



Apunte 7 / 2021

16 Abril 2021

La agenda de España, los principios de la cooperación para el desarrollo y la excepcionalidad llamada Cuba

Johanna Cilano Peláez

Introducción

El financiamiento a la sociedad civil organizada y las distintas estrategias y prioridades de la cooperación para el desarrollo han sido agendas de investigación permanente en mi vida académica. Desde hace diez años, me interesa particularmente la manera en que los principios y mecanismos de cooperación para el desarrollo funcionan en el caso de Cuba; en particular la relaciones que se establecen entre ONG internacionales, agencias de cooperación, organismos internacionales, y una cada vez más plural sociedad civil, no siempre reconocida oficialmente por el Estado cubano.

Con este interés, organicé hace un par de años un proyecto de investigación para realizar una revisión de cómo se comportaba la cooperación europea con Cuba. Nos interesaba especialmente responder ciertas preguntas ¿Quiénes son las contrapartes en los proyectos de cooperación? ¿Qué actores participan en los procesos de convocatoria, evaluación y aprobación de los proyectos? ¿Qué organizaciones de la sociedad civil podían desarrollar proyectos con agencias y cooperación, ONG internacionales o programas de organismos internacionales en Cuba? Consideré en el proceso, además, la agenda de la eficacia de la ayuda y los compromisos internacionales que asume la cooperación para el desarrollo.

La mirada del texto se centra en el caso de España, uno de los países europeos con mayor presencia en la agenda de cooperación con Cuba¹, sin reducirnos a temas ya abordados, cómo su papel en la inversión, la conversión de la deuda y la recuperación del patrimonio cultural arquitectónico, particularmente en la ciudad de La Habana. Partiendo de esos antecedentes, me interesa en este trabajo mostrar algunos proyectos y experiencias, tratando de identificar a dónde van los fondos y quienes los ejecutan.

El trabajo ha sido complicado. Por un lado, una de las características de la cooperación española es la descentralización y diversidad de actores, no solamente se trata de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), sino también de la participación de distintos ministerios, ayuntamientos, organizaciones no gubernamentales y programas de la Unión Europea, que canalizan por múltiples vías los fondos de ayuda oficial al desarrollo. Esta situación hace difícil rastrearlos informes y los resultados de los proyectos. Así, me enfocaré en revisar los proyectos de diez años, desde el 2008 a 2018². La selección temporal obedece a que, en 2008, se restablecen con mayor regularidad los flujos de cooperación, a partir del levantamiento de las sanciones derivadas de la Posición Común y el inicio de las conversaciones para lo que posteriormente ha se convirtió en el Marco de Asociación País, renovado por última vez en 2019³.

La cooperación española en Cuba: actores e instrumentos

La cooperación española define como su objetivo central colaborar y acompañar al Gobierno cubano en sus políticas públicas y en la actualización que ha iniciado el país mediante el apoyo a sectores clave. El IV Plan Director de la Cooperación Española establece el marco de asociación entre España y Cuba en materia de cooperación internacional, para su desarrollo durante los años 2014-2017. El V Plan Director⁴ de la cooperación española, por su parte, sitúa a Cuba como uno de los 21 «países de asociación de renta media». Ambos instrumentos han ido incorporando temas a la agenda de desarrollo relacionados primero con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con la Agenda 2030 y con el Acuerdo de París.

La cooperación española tiene uno de sus primeros momentos institucionales con la creación (1988) de la Oficina Técnica de Cooperación Española en Cuba, aunque desde 1985 se realizan acciones coordinadas en esta área a partir de lo que se denominó Programa Patrimonio. La contribución española durante fines de los años ochenta e inicios de los noventa adquirió una significación enorme a partir de los trabajos de rehabilitación del casco histórico de la Habana Vieja, convertido a la postre en uno de los programas insignes de cooperación entre ambos países.

¹<http://cooperacioncifras.exteriores.gob.es/es-es/paises/Paginas/detalledepais.aspx?idP=47>

²<https://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Lista-Publicaciones-y-Documentos>.

³<https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Publicaciones%20AECID/Folleto%20CUBA.pdf>

⁴<https://www.cooperacionespanola.es/es/v-plan-director-2018-2021>

Sin embargo, a partir de la adopción de la Posición Común⁵ (1996), disminuye la actividad de cooperación, aunque nunca se interrumpe. Apareciendo en el escenario con mayor presencia las ONG de desarrollo, la cooperación desde las autonomías y la participación de lo que en ese momento se denominó «comunidad no gubernamental cubana».

En 2007, hay un nuevo impulso a las relaciones de cooperación, a través de la firma de la VIII Convención mixta hispano-cubana de cooperación⁶. A la que siguió entre los años 2008-2010 el incremento de acciones derivadas del plan de apoyos de España a las labores de recuperación tras el paso de los huracanes Gustav e Ike. Entre 2012-2014 se restablece el programa bilateral de cooperación a partir del Marco de Asociación País, el cual fue renovado hace un año, hasta 2022.

Los sectores prioritarios definidos a partir del Marco de Asociación País se dividen en prioritarios, secundarios y transversales. Dentro de los prioritarios tenemos el desarrollo rural, el cambio climático y hábitat; en los secundarios, educación, cultura y desarrollo; mientras se definen como temas transversales el medio ambiente, el género y la gestión del conocimiento. En términos geográficos, las acciones y proyectos se extienden casi a lo largo de todo el país, con una incidencia mayor en La Habana, Mayabeque, Artemisa, y también en Holguín, Granma, Guantánamo, Las Tunas y Santiago de Cuba.

Las acciones de cooperación⁷ tienen entre sus contrapartes nacionales, de forma directa, ministerios, Gobiernos municipales y provinciales, universidades y organizaciones sociales legalmente constituidas y reconocidas por el Estado. De la parte española destaca el protagonismo de varias ONGD, financiadas por la AECID y otros fondos europeos. Según datos de 2018 existen en la isla alrededor de 10 a 12 oficinas permanentes de estas organizaciones, mientras 80 impulsan acciones de diferente tipo. A su vez, los organismos internacionales canalizan alrededor del 30% de la Ayuda Oficial al Desarrollo. Junto a algunos proyectos que analizaremos, encontramos además acciones de cooperación relacionadas con facilidades financieras (créditos, condonación de deuda, etc.) así como otras de ayuda de emergencia frente a crisis climáticas como huracanes.

Respecto a los proyectos relacionados con el desarrollo rural, seguridad alimentaria y nutrición, las principales contrapartes cubanas son el Ministerio de Agricultura (MINAG), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), y Gobiernos provinciales; por la parte europea, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Europea, FAO, entre otros. Entre 2014 y 2017 se financiaron 50 intervenciones en el ámbito rural, con un monto aproximado de 63 millones de euros, entre acciones bilaterales y mecanismos multilaterales.

⁵Consejo de la Unión Europea, Posición común del 2 de diciembre de 1996 definida por el consejo en virtud del artículo J.2 del Tratado de la Unión Europea, sobre Cuba (96/697/PESC) Diario Oficial (L. 322), 1996.

⁶https://www.aecid.es/Centro-Documentacion/Documentos/Informes%20y%20gu%C3%ADas/ComCoop-CMC-Cuba_acta8.pdf

⁷Datos disponibles en sitio web

<https://www.aecid.es/ES/Paginas/Dónde%20Cooperamos/América%20Latina%20y%20Caribe/Centroamerica-Mexico-Caribe/Cuba.aspx> y la memoria de trabajo de los años 2012- 2016.

En el eje de medio ambiente y cambio climático destacan, por la parte cubana, Cubasolar— organización legalmente constituida dedicada a la promoción de energía solar— y por las contrapartes, organizaciones como ACSUR y SODEPAZ, junto a organismos como el PNUD. Las líneas de acción prioritarias de la AECID en Cuba en el sector medioambiental son: la promoción de iniciativas de uso eficiente de la energía y el apoyo al desarrollo de las energías renovables; el refuerzo de las capacidades locales de gestión de riesgos, y la prevención y respuesta ante desastres, para la reducción de la vulnerabilidad derivada del cambio climático; el fortalecimiento de los procesos de habitabilidad en el ámbito local con criterios sustentables en toda la cadena de construcción; el apoyo a la gestión sustentable de las áreas protegidas y espacio naturales; y el apoyo a la efectiva participación de las mujeres como agentes activos de desarrollo en los procesos de lucha contra el cambio climático y el hábitat. En el período 2008-2014, en estas líneas se ejecutaron 17 acciones de cooperación, con un monto asignado de 6.6 millones de euros para acciones ejecutadas de manera bilateral, a través de ONGD, y de forma multilateral⁸.

Una de las áreas de mayor incidencia ha sido la promoción del derecho humano al agua. La cooperación ha orientado sus acciones en Cuba a la gestión integral de los recursos hídricos con enfoque de cuencas y criterios ecológicos, tanto para abastecimiento como saneamiento de agua, con el objetivo de asegurar la sostenibilidad del recurso. Por la parte cubana destacan como contrapartes el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INRH) y el Grupo de Trabajo Estatal de Bahía de la Habana. Desde 2009 se han puesto en marcha intervenciones en el marco del Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento (FCAS) con un presupuesto total de 11 millones de euros; especialmente con el apoyo de AECID se han ejecutado 5 proyectos que incluyen municipios de Holguín, Granma, Santi Spíritus, La Habana y Santiago de Cuba.

En Cuba, las líneas de acción prioritarias de la cooperación española en el ámbito de la educación se concretan en el refuerzo de la calidad del proceso de enseñanza-aprendizaje desde un enfoque integrador de la educación; el fortalecimiento de la educación y la atención integral de la primera infancia, tanto desde la vía institucional como de la vía no formal; el apoyo a la inclusión educativa y social de la infancia y la juventud con necesidades educativas especiales o en situación de riesgo, a través del desarrollo de programas acordes con las particularidades del aprendizaje del alumnado, a partir de sus potencialidades y necesidades; la promoción de los conocimientos, procedimientos y actitudes género-sensitivas en los agentes educativos dirigidas a la equidad de género; y el refuerzo de la educación ambiental en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Desde 2008 se han puesto en marcha 12 iniciativas educativas, con contrapartes como UNESCO, UNICEF, OEI, *Save the Children*, y en esfuerzos bilaterales con el Ministerio de Educación (MINED); con un presupuesto mayor a 7 millones de euros.

En temas de género, las intervenciones se han concentrado en la transversalización del género en un conjunto de sectores para acompañar los esfuerzos de las instituciones cubanas líderes en el ámbito de la igualdad entre mujeres y hombres; y por otro, desarrollar capacidades, mediante acciones específicas, en el resto de los sectores de intervención para que la igualdad sea efectiva. De la parte cubana destacan la oficial Federación de Mujeres Cubanas (FMC) y el Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), dirigido por Mariela Castro, hija del Primer Secretario del Partido

⁸<https://www.aecid.es/ES/cultura/Paginas/Publicaciones/Lista-Publicaciones-y-Documentos>.

Comunista y anterior presidente Raúl Castro. Entre 2007 y 2012 bajo este rubro se han financiado 10 intervenciones, y entre 2007-2014 se han destinado a este rubro más de 800 000 euros.

En Cuba, la AECID trabaja en temas de cultura y ciencia en las siguientes líneas: refuerzo a la recuperación y gestión sostenible del patrimonio cultural tangible e intangible, como vía de contribución a la preservación del patrimonio histórico; fortalecimiento de la capacidad de gestión de las instituciones culturales como apoyo a la implementación de la política cultural cubana; refuerzo a las manifestaciones del arte y de la cultura como factor de cohesión y bienestar social; impulso a las iniciativas económicas locales del ámbito de la cultura en todas las fases del proceso: creación, difusión y comercialización e impulso a las industrias culturales como factor y agente de desarrollo; y promoción de las manifestaciones del arte y de la cultura que fomenten el empoderamiento de la mujer y aquellas realizadas por mujeres. Desde 2008 se han puesto en marcha intervenciones con un presupuesto de 4.5 millones de euros; en el área de patrimonio y desarrollo se desarrollaron 11 intervenciones entre 2008 y 2014; se destinaron 8.5 millones de euros para proyectos entre más de 100 universidades españolas y 60 universidades y centros de estudio cubanos entre 2007 y 2011. Destacan como actores el Ministerio de Educación Superior (MES), la Universidad de la Habana; por la parte española la AECID, y la Consejería Cultural de la Embajada de España; y organismos como la UNESCO.

El Marco de Asociación País (MAP) 2019-2022

El Marco de Asociación País⁹ aprobado en 2019 tiene entre sus objetivos incidir con acciones de cooperación que mejoren la productividad más allá del ámbito agropecuario. Incluye entre sus ejes de trabajo, acciones con la industria, el turismo y el fortalecimiento de capacidades institucionales. Este acuerdo respeta las líneas marcadas por el Estado cubano y se adapta a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de desarrollo económico y social del país; así como a las líneas establecidas en los lineamientos de desarrollo económico y social aprobados por el Partido Comunista de Cuba en 2011¹⁰. La idea fuerza que marca el acuerdo es la concentración sectorial y geográfica de los esfuerzos que se acuerden. El MAP España-Cuba 2019-2022, en concordancia con la Agenda de Eficacia que marca la previsibilidad de la ayuda prevé, de manera indicativa, una estimación presupuestaria de 57,5 millones de euros correspondientes a fondos no reembolsables.

Según el acuerdo, en el caso de Cuba, y atendiendo a las prioridades acordadas con el órgano rector de la colaboración, el MINCEX, se han identificado objetivos generales y específicos definidos en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: visión de la nación, ejes y sectores estratégicos de la República de Cuba que, junto con las orientaciones y líneas de acción recogidas en el V Plan Director de la Cooperación Española conforman el marco de asociación. Así, los campos de acción que conjuntamente se identificaron se estructuran definidos en los siguientes ejes: (1)

⁹https://www.cooperacionespanola.es/sites/default/files/map_cuba_2019-2022.pdf

¹⁰<https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/Archivos/Agenda%202030%20para%20el%20desarrollo%20sostenible.%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Económico%20y%20Social%20al%202030.pdf>

<http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/Copia%20para%20el%20Sitio%20Web.pdf>

Cuba desarrolla una estructura productiva diversificada, eficaz, eficiente, sostenible y equitativa que tenga en cuenta las características de los territorios; (2) se consolida un desarrollo territorial inclusivo, moderno, ordenado, próspero y sostenible que conjuga la dimensión nacional y sectorial con la local; y (3) el Estado garantiza un sistema de administración pública transparente, ágil, eficaz y eficiente.

El MAP también define los instrumentos de cooperación que se utilizarán. En este nuevo ciclo de programación, se continúa trabajando bajo un enfoque de gestión basado en resultados e indicadores de desarrollo, incorporando nuevos actores, modalidades e instrumentos. Asimismo, el documento aboga por concentrar las acciones en los instrumentos en los que se pueda potenciar el valor agregado de la Cooperación Española y su incidencia real en los resultados priorizados. En ese sentido, la parte española pone a disposición de Cuba las siguientes modalidades e instrumentos de cooperación para ejecutar este MAP:

- *Cooperación bilateral:* proyectos y programas; cooperación delegada; cooperación triangular; ayuda programática; cooperación técnica; programa de becas; Fondo de Agua y Saneamiento (FCAS); cooperación financiera; Programa IINTERCOONECTA; convocatoria de acciones de innovación para el desarrollo; y cooperación en asociación con el sector privado.
- *Trabajo con ONGD:* convocatoria de proyectos; convocatoria de convenios; y convocatoria de acciones de innovación para el desarrollo.
- *Cooperación a través de organismos multilaterales:* apoyo a fondos, programas y proyectos como el Fondo Fiduciario de España en FIDA para el mecanismo de cofinanciación de la seguridad alimentaria, y el Fondo Fiduciario UNESCO/España de cooperación para el desarrollo.

Elementos característicos de la agenda de cooperación española en Cuba

Después de la revisión de los proyectos, lo primero que destaca es que la agenda está encaminada al cumplimiento de los lineamientos de transformación del Estado cubano, respondiendo a sus prioridades. La AECID lo declara expresamente en sus documentos y en su página web; señalando que la intención es acompañar al Gobierno cubano en su política de cambio: «nos interesa estar en esa política de cambio y nos interesa acompañar al Gobierno cubano», es la filosofía.

En relación con los actores, mayoritariamente los que están gestionando proyectos de la cooperación son actores estatales, programas u organizaciones internacionales, acompañados por un pequeño número de organizaciones legalmente constituidas, generalmente asociadas a gremios como la agricultura, la promoción de energías renovables o los sectores artísticos. Tampoco son estos últimos los encargados de coordinar los proyectos o iniciativas en su campo, quedando siempre en posiciones marginales de poder y participación.

Otro elemento destacable es la diversificación regional de la cooperación española en la isla. Los proyectos no se quedan solamente en la capital, abarcando provincias como Artemisa y

Mayabeque, y más de cinco provincias orientales con temáticas relacionadas a la productividad agrícola, fortalecimiento de la seguridad alimentaria, la sustentabilidad, el suministro de servicios básicos, el fomento de los modos de organización cooperativa, y en el caso de La Habana la rehabilitación de la red de suministro de agua y la intervención en el rescate de la Bahía de La Habana.

Respecto a la relación y posible articulación de los proyectos y recursos de la cooperación con otros actores de la sociedad civil cubana, específicamente con aquella no reconocida legalmente (o incluso estigmatizada y criminalizada) por el Estado cubano, el tema resulta relevante. La agenda para estos actores está muy limitada por la ausencia de reconocimiento legal: no tienen personalidad jurídica, cuenta bancaria, ni modo legal de actuación para ser contraparte en proyectos y programas. Tampoco cuentan, por su naturaleza dentro del sistema político vigente, con el aval de las autoridades cubanas encargadas de «aprobar» los proyectos de cooperación que se realizan en el país, a través del Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINCEX).

La relación queda entonces relegada a ciertos contactos bilaterales y encuentros informales entre estos actores y funcionarios de la cooperación, dependiendo siempre de la buena voluntad de estos últimos, y del interés de algunas organizaciones contrapartes, pero que no llegan a establecerse como proyectos formales. La explicación para esto siempre apela a la ausencia de una personalidad jurídica y un estatus legal que impide la firma de convenios o contratos, así como la transferencia de recursos a entidades imposibilitados de tener una cuenta bancaria. Sin embargo, se trata más de una condición jurídica insular que de una decisión política de la contraparte europea, en tal sentido, se necesita una mayor apuesta con esquemas colaborativos flexibles que garanticen el compromiso de la cooperación con la pluralidad de la sociedad civil cubana. Los proyectos y colectivos no escogen su condición o estatus, este le viene impuesto por las restricciones al asociacionismo civil del Gobierno cubano¹¹.

El Marco de Asociación País firmado en 2019 apunta a seguir privilegiando la agenda de reformas del Gobierno cubano como centro de su actividad en materia de cooperación, para seguir impulsando el fortalecimiento de sectores productivos, abriéndose un poco a sectores no agrícolas. A la par, apuesta por mantener el trabajo en temas de medio ambiente, sostenibilidad, fortalecimiento de la seguridad alimentaria, y el reforzamiento de ejes transversales como la equidad de género. Justo en este punto, los sectores e iniciativas más articuladas con demandas globales, así como activas en la exigencia de políticas públicas y legislación que reconozca todas las formas de violencia contra la mujer, junto con una labor de denuncia, registro y observación se encuentra en los márgenes de la «legalidad y reconocimiento» del Estado cubano.

Existen algunos desafíos que son compartidos con la cooperación internacional para el desarrollo en Cuba, no solo la española. Relacionado con la agenda de la eficacia de la ayuda destaca lo referente a la transparencia, los procesos legales y burocráticos para las acciones, la participación de la sociedad civil y la centralidad de lo local es una lógica que rompa los verticalismos para enfocarse en la solución de necesidades con el protagonismo de los actores en el territorio. La

¹¹https://519bc895-9b08-4927-94ae-222c2816449b.filesusr.com/ugd/264c62_ec7b03bd48c64a16aaf91f3a3a40b1be.pdf

información sobre los proyectos, sus informes y documentos no se encuentran disponibles con facilidad en las páginas web de las contrapartes cubanas.

Con excepciones como el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio ambiente (CITMA), poco se puede encontrar en sitios oficiales de dependencias cubanas sobre estos proyectos que les involucran. Resulta más sencillo rastrear la información desde la página de AECID, ONG españolas, así como organizaciones implementadoras como el PNUD. Los procesos para la aprobación de proyectos, así como los controles para su implementación, están excesivamente centralizados y suelen ser dilatados en el tiempo, lo que implica importantes retrasos en el cumplimiento de los términos y, a veces, ejecuciones apresuradas del presupuesto¹².

Los procesos y acciones de cooperación para el desarrollo son objeto hoy de una profunda reflexión global, orientada desde la agenda de la eficacia de la ayuda, la Agenda 2030 y los desafíos de la pandemia de la COVID-19. En esa reflexión no deben escapar los procesos que se desarrollan en Cuba, y cómo estos requieren una mayor y mejor participación de la cada vez más plural sociedad civil cubana. La contraparte europea debe evitar reproducir las lógicas de exclusión del Estado cubano a sectores dinámicos y propositivos dentro del panorama cubano: activistas varios, académicos, artistas y periodistas independientes, proyectos comunitarios y protomovimientos no autorizados, etc.

La cooperación española, proveniente de una nación democrática con un legado histórico de autoritarismo político y polarización social, debería ser un actor privilegiado para enfrentar los desafíos de reconocimiento de la pluralidad, implementación de mecanismos de rendición de cuenta y transparencia alineados con estándares internacionales; necesarios para el progreso de instituciones y procesos democrático e incluyentes, que abarquen todos los sectores económicos, sociales y políticos del país.

Johanna Cilano Peláez

Especialista en temas de gestión ambiental, recursos naturales y desarrollo comunitario. Trabaja en gestión, profesionalización y formación de capacidades para organizaciones de la sociedad civil. Desarrollo de proyectos sociales, responsabilidad social empresarial y procuración de fondos para organizaciones civiles y ciudadanos organizados. Asesoría y acompañamiento sobre marco legal y fiscal de organizaciones civiles. Reside en México.

¹²Sobre los elementos compartidos con la cooperación europea en la isla puede consultarse <https://www.demoamlat.com/la-cooperacion-europea-en-cuba-actores-sectores-y-retos-de-la-politica-europea-de-cooperacion-para-el-desarrollo/>