

Informe de Evaluación por Terceros 2012
Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón

Evaluación de la Asistencia a Cuba

-Resumen-

Febrero de 2013
KRI International Corp.

Prefacio

Este informe es un resumen de la "Evaluación de la Asistencia a Cuba" realizada por KRI International Corp., que fue encomendada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) de Japón en el año fiscal 2012.

Desde su inicio en 1954, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de Japón ha venido contribuyendo al desarrollo de los países asociados y al encuentro de las soluciones para los asuntos globales que varían con el tiempo. En los años recientes, se han incrementado los reclamos no sólo en Japón sino también en la comunidad internacional para buscar una implementación más efectiva y eficiente de la AOD. MOFA ha venido realizando las evaluaciones de la AOD, principalmente a nivel de las políticas con los siguientes dos objetivos principales: mejorar el manejo de la AOD y asegurar su responsabilidad. Estas evaluaciones fueron llevadas a cabo por terceros para asegurar su transparencia y objetividad.

El presente estudio de evaluación fue realizado con los objetivos de: 1) revisar la política actual de la asistencia de Japón a Cuba y proponer recomendaciones de las lecciones aprendidas que podrían servir en la planeación y la ejecución más eficiente y efectiva de la política de asistencia a Cuba en el futuro; y 2) cumplir con la responsabilidad de explicar a la población japonesa mediante la publicación de los resultados de la evaluación.

El Profesor Yasunaga TAKACHIHO de la Universidad de Tamagawa, como jefe del estudio, y el Profesor Tomomi KOZAKI de la Universidad de Senshu, como asesor del estudio, han realizado una enorme contribución a este informe. De igual forma, el MOFA de Japón, la Agencia de Cooperación Internacional del Japón y el Equipo de Tareas de la AOD, así como las instituciones gubernamentales de Cuba, los cooperantes y las organizaciones no gubernamentales han aportado valiosas contribuciones. Deseamos aprovechar esta oportunidad para expresar nuestro sincero agradecimiento a todos los que participaron en el presente estudio.

Finalmente, el Equipo de Evaluación quiere señalar que las opiniones expresadas en este informe no reflejan las opiniones o posiciones del Gobierno de Japón.

Febrero de 2013

KRI International Corp.

Evaluación de la asistencia a Cuba

1. Equipo de Evaluación

(1) Jefe del estudio

Yasunaga TAKACHIHO, Profesor de la Universidad de Tamagawa

(2) Asesor del estudio

Tomomi KOZAKI, Profesor de la Universidad de Senshu

(3) Consultor

KRI International Corp.

2. Periodo del estudio de evaluación

Agosto de 2012 - Febrero de 2013

3. País objeto del estudio

República de Cuba



Tanque de leche donado por la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana (APC), "El Proyecto de Mejoramiento de la Calidad Productiva de Leche en el Municipio de San José de las Lajas de la Provincia de La Habana" y beneficiarios

4. Resumen de los resultados de evaluación, recomendaciones y lecciones aprendidas

(1) Resultados de la evaluación

(a) Relevancia de la política

La política de la asistencia de Japón a Cuba fue relevante por las siguientes razones: 1) el significado, los lineamientos básicos y las áreas prioritarias de la cooperación en la política de asistencia de Japón a Cuba eran coherentes con las políticas de alto nivel de Japón como la Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) y la Política a Mediano Plazo de la AOD; 2) las áreas prioritarias eran coherentes con los lineamientos del desarrollo de Cuba debido a que las áreas están mencionadas en los documentos aprobados en Congresos del Partido Comunista de Cuba; y 3) las áreas prioritarias tenían la coherencia también con los temas prioritarios internacionales como el concepto de la Seguridad Humana, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, etc. Por otra parte, aunque Japón buscaba la complementación mutua con otros cooperantes en la cooperación, la realización fue difícil por la limitación del monto de asistencia de los cooperantes en general. Sin embargo, Japón realizó la cooperación en las áreas donde la cooperación de Japón tuviera la ventaja comparativa o el Gobierno de Japón pudiera manifestar iniciativas internacionales.

(b) Efectividad de los resultados

La AOD de Japón a Cuba contribuyó al logro de los objetivos de las áreas prioritarias a cierto nivel, aunque no fue posible evaluar exactamente el nivel debido al limitado presupuesto de asistencia y la cooperación realizada fue principalmente estudios para el desarrollo y actividades de la investigación. Debido a que en la política de asistencia de Japón a Cuba no están establecidos indicadores o los objetivos numéricos de las áreas prioritarias para la evaluación de la efectividad de los resultados, el Equipo de Evaluación formuló un marco de objetivos, estableció los indicadores y los objetivos numéricos provisionales, y evaluó cuantitativa y cualitativamente la efectividad de la asistencia de Japón, considerando la información obtenida por las entrevistas y otras.

(c) Pertinencia de los procesos

Los procesos de selección y verificación de las áreas prioritarias de la cooperación fueron adecuados en general, tomando suficientemente en cuenta diversas opiniones de las personas relacionadas de las partes japonesa y cubana. La estructura de la ejecución de la AOD tenía limitaciones por no existir una oficina de JICA en Cuba; sin embargo, se discutían y se tomaban diversas medidas para una eficiente ejecución de la asistencia, incluyendo una estrecha colaboración entre la Embajada del Japón en Cuba y la Oficina de JICA en México, el fortalecimiento de la estructura de ejecución mediante la asignación del personal, la firma del Convenio de Cooperación Técnica entre ambos países en el año 2009, etc. En los procesos de ejecución, es difícil concluir que los proyectos siempre se llevaran a cabo con eficiencia por varias limitaciones que fueron difíciles de controlar por la parte japonesa como la complejidad de los trámites en Cuba. Por otra parte, la transferencia tecnológica a este país fue eficiente y sostenible por lo siguiente: 1) los expertos japoneses podían trabajar con ellos, construyendo una relación de confianza durante largo tiempo, debido a que existieron pocos cambios del personal en las entidades públicas cubanas; y 2) Cuba pudo acumular los conocimientos institucionales porque los participantes cubanos en los programas de entrenamiento trabajan en su organización continuamente.

(d) Evaluación de la perspectiva diplomática

La AOD de Japón a Cuba fue realizada con estabilidad y continuidad, y contribuyó al desarrollo de una amistosa relación entre los dos países y a la consolidación de relaciones diplomáticas bilaterales a cierto nivel. Por otra parte, la AOD no tuvo significativo impacto sobre la profundización en las relaciones económicas de los dos países por la limitada magnitud de la cooperación. En el año 2014 se celebra el cuarto centenario desde que Tsunenaga HASEKURA, líder de una misión enviada del Japón a Europa en la era Keicho, desembarcó en Cuba como el primer visitante a este país de Japón. Aprovechando este año conmemorable, el Equipo de Evaluación espera que Japón aumente la importancia de la AOD en su diplomacia y su impacto, fortaleciendo su presencia en Cuba.

(2) Recomendaciones

(2)-1 Recomendaciones para la formulación de la política

(a) Elaborar inmediatamente la Política de la Asistencia a Cuba

Es necesario elaborar inmediatamente la Política de la Asistencia a Cuba y proveer la información transparente a la población japonesa, mientras se va introduciendo el ciclo de PDCA¹ para la ejecución más eficaz y eficiente de la AOD.

(b) Realizar la cooperación que pueda impulsar el sector privado japonés

Es deseable que la AOD contribuya al establecimiento de una base en Cuba para que las empresas privadas japonesas puedan dinamizar las actividades económicas en este país en el futuro, de acuerdo con una de las ideas básicas de la cooperación internacional del Japón y las estrategias gubernamentales a fin de reactivar la economía del Japón. Por este motivo, el Gobierno de Japón puede realizar, por ejemplo: 1) la expansión de la provisión de los equipos y materiales japoneses mediante la AOD para hacer conocer la alta calidad y prestigio de los productos japoneses al Gobierno y a la población cubana; 2)

¹ El ciclo de PDCA es un método para mejorar proyectos a través de repetir continuamente un ciclo de Planificar (P), Ejecutar (D por su sigla en inglés), Chequear (C) y Adecuar (A).

la ejecución de estudios y análisis sobre la posibilidad de apoyar al sector privado mediante un esquema de cooperación de Japón como el estudio preparatorio para promover la colaboración con *BOP business*²; y 3) la provisión de oportunidades de probar e introducir la tecnología y productos japoneses.

(c) Expandir esquemas y fomentar la colaboración entre esquemas

Para aumentar los efectos sobre el desarrollo en Cuba, se espera elevar la efectividad de la asistencia mediante: 1) combinar estratégicamente estudios para el desarrollo, proyectos de cooperación técnica, la recepción de los participantes en los programas de entrenamiento, etc.; y 2) colaborar de manera estratégica la cooperación técnica con la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana (APC). Además, el Equipo de Evaluación propone que el Gobierno de Japón analice la introducción gradual de nuevos esquemas de cooperación incluyendo la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Generales y la Asistencia Financiera No Reembolsable para el Medio Ambiente y el Cambio Climático.

(2)-2 Recomendaciones para los procesos de implementación de la asistencia

(a) Fortalecer la estructura de ejecución de la AOD

El fortalecimiento de la estructura aprovechando al máximo el marco del Convenio de Cooperación Técnica firmado en el año 2009 es efectivo para ejecutar la cooperación más efectiva y más eficiente en el futuro.

(3) Lecciones aprendidas aplicables no sólo a Cuba sino a otros países

(3)-1 Significado de la AOD en la diplomacia de Japón

La ejecución con estabilidad y continuidad de la AOD es significativa para la perspectiva diplomática debido a su contribución al fomento de una amistosa relación de confianza entre Japón y países contrapartes. Por otra parte, la AOD tiene que coordinar con el sector privado japonés, además de acordar las necesidades de los países receptores, para realizar las nuevas estrategias como “*The ODA Review* (Análisis de cómo debe promoverse la AOD)” y obtener la comprensión del pueblo japonés para su ejecución. De esta manera, la AOD aumentará su importancia en la diplomacia de Japón.

(3)-2 Necesidad del fortalecimiento del sistema de apoyo

La estructura de la ejecución de la AOD, incluyendo el número de personal y la escala de las oficinas de JICA, se determina sobre la base de la magnitud de la cooperación hasta el presente. Sin embargo, si bien el volumen de la asistencia está limitado, es necesario un sistema mínimo de apoyo para la recopilación oportuna de la información y la coordinación con el país receptor de acuerdo con sus condiciones específicas y su relación particular con Japón. Este sistema mínimo de apoyo puede ser establecido con la instalación de una oficina de JICA; si no, la asignación del personal aunque sea uno como el coordinador de asistencia en Cuba, y/o el aprovechamiento de recursos humanos locales. Además, es recomendable fortalecer el sistema de apoyo en el equipamiento y materiales de oficina para preparar un adecuado ambiente de trabajo más eficiente y efectivo con el

² BOP es la abreviatura de Base Económica de la Pirámide (por su sigla en inglés). *BOP business* es los negocios internacionales enfocados al grupo con los ingresos más bajos, que contribuye a la solución del problema social como el mejoramiento de la vida del grupo, colaborando entre las empresas privadas y los organismos de asistencia para el desarrollo y asegurando la ganancia.

equipamiento de oficina de alta calidad como computadora, impresora, fotocopidora de último modelo.

Contenido

Prefacio
Resumen

Capítulo 1 Lineamientos de ejecución de la evaluación	1
1-1 Antecedentes y objetivos de la evaluación	1
1-2 Alcance de la evaluación	2
1-3 Marco de la evaluación	2
1-4 Procedimiento de la evaluación	5
Capítulo 2 Desempeño de la AOD de Japón a Cuba durante el período objeto de la evaluación	7
2-1 Resumen de la AOD de Japón a Cuba	7
2-2 Resultados y las características de la AOD de Japón a Cuba.....	7
Capítulo 3 Resultados de la evaluación	10
3-1 Relevancia de la política	10
3-2 Efectividad de los resultados	11
3-3 Pertinencia de los procesos.....	14
Capítulo 4 Evaluación desde la perspectiva diplomática.....	16
Capítulo 5 Recomendaciones	18
5-1 Recomendaciones para la formulación de la política	18
5-2 Recomendaciones para los procesos de implementación de la asistencia	20
5-3 Resumen de las recomendaciones	21
Capítulo 6 Lecciones aprendidas.....	22
6-1 Importancia de la AOD en la diplomacia de Japón.....	22
6-2 Necesidad de fortalecimiento del sistema de apoyo	22

Mapa
Fotos

Capítulo 1 Lineamientos de la ejecución de la evaluación

1-1 Antecedentes y objetivos de la evaluación

La República de Cuba (en lo adelante se denomina “Cuba”) es el país isleño de máxima escala dentro de las islas del Caribe, ubicada entre el Mar Caribe y el Océano Atlántico Norte. A partir de la Revolución Cubana en el año 1959, Fidel Castro fue el Presidente del Consejo de Estado, quien estuvo en el poder como jefe de Estado durante 50 años. Sin embargo, en febrero de 2008, Fidel Castro cedió el poder a su hermano, Raúl Castro. Después de la toma de posesión, el Presidente Raúl Castro ha adoptado diversas medidas económicas como la sustitución de algunas de las labores del Estado por otras modalidades. Asimismo, el Sexto Congreso del Partido Comunista realizado en abril de 2011 adoptó los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución” con 317 artículos en total que incluyen la introducción de una mayor autonomía para las empresas estatales y el desarrollo de formas de gestión no estatales en la producción y en los servicios. Sin embargo, en la política, hasta la fecha no existen señales de cambio del sistema socialista.

En cuanto a la situación socio-económica, el Gobierno Revolucionario ha buscado la equidad social a través del mejoramiento de la educación, la salud y el bienestar social como país socialista. No obstante, el país está en una situación difícil debido al colapso del bloque socialista de la Unión Soviética y Europa del Este y por los daños causados por los tres huracanes destrozos y la crisis económica mundial desde el año 2008. Aunque las relaciones fortalecidas con Venezuela y China sustentaron una recuperación temporal de la economía, Cuba tiene el desafío de mejorar la eficiencia y la diversificación de la industria nacional para fortalecer la base económica vulnerable dependiente del níquel que es el producto primario, y fomentar el turismo y el servicio de medicina en el exterior a mediano y largo plazos. Otro tema para tratar urgentemente es el incremento del nivel de la autosuficiencia alimentaria mediante el mejoramiento de la productividad y el aumento de la producción de alimentos. Debido a una baja tasa de autosuficiencia en productos agrícolas, Cuba ha recibido un gran impacto por los altos precios de los alimentos a nivel internacional en los últimos años.

Cuba y Japón han mantenido una relación estable desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas en el año 1929 sin recibir impactos de la Revolución Cubana (1959), de la ruptura de la relación diplomática de Cuba con los Estados Unidos (1961) y de la suspensión de la colaboración entre Cuba y la Unión Europea (del 2003 al 2008). La Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) de Japón a Cuba se ha ejecutado también con estabilidad sin interferencia de factores políticos, aun teniendo la limitación de la cantidad invertida por varios factores. Como resultado, Japón es uno de los países amistosos para Cuba, con una relación de confianza, excluyendo los factores políticos. En el año 2014 se cumple el cuarto centenario desde la primera visita de un japonés a Cuba. El fortalecimiento de las relaciones diplomáticas entre Japón y Cuba es esperado no solamente por los residentes japoneses empezando por los descendientes japoneses inmigrantes (son 1100 en total de la primera a la quinta generación y celebraron el centenario de la inmigración en 1998), sino también por parte del Gobierno de Cuba.

Considerando esta situación de la AOD de Japón a Cuba y de las relaciones diplomáticas entre ambos países, el presente estudio de evaluación fue realizado con los siguientes objetivos:

- Evaluar globalmente la política de la AOD de Japón a Cuba para proponer recomendaciones de las lecciones aprendidas para la planificación y ejecución de la política de la AOD en el futuro.
- Cumplir la *accountability* (el deber de explicar) a los ciudadanos japoneses mediante la publicación de los resultados de la evaluación, retroalimentar al Gobierno cubano y otros cooperantes y servir a la publicidad de la AOD.
- Contribuir al mejoramiento y a la “visualización” de la AOD por medio de la presente evaluación sobre la base de la “*The ODA Review* (Análisis de cómo debe promoverse la AOD)” (junio de 2010) de Japón.

1-2 Alcance de la evaluación

El presente estudio fue ejecutado enfocando la política general relacionada a la asistencia de Japón a Cuba. El Equipo de Evaluación primeramente analizó la situación y desafíos actuales de Cuba, y evaluó la política de asistencia en general, particularmente el significado y los lineamientos básicos de la cooperación, enfocándose la cooperación en las áreas del medio ambiente y la agricultura (aumento de la producción de alimentos) como las áreas prioritarias de la asistencia.

La evaluación fue realizada de acuerdo con “La Directriz para la Evaluación de la AOD edición séptima” (abril de 2012) del Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) de Japón desde cuatro puntos de vista: 1) relevancia de la política, 2) efectividad de los resultados, 3) pertinencia de los procesos, los cuales son relacionados con la evaluación desde el punto de vista de asistencia al desarrollo, y 4) evaluación de la perspectiva diplomática.

El periodo objeto de evaluación es del año 2000, cuando MOFA envió la Misión de Confirmación de Proyectos, enfocándose en los proyectos de cooperación iniciados después del año fiscal 2001.

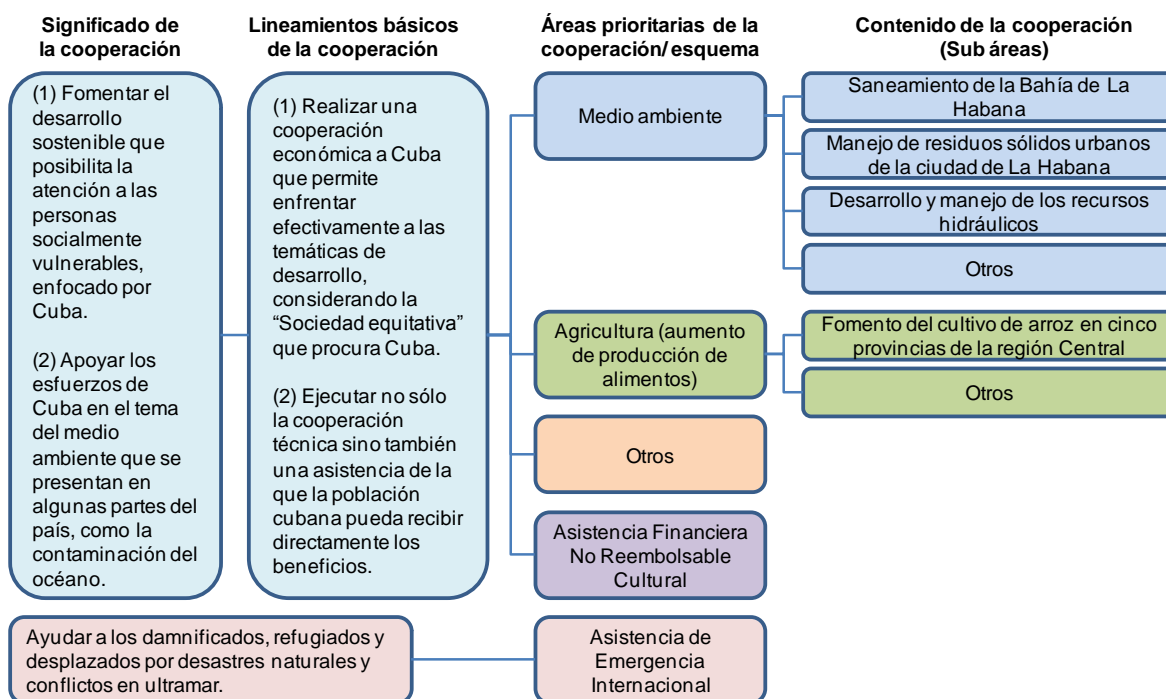
1-3 Marco de la evaluación

El Equipo de Evaluación implementó el estudio de acuerdo con el siguiente marco de la evaluación: 1) la relevancia de la política fue analizada sobre si la política y programas, es decir, políticas objetos de la evaluación, fueron coherentes con las políticas de alto nivel del Japón y con las necesidades del país receptor de la asistencia; 2) la efectividad de los resultados fue examinada si los objetivos esperados inicialmente fueron alcanzados; 3) la pertinencia de los procesos fue explorada si los procesos para realizar la política aseguraron la relevancia y la efectividad de los programas; y 4) la evaluación desde la perspectiva diplomática fue realizada observando cualitativamente la importancia diplomática y el impacto sobre las relaciones diplomáticas, en otras palabras, el interés nacional. Por otra parte, el Equipo decidió no realizar “*rating*” (la valoración numérica) de los resultados de la evaluación por ser extremadamente limitado el volumen de asistencia.

1) Revisión de los objetivos de la política

Por no haber sido elaborada la Política de la Asistencia a Cuba hasta la fecha, el Equipo de Evaluación identificó el significado y los lineamientos básicos de cooperación mediante los documentos existentes. Asimismo, el Equipo confirmó las áreas prioritarias de cooperación, revisando el apoyo hacia Cuba en los últimos diez años para esclarecer el ámbito de la presente evaluación (ver Figura 1).

Figura 1 Política y actividades de la AOD de Japón a Cuba



Fuente: Elaborado por el Equipo de Evaluación sobre la base del "Libro de Datos por Países" del MOFA, y el "Resumen y Esfuerzos Clasificados por Esquema de Asistencia" de la página Web del mismo.

2) Relevancia de la política

El Equipo de Evaluación verificó la relevancia de la política de asistencia de Japón a Cuba a través del análisis de: 1) su coherencia con las políticas de alto nivel de Japón, 2) su coherencia con el plan de desarrollo de Cuba, 3) su coherencia con los temas prioritarios internacionales, y 4) la complementariedad con las políticas de asistencia de otros cooperantes y ventajas comparativas de la AOD de Japón. En cuanto a 1), la "Carta de la AOD" fue considerada como meta final, y debido a que la Política de Asistencia a Cuba aún no ha sido elaborada, el Equipo decidió usar "el significado de la AOD a Cuba" y "los lineamientos básicos" del "Libro de Datos por Países" del MOFA como la política de asistencia a Cuba. El Equipo tomó en consideración el hecho de que la cantidad de asistencia fuera limitada por sus antecedentes diplomáticos.

Por otra parte, la Asistencia de Emergencia Internacional (en lo adelante se denomina "Asistencia de Emergencia") y la Asistencia Financiera No Reembolsable Cultural (en lo adelante se denomina "Donación Cultural") fueron también evaluadas debido a un alto nivel de contribución a la diplomacia, ubicándose en actividades de la AOD. La relevancia

de la política de la Asistencia de Emergencia no fue evaluada desde el punto de vista de asistencia al desarrollo por su carácter de ser una cooperación humanitaria.

3) Efectividad de los resultados

El Equipo de Evaluación evaluó la efectividad de los resultados teniendo en cuenta los siguientes pasos: 1) especificar los objetivos y los indicadores de áreas prioritarias, y 2) identificar los insumos y el nivel de alcance en las áreas prioritarias como consecuencia de la política y las actividades de la AOD del Japón a Cuba.

Debido a la limitación de no haberse establecido los objetivos, indicadores y objetivos numéricos de las áreas prioritarias en la política de asistencia a Cuba, la evaluación fue realizada teniendo en cuenta los puntos siguientes:

- Tratar las sub áreas de la AOD como unidades de evaluación para mostrar cuantitativamente el mejoramiento en lo posible. Las unidades son: 1) saneamiento de la Bahía de La Habana, 2) manejo de residuos sólidos urbanos de la ciudad de La Habana, 3) desarrollo y manejo de los recursos hidráulicos, y 4) fomento del cultivo de arroz, las cuales son contenido de la cooperación (sub áreas).
- Establecer los indicadores provisionales para medir el nivel de mejoría por cada área prioritaria/esquema de cooperación y elaborar el árbol de objetivos. Debe notarse que las sub áreas sólo fueron clasificadas por el Equipo de Evaluación para la presente evaluación, y no existían criterios de evaluación excepto los objetivos, indicadores y algunos objetivos numéricos de cada proyecto.
- Definir los objetivos numéricos provisionales con la intención de realizar la evaluación cuantitativa de los resultados en las sub áreas cuando se obtuvieron resultados reales del indicador provisional.
- Evaluar en forma integral el nivel de contribución de la asistencia de Japón en las áreas prioritarias (medio ambiente, agricultura (aumento de producción de alimentos)), Donación Cultural y Asistencia de Emergencia, teniendo en cuenta la información cualitativa obtenida por las entrevistas y por otros medios.

En cuanto a los documentos y datos necesarios para evaluar el nivel de logro, algunos de ellos no fueron obtenidos porque algunos no habían sido investigados, otros no abiertos al público o fueron calculados por método propio de Cuba. Por lo tanto, el Equipo de Evaluación realizó el análisis únicamente basándose en los datos e informaciones publicados.

4) Pertinencia de los procesos

El Equipo de Evaluación revisó la estructura de ejecución y procesos de la toma de decisión para analizar la pertinencia de los procesos de elaboración y ejecución de la política de la asistencia de Japón a Cuba. Luego, verificó la pertinencia de los procesos

desde los puntos de vista de: 1) la claridad de los procesos, 2) estructura de recolección y análisis de información, 3) coordinación e intercambio de información con las personas interesadas, 4) existencia de iniciativa por la parte cubana, y 5) el sistema de publicidad. La pertinencia del proceso de elaboración de la política fue evaluada sobre la base de los documentos existentes y entrevistas. El proceso de ejecución fue evaluado por la asistencia de forma global, no por cada proyecto individual, considerando el ciclo de PDCA.

Sin embargo, existió la dificultad de contactar a los funcionarios de ambos gobiernos involucrados en el proceso de elaboración de la política y los programas, especialmente desde el comienzo hasta mediados de los años 2000. También fue difícil contar con los documentos en estos años. En este sentido, se debe tomar en cuenta que la pertinencia de los procesos fue evaluada utilizando los documentos disponibles y las entrevistas con los actuales encargados, por lo que la presente evaluación pudo aclarar únicamente los aspectos que se pudieron verificar desde la información disponible al presente.

5) Evaluación de la perspectiva diplomática

El Equipo de Evaluación analizó: 1) la importancia de Cuba y de la asistencia a Cuba, 2) el impacto que la asistencia a Cuba tenía sobre las relaciones diplomáticas bilaterales entre Japón y Cuba, y 3) la importancia de relaciones diplomáticas con Cuba y el efecto que tenía para el interés nacional. El Equipo consideró y evaluó también los efectos de la Asistencia de Emergencia y la Donación Cultural además de la asistencia a las áreas prioritarias, por ser considerado de alta contribución desde el punto de vista diplomático.

1-4 Procedimiento de la evaluación

El presente estudio fue realizado de agosto de 2012 a febrero de 2013. Dentro de este periodo, se realizaron 4 reuniones de análisis con los miembros/departamentos correspondientes del MOFA y de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA).

1) Formulación del plan de evaluación

El Equipo de Evaluación realizó consultas con las agencias y los departamentos correspondientes del MOFA y de JICA bajo la dirección y supervisión del jefe del estudio y formuló un borrador del plan de ejecución incluyendo los objetos, criterios y cronograma de trabajo de la evaluación. Luego, lo presentó a las agencias y a los departamentos correspondientes en la primera reunión. Asimismo, el Equipo elaboró el marco de evaluación que resume los ítems e indicadores de la evaluación y el método de recopilación de la información, etc. y obtuvo el acuerdo de las agencias y los departamentos correspondientes.

2) Revisión bibliográfica y entrevistas en Japón

De acuerdo al plan de ejecución acordado en la primera reunión de estudio, el Equipo de Evaluación implementó la recolección y el análisis de bibliografías y documentos, y las

entrevistas al personal correspondiente en Japón. Específicamente, recolectó y analizó la información socio-económica de Cuba, las tendencias de la asistencia de Japón y de otros cooperantes a Cuba, varios documentos disponibles con respecto a la diplomacia con el país y los registros de visitas de representantes gubernamentales. Asimismo, el Equipo realizó entrevistas a los oficiales del MOFA, de JICA, de la Embajada de Cuba en Japón y a los especialistas del tema en ambos países.

3) Estudio *in situ*

Basados en los resultados del estudio en Japón, el Equipo de Evaluación ejecutó el estudio *in situ* en Cuba desde el 27 de octubre de 2012 hasta el 11 de noviembre del mismo año. El Equipo entrevistó al personal de la Embajada del Japón en Cuba, de JICA, del sector privado de la parte japonesa, de las organizaciones gubernamentales y entidades receptoras de la cooperación de la parte cubana, otros cooperantes y beneficiarios etc., además de realizar las visitas a los sitios de proyectos de cooperación.

4) Análisis de la información y elaboración del informe

Finalmente, el Equipo de Evaluación evaluó la AOD de Japón a Cuba de acuerdo con el marco de evaluación elaborado previamente, aplicando los criterios establecidos por ítem. El Equipo también extrajo los factores de fomento e impedimento de los efectos, introdujo las recomendaciones y elaboró el presente informe resumiendo los resultados de estos estudios.

Capítulo 2 Desempeño de la AOD de Japón a Cuba durante el periodo objeto de la evaluación

2-1 Resumen de la AOD de Japón a Cuba

La asistencia de Japón a Cuba se inició con la recepción de participantes en los programas de entrenamiento en el año 1960, y posteriormente se comenzó con más actividades en la década de los 90. Desde el año 1998 se ha realizado la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana (APC), principalmente en las áreas de agricultura, silvicultura y piscicultura, salud, infraestructura, entre otros. Se han iniciado los estudios para el desarrollo desde el año 2003 y los proyectos de cooperación técnica desde el año 2007. Japón y Cuba firmaron el Convenio de Cooperación Técnica en octubre del año 2009 para establecer un marco de ejecución fluida de la cooperación técnica, lo cual entró en vigencia en abril de 2010. Además de la realización de la Donación Cultural que es el apoyo para los esfuerzos de construcción de la nación en los aspectos culturales, Japón realizó la Asistencia alimentaria y la rehabilitación de la infraestructura en las localidades damnificadas cuando ocurrieron desastres de huracanes.

En cuanto a criterios de la ejecución de la Asistencia Financiera No Reembolsable para los Proyectos Generales y el Préstamo de AOD, el Gobierno de Japón generalmente toma como referencia la situación económica del país receptor y la guía operacional del Banco Mundial. Sin embargo, debido a que Cuba no es afiliada al Banco Mundial ni al Fondo Monetario Internacional (FMI) hasta la fecha y se realiza el cálculo del PIB publicado con un diferente método, el Gobierno de Japón no ha realizado estas cooperaciones financieras hasta hoy por la dificultad de juzgar si Cuba es un país calificado para éstas. Respecto al envío de voluntarios, se formó un marco de envío de voluntarios sénior de conformidad al Convenio de Cooperación Técnica del año 2009. Sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado ningún envío.

2-2 Resultados y las características de la AOD de Japón a Cuba

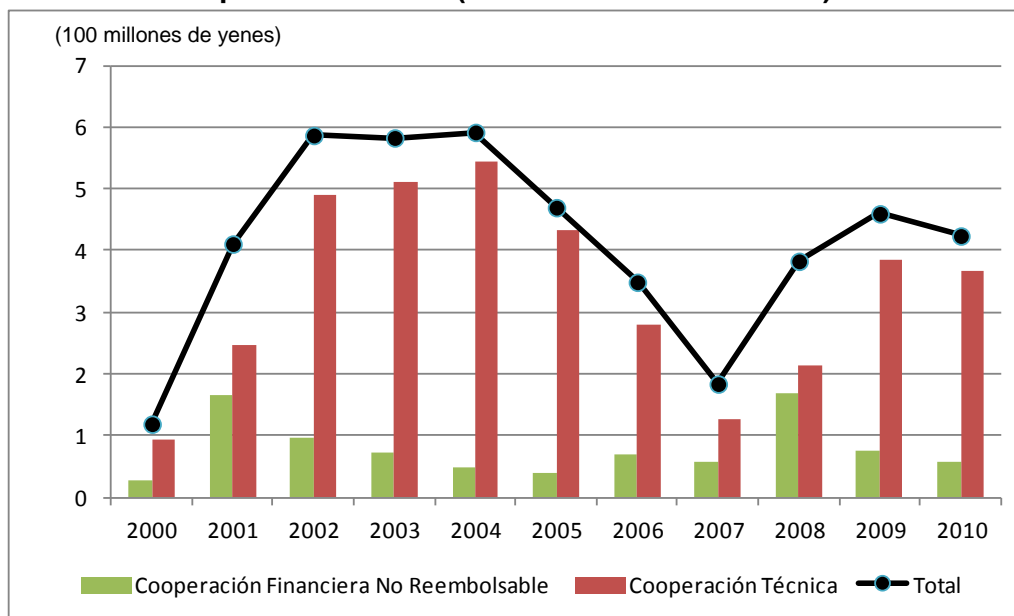
Los presupuestos ejecutados de la AOD de Japón a Cuba son demostrados en la Figura 2 y el Cuadro 1. La cooperación técnica incluye la recepción de los participantes en los programas de entrenamiento, el envío de expertos, los estudios para el desarrollo, los proyectos de cooperación técnica y el envío de varias misiones de estudio como los estudios preliminares y evaluaciones, y la provisión del equipamiento. Debido a que el número de proyectos es bajo y los resultados se suman al año cuando generaron los costos, los registros varían y son menos en los años cuando no se realizaron los estudios para el desarrollo ni los proyectos de cooperación técnica, o cuando algún proyecto fue terminado. Los gastos ejecutados aproximados son 400 millones de yenes³ como promedio anual.

Por otra parte, la Asistencia Financiera No Reembolsable incluye la APC, la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios Culturales (APCC) y la

³ 100 millones de yenes se equivalen a 1.218 millones de dólares (1,218,000 dolares) de acuerdo con el tipo de cambio en diciembre de 2012.

Donación Cultural. Se realizaron de 6 a 7 proyectos de APC como promedio anual con el monto aproximado de diez millones de yenes por proyecto y 9 Donaciones Culturales/APCC durante 12 años, con un monto aproximado de 10 a 50 millones de yenes por proyecto.

Figura 2 Resultados de la asistencia de Japón a Cuba por año fiscal y tipo de asistencia (del año fiscal 2000 a 2010)



Nota) 1. La clasificación del año fiscal de la Asistencia Financiera No Reembolsable principalmente se basa en los canjes de Notas (E/N, por su sigla en inglés) y en el año fiscal para la cooperación técnica.

2. El monto de la Asistencia Financiera No Reembolsable principalmente se basa en los E/N y de la cooperación técnica en los resultados de los gastos de JICA y de cada ministerio o prefectura, entre otros. Sin embargo, la donación por medio de las organizaciones internacionales de la Asistencia Financiera No Reembolsable se suma básicamente los montos escritos en los E/N y en cuanto a los proyectos que no poseen E/N, se suman los montos de la fecha de aceptación o de la fecha de transferencia financiera. El monto de la APCC y la APC se basa en los contratos de donación.

3. Los montos de la cooperación técnica de los años fiscales 2006 a 2009 son los resultados de los proyectos de cooperación técnica. Los resultados del año fiscal 2010 se encuentran en el cálculo; por ello, sólo se muestra el monto acumulado de los proyectos de JICA.

Fuente: Elaborado por el Equipo de Evaluación sobre la base de: MOFA. "Libro Blanco de AOD", MOFA. "Libro de Datos por Países" y JICA. "Informe Anual".

Cuadro 1 Resultados de la asistencia de Japón por año fiscal y tipo de asistencia (del año fiscal 2000 a 2010)

(Asistencia Financiera No Reembolsable sobre la base de los E/N, cooperación técnica sobre la base de la ejecución presupuestaria, unidad: 100 millones de yenes)

Año Fiscal	Cooperación Financiera No Reembolsable	Cooperación Técnica	Total de Asistencia Gubernamental para el Desarrollo
2000	0.26	0.93	1.19
2001	1.65	2.46	4.11
2002	0.97	4.90	5.87
2003	0.72	5.11	5.83
2004	0.47	5.45	5.92
2005	0.38	4.32	4.70
2006	0.69	2.80	3.49
2007	0.57	1.27	1.84
2008	1.69	2.14	3.83
2009	0.75	3.85	4.60
2010	0.58	3.66	4.24

Nota: Los resultados de todo el Japón del año fiscal 2010 se encuentran en el cálculo; por ello, sólo se muestra el monto acumulado de los proyectos de JICA.

Fuente: Pagina Web del MOFA “Libro de Datos por Países” (Versión de los años fiscales de 2005 y 2011).

La cooperación técnica se ha realizado en varias formas, principalmente como la recepción de participantes en los programas de entrenamiento, el envío de expertos, el envío de misiones de estudio, la provisión de los equipos, los proyectos de cooperación técnica que combinan éstas y los estudios para el desarrollo.

Durante el periodo del año fiscal de 2000 a 2012, el Gobierno de Japón recibió 458 participantes y realizó el envío de 137 expertos. En las áreas prioritarias de cooperación, es decir, medio ambiente y agricultura (aumento de producción de alimentos), han sido implementados 3 estudios para el desarrollo y 5 proyectos de cooperación técnica, incluyendo los que están ejecutándose.

Japón también realizó 68 proyectos de APC con un equivalente aproximado de 560 millones de yenes durante el periodo del año 2001 al 2011. La APC tiene el objetivo de responder a las necesidades múltiples, por lo cual el contenido de la cooperación no se limita a las áreas prioritarias: en detalle, son 9 proyectos en el medio ambiente, 27 en la agricultura (aumento de la producción de alimentos), 12 en la salud, 8 en la educación, 10 en la infraestructura y 2 Asistencias de Emergencia. Aunque el número de proyectos es variado, de uno a diez por año fiscal, la cooperación se ha realizado continuamente.

Además, se realizaron 6 proyectos de Donación Cultural con montos menores de 50 millones de yenes por proyecto y 3 de APCC, para la compra de equipos, etc. de las instalaciones culturales desde el año 2000. Una cooperación en el área de salud fue ejecutada mediante el “Fondo Fiduciario para la Seguridad Humana” de las Naciones Unidas (ONU), ofrecido por el Gobierno de Japón. Japón también ofreció la provisión de artículos de asistencia de emergencia a través del Programa Mundial de Alimentos de la ONU para los desastres de huracanes ocurridos en los años 2008 y 2012.

Capítulo 3 Resultados de la evaluación

Los resultados de la evaluación se presentan de la manera siguiente:

3-1 Relevancia de la política

El significado, los lineamientos básicos y las áreas prioritarias de la cooperación de la política de la asistencia de Japón a Cuba fueron mencionados en la Carta de la AOD y la Política a Mediano Plazo de la AOD de Japón, por lo que se evaluó que la política tenía alta coherencia con las políticas de alto nivel de la AOD de Japón. Cuando se formule la Política de la Asistencia a Cuba, se espera que se preste atención a la coherencia con las estrategias del Gobierno de Japón como los siguientes: 1) “*The ODA Review* (Análisis de cómo debe promoverse la AOD)”, una de las ideas de la cooperación internacional de Japón en la que anuncia su colaboración con el sector privado; y 2) la “Estrategia de Revitalización de Japón” que menciona la provisión del sistema y tecnología avanzados del Japón al exterior. La Donación Cultural tuvo alta relevancia porque: 1) cada proyecto estuvo concordado con el objetivo de la Donación Cultural, y 2) el objetivo de la Donación Cultural tiene coherencia con la Carta de la AOD.

Se confirmó la coherencia entre los documentos aprobados en Congresos del Partido Comunista de Cuba y la política de asistencia de Japón a Cuba, tomando en cuenta dichos documentos cubanos como los lineamientos del desarrollo de Cuba. La importancia de las áreas prioritarias de cooperación en la política de la asistencia fue mencionada en la “Resolución Económica” del Quinto Congreso del Partido (octubre de 2011) y los “Lineamientos de la Política Económica y Social” del Sexto Congreso del mismo (abril de 2011). En este sentido, se concluyó que existía una alta coherencia entre la política de asistencia de Japón a Cuba y los planes de desarrollo de Cuba. Además, las áreas prioritarias de Japón a Cuba tenían alta coherencia con el concepto de la Seguridad Humana, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los temas prioritarios internacionales como el desarrollo sostenible, la seguridad alimentaria, entre otros.

El Equipo de Evaluación entendió que la razón de haber enfocado la cooperación en el saneamiento de la Bahía de La Habana, el manejo de residuos sólidos urbanos en la ciudad de La Habana, el desarrollo y manejo de los recursos hidráulicos y el fomento del cultivo de arroz, fue por el resultado de la adopción de las necesidades manifestadas por Cuba, considerando las áreas en que Japón tuviera la ventaja comparativa o pudiera manifestar las iniciativas internacionales. Por otra parte, la parte cubana reconoció la forma de cooperación técnica como ventaja comparativa de Japón en comparación con otros cooperantes. Esto puede ser porque: 1) Japón no ha realizado la Asistencia Financiera No Reembolsable aparte de la APC y la Asistencia de Emergencia, y 2) Japón ha realizado la cooperación técnica continua y multifacética, combinada con el estudio para el desarrollo, el proyecto de cooperación técnica, el envío de expertos y la recepción de participantes en los programas de entrenamiento en Japón en las áreas específicas. En cuanto a la complementación mutua con otros cooperantes, Japón buscaba la complementación, por ejemplo para la realización de proyectos recomendados por el Plan Maestro para el saneamiento de la Bahía de La Habana, que se elaboró con un supuesto de recibir asistencias financieras por otros cooperantes. Sin embargo, fue difícil la

realización debido a la limitación del monto de asistencia de los cooperantes en general.

De lo anterior, el Equipo de Evaluación evalúa que la política de asistencia de Japón a Cuba era de alta relevancia por tener muchos ítems con la coherencia y la relevancia altas y por no tener ningún ítem de no ser relevante.

3-2 Efectividad de los resultados

Al evaluar la efectividad de la asistencia de Japón en las áreas prioritarias de cooperación, es decir, medio ambiente y agricultura (aumento de producción de alimentos), existió la limitación de no estar establecidos los objetivos, indicadores ni objetivos numéricos. Por ello, el Equipo de Evaluación formuló un árbol de objetivos y estableció los indicadores y objetivos numéricos provisionales para realizar la evaluación cuantitativa sobre el efecto de la asistencia. Luego, el Equipo evaluó el nivel de contribución de la asistencia de Japón a las áreas prioritarias de la cooperación, la Donación Cultural y la Asistencia de Emergencia, considerando la información cualitativa obtenida por las entrevistas. Sin embargo, no fue posible evaluar exactamente el nivel de contribución debido a la cantidad limitada de asistencia y a que la cooperación realizada fue principalmente estudios para el desarrollo y actividades de la investigación.

1) Logros de la cooperación en el área del medio ambiente

El objetivo de la cooperación en el área del medio ambiente considera desarrollar un ambiente de vida en armonía con el medio ambiente y la naturaleza como se indica en el preámbulo de la Ley del Medio Ambiente de Cuba. El área del medio ambiente en Cuba posee varios temas por resolver. Entre ellos Japón realizó la cooperación enfocándose en: 1) el mejoramiento de la calidad del agua de los ríos y bahías, 2) el uso adecuado de los recursos hidráulicos y 3) el manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos.

Para la realización del objetivo 1), el Gobierno de Cuba impuso la reglamentación del desagüe de las fábricas en el área de bahías y se mejoró la calidad del agua de la Bahía de La Habana hasta cierto nivel. El Gobierno cubano inició también esfuerzos para mejorar la calidad del agua de bahías a nivel nacional. Japón los asistió con el “Estudio del Saneamiento de la Bahía de La Habana”, un estudio para el desarrollo, del año 2002 a 2004. Sin embargo, debido a los escasos recursos económicos del Gobierno cubano, no se pudo realizar la mayoría de los proyectos recomendados en el estudio, y no se han logrado los objetivos numéricos provisionales de la calidad del agua establecido por el Equipo de Evaluación.

Para el objetivo 2), Japón realizó la transferencia tecnológica al organismo contraparte: es decir, al Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, y el fortalecimiento de la capacidad de investigación del mismo fue confirmado. Sin embargo, una inmensa inversión fue necesaria para el manejo y uso adecuado de los recursos hidráulicos además del mejoramiento de la capacidad de investigación. Como resultado, “el acceso al agua potable”, indicador provisional puesto por el Equipo, no fue mejorado.

Respecto al logro del objetivo 3), la capacidad técnica del taller de mantenimiento de la

Unidad de Higiene de la Dirección Provincial de Servicios Comunes de la ciudad de La Habana fue mejorada por el proyecto de cooperación técnica en ejecución, y se identificó el aumento de la proporción de vehículos en funcionamiento con respecto al número total de recolectores de residuos. No obstante, para el manejo adecuado de los residuos sólidos urbanos en la ciudad de La Habana, quedaron varios problemas por resolver como la construcción de nuevos sitios de disposición final y el cambio de comportamiento de los ciudadanos para la disminución del volumen de residuos (ver Recuadro 1).

En conclusión, se pudo confirmar que había avances en resolver los problemas ambientales en el nivel de cada proyecto gracias a la cooperación de Japón. Sin embargo, para resolverlos en el nivel alto, es necesario implementar los proyectos que no se han realizado hasta la fecha debido a la falta de recursos económicos del Gobierno cubano. Es indispensable que Cuba ponga su esfuerzo para conseguir la financiación. También se espera la cooperación financiera de los cooperantes incluyendo Japón por ahora.

Recuadro 1 Actividades educativas a los ciudadanos para el manejo de residuos sólidos urbanos en la ciudad de La Habana

Es imprescindible la colaboración con los ciudadanos para el manejo adecuado de los residuos y la disminución de su volumen. El proyecto de cooperación técnica de JICA y la Dirección Provincial de Servicios Comunes de la ciudad de La Habana iniciaron sus esfuerzos con los *TV Spots* (anuncios públicos) con el objetivo de concientizar a los ciudadanos sobre el tema de residuos y cambiar el comportamiento y actitud de los mismos. El primer tema fue el desechar la basura a la hora establecida. En *TV Spots*, aparecían los vehículos de recolección de basuras donados por Japón a través de la APC, mediante los cuales los ciudadanos conocían la asistencia de Japón. La revista "Bohemia", fundada desde hace 104 años, de fecha 7 de septiembre de 2012 emitió los temas de residuos y se refirió a la cooperación de Japón, también. Además, se estaba desarrollando la colaboración con los maestros encargados de la educación ambiental de las escuelas. Así, se han desarrollado activamente las actividades para cambiar comportamientos de los ciudadanos habaneros.



Fotografía: Kenichiro Kawaji, experto de JICA
Vehículos de recolección de basuras donados a través de la APC

2) Logros de la cooperación en el área de la agricultura (aumento de producción de alimentos)

La cooperación de Japón en el área de la agricultura (aumento de producción de alimentos) tenía el objetivo de contribuir al mejoramiento del nivel de autosuficiencia alimentaria, uno de los temas prioritarios del Gobierno cubano. En relación al fomento de la producción de arroz, el centro de cooperación de Japón en esta área, se realizó la asistencia continua en diferentes formas tales como varios programas de entrenamiento en Japón y la APC, además de los estudios para el desarrollo y los proyectos de cooperación técnica en ejecución. Estas cooperaciones se centralizaron en el desarrollo

del cimiento para aumentar la productividad de arroz por unidad, como la producción de semillas certificadas de acuerdo a las características locales, la construcción del sistema de producción y difusión de dichas semillas. Mediante una serie de asistencia realizada, se identificaron y distribuyeron las semillas certificadas que podrían esperar el 20% del aumento de la producción por unidad como promedio, y se realizó la producción de arroz utilizando dichas semillas en las áreas objetos del proyecto (aproximadamente un 40% de las áreas de cultivo de arroz a nivel nacional). Sin embargo, el nivel de contribución al aumento de producción de alimentos fue limitado hasta el momento de evaluación por no cumplir las condiciones indispensables para el aumento de producción de arroz, incluyendo la falta de suministro de insumos como fertilizante y herramientas agrícolas por parte de Cuba, falta de incentivo en el precio, ineficiencia en la cadena de producción y la ausencia del mercado mayorista.

Aparte de la cooperación para el fomento de producción de arroz, se implementó la cooperación en la ganadería y la pesca, utilizando varios esquemas de la AOD como el proyecto de cooperación técnica, programas de entrenamiento en Japón y en los terceros países, la APC, etc. Sin embargo, como la cooperación abarca varias sub áreas y la cantidad de insumos estuvo más limitada que la cooperación para la producción de arroz, no se podía medir el efecto a nivel macro. Estas cooperaciones son las que pueden beneficiar directamente a la población cubana ajustando la política principal de la cooperación de Japón a Cuba; sin embargo, considerando en general la cantidad de insumos limitada, sería mejor concentrar el esfuerzo aún más en el fomento de la producción de arroz, realizando la selección y concentración de la cooperación y el fomento de la colaboración entre varios esquemas de la asistencia.

3) Logros en otras cooperaciones

El objetivo de realizar la Donación Cultural para Cuba fue mejorar el nivel de educación, ciencia, tecnología y cultura del país. Por ejemplo, por medio de la “Donación Cultural al Instituto Cubano de Radio y Televisión” (año 2002), se realizó la emisión de programas japoneses educativos y documentales de alta calidad a nivel nacional, obteniendo una alta tasa de aceptación con el 80%. “El Mejoramiento de los Equipos del Planetario de la Oficina del Historiador de La Habana” (año 2006) posibilitó la inauguración del planetario en el Centro Cultural para la Ciencia y Tecnología de la ciudad de La Habana, y más de 110,000 personas lo visitaron. De tal manera, la Donación Cultural tuvo un amplio beneficio para la población cubana en general, y fueron efectivas en incrementar las oportunidades de que la población se relacionara con la educación, ciencia, tecnológica y cultura, así aumentaron el conocimiento e interés en estas áreas (ver Recuadro 2, p. 16).

En cuanto a la Asistencia de Emergencia, Japón realizó la Asistencia Financiera No Reembolsable de Emergencia para los huracanes “Gustav” y “Ike” (año 2008) que atacaron a Cuba, complementando con la APC. El apoyo contribuyó al suministro alimentario de emergencia. Posteriormente, sustentó la recuperación del entorno de la vida de las personas afectadas, en particular los vulnerables sociales, y la recuperación y reconstrucción de las zonas afectadas. En el año 2012, Japón nuevamente realizó la provisión de artículos de asistencia a las personas afectadas por el huracán “Sandy”.

3-3 Pertinencia de los procesos

Los procesos de selección y verificación de las áreas prioritarias de cooperación fueron adecuados, teniendo suficientemente en cuenta diversas opiniones del personal interesado de las partes japonesa y cubana. Las áreas prioritarias de cooperación fueron acordadas por los dos gobiernos, cuando la Misión de Confirmación de Proyectos fue enviada en el año 2000. La importancia y pertinencia de estas áreas fueron confirmadas por especialistas japoneses en el Estudio de País para la AOD de Japón a Cuba, de JICA en el año fiscal 2001. Posteriormente en los diálogos sobre las políticas realizados anualmente desde el año 1998, ambos gobiernos compartían el entendimiento de “no cambiar las áreas de cooperación”. Cuando se envió otra misión de JICA en junio de 2011, las partes reconfirmaron la continuidad de las áreas prioritarias de cooperación en medio ambiente y agricultura (aumento de producción de alimentos). Aunque las entidades extranjeras incluyendo Japón tuvieron la limitación de tener oportunidades de dialogar con las entidades públicas que ejercen mucho poder en la toma de decisiones del Gobierno cubano, como el Ministerio de Economía y Planificación, se identificaron las necesidades de este país continuamente mediante medidas alternativas como conversaciones con cada autoridad de las áreas.

La estructura de la ejecución de la AOD tuvo limitaciones en la administración de operación, recolección de la información y acumulación de conocimientos por no existir la oficina de JICA en Cuba. Sin embargo, se discutieron y realizaron diversas medidas para la ejecución eficiente de la asistencia: por ejemplo, la colaboración estrecha entre la Embajada del Japón en Cuba y la Oficina de JICA en México, el fortalecimiento de la estructura de ejecución mediante el envío de coordinadores de asistencia y de planificación, la concertación del Convenio de Cooperación Técnica entre ambos países en el año 2009, entre otros.

La formación y adopción de los proyectos se realizaron con un proceso adecuado de acuerdo con la política de asistencia a Cuba. Los proyectos de la cooperación técnica fueron formados básicamente con las solicitudes de las autoridades encargadas de los proyectos en ejecución porque las áreas prioritarias de cooperación eran limitadas. La APC era concentrada en los proyectos ejecutados por las organizaciones no gubernamentales internacionales debido a la complejidad de los trámites para la apertura de una cuenta bancaria, la transferencia bancaria y la adquisición de materiales y equipos.

En los procesos de ejecución de los proyectos, la cooperación encontró varias limitaciones que fueron difíciles de controlar por la parte japonesa: por ejemplo, la complejidad de los trámites y del sistema de adquisición de Cuba, el retraso del desembolso del presupuesto cubano, la restricción en el traslado nacional e internacional de los expertos japoneses y contrapartes cubanas y numerosas informaciones no publicadas. En este sentido, es difícil concluir que los proyectos siempre se llevaran a cabo con eficiencia. Por otra parte, el hecho de que en Cuba existan pocos cambios del personal en las entidades públicas, principalmente en el gobierno central, ha posibilitado que los expertos japoneses trabajaran con ellos, construyendo una relación de confianza durante largo tiempo. También, Cuba pudo acumular los conocimientos institucionales porque los participantes cubanos trabajaban en su organización continuamente. En este sentido, la transferencia

tecnológica a este país fue evaluada como eficiente y sostenible

Normalmente JICA se encarga de la provisión de artículos de la Asistencia de Emergencia. Sin embargo, al no existir la oficina de JICA en Cuba, la provisión de artículos de asistencia a la región Este de Cuba por el desastre natural del huracán "Sandy" (año 2012), la realizó la Embajada del Japón en colaboración con la Oficina de JICA en México que, además de México, se encarga también de Cuba. La asistencia fue realizada rápidamente aprovechando la experiencia de la Asistencia de Emergencia del año 2008.

Además, se verificó que los funcionarios encargados de Japón realizaban el intercambio de información con sus homologos de las entidades internacionales y otros países de acuerdo con la necesidad para realizar una asistencia más eficiente. La duplicidad de asistencia era evitada por la iniciativa del Gobierno cubano.

Por no haber sido elaborada la Política de la Asistencia a Cuba, el monitoreo no fue realizado suficientemente a nivel de las políticas y las áreas prioritarias de la cooperación. Sin embargo, los proyectos individuales eran monitoreados y evaluados de acuerdo con la guía predeterminada de evaluación. Los proyectos de la APC también eran evaluados por el encargado de la APC de la Embajada del Japón siguiendo su guía de evaluación, y el proceso fue adecuado.

La Embajada del Japón en Cuba tomaba la iniciativa y realizaba las actividades de publicidad utilizando los medios influyentes de comunicación como los noticieros de la televisión y el periódico del Partido Comunista de Cuba. En Japón, MOFA y JICA emitían comunicados de prensa en ocasión de los eventos y explicaban el resumen de los proyectos individuales en su página web.

Por lo tanto, se estima que la política de asistencia de Japón a Cuba fue realizada adecuadamente y eficientemente en general, aprovechando al máximo las relaciones de confianza desarrollada y los recursos existentes, a pesar de varias limitaciones.

Capítulo 4 Evaluación desde la perspectiva diplomática

Japón y Cuba han mantenido una relación bilateral estable desde el establecimiento de las relaciones diplomáticas en el año 1929. Como resultado, Japón y Cuba son países amigos que tienen una relación de confianza estable, y casi todos los años se realizan visitas de personalidades de los gobiernos de los dos países. En los últimos 10 años, la asistencia por Japón a Cuba ha sido continuamente brindada, aunque el monto era limitado, incluso en el periodo cuando la Unión Europea suspendió su asistencia a Cuba (año 2003 a 2008).

Como impacto, la cooperación de Japón contribuyó al impulso de las relaciones amistosas entre los dos países. Especialmente, el efecto de las Donaciones Culturales y las APC fue alto porque era la cooperación en la que se puede observar la “Cara del Japón” y los beneficiarios fueron la población cubana en general. Se considera que este tipo de cooperación contribuye al acercamiento de ambos países en el ámbito internacional: por ejemplo, para compartir los principios sobre prevención de desastres, desarme, entre otros. En cuanto a las relaciones económicas, no se ha observado grandes avances en los últimos 10 años por razones tales como el impago por parte de Cuba y, por consiguiente, la suspensión del seguro para la exportación e inversión del Gobierno japonés.

Por lo descrito anteriormente, se evaluó que el impacto de la asistencia de Japón a Cuba fue limitado desde el punto de vista de la profundización de las relaciones económicas de los dos países. Por otra parte, la asistencia de Japón contribuyó al fortalecimiento de las relaciones diplomáticas bilaterales por haber acumulado una cooperación estable y continua a pesar de su limitada magnitud.

Recuadro 2 Donación Cultural para la población en general

En conmemoración del octogésimo aniversario de las relaciones diplomáticas entre Japón y Cuba, Japón realizó la provisión de los equipos del planetario que se encuentra dentro del Centro Cultural para la Ciencia y Tecnología en la Habana Vieja mediante la Donación Cultural: “El Plan de Mejoramiento de los Equipos del Planetario de la Oficina del Historiador de La Habana” (2006). El objetivo fue apoyar al plan de instalación del planetario de la Oficina del Historiador de La Habana que se encontraba suspendido por la difícil situación financiera. El planetario inaugurado ha estado lleno todos los días desde su apertura en el año 2010, llegando a los 110,000 visitantes en total. Lo visitan estudiantes de los colegios y universidades como parte del programa de educación y también niños y personas de la tercera edad para los programas especiales. El planetario ofrece también los eventos de tecnología científica a nivel internacional, siendo un centro de intercambio de conocimientos de la población sobrepasando las funciones tradicionales del centro cultural. En la entrada, se encuentra una placa con el nombre del astronauta japonés, Mamoru Mouri, y la



Fotografía: Equipo de Evaluación
Ciudadanos forman una fila para ver el planetario

contribución del Japón se presenta al comienzo de cada proyección.

Por otra parte, mediante la “Donación Cultural al Instituto Cubano de Radio y Televisión” (año 2002), Japón donó 601 programas educativos y documentales de alta calidad al Instituto Cubano de Radio y Televisión que no podía emitir los programas suficientemente por falta de recursos financieros. Los programas donados trataban de la cultura, tradición, filosofía, ciencia y tecnología del Japón y tuvieron alta popularidad en la población cubana por su belleza óptica y el contenido conciso. Varios programas obtuvieron una alta tasa de aceptación cercana al 80% en Multivisión, uno de los 5 mayores canales de televisión a nivel nacional. Uno de los programas con mayor apreciación era él que presentó la agricultura en las cercanías de las zonas urbanas del Japón. Se ha confirmado que hay casos en los que los cubanos reprodujeron huertas en la azotea como estrategia de arborización y para garantizar una buena vista como se presentó en el programa.

Capítulo 5 Recomendaciones

5-1 Recomendaciones para la formulación de la política

De acuerdo con los resultados obtenidos en la evaluación, el Equipo de Evaluación presenta las siguientes recomendaciones:

1) **Elaborar inmediatamente la Política de la Asistencia a Cuba**

Mientras se va introduciendo el ciclo de PDCA, para la ejecución de la AOD con más eficacia y eficiencia, son necesarias la elaboración inmediata de la Política de la Asistencia a Cuba y la provisión de su información transparente a la población japonesa. Para su elaboración, el Equipo de Evaluación propone la ejecución paralela de cooperación a: 1) el apoyo a la “actualización” del modelo económico del Gobierno cubano en el cual se tienen en cuenta las tendencias del mercado aunque la planificación es la forma principal de la economía, orientada por los “Lineamientos de la Política Económica y Social” aprobados en el Sexto Congreso del Partido Comunista, y 2) la equidad social que Cuba ha venido buscado desde la época de la Revolución. La asistencia a las áreas prioritarias actuales de cooperación, es decir, medio ambiente y agricultura, tuvo sumamente alta relevancia, así que el Equipo considera que merece la pena continuarla. De igual forma, fue confirmado que la Asistencia de Emergencia y la Donación Cultural tuvieron alta efectividad, por ello se espera una consideración y ejecución activa.

2) **Realizar la cooperación que pueda impulsar el sector privado japonés**

Actualmente, Japón se encuentra bastante atrasado en comparación con los países que, viendo la posibilidad futura de la economía cubana, han expandido las relaciones económicas con Cuba, como España que realiza la inversión activa en hoteles, etc., China que ocupa el segundo lugar siguiendo a Venezuela en el monto del comercio, Corea del Sur que está profundizando las relaciones económicas aceleradamente en los últimos años, a pesar de no tener relaciones diplomáticas, entre otros. Las condiciones de inversión mejorarían aún más a mediano y largo plazo, así que se espera que Japón también empiece a crear un fundamento para que las empresas privadas japonesas puedan dinamizar las actividades económicas en Cuba en el futuro, realizando una de las ideas básicas de la cooperación internacional, “*The ODA Review*” y la estrategia gubernamental, “Estrategia para la Revitalización de Japón” mencionadas anteriormente.

A tal efecto, es efectivo dar a conocer la alta calidad y funciones de los productos japoneses al gobierno y a la población cubana, expandiendo la provisión de los equipos y materiales japoneses mediante la AOD como medidas inmediatas. Se considera que si bien las personas involucradas en el proyecto de cooperación técnica aprecian la efectividad del equipamiento japonés provisto, no se ha podido transmitir ampliamente esta fama y valoración al Gobierno y a la población cubana. La expansión de oportunidades de experimentar la calidad de los productos japoneses contribuirá considerablemente a la expansión de las actividades del sector privado de Japón en Cuba en el futuro. Por otra parte, se espera que el Gobierno de Japón realice un estudio y análisis sobre la posibilidad de apoyar al sector privado con la AOD mediante la

realización de un estudio preparatorio para promover la colaboración con *BOP business*, una forma de cooperación de Japón y cuyo objetivo es apoyar las actividades del sector privado. Además, se puede considerar el “Estudio de Viabilidad y Proyecto Piloto de Diseminación de las Tecnologías de las Pequeña y Mediana Empresas (PYMEs) a los Gobiernos de los Países en Vías de Desarrollo” promovido por el MOFA para ofrecer oportunidades de probar e introducir la tecnología y productos japoneses.

3) Expandir esquemas y fomentar la colaboración entre esquemas

El Equipo de Evaluación confirmó que la donación de materiales y equipos fue extremadamente efectiva en Cuba donde el desarrollo se ha estancado por falta de materiales y equipos a pesar de disfrutar abundantes recursos humanos. Por ejemplo, la cooperación técnica para el “fomento del cultivo de arroz” que fue el centro de cooperación en el área de la agricultura (aumento de producción de alimentos), logró cierto resultado combinando estratégicamente la elaboración del plan maestro en el estudio para el desarrollo, la ejecución del proyecto de cooperación técnica incluyendo la provisión de materiales y equipos necesarios para la cooperación técnica y la recepción de los participantes en los programas de entrenamiento. Sin embargo, no existió una colaboración entre esta cooperación técnica y la APC en esta sub área. Se espera elevar la efectividad de asistencia a través del fomento estratégico de la colaboración entre los proyectos de cooperación técnica y la APC, considerando la limitada cantidad de inversión de la cooperación de Japón.

Además, para que los efectos de la AOD de Japón lleguen a Cuba a un nivel más alto, el Equipo de Evaluación recomienda considerar la introducción de los esquemas de cooperación que no han sido implementados, como la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Generales y la Asistencia Financiera No Reembolsable para el Medio Ambiente y el Cambio Climático. En particular, se espera estudiar la expansión de los esquemas de la AOD de Japón a Cuba para realizar los proyectos prioritarios recomendados en los tres planes maestros elaborados en los estudios para el desarrollo como el “Estudio del Desarrollo del Alcantarillado y el Drenaje Pluvial en la Cuenca Tributaria de La Bahía de La Habana”.

Por otra parte, la efectividad de la Asistencia Financiera No Reembolsable fue confirmada no sólo en las áreas del medio ambiente y la agricultura (aumento de producción de alimentos), sino también en varias áreas mediante la APC enfocada en las áreas sociales. Sobre todo, el área de salud pública tiene alta necesidad para Cuba porque no se puede esperar como antes el nivel de asignación del presupuesto a este sector a pesar de estar mencionada su importancia en los “Lineamientos de la Política Económica y Social” y según el Gobierno cubano es una de las áreas prioritarias en la cooperación⁴. El área de salud pública es totalmente un sector estatal, así que si se confirma la efectividad de los equipos y se provee a nivel nacional, será comerciable por la magnitud de pedidos. En otras palabras, esta área tiene alta posibilidad de impulsar el sector privado japonés. Como ejemplo de asociación entre los sectores público y privado (PPP, por su sigla en

⁴ Mencionada en la reunión organizada por el Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) para explicar las políticas de Cuba sobre la asistencia internacional a los cooperantes en el 17 de octubre de 2012 (Sobre la base de la entrevista a la Embajada del Japón en Cuba realizada por el Equipo de Evaluación en el 30 de octubre de 2012).

inglés) en el área de salud implementada en México, se puede considerar la posibilidad de formular una asociación de acuerdo con la “PPP para el Crecimiento Acelerado” que es la medida para fortalecer la PPP entre las empresas japonesas y la AOD⁵. Además, si bien esta área no pertenece a las áreas prioritarias de cooperación, tiene coherencia con los lineamientos básicos de la cooperación: “Realizar una cooperación económica a Cuba que permite enfrentar efectivamente a las temáticas de desarrollo considerando la “Sociedad equitativa” que procura Cuba”. El Equipo de Evaluación recomienda: 1) realizar la selección y concentración de las áreas objetos de la APC; 2) ampliar las áreas prioritarias de cooperación y expandir el esquema a la Asistencia Financiera No Reembolsable cuando se observen los cambios en la situación interna en Cuba y/o en la tendencia internacional relacionada con la asistencia a Cuba; y 3) expandir la asistencia de forma gradual incluyendo el área de la salud.

5-2 Recomendaciones para los procesos de implementación de la asistencia

1) Fortalecer la estructura de ejecución de la AOD

Actualmente la AOD hacia Cuba se ejecuta sin dificultad mediante la coordinación entre la Embajada del Japón en Cuba y la Oficina de JICA en México y el envío de coordinadores de asistencia y de la planificación, aunque no existe la oficina de JICA en Cuba. Se considera que esta estructura de ejecución tiene relevancia en general desde el punto de vista de la factibilidad y la rentabilidad en consideración a la cantidad de la actual inversión. Sin embargo, existen varias limitaciones para realizar el trabajo eficientemente, incluyendo la comunicación: el acceso a Internet es lento y la conectividad del teléfono es problemática. Bajo esta circunstancia, el Equipo recomienda fortalecer los aspectos de materiales y equipos para ejecutar la asistencia con menos complicaciones. Por ejemplo, se puede mejorar la eficiencia en el trabajo hasta cierto nivel con la instalación de la computadora y/o el equipo de comunicación de mejor capacidad.

En caso de estudiar la expansión de la asistencia a mediano y largo plazo, el Equipo considera que el fortalecimiento de la estructura en el marco del Convenio de Cooperación Técnica firmado en el año 2009 es efectivo. Específicamente, la estructura de ejecución de proyectos se fortalecerá al establecer la oficina de JICA en Cuba. Obteniendo la personería jurídica, JICA podrá realizar los trámites para los envíos de expertos y misiones actualmente realizados por la Oficina de JICA en México de forma remota⁶, y podrá fortalecer la relación con el MINCEX que es la ventana de asistencia y tener mayor eficiencia en el trabajo. También, se espera aún más eficiencia con la personería jurídica en el trabajo de gestión y administración, al tener la posibilidad de abrir una cuenta bancaria, tener un vehículo para el trabajo, emplear un conductor, entre otros. Además,

⁵ “PPP para el Crecimiento Acelerado” es una medida para promover la colaboración entre los sectores público y privado que se anunció en abril de 2007, teniendo el objetivo de acelerar el crecimiento de los países en vías de desarrollo mediante el fortalecimiento de la cooperación entre las actividades de Japón con el financiamiento público como la AOD. Como las medidas concretas, se plantean: 1) adopción y ejecución de los proyectos propuestos por el sector privado sobre la colaboración entre público y privado, 2) realización del dialogo en forma periódica para promover la colaboración entre los sectores público y privado, 3) fomento de la colaboración entre los sectores público y privado en los países en vías de desarrollo. El proyecto del sector de salud en México (capacitación sobre el cateterismo cardíaco por JICA con la Corporación Terumo) se realizó utilizando 1) (fuente: “PPP” de la página web del MOFA).

⁶ De acuerdo al Convenio de Cooperación Técnica firmado en 2009, la Oficina de JICA en México puede realizar los trámites del envío de expertos y otros desempeñados por la Embajada del Japón en Cuba, sin embargo no se ha completado la transferencia hasta octubre de 2012.

para el fortalecimiento de la capacidad de recolectar la información, la acumulación de conocimientos, la formulación de proyectos de acuerdo con las necesidades locales, la adquisición con menos complicación a pesar de la sanción económica de EE.UU, etc., se puede mejorar la gestión y administración del trabajo conociendo mejor la situación local especial. De esta manera, el Equipo de Evaluación considera que el fortalecimiento de la estructura de ejecución de la AOD a mediano y largo plazo es una inversión efectiva en previsión de la posibilidad del desarrollo económico de Cuba y la expansión de las actividades de empresas privadas de Japón en este país.

Por otra parte, han ocurrido desastres naturales durante los últimos años en Cuba. Normalmente JICA se encarga de la provisión de materiales de asistencia de emergencia, pero dado que en Cuba, no existe una oficina de JICA, el Gobierno de Japón ha venido realizando la Asistencia de Emergencia a través de la Embajada del Japón en Cuba colaborando con la Oficina de JICA en México que supervisa las actividades de la misma en Cuba. La realización de la Donación Cultural también se ha transferido del MOFA y la Embajada a JICA desde el año fiscal 2008. En este sentido, se espera que Japón fortalezca la estructura de ejecución de la AOD en Cuba, específicamente de JICA.

5-3 Resumen de las recomendaciones

El Cuadro 2 muestra un resumen de las recomendaciones, proponiendo las entidades correspondientes y los plazos recomendados:

Cuadro 2 Entidades correspondientes y plazos recomendados

	Recomendaciones		Entidad Correspondiente				Plazo
			Nivel Central		Nivel Local		
			MOFA	JICA Tokio	Embajada del Japón	JICA México	
Recomendaciones para la formulación de políticas	Elaborar inmediatamente la Política de la Asistencia Japonesa a Cuba.		◎	○	○	○	Corto
	Realizar la cooperación que pueda impulsar el sector privado japonés.	Investigar la posibilidad de apoyar al sector privado.	○	◎			Corto
		Crear el fundamento para que las empresas japonesas puedan realizar las actividades económicas.	◎	○	○		Mediano o largo
		Expandir esquemas y fomentar la colaboración entre esquemas.			◎	○	Corto
Recomendaciones para los procesos de implementación de la asistencia	Fortalecer la estructura de ejecución de la AOD.	Fortalecer el sistema de apoyo de la parte de materiales y equipos.		◎		○	Corto
		Fortalecer la estructura de ejecución con una visión de establecer la oficina de JICA en Cuba.		◎		○	Mediano o largo

Nota: ◎Entidad correspondiente, ○Entidad de apoyo.

Fuente: Elaborado por el Equipo de Evaluación.

Capítulo 6 Lecciones aprendidas

El Equipo de Evaluación ha aprendido lecciones derivadas de los resultados de la evaluación y que puedan ser incorporadas en la AOD no sólo a Cuba sino también a otros países:

6-1 Importancia de la AOD en la diplomacia de Japón

El Equipo de Evaluación confirmó la contribución de la AOD de Japón a Cuba mediante su ejecución con estabilidad pese a limitaciones de recursos empleados: la AOD facilitó el establecimiento de las relaciones diplomáticas amistosas entre ambos países y promovió su continuidad. Especialmente, la cooperación técnica, en la que Japón tiene la ventaja comparativa, fue observada como una medida para fomentar la relación de confianza entre el personal de ambos países, aunque algunos proyectos de la cooperación técnica no pudieron presentar sus alcances visibles a corto plazo. El Equipo considera que esta relación de confianza del personal puede consolidar aún más la relación amistosa entre los dos países, es decir, Japón y Cuba. En este sentido, la ejecución con estabilidad y continuidad de la AOD es significativa para la perspectiva diplomática.

Por otra parte, las nuevas estrategias de la AOD de Japón como “*The ODA Review*” anuncian el fortalecimiento de la colaboración de la AOD con el sector privado. De acuerdo con estas líneas, es indispensable que la AOD contribuya al interés nacional para obtener la comprensión del pueblo japonés, considerando la presente situación inestable de la economía japonesa. El Equipo considera que la AOD tiene que cooperar más estrechamente con el sector privado japonés, además de acordar las necesidades de los países receptores. De esta manera, la AOD aumentará su importancia en la diplomacia de Japón.

6-2 Necesidad de fortalecimiento del sistema de apoyo

Cada país receptor de la AOD tiene sus condiciones específicas y su relación particular con Japón. En otras palabras, ningún país está en la misma condición. La escala y la estructura de la ejecución de la AOD, incluyendo el número del personal y la escala de las oficinas de JICA, son determinadas sobre la base de la magnitud de la cooperación al presente. El Equipo de Evaluación considera que si bien la cantidad de la asistencia está limitada, es necesario establecer un sistema mínimo de apoyo para la recopilación oportuna de la información y la coordinación con el país contraparte. Este sistema mínimo de apoyo puede ser establecido con la instalación de oficinas de JICA; si no, la asignación del personal permanente aunque sea uno como el coordinador de asistencia en Cuba con el aprovechamiento de recursos humanos locales. Además, el Equipo recomienda fortalecer el sistema de apoyo con el equipamiento y materiales de oficina, a través de equipos de oficina de alta calidad como la computadora, impresora, fotocopidora de último modelo, para establecer un ambiente de trabajo más eficiente y efectivo.

Mapa de Cuba



Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas e Información. (2012). "Panorama Económico y Social Cuba 2011," <http://www.one.cu/panorama2011.htm>.

Fotos



Contraparte del Grupo de Trabajo Estatal para el Saneamiento, Conservación y Desarrollo de la Bahía de La Habana



Campo experimental del Instituto de Investigaciones de Granos



Bomba del agua donada por la APC, "El Proyecto de Mejoras en los Sistemas de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento en la Isla de La Juventud"



Entrevista al personal del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Ancianos saludando en el comedor 116 apoyado por la APC, "El Proyecto de Rehabilitación del Comedor 116 para Atención Comunitaria de la Tercera Edad"



Asociación de los Inmigrantes Japoneses de la Isla de la Juventud