto a la Coordinación con otros Donantes .....	20
Capítulo 5 Evaluación General .....	
5.1 Evaluación General .....	21
5.2 Recomendaciones .....	21
(1) Mayor Promoción de los Esfuerzos de la Asistencia para la Cooperación Regional .....	21
(2) Ordenar el Concepto .....	22
(2-1) Uniformizar la Terminología y Establecer un Concepto y su Definición .....	22
(2-2) Implementando Asistencia Flexible para la Cooperación Regional .....	23
(3) Medidas Específicas para Fortalecer la Asistencia para la Cooperación Regional – Enfocándose en el Mejoramiento del Proceso .....	24
(3-1) Proveer Espacio para Establecer Consenso y Discusiones: Utilización Efectiva del Grupo de Trabajo AOD Regional .....	24
(3-2) Distribución Preferencial de Fondos para los Esfuerzos de la Asistencia para la Cooperación Regional .....	24
(3-3) Necesidad de una Perspectiva a Largo Plazo y el Fortalecimiento de los Organismos Regionales .....	25
(4) Otros: Más ideas para la Etapa de Implementación y la Maximización de la Eficiencia .....	25
(4-1) Necesidad de un Plan de Transición y Revisión Intermedia del Plan de Acción .....	25
(4-2) Esforzarse para Acumular Conocimientos (know-how) - Determinar el Monto Apropiado para la Asistencia para la Cooperación Regional .....	26
(4-3) Consenso de los Países Receptores para Empezar la Asistencia para la Cooperación Regional .....	26
Conclusión .....	26

**Evaluación de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón**  
**-Estudio de Caso de la Asistencia para la Cooperación Regional en Centroamérica-**  
**Resumen**

**Capítulo 1 Políticas de la Evaluación**

**1.1 Antecedentes y Objetivo de la Evaluación**

En la comunidad internacional después de la Guerra Fría, paralelamente con el avance de la globalización, se han venido formando marcos de cooperación regional en diferentes partes del mundo. Estos marcos de cooperación regional continúan desarrollandose y evolucionando en muchas partes del mundo, no sólo en la integración de mercados, sino también en el aspecto económico, político e inclusive de seguridad.

Teniendo en cuenta esta tendencia dentro de la comunidad internacional, la Carta de la Asistencia Oficial del Desarrollo (AOD) del Japón revisada en el 2003, establece la “colaboración y coordinación con la comunidad internacional” como una de sus políticas básicas y menciona que “Japón fortalecerá su colaboración en el marco de la cooperación regional, y apoyará la cooperación a nivel regional abarcando varios países”.

Esta evaluación analiza la “Asistencia para la Cooperación Regional” que fue implementada y que se está implementando, con el objetivo de obtener las lecciones aprendidas y recomendaciones de políticas. Como estudio de caso, la evaluación se enfoca en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), con Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá como estados miembros, y la República Dominicana como estado asociado. Las investigaciones para esta evaluación se realizaron en El Salvador y Honduras.

**1.2 Objeto de la Evaluación**

**1.2.1 Definición del Objeto de la Evaluación**

El objeto de esta evaluación es la “Asistencia para la Cooperación Regional”. Sin embargo, aún no se ha precisado una definición standard para este término. Por ejemplo, podemos encontrar varios términos similares de “Asistencia para la Cooperación Regional”, como “fortalecimiento de la coordinación del marco de la cooperación regional” (Carta de la AOD), “cooperación regional” (Política de Mediano Plazo de la AOD del Japón), y “cooperación con las actividades de las organizaciones sub-regionales” (AOD Libro Blanco 2003), entre otros. Como existe una variada terminología, el matiz de estas palabras también difieren ligeramente. Por este motivo, al realizar esta evaluación, primero fue necesario aclarar la definición del Objeto de la Evaluación.

En esta evaluación, se unificó tentativamente los términos similares a “Asistencia para la Cooperación Regional”. Además, se definió tentativamente la “Cooperación Regional” como “la cooperación y coordinación de los países dentro de una región”. Así mismo, se definió la “Asistencia para la Cooperación Regional” como asistencia a través de la AOD, en otras palabras “asistencia implementada para ayudar a promover los objetivos de estos marcos y atender los desafíos comunes de la región”. Cabe mencionar que

los organismos objetivos del “Marco de la Cooperación Regional” se refieren como “Organismos Regionales” en este informe.

Por otro lado, la “Cooperación Extra Regional” es otro término asociado con la Asistencia para la Cooperación Regional. En este informe se define este término como “cooperación enfocada a varios países”. La cooperación extra regional, incluye esquemas como el programa de capacitación en grupo, para el cual becarios de países distantes son generalmente invitados. Por lo tanto, la cooperación extra regional se puede considerar como una modalidad de Asistencia para la Cooperación Regional.

La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón se puede categorizar principalmente en 3 tipos cuando se enfoca en el proceso de implementación de cooperación: (A) Asistencia directa a organismos regionales, (B) Asistencia en paquete para más de un país, brindada a través de un organismo regional actuando como organismo encargado, (C) Asistencia brindada a varios países por separado, pero para desafíos comunes los cuales son consistentes con las prioridades de la región. Por motivos de conveniencia, estos 3 tipos se referirán en este informe como tipo A, tipo B y tipo C respectivamente.

La definición de la Asistencia para la Cooperación Regional se define tentativamente enfocándose en este “proceso de implementación de cooperación”. Cabe mencionar que puede ser posible otra categorización enfocándose en el “objetivo de la cooperación” en vez del proceso. Aunque el presente estudio adoptó la definición basada en el proceso por conveniencia, la discusión de si el proceso o el “objetivo de la cooperación” sería el criterio más apropiado para definir y categorizar la AOD, tiene mucho que ver con la pregunta de cual de los varios aspectos de la AOD se debería enfocar. Por lo que esto es un tema muy profundo.

### **1.2.2 Objeto de la Evaluación**

El objeto de la evaluación es la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón implementada como AOD. Esta evaluación tiene como región objetivo a Centroamérica<sup>1</sup>. La Asistencia para la Cooperación Regional de Japón en Centroamérica tiene las siguientes características: (A) Perfil de la cooperación regional: Si se incluye a los predecesores del SICA, la región tiene más de 50 años realizando cooperación regional e integración regional. (B) Esfuerzos para una integración multidimensional: En la región de Centroamérica no sólo la integración política y económica es promovida por la SICA, sino también, se están desarrollando proyectos complejos que incluyen el Plan Puebla Panamá (PPP)<sup>2</sup> y la integración de los mercados con los Estados Unidos. (C) Número de casos: Se pueden encontrar muchos ejemplos relacionados con la cooperación técnica, asistencia financiera reembolsable, asistencia financiera no reembolsable del Japón, y la Asistencia para la Cooperación Regional por otros donantes.

### **1.2.3 Limitaciones de la Evaluación**

Algunas limitaciones fueron confrontadas en el curso de la evaluación: (A) Limitaciones en definiciones y conceptos: Como ya se mencionó anteriormente, el término y significado de la “Asistencia

---

<sup>1</sup> Aquí se refiere a Centroamérica a los miembros y miembros asociados del SICA.

<sup>2</sup> El Plan Puebla Panamá (PPP) el cual incluye 9 países desde los Estados Mexicanos al sur de Puebla hasta Centroamérica, Panamá y Colombia (la cual se asoció en años recientes), fue propuesto como un proyecto conjunto para el desarrollo de la región. Hay 8 iniciativas las cuales han sido asignadas a cada país.



para la Cooperación”, no había sido definido, y al mismo tiempo, esta investigación se realizó cuando todas las personas y organismos concernientes no compartían posiciones uniformes. (B) Limitaciones en el número de ejemplos: Aunque en Centroamérica se ha llevado a cabo un gran número de Asistencia para la Cooperación Regional, comparado con otras regiones, cuando se enfoca en el proceso de cooperación, casi todos son asistencia tipo C descritas arriba, y sólo se puede encontrar un ejemplo de tipo B<sup>3</sup>. (C) Limitaciones en el estudio de campo: Aunque esta evaluación tiene como objeto toda la región de Centroamérica, el estudio de campo sólo se realizó en 2 países (El Salvador y Honduras), (D) Limitaciones en la medición de logros: La asistencia para la cooperación regional siendo una nueva política descrita en la nueva Carta de la AOD, todos los avances se encuentran en la etapa intermedia de cooperación, por lo que es difícil medir el alcance de los logros.

### **1.3 Metodología de la Evaluación**

La evaluación se divide en Estudio Preliminar en Japón y Estudio de Campo. El estudio de campo fue realizado en El Salvador y Honduras.

La perspectiva de esta evaluación se basa en las “directrices de la evaluación de la AOD” del Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón, creando el marco de la evaluación, utilizando las tres perspectivas de objetivo, resultado y proceso.

Primero, desde la perspectiva del “objetivo”, se evaluó la relevancia de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón. Luego, desde el punto de vista de los “resultados”, la Asistencia fue evaluada comparada al progreso de la cooperación regional desde su efectividad. Desde el punto de vista del “proceso”, se evaluó si el proceso de implementación de la Asistencia fue adecuado.

## **Capítulo 2 Condiciones Generales de la Asistencia para la Cooperación Regional (Antecedentes de los Esfuerzos y su Significado)**

### **2.1 Resumen de la Asistencia para la Cooperación Regional de otros Donantes**

Muchos de los donantes de todo el mundo, están contribuyendo a los esfuerzos de la asistencia de cooperación regional en un marco que concuerda con la cooperación bilateral, aunque su contenido difiera ampliamente.

Tomando la región de Centroamérica como ejemplo, las características de la Asistencia para la Cooperación Regional de los principales donantes son las siguientes.

#### **Unión Europea (UE)**

Entre la gran variedad de esfuerzos realizados en esta región, la cantidad más grande de asistencia proviene de la Unión Europea<sup>4</sup>, la cual implementa un total acumulado de US\$ 68 millones<sup>5</sup>. La UE tiene la

---

<sup>3</sup> Se refiere al área de prevención de desastres. Estrictamente, este proyecto está en la etapa de preparación para ser implementado en Abril del 2007.

<sup>4</sup> Asistencia implementada a través de la Secretaría de la UE, la cual es diferente a la asistencia de los países miembros de la UE.

<sup>5</sup> De acuerdo a un documento interno del SICA (Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperación). Registros hasta Marzo del 2006. Este documento no incluye la asistencia que no se lleva a cabo a través de la Secretaría del SICA y los organismos dentro del SICA, y excluye casi toda la asistencia tipo C. Por lo tanto, la cooperación del Japón, cuya gran mayoría es de tipo C, sólo se registra un

ventaja de poder aprovechar su propia experiencia de integración para promover la integración regional en Centroamérica. De acuerdo a la “Estrategia Regional para América Central” de la UE, el tema prioritario en este momento es el desarrollo social. La UE cuenta con una oficina regional en Nicaragua desde donde opera y maneja su Asistencia para la Cooperación Regional en Centroamérica. La asistencia que la UE implementa es generalmente de tipo A<sup>6</sup> y B<sup>7</sup>.

#### **Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés)**

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es el donante más grande en términos de cooperación bilateral. En términos de la Asistencia para la Cooperación Regional es el segundo donante más grande con un total acumulado de US\$37 millones de dólares<sup>8</sup>. Los ejemplos de los proyectos que la USAID implementa incluyen programas de comercio regional relacionados al “Tratado de Libre Comercio con la República Dominicana y Centroamérica (DR-CAFTA)”. La mayoría de la Asistencia de la Cooperación Regional que implementa la USAID es de tipo B<sup>9</sup> y C<sup>10</sup>. La USAID cuenta con una oficina en El Salvador la cual ve la Asistencia para la Cooperación Regional.

#### **Agencia Sueca de Cooperación Internacional (SIDA por sus siglas en inglés)**

Aunque el monto de la cooperación es pequeña<sup>11</sup>, la Agencia Sueca de Cooperación Internacional tiene la característica de realizar programas con temas que incluyen los derechos humanos y la gobernabilidad, salud/educación, agricultura/recursos naturales/medioambiente, vivienda y problemas urbanos y cultura. Mayormente implementa la cooperación tipo B<sup>12</sup>.

#### **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP por sus siglas en inglés)**

Aunque la cooperación bilateral es la forma principal de cooperación en la etapa de implementación, cuenta con una oficina regional (en Panamá para el caso de Latinoamérica) con el propósito de brindar asistencia técnica. Tiene como tema prioritario elaborar el Informe de Desarrollo Humano en Centroamérica, desarrollo comunitario sostenible, fortalecer la gobernabilidad y elaborar medidas para el control migratorio. Generalmente no implementa la asistencia tipo B, concentrándose principalmente en el tipo C y también el tipo A<sup>13</sup>.

---

proyecto con un valor de US\$ 6 millones de dólares.

<sup>6</sup> El Programa de Seguridad de Alimentos del SISCA y el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana por la Secretaría del SICA.

<sup>7</sup> El Programa de Cooperación para la Prevención de Desastres implementado con la coordinación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), el Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) y Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

<sup>8</sup> Referirse al pie de página número 5.

<sup>9</sup> Un ejemplo es el Programa para el Fortalecimiento del Libre Comercio para 4 países (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), el cual la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) está encargada.

<sup>10</sup> Un ejemplo es el Seminario de Rescate en Caso de Desastres que la Oficina Regional de Asistencia Exterior de Desastres (OFDA por sus siglas en inglés) implementa para Costa Rica y Panamá.

<sup>11</sup> Un total de US\$ 940,000 dólares. Según un documento interno del SICA (Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperación).

<sup>12</sup> “Mapa de Fallas Geológicas de Managua” implementado por el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC) y el gobierno de Nicaragua.

<sup>13</sup> Un ejemplo es el “Programa para la Gestión Local de Riesgos” implementado en el año 2003 por CEPREDENAC.

## 2.2 Resumen de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón

Aunque la Asistencia para la Cooperación del Japón es relativamente una nueva política basada en la Carta de la AOD revisada, Japón cuenta con la experiencia de haber implementado más de 50 proyectos de asistencia, los cuales pueden ser considerados como Asistencia para la Cooperación Regional<sup>14</sup>.

La Asistencia para la Cooperación Regional hasta el momento tiene las siguientes características.

- La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón incluye todos los tipos de asistencia A, B, y C. En términos de región, hay más proyectos en Asia, pero recientemente hay un creciente número de proyectos en Centro y Sudamérica al igual que Oceanía. Muchos de estos proyectos han sido implementados como cooperación extra regional o cooperación regional.
- La asistencia más implementada por tipo de asistencia, han sido proyectos técnicos de cooperación, los cuales suman casi el 50%. El motivo de esto, se debe a que Japón cuenta con una extensa experiencia en proyectos de cooperación técnica o también conocidos por “Tipo-Centro”. Aunque también tiene experiencia en realizar estudios de desarrollo, asistencia financiera no reembolsable, envío de expertos y capacitación en terceros países, no ha realizado ninguna asistencia financiera reembolsable<sup>15</sup>.

## 2.3 Resultados de la Investigación en Japón

¿Como perciben las personas relacionadas a la cooperación internacional, la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón? Se realizaron entrevistas a las organizaciones más importantes relacionadas a la cooperación del Japón (Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón<sup>16</sup>, Agencia de Cooperación Internacional del Japón<sup>17</sup>, y el Banco de Cooperación Internacional del Japón<sup>18</sup>).

Como resultado, se extrajo la siguiente percepción general de las fortalezas y limitaciones de la Asistencia para la Cooperación Regional.

### Fortalezas de la Cooperación Regional:

- Se espera una eficiente extensión del conocimiento (“know-how”) de tecnología de un país hacia países vecinos
- Promueve el intercambio de personas entre fronteras
- Se conoce más y en varios países los esquemas de cooperación (por ejemplo, la construcción de

---

<sup>14</sup> Investigación en la biblioteca de JICA entre otros. Basado en el número de proyectos implementados. La mayoría de los proyectos son proyectos de cooperación técnica realizado por la JICA. Estos incluyen el Centro de Desarrollo Pesquero del Sureste de Asia (SEAFDEC), el cual fue implementado a finales de los años 60s, después que comenzó la AOD.

<sup>15</sup> Aunque “la revitalización del Puerto de la Unión” es una asistencia financiera reembolsable hacia El Salvador, se espera que esta contribuya a revitalizar el movimiento de mercancía a los países vecinos de Honduras y Nicaragua. Similarmente a otros tipos de cooperación, no hay requerimientos claros para la asistencia financiera reembolsable para ser considerados Asistencia para la Cooperación Regional” por lo que es difícil juzgarlo. En este estudio, el proyecto del puerto de la Unión se considera como un esfuerzo para la Asistencia para la Cooperación Regional.

<sup>16</sup> Segunda División de Planeamiento de Asistencia por País y División de Asistencia Financiera no Reembolsable y Cooperación Técnica del Buró de Cooperación Internacional.

<sup>17</sup> Equipo del Caribe, Departamento de Latinoamérica y el Caribe, Grupo 4 Sudeste Asiático Primer Departamento de Asia, 3er Grupo de Prevención de Desastres del Departamento de Medio Ambiente, Departamento de Desarrollo Humano, 1er Grupo de Transporte/ Equipo de electricidad en el Departamento de Manejo de Asistencia Financiera no Reembolsable

<sup>18</sup> División 4, Departamento de Desarrollo

puentes en las fronteras de los países)

- Promueve la cooperación entre donantes
- Uso eficiente del presupuesto de la AOD
- Es posible plantear temas que serían difíciles de abordar con sólo la cooperación bilateral
- Puede contribuir a la promoción de un desarrollo regional sostenible y estable.
- Instrumento útil para llevar a cabo una diplomacia regional eficiente

#### **Limitaciones de la Cooperación Regional:**

- Toma tiempo en coordinar
- Es difícil llegar a un consenso con todos los países receptores
- En la etapa de la implementación, la distinción con la cooperación bilateral puede ser ambigua
- Es difícil prever los efectos y la eficiencia
- Es difícil predecir si el conocimiento (“know-how”) técnico de un país se puede expandir y verdaderamente establecer en los países vecinos

### **Capítulo 3 Esfuerzos en la Asistencia para la Cooperación Regional para Centroamérica**

#### **3.1 Condiciones Generales de Centroamérica**

Geográficamente, la región de Centroamérica está localizada en el istmo largo y estrecho entre Norte y Suramérica. Aunque el tamaño de los países es pequeño, las 5 naciones en la región junto con Panamá, Belice y la República Dominicana cuentan con una población conjunta de 54 millones y un área de 621 millones metros cuadrados<sup>19</sup>, la cual hace de esta región la “tercera potencia”<sup>20</sup> de América Latina detrás de México y Brasil. Las características de la región incluyen: fácil acceso al Pacífico y Atlántico con proximidad geográfica al mercado de los Estados Unidos, abundante biodiversidad, vulnerabilidad y repetidas experiencias de severa destrucción por desastres naturales, y la existencia de algunas naciones relativamente pobres comparadas a otras naciones de Latinoamérica. Además, fue la primera región en el mundo en empezar esfuerzos para la cooperación regional.

##### **3.1.1 Historia de los 5 países de Centroamérica<sup>21</sup>**

Desde el punto de vista de la cooperación regional, la historia de la región de Centroamérica se puede dividir en 4 etapas, las cuales son: (a) Etapa de la Colonia Española, (b) Etapa de la República Federal de Centroamérica como país independiente, (c) Etapa de la independencia de los países en donde las diferencias y el conflicto interno fueron aparentes, (d) Una nueva etapa de integración después de los tratados de paz.

#### **Etapa de la Colonia Española**

---

<sup>19</sup> Banco Mundial, GenderStats (datos del año 2005) <http://devdata.worldbank.org/>

<sup>20</sup> ODA Shinbun (Periódico de la AOD) (24 de Mayo del 2005) <http://www.apic.or.jp/plaza/oda/special/20050524-01.html>

<sup>21</sup> Los 5 países se refieren a Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. Como la historia de Belice, Panamá y la República Dominicana difieren a la de estos 5 países, aquí solo nos limitamos a la historia de éstos.

Por casi 3 siglos desde principios del siglo XVI hasta 1821, la región llamada Mesoamérica (lo que ahora es el Estado de Chiapas en México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica como también parte de los Estados Unidos, las islas del Caribe y Las Filipinas) eran parte del territorio del Virreinato de Nueva España y estaba gobernada bajo la Capitanía General de Guatemala. En esta etapa la región estaba bajo el mando Español.

### **Etapas de la República Federal de Centroamérica**

Los 5 países de Centroamérica declararon su independencia el 15 de Setiembre de 1821. En 1823 después de aproximadamente 2 años de opresión por fuerzas opositoras a la independencia, cuando México logra su independencia, el Parlamento Centroamericano (Parlacen) declaró la independencia total de España y forma la República Federal de Centroamérica. La capital fue establecida en Guatemala.

### **Independencia y Guerra Civil**

La República Federal de Centroamérica fue disuelta cuando los estados miembros comenzaron a separarse desde 1838. Desde esa fecha, han habido muchos intentos de reintegración incluyendo la Confederación Centroamericana, la Federación de Centroamérica, la Gran República de Centroamérica, continuando hasta mediados del siglo XX, los cuales todos tuvieron una vida corta.

Por otro lado, durante el siglo XX, sólo un grupo de familias poderosas controlaban la riqueza y el poder, y la disparidad de riquezas se incrementó por toda la región. La diferencia intra regional económica era aparente entre los países de Guatemala, El Salvador y Costa Rica, y los países de Honduras y Nicaragua. El descontento con la disparidad económica más el problema migratorio de El Salvador y Honduras fueron factores que influyeron a la llamada “Guerra del Fútbol” en 1969. Aún más, durante los años 70s y 80s, regímenes autoritarios como el de Nicaragua y algunos regímenes revolucionarios de la izquierda estaban en el poder. Este descontento social y político resultó en guerras civiles entre fuerzas anti-gubernamentales y los gobiernos de 3 países Centroamericanos durante los años 70s y 80s.

### **Acuerdos de Paz y la Promoción de la Re-integración**

Con los esfuerzos diplomáticos de Costa Rica entre otros, durante los años 90s fueron firmados los acuerdos de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996), poniendo final a la “Década Perdida” a causa de la guerra civil, entre otras.

Mientras tanto, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) fue establecido con la firma del Protocolo de Tegucigalpa por los presidentes de los cinco países de Centroamérica y Panamá, por lo que los esfuerzos de integración llegaron a una nueva etapa.

### **3.1.2 Condiciones Socio-Económicas**

Las economías de los cinco países de Centroamérica y Panamá representan una población de 39.7 millones y un Producto Nacional Bruto (PNB) total de US\$ 96.5 billones de dólares (incluyendo Belice y la República Dominicana, ésta representa un total de 54 millones de personas y US \$125 billones de

dólares)<sup>22</sup>. Dentro de Centro y Sudamérica pone a la región como la tercera economía más grande en América Latina.

El porcentaje de crecimiento del PNB es estable, con un promedio aproximado de 4.1%, siendo el porcentaje más bajo, El Salvador con 2.8% y el más alto Panamá con 6.4%. Las tasas de inflación son generalmente altas, siendo el promedio de la región 7.5%, y aunque el valor de las exportaciones se está incrementando, las importaciones se incrementa en una tasa superior, por lo que el déficit comercial continúa<sup>23</sup>.

Los países Centroamericanos pueden ser divididos en 3 grupos por el valor de su Renta Nacional Bruta (RNB) por persona: (a) Costa Rica y Panamá con más de US \$4,500 dólares, (b) Guatemala y El Salvador con aproximadamente US \$2,500 dólares, y (c) Nicaragua y Honduras con aproximadamente US \$1,000 dólares. Estos últimos dos países son parte de la Iniciativa de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC por sus siglas en inglés).

En el ámbito nacional, la diferencia entre los ricos y pobres es uno de los problemas de los países de Centroamérica. El coeficiente Gini<sup>24</sup> varía desde 45.9 en Costa Rica hasta 60.3 en Nicaragua, mostrando que en todos los países existe una gran disparidad de riquezas en el ámbito nacional. Esto es en parte causada por el pequeño número de familias que tradicionalmente controlan casi todas las riquezas y el poder político, como los Somosa en Nicaragua y las “14 familias” en El Salvador.

### 3.1.3 Historia de la Fundación del SICA

La historia de la integración Centroamericana es larga y data del siglo XIX. El hecho que la región haya tenido experiencia de una unión como la República Federal, que los pequeños países estén situados en un estrecho territorio, que tengan factores culturales comunes de idioma y religión, y que la integración se considere una manera de incrementar la competitividad económica sobre otros países fuera de la región, son algunas de las causas que motivaron los esfuerzos de integración regional.

La integración primero se materializó en 1951 con la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). El objetivo del establecimiento de la ODECA fue fortalecer la solidaridad entre los 5 países fundadores (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica)<sup>25</sup>. Desde entonces, el proceso de integración convergió con la integración económica, llevando al establecimiento del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en 1960 y la Secretaría de Integración Económica Centroamérica (SIECA). Aunque los esfuerzos del MCCA parecían exitosos hasta los años 70s, estos empezaron a declinar a finales de los años 70s y se estancaron en los años 80s durante la “Década Perdida”.

Al inicio de los años 90s, los acuerdos de paz empezaron a ser implementados en cada país, y en Diciembre de 1991 se estableció el SICA, de acuerdo al Protocolo de Tegucigalpa, el cual fue firmado por los presidentes de los cinco países Centroamericanos y Panamá.

---

<sup>22</sup> Banco Mundial, GenderStats (Datos del año 2005) <http://devdata.worldbank.org/>

<sup>23</sup> Banco Mundial, GenderStats (Datos del año 2005) <http://devdata.worldbank.org/>

<sup>24</sup> El Coeficiente Gini es una escala para medir las disparidad de la distribución de ingresos o consumo. 0 representa la equidad perfecta, mientras que 100 representa inequidad perfecta. (JICA Data file Sekai no Hinkon (Pobreza en el Mundo)).

<sup>25</sup> JBIC, *Chubei Shokoku no Kaihatsu* (Desarrollo Estratégico en Centroamérica), 2003

Una de las características del SICA es que no limita los estados miembros. Fue fundada por 6 países, y en el 2000 se adhirió Belice. En el 2003, la República Dominicana elevó su categoría de observador a miembro asociado. También, México se adhirió como observador intraregional en el 2004, y Taiwán y España como observadores externos en el 2000 y 2004 respectivamente.

### **3.1.4 Avances de la Integración Regional y Logros del SICA**

Desde el establecimiento del SICA después de su estancamiento en los años 80s, y a partir de los años 90s, el proceso de integración ha ido incrementando tomando implicaciones más políticas y sociales. Sin embargo, tomando en cuenta estas condiciones, los logros de la integración regional de Centroamérica residen en la promoción del libre comercio y la apertura de las economías, siendo ejemplos específicos la unión aduanera y el tratado de libre comercio dentro de la región.

**Unión Aduanera:** El 94% de los productos producidos en la región están exonerados de impuestos. Los restantes 6% incluyendo el azúcar, alcohol y café se espera que sean exonerados de impuestos en el 2007<sup>26</sup>.

**Tratado de Libre Comercio:** Los cinco países de Centroamérica, la República Dominicana y los Estados Unidos firmaron el DR-CAFTA. Belice y Panamá no son parte de este tratado. Centroamérica y la UE planean iniciar negociaciones para un tratado de libre comercio entre estas dos regiones en el 2007.

Hasta Marzo del 2006, más de 100 proyectos de cooperación regional han sido desarrollados por la Secretaría del SICA y sus instituciones especializadas<sup>27</sup>. El monto total de estas iniciativas son de US \$221 millones de dólares, de estos el 94% es asistencia de países donantes en forma de Asistencia para la Cooperación Regional<sup>28</sup>.

## **3.2 Relación entre Centroamérica y Japón**

### **3.2.1 Relaciones Diplomáticas**

Históricamente, Japón y los países Centroamericanos han tenido relaciones bilaterales amistosas. Las relaciones diplomáticas fueron establecidas tempranamente. Japón empezó sus relaciones diplomáticas con Panamá en 1904, con la República Dominicana en 1934, y con los 5 países centroamericanos en 1935. Aunque estos lazos experimentaron una disrupción temporal durante la segunda guerra mundial, todas las relaciones diplomáticas reiniciaron entre 1952 y 1954. Las relaciones diplomáticas con Belice empezaron en 1981, un año después que esta lograra su independencia.

Conmemorando el 70 aniversario del establecimiento de las relaciones diplomáticas entre Centroamérica y Japón, el año 2005 se designó como “Año Japón-Centroamérica 2005”, en el cual se realizaron intercambios en diferentes campos, incluyendo política, economía y cultura. Uno de los resultados fue el “Pabellón Centroamericano”, co-presentado en la Exposición Mundial en el 2005 en Aichi, Japón. En agosto de ese mismo año, se realizó en Japón la “Cumbre Japón-Centroamérica”. Los jefes de estado de 5 países Centroamericanos, Panamá y la República Dominicana y el entonces primer ministro de Japón

---

<sup>26</sup> De acuerdo a la entrevista realizada al Director de la Dirección de Cooperación del SICA para esta evaluación

<sup>27</sup> Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperación

<sup>28</sup> Informe Ejecutivo de Proyectos Regionales por Fuente de Cooperación

Koizumi participaron en la reunión, que resultó en la adopción de la “Declaración de Tokio”. La Declaración de Tokio expresó el apoyo de Japón hacia la integración regional Centroamericana y el apoyo de los 7 países Centroamericanos hacia Japón en su intención de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

### **3.2.2 Asistencia del Japón hacia la Región Centroamericana**

Desde que empezó la AOD del Japón en la década de 1950, por mucho tiempo los grandes receptores han sido los países asiáticos. La asistencia para países centroamericanos empezó a mediados de la década de los 70s, cuando el monto de la AOD Japonés experimentó un incremento significativo. En la década de los años 80s, sin embargo, la AOD del Japón hacia Centroamérica fue interrumpida a causa de las guerras civiles en Guatemala, El Salvador, y Nicaragua. Aunque el monto de asistencia para Centroamérica se incrementó en los años 90s, ésta decreció como resultado de la reducción del presupuesto total de la AOD después del 2000.

La forma de asistencia también fue modificada en los años 90s de asistencia en ayuda financiera no reembolsable a proyectos de cooperación técnica.

### **3.2.3 Esfuerzos en la Asistencia para la Cooperación Regional**

En 1995, en la conferencia entre los ministros de relaciones exteriores de Centroamérica y Japón, durante la celebración del Quincuagésimo Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, basados en el reconocimiento de la necesidad de promover el entendimiento y reforzar las relaciones, se convino en establecer el “Foro de Diálogo y Cooperación entre Japón y Centroamérica” (en adelante “Foro Japón-Centroamérica”), a realizarse anualmente.

La asistencia para la cooperación regional empezó por una solicitud por parte de los países Centroamericanos durante este Foro. En la tercera sesión del Foro en 1998, la parte Centroamericana, expresó su solicitud para “la implementación de cooperación económica y técnica (por ejemplo: medidas anti sísmicas), que involucran a toda la región, a través de la Secretaría General del SICA.

En Agosto del 2005, se llevó a cabo en Tokio la Cumbre Japón Centroamérica, en donde se adoptaron la “Declaración de Tokio” y el “Plan de Acción”. La Declaración de Tokio pone énfasis en la activa actitud del Japón hacia la Asistencia para la Cooperación Regional, indicando “los países del SICA reafirman su compromiso de consolidar la integración de la región. En este sentido, Japón reafirma su respaldo al proceso de integración regional y su disposición de seguir cooperando con proyectos de impacto regional”.

### **3.2.4 Avances de la Implementación de la Asistencia para la Cooperación Regional**

La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón hacia Centroamérica empezó en el 2001, cuando un experto de JICA fue enviado a la Secretaría General del SICA. La principal cooperación del Japón, la cual ha sido implementada o planea implementarse, es la siguiente. (Nota: La categorización del tipo A, B, y C en el paréntesis están basadas en la definición en la sección “1.2.1 Definición del Objeto de la Evaluación”).



### **Asistencia a la Secretaría General del SICA (Tipo A, 2001-2004, 2006-)**

Desde febrero del 2001, un experto de JICA fue enviado a la Dirección de Cooperación Internacional de la Secretaría General del SICA por 3 años. El objetivo era: (1) Establecer un mecanismo de planeamiento y coordinación de la asistencia de cooperación regional, (2) Identificar temas regionales, (3) Fortalecer la Secretaría General del SICA (Dirección de Cooperación Internacional). Aunque hubo una interrupción temporal, el envío del experto se reinició en abril del 2006.

### **Control de la Enfermedad de Chagas (Tipo C, 2002-)**

Como Asistencia para la Cooperación Regional, se está implementando el proyecto de la reducción de las chinches causantes de la enfermedad de chagas. En el 2002, un proyecto de cooperación técnica fue iniciado en Guatemala, el cual tiene el mayor número de personas infectadas. Al mismo tiempo, desde el 2003, se vienen implementando proyectos de cooperación técnica similares en el Salvador y Honduras. En el 2006, se ha iniciado otro proyecto en Panamá, enfocado al envío de voluntarios japoneses para la cooperación con el extranjero (JOCV por sus siglas en inglés). Una solicitud de cooperación también ha sido presentada por Nicaragua.

### **Proyecto para el Mejoramiento de la Enseñanza en de Matemáticas (Tipo C, 2005-)**

Con el préstamo no reembolsable en 1989 para la construcción del Instituto Nacional de Investigación y Capacitación Educativa (INICE) en Honduras, un “Proyecto de Matemáticas” enfocándose en la re-educación de profesores fue implementado por los JOCV desde 1989 al 2002. Este fue seguido por un proyecto de cooperación técnica para “el Mejoramiento de la Calidad de la Enseñanza de Matemáticas (PROMETAM)” el cual se inició en el 2003. Esta cooperación tuvo entre otros resultados la elaboración de textos de matemáticas.

Con el objetivo de expandir el uso de los textos de matemáticas, desde el 2005, en Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana se están llevando a cabo proyectos de cooperación técnica.

### **Desarrollo del Puerto de la Unión (Tipo C, 2005-)**

En 1997-98, se llevó a cabo un estudio de factibilidad del Estudio de Desarrollo de JICA. Luego, en setiembre de 1998 respondiendo a la solicitud de asistencia financiera reembolsable por parte del gobierno de El Salvador, en mayo del 2001 se llevó a cabo el Intercambio de Notas (E/N por sus siglas en inglés) (entre el gobierno del Japón y el gobierno receptor). La construcción empezó en el 2005. Se espera que el Puerto de la Unión sirva como una red de transporte no sólo para El Salvador, sino también para los países vecinos, como parte de la “propuesta del canal seco”, el cual propone unir el Puerto de la Unión con el Puerto Cortés en Honduras. Esta planeado que la construcción concluya en el 2009.

### **Asesora de Asistencia Financiera Reembolsable (Tipo A, 2005- )**

La asesora de asistencia financiera reembolsable (experta de JICA) ha sido enviada a la Secretaría del Plan Puebla Panamá (localizada en El Salvador) desde el 2005.

### **Medidas de Prevención de los Desastres Naturales (Tipo B, 2007-)**

Desde el 2003, expertos de JICA para el “fortalecimiento del sistema para la prevención de desastres en Centroamérica” fueron enviados al Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPREDENAC), para identificar las necesidades de proyectos. Desde el 2007 se espera que empiece como Asistencia para la Cooperación Regional el proyecto de cooperación técnica extra regional “Prevención y Mitigación de Desastres Naturales Basados en Experiencias Comunitarias” (en adelante “Prevención de Desastres Naturales”). El organismo regional (CEPREDENAC) estuvo encargado del planeamiento y coordinación del proyecto con otros países, el cual hace de este proyecto el primer proyecto tipo B.

### **Manejo Integrado de Residuos Sólidos (Tipo C, 2006-)**

En El Salvador, un proyecto de asistencia técnica fue iniciado en noviembre del 2005, con el objetivo de extender el manejo integrado de residuos sólidos a los gobiernos municipales. Se están planeando talleres y seminarios para compartir las experiencias entre los países participantes.

## **Capítulo 4 Resultados de la Evaluación**

### **4.1 Evaluación del “Objetivo”**

#### **4.1.1 Relevancia Vista desde la Tendencia Internacional**

Después de la Guerra Fría, los esfuerzos de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón trata de responder al proceso de desarrollo y progreso de marcos de cooperación regional. También apoya el marco de la cooperación regional, la cual en la realidad enfrenta dificultades en desarrollar y progresar satisfactoriamente.

En este sentido, la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón puede ser evaluada como relevante dentro de la tendencia de la comunidad internacional. En el marco de la cooperación regional, objeto de la cooperación, para conservar la dirección que Japón y la comunidad internacional con la que Japón comparte valores similares, la asistencia para la cooperación regional es relevante.

#### **4.1.2 Consistencia con las Políticas de Alto Nivel**

Considerando que la Carta de la AOD menciona que “Japón fortalecerá su colaboración en el marco de la cooperación regional, y apoyará la cooperación a nivel regional abarcando varios países” y la Política de Mediano Plazo de la AOD menciona que “además de proveer apoyo para el desarrollo de infraestructura en países y regiones, y asistir activamente en el desarrollo de las capacidades de las instituciones y recursos humanos en las áreas relacionadas al comercio e inversión”, los esfuerzos de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón son claramente relevantes.

#### **4.1.3 Consistencia con las Necesidades de Cooperación Regional en Centroamérica**

De las entrevistas a los organismos del SICA, se reconfirmó que el concepto de la integración de

Centroamérica se enfoca en el desarrollo sostenible, la paz y la construcción de la democracia basada en “no sólo la integración económica, sino también en la integración política y social”<sup>29</sup>. La visión del SICA sobre la integración, no sólo se limita a una integración económica, sino a una integración que incluye diferentes áreas, la que hace de ésta, un esfuerzo único que sólo se puede encontrar en Europa.

Japón y el SICA, el cual tiene las características arriba mencionadas, establecieron en 1995 “el Foro Japón-Centroamérica”, el cual es un foro para la discusión de políticas.

El mecanismo de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón, las necesidades y solicitudes de los países centroamericanos son puestos en este foro<sup>30</sup>. Los proyectos que resultaron de estos mecanismos incluyen el envío de expertos individuales de JICA, “Fortalecimiento del sistema de prevención en Centroamérica” y la “Asesora del PPP”.

La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón en Centroamérica tiene un mecanismo que permite que los temas que requieren cooperación de acuerdo a los conceptos de la integración Centroamericana y su estado de avance, hace al foro la ventana para un marco más grande de cooperación. De esta forma, se puede decir que hay consistencia entre las necesidades de los países centroamericanos y la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón.

#### **4.1.4 Consistencia con las Políticas de Alto Nivel del Japón hacia la Región Centroamericana**

Las políticas de alto nivel hacia la región Centroamericana incluyen “Una Visión para una Nueva Alianza Japón-Latinoamérica y el Caribe” (el cual involucra a toda Latinoamérica, y es referida como la “Visión Koizumi”), la Declaración de Tokio, y Plan de Acción<sup>31</sup>. Del estudio de campo realizado para esta investigación se confirmó que todas las partes, consistentes de los organismos del SICA, agencias gubernamentales, y las agencias de cooperación del Japón, reconocen la Declaración de Tokio y el Plan de Acción.

La Declaración de Tokio, indica que “los países del SICA reafirman su compromiso de consolidar la integración de la región”. Similarmente, en el “Plan de Acción” “la iniciativa de la Red de Cooperación Regional de Centroamérica” (en adelante Iniciativa de la Red)<sup>32</sup> es mencionado como método específico para materializar la cooperación extra regional del Japón<sup>33</sup>.

“La Visión Koizumi”, “La Declaración de Tokio” y el “Plan de Acción” pueden ser considerados como políticas de alto nivel, las cuales deberían ser la base de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón en Centroamérica. Por lo tanto, se puede calificar que la Asistencia para la Cooperación Regional ésta basada en las políticas de alto nivel del Japón hacia la región Centroamericana.

---

<sup>29</sup> Organismos relacionados con el SICA incluyendo a la Secretaría General del SICA al igual que sus organismos especializados como el CEPREDENAC.

<sup>30</sup> Por ejemplo, la cooperación con los países centroamericanos en el área de la prevención de desastres, empezó con la solicitud de la parte centroamericana en 1998 en el Foro en donde se “solicitan la asistencia para la cooperación regional en la prevención de desastres naturales, la cual es un tema común en la región, a través del SICA.

<sup>31</sup> Se refiere a la “Declaración de Tokio: Centroamérica y Japón Amigos Unidos hacia el Futuro” firmado el 18 de Agosto del 2005 en Tokio por los jefes de estado de Japón y los países Centroamericanos, y el “Plan de Acción”.

<sup>32</sup> “Japón brindará cooperación a un país designándolo como el eje regional en un tema específico para el desarrollo, a la vez que fomentará la cooperación bilateral sobre ese mismo tema, a fin de compartir y trasladar las experiencias exitosas al resto de los países del SICA.”, Plan de Acción.

<sup>33</sup> La cooperación extra regional mencionada en el Plan de Acción es similar a lo que en este reporte se identifica como Asistencia para la Cooperación Regional. Referirse a la sección “1.2 Objeto de la Evaluación” para su definición.

#### **4.1.5 Consistencia con los Temas Prioritarios desde el Punto de Vista de la Comunidad Internacional**

A través del estudio de campo, la “promoción del libre comercio y la apertura de la economía” fueron mencionados como los temas prioritarios para la región, vistos desde varias perspectivas de la comunidad internacional, incluyendo agencias donantes, organismos regionales del SICA, agencias gubernamentales y la prensa. La DR-CAFTA con los Estados Unidos y la unión aduanera regional pueden ser considerados como resultados específicos de esta prioridad.

Considerando este tema prioritario, la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón es relevante en los siguientes dos puntos.

El primero es la cooperación para la construcción y mejoramiento de la infraestructura. El Proyecto del Puerto de la Unión, el cual sigue en ejecución, y el Puente de la Amistad Japón Centroamérica tienen como objetivo el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura regional, como parte de la reconstrucción de la carretera Panamericana y la propuesta del canal seco que une el Pacífico con el Atlántico. Esta cooperación fue reconocida por los países receptores como una construcción de infraestructura que directamente contribuye a la “promoción del libre comercio y a la apertura de la economía”.

El segundo es la Asistencia para la Cooperación Regional a Centroamérica para apoyar a los más vulnerables. Los proyectos para combatir la enfermedad de chagas y el mejoramiento de la calidad de la enseñanza de las matemáticas enfocándose en comunidades rurales, brindan apoyo que benefician a los pobres. Esta cooperación fue reconocida por los países receptores como una cooperación que indirectamente contribuye a la “promoción del libre comercio y a una economía abierta”.

En conclusión, la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón en Centroamérica es relevante como una medida para tratar el tema prioritario en la región: “promoción del libre comercio y la apertura de la economía”.

#### **4.1.6 Ventajas Comparativas del Japón sobre Otros Donantes**

¿Cómo es percibida la AOD del Japón por terceros (la prensa) y otros donantes?

Se realizó una encuesta a 3 grandes periódicos (2 en El Salvador y 1 en Honduras) y se les preguntó su impresión sobre la presencia de la AOD del Japón (el lugar que ocupa Japón en comparación con todos los otros donantes). Como resultado, los tres periódicos respondieron que ocupaba el segundo lugar (detrás de los EE.UU. o la UE).

Cuando se preguntó a los organismos donantes de las ventajas comparativas de la AOD del Japón, las impresiones recibidas fueron las siguientes: “trata de penetrar en la comunidad local en la modalidad de cooperación como las actividades de los JOCV”, “alta calidad de cooperación en la etapa de implementación”<sup>34</sup>, “alto nivel de tecnología e implementación”, entre otros.

Estas impresiones también incluyen la cooperación bilateral, sin embargo, no sería incorrecto considerar que éstas incluyen la Asistencia para la Cooperación Regional.

Más aún, algunos mencionaron al sistema de implementación, como ventaja comparativa de la Asistencia para la Cooperación Regional de Japón. La asistencia del Japón se enfoca en la cooperación bilateral y

---

<sup>34</sup> Otros organismos donantes indicaron que la formulación de proyectos y su evaluación estaba a cargo de consultores.

cualquier apoyo para la Asistencia para la Cooperación Regional es implementada adicionalmente. Más aún, la cooperación del Japón es implementada para 2 organismos regionales en forma separada (la Secretaría General del SICA y la Dirección Ejecutiva del PPP). Japón mantiene diferentes modalidades de cooperación, los cuales presentan una forma única de implementación que no es vista en otros donantes operando el área, constituyendo una ventaja comparativa. Por este motivo, Japón puede ser calificado como un país donante adecuado que lleva a cabo la Asistencia para la Cooperación Regional.

#### **4.1.7 Relevancia en Cuanto a las Características Regionales**

Después de la “Década Perdida” en los 80s y la firma de los tratados de paz en Nicaragua (1990), El Salvador (1992), Guatemala (1996), los países Centroamericanos se esfuerzan para resolver temas como la consolidación de la democracia y la “promoción del libre comercio y la apertura de la economía” ya mencionados, además de establecer el SICA. Considerando este cambio de paradigma en las características de la región Centroamericana, podemos concluir que hay relevancia en la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón en Centroamérica por las siguientes dos razones.

El primero: el tiempo fue oportuno. Japón empezó su Asistencia para la Cooperación Regional después de la firma de los tratados de paz y el establecimiento del SICA. Muchas de las personas concernientes a nivel local indicaron que la Asistencia para la Cooperación Regional no hubiese logrado los mismos resultados si la misma cooperación hubiese sido implementada antes de la firma de los tratados de paz. Se considera que la Cooperación Regional del Japón llevada a cabo después de la firma de los tratados de paz y el establecimiento del SICA ha sido políticamente oportuna. Existe también relevancia en términos de valor económico.

El segundo: detalles de la cooperación. La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón, consiste en la cooperación técnica que tiene como efecto el intercambio entre personas (técnicos) y el intercambio de conocimientos técnicos, y la cooperación financiera reembolsable y no reembolsable que promueven la integración económica y el flujo de mercancías. La promoción del flujo de personas y mercancías pueden ser evaluados como relevante para apoyar la construcción de la confianza dentro de la región, después de experimentar un cambio en el paradigma después de la “Década Perdida”.

Por este motivo, se puede afirmar que después de la “Década Perdida”, la Asistencia para la Cooperación Regional es adecuada en cuanto a las características de Centroamérica.

## **4.2 Evaluación del “Resultado”**

### **4.2.1 En que Forma está Contribuyendo al Desarrollo y al Progreso de la Cooperación Regional**

De las entrevistas realizadas a la parte Japonesa, se reconoció que la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón contribuye a “expandir los conocimientos técnicos de manera eficiente de un país a los países vecinos”, “promueve el intercambio de personas en las fronteras”, “abordar temas que no son fáciles de tratar en un marco bilateral”, “contribuye a promover un crecimiento sostenible y estable”, etc. Aunque se puede concluir que la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón es efectiva en promover el desarrollo y progreso de la cooperación regional, esta evaluación no pudo obtener respuestas precisas a la pregunta “si la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón ha mostrado ser efectiva o no en el

desarrollo y progreso de la cooperación regional la cual se extiende por todo el mundo”.

#### **4.2.2 En que Forma Contribuye al Objetivo de la Cooperación Regional de Centroamérica**

El objetivo de la integración Centroamericana no se limita sólo a la “integración económica, sino también a la integración política y social” que conduce a un desarrollo sostenible, paz y democracia. ¿Como contribuye la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón a alcanzar estos objetivos?

Primero, ayuda a crear confianza de los países menos desarrollados dentro de la región. Por ejemplo Honduras, es considerado un país en sub-desarrollo regional, pero el Proyecto para el Mejoramiento de la Enseñanza de las Matemáticas tiene como eje regional a Honduras. Algunas personas relacionadas a la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán de Honduras dijeron que “el proyecto ayudó a Honduras a ganar la confianza que había perdido a causa de su sub-desarrollo”. Si la Asistencia para la Cooperación Regional suscita confianza de los países en desarrollo, ésta puede promover a crear la confianza de esas naciones y disminuir las disparidades, que podría conducir a estos países a igualar su desarrollo con los otros países de la región y promover la integración regional, el cual podría decirse que es un resultado de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón.

Segundo, la cooperación del Japón promueve el intercambio de personas dentro de la región. La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón generalmente incluye el intercambio de personal, técnicos y oficiales de los gobiernos municipales. Un oficial del gobierno municipal mencionó que “el intercambio entre el personal a través de talleres conlleva a percibir a los participantes de otros países como sanos rivales, estimulando la motivación de cada uno, que resulta en la sostenibilidad de los esfuerzos”, indicando que el intercambio entre el personal fue uno de los factores que contribuyó a hacer sostenible sus esfuerzos.

Desde otra perspectiva, se consideró que la Asistencia para la Cooperación Regional también tiene un resultado positivo en los intereses de Japón, quien recibió considerable apoyo de los 7 países Centroamericanos, cuando trató de conseguir un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La Asistencia para la Cooperación Regional no fue el único factor decisivo, pero no hay duda que sirvió como un factor importante, de acuerdo a lo que se percibió en el estudio de campo.

Por lo tanto, se puede decir que la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón promovió la integración de la región Centroamericana.

#### **4.2.3 En que Medida se Alcanzaron los Resultados de Cada Prioridad**

Los temas prioritarios de la Asistencia para la Cooperación Regional identificados en el Plan de Acción son: la enfermedad de chagas, apoyo a la policía, manejo integrado de los residuos sólidos, enseñanza de matemáticas, salud reproductiva, mejoramiento de la productividad, apoyo a la reforma judicial, prevención de desastres, educación médica, etc. También en este informe se añadió la “construcción y mejoramiento de la infraestructura”, el cual es el tema central de los esfuerzos del PPP y evaluó los logros de estos 10 temas en los siguientes 2 grupos.

Primero, las áreas en donde se están alcanzando resultados: Control del mal de chagas entra en esta categoría, la cual marca el sexto año de cooperación. Gracias a los esfuerzos a largo plazo, el mal de chagas

se considera erradicado<sup>35</sup> en Centroamérica.

El segundo grupo incluye la asistencia que acaba de empezar o que va a empezar, y cuya efectividad es esperada en los países receptores. Estas áreas son el desarrollo y mejoramiento de la infraestructura al igual que la educación de matemáticas, la prevención de desastres, el manejo integrado de los residuos sólidos, y el apoyo a la policía.

En este estudio no fue posible confirmar los resultados o logros en los países receptores en las otras áreas (salud reproductiva, mejoramiento de la productividad, apoyo a la reforma judicial, y educación médica).

El mayor motivo por el cual no fue posible confirmar los logros de la Asistencia para la Cooperación Regional en cada tema, excepto algunos, se debe a que esta asistencia es relativamente un esfuerzo nuevo que empezó en el 2001. Por lo tanto, sería prematuro concluir que “no se espera ningún resultado”.

Se hace notar que algunos de los temas prioritarios han sido reconocidos como Asistencia para la Cooperación Regional, mientras que otros no. En Centroamérica no existe un entendimiento uniforme de los requisitos para ser reconocidos como “Asistencia para la Cooperación Regional”.

#### **4.2.4 Existen Resultados Efectivos que no se Presentan en la Cooperación Bilateral**

De los resultados del estudio de campo, se confirmaron las ventajas de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón. Particularmente las ventajas que no se presentan en la cooperación bilateral puede ser resumidas en los siguientes 4 puntos.

Primero, promueve el compartimiento de conocimiento y experiencia técnica dentro de la región. En el proceso de trabajar en cooperación regional, se suscita una rivalidad sana entre los países de la región, y el nivel de las naciones sub-desarrolladas crece. Esto puede beneficiar el desarrollo sostenible a largo plazo.

Segundo, este apoyo hace posible tratar con temas transnacionales. Por ejemplo, insectos que causan epidemias como la enfermedad de chagas tienen una ecología que traspasa las fronteras. Existen casos en donde los desastres naturales no pueden ser prevenidos sólo por un país. Tomar medidas efectivas sobre estos temas serían extremadamente difíciles, si no simplemente imposibles dentro de un marco bilateral.

El tercer punto se encuentra en la eficiencia, a través de la reducción de costos en la implementación de la asistencia. Sería más eficiente expandir los resultados obtenidos de un país a otro país, que empezar desde cero en otro país. Los proyectos del mejoramiento de la enseñanza de las matemáticas y el control de la enfermedad de chagas son ejemplos que representan esta eficiencia. Al mismo tiempo, la experiencia de implementar proyectos de cooperación en un país es importante para los donantes, y es más probable que se produzcan mejores resultados cuando se utilizan en otros países.

Cuarto, se pueden obtener ventajas de economías de escala. El mejoramiento y desarrollo de la infraestructura será más conveniente cuando se considere la conectividad en las fronteras, como lo representa la construcción del Puente de la amistad Japón Centroamérica. Para obtener ventajas de los efectos de la economía en escala, es más probable que la cooperación hacia una región que produzca mejores resultados que la cooperación bilateral.

Por lo tanto, se comprobó que la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón tiene ventajas comparativas a la cooperación bilateral.

---

<sup>35</sup> La erradicación de las chinches que transmiten enfermedades y programas de educación enfocando a los pobladores y la comunidad.

### **4.3 Evaluación del “Proceso”**

#### **4.3.1 Evaluación del “Proceso” en la Etapa de la Formulación de Proyectos de la Asistencia para la Cooperación Regional**

En el proceso de la etapa de la formulación de proyectos, resalta las dificultades presentes para las personas concernientes, en donde trabajan en un proceso continuo de “ensayo y error”. Este es particularmente el caso de la asistencia para la cooperación regional tipo C. Las dificultades que se enfrentan durante la formulación del proyecto fueron identificadas no sólo durante el estudio de campo, sino también durante el estudio preliminar realizado en Japón en donde se señalaron “las desventajas de la Asistencia para la Cooperación Regional”. Las razones de estas dificultades fueron las siguientes.

El primer factor es la falta de consenso de la parte de Japón. Como está involucrado más de un país receptor, la formulación del proyecto de Asistencia para la Cooperación Regional requiere acuerdos entre varias partes. Sin embargo, debido a los 3 obstáculos presentados a continuación, es difícil establecer este consenso.

Primero, la AOD del Japón se enfoca en la cooperación bilateral. Algunas de las partes implicadas con diferentes cargos, dejaron de ver su punto negativo, que se toma menor iniciativa durante el establecimiento de consenso de la Asistencia para la Cooperación Regional, que en el caso de la cooperación bilateral. Esto sería en parte porque no existe un presupuesto para la Asistencia para la Cooperación Regional.

Segundo, la no unificación de la terminología utilizada. Algunas de las partes implicadas utilizan el término “cooperación extra regional”, otros “cooperación regional”, con el mismo sentido que “Asistencia para la Cooperación Regional”. Como los términos no están unificados, las definiciones son también inconsistentes, el cual es uno de los factores que hace de la comunicación, entendimiento mutuo y el consenso difícil entre las partes implicadas.

El tercer factor es la percepción de las políticas de alto nivel de la Asistencia para la Cooperación Regional, especialmente el Plan de Acción. Para ser específicos, el Plan de Acción no es muy reconocido, y la “Iniciativa de la Red” necesita ser reexaminado. Por ejemplo, el Plan de Acción determina que el eje regional para la prevención de desastres debería estar localizado en Panamá, sin embargo, las condiciones al momento de elaborar el Plan han cambiado<sup>36</sup>, por lo que algunos cuestionan su relevancia.

Algunos impactos concretos se vieron a causa de la falta de consenso. El proyecto integrado del manejo de residuos sólidos, inicialmente se esperaba realizarse en 7 países como asistencia tipo C. Sin embargo, en la práctica, después de las negociaciones y coordinaciones sólo se implementó en El Salvador, porque no respondía a las necesidades de los receptores.

La dificultad de lograr consenso es un problema que también existe en el campo. Conciente de este problema, técnicamente existe un Grupo de Trabajo AOD. Sin embargo, sus actividades se limitan a realizar discusiones a través de una lista de correo electrónico. Había la intención de convocar una reunión en El Salvador, pero esta no se ha realizado hasta el momento de esta evaluación.

El segundo factor de dificultad en la etapa de la formulación de proyectos, es la coordinación con los organismos regionales. De los proyectos de Asistencia para la Cooperación Regional que están siendo

---

<sup>36</sup> En ese entonces el CEPREDENAC se situaba en Panamá, sin embargo ahora se encuentra en Guatemala.



implementados casi no hay proyectos realizados desde la etapa de formulación del proyecto con la coordinación de los organismos regionales (ejemplo: Proyectos tipo B). La mayoría de los proyectos son formulados como tipo C, es decir, sin ninguna coordinación con los organismos regionales.

Los organismos regionales se supone que tienen funciones para facilitar la coordinación entre los estados intraregionales, entonces ¿por qué no existen más alianzas con estos organismos? En esta investigación, interesados de la parte japonesa señalaron que existen muchos organismos regionales los cuales no son competentes para actuar como receptores de Asistencia para la Cooperación Regional.

De otro lado, hubieron algunos donantes quienes expresaron que aunque los organismos regionales no sean competentes, sólo “el proceso de trabajar colaborando con los organismos regionales” es significativo. Hay un ejemplo de la asistencia tipo B, donde la coordinación entre varios organismos regionales relevantes fue eficiente desde la etapa de formulación del proyecto (proyecto de cooperación técnica para los desastres naturales).

Por otro lado, la Secretaría del SICA expresó que los organismos regionales necesitan interesarse en la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón y coordinar activamente con la parte donante.

#### **4.3.2 Evaluación del “Proceso” de la Etapa de Implementación de la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón**

La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón, particularmente en los proyectos tipo C, se implementan en un proceso similar a la cooperación bilateral<sup>37</sup>. En consecuencia, en la etapa de implementación del proceso de asistencia para la cooperación regional, los siguientes 3 problemas fueron señalados.

El primero es la coordinación con los organismos regionales en la etapa de implementación. La asistencia japonesa se realiza generalmente en forma de transferencia de tecnologías a los organismos gubernamentales actuando como receptores. Esto generalmente no varía en el caso de la Asistencia para la Cooperación Regional. Más aún, en el caso de la Asistencia para la Cooperación Regional la coordinación con los organismos regionales que coordinan múltiples países dentro de la región, es inclusive más importante. Sin embargo, en esta categoría es poco el número de proyectos de la Asistencia para la Cooperación del Japón los cuales son implementados con la coordinación de los organismos regionales. El motivo es por falta de participación de los organismos regionales e incluye la falta de intercambio de información, limitada coordinación en la etapa de formulación de proyectos, agencias implementadoras ocupadas con el trabajo administrativo, y físicamente las oficinas centrales están localizadas en otros países.

El segundo problema es el monto de la cooperación, cuando se trata de expandir los resultados de la cooperación de un país a los países vecinos, por ejemplo, en el caso de las medidas contra la enfermedad de chagas y la educación de matemáticas.

Muchas de las personas relacionadas reconocen la efectividad de transferir y expandir los resultados de

---

<sup>37</sup> Las medidas de control de la enfermedad de chagas y el mejoramiento de la enseñanza de las matemáticas pueden ser considerados Asistencia para la Cooperación Regional. Sin embargo, visto desde el proceso de implementación se puede decir que son dos cooperaciones técnicas separadas en Honduras y El Salvador respectivamente.

un país a los países vecinos, pero al mismo tiempo se reconoció que estas expectativas eran excesivas. Por ejemplo, en un principio se consideró que un sólo experto podría realizar la divulgación de los textos de matemáticas a El Salvador como resultado del proyecto en Honduras. Sin embargo, una entrevista con el experto relacionado a este proyecto, reveló que su trabajo es más complejo que el que fue pensado en un principio, a causa de muchos motivos incluyendo la diferencia en el curriculum de los dos países, el orden que se enseñan las fracciones y los números decimales, etc.

Existe una falta de experiencia en evaluar correctamente el monto de cooperación, si es la mitad o el 20% lo que se necesita para transferir los logros de país A a B.

El tercer problema es la falta de consenso entre los países receptores sobre cuando iniciar o finalizar un proyecto. Como se mostró con las medidas contra la enfermedad de chagas, algunos tipos de proyectos le añaden un valor agregado, si son implementados en la región entera, en vez de la cooperación bilateral. Sin embargo, para ganar consenso sobre el día en que empieza un proyecto en cada uno de los países miembros, los miembros necesitan tener una comunicación muy fluida desde la etapa de la formulación del proyecto. Más aún, la forma de ganar consenso es influenciado por circunstancias de los gobiernos receptores, por lo que muchas veces los resultados no sean favorables.

#### **4.3.3 Evaluando el “Proceso” de la Asistencia para la Cooperación de Japón en cuanto a la Coordinación con otros Donantes**

En este estudio, ninguna coordinación se identificó a través de la asistencia tipo A. Con proyectos del tipo B, se percibió coordinación entre donantes y en el proceso de coordinación entre los donantes, los organismos regionales jugaron un rol significativo. Como los organismos regionales generalmente actúan como “ventanas de cooperación”, encontramos que la coordinación con otros donantes puede ser promovido cooperando con los organismos regionales.

Con los proyectos tipo C, se percibieron diferencias entre El Salvador y Honduras. En El Salvador, no había una cooperación significativa entre los donantes, con excepción de la coordinación indirecta con el MCA<sup>38</sup>. Esto se debe a las limitaciones de los sistemas de implementación de los donantes.

Por otro lado, en Honduras, se encontraron muchos casos de coordinación activa entre los donantes. Por ejemplo, Japón cooperó con PAHO desde la etapa de la formulación del proyecto de las medidas contra la enfermedad de chagas en donde el objetivo de la coordinación era complementarse uno al otro. También la coordinación con CIDA, tenía el objetivo de extender los resultados el cual se lograron como resultado de la asistencia del Japón. Japón parece “separar” a los diferentes donantes para cooperar de acuerdo a los objetivos de esa relación.

Como se observó en los casos de proyectos tipo B, existen casos en donde la coordinación entre los donantes puede ser promovida trabajando con los organismos regionales. La cooperación con otros donantes depende de la tendencia de la comunidad de donantes y de las percepciones de otros donantes.

---

<sup>38</sup> Cuenta del Reto del Millenium (MCA por sus siglas en ingles) = Es uno de los programas de la AOD de EE.UU. Desarrollo de infraestructura en la parte este de El Salvador que contribuirá a la propuesta del canal seco está siendo planeada.

## **Capítulo 5 Evaluación General**

### **5.1 Evaluación General**

La Asistencia para la Cooperación Regional es una política relativamente nueva de la AOD. Aunque esfuerzos similares se han venido realizando desde los años 60s, fue en la Carta AOD revisada en el 2003, en donde se menciona por primera vez la Asistencia para la Cooperación Regional como política.

Este puede ser el motivo por el cual el concepto de la Asistencia para la Cooperación Regional no ha sido clarificado. El concepto aún no ha sido establecido y todavía no se unifica el uso de los términos. Tampoco hay suficientes criterios para determinar los proyectos considerados como Asistencia para la Cooperación Regional.

Sin embargo, el estudio demostró la relevancia de la Asistencia para la Cooperación Regional. Los proyectos para la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón, demostró relevancia cuando se evaluó con la tendencia mundial de desarrollo y progreso de la cooperación regional. La relevancia fue confirmada en cuanto a la políticas de la AOD, es decir, la Carta de la AOD, al igual que la política a mediano plazo. La Declaración de Tokio y el Plan de Acción, los cuales son las políticas de alto nivel del Japón hacia la región Centroamericana, expresan la determinación para promover la Asistencia para la Cooperación Regional, y los proyectos llevados a cabo son suficientemente relevantes en este aspecto. La ventaja comparativa sobre otros donantes fueron reconocidos, y el sistema de implementación no demostró ninguna deficiencia. Algunos resultados positivos fueron aparentes. Intercambio de personal y de técnicos atravesando las fronteras y desarrollo de infraestructura conectando a los países de la región contribuyendo a la “estabilidad de la Región”. Se reconoció la posibilidad de poder abarcar temas difíciles de resolver a través de la cooperación bilateral, al igual que añadir valor agregado a la cooperación bilateral. También algunos ejemplos que identificaron que la “estabilidad regional” contribuye a los intereses Japoneses.

Al mismo tiempo, la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón enfrenta algunas dificultades en la formulación de proyectos y en el “proceso” de implementación. Especialmente, algunos problemas existentes en el proceso de la asistencia tipo C fueron indicados, y se sugirieron maneras para ganar consenso entre las partes concernientes y colaborar con los organismo regionales.

Considerando que la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón es relevante, hubieron resultados positivos, su materialización de resolver temas bilaterales difíciles a través de la cooperación regional, sin embargo, el hecho de que en el proceso se hayan vistos algunos problemas y teniendo en cuenta la confusión conceptual que existe, se recomienda lo siguiente.

### **5.2 Recomendaciones**

#### **(1) Mayor Promoción de los Esfuerzos de la Asistencia para la Cooperación Regional**

Para la comunidad internacional después de la Guerra Fría, el marco de cooperación regional es importante en crear una base mas amplia de paz y estabilidad, al tiempo de buscar crear un nuevo orden. El significado de la Asistencia para la Cooperación Regional cae en su habilidad para promover esta importante cooperación regional y alcanzar paz y estabilidad en la región. Más aún, la Asistencia para la Cooperación Regional también puede contribuir a los intereses nacionales de Japón.

Japón debería participar activamente y constructivamente en apoyar esta invaluable cooperación regional.

Todos aquellos relacionados a esta cooperación deberían compartir la percepción que proviene de beneficios a la AOD, no sólo los países en desarrollo, sino también las regiones en desarrollo, contribuirán a la seguridad y prosperidad del Japón, al igual que paz y desarrollo en la comunidad internacional.

Para promover la Asistencia para la Cooperación Regional, surge el problema de cómo unificarla con la cooperación bilateral y hacerlas una “cooperación” que se complementen. En otras palabras, ¿cómo se puede integrar la Asistencia para la Cooperación Regional y la cooperación bilateral para sistematizarlas o “programarlas” como una parte integrada? Si se logra, entonces se puede esperar que sea efectivo no sólo para la “estabilidad regional”, sino también en el área de “seguridad humana”, la cual es representada con la expresión “asistencia con la bandera del Japón” a nivel de bases.

Por otra parte, también existen problemas en la Asistencia para la Cooperación Regional. Como es relativamente un nuevo aspecto en la AOD, hay cierta confusión conceptual. Existen diferentes problemas percibidos en el proceso de la formulación e implementación de proyectos.

Para que la nueva política de Asistencia para la Cooperación Regional logre su objetivo para que “Japón fortalezca su colaboración en el marco de la cooperación regional, y apoyará la cooperación a nivel regional abarcando varios países” como se menciona en la Carta AOD, Japón necesita continuar trabajando en la Asistencia para la Cooperación Regional, al igual que consolidar el concepto y fortalecer su sistema de implementación.

## **(2) Ordenar el Concepto**

### **(2-1) Uniformizar la Terminología y Establecer un Concepto y su Definición**

A la Asistencia para la Cooperación Regional del Japón le falta terminología común y definiciones concretas. Para reordenar el concepto de Asistencia para la Cooperación Regional, se necesita empezar por unificar la terminología. Luego es necesario establecer los conceptos y definiciones, al igual que los “requisitos” de “qué proyectos pueden ser aceptados como objetos de la Asistencia para la Cooperación Regional”. Estos “requisitos” necesitan ser compartidos con los países receptores.

En esta evaluación, por conveniencia, se categorizó los proyectos de acuerdo a criterios enfocándose en el proceso de asistencia (tipo A-C), luego se definió tentativamente la Asistencia para la Cooperación Regional como “la cooperación y coordinación de los países dentro de una región”. Esta forma de categorizar fue propuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón; Sin embargo para establecer conceptos y definiciones concretas, pueden haber otros criterios que utilizan otros aspectos.

Un ejemplo puede ser categorizar la Asistencia para la Cooperación Regional de acuerdo a la eficiencia, un criterio como “medidas para proveer la asistencia eficientemente”. Esfuerzo y una mentalidad para hacer la AOD más eficiente son absolutamente necesarias, y en ese aspecto podemos estar de acuerdo con la clasificación de acuerdo a la eficiencia. Sin embargo, la “eficiencia” constituye sólo un aspecto.

En ese sentido, puede valer la pena considerar una forma de categorización enfocándose en “la manera de lograr los resultados” para establecer la definición reconociendo el significado de la asistencia para la Cooperación Regional como “objetivo de la cooperación” en orden de promover el desarrollo y progreso de los marcos de cooperación regional.

En el transcurso de definir y categorizar la Asistencia para la Cooperación Regional, los argumentos de si se enfocan en el “proceso de implementación de cooperación” o en el “objetivo de asistencia”, y cual sería el standard más relevante, se relacionan con los aspectos de la AOD que deberían enfatizarse. La raíz de la pregunta es bastante profunda.

Sería prematuro establecer una definición, términos o la manera de categorizar sólo con el presente estudio, por lo que será necesario llevar a cabo más discusiones. Será necesario también, realizar discusiones no sólo de Centroamérica pero también de los organismos regionales de otras regiones.

## **(2-2) Implementando Asistencia Flexible para la Cooperación Regional**

En teoría, colaborar con organismos regionales es importante para implementar la Asistencia para la Cooperación Regional. Las políticas para “fortalecer su colaboración en el marco de la cooperación regional, y apoyará la cooperación a nivel regional abarcando varios países” como se describe en la Carta de la AOD pone énfasis en las agencias regionales mismas. Hubo algunas efectos positivos en cooperar con los organismos regionales. Algunos expresan que sólo “el proceso de colaboración con los organismos regionales” es significativo.

Sin embargo, en realidad, las capacidades de los organismos regionales están por debajo del nivel satisfactorio para operar. La Secretaría General del SICA y la Dirección Ejecutiva del PPP, las cuales sirven como coordinador de la parte Centroamericana, tienen autoridad nominal para representar los países centromaricanos, pero no cuentan con los suficientes recursos presupuestales o humanos, en comparación con los costos de coordinación y la cantidad de trabajo. Por lo tanto, aunque la asistencia tipo A apoya los organismo regionales contribuyendo al fortalecimiento de la organización puede ser visto como un método simple, en la práctica no generaría necesariamente resultados a corto plazo y concretos.

Al mismo tiempo, la asistencia tipo C del Japón, la cual no incluye la colaboración con los organismos regionales están alcanzando buenos resultados. La asistencia tipo C trata los temas que son difíciles de resolver con la cooperación bilateral, intercambio entre técnicos etc. Utilizando con flexibilidad las formas existentes de asistencia, por ejemplo dentro de la región “esquema de donaciones a nivel de base”. El apoyo a la Asistencia para la Cooperación Regional, la cual contribuye a la “estabilidad regional” puede ser logrado sin el proceso operativo de los organismos regionales.

Aunque es ideal colaborar con los organismos regionales, no es necesariamente la mejor manera de colaborar con organismos regionales que no tienen las capacidades. La Asistencia tipo C, que está obteniendo buenos resultados, no debería ser descartada porque “no colabora con organismos regionales”.

Japón debería implementar la Asistencia para la Cooperación Regional con flexibilidad, sin importar si es tipo A,B, o C, pero enfocándose en los logros de los objetivos. Necesitará observar las capacidades de los organismos regionales en la región receptora, y colaborar cuando sea posible, y tratar de colaborar tanto como sea posible. Para este objetivo, Japón necesita estar listo para tomar el rol que se supone que jugarán las agencias regionales cuando sea necesario.

### **(3) Medidas Específicas para Fortalecer la Asistencia para la Cooperación Regional – Enfocándose en el Mejoramiento del Proceso**

#### **(3-1) Proveer Espacio para Establecer Consenso y Discusiones: Utilización Efectiva del Grupo de Trabajo AOD Regional**

Las personas que trabajan en cooperación internacional deberían tener siempre en mente ser capaces de empezar las operaciones lo más rápido posible, después de recibir las solicitudes de la Asistencia para la Cooperación Regional de los receptores de cooperación. Para lograrlo, primero es necesario discutir con las personas relacionadas la necesidad de la solicitud y lograr consenso lo más pronto posible.

El Grupo de Trabajo de AOD regional puede ser efectivo para este propósito. Para empezar, las personas relacionadas deberían discutir los problemas comunes de la región, y reconocer las necesidades de cooperación. El Grupo de Trabajo AOD regional existe en forma, pero necesita fortalecer sus funciones como un lugar de coordinación y para establecer consenso.

Para fortalecer las funciones del Grupo de Trabajo AOD regional, se necesita asegurar un presupuesto mínimo o permitir el uso flexible de fondos ya asignados. También cuando se realicen las reuniones del Grupo de Trabajo AOD regional, tiene que ser organizado por una embajada de Japón en uno de los países de la región. Sin embargo, en el presente no existen fondos específicos para asignarlas a estas actividades. Esto significa que fondos deben ser reasignados para esta reunión, por lo que resultaría en la interferencia de otras actividades. Generalmente hablando, mientras más activa sea la embajada Japonesa en promover la Asistencia para la Cooperación Regional, el más impacto negativo que recibirá la cooperación bilateral.

Adicionalmente, el Grupo de Trabajo AOD regional necesitará algún tipo de coordinador, para coordinar los temas prioritarios de cada país y las prioridades de la cooperación regional, el cual es necesario que sea hecho por alguien en una posición neutral.

#### **(3-2) Distribución Preferencial de Fondos para los Esfuerzos de la Asistencia para la Cooperación Regional**

La Asistencia para la Cooperación Regional juega un rol significativo en promover la “estabilidad regional”. Los impactos de estos esfuerzos no sólo influenciarían en la región, sino también beneficiaría a los intereses del Japón. En este sentido, si se identifican excelentes proyectos que contribuyen a la “estabilidad regional”, merece la pena llevarlos a cabo con prioridad.

Aunque el presupuesto de la AOD está disminuyendo cada vez más, la Asistencia para la Cooperación Regional por su importancia estratégica es un candidato fuerte en el aspecto de la política de la AOD. Para establecer sistemáticamente la metodología, se necesita reexaminar lo que es posible y lo que no es dentro del sistema existente. El método inicial puede ser designando a una región piloto para implementar la Asistencia para la Cooperación Regional en forma concentrada. Una vez que la metodología sea sistematizada de una manera que beneficie al objetivo estratégico, se tienen que reevaluar la distribución preferencial de los fondos.

El monto de cooperación bilateral con cada país ha estado basado en un plan de 5 años y los records pasados virtualmente constituyen “un sentido de la cotización”. Más aún, algunos países se preocupan que

los esfuerzos de la Asistencia para la Cooperación Regional puedan causar la reducción del “marco presupuestario”, que se pierdan una parte de los beneficios que originalmente iban a recibir. Para promover la Asistencia para la Cooperación Regional, sin preocuparse del marco presupuestario bilateral, se debería asignar con flexibilidad. Es necesario diseminar en los países receptores la idea que la Asistencia para la Cooperación Regional conlleva a la “estabilidad regional”, la cual beneficia al mismo país.

### **(3-3) Necesidad de una Perspectiva a Largo Plazo y el Fortalecimiento de los Organismos Regionales**

Ya se ha recomendado la flexible operación de la Asistencia para la Cooperación Regional, sin importar si es tipo A, B o C. Sin embargo, es necesario considerar el apoyo para el fortalecimiento de los organismos regionales basados en una perspectiva de largo plazo.

Esfuerzos para el fortalecimiento de los organismos regionales ya se están llevando a cabo y expertos de JICA y otros organismos ya han sido enviados para brindar este tipo de apoyo. Adicionalmente a estos esfuerzos, se deben considerar otros tipos de cooperación para el fortalecimiento de los organismos regionales como la coordinación con organismos internacionales a los cuales Japón ha contribuido con fondos y la colaboración con otros donantes.

Por ejemplo el BID maneja el “Fondo de Japón” basado en fondos que Japón contribuyó. Coordinación con este tipo de fondos puede permitir que Japón ayude a fortalecer los organismos regionales.

Existen otras posibilidades, incluyendo realizar esfuerzos para fortalecer los organismos regionales a través de la coordinación con otros donantes. Particularmente, en El Salvador sólo existen algunos esfuerzos implementados a través de la colaboración de donantes. Sería un esfuerzo significativo si se fortalecen los organismos regionales a través de la colaboración de donantes. Si este tipo de colaboración es posible realizarlo entre los EE.UU. y Japón, se crearía una relación orgánica dentro del marco de la DR-CAFTA con EE.UU. y Centroamérica, dentro del marco de seguridad entre EE.UU. y Japón, y entre Japón y Centroamérica. La oficina local de USAID ha expresado su deseo en coordinar la cooperación.

### **(4) Otros: Más ideas para la Etapa de Implementación y la Maximización de la Eficiencia**

#### **(4-1) Necesidad de un Plan de Transición y Revisión Intermedia del Plan de Acción**

El Plan de Acción, el cual puede ser considerado una política de alto nivel para la Asistencia de la Cooperación Regional, no incluye ninguna percepción sobre cuantos años el Plan es válido, como se va a evaluar, y como esta evaluación se reflejará en el siguiente Plan de Acción.

El Plan de acción menciona que se le dará seguimiento en el Foro de Diálogo y Cooperación Japón Centroamérica. Sin embargo, sería más deseable si Japón específicamente menciona la fecha de expiración, evalúa el Plan de Acción, identifica las lecciones aprendidas y los refleja en un nuevo Plan de Acción, para que Japón continúe respondiendo a las necesidades de los países receptores. Para esto, Japón tendrá que discutir en detalle en el Foro de Diálogo y Cooperación Japón Centroamérica, la manera en que esta evaluación se debería de llevar a cabo y el nuevo plan a ser preparado.

Algunas personas relacionadas expresaron la necesidad de revisar la “Red de Iniciativas”. Sería de ayuda contar con un mecanismo para revisar el Plan de Acción inmediatamente, incluyendo las justificaciones de

esta iniciativa y podría utilizarse el Foro y el Grupo de Trabajo AOD regional.

En el futuro, es importante considerar maneras para discutir diferentes temas, a través de reuniones extra regionales entre el Grupo de Trabajo y los organismos del SICA.

#### **(4-2) Esforzarse para Acumular Conocimientos (know-how)- Determinar el Monto Apropriado para la Asistencia para la Cooperación Regional.**

Como la Asistencia para la Cooperación Regional está basada en políticas relativamente nuevas de la AOD, experiencias acumuladas de formulación y operación de los proyectos no son todavía suficientes. Por esta situación algunas personas tienen una excesiva “expectativa por la eficiencia” de los logros alcanzados en un país para ser difundidos a otros países, lo que está causando una excesiva carga a los expertos relacionados.

Cuando se trata de difundir y utilizar los logros en un país a otro país, es esencial identificar la cantidad de actividades requeridas y el número apropiado de expertos necesitados.

La Asistencia para la Cooperación Regional del Japón acumulará experiencia “por ensayo y error”, que equilibrando la “expectativa por la eficiencia” y la cantidad necesaria de actividades. Después de acumular experiencia, se debería organizar de una forma sistematizada.

#### **(4-3) Consenso de los Países Receptores para Empezar la Asistencia para la Cooperación Regional**

La Asistencia para la Cooperación Regional en algunas áreas puede generar valor agregado, el cual no sería posible obtener con la cooperación bilateral. Por ejemplo, si se erradica un insecto transportador de enfermedades en un pueblo, los insectos pueden regresar de los países vecinos. Para resolver este problema desde la raíz y alcanzar resultados a largo plazo, sería necesario trabajar en las provincias y países vecinos al mismo tiempo. Idealmente, en estas áreas, el comienzo y el progreso de los esfuerzos deberían ser coordinados en lo posible multilateralmente. El ya mencionado Grupo de Trabajo AOD regional podría facilitararlo.

### **Conclusión**

La Asistencia para la Cooperación Regional, incluye objetivos integrales para coordinar políticas e ideas de proyectos multilateralmente para asegurar un mayor efecto, en el momento de la implementación de la cooperación, puede ser más difícil incluir pequeñas prioridades técnicas en la percepción.

Mientras tanto, la AOD del Japón se está enfocando más en la “Seguridad Humana”, la cual tiene como objetivo proteger a las personas de varias y severas amenazas y fomentar la seguridad. En el área de Asistencia para la Cooperación Regional también, no se debe perder de vista las necesidades y vidas de las personas a nivel de bases, enfocándose en adaptar los beneficios a los receptores. En este sentido, los esfuerzos del tipo C pueden ser efectivos, ya que recogen las necesidades reales de las personas, pero al mismo tiempo, puede ser extremadamente difícil apoyar la penetración de la “asistencia con la bandera del Japón” a nivel de bases, cuando se buscan beneficios integrales a través de la Asistencia para la



### Cooperación Regional.

Por este motivo, será necesario continuar con los esfuerzos buscando la forma de incluir la “asistencia con la bandera del Japón” a nivel de bases en la Asistencia para la Cooperación Regional.

La metodología en como programar y sistematizar la Asistencia para la Cooperación Regional y la cooperación bilateral, combinándolas para hacer una “cooperación”, es un tema principal relacionado a la política fundamental de la AOD. Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores del Japón recolectar más opiniones y realizar más estudios.