

Informe de Evaluación por Terceros 2013
Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón

Evaluación de la Asistencia a Colombia

Febrero de 2014

KRI International Corp.

Prefacio

Este informe es un resumen de la "Evaluación de la Asistencia a Colombia" realizada por KRI International Corp., que fue encomendada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MOFA) de Japón en el año fiscal 2013.

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 Colombia y proponer recomendaciones de las lecciones aprendidas que podrían servir en la planeación y ejecución más eficiente y efectiva de la política de asistencia a Colombia 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 Makoto Sunagawa especialmente designado de la Universidad Internacional de Akita, 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 (JICA) y el Equipo de Tareas de la AOD, así como las instituciones gubernamentales de Colombia, 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 necesariamente las opiniones o posiciones del Gobierno de Japón.

Febrero de 2014

KRI International Corp.

Nota: La presente versión en español del Informe de Evaluación es un resumen del Informe de Evaluación en japonés de la "Evaluación de la Asistencia a Colombia".

Evaluación de la Asistencia a Colombia (Breve Resumen)

Evaluadores (Equipo de Evaluación)

- Jefe Evaluador
Yasunaga Takachiho
Profesor de la Universidad de Tamagawa
- Asesor del estudio
Makoto Sunagawa, Profesor especialmente designado de la Universidad Internacional de Akita
- Consultor
KRI International Corp.

Periodo del Estudio de Evaluación

Junio 2013-Febrero 2014

País Objeto del Estudio

República de Colombia



Antecedentes, Objetivos y Alcances de Evaluación

La presente evaluación apunta a las políticas generales relacionadas con la asistencia de Japón a Colombia para promover un desarrollo socioeconómico sostenible de Colombia (la cooperación lanzada a partir del AF 2003). Los objetivos de esta evaluación son: 1) obtener lecciones y recomendaciones para la formulación e implementación de la política AOD en el futuro, y 2) contribuir a la mejora de la AOD, así como también a la promoción de su visualización.

Resumen de los Resultados de la Evaluación

El equipo consideró que la cooperación había producido “resultados satisfactorios” a modo de su evaluación general.

● **Perspectiva de Desarrollo**

(1) Relevancia de la Política

La política AOD de Japón para Colombia coincide y tiene un alto nivel de conformidad con la política de alto nivel de la política AOD de Japón para Colombia, las áreas prioritarias estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Colombia, los temas prioritarios internacionales, y las orientaciones de la asistencia de otros donantes.

(2) Efectividad de los Resultados

Se confirmó que se logró cierto nivel de contribución desde una perspectiva general. Se logró cierto nivel de desempeño y la contribución de Japón fue significativa en la “construcción de la paz” y el “desarrollo social y construcción de equidad social”. Por otro lado, el desempeño era bajo y la contribución directa era limitada en “crecimiento económico sostenible” y en “medioambiente y prevención de desastres”.

(3) Pertinencia de los Procesos

El equipo de evaluación considera que tanto el proceso de formulación de la política de asistencia como el proceso de implementación de esta política han sido apropiados. Se espera un mejoramiento para realizar monitoreo periódico para verificar si la cooperación se está implementando o no con miras a alcanzar las metas de la política AOD de Japón a Colombia.

● **Perspectiva Diplomática**

La asistencia de Japón a Colombia en los últimos diez años se ha visto limitada en lo que respecta a volumen. Sin embargo, se están logrando resultados estables y continuos y por lo tanto, el equipo de evaluación encuentra que las relaciones diplomáticas entre ambas partes se han fortalecido. Además, desde el punto de vista de la profundización de las relaciones económicas, los efectos de la cooperación de Japón a Colombia están comenzando a aparecer, y el equipo reconoce que se espera más esfuerzo del Gobierno de Japón para que se aumente estos efectos.

Recomendaciones Principales

(1) Una Cooperación que Satisfaga las Necesidades en el Sector Privado

Se espera que Japón, en su asistencia a Colombia, lleve a cabo estudios para verificar las condiciones y las necesidades actuales para el desarrollo de las empresas privadas colombianas, el desarrollo de la infraestructura y otros rubros, y luego estudie formas concretas de cooperación que satisfagan las necesidades de desarrollo en Colombia e inste a las empresas privadas japonesas a entrar en el mercado colombiano.

(2) Una Asistencia que Ayude a Rectificar las Desigualdades a través del Desarrollo Regional

Se espera que Japón continúe implementando la cooperación que contribuya a la rectificación de desigualdades interregionales, tales como la cooperación técnica relacionada con el movimiento OVOP y el desarrollo de infraestructura regional, al mismo tiempo que presta atención a la inclusión social, como por ejemplo, la asistencia a las víctimas del conflicto y la población vulnerable, utilizando como cimiento los éxitos que Japón ha alcanzado en el área de la construcción de la paz.

(3) El Continuo Apoyo a la Cooperación de Prevención de Desastres, un Área en la que Japón Tiene una Ventaja Comparativa

El equipo considera que la cooperación de Japón a Colombia en la prevención de desastres es un área que requerirá continua asistencia en adelante, teniendo en cuenta las necesidades y grandes expectativas de parte de Colombia, la importancia diplomática de que es uno de los problemas globales a tratar y los efectos colaterales sobre las relaciones económicas gracias al desarrollo de infraestructura resistente a desastres.

(4) Un Estudio de Planeamiento de Asistencia aún más Efectivo para Ampliar los Efectos del Desarrollo

Dada la limitada cantidad de asistencia brindada, se espera que Japón promueva una cooperación más efectiva y genere mayores efectos sinérgicos al continuar combinando los esquemas disponibles dentro de su AOD y fortaleciendo su colaboración estratégica con otros donantes. Más aún, tal y como se recomendó en el área de apoyo para la expansión de las empresas privadas de Japón en el mercado colombiano, se espera que Japón expanda esquemas que incluyan préstamos de AOD, los cuales no se han practicado ni utilizado mucho en Colombia en años recientes. Se espera además que Japón preste atención a encontrar maneras de ampliar la cooperación, incluyendo la combinación de la AOD con la inversión y el financiamiento utilizando fondos del gobierno tales como el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC por sus siglas en inglés), etc.

(5) El Apoyo a la Difusión de la Tecnología que Tiene un Gran Efecto Colateral hacia los Países Vecinos

Se espera que Japón continúe brindando cooperación técnica que no sólo contribuya a las mejoras en Colombia sino también inste al Gobierno de Colombia a difundir tecnologías a sus países vecinos. Las áreas de cooperación apropiadas serían en las que Japón tiene una ventaja comparativa, como por ejemplo la prevención de desastres y la mejora en la productividad y en la calidad.



Equipo de exposición del sistema de energía solar brindado por Japón



Mapa que muestra los productos del movimiento OVOP (One Village One Product)

Contenido

Prefacio

Resumen

Capítulo 1	Lineamientos de la 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 Colombia durante el Período Objeto de la Evaluación	6
2-1	Resumen de la AOD de Japón a Colombia.....	6
2-2	Resultados y Características de la AOD de Japón a Colombia.....	7
Capítulo 3	Resumen de Evaluación	10
3-1	Relevancia de la Política.....	10
3-2	Efectividad de los Resultados	11
3-3	Pertinencia de los Procesos	15
Capítulo 4	Evaluación desde la Perspectiva Diplomática	19
Capítulo 5	Recomendaciones	20
5-1	Recomendaciones para la Formulación de la Política.....	20
5-2	Recomendaciones para los Procesos de Implementación de la Asistencia.....	22
5-3	Resumen de las Recomendaciones	23
Capítulo 6	Lecciones Aprendidas	23
6-1	Asistencia bajo Limitaciones en Actividades en el Sitio	23
6-2	Establecimiento de Índices Concretos de Objetivos de Desarrollo, el Grado de Alcance de los Objetivos y Valoración de Objetivos a Nivel de Programa.....	24

Mapa de Colombia

Fotos

Capítulo 1 Lineamientos de la Ejecución de la Evaluación

1-1 Antecedentes y Objetivos de la Evaluación

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón (MOFA, por sus siglas en inglés) está tomando medidas hacia el mejoramiento de sus evaluaciones de AOD, ya que la AOD es un elemento central de la contribución internacional del Japón, y se espera que la asistencia sea de mayor calidad, efectividad y eficiencia.

Por más de 50 años, desde la década de 1960, Colombia ha experimentado un empeoramiento en su orden público y seguridad, como resultado de los conflictos entre las fuerzas militares del gobierno y la policía, y los grupos armados ilegales, a saber, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN). Sin embargo, una campaña de contraguerrilla lanzada por el gobierno del ex-Presidente Álvaro Uribe Vélez continuó haciendo mejoras impresionantes en la seguridad de áreas urbanas. El gobierno actual del Presidente Juan Manuel Santos Calderón también está trabajando para lograr aún más mejoras al mismo tiempo que busca consolidar la paz con los grupos armados ilegales.

Colombia cuenta con abundantes depósitos de petróleo, carbón y otros recursos naturales. En lo que respecta a la población, Colombia ocupa el tercer lugar entre los países latinoamericanos, luego de Brasil y México. Además, goza de altos niveles de cultura y educación, y cuenta con un considerable potencial para el desarrollo. Sin embargo, las desigualdades entre ricos y pobres siguen siendo enormes. Muchos años de actividad por parte de grupos armados ilegales, han producido grandes cantidades de poblaciones de desplazados internos (PDIs) y ha surgido el problema de atender a las víctimas de minas antipersonal. Más aún, el influxo de PDIs en las ciudades está exacerbando los problemas urbano-ambientales, tales como el tratamiento de desechos y aguas residuales.

En el 2008, año que marcó el centenario de las relaciones de amistad entre Japón y Colombia, se estableció un “Foro Japón-Colombia” con la participación del ámbito industrial, gubernamental y académico de ambos países. Este foro presentó amplias exposiciones para propósitos de revitalizar las relaciones económicas de ambas partes. Como resultado de las discusiones, se produjeron recomendaciones en lo concerniente a cuatro temas: 1) verificación de las áreas potenciales para el comercio y la inversión, 2) desarrollo del ambiente de inversiones, el cual incluye la seguridad, 3) promoción de la comunicación activa y el intercambio de información, y 4) el inicio de negociaciones sobre un acuerdo de inversiones y convenios de doble imposición con vistas a un futuro Acuerdo de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés). A la luz de estas recomendaciones, las empresas japonesas comenzaron a reingresar al mercado colombiano, y se firmó un tratado de inversiones en el 2011 entre Japón y Colombia. Mientras tanto, ese mismo año se celebró un taller de preparación para las negociaciones EPA entre ambas partes y, hasta diciembre de 2013, las negociaciones EPA Japón – Colombia se han llevado a cabo en un total de tres veces. Por lo tanto, se

espera una mayor profundización en las relaciones económicas de ambas partes.

Con base en estos antecedentes, Japón está brindando asistencia para contribuir con el desarrollo socioeconómico sostenible de Colombia, a fin de estimular las iniciativas del gobierno colombiano para tratar los desafíos tales como el mejoramiento de las desigualdades entre ricos y pobres, diversificación de las industrias y fortalecimiento de la competitividad, integración social de las PDIs, y el medioambiente y la prevención de desastres. Esta evaluación se realizó para lograr los siguientes objetivos, considerando la AOD y las circunstancias diplomáticas arribas descritas.

- Llevar a cabo una evaluación general de la política AOD de Japón a Colombia y obtener lecciones y recomendaciones para la formulación e implementación de la política AOD en el futuro.
- Cumplir la *accountability* (rendición de cuentas) a los ciudadanos japoneses mediante la publicación de los resultados de la evaluación, retroalimentar al gobierno colombiano y otros donantes para servir a la publicidad de la AOD y más aún, contribuir a la mejora de la AOD, así como también a la promoción de su visualización.

1-2 Alcance de la Evaluación

La presente evaluación apunta a las políticas generales relacionadas con la asistencia de Japón a Colombia. El equipo de evaluación definió primero las condiciones y los problemas en Colombia y evaluó las políticas de asistencia generales (con un enfoque particular en el sentido de la cooperación, la política básica y las áreas prioritarias). De conformidad con “Las Directrices de Evaluación AOD, 8va. Edición (mayo 2013)” del MOFA, el equipo realizó su evaluación desde cuatro puntos de vista, a saber: “la relevancia de la política”, “la efectividad de los resultados”, “la pertinencia de los procesos” (estos tres puntos se relacionan con la evaluación desde la perspectiva de desarrollo), y “la evaluación desde la perspectiva diplomática”.

El período objetivo de la evaluación es de diez años, desde el inicio del gobierno de Uribe (agosto de 2002 [su primer período]) y continúa hasta el actual gobierno de Santos (desde el 2010). Básicamente, el estudio tenía como objetivo la cooperación que se lanzó en el AF 2003 ó después de éste.

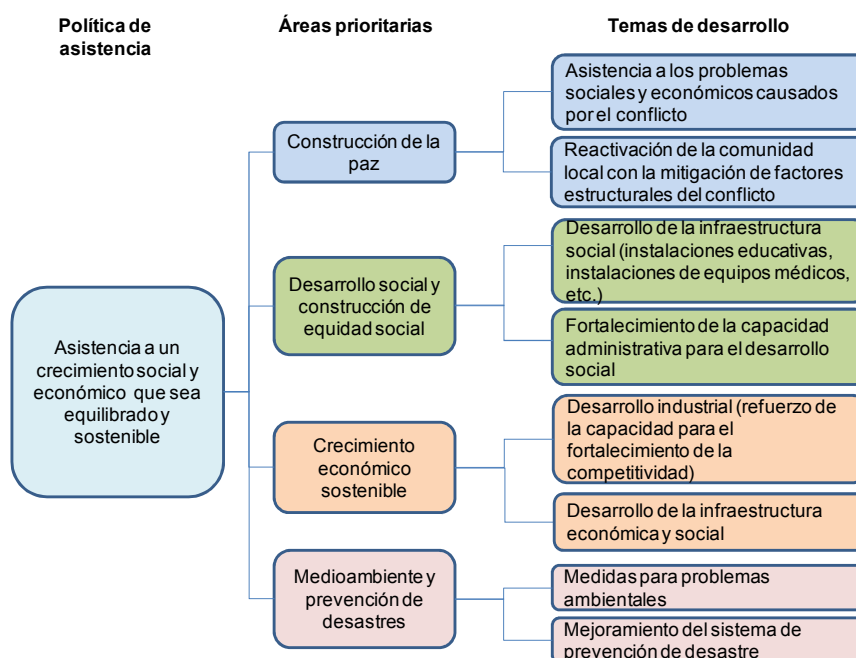
1-3 Marco de la Evaluación

Para “la relevancia de la política”, el equipo examinó si las políticas y los programas son consistentes o no con las políticas AOD de alto nivel de Japón y las necesidades del país receptor; para “la efectividad de los resultados”, el equipo exploró si se han alcanzado los objetivos inicialmente planeados; y para “la pertinencia de los procesos”, se examinó si se emplearon o no los procesos que pueden garantizar la relevancia y la efectividad de las políticas y los programas.

En cuanto a “la evaluación desde la perspectiva diplomática”, el equipo llevó a cabo una evaluación cualitativa de la importancia diplomática y sus efectos colaterales (es decir, la contribución a los intereses nacionales).

1) Revisión de los Objetivos de la Política

A fin de aclarar el alcance de la evaluación, al mismo tiempo confirmar la información sobre la asistencia de Japón a Colombia y sus antecedentes, el equipo revisó proyectos de asistencia para Colombia a lo largo de los últimos diez años. Con base en los resultados, el equipo preparó una lista por categorías de los resultados reales alcanzados de la cooperación de Japón a Colombia, y preparó un diagrama de “marco de objetivos” luego de confirmar las áreas de cooperación prioritarias.



Fuente: Preparado por el equipo de evaluación, con base en el “Libro de Datos por Países de la AOD” del MOFA, el desempeño de la cooperación, etc.

Figura 1: Marco de Objetivos

2) Relevancia de la Política

En cuanto a la relevancia de la política de asistencia de Japón a Colombia, el equipo de evaluación investigó la política AOD de Japón para Colombia y sus cambios a lo largo de los años, y luego evaluó su relevancia considerando las dos perspectivas a continuación:

- La evaluación se realizó considerando la Carta de la AOD como la “meta general”. Para la política de asistencia de Japón a Colombia, el equipo decidió evaluar la relevancia del “sentido de la AOD para Colombia” y la “política básica”

de la que se toma nota en la Política de Asistencia para Colombia y el Libro de Datos para Países de la AOD.

- El equipo determinó la conformidad de la política AOD de Japón para Colombia con la política de desarrollo de Colombia, basándose en la información adquirida del Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Colombia y las entrevistas con los ministerios y los organismos del gobierno central, incluyendo el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC).

3) Efectividad de los Resultados

El equipo verificó las áreas prioritarias de asistencia a Colombia, los temas de desarrollo en dichas áreas, y el desempeño y los resultados de la asistencia de Japón en el tratamiento de dichos sectores, con relación al grado de contribución en los objetivos establecidos y en las áreas prioritarias, con base en la asistencia real japonesa brindada a Colombia. Luego llevó a cabo un análisis de los resultados con atención a los siguientes puntos:

- Debido a los cambios en los temas de desarrollo dentro de cada área prioritaria durante el período objetivo de la evaluación, el equipo llevó a cabo un examen detallado de su contenido general y los cambios que ocurrieron en los temas de desarrollo y los clasificaron;
- Debido a que no se establecieron los objetivos y los indicadores/valores objetivo para las áreas prioritarias y cada uno de los temas de desarrollo en la política AOD de Japón a Colombia, el equipo verificó el grado de contribución alcanzado por la cooperación de Japón, comprobando el avance de cada tema de desarrollo y el nivel de participación de la asistencia de Japón en estos temas; y
- El equipo realizó todos los esfuerzos posibles en su evaluación por confirmar la contribución de Japón de manera cuantitativa. Sin embargo, cuando la obtención de los valores reales de desempeño era difícil o las áreas de cooperación real dentro de un tema de desarrollo específico eran limitadas, el equipo procedió a realizarlo de una manera cualitativa.

4) Pertinencia de los Procesos

Al estudiar la pertinencia de los procesos que se adoptaron para garantizar la relevancia de la política AOD de Japón a Colombia y la efectividad de los resultados, el equipo examinó la estructura de la implementación y los procesos de toma de decisiones en Japón y Colombia, con relación a los procesos de formulación y ejecución de la política de asistencia. Luego, con atención a los siguientes puntos, el equipo verificó la pertinencia de los procesos desde los puntos de vista de 1) la claridad del proceso, 2) los sistemas para la recopilación y el análisis de la información, 3) la colaboración y el intercambio de información con las personas interesadas, 4) la

iniciativa de la parte colombiana, y 5) el sistema de relaciones públicas.

- El equipo evaluó la pertinencia de los procesos de formulación de políticas con base en los documentos existentes y las entrevistas.
- En cuanto a los procesos de implementación, el equipo evaluó los procesos para la implementación de la cooperación en su conjunto, más que cada proyecto por separado, con un enfoque particular al ciclo PHVA ¹.

5) Evaluación desde la perspectiva diplomática

El equipo analizó la importancia de Colombia y la asistencia de Japón a Colombia, desde la perspectiva diplomática. También analizó los efectos que dicha asistencia tiene sobre las relaciones diplomáticas bilaterales entre ambos países y evaluó su impacto sobre la diplomacia Japón–Colombia.

1-4 Procedimiento de la Evaluación

La presente evaluación fue realizada de junio de 2013 a febrero de 2014. Dentro de este periodo, se realizaron cuatro reuniones de consulta con los miembros correspondientes del MOFA y de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés).

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 en la primera reunión de consulta. 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 la aprobación de los miembros de la reunión de consulta.

2) Revisión Bibliográfica y Entrevistas en Japón

De acuerdo con el plan de evaluación formulado con base en la primera reunión de consulta, el equipo recopiló y analizó la bibliografía y los materiales en Japón y realizó entrevistas con el personal interesado. Concretamente, el equipo recopiló y analizó información concerniente a las condiciones socioeconómicas de Colombia, las tendencias en la asistencia a dicho país por parte de Japón y otros donantes, y los documentos publicados relacionados con la diplomacia con Colombia y registros de las

¹ El ciclo de PHVA es un método para mejorar proyectos a través de repetir continuamente un ciclo de Planear (P), Hacer (H), Verificar (V) y Actuar (A).

visitas de representantes gubernamentales. También llevó a cabo una investigación por medio de entrevistas a personas con un muy amplio conocimiento de la situación colombiana, al igual que a funcionarios en el MOFA y JICA.

3) Estudio *in situ*

Con base en los resultados de las investigaciones y las entrevistas realizadas en Japón, el equipo llevó a cabo un estudio *in situ* en Colombia del 6 al 20 de octubre de 2013. En dicho estudio de campo, el equipo realizó entrevistas a la Embajada de Japón en Colombia, Oficina Colombia de JICA, representantes del sector privado de Japón, organizaciones gubernamentales y organizaciones para la implementación de cooperación de Colombia, otros donantes y beneficiarios de la AOD japonesa, así como visitas a los sitios de proyectos de cooperación.

4) Análisis de la Información y Elaboración del Informe

De acuerdo con el marco de evaluación establecido de antemano, el equipo de evaluación llevó a cabo una evaluación y un análisis con base en los resultados de las entrevistas y el estudio *in situ* arriba mencionados. Al realizar la evaluación, el equipo consideró los criterios establecidos para cada rubro, identificó factores que promoverán o inhibirán los efectos, presentó recomendaciones, resumió los resultados de los estudios y preparó un informe.

Capítulo 2 Desempeño de la AOD de Japón a Colombia durante el Período Objeto de la Evaluación

2-1 Resumen de la AOD de Japón a Colombia

El Gobierno de Japón ha venido brindando asistencia a Colombia a partir de la firma del Acuerdo de Cooperación Técnica entre ambos países en 1976. Sin embargo, esta asistencia había sido limitada, particularmente antes de la década del 2000, en parte debido al continuo conflicto armado en Colombia que ha continuado por más de 50 años desde la década de 1960.

La política básica de asistencia de Japón a Colombia ha cambiado con flexibilidad, en respuesta a las circunstancias de Colombia y sus necesidades de desarrollo. Hasta el 2008, la asistencia japonesa buscaba contribuir a la solución de los temas de desarrollo que Colombia enfrentaba centrándose en cuatro áreas prioritarias, a saber, construcción de la paz; desarrollo social y construcción de equidad social; crecimiento económico sostenible, y medioambiente y prevención de desastres. Del 2009 al 2012, se reclasificó estas cuatro áreas prioritarias a las tres áreas: construcción de la paz, crecimiento económico sostenible y, medioambiente y prevención de desastres. En

marzo de 2013, Japón preparó su “Política de Asistencia para la República de Colombia”. Como reflejo de la continua mejora en el orden público y la necesidad de esfuerzos aún mayores por tratar el crecimiento económico sostenible como un tema de desarrollo en Colombia, la política estableció dos áreas prioritarias: crecimiento económico con equidad; y medioambiente y prevención de desastres naturales. A fin de resolver estos problemas, el Gobierno de Japón ha provisto asistencia basada en su cooperación técnica, la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana (en adelante, “Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios”), la Asistencia Financiera No Reembolsable Cultural (en adelante, “Donación Cultural”), la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Culturales Comunitarios (en adelante, “Donación Cultural Comunitaria”), y préstamo de AOD. De manera particular y además del enfoque primario al apoyo a la educación básica, Japón ha provisto, dentro de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios, cooperación como la construcción de carreteras en regiones peligrosas en las que los expertos japoneses tienen dificultades para ingresar debido a problemas de seguridad. Más aún, Japón ha brindado Donación Cultural y Donación Cultural Comunitaria, las cuales son formas de asistencia a los esfuerzos de construcción nacional relacionada con aspectos culturales y también apoyo a zonas en Colombia que se vieron afectadas por inundaciones en diciembre de 2010. Además, a partir del AF 2011, Japón ha enviado un total de casi 300 voluntarios a Colombia desde que se firmó el Programa de Voluntarios Japoneses para la Cooperación en Ultramar en 1985.

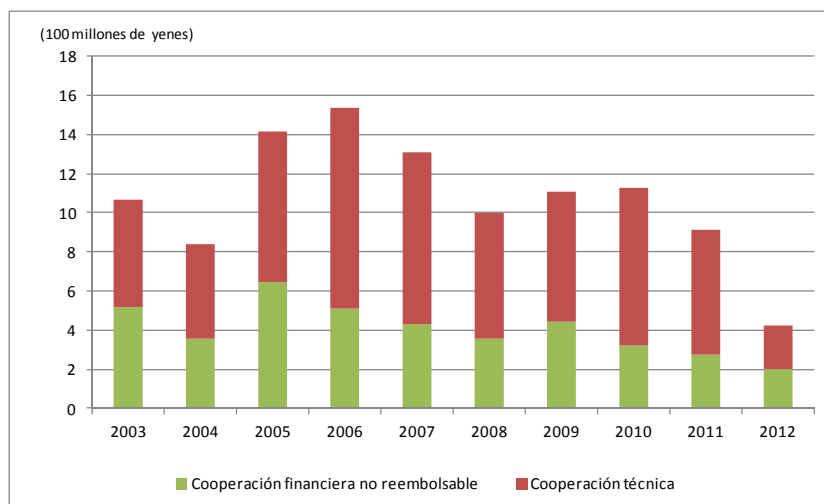
Debido a que su INB per cápita se acerca a los 7,000 USD (2012), Colombia no es elegible para la Asistencia Financiera no Reembolsable para Proyectos Generales. Más aún, aunque Japón ha implementado cuatro proyectos de préstamo de AOD en el desarrollo de obras de agua y alcantarillado, y la construcción de presas y campos de instalaciones de irrigación en el pasado, el Gobierno de Colombia ha estado adoptando las Alianzas Público Privadas (APP) de manera activa en el desarrollo y la operación de instalaciones públicas y por lo tanto, limitando su aceptación de préstamos basados en la asistencia financiera reembolsable proveniente del extranjero. Como resultado de ello, Japón no ha implementado ningún otro proyecto de préstamo de AOD desde entonces.

2-2 Resultados y Características de la AOD de Japón a Colombia

La Figura 2 y la Tabla 1 muestran la AOD de Japón (base de gastos netos) a Colombia. La cooperación técnica incluye programas de capacitación, el envío de expertos, los estudios de desarrollo y la cooperación técnica, así como también el envío de equipos de estudio para la implementación de los estudios preliminares y las evaluaciones necesarias para dichas actividades y la provisión de equipo como parte de la cooperación técnica. Debido al pequeño número de proyectos y el hecho de que los datos del proyecto se calculan para los años fiscales en los que se generaron los

gastos, el desempeño del proyecto fue pequeño en aquellos años fiscales en los que no se implementaron los estudios de desarrollo y cooperación técnica, así como también en los años en que concluyeron los proyectos. No obstante, el promedio del año fiscal es de aproximadamente mil millones de yenes.

En lo que respecta a la asistencia financiera no reembolsable, se implementaron proyectos dentro de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios, la Donación Cultural Comunitaria y Donación Cultural. Se implementaron un promedio anual de 30 Asistencias Financieras No Reembolsables para Proyectos Comunitarios (por un valor aproximado de 10 millones de yenes por proyecto). Más aún, durante los diez años entre 2003 y 2012, se implementaron unos 370 proyectos dentro de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y la Donación Cultural / Donación Cultural Comunitaria. Debe tomarse nota que existen casos de asistencia en el área de medidas contra minas antipersonal, los cuales ascendieron hasta superar los 70 millones de yenes.



Notas:

1. La cantidad de asistencia financiera no reembolsable se basa en la cantidad comprometida en los Canjes de Notas (E/ N, por sus siglas en inglés), y la de cooperación técnica se basa en el gasto anual de cada AF (año fiscal).

2. Las "cantidades monetarias" se basan en E/ N, para el caso de asistencia financiera no reembolsable, y en los gastos reales de JICA, así como también en los gastos reales de la cooperación técnica de los ministerios / organismos gubernamentales y los departamentos para el caso de cooperación técnica. Sin embargo, para aquellos proyectos de asistencia financiera no reembolsable que involucraba el apoyo a través de organizaciones internacionales, los montos se agregaron, en principio, basándose en E/ N; si el proyecto no involucraba E/N, el monto se agregaba basándose en el día de la aprobación del proyecto o el día de la transferencia financiera. Los montos para la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y la Donación Cultural Comunitaria se basan en los acuerdos de concesión.

3. Los datos de la cooperación técnica para el AF 2006 al AF 2009 representan el desempeño de todos los proyectos de cooperación técnica de Japón. En lo que respecta al desempeño de la asistencia para el AF 2012, debido a que los datos no se han publicado en diciembre de 2013, el equipo de evaluación realizó su cálculo basándose en los datos disponibles en el Libro Blanco de la AOD, la página web del MOFA, etc. Para la asistencia financiera no reembolsable, se calculó el desempeño de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y la Donación Cultural Comunitaria implementados en el AF 2012; para la cooperación técnica, sólo se calculó el desempeño real de los proyectos de cooperación técnica implementados por JICA.

Fuente: Preparado por el equipo de evaluación en base al "Libro de Datos para Países de la AOD" (ediciones 2005 al 2011) en la página web del MOFA, el Libro Blanco de la AOD, etc.

Figura 2 Resultados de la Asistencia de Japón a Colombia por Año Fiscal y Tipo de Asistencia (del AF 2003 a 2012)

**Cuadro 1 Resultados de la Asistencia de Japón por Año Fiscal y Tipo de Asistencia
(del AF 2003 a 2012)**

(Asistencia Financiera No Reembolsable: base año fiscal E/N, Cooperación Técnica: base de gastos de año fiscal; unidad: 100 millones de yenes)

Año fiscal	Cooperación financiera no reembolsable	Cooperación técnica	Total de asistencia gubernamental para el desarrollo
2003	5.14	5.55	10.69
2004	3.53	4.82	8.35
2005	6.43	7.74	14.17
2006	5.08	10.30	15.38
2007	4.29	8.80	13.09
2008	3.53	6.46	9.99
2009	4.45	6.60	11.05
2010	3.19	8.06	11.25
2011 *	2.76	6.37	9.13
2012 **	1.99	2.20	4.19

* Para el desempeño del 2011, el equipo de evaluación convirtió la cifra de la asistencia financiera no reembolsable de 3.46 millones de USD y la cifra de cooperación técnica de 7.99 millones de USD señaladas en el Libro Blanco de la AOD (edición AF 2012) en yenes utilizando la tasa de cambio señalada en el presente informe (tasa de cambio: 2011 = 79.7068 yenes/dólar norteamericano [tasa designada OECD-CAD]).

** En lo que respecta al desempeño de la asistencia para el AF 2012, debido a que los datos no se han publicado en diciembre de 2013, el equipo de evaluación realizó su cálculo basándose en los datos disponibles en el Libro Blanco de la AOD, la página web del MOFA, etc. Para la asistencia financiera no reembolsable, se calculó el desempeño de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y la Donación Cultural Comunitaria implementados en el AF 2012; para la cooperación técnica, sólo se calculó el desempeño real de los proyectos de cooperación técnica implementados por JICA.

Fuente: Preparado por el equipo de evaluación en base al "Libro de Datos para Países de la AOD" (ediciones 2005 al 2011) en la página web del MOFA, el Libro Blanco de la AOD, etc.

Particularmente, en el caso de la cooperación técnica se empleó una variedad de formas de cooperación, principalmente a través del esquema de cooperación técnica de JICA. Las formas de cooperación incluían programas de capacitación, el envío de expertos, el envío del equipo de estudio y la provisión de equipo, así como también la cooperación técnica que combinan estos esquemas y los estudios de desarrollo.

Entre el AF 2003 y el AF 2012, Japón aceptó un total de 2,161 becarios de Colombia, y envió 89 expertos y 128 voluntarios. También implementó tres estudios de desarrollo y diez proyectos de cooperación técnica (incluyendo un caso de provisión de equipo como seguimiento a un proyecto de cooperación técnica en el pasado).

Del 2003 al 2012, Japón implementó 359 Asistencias Financieras No Reembolsables para Proyectos Comunitarios en Colombia por un total equivalente a 3.7 mil millones de yenes. Debido a que las Asistencias Financieras No Reembolsables para Proyectos Comunitarios apuntan a una amplia gama de necesidades, éstas involucran diversas formas de cooperación que no se limitan a las áreas de cooperación prioritarias. Por año fiscal, las Asistencias Financieras No Reembolsables para Proyectos Comunitarios se han implementado de manera continua a una tasa de 20 a 50 proyectos (un promedio de 35 proyectos por año). Por área, los proyectos más comunes involucran la construcción de bibliotecas en un 33%, seguida de la construcción de escuelas (aulas) en un 28%, el desarrollo de infraestructura social (carreteras, puentes pequeños, centros comunitarios, etc.) en un 18% y la provisión de equipo y suministro de equipos médicos en un 11%. Además, existen proyectos que brindan asistencia a las víctimas de minas antipersonal y desminado humanitario (2%) y el desarrollo de instalaciones

para la capacitación vocacional, entre otros.

Adicionalmente, desde el 2003, Japón ha implementado cinco Donaciones Culturales (valoradas entre 4 millones y 70 millones de yenes por proyecto) y nueve Donaciones Culturales Comunitarias. Además de la cooperación brindada dentro del presente presupuesto AOD, el Gobierno de Japón también ha establecido fondos fiduciarios con capital japonés dentro de instituciones multinacionales, entre ellas, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, y ha implementado la cooperación a través de estas instituciones.

Capítulo 3 Resumen de Evaluación

En lo que respecta a las perspectivas de desarrollo, el equipo de evaluación encontró que las actividades de cooperación de Japón, en su conjunto, son de una relevancia extremadamente elevada (relevancia de políticas), han realizado ciertas contribuciones al desarrollo de Colombia (efectividad de los resultados) y se implementaron con los procesos apropiados (pertinencia de los procesos). Por lo tanto, a modo de su evaluación general, el equipo consideró que la cooperación había producido “resultados satisfactorios”. A continuación se presentan los detalles para cada rubro.

3-1 Relevancia de la Política

El sentido de la cooperación, las políticas básicas y las áreas prioritarias declaradas en la “Política de Asistencia de Japón a Colombia” se mencionan todas en la Carta de la AOD y la Política a Mediano Plazo de la AOD de Japón y tienen un elevado nivel de conformidad con la política de alto nivel de la política AOD de Japón para Colombia. Aunque ha habido algunos cambios en la manera en que se disponen los temas de desarrollo en las áreas de cooperación prioritaria, en general la asistencia se ha centrado en cuatro áreas: “construcción de la paz”, “desarrollo social y construcción de equidad social”, “crecimiento económico sostenible”, y “medioambiente y prevención de desastres”.

Estas áreas tienen un alto nivel de conformidad con las áreas prioritarias estipuladas en el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de Colombia.

Más aún, coinciden y tienen un alto nivel de conformidad con los temas prioritarios internacionales, tales como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Seguridad Humana. Otros donantes también formulan sus políticas de asistencia para Colombia, basándose en el Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional del Gobierno de Colombia. Particularmente, los principales países donantes priorizan la asistencia en el área de la construcción de la paz, la cual incluye apoyo a las víctimas, la reconciliación, y medidas para los problemas de derechos humanos y otros problemas fundamentales en Colombia. De manera similar,

la política AOD de Japón para Colombia también ha establecido continuamente la construcción de la paz como un área prioritaria desde el 2003, lo que significa que la política de Japón está en conformidad con las orientaciones de la asistencia de otros donantes. Además, en el área del “Crecimiento económico sostenible”, por ejemplo, el BID ha estado brindando asistencia en los sectores de comercio y finanzas, el Banco Mundial se ha estado centrando en la mejora de la productividad, y los Estados Unidos ha estado apoyando la formalización de los derechos de propiedad de la tierra, la promoción de las industrias locales y el desarrollo de la infraestructura. Considerando esto, Japón también ha hecho esfuerzos por resolver los problemas prioritarios de Colombia a través de la asistencia complementaria mutua. Dicha asistencia incluye la cooperación ligada al desarrollo regional por medio de proyectos múltiples, entre otros, los proyectos del movimiento OVOP (“One Village One Product”).

Tanto el Gobierno de Colombia como las personas interesadas en la parte japonesa reconocieron que la AOD de Japón contiene diversos esquemas de asistencia y que su capacidad para satisfacer las necesidades de desarrollo de Colombia le otorga una ventaja comparativa a la asistencia de Japón a Colombia. También se reconoció que ha habido muchos casos en los que la AOD de Japón buscó alcanzar el efecto sinergia a través de la conexión entre esquemas de la asistencia. Por ejemplo, dado que aproximadamente 100 colombianos participan en programas de capacitación en Japón cada año, se introdujo una forma de mecanismo estratégico para establecerse y difundir firmemente los efectos de los cursos en Japón, por medio del envío de voluntarios a las organizaciones donde trabajan los ex becarios. Más aún, el hecho de que áreas en las que Japón cuenta con particular conocimiento y experiencia, tales como la prevención de desastres y el movimiento OVOP, estén establecidas como temas de desarrollo, demuestra que la política de asistencia de Japón se formuló considerando aquellas áreas en las que Japón tiene una ventaja comparativa.

Por lo tanto, dado que se alcanzó un fuerte reconocimiento para todos los rubros, el equipo de evaluación considera que la política AOD de Japón para Colombia es de una relevancia extremadamente alta.

3-2 Efectividad de los Resultados

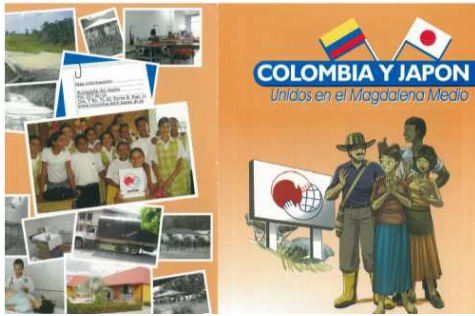
Con respecto a la efectividad de los resultados de la asistencia de Japón a Colombia, aunque hubo algunas diferencias en cuanto al grado de contribución, dependiendo del área de cooperación prioritaria, se confirmó que se logró cierto nivel de contribución desde una perspectiva general. De todas las áreas prioritarias, el equipo considera que se logró cierto nivel de desempeño y que la contribución de Japón fue significativa en la “construcción de la paz” y el “desarrollo social y construcción de equidad social”. Por otro lado, el equipo encontró que el desempeño era bajo y la contribución directa era limitada en “crecimiento económico sostenible” y en “medioambiente y prevención de desastres”. Lo siguiente presenta los detalles para cada rubro.

1) Construcción de la Paz

En el área de la “construcción de la paz”, la cual es un área de cooperación prioritaria, se reconoció de manera particular contribuciones significativas al tema de desarrollo denominado “asistencia a los problemas sociales y económicos causados por el conflicto”, debido a la implementación de un enfoque basado en programas. En el campo del apoyo a las víctimas de minas antipersonal, los logros que merecen particular atención aquí son: (1) el concepto de “rehabilitación integral” fue reflejado en la política nacional para las víctimas, (2) un “modelo de rehabilitación integral” desarrollado a través de un proyecto de cooperación técnica fue aplicado a otras regiones, y (3) el desarrollo de recursos humanos en la atención psicosocial fue realizado y la atención psicosocial fue incluida en los programas nacionales. La evaluación de dichas contribuciones se ve respaldada por el gran aprecio expresado, no sólo por el Gobierno de Colombia sino también por otros donantes. También se logró cierto nivel de contribución en campos que apoyan a las PDIs y la reintegración socioeconómica de los desmovilizados de los grupos armados ilegales y sus familias.

Por otro lado, al estudiar el tema de desarrollo denominado “reactivación de la comunidad local con la mitigación de factores estructurales del conflicto”, se brindó la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios hacia el desarrollo de infraestructura básica en regiones donde la asistencia de otros donantes no ha llegado. Esta asistencia hizo una contribución grande en regiones específicas. Además, en la entrevista con APC, APC dijo que la corrección de las desigualdades entre las regiones era esencial para que Colombia avanzara hacia una fase post-conflicto, y expresó sus expectativas de una continua asistencia japonesa a zonas rurales donde otros donantes no habían brindado asistencia para el desarrollo de infraestructura a pequeña escala. De este hecho, se puede deducir que la implementación de una cooperación japonesa concentrada a regiones específicas seleccionadas fue sumamente efectiva.

RECUADRO 1: Apoyo al desarrollo de la infraestructura en Magdalena Medio

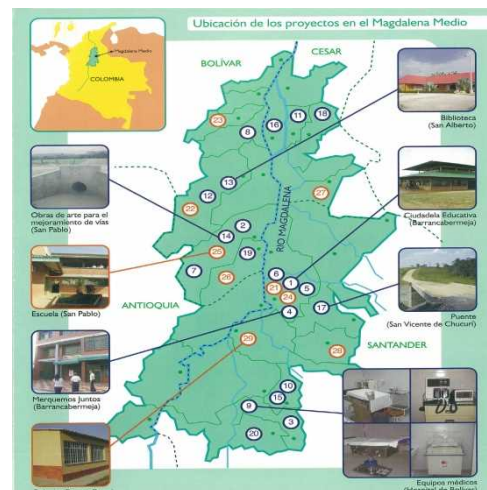


Folleto de la divulgación de la continua cooperación de Japón en la región del Magdalena Medio a la población regional, los funcionarios del Gobierno de Colombia, y a otros donantes.

Los medios principales de transporte para la población del Magdalena Medio son canoas y lanchas a motor. Como resultado de ello, existen muchas aldeas aisladas de otras ciudades. Considerando estos factores, la región ha tenido dificultades para recibir asistencia de parte del gobierno nacional e incluso se ha convertido en la base de actividades de organizaciones narcotraficantes y grupos armados ilegales. Al mismo tiempo, las comunidades locales no han podido llevar los productos agrícolas que cultivan en la región al mercado. Una ex-representante de la ONG que ha apoyado el desarrollo comunitario en la región por más de 15 años, dijo que este entorno es un factor causante de fuga de población local, y el conflicto en las comunidades locales. Desde el 2000, la Embajada de Japón en Colombia ha brindado cooperación continua al Magdalena Medio por medio de Asistencias Financieras No Reembolsables para Proyectos Comunitarios. Hasta el momento, la cooperación japonesa ha llevado a la construcción de escuelas primarias y centros comunitarios, así como también de carreteras y puentes pequeños, ayudando con ello a mejorar la vida de la población local.

El Magdalena Medio se encuentra en el norte de Colombia. Esta región es el centro de la industria petrolera de Colombia y está bendecida con abundantes depósitos de otros recursos naturales, además de un diverso ecosistema. En esta región, las carreteras nacionales conectan las ciudades principales de los Andes, el Mar Caribe, Venezuela, el sur de Colombia, y el Océano Pacífico. Por consiguiente, el Magdalena Medio es una región importante en Colombia, al grado que se dice que la persona que controle Barrancabermeja, la ciudad central de la región, ganará el conflicto. Debido a esto, la región ha sido el escenario de conflicto interno de Colombia por más de 50 años. A mediados de la década de 1990, unas 5 mil de las aproximadamente 100 mil familias que habitan en la región, se vieron directamente afectadas por la violencia.

Debido a las razones topográficas existentes (selva) y los efectos del conflicto, el desarrollo de la infraestructura básica en la región ha sido lento, y alrededor del 70% de la población de la región ha sido clasificada como pobre.



Un mapa muestra los proyectos de cooperación japonesa en el Magdalena Medio (2000 al 2005)

2) Desarrollo Social y Construcción de Equidad Social

Al estudiar la contribución de Japón al “desarrollo de la infraestructura social”, lo cual era un tema de desarrollo en el área prioritaria de “desarrollo social y construcción de equidad social”, el uso intensivo de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios llevó a la construcción de muchas escuelas primarias y bibliotecas, particularmente en las regiones rurales y pobres que el Gobierno de Colombia tiene dificultad de llegar. Por ejemplo, Japón ha utilizado la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios para cooperar en la construcción de unas 190 escuelas (aulas) en zonas rurales y sectores pobres en

zonas urbanas (desde el inicio de la cooperación hasta octubre de 2013). Si se asume que el número promedio de alumnos beneficiados de una escuela es de unos 200, se puede estimar que Japón ha ayudado a mejorar el ambiente de aprendizaje de unos 25 mil niños en 124 escuelas. Aunque cada proyecto era a pequeña escala, la provisión estratégica de asistencia a numerosos proyectos contribuyó significativamente a un mejor acceso a la educación y a mejores ambientes de aprendizaje. El equipo considera que esto ha desempeñado un papel importante en la mejora del alfabetismo por medio de la promoción de la lectura y, por consiguiente, en el reforzamiento de la educación básica como un paso hacia la rectificación de las desigualdades educativas. La evaluación de esta contribución se ve respaldada por un elevado agradecimiento por parte del Ministerio de Cultura y la Presidencia de la República de Colombia.

Además, con respecto a la cooperación en el tema de desarrollo denominado “fortalecimiento de la capacidad administrativa para el desarrollo social”, se brindó una combinación estratégica de los programas de capacitación con cooperación técnica, particularmente en el área de planeación urbana y reajuste de tierras entre muchos temas, teniendo las miras puestas en ganar el constante y firme establecimiento de las técnicas aprendidas. Gracias a esto, se fortalecieron las capacidades administrativas en la elaboración de políticas de planeación urbana, con muy buenos resultados, lo que en otras palabras, es un aporte al mejoramiento del entorno de vida. De este modo, se puede concluir que Japón hizo una significativa contribución al tema específico de la planeación urbana y el reajuste de tierras en Colombia.

3) Crecimiento Económico Sostenible

En el área del “crecimiento económico sostenible” los efectos están comenzando a verse ahora, en lo que respecta al tema de la mejora de la productividad y el manejo de la calidad como resultado de la constante formulación de proyectos con base en necesidades claras. Por ejemplo, en cuanto a la “desarrollo industrial”, Japón envió voluntarios séniores para fortalecer las capacidades de los ex becarios, relacionadas con la mejora de la productividad en respuesta a las solicitudes de ellos mismos. En lo que respecta al desarrollo de recursos humanos relacionados con la promoción industrial en regiones remotas, Japón ha estado brindando cooperación relacionada con el movimiento OVOP. Sin embargo, la cooperación efectivamente todavía se encuentra en la etapa de preparación, y por lo tanto, todavía no se han confirmado los efectos directos en la “desarrollo industrial”. Se espera que se alcancen resultados concretos por medio de la promoción de la cooperación técnica programada en el futuro.

Por otro lado, la contribución de Japón al tema de desarrollo denominado “desarrollo de la infraestructura económica y social” se ha centrado en el apoyo para el desarrollo de recursos humanos por medio de los programas de capacitación. Debido a que no se observó la contribución al desarrollo de la infraestructura, se debe concluir que dicha

contribución fue limitada.

4) Medioambiente y Prevención de Desastres

En “medidas para problemas ambientales”, el cual es un tema de desarrollo en el área prioritaria de “medioambiente y prevención de desastres”, Japón ha establecido los siguientes tres temas como áreas de cooperación: los problemas ambientales relacionados con la vida diaria y la actividad industrial; los problemas sociales relacionados con el medioambiente (como por ejemplo la protección forestal); y la promoción de proyectos de conservación forestal (promoción de Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), etc.).

Con relación a los problemas ambientales relacionados con la vida diaria y la actividad industrial en particular, debido a que se ha formulado un plan maestro de manejo de residuos sólidos en Bogotá y se espera que éste sea autorizado como un documento oficial, se reconoce la contribución de Japón en esta área. Más aún, Japón hizo una contribución en conservación forestal reforzando las capacidades de funcionarios que trabajan en esta área.

Por otro lado, en cuanto a la cooperación relacionada con el tema de desarrollo denominado “mejoramiento del sistema de prevención de desastres”, el Gobierno de Colombia y otros donantes tienen grandes expectativas de asistencia de Japón con base en el conocimiento y la experiencia que Japón tiene en el área de prevención de desastres. Ésta es un área en la que se reconocen las ventajas comparativas de Japón y en la que se requerirá la asistencia continua. Sin embargo, el desempeño de Japón en esta área se ha visto limitado durante los últimos diez años, y por lo tanto, su contribución también ha sido limitada.

Debe tomarse nota que la Política de Asistencia a Colombia formulada en marzo de 2013 incluye el tema denominado “desarrollo de comunidades resilientes a los desastres naturales” con base en las necesidades y expectativas del Gobierno de Colombia y la ventaja comparativa de Japón. Más aún, en el 2013 se recopiló y se analizó la información sobre el sector de prevención de desastres de Colombia, con el propósito de estudiar la cooperación japonesa en este sector y se llevó a cabo un estudio hacia la formulación en el futuro de una política de cooperación y proyectos.

3-3 Pertinencia de los Procesos

Se formuló la política de asistencia de Japón tomando en consideración las ventajas comparativas de Japón y otros factores, con base en una investigación detallada de los documentos del Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional del Gobierno de Colombia. Se identificó el contenido de la política por medio de deliberaciones con el personal interesado de la parte colombiana. Por lo tanto,

el equipo considera que el proceso de formulación de la política fue apropiado. De manera particular, es importante notar el hecho de que, además de un total de siete reuniones sobre políticas que se celebraron entre el 2003 y el 2012, se llevaron a cabo deliberaciones regulares entre la agencia de contacto de asistencia de la parte colombiana y el personal interesado de la parte japonesa.

En Colombia, se estableció el Equipo de tareas de AOD, el cual constaba de la Embajada de Japón en Colombia, JICA y JETRO (Japan External Trade Organization por sus siglas en inglés); este grupo celebra de cuatro a seis reuniones cada año sobre formulación de política y proyectos. Los participantes intercambian información de manera regular y, cuando es necesario, amplían sus deliberaciones en las que participan representantes del sector privado. Debe tomarse nota que JICA, la agencia ejecutora, respondió a un presupuesto AOD general reduciendo el número de personal de la oficina en Colombia en últimos siete años. Aunque la oficina es administrada eficientemente por personal que cuenta con conocimiento detallado de las circunstancias en Colombia, el tamaño reducido del personal es un factor que limita sus actividades desde el punto de vista de la eficiencia operacional.

Acerca del marco de Colombia para recibir asistencia del extranjero, se estableció un departamento de administración en la Presidencia de la República para que sirva como el punto de contacto en la recepción de cooperación internacional en el 2003, seguido por la “Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional” (Acción Social) en el 2005. Dentro de esta agencia se estableció una oficina a cargo de la cooperación internacional. En el 2011, se estableció la APC con base en esta oficina. En una reunión en Londres para la asistencia a Colombia que se llevó a cabo en el 2003, se lanzó un grupo de apoyo a Colombia (G24), y se promovió la coordinación de ayuda externa. Después de la creación de la APC, ésta define la política de recepción de la asistencia extranjera de los donantes, y al mismo tiempo, tiene la iniciativa de promover la coordinación de la ayuda externa. Debe tomarse nota que la APC, dentro de su organización, no sólo tiene una dirección a cargo de recibir la asistencia externa, sino también otra dirección a cargo de proveer asistencia a terceros países.

Una característica de la formulación de proyectos en la cooperación de Japón para Colombia, es que se realizan esfuerzos para alcanzar el máximo grado de sinergia a través de la combinación entre esquemas de asistencia, tomando en cuenta los problemas de seguridad y la limitada escala de asistencia. De manera particular, en el área de construcción de la paz, se brinda apoyo integral a través de un enfoque basado en programas que ha logrado alcanzar exitosamente el efecto sinergia a pesar de los recursos limitados. La cultura colombiana respeta la ley en alta estima, y como resultado de ello existe una tendencia a que las deliberaciones sobre la interpretación y los procesos legales tomen tiempo adicional durante la preparación de los documentos. Sin embargo, las personas de la parte colombiana señalaron que existe la tendencia de que la formulación del proyecto de Japón tome tiempo. Lo ideal es que ambas partes respondan de manera flexible entendiendo cada una las circunstancias de la otra.

En Colombia, la formulación y la administración de proyectos se llevan a cabo teniendo en particular consideración a la seguridad, debido a los graves problemas de seguridad pública que se han presentado durante muchos años. En una época en que las preocupaciones por la seguridad pública se hicieron particularmente intensas a comienzos de la década del 2000, Japón intentó maneras de generar un mayor impacto, combinando de manera consciente y estratégica los esquemas AOD aplicables en su cooperación técnica, como por ejemplo, los programas de capacitación sin el envío de expertos japoneses, y la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios. Con las recientes mejoras en la seguridad, en marzo del 2013 JICA llevó a cabo una revisión de las áreas en las que su personal podría ingresar para propósitos de ejecución de proyectos. Se espera que la ampliación de dichas áreas lleve a un rango más extenso de cooperación en el futuro, incluyendo el desarrollo de proyectos a nivel regional. Al mismo tiempo, las iniciativas APP también están iniciándose, a medida que Colombia se propone fortalecer sus relaciones económicas con Japón.

El equipo encontró que en el nivel de la formación e implementación de la política AOD de Japón, no existía ningún monitoreo periódico para verificar si la cooperación se está implementando o no con miras a alcanzar las metas, pero que a nivel de proyecto, se llevaban a cabo el monitoreo y las evaluaciones conforme a las regulaciones, y que así, se confirmaba si había habido el avance y los resultados de la cooperación.

En lo que respecta a las relaciones públicas, los principales medios de comunicación, incluyendo los diarios a nivel nacional, informan acerca de las ceremonias celebradas por la Embajada de Japón en Colombia para resaltar la provisión de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios, y por lo tanto, se considera que el efecto de dicha publicidad es alto. Más aún, la Oficina de JICA en Colombia publica un boletín informativo mensual en su sitio de Web. La efectividad de dicho boletín informativo se ve confirmada, teniendo en cuenta que han habido algunos interrogantes de parte del sector privado.

Dadas las circunstancias arriba descritas, el equipo de evaluación considera que tanto el proceso de formulación de la política de asistencia como el proceso de implementación de esta política se han ejecutado de manera apropiada.

**RECUADRO 2: ¡Aprendiendo acerca de la Generación de Energía Solar!
 “Proyecto para desarrollar instalaciones de energía solar
 para la educación ambiental”
 (Ejemplo de Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos
 Comunitarios y alianza público privada)**

Maloka en Bogotá es el principal complejo de Colombia dedicado a la ciencia y la tecnología. Se creó en 1998 y lo opera una organización sin fines de lucro (la Fundación Maloka).

Un área de exhibición de 17,000 m² de construcción subterránea brinda oportunidades para experimentar la ciencia y la tecnología de manera personal durante todo el año. Maloka atrae a muchos niños y sus familias. 306,565 personas han visitado Maloka desde el momento en que fue abierto al público hasta el 2012. En promedio, unas 2,000 personas visitan Maloka, de las cuales el 70% son niños y niñas. Más aún, el 70% de los visitantes pertenecen al estrato 1 ó 2.



Una madre y su niña aprendiendo acerca de la energía solar utilizando el equipo de exhibición brindado por Japón.



Existen 40 paneles solares provistos por Japón que se exhiben junto con otras muestras fuera del museo.



Los empleados de Maloka, donde se capacita a expertos como una institución que promueve la innovación en ciencia y tecnología, mantienen y manejan el equipo para la generación de energía solar. Existe un marco implementado que les permite recibir asesoría técnica de Panasonic cuando la necesitan.

Japón implementó un proyecto para proveer paneles solares a Maloka. Una colaboración de tres actores –Un voluntario sénior de JICA asignado al museo, Panasonic que estaba buscando fortalecer sus negocios de soluciones medioambientales en Colombia, y la Embajada de Japón en Colombia– proveyeron 40 paneles solares, así como también, equipo de exhibición para aprendizaje, baterías, reguladores e inversores. Esta asistencia permite el uso de energía generada a partir de los paneles solares para operar otro equipo de exhibición en el museo, con un excedente de energía aplicado para cubrir el 40% de la demanda de energía de la instalación. Como resultado de ello, el museo no sólo se opera eficientemente con energía solar, sino que los visitantes pueden observar por sí mismos cómo el museo crea su propia energía al mismo tiempo que también logra ahorros en la energía. Más aún, el proyecto busca cultivar el entendimiento de los mecanismos de la generación de la energía solar y la necesidad de la energía renovable entre los visitantes, explicando el equipo en exhibición y los paneles que se necesitan para la energía solar y por medio de la instalación de muestras que muestren la cantidad de energía generada por los paneles localizados en la parte externa.

Para Panasonic, quien proveyó el equipo, el proyecto brinda una oportunidad para exhibir su tecnología superior de generación de energía y ahorro de energía. Se esperaba que esto realzara aún más el reconocimiento de Panasonic como una compañía que hace más que productos tradicionales y también provee una plataforma para ampliar sus negocios en Colombia, introduciendo nuevas tecnologías y productos de ahorro de energía y haciendo una contribución social.

Capítulo 4 Evaluación desde la Perspectiva Diplomática

Japón y Colombia han mantenido relaciones bilaterales amistosas desde que establecieron lazos diplomáticos en 1908. Como resultado de ello, ambos se han convertido en países amigos capaces de construir una relación de mutua confianza el uno con el otro, y hay visitas de representantes gubernamentales casi cada año. Más aún, durante los últimos diez años, la cooperación de Japón a favor de Colombia ha brindado asistencia de manera continua para la construcción de la paz en regiones de conflicto en donde otros donantes se han mantenido alejados, incluso en condiciones de seguridad pública inestable en el país. Esta cooperación ha sido bien recibida no sólo por los gobiernos central y local, sino también por la población local.

Con respecto a los impactos diplomáticos generados por la asistencia japonesa a Colombia, el impacto de la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y de los programas de capacitación fue efectivo, los cuales incluyen a una amplia gama de ciudadanos colombianos entre sus beneficiarios y sirven como el “rostro de Japón”. Se cree que dicha cooperación ayuda a reforzar la colaboración entre ambas partes en la comunidad internacional, como por ejemplo, compartir conceptos concernientes a la prevención de desastres y la desmovilización. Entre tanto, al estudiar los dos lados de estas relaciones económicas, aunque no se vieron grandes avances durante los últimos diez años debido a preocupaciones de seguridad surgidas del conflicto interno en Colombia, se están comenzando a ver los efectos en la revitalización de los intercambios económicos a medida que mejora la situación de la seguridad. Dichos intercambios incluyen movimientos hacia un acuerdo de asociación económica y la Alianza del Pacífico.

Como se menciona arriba, la asistencia de Japón a Colombia en los últimos diez años se ha visto limitada en lo que respecta a volumen. Sin embargo, se están logrando resultados estables y continuos y por lo tanto, el equipo de evaluación encuentra que las relaciones diplomáticas entre ambas partes se han fortalecido. Además, desde el punto de vista de la profundización de las relaciones económicas, los efectos de la cooperación de Japón a Colombia están comenzando a aparecer, y el equipo reconoce que se espera más esfuerzo del Gobierno de Japón para que se aumenten estos efectos. A la luz del hecho de que Colombia se encuentra en una fase de desarrollo económico y las relaciones bilaterales entre Japón y Colombia están cambiando, será importante que la asistencia de Japón a Colombia avance de una AOD tradicional que “enfatisa el desarrollo” a una AOD que “enfatisa el desarrollo y la perspectiva diplomática”.

Capítulo 5 Recomendaciones

5-1 Recomendaciones para la Formulación de la Política

1) Una Cooperación que Satisfaga las Necesidades en el Sector Privado

Dada la inestable situación de seguridad causada por muchos años de conflicto interno, les tomó mucho tiempo a las empresas japonesas del sector privado entrar en el mercado colombiano. En una época en que Colombia está alcanzando el crecimiento económico como un país que recién se está industrializando, existen crecientes expectativas de una relación económica más fuerte entre Japón y Colombia. A la luz de estas condiciones, se espera que Japón construya un cimiento para que las empresas privadas de Japón comiencen a revitalizar la actividad económica con la Colombia del futuro, a fin de realizar los principios japoneses de cooperación internacional de “Realizar el Interés Nacional Progresista” (informe final de la Revisión AOD) y las metas de la nueva estrategia del gobierno, la “Estrategia de Revitalización de Japón”.

Por otro lado, en medio de un ambiente económico externo cambiante representado por la integración del mercado dentro de la Alianza del Pacífico, será de vital importancia que las empresas privadas colombianas mejoren su competitividad internacional. Por esta razón, el Plan Nacional de Desarrollo de Colombia menciona el “crecimiento sostenible y la competitividad fortalecida” como uno de los temas prioritarios. Más aún, muchas empresas privadas japonesas señalan que el desarrollo de la infraestructura económica será esencial si tanto las empresas privadas japonesas como colombianas revitalizan sus actividades económicas en Colombia. Bajo dichas circunstancias, se espera que Japón, en su asistencia a Colombia, lleve a cabo estudios para determinar las condiciones y las necesidades actuales para el desarrollo de las empresas privadas colombianas, el desarrollo de la infraestructura y otros rubros, y luego estudie formas concretas de cooperación que satisfagan las necesidades de desarrollo en Colombia e inste a las empresas privadas japonesas a entrar en el mercado colombiano. Una propuesta podría ser estudiar la cooperación que contribuya a la solución de los temas de desarrollo difundiendo tecnologías que utilicen las ventajas comparativas de Japón y simultáneamente con donación del equipo y los materiales necesarios como el caso de apoyo de Japón para las instalaciones de energía solar en la Fundación Maloka (combinación del envío de voluntarios séniores, la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios, y las actividades de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) de una empresa privada). Además, la provisión de cooperación a través de préstamos de ODA para el desarrollo de infraestructura, como por ejemplo, los proyectos de construcción de carreteras para la red de distribución subdesarrollada de Colombia, lo cual es uno de los principales cuellos de botella para el crecimiento económico del país, sería un enfoque efectivo, ya que contribuiría al crecimiento de Colombia y apoyaría a la construcción de infraestructura que a su vez ayudaría a fortalecer los lazos económicos entre Japón y Colombia.

2) Una Asistencia que Ayude a Rectificar las Desigualdades a través del Desarrollo Regional

El crecimiento económico sostenible sigue siendo un área de cooperación prioritaria en la política AOD de Japón a Colombia.

A pesar de que Colombia es un país recientemente industrializado, persisten grandes desigualdades interregionales debido a los efectos del conflicto interno que se ha dado por largo tiempo, además de otros factores. La rectificación de las desigualdades interregionales a través del desarrollo de las ciudades regionales y las zonas rurales es esencial para lograr el crecimiento económico sostenible bajo condiciones socioeconómicas marcadas por la mejora de la seguridad pública, y, la demanda de formación de capacidades organizativas en los gobiernos locales hacia este fin es todavía alta.

Dadas estas circunstancias, se espera que Japón continúe implementando la cooperación que contribuya a la rectificación de desigualdades interregionales, tales como la cooperación técnica relacionada con el movimiento OVOP y el desarrollo de infraestructura regional, al mismo tiempo que presta atención a la inclusión social, como por ejemplo, la asistencia a las víctimas del conflicto y la población vulnerable, utilizando como cimiento los éxitos que Japón ha alcanzado en el área de la construcción de la paz.

3) El Continuo Apoyo a la Cooperación de Prevención de Desastres, un Área en la que Japón Tiene una Ventaja Comparativa

Japón estableció la cooperación para la prevención de desastres como una de las dos áreas de cooperación prioritaria en su Política de Asistencia a Colombia formulada en marzo de 2013 y ve el “desarrollo de comunidades resilientes a los desastres naturales” como un tema de desarrollo para enfocar dentro de esta área. De la parte colombiana, el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno de Santos ve el fortalecimiento de la prevención de desastres como esencial para alcanzar el crecimiento sostenible.

Hasta el momento, la cooperación japonesa en el área de prevención de desastres se ha visto limitada. No obstante, dados los resultados alcanzados, no sólo el Gobierno de Colombia sino también otros donantes reconocen que Japón tiene una ventaja comparativa en esta área y están expresando una gran expectativa para la cooperación continua basada en el conocimiento y la experiencia de Japón.

El equipo considera que la cooperación de Japón a Colombia en la prevención de desastres es un área que requerirá continua asistencia en adelante, teniendo en cuenta las necesidades y grandes expectativas de parte de Colombia, la importancia diplomática de que es uno de los problemas globales a tratar y los efectos colaterales sobre las relaciones económicas gracias al desarrollo de infraestructura resistente a

desastres.

4) Un Estudio de Planeamiento de Asistencia aún más Efectivo para Ampliar los Efectos del Desarrollo

Japón ha brindado apoyo a Colombia combinando los diversos esquemas disponibles dentro de su AOD y abordando los temas de desarrollo con un enfoque basado en programas, tanto desde las perspectivas a mediano como a largo plazo, tal y como se ve por ejemplo, en su cooperación en el área de la construcción de la paz.

Este tipo de asistencia integrada, basada en el enlace de los esquemas de cooperación de Japón, ha maximizado la manifestación de resultados y se ganó el gran agradecimiento de parte del Gobierno de Colombia y otros donantes.

Dada la limitada cantidad de asistencia brindada, se espera que Japón promueva una cooperación más efectiva y genere mayores efectos sinérgicos al continuar combinando los esquemas disponibles dentro de su AOD (por ejemplo, la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios, la cooperación técnica, programas de capacitación, envío de voluntarios, etc.) y fortaleciendo su colaboración estratégica con otros donantes. Más aún, tal y como se recomendó en el área de apoyo para la expansión de las empresas privadas de Japón en el mercado colombiano, se espera que Japón expanda esquemas que incluyan préstamos de AOD, los cuales no se han practicado ni utilizado mucho en Colombia en años recientes. Se espera además que Japón preste atención a encontrar maneras de ampliar la cooperación, incluyendo la combinación de la AOD con la inversión y el financiamiento utilizando fondos del gobierno tales como el Banco de Cooperación Internacional del Japón (JBIC por sus siglas en inglés), etc.

5-2 Recomendaciones para los Procesos de Implementación de la Asistencia

1) El Apoyo a la Difusión de la Tecnología que Tiene un Gran Efecto Colateral hacia los Países Vecinos

El Gobierno de Colombia ha establecido una dirección a cargo de la provisión de asistencia en la APC, y ha comenzado a promover la capacitación y la difusión de tecnología hacia países de América Latina y otras regiones que enfrentan circunstancias similares a las de Colombia.

Por ejemplo, tal y como se ve en el ejemplo del reajuste de tierras que se trató en el Capítulo 3 (Efectividad de los Resultados), a través de la cooperación técnica de Japón, el Gobierno de Colombia ha adquirido las tecnologías con una ventaja comparativa de Japón, y las incorporó como una tecnología apropiada y compatible con sus propias circunstancias. Está ahora aplicando estas tecnologías en Colombia, y transfiriéndolas a países vecinos.

Como se observa en este ejemplo, se espera que Japón continúe brindando cooperación técnica que no sólo contribuya a las mejoras en Colombia sino también inste al Gobierno de Colombia a difundir tecnologías a sus países vecinos. Las áreas de cooperación apropiadas serían en las que Japón tiene una ventaja comparativa, como por ejemplo la prevención de desastres y la mejora en la productividad y en la calidad.

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	Oficina central de JICA	Embajada del Japón	JICA Colombia	
5-1 Recomendaciones para la Formulación de la Política	1 Una Cooperación que Satisfaga las Necesidades en el Sector Privado	Estudios para el desarrollo de empresas privadas colombianas	○	◎		○	Corto
		Establecimiento de una base para las actividades económicas de las empresas privadas	◎	○	○		Mediano o largo
	2 Una Asistencia que Ayude a Rectificar las Desigualdades a través del Desarrollo Regional		◎	○	○	○	Corto
	3 El Continuo Apoyo a la Cooperación de Prevención de Desastres, un Área en la que Japón Tiene una Ventaja Comparativa		◎	○	○	○	Corto
	4 Un Estudio de Planeamiento de Asistencia aún más Efectivo para Ampliar los Efectos del Desarrollo	Estímulo de cooperación entre el esquema y la expansión	◎	○	○	○	Corto
	Cooperaciones con otros donantes	○	○	◎	◎	Mediano o largo	
5-2 Recomendaciones para los Procesos de Implementación de la Asistencia	1 El Apoyo a la Difusión de la Tecnología que Tiene un Gran Efecto Colateral hacia los Países Vecinos	Continua cooperación técnica en aquellas áreas en las que Japón tiene ventaja comparativa		◎		○	Corto
		Asistencia para la difusión de la tecnología realizada por el parte de Colombia	○	○			Mediano o largo

Fuente: Elaborado por el equipo de evaluación

Capítulo 6 Lecciones Aprendidas

Desde los resultados de la evaluación, el equipo extrajo los siguientes puntos que pueden aplicarse ampliamente, no sólo a Colombia sino también a otros países.

6-1 Asistencia bajo Limitaciones en Actividades en el Sitio

Durante el período objetivo de la evaluación, las actividades en zonas de riesgo de conflicto realizadas por los expertos y los voluntarios japoneses fueron restringidas debido a las malas condiciones de seguridad causadas por el conflicto armado de Colombia.

Aunque la asistencia de Japón a Colombia era limitada en lo que respecta a cantidad,

se implementaron la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios y los programas de capacitación de una manera estable y continua, colaborando con la parte colombiana. En consecuencia, el equipo reconoció que se había logrado una relación de confianza mutua entre ambas partes. Esta relación de confianza se refleja en la facilidad para iniciar las actividades locales para nuevos proyectos, a medida que mejora la situación de la seguridad.

A partir de lo arriba mencionado, se puede decir que la implementación de una asistencia estable y continua por medio del uso pleno de la amplia gama de esquemas de asistencia de Japón tiene mucho sentido, incluso en países y regiones donde las actividades locales se ven restringidas por problemas de seguridad, etc.

6-2 Establecimiento de Índices Concretos de Objetivos de Desarrollo, el Grado de Alcance de los Objetivos y Valoración de Objetivos a Nivel de Programa

En todos los años hasta ahora, la política AOD de Japón a Colombia ha delineado el sentido y la política básica de asistencia, así como también las áreas de cooperación prioritaria. De manera específica, el Plan de Asistencia a Colombia formulado en marzo de 2013 define la política básica de asistencia y las áreas prioritarias, y adjunta un “Plan de Acción para Colombia” por separado. El Plan de Acción para Colombia contiene la política básica, las áreas prioritarias y los temas de desarrollo de la asistencia, así como también la línea, los programas de cooperación y los proyectos incluidos en cada programa de cooperación para resolver estos temas.

Sin embargo, hasta el momento no se ha establecido ningún indicador o valor para determinar el grado de alcance de los objetivos de desarrollo de la política AOD. En consecuencia, todo lo que el equipo pudo evaluar fue sólo el grado de contribución a cada uno de los temas de desarrollo, y no pudo determinar de manera cuantitativa cuánto de la política AOD se había realmente implementado y alcanzado los objetivos de desarrollo.

El equipo cree que, a fin de evaluar de manera apropiada los resultados de AOD a nivel de política en el futuro, es importante aclarar más los objetivos de la asistencia en la etapa preparatoria, así como en la formación de la política de asistencia para países, y establecer índices concretos, en donde sea posible, dentro de cada uno de los programas de cooperación del Plan de Acción. También espera que estudien medidas como el monitoreo periódico para verificar el avance de los planes.

El equipo cree que estos pasos harán posible la formulación de proyectos con miras al logro de los objetivos de desarrollo y la selección de esquemas de asistencia más apropiada conforme a la política AOD, y la promoción de la asistencia al mismo tiempo que se confirma entre los interesados si se pueden alcanzar resultados visibles.

Mapa de Colombia



Fotos

	
<p>Un aula construida por la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios</p>	<p>Las niñas leyendo libros en la biblioteca construida por la Asistencia Financiera No Reembolsable para Proyectos Comunitarios</p>
	
<p>Entrevista con la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional (APC)</p>	<p>Folletos informativos elaborados por la Asociación Colombo-Japonesa de Ex becarios</p>
	
<p>Entrevista con el Centro de Ciencia y Tecnología de Antioquia</p>	<p>Sistema de transporte público introducido en la ciudad de Bogotá con las recomendaciones dadas por la AOD japonesa</p>
	
<p>Sitio del proyecto de desarrollo urbano con la iniciativa de la persona contraparte del proyecto de AOD japonesa</p>	<p>Ex becario quien participó en los cursos en Japón trabaja para la planificación urbana de la Alcaldía de Chía</p>