

TESIS DOCTORAL
2015



EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL AL
DESARROLLO ESPAÑOLA EN CUBA
Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS
PROCESOS NACIONALES
DE DESARROLLO

JUAN DIEGO RUIZ CUMPLIDO

LICENCIADO EN VETERINARIA
(UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA)

Dr. D. JOSÉ ANTONIO ALONSO RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE LA TESIS

Dr. D. JAVIER GARCÍA-VERDUGO SALES

TUTOR DE LA TESIS

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Y EMPRESARIALES

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

TESIS DOCTORAL

**EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO
ESPAÑOLA EN CUBA Y SU CONTRIBUCIÓN A LOS
PROCESOS NACIONALES DE DESARROLLO**

Autor: Juan Diego Ruiz Cumplido, Licenciado en Veterinaria.

Director de la Tesis: Dr. D. José Antonio Alonso Rodríguez.

Tutor: Dr. D. Javier García-Verdugo Sales.

*A mi madre, Carmen, y a mi padre, Bernardo,
quienes me enseñaron la importancia del estudio
y del esfuerzo en la vida.*

*A mi esposa y cómplice de tantas cosas, Jaqui;
y a mis hijos, Diego y Pablo,
esperando que me puedan perdonar
por tantas horas hurtadas
de cariños y juegos.*

AGRADECIMIENTOS

Resulta imposible concentrar en apenas unas líneas el reconocimiento a tantas personas que me han apoyado durante los años que me ha llevado terminar este trabajo.

En primer lugar, a mi director de tesis, Dr. José Antonio Alonso, por sus permanentes recomendaciones y revisiones críticas del trabajo. Ha sido todo un lujo contar con su acompañamiento, como uno de los expertos de referencia y más reconocido en materia de cooperación al desarrollo.

A mi tutor, Dr. Javier García-Verdugo, quien supo guiarme acertadamente durante el complejo proceso de formación a distancia que posibilita la UNED.

A todo el equipo de la Oficina Técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en La Habana, con quien compartí unos años complicados e interesantísimos de trabajo en momentos muy difíciles. Muy especialmente a Gemma García, por sus precisos análisis de situación y certero instinto profesional para adelantarse a los acontecimientos.

Al equipo de colaboración internacional del Ministerio de Comercio Exterior de Cuba, por tantas jornadas de intenso trabajo e intercambio de ideas en la búsqueda alternativas viables para que los proyectos de cooperación tuvieran el mejor desempeño posible.

Busca un bucanero viejo
y dile que te lo explique.
Si no remamos parejo,
el navío se va a pique.

Bucanero, bucanero,
no te marees con este oleaje,
al abordaje como el primero.

Para salir de este banco de arena,
rema, grumete.
Y ten presente,
que un barco varado no gana flete.

Rema, grumete, rema,
suelta el lastre.
Rema.

Ray Fernández, tremendo trovador cubano

Índice de contenidos

1. INTRODUCCIÓN.	13
2 EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA CUBANA Y SUS INSTITUCIONES RECTORAS.	19
2.1 Algunas consideraciones preliminares.	20
2.2 Principales periodos de la economía cubana 1959-2015.	23
2.2.1 1959 -1975: Construyendo las bases para un nuevo modelo. Comienza el experimento.	24
2.2.2 1976 -1989: Una nueva institucionalidad, pero con pies de barro.	29
2.2.3 1990 -2007: Colapso, ajustes y reformas; el periodo especial.	32
2.2.4 2008 -2015: Hacia la actualización del modelo económico cubano.	41
2.3 Recapitulación.	56
3 EVOLUCIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO.	59
3.1 Pearson, Brandt y la <i>Comisión del Sur</i> , pioneros en el debate sobre eficacia de la ayuda.	63
3.1.1 Informe Pearson, un primer y necesario posicionamiento de principios.	63
3.1.2 Informe Brandt, más allá de la ayuda oficial al desarrollo.	67
3.1.3 <i>Comisión del Sur</i> , la visión propia del mundo en desarrollo.	69
3.2. El cambio de milenio reaviva el debate internacional sobre desarrollo.	71

3.2.1 Tres nuevos elementos para el desarrollo.	72
3.2.2 1996: Hacia el siglo XXI; el nuevo rol de la cooperación al desarrollo.	74
3.3. 2000: Cumbre del Milenio; la primera gran alianza global para el desarrollo.	76
3.3.1 2002: Conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo; ¿cuánto cuesta el desarrollo?	80
3.3.2 Comisión Blair; África también existe, aunque solo en la retórica política.	83
3.4 Una agenda renovada sobra calidad de la ayuda y cooperación eficaz para el desarrollo.	84
3.4.1 2003: Roma: I Foro de Alto Nivel sobre Armonización. Lo primero, organización de la comunidad internacional de donantes.	84
3.4.2 2005. París: II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. París, bien vale una Declaración.	86
3.4.3 2008. Accra: III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda; más alto y más fuerte.	88
3.4.4 2011. <i>Busán</i> : IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda; de la calidad de la ayuda a la eficacia del desarrollo.	90
3.4.5 México, 2014: Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED); una nueva e incierta arquitectura.	92
3.5 Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: una renovada pero incierta senda del desarrollo.	93
3.5.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); columna vertebral de la Agenda 2030.	95
3.5.2 ¿Qué arquitectura financiera se requiere?, un enfoque más allá de la	

ayuda.	99
3.5.2.1 De la AOD a la TOSD, mucho más que un cambio de siglas.	103
3.5.3 ¿Qué alianzas son necesarias?, una incierta senda de difícil concreción.	104
3.6 Conclusiones	107
4 ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA A LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CUBA.	109
4.1 Contexto de desarrollo en Cuba.	109
4.2 La presencia de un aliado estratégico externo.	114
4.2.1 La URSS y el CAME; la división socialista del trabajo.	114
4.2.2 Venezuela y el ALBA-TCP; petróleo por servicios profesionales.	117
4.3 Evolución del marco institucional de la AOD en Cuba.	119
4.3.1 Una normativa tardía, compleja y aún insuficiente.	121
4.3.2 Comercio Exterior y Planificación, nuevos actores clave de la cooperación internacional en Cuba.	127
4.3.3 Los nuevos lineamientos para la cooperación.	132
4.4 La AOD en Cuba.	134
4.4.1 Principales socios de cooperación internacional para el desarrollo en Cuba.	136
4.5 La cooperación española en Cuba.	147
4.5.1 Etapas de la cooperación española en Cuba.	149
4.5.1.1 Primeras experiencias: 1978-1987.	149
4.5.1.2 Institucionalización de la cooperación: 1988-2002.	151

4.5.1.3 Suspensión de la cooperación bilateral: 2003-2006.	152
4.5.1.4 Reinicio y crecimiento de la cooperación: 2007-2013.	154
4.5.1.5 Marco de Asociación 2014-2017.	154
4.6 La eficacia de la ayuda en Cuba.	156
4.6.1 Apropiación; en La Habana antes que en París.	157
4.6.2 Alineamiento; con sus luces y sus sombras.	160
4.6.3 Armonización; discrepancia de criterios y escasos incentivos.	161
4.6.4 Gestión por resultados; mejor en la teoría que en la práctica.	165
4.6.5 Rendición de cuentas; tarea pendiente.	167
4.7 Conclusiones	168
5 ANÁLISIS DE LA CALIDAD Y EL IMPACTO DE LA AOD ESPAÑOLA EN CUBA	170
5.1 Características determinantes de las intervenciones de la Cooperación Española en Cuba.	170
5.1.1. Limitados grados de eficacia y eficiencia.	171
5.1.2 Proliferación de actores y fragmentación de la ayuda.	175
5.1.3 Significativos aportes a procesos de interlocución y relacionamiento.	184
5.2 Aportes de la AECID como buenas prácticas de cooperación eficaz para el desarrollo Cuba.	188
5.2.1 El patrimonio cultural como factor de desarrollo local.	189
5.2.2 Experiencias replicables en formación ocupacional.	195
5.2.3 Género en desarrollo, una efectiva incorporación en la agenda de la	

cooperación.	199
5.2.4 Promoviendo el trabajo interagencial en el seno de las Naciones Unidas.	205
5.2.5 Generando reflexiones para el debate.	209
5.2.6 Cooperación delegada, una nueva modalidad en Cuba.	210
5.2.7 Cooperación financiera reembolsable, una apuesta de futuro.	216
5.3 El control de las intervenciones de desarrollo en Cuba: una aproximación estadística	222
5.4 Conclusiones	226
6. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ELEMENTO DE LA ACCIÓN EXTERIOR CUBANA	228
6.1 Larga historia y creciente relevancia.	229
6.1.1 Recorrido histórico de la CSS.	229
6.1.2 Potencialidades de la CSS.	231
6.1.3 Principales desafíos en torno a la CSS.	232
6.2 Dimensión cuantitativa de la CSS: el caso de Iberoamérica.	234
6.2.1 Una imagen global de la CSS.	234
6.2.2 Iberoamérica, laboratorio privilegiado para la CSS.	236
6.3 La cooperación internacional cubana.	241
6.3.1. Principales etapas de la cooperación cubana.	242
6.3.2 Dimensión de la actual CSS cubana en Iberoamérica.	245
6.4 Iniciativas más relevantes de la cooperación cubana.	246

6.5 Conclusiones.	250
7 CONCLUSIONES.	251
7.1 Aportaciones del presente trabajo.	252
7.2 Sugerencias para futuros trabajos.	255
ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS	258
BIBLIOGRAFÍA	263

1. INTRODUCCIÓN.

Uno de los acontecimientos internacionales más relevantes de los últimos tiempos ha sido la aprobación de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, en la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada en Nueva York en septiembre de 2015. Este acuerdo aspira a promover una renovada *hoja de ruta* internacional para el desarrollo que pretende, por una parte, consolidar y ampliar las metas alcanzadas en el marco de los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* (ODM) vigentes entre 2000 y 2015.

La *Agenda 2030* presenta una lógica mucho más *comprehensiva* de actuaciones —más allá de la lucha contra la pobreza, que marcó la etapa anterior de los ODM— incorporando, además, criterios mucho más exigentes en cuanto a la dimensión de sostenibilidad ambiental del desarrollo, a través de 17 *Objetivos de Desarrollo Sostenible* (ODS).

Asimismo, la renovada *agenda* pretende trascender el ámbito de intervención de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), alrededor de la cual giró en exceso la anterior agenda de los ODM, interpelando a todos los países —desarrollados y en desarrollo— y demandando de ellos un esfuerzo transformador de calado, que les permita transitar hacia modelos de desarrollo más incluyentes y sostenibles. No obstante, se sigue asignando a la AOD un papel relevante como único mecanismo financiero que tiene como objetivo la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo humano; y como potencial factor catalizador para atraer hacia objetivos de desarrollo a otros flujos con mayor capacidad de movilización de recursos.

Igualmente, se reafirma la necesidad de seguir mejorando los niveles de calidad de la ayuda para maximizar sus impactos en términos de desarrollo en los países receptores. Con tal objetivo, conscientes de su singularidad y de la limitada eficacia de sus acciones, los donantes han planteado una agenda de reformas orientadas a mejorar la calidad e impacto de su ayuda. Es la denominada *agenda* de París que fue construida a través de diversas conferencias internacionales celebradas en París, Accra y Busán desde 2005, la cual estuvo permeada de un marcado tono tecnocrático, en su origen, que ha tratado de ser corregido con el tiempo.

Esta agenda se sustenta en criterios y enfoques de tipo estratégico, metodológico e instrumental, pero esencialmente de naturaleza técnica. El presente trabajo investigación plantea que la presunta universalidad que se les asigna a los principios que articulan la

agenda de París, no es un hecho tan evidente como pudiera parecer en teoría, ya que existen importantes factores subyacentes no valorados suficientemente, en especial de carácter político, que determinan el impacto de la ayuda. Este enfoque político, factor esencial en toda negociación, es el gran ausente en este proceso de definición de doctrina, lo cual determina en gran medida las discrepancias que se dan entre donantes y receptores, conllevando frecuentemente en la práctica a una limitada y compleja concreción de los principios sobre calidad de la ayuda.

Trabajos como Gibson et al (2005), Whitfield (2008) y Alonso (2013a), entre otros, señalan la importancia de atender la dimensión política en los procesos negociación, ejecución, seguimiento y evaluación de estrategias y programas de cooperación internacional para el desarrollo. De esta manera, se podrían abordar desde otra perspectiva algunos de los problemas sustanciales que condicionan la eficacia de la ayuda, relacionados con la tradicional relación *principal-agente* entre donante y receptor; con problemas de *selección adversa*, al no poder sancionar incumplimientos del acuerdo entre las partes; o de *azar moral*, al debilitar la ayuda el compromiso de los receptores con su propio desarrollo.

Para justificar esta visión, se apela al estudio de la AOD recibida por Cuba, un particular actor de la cooperación internacional, por su doble rol de receptor y donante, y por su propio modelo político y socio-económico. Dado los escasos trabajos existentes sobre la materia y las limitaciones de los sistemas de registro de la cooperación que Cuba recibe y ofrece, una de las aportaciones de esta tesis doctoral radica en ofrecer información actualizada y debidamente sistematizada sobre este aspecto, para fundamentar la hipótesis sugerida.

Uno de los principales problemas a los que se enfrenta este ejercicio es la limitada y baja calidad de la información disponible. Para solventar esta dificultad, además de analizar las escasas estadísticas públicas cubanas sobre la materia y contrastarlas con otras fuentes, el doctorando ha acudido también a datos e información generada durante su propia experiencia profesional en Cuba durante 4 años continuados, en la que se asistió a numerosas reuniones de análisis, sesiones de trabajo, seminarios y talleres con instituciones nacionales e internacionales involucradas en la gestión de la cooperación internacional recibida y ofrecida por Cuba.

Adicionalmente, se ha realizado una completa revisión y análisis de datos secundarios a través de bibliografía especializada —monografías, revistas, trabajos de investigación, artículos relevantes, etc.— relacionada con los procesos de eficacia de la ayuda y su vinculación con la evolución del contexto de desarrollo en Cuba.

En el trabajo se realiza especial énfasis sobre la evolución experimentada por las actuaciones de la cooperación española en Cuba, uno de los donantes de referencia en la isla que cuenta con mayor trayectoria y reconocimiento, y de cómo sus actuaciones han contribuido a los procesos de desarrollo del país en los que se inserta.

Tras este primer capítulo introductorio, que presenta un esbozo general del objeto de investigación, la tesis se estructura a través de 5 capítulos más, que analizan diferentes ámbitos de análisis a tener en cuenta en el trabajo planteado.

El Capítulo 2 pretende dar una visión global sobre el complejo contexto de desarrollo de Cuba que se deriva, especialmente, de la aplicación de los principios socialistas en el diseño de la estructura del Estado durante las cinco últimas décadas.

Así, se presenta una síntesis —no exhaustiva— de la evolución de la economía cubana, destacando algunos de sus rasgos principales, al objeto de contextualizar en perspectiva histórica el papel de la ayuda externa recibida por Cuba durante las últimas décadas. Este punto resulta relevante, dada la importancia que tradicionalmente ha tenido en el país la figura del aliado estratégico externo que da soporte a la economía cubana en los momentos más difíciles.

El proceso de reformas impulsado en Cuba desde 2008, año en el que se produce oficialmente el relevo del líder histórico de la Revolución, Fidel Castro, por su hermano Raúl, merece también un especial análisis dado que, por su dimensión y enfoque, no tiene paralelismo en la historia reciente cubana desde 1959.

El actual periodo de gobierno, que llegará hasta 2018, será el último que verá en el poder a la generación histórica revolucionaria, abriéndose pues una incierta senda de desarrollo futuro, que parece presentar una irreversibilidad en su dirección.

La evolución de la agenda internacional sobre eficacia de la AOD centra el análisis presentado en el Capítulo 3, que revisa el debate internacional existente sobre la materia, haciéndose un análisis crítico sobre los principales hitos y corrientes de pensamiento que la han determinado durante las últimas décadas.

Se analizan desde las primeras instancias que analizaron formalmente esta temática, tales como la Comisión Pearson en 1969 o la Comisión Brandt en 1980, hasta los Foros de Alto Nivel sobre Calidad de la Ayuda (Roma, París, Accra, Busán) celebrados desde el comienzo del siglo XXI. En esta misma línea, se estudia la mencionada Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, que reafirma la necesidad de mejorar la calidad y eficacia de cooperación internacional para el desarrollo.

El Capítulo 4 comienza con una caracterización del contexto de desarrollo de Cuba, país incluido en el grupo de países de ingresos medio-bajos por parte del Banco Mundial y en el de desarrollo humano muy elevado del PNUD. En su conjunto, presenta un alto desempeño en cuanto a indicadores y metas propuestos por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, pero con importantes limitaciones respecto a productividad e ingresos monetarios familiares, infraestructuras y tecnología. Su modelo político de partido único supone una particularidad generadora de permanentes debates y diferendos en la escena internacional.

Posteriormente, se presenta un análisis combinado de las temáticas planteadas en los dos capítulos anteriores, lo que supone un ejercicio no realizado con anterioridad. Esto permite revelar qué potencialidades y limitaciones existen para una gestión eficaz de la AOD en el particular contexto de desarrollo cubano.

Dado que la figura del aliado estratégico externo ha sido una constante en el contexto cubano a lo largo de las últimas décadas, se incluye un análisis comparativo entre la AOD tradicional recibida en Cuba y otros mecanismos de colaboración en los que la isla ha participado activamente como las experiencias de integración con el Consejo de Asistencia Económica Mutua (CAME) o a Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP).

La fuerte presencia del Estado cubano a todos los niveles implica una estricta regulación sobre los flujos de la ayuda al desarrollo que Cuba recibe. Si bien esta implicación es un factor clave de la esencia de la agenda sobre calidad de la ayuda, su aplicación al pie de la letra en Cuba suele generar incomodidad, sospecha y recelo entre la comunidad internacional, debido a las particularidades de su modelo político.

El hecho de que se prioricen irrenunciables enfoques políticos de soberanía y seguridad para utilizar procedimientos nacionales en la gestión de la AOD, aún en detrimento de su eficacia y eficiencia, supone un factor clave para visibilizar la importancia de tener en cuenta la dimensión política en la agenda de calidad de la ayuda, ausente en

sus documentos rectores.

De especial relevancia para el presente trabajo resulta el limitado y poco conocido marco normativo e institucional que regula la AOD que el país recibe, así como los reveladores resultados obtenidos tras revisar el nivel de concreción existente en la isla de los principios que determinan la Agenda de París sobre calidad de la ayuda (apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados y rendición de cuentas), a pesar de que Cuba no asume formalmente esta doctrina internacional.

El Capítulo 5 analiza específicamente la evolución de la cooperación española en Cuba, desde una perspectiva de calidad de la ayuda, como el donante que ha aportado mayor volumen de AOD al país en los últimos 40 años.

La propuesta realizada plantea una segmentación de etapas en las que se identifican unas primeras intervenciones vinculadas con la cooperación financiera reembolsable ligada a servicios de empresas españolas, que dieron paso a la puesta en marcha de programas emblemáticos en materia de formación de recursos humanos y de preservación del patrimonio cultural como factor de desarrollo, entre otros.

Los desencuentros políticos entre Cuba y España también tuvieron sus efectos en el programa de cooperación al desarrollo entre ambos países, cuya dimensión bilateral quedó suspendida durante unos años. La reanudación posterior brindó la posibilidad de asumir nuevos retos de trabajo conjunto en la materia, que fueron asumiendo paulatinamente los principios orientadores para mejorar la calidad de la ayuda.

El análisis más detallado corresponde al periodo 2007-2014, que comienza tras la reanudación de la cooperación bilateral entre Cuba y España, y finaliza con la firma del Marco de Asociación 2014-2017 en materia de cooperación al desarrollo acordado entre ambos países. Para ello, se ha elaborado expresamente para esta tesis doctoral una detallada base de datos con información proveniente de 115 programas y proyectos de desarrollo financiados por la cooperación española para su ejecución en Cuba.

El proceso de reformas de la economía cubana posibilita prometedoras ventanas de oportunidad para la puesta en marcha de intervenciones innovadoras inspiradas, por otra parte, en los principios promovidos desde la renovada *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

Finalmente, y como contraste al análisis realizado sobre la cooperación recibida por Cuba, el Capítulo 6 destaca el papel relevante que la amplia cooperación sur-sur cubana ofrecida a terceros países ha tenido como parte de su acción exterior, y que ha estado determinada por una importante dimensión política. Si bien existe una densa retórica justificativa sobre este tipo de cooperación, que trata de distanciarla de la cooperación tradicional norte-sur, insistiendo en su carácter más horizontal y desinteresado, el análisis trata de argumentar el papel que la cooperación sur-sur tiene como instrumento de política exterior de los países.

En el apartado final de Conclusiones se extraen una serie de aportaciones del presente trabajo de investigación sobre las limitaciones y oportunidades existentes en materia de calidad de la ayuda y eficacia del desarrollo, que aspiran a trascender el contexto cubano en el que se ha trabajado, para ser aplicables en otros contextos en desarrollo que puedan presentar particularidades —más o menos visibles— similares a las cubanas

Asimismo, a la luz de estas conclusiones, y de las limitaciones y oportunidades identificadas durante la elaboración de esta tesis, se plantean algunas sugerencias para futuros trabajos de investigación que puedan facilitar nuevos instrumentos y mecanismos eficaces de cooperación internacional para el desarrollo en Cuba.

2 EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA CUBANA Y SUS INSTITUCIONES RECTORAS.

El presente capítulo pretende dar una visión global sobre el complejo contexto existente en la economía de Cuba como resultado, especialmente, de la aplicación de los principios socialistas en el diseño de la estructura del Estado durante las cinco últimas décadas. El triunfo Así, durante la de la *Revolución* cubana, ocurrido el 1 enero de 1959, es el factor determinante que supuso el inicio de un profundo proceso de transformaciones estructurales que se han dado en Cuba durante los últimos cincuenta y cinco años en todos los ámbitos del desarrollo.

El capítulo aborda un análisis de las distintas etapas por las que ha atravesado la economía cubana durante dicho periodo, haciendo especial énfasis en los momentos clave de cada una de ellas y sus repercusiones en el conjunto de las estructuras, y en los procesos de desarrollo del país. Igualmente, se pretende subrayar la importancia de la dimensión institucional de las transformaciones más significativas ocurridas en Cuba durante el mencionado periodo.

En este sentido, se presenta un análisis del sistema financiero cubano, así como una mención especial del sector productivo agropecuario de la isla por ser éste uno de los ámbitos estratégicos en los que se ha basado, en buena parte, la puesta en marcha del modelo económico cubano. Asimismo, por su particularidad e importancia de su economía, se realiza un análisis del proceso que ha llevado a la existencia en Cuba de un sistema de doble moneda que presenta, a su vez, un modelo de múltiple tipo cambiario.

Finalmente, se realiza un análisis de las principales medidas y efectos del más reciente proceso de reformas, denominado oficialmente como actualización del modelo económico cubano, iniciado en Cuba a partir de 2008 tras la asunción de la Presidencia de la República por parte de Raúl Castro, sucediendo a su hermano e histórico líder de la Revolución, Fidel Castro.

2.1 Algunas consideraciones preliminares.

A finales de la década de los años cincuenta del siglo XX, Cuba presentaba la estructura de un estado neocolonial bajo el control de los intereses económicos de los Estados Unidos (EEUU) de Norteamérica, fruto de su influencia sobre la isla desde la independencia formal de Cuba respecto a España, ocurrida en 1898. Como es sabido, el Tratado de París firmado ese mismo año —por el que España renuncia a la soberanía sobre Cuba, Filipinas, Guan y Puerto Rico— no fue firmado por ninguna autoridad cubana, sino por el propio Gobierno de EEUU, quien asumió de facto el control sobre los nacientes estados independientes. El caso de Cuba fue uno de los más significativos, ya que desde la independencia formal del país se produjo una progresiva incorporación de intereses norteamericanos en la vida sociopolítica y económica de la isla.

Así, durante la década de los cincuenta prerrevolucionaria, la economía cubana presentaba una notable presencia de empresas estadounidenses que controlaban el 90% de las explotaciones mineras y ganaderas, el 40% de la producción azucarera, más del 80% de los servicios públicos (luz, teléfono, etc) y alrededor de un 50% de los ferrocarriles y la industria petrolífera. Los intereses de las grandes empresas norteamericanas determinaban la economía del país, convirtiendo —además— a Cuba en destino de ocio para los EEUU basado en amplia oferta de casinos, apuestas y un masivo turismo sexual.

Hasta 1959 existía en Cuba una marcada concentración de la propiedad de la tierra con vocación agropecuaria, mediante la existencia de grandes latifundios monoprodutores, especialmente destinados a la ganadería y a la caña de azúcar. La propiedad de la tierra estaba fundamentalmente en manos de empresas extranjeras —de Estados Unidos de Norteamérica en la inmensa mayoría de los casos— y de una oligarquía agrofinanciera cubana que controlaban la economía de un Estado básicamente monoprodutor y monoexportador de azúcar, que representaba aproximadamente el 80% de sus exportaciones (Pérez, 2010).

Esta característica de la economía cubana ha originado que el país haya concentrado tradicionalmente sus esfuerzos en producir un reducido número de rubros para la exportación, al tiempo de generar muy pocos de los artículos que consume. En consecuencia, el comercio exterior ha sido un factor clave para la economía de la isla. Así, entre 1946 y 1958, la proporción media de las exportaciones de Cuba respecto a su PIB era de 30,6%, la de las importaciones se situaba en el 25,7% y la del comercio total suponía el 56,3%. Todo ello, en un contexto de alta dependencia con los EEUU, que

concentraba casi el 70% del comercio exterior cubano. (Mesa-Lago, 1982).

En 1959, menos del 10% de los propietarios poseían casi el 75% de las tierras cultivables del país (Tabla 1). Esta situación provocó que la gran mayoría de la población rural del país viviera en condiciones muy precarias en cuanto a ingresos económicos sostenidos y acceso a servicios públicos básicos de calidad, por lo que existía, de hecho, un régimen de extraordinaria desigualdad en el medio rural cubano.

Tabla 1. Tenencia de la tierra en Cuba en 1959.

TENENCIA DE LA TIERRA EN CUBA EN 1959					
	Unidad	Total	< 5 caballerías*	5 a 30 cab.	> 30 cab.
Superficie	Hectáreas	8.522.276	628.673	1.641.440	6.252.163
	%	100,0%	7,4%	19,3%	73,3%
Fincas	Uno	41.729	28.375	9.752	3.602
	%	100%	68,3%	23,2%	8,5%
Propietarios	Uno	30.587	20.229	7.485	2.873
	%	100%	66,1%	24,5%	9,4%

Fuente: Nova, 2006. * 1 caballería=13,42 hectáreas

El régimen político autoritario previo a la Revolución, presidido por Fulgencio Batista, tuvo que enfrentar una muy notable conflictividad sociopolítica debido a las movilizaciones sindicales y de movimientos opositores ante las numerosas denuncias de corrupción, altos niveles de desempleo, falta de sensibilidad social y creciente desigualdad (sobre todo en el ámbito urbano-rural).

Por su parte, el Censo oficial de Población y Vivienda elaborado por el Tribunal Superior Electoral de Cuba en 1953 ofrece también una serie de indicadores socioeconómicos que evidencian importantes brechas de desarrollo entre los ámbitos rural y urbano, que acogían, respectivamente, el 43% y 57% de una población total de 5.829.029 personas. En la Tabla 2 se presentan una selección de datos significativos sobre analfabetismo, mortalidad y acceso a servicios básicos que muestran los niveles de pobreza y carencia extrema que afectaban a la población rural cubana en dicha época.

Tabla 2. Indicadores del Censo 1953 de Cuba.

INDICADORES SELECCIONADOS DEL CENSO 1953 DE CUBA.			
% de población analfabeta mayor de 10 años			
	Total	Urbano	Rural
Total	23,6	11,6	41,7
Hombres	25,9	11,8	44,5
Mujeres	21,2	11,4	38,3
% de viviendas con acceso a servicios básicos			
	Total	Urbano	Rural
Energía eléctrica	58,2	87	9,1
Agua potable	35,2	54,6	2,3
Saneamiento	76,8	95	45,9
Indicadores de mortalidad			
Mortalidad x 1000 hbs.		10,8	
Mortalidad x 1000 nacidos vivos		70	
Esperanza de vida al nacer		59,5	

Fuente: Elaboración propia con datos del Censo 1953 en ONE 2007

En cuanto al sector financiero, desde 1813 existieron proyectos para fundar un instituto bancario nacional u otras instituciones similares que no lograron cuajar. Un siglo después, durante las primeras décadas del siglo XX, existieron nuevamente varios proyectos para la creación de un banco central en Cuba. Sin embargo, no fue hasta 1940 cuando se dio cobertura jurídica a una iniciativa en este sentido en la Constitución de la República, aprobada ese mismo año. No obstante, el proyecto de establecer la banca central tomó ocho años más, ya que la ley de creación del Banco Nacional de Cuba se promulgó en 1948, aunque no fue sino hasta 1950 cuando dicha institución comienza realmente sus operaciones.

Este inicio tardío hizo que Cuba fuera el último de los países latinoamericanos en contar con una institución tan importante y uno de los últimos a nivel mundial que consiguió crear una banca propia de emisión (Collazo, 1990).

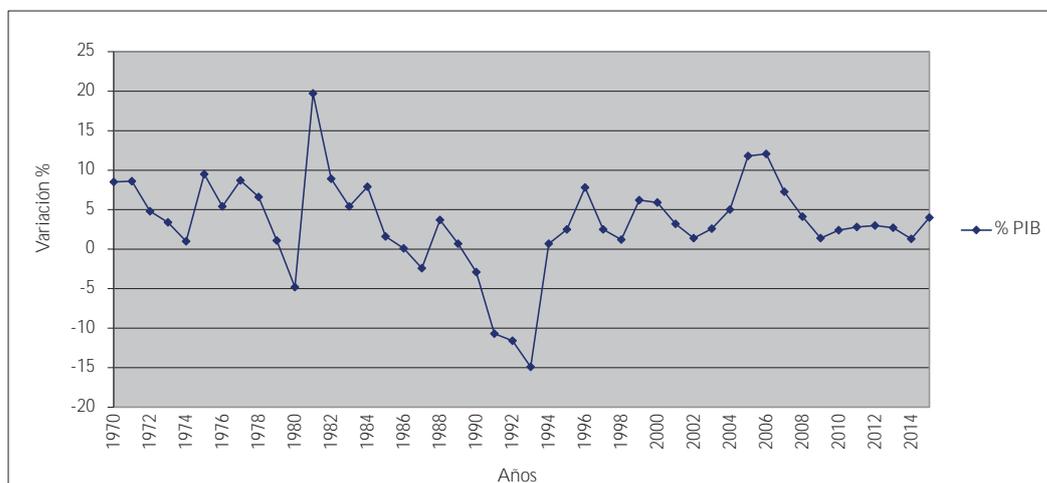
Posteriormente, en septiembre de 1951, se crea el Banco de Fomento Agrícola e Industrial de Cuba (BANFAIC), institución que surge con la finalidad de facilitar el otorgamiento de créditos a la producción, especialmente en el sector agropecuario. El BANFAIC, junto con otras entidades como el Banco Agrícola, Banco para el Comercio Exterior, el Banco de Desarrollo (BANDES) o la Financiera Nacional, conformaban la banca oficial cubana, pero no lograban satisfacer las necesidades crediticias que los distintos sectores productivos requerían (Jiménez, 2009). Otras instancias no oficiales también facilitaban acceso a crédito como, por ejemplo, la compañía norteamericana Cuban Land, en este caso para el cultivo de tabaco (Nova, 2006).

2.2 Principales periodos de la economía cubana 1959-2015.

Si bien existe abundante literatura que aborda la evolución de la economía cubana a partir de 1959, a continuación se presenta una propuesta interpretativa que plantea la existencia de cuatro grandes periodos hasta 2015, cada uno de los cuales presenta, a su vez, diferentes subetapas¹. Para ello se toma en cuenta la evolución de la economía cubana, que revela altibajos considerables vinculados con los diferentes eventos políticos y económicos que ha marcado su historia reciente (Figura 1).

¹ La propuesta planteada combina elementos sustanciales aportados por diferentes especialistas en la materia con visiones en muchas ocasiones contrapuestas, como son las aportadas por Carmelo Mesa Lago de la Universidad de Pittsburg de EEUU y Óscar Espinosa Chepe, disidente cubano, así como las provenientes del equipo Centro de Estudios de la Economía Cubana adscrito a la Universidad de La Habana, en el que destacan Omar Pérez Villanueva, Pavel Vidal y Juan Triana.

Figura 1. Evolución del PIB cubano entre 1970 y 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos de ONEI (varios años)

A través de los siguientes epígrafes se pretende realizar una síntesis —no exhaustiva— de la evolución de la economía cubana, destacando algunos de sus rasgos principales, al objeto de contextualizar en perspectiva histórica el papel de la ayuda oficial al desarrollo recibida por Cuba durante las últimas décadas.

2.2.1 1959 -1975: Construyendo las bases para un nuevo modelo. Comienza el experimento.

El complejo entramado institucional que define el actual contexto económico cubano es producto de un vastísimo y complejo marco normativo conformado por un amplio conjunto de leyes, decretos, resoluciones ministeriales y lineamientos políticos, aprobados desde 1959 hasta la fecha. Tres sectores —agropecuario, industrial y sector externo— fueron identificados como claves en primera instancia, los cuales han concentrado la mayor parte de las medidas reformadoras (Pérez, 2010).

Durante esta etapa se produjo una ampliación masiva en la cobertura de los servicios públicos en todo el país, que empezaron a ser subsidiados por el Estado: educación, salud, vivienda, cartilla de abastecimiento de alimentos, energía, agua y teléfono. En particular, destacó la campaña alfabetización realizada entre 1960 y 1961 que consiguió

reducir de más del 20% a menos del 4% la población de personas analfabetas en todo el país, iniciativa que fue por formalmente reconocida en su momento por la UNESCO por su intensidad y rapidez, y un ejemplo a nivel mundial.

Este compromiso con los avances sociales le hizo ganar al Gobierno revolucionario un respaldo significativo de la opinión pública internacional y aún de las cancillerías de muchos países, que interpretaron la Revolución como expresión de una cierta recuperación de la dignidad nacional y de compromiso con las poblaciones más vulnerables. Este aspecto fue inteligentemente aprovechado por Cuba en el escenario internacional para entretejer una red de alianzas que ha sido un elemento clave a lo largo de los años para la propia supervivencia de su particular modelo sociopolítico y económico.

Las principales directrices que marcaron en conjunto las decisiones de política económica cubana durante este primer periodo fueron la colectivización de los medios de producción, la eliminación de facto de la inversión extranjera —principalmente a través de la nacionalización de sus propiedades—, la centralización de las decisiones económicas, la reducción del papel del mercado y la rápida extensión de la cobertura y calidad de los servicios sociales a toda la población, muy especialmente en las zonas rurales (Mesa-Lago, 2012).

Desde los primeros momentos de la Revolución, el sector agropecuario de la isla fue el primero en ser objeto de un profundo y complejo proceso de reformas, a cargo del poderoso Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). Como resultado de la aprobación de la Primera Ley de Reforma Agraria de 1959, se limitó la propiedad individual de tierras hasta 396 hectáreas, situación que fue modificada por la promulgación de la Segunda Ley de Reforma Agraria de 1963, la cual restringió la propiedad individual de la tierra hasta una superficie máxima de 66 hectáreas.

En su conjunto, ambas leyes hicieron que más del 70% de las tierras agrícolas del país, unos 7`8 millones de hectáreas, pasaran a manos del Estado, creándose así el Sector Estatal Agropecuario en la economía cubana. Por otra parte, alrededor de 1`1 millones de hectáreas de tierras agrícolas fueron distribuidas entre más de 100.000 campesinos que legalmente pasaron a ser propietarios de la tierra asignada (Nova, 2006).

Ante este nuevo y amplio universo de familias campesinas, el Estado promovió la creación de las denominadas Asociaciones Campesinas, germen del posterior movimiento cooperativista, al objeto de facilitar la distribución de insumos y recursos materiales para los programas planificados de producción agropecuaria. Ya en 1960,

para darle continuidad a la obtención de líneas de financiación, estas asociaciones se transforman en Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), si bien, en aquel momento, carecían de sustento legal (Martín, 1982).

En 1961 se constituyó la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), importante organización que, desde entonces, representa al sector campesino cooperativo y particular, y que forma parte oficial del Consejo de Estado de Cuba, máximo órgano de gobierno del país, lo que demuestra la alta prioridad política que este sector tiene para el país.

Un elemento a destacar en este periodo en relación con la producción agropecuaria es el establecimiento, en 1962, de la cartilla de abastecimiento, a través de la cual la población cubana accede, hasta la actualidad, a una serie de alimentos de la canasta básica y productos de consumo doméstico, a precios altamente subsidiados.

Un segundo factor importante de esta etapa es el proceso de industrialización y sustitución de importaciones, especialmente en lo relacionado con la industria pesada, que Cuba aborda con la creación en 1961 del Ministerio de Industrias, cuya dirección es asumida por Ernesto “Che” Guevara. De esta manera, y tras un profundo proceso de nacionalización de empresas estratégicas que estaban controladas por capital extranjero, se fomentó la creación de grandes conglomerados empresariales e industriales – teniendo como modelos las experiencias soviéticas del momento - con métodos altamente centralizados de planificación, cuyos ingresos se canalizaban directamente a la caja central del Estado (Díaz, 2010). De esta manera, se pretendió reducir la dependencia que tenía la economía cubana del azúcar, al tiempo que promover un proceso de diversificación agropecuaria.

En otros ámbitos de la economía es de destacar la denominada “ofensiva revolucionaria” llevada a cabo en 1968 por el Gobierno de Cuba, a través de la cual se eliminó casi por completo la actividad económica privada, a excepción de una parte de la agricultura y del transporte, pasando también a ser gestionados por empresas estatales todos los pequeños y medianos negocios existentes. Esta situación hizo que el mercado, y sus reglas de funcionamiento, apenas tuviera influencia en la economía cubana.

En lo relacionado con el sector externo, un elemento clave fue el cambio de las relaciones comerciales y económicas internacionales. Así, en julio de 1960, tras conocer la supresión de la cuota azucarera cubana por el Gobierno de Washington, Cuba anuncia la nacionalización de todas las propiedades norteamericanas en la isla y se comenzaron

a establecer importantes vínculos con el entonces campo socialista. En apenas 4 años tras el triunfo de la Revolución, más del 75% del comercio exterior cubano se realizaba con dicho bloque, ascendiendo a un 40% del total lo correspondiente a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), (Pérez, 2010).

Este acercamiento a la URSS y —en su conjunto— al campo socialista, provocó la ruptura de relaciones con EEUU, cuyo Gobierno impuso en 1962 un embargo casi total a Cuba en materia económica, financiera y comercial, aún vigente, el cual es uno de los más duraderos de la historia y que ha sido condenado formalmente en veintitrés ocasiones por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Según cifras oficiales cubanas, esta situación ha causado daños y perjuicios al país por un monto superior a los 121.000 millones de dólares norteamericanos a precios corrientes (MINREX, 2015). Este diferendo entre Cuba y EEUU es uno de los elementos esenciales que ha marcado la evolución de la economía cubana durante las cinco últimas décadas.

A pesar del contexto desfavorable de relacionamiento con los EEUU, país clave en cualquier esfera del desarrollo de la isla, progresivamente fue creciendo la importancia de su sector externo cuyo buen desempeño hizo que durante el periodo 1964-1970 el PIB cubano registrase una tasa media anual de crecimiento de 4,2%, incrementándose significativamente la disponibilidad de divisas (García, 2005).

Posteriormente, en 1972, se produjo el hecho clave del ingreso oficial de Cuba como miembro del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) del bloque socialista. Si bien no hay cifras oficiales, se estima que durante los 15 años en que formó parte de dicho bloque comercial, Cuba se vio beneficiada por acuerdos con precios preferenciales y créditos blandos a largo plazo que alcanzaron el monto de 33.000 millones de dólares, mayoritariamente aportados por la URSS, cifra que es aceptada por algunos autores como Rodríguez (1992) y Díaz (2010), pero que Mesa-Lago (2013) sitúa en los 65.000 millones de dólares.

Así, los países del CAME se convirtieron en los principales socios económicos y comerciales de Cuba (Tabla 3), contribuyendo significativamente a que durante el período 1971-1975 el PIB creciera a un ritmo promedio anual por encima del 5%, basado especialmente en la demanda externa de los países socialistas (García, 2005)².

2 En el Capítulo 4 se vuelve sobre la relación de Cuba con el CAME, el que se presenta un análisis comparativo con la ayuda oficial al desarrollo recibida por la isla desde los donantes tradicionales.

Tabla 3. Comercio de Cuba con países del CAME

COMERCIO DE CUBA CON PAÍSES DEL CAME (% DEL TOTAL)

Exportaciones		Importaciones	
Azúcar	63%	Alimentos	63%
Níquel	73%	Materias primas	86%
Cítricos	95%	Combustibles	98%
Ron y otras bebidas	80%	Productos químicos	57%
Electrónica	100%	Equipos	75%

Fuente: Figueras (2008).

En términos generales, se puede resumir que esta primera etapa de quince años del periodo revolucionario cubano sirvió para establecer las bases de un nuevo modelo socialista. En la práctica, se puso en marcha un experimento político y socio-económico, justo a las puertas de EEUU —con las implicaciones de todo tipo que ello conlleva— mediante un proceso de 15 años de provisionalidad institucional, durante cual el Gobierno cubano concentró funciones ejecutivas y legislativas, sin que existiera diferenciación entre los roles estatales y gubernamentales (Romero, 2014).

Asimismo, durante este primer periodo se pueden constatar diferentes etapas que, en terminología de Mesa-Lago, pueden clasificarse de ideológicas o pragmáticas, según predominaran en ellas un enfoque más orientado a hacer realidad los principios puristas de un Estado socialista o, por el contrario, a dar más peso al mercado al objeto de obtener un mejor desempeño de la economía, dejando en un segundo plano los lineamientos político-ideológicos más doctrinarios. La sucesión de estas etapas ideológicas y pragmáticas al interior de cada uno de los cuatro grandes periodos propuestos, dependiendo de cómo fuera evolucionando la economía cubana en cada momento, es, sin duda, una de las características más significativas y particulares de la política económica del Gobierno de Cuba durante las últimas cinco décadas.

En definitiva, el hecho de que esta primera fase de la nueva realidad socio-política y económica, en la que se definieron los elementos esenciales del modelo cubano, durara tres lustros, revela un dato clave de la realidad cubana: los dilatados plazos que determinan la duración de cualquier proceso que ocurra en la isla. En efecto, los tiempos cubanos tienen una unidad de medida distinta al del resto de Estados y sociedades y, por lo tanto, es imposible establecer comparaciones con otros países según estándares internacionales más o menos aplicables a otros contextos.

2.2.2 1976 -1989: Una nueva institucionalidad, pero con pies de barro.

En diciembre de 1975, quince años después del triunfo de la Revolución y 10 años más tarde de su fundación – nótese de nuevo el factor tiempo -, se celebra en La Habana el I Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), evento que se puede considerar como el hito que marca la transición entre el primer y el segundo periodo de la economía revolucionaria, comenzando así la erección de un nuevo marco institucional.

Uno de los acuerdos más significativos alcanzados en dicho Congreso, a semejanza de las experiencias de las economías socialistas de Europa oriental, fue la creación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE) como mecanismo estatal centralizador y planificador de la economía cubana, restringiendo al máximo el papel que pudiera tener el mercado como orientador de la actividad económica al interior de la isla y dándole un mayor peso a las grandes empresas estatales con subordinación orgánica a los ministerios sectoriales (Pérez, 2010).

Como resultado de este proceso, el 92% de actividad agropecuaria y el 100% de la actividad económica en la industria, la construcción, el comercio y la banca pasaron a gestionarse directamente por formas productivas estatales. Se trata de una cuota desconocida en los países del bloque socialista, en cuyo seno Cuba lideraba los indicadores de estatización de la economía. De esta manera, para el Gobierno cubano se alcanza uno de sus ideales en lo que se refiere a vincular necesariamente el socialismo con la propiedad estatal (Díaz, 2010).

No obstante, durante este periodo se aprobaron tímidas medidas que posibilitaron la existencia de algunas actividades económicas no gestionadas por el Estado como algunos mercados libres campesinos, parcelas de cultivo familiar en las granjas estatales, o la autorización de algunas actividades menores por cuenta propia (Mesa-Lago 2012).

Otra importante iniciativa aprobada durante la celebración del I Congreso del PCC fue la creación de una nueva entidad productiva que se denominó Cooperativa de Producción Agropecuaria (CPA), la cual, según la Ley 95 de Cooperativas de Producción Agropecuarias y de Créditos y Servicios de 2002, es “... una entidad económica que representa una forma avanzada y eficiente de producción socialista con patrimonio y personalidad jurídica propios, constituidas con las tierras y otros bienes aportados por los agricultores pequeños, a la cual se integran otras personas para lograr una producción agropecuaria sostenible” (Gaceta Oficial de la República de Cuba). Las CPA constituyen hasta la actualidad una forma colectiva de propiedad social creada a partir de la voluntad de aquellos campesinos propietarios para unir sus tierras y demás medios fundamentales de producción.

En el ámbito político-jurídico es importante señalar la aprobación en 1976 de una nueva Constitución Política de la República que definió oficialmente a Cuba como un Estado socialista de trabajadores con un sistema de economía planificada. Asimismo, dicha norma fundamental estableció una nueva división político-administrativa del Estado, creándose 14 provincias y 169 municipios, y diferenciando 3 niveles de organización —central, provincial y municipal— al tiempo de instaurar los denominados Poderes Populares como instancias de gobierno para cada uno de dichos niveles.

En este contexto de reorganización institucional, el quinquenio 1981/1985 fue el de mayor crecimiento del producto social global (PSG) desde el triunfo de la Revolución, con un promedio del 7,5% (Díaz, 2010). Buena parte del desarrollo industrial de esta etapa, factor esencial de esta bonanza económica, recayó en el ingente apoyo proveniente del exterior, en el marco de los acuerdos con el CAME, especialmente de la URSS, en condiciones de alta concesionalidad (suministros, equipos, materias primas...), los cuales responden a una de las etapas de mayor tendencia pragmática de la economía cubana.

Este contexto favorable, se consiguieron notables avances en las políticas sociales como por ejemplo una mayor especialización en los itinerarios formativos – en donde los intercambios académicos con los países del CAME tuvieron un factor clave -; o la mayor cobertura de servicios médicos que repercutió en la mejora de indicadores en materia de esperanza de vida y mortalidad materna-infantil, entre otros (Pérez, 2010).

Dicho enfoque de economía hacia afuera permitió una considerable mecanización e industrialización de la producción agropecuaria, pesquera y minera —muy especialmente relacionada con el níquel—, pero sin que existiera la necesaria base endógena de capacidades que confiriera la imprescindible dimensión de autosostenibilidad a este proceso. Este factor será clave años más tarde en la realidad cubana tras el colapso del bloque socialista. La integración de Cuba en el CAME durante más de 3 lustros supuso un elemento fundamental para la propia supervivencia del modelo político, económico y social de la isla, pero que no estaba diseñado de manera que se reforzaran las bases nacionales de un modelo propio de desarrollo. Así, la bonanza socioeconómica estaba inequívocamente ligada al imprescindible apoyo que Cuba recibía del bloque socialista, pero con un enfoque completamente insostenible cuando éste cesó.

Posteriormente, en 1986, el Gobierno de Cuba puso en marcha el denominado proceso de rectificación de errores y tendencias negativas, de marcada tendencia ideológica. De esta manera, se pretendió atajar ineficiencias y deformaciones del sistema para, de este modo, según las autoridades cubanas, fomentar una mayor participación popular en la toma de decisiones estratégicas —fuertemente centralizadas con el modelo del SDPE—, así como una vinculación más sólida entre el crecimiento económico y el desarrollo social, relación que se había visto reducida durante los años de mejor desempeño de la economía cubana.

En teoría, este proceso pretendía encontrar un punto óptimo entre los errores ideológicos y pragmáticos de las etapas anteriores, de manera que Cuba pudiera encontrar su propio modelo de desarrollo en una muy particular coyuntura socio-política de sus principales socios externos entre los que empezaban a cuajar los principios promovidos desde la URSS de *glasnost* y *perestroika*. Fruto de esta revisión, en la práctica, se produjo una reducción de la estimulación material que se venía asignando a la clase trabajadora considerada ideológicamente como excesiva, así como la disminución progresiva de los crecientes privilegios de los que disfrutaban las instancias burocráticas del Estado, o la eliminación de subvenciones sistemáticas que se destinaban a empresas deficitarias.

Un elemento significativo de este proceso, y de naturaleza claramente ideológica, fue la eliminación de los mercados campesinos particulares —apenas autorizados unos años atrás—, la prohibición del trabajo por cuenta propia o la paralización del limitado proceso de descentralización y transferencia de competencias a los gobiernos provinciales (Mesa-Lago, 2012). De esta manera, se puede constatar nuevamente la constante alternancia de fases ideológicas y pragmáticas en cada uno de los grandes

periodos de la economía cubana.

Durante este periodo de reingeniería institucional, cabe señalar también la creación de una instancia, en cierta manera paralela a la nueva estructura oficialmente creada, denominada Grupo Central Estatal, encargada de velar por el cumplimiento de todas las medidas adoptadas. Esta tendencia cubana de conformar estructuras superpuestas y diferentes a las formalmente establecidas, pero con mayor poder político real de decisión que éstas, es otra clave muy característica e importante a la hora de analizar y comprender el contexto cubano (Pérez, 2010).

La evolución de la economía cubana sufrió un retroceso global en su desempeño en los últimos años de este periodo desde 1985 como producto de la etapa idealista del proceso de rectificación de errores, lo cual hizo que Cuba no se encontrara en su mejor coyuntura económica cuando se produjo el colapso del bloque socialista. Así, entre 1985 y 1989 el PIB cubano apenas creció en promedio un 0,5%, por lo que el modelo cubano ya daba claras señales de agotamiento, lo que conllevó a un deterioro global de su economía, hecho que acentuó más aún si cabe el efecto de la caída del bloque socialista (Mesa-Lago, 2013).

2.2.3 1990 -2007: Colapso, ajustes y reformas; el periodo especial.

El colapso de la URSS y la desintegración del campo socialista a finales de la década de los ochenta del siglo XX tuvieron una enorme repercusión sobre la economía cubana. Con el derrumbe del campo socialista, y la desintegración del CAME, Cuba perdió los principales suministradores y la disponibilidad de insumos productivos, así como el principal mercado para sus productos, la mayoría a precios preferenciales, todo ello en el marco de sus acuerdos económicos, financieros y comerciales en el seno del CAME.

Un segundo factor externo que produjo gran perjuicio a la economía cubana en este periodo fue el recrudecimiento del embargo comercial, económico y financiero de EEUU, el cual se concretó con la aprobación de las conocidas como Ley Torricelli (1992) y Ley Helms-Burton (1996). Dichas normas reducían aún más los ya de por sí escasos canales comerciales y financieros estadounidenses con Cuba, incorporando, además, una polémica dimensión de extraterritorialidad que afectaba a terceros países en sus relaciones con la isla, incluyendo a España por sus crecientes intereses comerciales y económicos con Cuba.

Como resultado de estos contextos tremendamente adversos, el PIB cubano cayó en un 35% entre 1989 y 1993 (Pérez, 2006); mientras que, en ese mismo periodo de tiempo, las importaciones disminuyeron un 75% y las exportaciones cayeron en un 80%, lo que provocó en su conjunto una dramática situación de escasez de alimentos, combustibles, manufacturas e insumos de todo tipo (Mesa-Lago, 2012).

Como respuesta a este nuevo contexto económico y político, el Gobierno de Cuba decretó que el país entraba en el denominado “periodo especial en tiempo de paz”, en el que se adoptó un paquete de reformas económicas sin precedentes, de tendencia claramente pragmática, dirigidas a la promoción de alternativas económicas en sectores como el turismo, la agricultura, la biotecnología y el trabajo por cuenta propia. Al tiempo, se dio inicio a un proceso de apertura a la inversión extranjera, a través del cual se autorizaba la creación de empresas mixtas cubano-extranjeras buscando nuevas fuentes de financiamiento y una mayor eficiencia en la gestión empresarial.

En este complejo contexto, uno de los grandes logros del periodo especial fue combinar un gran ajuste en materia financiera con la preservación de los principios de la Revolución de igualitarismo y una cierta equidad social. A pesar de los profundos ajustes realizados para reducir el déficit fiscal del Estado, no se introdujeron medidas para revertir la plena gratuidad y universalidad de los servicios sociales básicos, especialmente salud y educación, esta última hasta el nivel académico superior.

Asimismo, la eliminación o reducción de subsidios o gratuidades que se contemplaron en otros ámbitos como por ejemplo energía, alimentación o comunicaciones, entre otros, contempló medidas para que sus efectos tuvieran el menor impacto posible en los colectivos sociales más vulnerables como los hogares con menores ingresos monetarios, infancia, adultos mayores o personas con discapacidad.

Una medida inédita a mediados de la década de los noventa fue la drástica reducción del aparato gubernamental, que pasó de 50 Ministerios y órganos centrales a menos de 30, promoviéndose, asimismo, una redefinición de sus funciones, comenzando una paulatina separación de sus roles normativos y comerciales (Triana y Torres, 2014).

Otra reforma clave y absolutamente novedosa fue la autorización a la inversión extranjera directa. Para fomentar su crecimiento y desarrollo, se aprobó en el año 1995 una nueva legislación para la inversión extranjera que contempló la promoción e incentivo

de la inversión extranjera en Cuba, mediante la realización de actividades lucrativas que contribuyeran al fortalecimiento de la capacidad económica y al desarrollo sostenible del país (Gaceta Oficial de la República, 1995).

A través de esta norma, se reguló la relación entre empresas extranjeras y el Estado estableciéndose los primeros acuerdos en el sector turismo, en los que las acciones de las empresas creadas pertenecían en un 51% al Gobierno cubano. La norma se extendió a otras actividades, aunque siempre sometidas las autorizaciones al estudio de cada caso. De este modo, el capital extranjero pudo comenzar a operar en todos los sectores excepto en la educación, la salud y las instituciones armadas, considerados como pilares esenciales de la Revolución cubana en los que no se permite la participación del capital externo.

Como resultado de esta medida, en los primeros 5 años de vigencia de la mencionada ley se habían establecido 392 asociaciones económicas con capital extranjero, principalmente en los sectores de minería, prospección-extracción de petróleo, turismo, industria (ligera, alimentaria y sideromecánica) y construcción. Posteriormente, se fueron incorporando nuevas ramas a la inversión extranjera, entre las que se encuentran la industria energética, el sector financiero, comercialización de tabacos y licores, así como la gestión de los servicios de abastecimiento urbano de agua. Durante ese periodo, los capitales fueron aportados desde más de 46 países entre los que destacaron España, Canadá, China, Brasil, Rusia, Venezuela, Italia, Reino Unido y Francia (MINCEX, 2010).

En el ámbito laboral, se autorizó a la población a ejercer trabajo por cuenta propia en algunos ámbitos concretos —únicamente 157 ocupaciones muy específicas y poco intensivas en conocimiento y formación— para intentar reducir el impacto de la crisis entre la población, aunque con estrictas regulaciones en materia fiscal. Así, por ejemplo, nacieron los denominados paladares, pequeños locales particulares autorizados para servir comidas, pero con significativas regulaciones en cuanto al número de comensales que podían atender o a la oferta de productos y servicios que podían ofrecerse en los mismos.

Por su parte, la Constitución cubana tampoco quedó al margen de las reformas ya que se hicieron modificaciones a su articulado tanto en 1992 como en 2002, para adecuar el texto constitucional a las nuevas condiciones económicas, especialmente en lo relacionado con la eliminación del monopolio del comercio exterior, pero también para la proclamación de la irreversibilidad del carácter socialista de la Revolución, en lo que es una buena prueba más de la alternancia constante de medidas ideológicas y

pragmáticas en el contexto cubano.

Algunas medidas reformistas clave afectaron específicamente a los ámbitos monetarios, financieros, agropecuarios, las cuales se analizan a continuación.

a) Dualidad monetaria, un decisivo factor de distorsión.

La política monetaria fue uno de los campos en los que se produjeron reformas más significativas, dando origen a la situación de dualidad monetaria con, a su vez, doble tipo cambiario en su momento —actualmente múltiple— vigente en Cuba hasta el momento.

En agosto de 1993, se despenalizó la tenencia de divisas por parte de la población y se abrió, asimismo, la posibilidad de tener cuentas bancarias en dólares americanos, las cuales constituyeron algunas de las decisiones pragmáticas de mayor calado tomadas hasta ese momento. En efecto, hasta esa fecha sólo circulaba oficialmente en la isla el peso cubano (CUP), aunque el dólar norteamericano se utilizaba frecuentemente de manera ilícita en los circuitos informales. Simultáneamente, se establecieron comercios minoristas de entidades estatales para realizar ventas en dólares.

De esta manera, se institucionalizó la dolarización de la economía cubana como medida principalmente dirigida a la recaudación de divisas por parte del Estado, así como para brindar una moneda más estable que el peso cubano a las actividades sobre las que se iba a basar la recuperación económica como el turismo, la inversión extranjera y las remesas de la población cubana residente en el exterior del país (Vidal, 2006).

Meses después se creó el peso cubano convertible (CUC), emitido inicialmente por el Banco Nacional de Cuba (BNC) y, más tarde, por el Banco Central de Cuba (BCC), estableciéndose formalmente su paridad 1:1 con el dólar norteamericano. El CUC comenzó únicamente como dinero físico en el sector de la población como medio de pago, no así en el sector empresarial, lo que supone hasta la actualidad un claro factor de distorsión e ineficiencia en la economía del sector empresarial cubano (Vidal y Pérez, 2014).

La creación de las casas de cambios estatales (CADECAS) permitió a la población acceder a los servicios de compra-venta de divisas, mientras que la apertura de las tiendas de recuperación de divisas (TRD) supusieron un canal legal para adquirir legalmente productos que no se ofrecían en el mercado de pesos cubanos, aunque a precios inasequibles para la mayor parte de la población, dado que los productos son

gravados con impuestos superiores al 240%.

De esta manera, a partir de 1994 se utilizaron en la economía cubana tres monedas diferentes como medios de pago: el dólar estadounidense, el peso cubano (CUP) y el peso convertible (CUC). Si bien las operaciones en dólares o en CUC fueron tomando mayor importancia, el peso cubano no fue desplazado en su totalidad, ya que los salarios se mantuvieron en dicha moneda, así como una parte importante de las cuentas de ahorro, y de las transacciones y pago de servicios en los distintos mercados de la población.

Tras diez años de dolarización, en una nueva alternancia con medidas ideológicas, el Banco Central de Cuba tomó durante el periodo 2003-2005 una serie de medidas para desdolarizar la economía cubana, ya que se había conseguido recuperar la estabilidad monetaria, lo cual se constató a través de un crecimiento sostenido del PIB durante ese periodo de tiempo, así como mediante una disminución de la proporción del déficit fiscal respecto al PIB (Vidal, 2006).

b) Reformas del sector financiero.

Otro gran paquete de medidas reformistas cubanas de carácter pragmático durante el periodo especial estuvo dirigido a la reorganización del sector bancario y financiero. De hecho, la estructura del actual sistema financiero cubano está marcada, principalmente, por el proceso de numerosas e importantes transformaciones organizativas y normativas efectuadas en el sector durante el periodo especial.

El colapso económico y financiero que sufrió la isla tuvo que ser afrontado con medidas exclusivamente de carácter interno, ya que Cuba no forma parte de los principales organismos multilaterales financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM) o Fondo Monetario Internacional (FMI) que, en la mayoría de los países, han jugado un importante rol en este tipo de crisis.

El proceso pragmático de reforma implantado se dirigió a la ampliación y diversificación del sistema bancario y financiero de Cuba para enfrentar, de esta manera, el establecimiento de una relación diferente con la comunidad internacional en materia económica, financiera y comercial. Consecuentemente, se diseñó e implementó gradualmente un sistema encaminado a garantizar el funcionamiento de la economía cubana teniendo en cuenta el nuevo contexto económico y financiero tanto nacional como internacional (Pérez, 2006).

Al amparo de los Decretos Ley n.º. 172 y n.º 173 (1997), se creó el Banco Central de Cuba y se propició la modernización de todo el sistema financiero cubano, bancario y no bancario, con la introducción masiva de moderna tecnología de procesamiento de datos y con procesos de superación profesional del personal directivo, técnico y administrativo.

Una de las medidas pragmáticas más importantes de esta reorganización del sector financiero fue la separación de las funciones de banca central y banca comercial, que por más de tres décadas coincidieron en el Banco Nacional de Cuba. De esta manera, el Banco Central de Cuba (BCC) se constituyó como la autoridad rectora, reguladora y supervisora de las instituciones financieras cubanas, así como de las oficinas de representación de entidades financieras extranjeras que radican en el país, incluyendo aquellas que se establecieron extraterritorialmente en zonas francas y en parques industriales.

Los objetivos fundamentales del BCC consisten en emitir la moneda nacional y velar por su estabilidad, proponer e implementar la política monetaria del país y actuar como órgano rector del sistema bancario y financiero, así como ejercer la supervisión de las entidades integrantes del mismo. De igual manera, está facultado para dirigir a nombre y en representación del Estado y del Banco Nacional de Cuba, toda negociación, renegociación o conversión de la deuda externa del país (Gaceta Oficial de la República de Cuba 1997).

Como parte de la estructura institucional y operativa del BCC, en 1998, se creó el Comité de Crédito del Banco Central de Cuba que tiene, entre sus funciones principales, la aplicación de los lineamientos de política de crédito del país, así como recibir, analizar y tramitar las propuestas presentadas por los bancos comerciales, entre otras.

Una medida que sobresale por sus implicaciones fue la concesión al BCC de un papel regulador en las autorizaciones de la compra de monedas extranjeras antes de cerrar las operaciones comerciales por parte de las empresas. Esta decisión, junto con la creación de la cuenta única de ingresos en divisas del Estado, contribuyó al control centralizado de la asignación de los recursos financieros recaudados (Pérez, 2010). Este factor es uno de los elementos centrales que será abordado más adelante en lo relacionado con las ineficiencias en el uso de los recursos destinados al país como ayuda oficial al desarrollo.

El mencionado Decreto Ley No.173 regula, no sólo los bancos —como ocurría con la legislación vigente hasta mayo de 1997—, sino también las instituciones financieras no bancarias, fijando los requisitos para su creación y estableciendo un registro general para su control. Esta norma fija, además, las facultades fundamentales del Banco Central

de Cuba en materia de supervisión bancaria; y regula la liquidación voluntaria, la intervención y la liquidación forzosa de las instituciones financieras, así como el secreto bancario.

Para satisfacer la necesidad de brindar servicios financieros universales y apoyar los requerimientos de crédito del país, el sistema financiero que regula el Banco Central de Cuba está integrado actualmente por 9 bancos comerciales, 15 instituciones financieras no bancarias, 11 oficinas de representación de bancos extranjeros en Cuba y 4 oficinas de representación de instituciones financieras no bancarias.

Dentro de otras instituciones financieras no bancarias participadas por entidades españolas cabe señalar a la Corporación Financiera Habana S.A, primera entidad financiera de capital mixto constituida en Cuba - en octubre de 1998, entre el Banco Popular de Ahorro y la entonces Caja Madrid - cuyo objetivo es el apoyo a las empresas que operan o desean establecer su actividad en el territorio cubano, con independencia de su sector o nacionalidad. Por otra parte, la Financiera Iberoamericana S. A. fue creada en 1999 como empresa mixta propiedad conjunta de Banco de Sabadell y el Banco Internacional de Comercio, y tiene como objeto social otorgar financiamientos a corto, mediano y largo plazo a personas jurídicas dentro del territorio nacional.

En relación con entidades españolas, cabe señalar la apertura de oficinas de representación del Banco de Sabadell (1995), del BBVA (1995), y de Bankia S.A (2012), que retomó la de Caja Madrid (1998). Entre 2003 y 2012 también existió una representación de la Caja Mediterráneo.

c) ¿Una tercera reforma agraria?

Para contrarrestar el impacto del periodo especial en el sector agropecuario, ámbito clave de la economía cubana, se promulgó en 1993 el Decreto Ley 142 que aprobó la creación una nueva entidad productiva denominada “Unión Básica de Producción Cooperativa (UBPC)”, como resultado del necesario redimensionamiento de las empresas estatales del sector. Estas nuevas entidades recibieron la tierra de propiedad estatal en condiciones de usufructo indefinido, a la vez que los antiguos obreros agrícolas se convirtieron en usufructuarios colectivos.

Como resultado, el Estado entregó alrededor de 2.800.000 hectáreas de tierra agrícola estatal a un manejo de producción cooperativa, lo que supuso más del 57% del total

de la tierra con titularidad estatal en aquel momento (Machado, 2009). La creación de las UBPC representó una importante transformación de la agricultura cubana y es considerada de facto como una tercera Ley de Reforma Agraria, al reducir del 82% al 33,4% la tenencia estatal de tierras a nivel nacional (Tabla 4).

Tabla 4. Formas de la tenencia de la tierra, 1989 y 1999.

FORMAS DE TENENCIA DE LA TIERRA 1989 Y 1999 (% HECTÁREAS)				
	Estatal	No estatal		
		UBPC	CPA	CCS y privados
1989	82,0		7,9	10,1
1999	33,4	41,2	9,2	16,2

Fuente: *Elaboración propia a partir de Nova (2006), y ONE 1990 y 2000.*

Los cambios en la tenencia de la tierra como resultado de la creación de las UBPC determinaron que la estructura organizativo-productiva del sector agropecuario cubano haya quedado conformada por un complejo entramado de unidades productivas como son, además de las propias UBPC, las Empresas Estatales Municipales Agropecuarias (EMA) y sus Unidades Básicas de Producción (UBP); las Granjas Estatales; las Cooperativas de Crédito y Servicios (CCS); las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA); y los campesinos individuales.

Este complejo contexto agropecuario hace que coexistan 3 formas distintas de propiedad de la tierra (estatal, cooperativa y particular) y 4 formas de tenencia, si sumamos el usufructo a las 3 modalidades anteriores. Para dimensionar la especificidad de la realidad agropecuaria en Cuba, valga señalar que dicho sector, si bien emplea de forma directa, en cifras globales, al 20% de la población económicamente activa, apenas contribuye con menos de un 4% al Producto Interno Bruto (PIB) del país (ONEI, 2014).

d) Reformas y contrarreformas.

Como resultado de este drástico paquete de medidas pragmáticas, ya en 1996 la economía presentaba un buen desempeño con crecimiento del 7,8% del PIB, mientras que las exportaciones e importaciones crecieron en torno al 75% desde 1990 (Pérez, 2010). Ante esta mejora de la economía, que evitó ciertamente el colapso real del modelo cubano - y tal como ya ocurriera en periodos anteriores-, la opción política del Gobierno de Cuba fue la de ir limitando una parte sustancial de las reformas económicas, volviendo a darle más peso al Estado en las relaciones comerciales. A partir de ese año comenzó una nueva etapa de decisiones más idealistas que pragmáticas, entre las que destaca una reestructuración del sector azucarero a semejanza de la realizada a principios de la Revolución, pero que, a la postre, no vino acompañada por los resultados productivos esperados.

A partir de ese año, comenzó una etapa denominada como batalla de ideas con la que se intentó recuperar los ideales políticos originales de la década de los años 60 del siglo XX. Sus consecuencias en la economía se plasmaron en una nueva recentralización de las principales decisiones económicas, comerciales y financieras del Estado, así como una reducción significativa de las actividades y servicios que podían ejercer la población por cuenta propia (Mesa-Lago, 2012).

Muy vinculado con esta etapa idealista, ya que se considera un factor clave en la paralización de las reformas, es importante señalar en el ámbito del sector externo la creación en La Habana, en 2004, de la Alternativa Bolivariana para Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), iniciativa de profunda esencia ideológica impulsada por Cuba y Venezuela. El ALBA-TCP es una organización internacional de ámbito regional, enfocada para los países de América Latina y el Caribe, que pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social a la que pertenecen Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, San Vicente y Las Granadinas, y Venezuela,

El ALBA-TCP se fundamenta en la creación de mecanismos que aprovechen las ventajas cooperativas entre las diferentes naciones asociadas para compensar las asimetrías existentes entre los socios. Este mecanismo ha posibilitado el apoyo de Venezuela a Cuba, especialmente en el suministro de petróleo (unos 80.000 barriles diarios durante los últimos 10 años con condiciones preferenciales de pago) y sus derivados a través de una peculiar relación de intercambio de petróleo por servicios profesionales³.

3 En el Capítulo 4 se retoma este importante aspecto de la economía cubana.

En relación con este contexto, y salvando todas las distancias, parece razonable establecer cierto paralelismo entre la decisión pragmática de Cuba en 1972 de ingresar al CAME, para mejorar su desempeño económico a través del establecimiento de vínculos comerciales y financieros con el bloque socialista —tras los escasos éxitos económicos internos de finales de los 60—, con la creación de sólidos lazos con Venezuela en 2004 en el marco del ALBA-TCP al objeto de intentar mantener un enfoque idealista en la economía cubana, una vez superada la enorme crisis que supuso la década de los 90.

En los últimos años de este periodo, Cuba logró un crecimiento promedio de casi el 7% de su PIB entre 2001 y 2008, destacándose también el aporte del sector externo, especialmente en lo relacionado con la exportación de servicios médicos y el incremento sostenido del turismo. En relación con la estructura y cálculo del PIB es importante señalar que a partir de 2002 se incluyó en el mismo los servicios profesionales ofrecidos por Cuba en el exterior, especialmente en salud y educación, lo cual ha permitido elevar estadísticamente el ritmo de crecimiento económico (Pérez, 2010). No obstante, esta modificación en el cálculo del PIB es calificada por algunos autores, (Mesa-Lago, 2013), como una manipulación estadística al objeto de maquillar los limitados logros del sector interno de la economía cubana desde ese año, fruto de las medidas recentralizadoras de carácter plenamente ideológico.

2.2.4 2008 -2015: Hacia la actualización del modelo económico cubano.

En el campo estrictamente político, pero con evidentes repercusiones en todos los ámbitos de la agenda nacional de desarrollo de Cuba, un hecho muy significativo a señalar es la asunción, a principios de 2008, de Raúl Castro del cargo de Presidente del Consejo de Estado y de Ministros de Cuba, tras la renuncia por enfermedad de su hermano y líder histórico de la Revolución, Fidel Castro. Este relevo dio inicio al periodo claramente de naturaleza más pragmática en la economía cubana revolucionaria, como puede comprobarse, por ejemplo, en la no continuidad de la iniciativa ideológica batalla de ideas, mencionada anteriormente, la cual, desde el punto de vista presupuestario, gestionaba mayores recursos económicos y financieros que algunos de los Ministerios del Gobierno cubano.

De manera casi inmediata tras el relevo al frente del Gobierno de Cuba, y tras una etapa de buen desempeño económico, el Gobierno de Cuba tuvo que enfrentar la mayor crisis que afectaba al país desde 1993, estrechamente relacionada, en esta ocasión, con la profunda crisis económica y financiera global que empezaba a dar sus primeras señales de alarma.

En efecto, en 2008 comenzó un nuevo periodo de ralentización de la economía cubana con la acentuación de un notable desequilibrio en su comercio exterior como consecuencia de la crisis internacional; las gravísimas afectaciones de la temporada de huracanes de ese año, que produjeron pérdidas de unos 10.000 millones de dólares norteamericanos, casi un 20% de su PIB; y de la propia ineficacia de la economía para generar ingresos en divisas (ONEI, 2010).

La manifestación más inmediata de esta crisis fue la carencia de divisas para hacer frente a sus compromisos de pagos al exterior. El extraordinario déficit comercial de ese año, cifrado en unos 10.000 millones de dólares, no pudo ser cubierto por el conjunto de ingresos que suponen las exportaciones de servicios profesionales a Venezuela, que ascendían a unos 4.000 millones de dólares, ingresos por turismo por valor de unos 2.500 millones, y las remesas de la población cubana residente en el exterior, estimada en unos 1.000 millones (ICEX, 2011).

Con muy escasas opciones para obtener financiación internacional y con unas reservas oficialmente no publicitadas, pero en cualquier caso limitadas, Cuba no pudo hacer frente a sus pagos al exterior, lo cual deterioró gravemente la imagen internacional del sistema financiero cubano y del país en su conjunto. En ese momento, una parte importante del peso de la crisis se hizo recaer sobre los proveedores extranjeros de mercancías y las entidades financieras y no financieras que prestaron, en su momento, al país y que no recibieron el importe de sus ventas o los intereses y el principal de los préstamos realizados.

No obstante, las autoridades cubanas trataron de reducir los efectos directos e inmediatos de la crisis sobre la población y mantuvieron las importaciones de alimentos de la canasta básica y de productos relacionados con la salud, estableciéndose además una serie de prioridades en virtud de las cuales algunos sectores productivos (turismo, níquel, petróleo) u organismos priorizados, como el conglomerado empresarial adscrito a las Fuerzas Armadas, sufrieron en menor medida la escasez de divisas.

Como se analizará más adelante, esta situación de escasez de divisas y de grandes dificultades para realizar pagos al exterior supuso una gran limitante que determinó la eficacia y la eficiencia de la ayuda oficial al desarrollo que Cuba recibió durante este periodo.

Ante la situación de crisis, el Gobierno de Cuba promovió un nuevo paquete de medidas para contrarrestar la negativa coyuntura económica, eliminándose, en primera instancia, una serie de prohibiciones existentes, lo que permitió a la población cubana poder adquirir en la red comercial una serie de bienes de consumo (ordenadores, equipos de producción audiovisuales, teléfonos móviles, etc), así como alojarse en hoteles reservados anteriormente para el turismo internacional.

Otras decisiones de mayor calado, tanto en el ámbito económico como en el político, se centraron en el modelo del cálculo salarial, el redimensionamiento del sector estatal, la entrega en usufructo de tierras agrícolas ociosas y la promoción del trabajo por cuenta propia.

En el ámbito estrictamente gubernamental, se comenzó a aplicar un proceso de reestructuración a nivel del poder ejecutivo con la eliminación y fusión de algunos ministerios y la reorganización del sobredimensionado aparato empresarial estatal. La medida más significativa fue la creación de las denominadas Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), las cuales están asumiendo progresivamente las funciones de gestión integral de algunos organismos públicos en sectores clave como la OSDE AZCUBA, que reemplaza al histórico Ministerio del Azúcar, o la OSDE BioCubaFarma, que se encarga de la gestión del importantísimo polo científico y biotecnológico existente en el oeste de la Ciudad de La Habana. No obstante, estas medidas suponen un paso atrás en relación con el proceso de descentralización anunciado, en tanto que refuerza un sistema centralizado en la toma de decisiones estratégicas políticas y comerciales que pudieran tener efectos negativos tanto sociales como económicos (Romero, 2014).

En cualquier caso, este proceso de reestructuración del sector empresarial estatal cuenta con una agenda de reformas más incierta y compleja - por las inercias y los muchos intereses en juego - en comparación con las medidas que se están tomando en otros sectores como el trabajo por cuenta propia o el agropecuario.

Por otra parte, hay que resaltar la puesta en marcha de una serie de medidas para luchar contra la corrupción en el seno del Estado cubano, la cual es considerada por altos dirigentes como la verdadera contrarrevolución, con mucho más poder que la disidencia política y la injerencia externa. Así, el ejecutivo cubano quiso evidenciar de manera explícita – elemento poco habitual en la retórica cubana – los problemas de corrupción existentes en la administración pública, los cuales tienen, en su opinión, una gran capacidad de debilitar la propia estructura del Estado y, sobre todo, de dañar su imagen ante la sociedad cubana y aún frente a sus socios externos, siempre cruciales para la economía de la isla,

Para combatir este sensible problema, se creó en 2009 la Contraloría General de la República, instancia que nace con gran respaldo político al más alto nivel y que tiene entre sus funciones específicas normar, supervisar y evaluar los sistemas de control interno del Estado cubano y formular las recomendaciones necesarias para su mejoramiento.

La actual etapa denominada oficialmente como actualización del modelo económico, tomó carta de naturaleza en abril de 2011 durante la celebración del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) - evento que no se celebraba desde 1996 -, si bien los protocolos de dicha fuerza política señalan que sus congresos deben tener una periodicidad de 5 años. Llama la atención el significativo incumplimiento de los plazos para la celebración de tan importante evento, llamado a jugar un rol esencial en la toma de decisiones de alto calado en los ámbitos político, económico y social. Dicho proceso de actualización del modelo económico cubano se articula alrededor de novedosos elementos en el contexto de la isla dirigidos, en esencia, a brindar mayores espacios a las relaciones mercantiles para un mayor y mejor acceso a bienes y servicios de todo tipo por parte de la población (Alonso y Vidal, 2013: 256).

El principal documento aprobado en el VI Congreso del PCC, posteriormente refrendado por la Asamblea Nacional del Poder Popular, se corresponde con los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución”, el cual recoge 313 directrices y orientaciones al objeto de actualizar el modelo económico cubano para alcanzar un mejor desempeño económico del país y elevar el nivel de vida de la población.

No obstante, se puede decir que este conjunto de directrices son medidas muy desiguales en su jerarquía y dimensión. Además, carecen de una lógica interna de causa-efecto-resultado-impacto, así como de un marco temporal, al menos orientativo, que marque una hoja de ruta previsible para su concreción.

Por otra parte, dicho documento presenta un profundo contenido político cuyo fin último es garantizar la continuidad e irreversibilidad del Socialismo, en el que prevalezca la propiedad socialista de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción, debiendo regir el principio de distribución socialista “de cada cual según su capacidad a cada cual según su trabajo”. Para ello, se plantea la premisa de que prima la planificación de la economía, aunque teniendo en cuenta las tendencias del mercado. (PCC, 2011).

Dándole continuidad a este importante proceso, se celebró en enero de 2012 una inédita Conferencia del PCC, en la que se preveía inicialmente que se pudieran debatir asuntos relacionados con la corrupción, los prejuicios raciales, de género u orientación sexual y otros temas que preocupan en la vida diaria a la sociedad cubana, pero que de manera sistemática quedaban sin ser abordados sustancialmente en las altas instancias del partido. Sin embargo, finalmente, la Conferencia se centró en temas internos de la organización del PCC sin entrar en ninguno de los temas que esperaba mayoritariamente la población.

A continuación se analizan algunos de sus elementos más significativos.

a) Hacia un nuevo contexto agropecuario.

Al objeto de aumentar la eficacia y la eficiencia del sector agropecuario, se concretó una nueva línea de reforma agraria con la promulgación de los Decretos Ley 259/2008 y 300/2012 —y de sus respectivos reglamentos— referidos a la entrega en usufructo de tierras estatales ociosas a aquellas personas jurídicas y naturales con capacidad para ponerlas en producción.

Según cifras del Ministerio de Economía de Cuba de 2015, desde la aprobación de dichos Decretos-Ley se han entregado bajo esta modalidad 1,7 millones de hectáreas de tierras estatales ociosas a más de 200.000 personas particulares y a 2.700 entidades jurídicas. Esto significa que esta medida ha supuesto, al menos en teoría, que más del 60% de la tierra estatal con vocación agrícola que estaba ociosa antes de entrar en vigencia estas normas, principalmente en manos de Granjas Estatales y Unidades Básicas de Producción Cooperativa, han iniciado un proceso para su puesta en producción (Recuadro 1).

Recuadro 1. Algunos elementos clave de la entrega de tierra en usufructo.

- La cantidad máxima de superficie entregable queda fijada en 67,10 hectáreas, equivalente a 5 caballerías (unidad agrícola ampliamente utilizada en Cuba).
- Un requisito imprescindible es la vinculación de las partes usufructuarias con algunas de las formas productivas ya existentes (granjas estatales, UBPC, CPA Y CCS).
- La concesión del usufructo se fija en 10 años para las personas particulares y 25 para entidades jurídicas, supeditando las posibles prórrogas al cumplimiento de los compromisos del contrato de usufructo.
- Se posibilita la comercialización directa de las producciones sin intermediación estatal, al tiempo de permitir la construcción de viviendas permanentes en los terrenos cedidos y autorizar la transmisión por herencia de los derechos de usufructo.

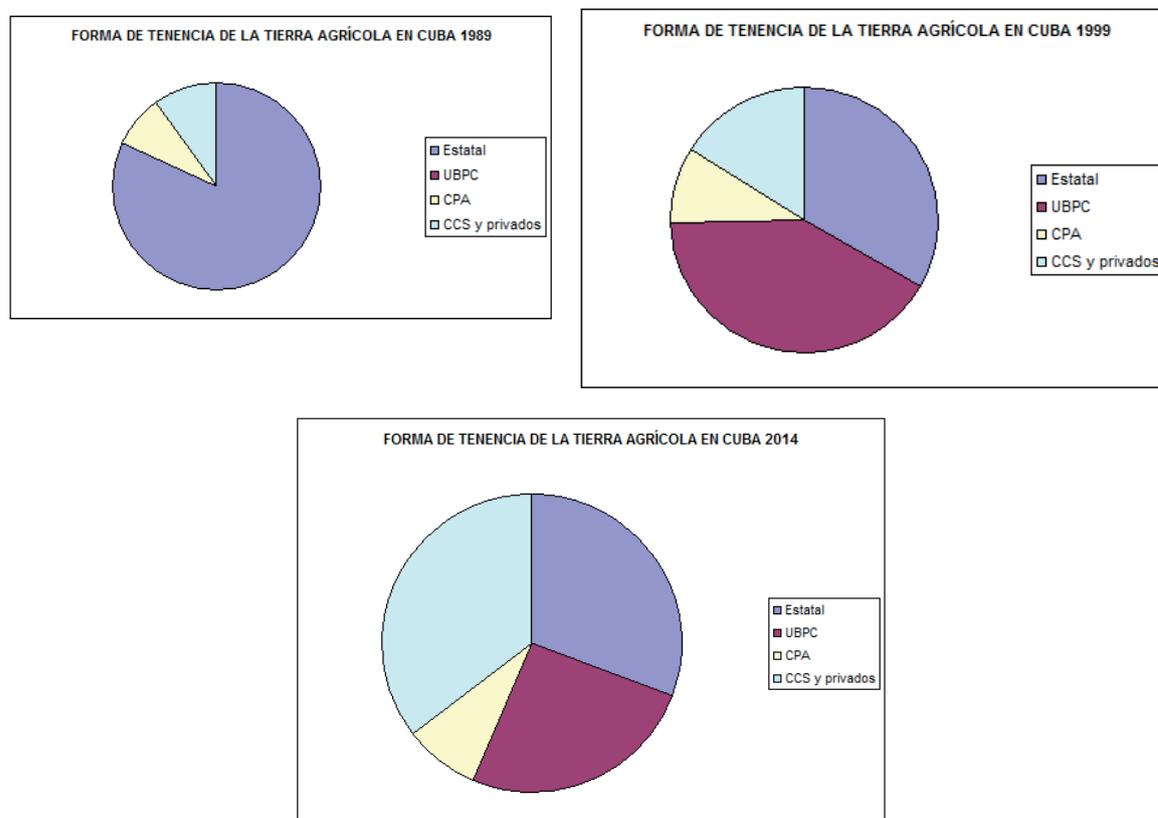
La promulgación de estos decretos ha supuesto una significativa reforma estructural de la agricultura cubana, de carácter claramente pragmático, incorporando elementos impensables en etapas anteriores, lo que se está traduciendo en un nuevo escenario agropecuario en Cuba en donde más de una tercera parte de las tierras agrícolas están gestionadas por el sector privado - Cooperativas de Servicios y Créditos junto con campesinado particular – (Tabla 5 y Figura 2).

Tabla 5. Formas de la tenencia de superficie cultivada

FORMAS DE TENENCIA DE SUPERFICIE CULTIVADA				
TIERRA (% HECTÁREAS)				
	Estatal	No estatal		
		UBPC	CPA	CCS y privados
1989	82,0	0,00	7,90	10,1
1999	33,4	41,2	9,20	16,2
2014	30,90		8,10	35,50

Fuente: Elaboración propia a partir de Nova (2006), y ONEI (varios años).

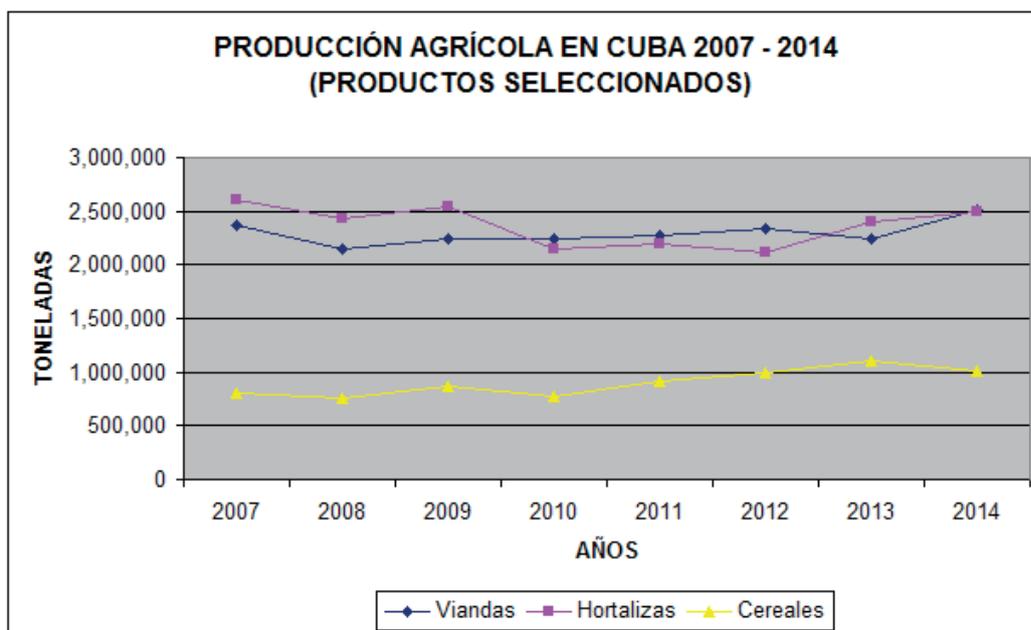
Figura 2: Comparación de formas de tenencia de tierra agrícola en Cuba 1989, 1999 y 2014



Fuente: Elaboración propia con datos de Nova 2011 y ONE 2014.

No obstante, a pesar de esta profunda transformación del sector agrícola en materia de tenencia de la tierra, las cifras de producción no han presentado en absoluto los resultados esperados. De hecho, la producción agrícola continúa deprimida y ni siquiera alcanza los niveles de 2007 (Figura 3), año anterior al primer decreto reformista, en lo que respecta a algunos rubros importantes en la alimentación de la población cubana.

Figura 3. Producción agrícola en Cuba, 2007-2014

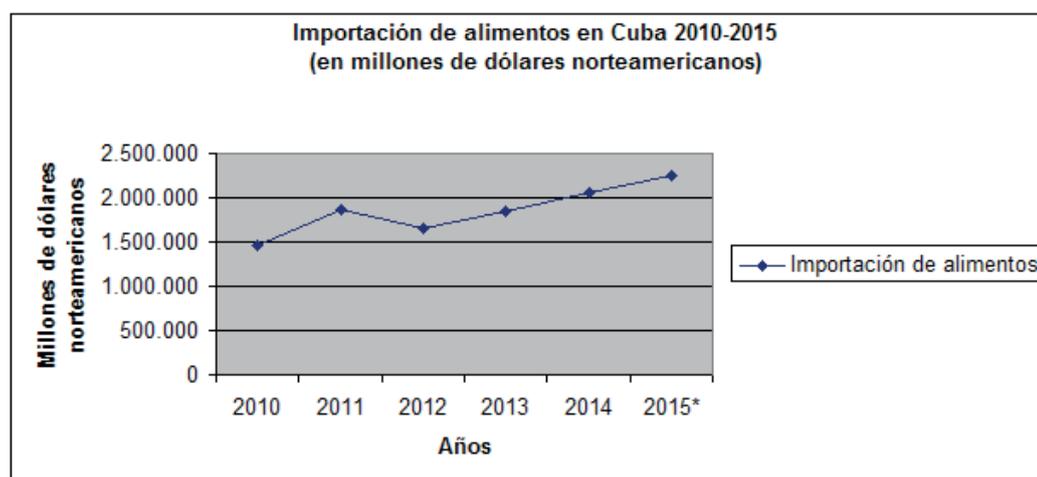


Fuente: Elaboración propia con datos ONEI varios años. * Viandas: patatas, boniatos, plátanos y malanga (tubérculo de alto consumo en Cuba).

Los factores clave que limitan el aumento de producción están estrechamente vinculados todavía con i) la supervisión e intermediación estatal que es aún necesaria para el acceso a insumos y suministros; ii) con la inclusión más o menos velada de los ciclos agrícolas de las tierras en usufructo a los planes de la economía nacional; iii) con el recelo o desconfianza para realizar mejoras sustanciales en las tierras recibidas en usufructo y iv) con la comercialización de los productos a través de los tradicionales mecanismos estatales que han presentado históricamente elevados grados de ineficacia e ineficiencia.

Esta situación ha provocado que el Estado cubano haya tenido que destinar más de 1.800 millones de dólares en promedio al año entre 2010 y 2014 a la importación de alimentos, lo que supone alrededor de un 2,5% de su PIB (Figura 4). Esta variable también está influenciada significativamente por la creciente demanda de alimentos generada desde el sector no estatal de la economía, que tiene en los servicios gastronómicos un importante rubro de trabajo.

Figura 4. Importación de alimentos en Cuba 2010-2015



Fuente: Elaboración propia con datos ONE varios años y previsiones* 2015

En: www.cubadebate.cu

Ante esta situación, se abre teóricamente un importante espacio para las personas naturales, como productores agropecuarios, para contribuir a la producción nacional de alimentos y con ello a la correspondiente sustitución de importaciones de los mismos, bajo condiciones de competitividad.

Este nuevo universo de productores en régimen de usufructo requiere, necesariamente —al igual que el resto de sectores productivos—, soporte o ayuda económica-material, que le permita despegar y lograr los objetivos previstos. En este contexto, el acceso a instrumentos crediticios y a paquetes de asistencia técnica en gestión empresarial, planes de negocio y estudios de mercado, se convierte en una necesidad clave para el desarrollo de la productividad nacional.

A tal objeto, y como parte del proceso reformista, se aprobó en diciembre de 2011 el Decreto-Ley No. 289 que permite a la banca cubana ampliar su política crediticia modificando sustancialmente los criterios que han regido las relaciones económicas y comerciales entre el sector estatal y el privado. De esta manera, se otorgan créditos en moneda nacional a los trabajadores por cuenta propia, a los agricultores pequeños que acrediten legalmente la tenencia de la tierra y a personas que ejercen otras formas de gestión no estatal. Asimismo, se posibilita la concesión de préstamos para la compra de materiales de construcción, pagar la mano de obra de acciones constructivas, la

adquisición de bienes para la propiedad personal o para satisfacer otras necesidades.

Adicionalmente, esta norma elimina la virtual prohibición existente de relaciones económicas y comerciales entre el sector estatal y el privado. Esta posibilidad permite, al menos en la teoría, dar mayor flexibilidad a la economía en su conjunto, ya que las entidades estatales no tendrán que poseer grandes y costosas unidades administrativas para el mantenimiento de sus estructuras, ni hacer, por ejemplo, complejas gestiones para comprar determinadas mercancías y servicios al recibirlos del sector privado, mucho más eficiente, creándose para este último un campo de acción más amplio y consecuentemente mayores posibilidades de desarrollo (Espinosa, 2011) .

b) Una nueva oportunidad para el trabajo por cuenta propia.

Otro ámbito de gran importancia en el que se están concretando las medidas reformistas es el sector de trabajo por cuenta propia. El Gobierno cubano autorizó en octubre de 2010 el inicio de actividades económicas privadas de pequeños negocios en 181 actividades productivas, con el objetivo de contribuir a absorber a 900.000 trabajadores que dejarían de trabajar en el sector público hasta 2015, en el marco de un proceso de recorte progresivo de las históricamente infladas plantillas laborales estatales. Según datos del Ministerio del Trabajo de Cuba dados a conocer en julio de 2015 más de 504.000 personas ejercen el trabajo autónomo en la isla, siendo las actividades más representativas las relacionadas con el transporte, la alimentación, la venta ambulante y el alquiler de viviendas.

Dicha cifra triplica al record histórico del cuentrapropismo cubano que alcanzó su máximo en 2005 cuando 165.000 personas trabajaban por cuenta propia; y multiplica por 20 los niveles de trabajo particular a finales de los años ochenta del siglo XX (Garcimartín, Pérez y Pons, 2013). No obstante, un dato muy significativo del actual contexto cuentapropista lo encontramos en el hecho de que el 69% de estos trabajadores particulares declaran no haber tenido vínculos laborales con anterioridad a la obtención de su licencia y el 16% es jubilado (Pérez, 2013). Esto conlleva a que, en la práctica, el auge del trabajo por cuenta propia en Cuba no está cumpliendo la previsión del Gobierno en el sentido de que este sector pudiera servir de alternativa laboral al casi millón de personas que saldrán de las planillas estatales durante el actual proceso de reformas.

A pesar de esta nueva formalización de empleos que, en muchos casos, ya se venían desempeñando históricamente en la clandestinidad, diversos expertos en la economía cubana como Espinosa, Mesa-Lago o Pérez Villanueva concuerdan en que el cuentapropismo todavía no supone un cambio profundo en la economía de la isla, aunque sí está generando una nueva clase media cubana y la aparición de emergentes agentes económicos que requieren una serie de servicios y capacidades diferenciados por parte de las administraciones públicas que, hoy por hoy, no están evolucionando al mismo ritmo. Para superar esta brecha, la promoción de la competencia, la seguridad jurídica de la propiedad o mayores niveles de certidumbre para agentes económicos y sociales son considerados como factores clave (Alonso y Vidal, 2013).

Un factor que supondría un mayor impacto económico en el sector no estatal sería la autorización a ejercer por cuenta a propia a profesionales vinculados con medicina, ciencia y tecnología, educación, derecho, deporte, etc., aprovechando el valor añadido que la sociedad cubana presenta en cuanto al alto nivel de formación de sus recursos humanos. No obstante, estas medidas no están todavía planteadas, al menos, a corto plazo.

Otra medida también vinculada con el ámbito laboral, pero en esta ocasión sin precedentes en etapas anteriores, es la innovadora reforma en el contexto cubano de autorización para la creación y funcionamiento de cooperativas de trabajo en el ámbito no agropecuario, sector en el que únicamente existían con anterioridad. Con la aprobación del Decreto Ley 305 de noviembre de 2012, y normas complementarias posteriores, se ha dado inicio a un proceso que, aún con carácter experimental, permite la constitución, funcionamiento y extinción de las cooperativas en sectores no agropecuarios.

En principio, los ámbitos en los que este nuevo experimento ha comenzado su andadura están siendo la construcción, el comercio, la gastronomía, la industria y el transporte. Un elemento importante es que estas nuevas cooperativas pueden firmar un encargo estatal para prestar un servicio determinado que hasta ese momento era ofrecido por el Estado.

Si bien todavía es muy poco el tiempo transcurrido para poder realizar un análisis sobre la evolución de esta medida, distintas fuentes -tanto oficialistas como críticas - coinciden en que se trata de una reforma positiva que puede contribuir significativamente a la mejora de la economía de la isla.

La Tabla 6 recoge la información existente a junio 2015 sobre las 345 cooperativas no agropecuarias en funcionamiento, si bien hay casi 500 autorizadas. La tendencia creciente de este sector es clara al comparar estas cifras con las 198 que existían en diciembre de 2013, aunque no hay datos oficiales agregados sobre el número de cooperativistas no agropecuarios que conforman este nuevo agente económico y social. Otro dato que demuestra la emergencia de este sector lo ofrece la Oficina Nacional de Administración Tributaria de Cuba, la cual reportó que, en su conjunto, las cooperativas no agropecuarias contribuyeron al erario público nacional en 2014 con más de 87 millones de pesos cubanos, cifra que multiplica por 16 lo aportado durante 2013.

Tabla 6. Número de cooperativas no agropecuarias constituidas en Cuba a 2015.

	Construcción	Comercio y servicios	Industria	Transporte	Hoteles y restaurantes	Otros	Total
Total	59	130	49	6	85	16	345

Fuente: Elaboración propia con datos de ONEI 2015

Desde un punto de vista sectorial, destacan, con un 58%, las cooperativas dedicadas al comercio y a la gastronomía, seguidas por las del sector de la construcción, 19%, y las industriales, con el 10%. Completan el emergente universo cooperativista los ámbitos del transporte, el reciclaje de materiales y la ornitología (Piñeiro, 2015), vinculada esta última con la cría de aves para las ceremonias religiosas afrocubanas.

A pesar del significativo crecimiento del cuentapropismo cubano, se han identificado algunas limitaciones - que también afectan a otras iniciativas reformistas - como son el limitado acceso a un mercado mayorista de insumos y suministros, excesiva burocratización para conseguir las respectivas autorizaciones y recibir inspecciones laborales, dificultades para conseguir fuentes de financiamiento, excesiva carga impositiva o escasa formación técnica para gestionar técnica y administrativamente las cooperativas.

c) El debate sobre la dualidad monetaria.

En relación con el importante tema de la doble moneda, el Gobierno de Cuba está analizando igualmente la puesta en marcha de un proceso que suponga la eliminación de la dualidad monetaria, que se anuncia como gradual, sostenido y sólido, de manera que, finalmente, se elimine el peso convertible (CUC) y se fortalezca el peso cubano (CUP). No obstante, existen dudas sobre cómo se va a concretar finalmente este complejo y crucial proceso.

En noviembre de 2013, el Gobierno cubano anunció oficialmente la puesta en marcha de un proceso gradual que tomará al menos tres años en completarse, a lo largo del cual se aplicará un nuevo tipo de cambio entre el CUP y el CUC en el sector empresarial de manera progresiva y por sectores, tal como se ha venido experimentando en la actualidad con el sector azucarero y, en parte también, con algunas cooperativas no agropecuarias en el transporte. Al final de este proceso se espera eliminar el CUC para que el CUP sea la única moneda oficial que circule en Cuba.

En cualquier caso, algunos especialistas en la materia señalan que este proceso ha de ir necesariamente vinculado a un constante crecimiento económico y a un considerable aumento de la capacidad productiva del país (Vidal y Pérez, 2014).

Hasta el momento, la principal medida en este periodo en materia de política monetaria se tomó en 2011 al aprobarse el Acuerdo 30 del Banco Central de Cuba el cual marca una devaluación del ocho por ciento de la tasa de cambio oficial del CUC con relación al dólar estadounidense y demás monedas extranjeras, lo que significa, en la práctica la vuelta a la paridad CUC/dólar que había existido durante el periodo 1994-2005. No obstante, se mantiene un gravamen del 10% en cada operación de cambio dólar/CUC, así como una comisión del 3,5%.

Desde un punto de vista teórico, esta decisión está dirigida a mejorar el balance de divisas del país, ya que se estimula la actividad exportadora y el proceso de sustitución de importaciones con mayores producciones locales.

En cualquier caso, hay un incierto proceso de reforma monetaria en marcha hasta 2016 que, todo apunta, se basaría en medidas graduales y por sectores de devaluación del CUP frente al dólar estadounidense, evitándose medidas más drásticas que tendrían en efectos negativos en la política monetaria del país (Vidal y Pérez, 2014).

d) Una segunda apertura al capital extranjero.

Estrechamente vinculada con las incertidumbres que pudieran venir originadas por un cambio en las estratégicas relaciones con Venezuela - si el Gobierno de este país tuviera un giro político en el corto plazo – resulta la aprobación de una nueva ley sobre inversión extranjera que viene a reemplazar la primera que se aprobara en Cuba sobre la materia en 1995.

Un primer elemento a resaltar es que esta nueva ley se aprobó en marzo de 2014 en una sesión extraordinaria de la Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento). Este tipo de convocatorias son sumamente infrecuentes en el poder legislativo cubano, el cual sesiona únicamente dos veces al año en los meses de junio y diciembre. Esta excepcionalidad es buena prueba de la importancia que se le está dando en Cuba a que hayan inyecciones financieras externas a la economía cubana, la cual, según cifras del propio Gobierno, debe crecer entre un 5% y un 7% anual en los próximos años, muy por encima del 1.3% alcanzado en 2014.

Teniendo en cuenta que Cuba no tiene acceso a los recursos financieros que pudieran venir del FMI, Banco Mundial o BID, esta nueva medida de reforma de la economía cubana busca atraer a inversionistas extranjeros – tanto públicos como privados - para lo cual la nueva ley establece una serie de medidas dirigidas a propiciar un entorno más atractivo en materia de seguridad jurídica, exenciones fiscales o de participación en los órganos de gobierno de las entidades productivas objeto de la inversión. La inversión externa que Cuba requiere, según cifras del Ministerio de Comercio Exterior, se sitúa en 2.500 millones de dólares anuales.

Con ese objetivo, el nuevo marco normativo sobre la inversión extranjera en Cuba se centra en la diversificación y ampliación de los mercados de exportación, el acceso a tecnologías de avanzada y a la sustitución de importaciones, priorizando la de alimentos. Asimismo, el Gobierno de Cuba espera que el financiamiento externo contribuya a la creación de nuevas fuentes de empleo y a la transferencia de métodos gerenciales en los agentes económicos con un enfoque de cadena de valor. De especial interés también se subraya el cambio de la matriz energética del país mediante el aprovechamiento de fuentes renovables de energía.

Si bien esta medida viene a ampliar el proceso de reformas de la economía cubana, la nueva ley conserva un elemento clave de la anterior norma de 1995 como es el mantenimiento de la intermediación de una empresa empleadora estatal para contratar y pagar el salario del personal laboral que trabaje para los nuevos emprendimientos productivos. Este factor supone una limitación significativa que puede desestimular la producción y la productividad de los nuevos agentes económicos.

Por otra parte, aunque de manera expresa la nueva ley de inversión extranjera excluye a la educación, salud, defensa – salvo en sus sistemas empresariales - y medios de comunicación como ámbitos en los que el capital del exterior pueda invertir, no hay ninguna limitación específica para que capitales cubano-americanos puedan participar en este proceso inversionista, lo cual debe considerarse como una medida de gran calado político, habida cuenta de las históricas confrontaciones existentes entre los distintos sectores de población cubana residente fuera y dentro de la isla.

Una de las medidas más concretas de este innovador paquete de reformas ha sido la creación de las denominadas Zona Especial de Desarrollo en las que, nuevamente con carácter experimental, se autorizan regímenes extraordinarios en los ámbitos laboral, fiscal, monetario y comercial para atraer inversionistas extranjeros en determinadas zonas muy delimitadas. La iniciativa más avanzada se encuentra en el puerto de Mariel, cercano a La Habana, en el que ya están en marcha una treintena de iniciativas inversionistas desde España, Francia, Italia, Brasil, Rusia, China y Países Bajos en los sectores de biotecnología e industria farmacéutica, logística e industria automotriz, pesada, de envases y embalajes, así como de la industria agroalimentaria.

Por otra parte, el inédito acercamiento político abierto entre Cuba y EEUU desde diciembre 2014 y el restablecimiento de relaciones diplomáticas en julio de 2015 — impensable apenas unos meses antes— ofrece un prometedor horizonte para la inversión norteamericana en la isla, con un importante factor de arrastre a otros inversionistas extranjeros, si bien todos los análisis apuntan a los dilatados plazos de tiempo —factor omnipresente en cualquier asunto relacionado con el contexto cubano— que van a ser necesarios para su concreción. En cualquier caso, importantes empresas norteamericanas han anunciado su interés en invertir a medio y largo plazo en Cuba (Netflix, Twitter, American Airlines, United, Delta, Southwest, Jetblue, etc), lo que tendrá importantísimas repercusiones en la isla, no sólo en el ámbito económico, sino también, y quizás sobre todo, en la vida social y política del país.

e) Un nuevo proceso de descentralización.

En lo que respecta a la reestructuración en las funciones y competencias de la administración pública cubana, resulta significativo el proceso de transferencia de mayor responsabilidad a los Gobiernos Provinciales y Municipales para que estas instancias vayan asumiendo progresivamente mayores competencias en planificación, promoción y financiamiento de las políticas de desarrollo en sus respectivos ámbitos territoriales.

En este sentido, es necesario subrayar la Iniciativa Municipal de Desarrollo Local (IMDL) impulsada por el Ministerio de Economía y Planificación de Cuba (MEP).

2.3 Recapitulación.

Analizar la historia reciente de Cuba es hablar de un experimento político y económico de carácter socialista justo a las puertas de los Estados Unidos, con las implicaciones de todo tipo que ello conlleva.

Durante las últimas cinco décadas se han sucedido diferentes periodos dentro de la economía cubana, a lo largo de los cuales se han ido alternando etapas de carácter ideológico y pragmático según tuvieran, respectivamente, más preponderancia los enfoques políticos ortodoxos de una economía planificada, o bien se permitiera un margen mayor a las dinámicas del mercado. El elemento central para tomar una decisión u otra ha sido, invariablemente, la mayor o menor bonanza -cuando no profunda crisis- por la que transitaba el contexto socio-económico del país en cada uno de los periodos vividos.

La tradicional figura del aliado estratégico externo que hace las veces de salvavidas en los momentos más difíciles de la economía cubana, también ha sido un factor clave para el desarrollo de la isla. De esta manera, el ingente apoyo recibido por Cuba desde la URSS y el bloque socialista en el marco del CAME durante los años 70 y 80 del s. XX ; así como los acuerdos preferenciales con Venezuela dentro del ALBA-TCP a partir de los primeros años del s. XXI, han sido factores determinantes para posibilitar la continuidad de un sistema económico muy dependiente de este tipo de alianzas externas, dadas las deficiencias internas de un sistema de economía planificada muy centralizado que ha presentado históricamente unos niveles muy bajos de productividad y eficiencia

El reemplazo del líder histórico de la Revolución al frente del Gobierno de Cuba ocurrido en 2008 ha sido el elemento clave detonador de la actual agenda reformista pragmática en la economía cubana, si bien el ritmo y grado de aplicación de las reformas que se están poniendo en marcha son consideradas insuficientes y su rumbo considerado como incierto. No obstante, los plazos prolongados y la progresividad en las tomas de decisión de gran calado han sido de manera incuestionable señales de identidad del contexto cubano desde 1959.

Algunos de los elementos principales de la nueva agenda reformista en Cuba apuntan hacia una nueva apertura a la inversión extranjera, a la reducción del aparato estatal, a la descentralización en la toma de decisiones, a la eliminación gradual de la dualidad monetaria existente, a la promoción del trabajo por cuenta propia, a la supresión de gratuidades y subsidios excesivos y a la cesión en usufructo de tierras ociosas estatales para elevar los rendimientos agrícolas.

En su conjunto, el ritmo de concreción de las medidas es extremadamente pausado, debido a la extrema cautela que, en el contexto cubano, siempre acompaña a cualquier proceso de reforma, al objeto de tener bajo control cualquier externalidad, más o menos previsible, potencialmente contraproducente a los intereses políticos del Gobierno. Para ello, es práctica habitual iniciar una medida con una dimensión geográfica o sectorial muy acotada, a modo de experimento, para, en etapas posteriores, ir ampliando paulatinamente su rango de aplicación con los ajustes que se vayan considerando oportunos durante el proceso.

A diferencia de la tradicional alternancia de etapas pragmáticas e idealistas que ha marcado las últimas cinco décadas de economía cubana, el actual proceso de reformas no tiene reversión posible. El pragmatismo impulsado por Raúl Castro —con menor carisma que el líder histórico de la Revolución y por lo tanto necesitado de promover medidas reales para activar la economía cubana, y mejorar la calidad de vida de su población— parece haberse instalado de forma definitiva en la política cubana.

El horizonte de 2018, año fijado oficialmente para la finalización del mandato del actual ejecutivo cubano, y en la práctica de la generación histórica de la Revolución, resulta un hito sin precedentes en el contexto de Cuba.

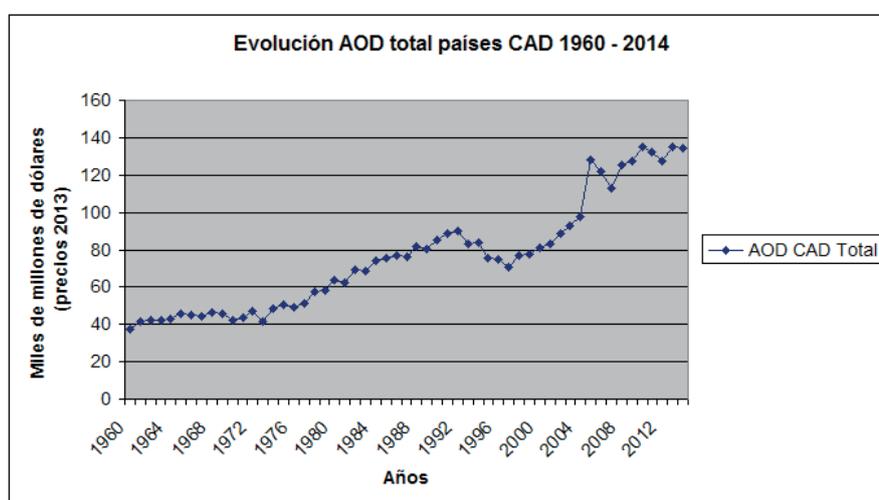
El actual proceso de reformas, por el alcance de las medidas, por la crítica abierta al pasado en muchos aspectos, y por la no continuidad de la mencionada generación histórica supone el tránsito a un escenario nuevo —incierto en cualquier caso— pero de muy improbable retorno.

El reciente e inesperado restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EEUU ya genera imparables repercusiones económicas y comerciales entre ambos países, lo que supone un elemento más a añadir al imprevisible escenario de desarrollo en la isla.

3 EVOLUCIÓN DE LA AGENDA INTERNACIONAL SOBRE EFICACIA DE LA AYUDA OFICIAL PARA EL DESARROLLO.

Según datos de 2015 del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) total que la comunidad internacional de donantes ha asignado a países en desarrollo entre 1960 y 2014 supera los 4,1 billones de dólares norteamericanos, a precios constantes de 2013 (Figura 5). No obstante, existe la percepción generalizada de que los resultados alcanzados y el impacto en términos de desarrollo de esa ayuda distan mucho de presentar un balance incuestionable y claramente positivo.

Figura 5. Evolución AOD de países CAD a Cuba 1960-2014



Fuente: Elaboración propia con datos CAD 2015 consultados en <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>

Al analizar en perspectiva la evolución de la AOD proveniente del CAD, se constata que este flujo financiero internacional no presenta una correlación específica con los periodos de crecimiento económico o de crisis de los países donantes, lo que confirma la limitada *elasticidad al crecimiento* que presenta la ayuda (Alonso, 2012).

Al objeto de revisar el debate internacional existente sobre la eficacia de la cooperación internacional para el desarrollo, en este capítulo se presenta un análisis crítico sobre los principales hitos y la evolución de las diferentes doctrinas que han ido

marcando la agenda internacional sobre eficacia de la AOD.

Desde la *Comisión* Pearson en 1969 o la *Comisión* Brandt en 1980, hasta los Foros de Alto Nivel sobre Calidad de la Ayuda, que se reúnen periódicamente desde el comienzo del siglo XXI, han analizado específicamente esta temática. La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, señala también la necesidad de mejorar los niveles de calidad y eficacia de la ayuda al desarrollo, atendiendo a la diversidad de factores que, tanto en donantes y receptores, influyen en el logro de ese objetivo.

En lo relacionado con los donantes hay que tener en cuenta distorsiones tradicionales en su AOD causadas por la vinculación de esa política con intereses comerciales, políticos o estratégicos; la volatilidad y escasa previsibilidad de la ayuda; la multiplicidad de donantes, su limitada coordinación y la consiguiente fragmentación de la ayuda; o la limitada capacidad técnica para impulsar procesos de desarrollo, por citar sólo algunos de los más relevantes. Por su parte, en lo que respecta a los receptores de la ayuda, cabe señalar limitaciones en cuanto a su capacidad técnica, escasa apropiación de las intervenciones de desarrollo, problemas de gobernabilidad o inadecuada priorización de los sectores claves a los que canalizar la ayuda (Riddell, 2008).

La literatura sobre el impacto de la AOD a nivel global no es concluyente: mientras algunos estudios confirman su efecto positivo sobre el desarrollo del receptor, otros apuntan a la imposibilidad de detectar ese efecto de modo estadísticamente significativo. En todo caso, incluso aquellos que confirman el impacto positivo, coinciden en señalar que este presenta una dimensión inferior a la que se esperaría, habida cuenta del volumen significativo de recursos humanos, técnicos y financieros movilizados.

Hansen y Tarp (2000) establecieron una relación promedio positiva en cuanto a la relación AOD y crecimiento económico en una revisión de 131 estudios de país, aunque con numerosas excepciones. Por su parte, Clemens *et al* (2011) apuntan a que no se puede considerar la AOD como un todo, por lo que su eficacia hay que analizarla en base a las características propias de sus componentes, dependiendo de su naturaleza el potencial impacto a corto, medio o largo plazo.

Doucouliagos y Paldam (2005), así como Rajan y Subramanian (2005) señalan que la relación positiva entre AOD y crecimiento está aún por demostrarse. Cassen *et al* (1994) no encontraron evidencias estadísticas sólidas sobre el impacto global de la ayuda e incluso Moyo (2009) postula sobre los efectos negativos de la AOD en los países

receptores.

En cualquier caso, y más allá de las diferencias de criterio existente sobre la materia y la falta de consenso generalizada, es imprescindible reconocer y poner en valor el hecho de que la AOD es el único instrumento financiero internacional de carácter público que tiene expresamente por objetivo central la lucha contra la pobreza (Iglesias-Caruncho y Alonso 2012).

Desde una mirada diferente a la reflejada en los estudios académicos, resultan significativas las percepciones de la ciudadanía de los países donantes sobre la eficacia de la ayuda. La OCDE realizó una interesante encuesta en 2006 (Tabla 7) en la que, si bien se constata un apoyo masivo de la población a la existencia de la AOD, existe una significativa percepción social de que la misma no es eficaz, siendo Canadá, Estados Unidos, Reino Unido y España los países que presentan un mayor porcentaje en este sentido.

Tabla 7: Percepción ciudadana sobre la AOD.

País	% de población que apoya la AOD	% de población que piensa que AOD no es efectiva	Brecha porcentual*
Alemania	91	25	16
Australia	91	17	8
Austria	86	17	3
Bélgica	86	34	20
Canadá	83	84	67
Dinamarca	91	23	14
España	96	34	30
Estados Unidos	79	60	39
Finlandia	91	20	11
Francia	88	33	21

* Porcentaje de población que piensa que la AOD es ineficaz menos porcentaje de población que no apoya la AOD Fuente: McDonnell 2006, OCDE

3. Eficacia de la ayuda

Tabla 7a: Percepción ciudadana sobre la AOD.

País	% de población que apoya la AOD	% de población que piensa que AOD no es efectiva	Brecha porcentual*
Grecia	95	31	26
Irlanda	94	15	9
Italia	94	29	9
Japón	75	35	20
Luxemburgo	93	15	7
Noruega	88	sd	
Nueva Zelanda	76	24	0
Países Bajos	93	14	7
Portugal	94	21	15
Reino Unido	91	39	30
Suecia	96	16	12

* Porcentaje de población que piensa que la AOD es ineficaz menos porcentaje de población que no apoya la AOD Fuente: McDonnell 2006, OCDE

Este contraste existente entre un apoyo ciudadano mayoritario a la existencia de programas de cooperación internacional para el desarrollo y una duda considerable sobre su eficacia podría sugerir la presencia de una *obligación moral* instalada entre la ciudadanía de los países donantes para luchar contra la pobreza humana y contribuir al desarrollo de los países menos avanzados (Riddell, 2008) que, quizás, merecería un análisis profundo desde un enfoque sociológico.

En definitiva, si bien no parece lógico pensar en la existencia de factores objetivos absolutos que hagan a la AOD ineficaz e ineficiente *per se*, persisten voces autorizadas, percepciones difundidas y literatura especializada que señalan la necesidad de mejorar los niveles de impacto en términos de desarrollo de dicha ayuda.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, los donantes han planteado en los últimos años una agenda de reformas orientadas a mejorar la calidad de su ayuda, la cual retoma algunas de las aspiraciones sobre las que comunidad internacional ha venido debatiendo desde las primeras etapas de la cooperación internacional para el desarrollo. A continuación, se presenta un análisis de los principales hitos de dicho proceso.

3.1 Pearson, Brandt y la *Comisión del Sur*, pioneros en el debate sobre eficacia de la ayuda.

3.1.1 Informe Pearson, un primer y necesario posicionamiento de principios.

El primer ejercicio de reflexión crítico con repercusión mundial sobre la naturaleza de la ayuda oficial al desarrollo y su eficacia a nivel global lo constituye el denominado “*Informe Pearson*” elaborado en 1969. Dicho documento fue el resultado de un encargo que el Banco Mundial realizó al diplomático y estadista canadiense Lester B. Pearson, Premio Nobel de la Paz y coautor de la Carta Orgánica de las Naciones Unidas, quien dirigió una comisión de siete expertos internacionales en políticas y procesos de desarrollo. Su trabajo final llevó el ambicioso título de “*El desarrollo: una empresa común*”, y supuso un importante revulsivo en la materia, ya que propuso una reformulación global del concepto de desarrollo y un nuevo enfoque en la dirección de la ayuda.

A la *Comisión Pearson*, no obstante, se le criticó por ser excesivamente sensible a la opinión de los donantes y por su excesiva dependencia del Banco Mundial, que fue quien promovió la iniciativa y financió su Secretaría Técnica, siendo el presidente de ese organismo quien recibió el informe final. Todos estos factores limitaron significativamente la apropiación de esta iniciativa por parte del mundo en desarrollo cuyos países le restaron legitimidad por su institucionalidad marcadamente *Nortecentrista*.

En cualquier caso, el *Informe Pearson* partió de reconocer que el subdesarrollo podía superarse y aseguraba que «*la mayoría de los países en desarrollo*» podía lograr «*un crecimiento autosostenido para fines del siglo XX*». Por otro lado, aunque reivindicaba el valor de la ayuda externa como motor del desarrollo, el Informe fue muy crítico con los resultados de la AOD hasta ese momento: «*Hoy día, el sistema de ayuda internacional con la gran profusión de órganos bilaterales y multilaterales carece de dirección y coherencia; hay que hacer todo lo posible por coordinar las actividades de los donantes y de los receptores de la ayuda multilateral y bilateral*» (Pearson, 1970; pag 6-13).

Más allá de sus abundantes análisis econométricos y cruces de variables estadísticas, el Informe Pearson presenta un claro enfoque de filosofía humanista sobre la historia y la problemática del desarrollo humano, y supuso el primer ejercicio serio de análisis sobre la evolución de los veinte años de experiencias que, por aquel entonces, tenía ya acumulada la denominada *asistencia internacional para el desarrollo económico*, reflexionando sobre sus resultados, identificando los errores y planteando una serie de propuestas para la mejora de su desempeño.

Así, se planteó a nivel global la necesidad de reducir las disparidades, suprimir las injusticias y ayudar a los países más pobres a entrar, por su propia vía, en la era industrial y tecnológica, para intentar evitar que el mundo se dividiera de modo cada vez más tajante entre ricos y pobres.

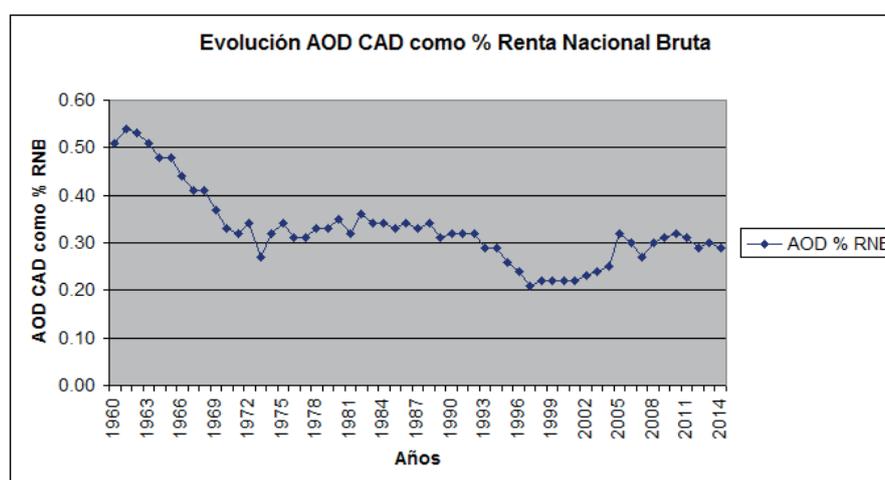
El *Informe Pearson* reconocía que, a pesar de los esfuerzos realizados a través de la cooperación internacional tras la finalización de la II Guerra Mundial, la brecha entre los países ricos y pobres no se había reducido, por lo que era necesario realizar una serie de propuestas dirigidas directamente a la necesidad de establecer unas nuevas bases que regularan y orientaran el sistema global de la cooperación internacional (Recuadro 1). De esta manera, se fijaban una serie de responsabilidades específicas que debían ser asumidas formalmente tanto por los países donantes como por los receptores de la ayuda.

Como se verá más adelante, resulta sumamente significativo el hecho de que muchas de esas propuestas son, en esencia, las que, durante la primera década del siglo XXI, siguen conformando buena parte de la agenda internacional del desarrollo, lo que demuestra que los retos identificados hace ahora más de cuatro décadas persisten básicamente en la actualidad. Como se reconoce “... la *cooperación internacional para el desarrollo* tiene, por naturaleza, un carácter vacilante y de exploración; se trata, por lo tanto, de una esfera de acción desconocida, y los costos de la exploración son tan altos como inciertos los resultados” (Pearson, 1970; pag 6-13).

De manera global, el propio *Informe* ya recogía ciertas percepciones existentes, tanto en los países donantes como en los receptores de la AOD, sobre la falta de consenso en relación con la eficacia real de la cooperación internacional para el desarrollo en su conjunto. En este mismo sentido, ya se hacía eco de algunas voces críticas que consideraban a la AOD como algo costoso, ineficaz, innecesario e, incluso, como un derroche.

No obstante, tras un amplio ejercicio de crítica reflexiva, el *Informe* planteó la necesidad de que los países desarrollados debían realizar esfuerzos conjuntos y sostenidos para ayudar a los países más pobres para fomentar sus propios procesos de desarrollo, apelando, incluso, a sus valores y principios fundamentales como Estados, en tanto en cuanto, forma superior de organización social de los seres humanos. La propia recomendación de Naciones Unidas para que los países desarrollados destinen el 0,7% de su Renta Nacional Bruta como AOD tiene su origen en el *Informe Pearson*, el cual, sin duda, pecó de optimista al fijar el año de 1975 como el horizonte temporal para alcanzar ese indicador. En la Figura 6 se aprecia la evolución de dicho indicador, que refleja el incumplimiento histórico de la comunidad internacional a nivel global de dicha recomendación, salvo puntuales excepciones de un número muy reducido de donantes.

Figura 6. Evolución AOD CAD como Renta Nacional Bruta.



Fuente: Elaboración propia con datos CAD 2015 consultados en <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>

Para articular este llamado a la comunidad internacional, se planteó la necesidad de avanzar hacia un nuevo enfoque de la AOD, tanto sistemático como sistémico, aceptable para todas las partes, el cual debía tomar la forma de una asociación activa y verdadera entre las naciones ricas y las pobres. Llama poderosamente la atención que, tal como se verá más adelante, una de las conclusiones presentadas como *novedosas* del IV Foro de Alto Nivel sobre Calidad de la Ayuda, *Busán 2011*, sigue apuntando en esta línea - aunque 40 años después - al objeto de promover la *Alianza Global para el Desarrollo*. Este mismo objetivo aparece en la más reciente Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible.

Igualmente, se hacía especial hincapié en la necesidad de separar los intereses económicos, políticos y geoestratégicos de los países donantes de las políticas de asignación y de los procedimientos de gestión de la AOD brindada por los mismos. También merece una línea de reflexión para el *Informe Pearson* la pertinencia de no circunscribir exclusivamente al ámbito público el origen de los fondos destinados a las políticas de desarrollo de los países pobres, sino que era necesario ampliar a los capitales privados (comercio, inversiones, etc.) la puesta en marcha de medidas destinadas a la promoción de procesos locales de desarrollo que compartieran enfoques comunes con la AOD.

En definitiva, se apuntaba a que la cooperación internacional debía ser mucho más que una simple transferencia de fondos, y debería entrañar una serie de nuevas relaciones fundadas en la comprensión y respeto mutuos, así como en la revisión constante de las políticas de ambas partes con menos incertidumbre y más continuidad (Pearson, 1970).

De nuevo, se puede constatar que elementos tales como la ayuda ligada, el papel de la iniciativa privada, la coherencia de políticas, la responsabilidad compartida o la previsibilidad de la AOD que hoy se conforman como principios rectores de la política de ayuda tienen, aunque no siempre se reconozca, en el Informe Pearson su origen.

Recuadro 2. Las diez propuestas del Informe Pearson

1. Crear el marco de un comercio internacional libre y equitativo.
2. Fomentar corrientes de inversiones privadas extranjeras mutuamente provechosas.
3. Establecer una mejor asociación, una finalidad más clara y una mayor coherencia en la ayuda para el desarrollo.
4. Aumentar el volumen de la ayuda para llegar al equivalente del 0,7% del PIB de los países donantes, no más tarde de 1980.
5. Resolver el problema de la deuda.
6. Dar mayor eficacia a la administración de la ayuda, evitando los procedimientos engorrosos y la vinculación de la ayuda a compras en el país donante.
7. Readaptar la asistencia técnica a las necesidades de los países en desarrollo.
8. Reducir el crecimiento de la población, con planificación y políticas sociales.
9. Reforzar la ayuda a la educación y la investigación.
10. Reforzar el sistema de ayuda multilateral.

3.1.2 Informe Brandt, más allá de la ayuda oficial al desarrollo.

Una década más adelante, en febrero de 1980, se retomó el análisis global de la cooperación internacional mediante la conformación de la denominada *Comisión Independiente para Problemas de Desarrollo Internacional*, más conocida bajo el nombre de “*Comisión Brandt*”. El estadista alemán y Premio Nobel de la Paz, Willy Brandt, fue el responsable de esta comisión internacional.

Si bien la *Comisión Brandt* surgió en un inicio apoyándose en los principios y reflexiones de la *Comisión Pearson*, marcó significativas diferencias tanto en su estructura como en su financiación. La *Comisión Brandt* fue costeadada por muchos donantes internacionales, entre los cuales no figuró deliberadamente el Banco Mundial, organismo que ya financiara en exclusiva a la *Comisión Pearson*. De esta manera, se contó con importantes aportes de los Gobiernos de Finlandia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido, Suiza, Suecia, así como de otros países como Arabia Saudita o India, diversificando los apoyos para el trabajo de esta *Comisión*.

En cuanto a su composición, se quiso marcar también diferencias con la *Comisión Pearson* al designar a una mayoría de miembros provenientes de países en desarrollo, como por ejemplo, los latinoamericanos Eduardo Frei (Chile), Raúl Prebisch (Argentina) o Enrique Iglesias (Uruguay). Finalmente, otro elemento importante a señalar - tanto en forma como en fondo - es que el informe final de la *Comisión Brandt* fue entregado a la Secretaría General de las Naciones Unidas, y no al Banco Mundial como en el caso de la *Comisión Pearson*, con lo que se quería trasladar un mensaje global de legitimidad universal para el conjunto de la comunidad internacional en relación con las temáticas abordadas desde la *Comisión Brandt*.

Respecto a sus contenidos, uno de los elementos diferenciadores entre ambas comisiones radica en que mientras la *Comisión Pearson* se había centrado esencialmente en los flujos financieros provenientes de los países desarrollados del hemisferio occidental; el Informe Brandt amplía significativamente su horizonte de reflexión política incorporando, además de la AOD, el comercio y la inversión; así como la problemática vinculada a energía, materias primas y ecología.

Asimismo, añade a sus análisis la problemática global *Norte-Sur* con temas no abordados suficientemente con anterioridad, como el desarme, el crecimiento demográfico o las poblaciones refugiadas, sin desatender las tensas relaciones Este-Oeste de aquel momento, factores todos ellos ausentes en la *Comisión Pearson*, por lo que se

incluyeron algunas reuniones de trabajo de la *Comisión Brandt* en Moscú y Pekín.

El postulado central, alrededor del cual gira todo el informe, es la mutualidad de intereses existente entre los países industriales y los del mundo en desarrollo, que pueden conducir a soluciones duraderas entre las partes, a pesar de la limitada disposición a reconocer sus posibilidades (Maerker, 1981).

La necesidad de poner en valor este interés mutuo en el cambio postulado por la Comisión, radica en que al principio de la década del 80 del siglo XX, la comunidad internacional afronta los problemas más graves desde la Segunda Guerra Mundial: crisis económica y energética, guerra fría y tensión Este-Oeste, brechas de desarrollo *Norte-Sur*; invasión soviética de Afganistán, guerra Irán-Irak, etc.

En términos generales, y sin intención de ahondar en la totalidad de propuestas planteadas, la *Comisión Brandt* propone concentrar la actuación de la comunidad internacional en cuatro pilares íntimamente interrelacionados que, en síntesis, anticipan la importantísima cuestión global de la provisión de bienes públicos internacionales:

1. Transferencia masiva de recursos, en especial hacia los países más pobres.
2. Estrategia energética internacional adecuada, implicando el abastecimiento energético seguro, rigurosas medidas de ahorro energético, así como desarrollo de fuentes energéticas alternativas y renovables.
3. Programa alimentario mundial con el fin de incrementar la producción de alimentos de los países en vías de desarrollo, de asegurar el abastecimiento alimentario y de establecer un sistema alimentario seguro a largo plazo.
4. Iniciación de grandes reformas al sistema económico internacional, concentrándose en el desarrollo y mejora del sistema monetario y financiero internacional y en el mejoramiento de las relaciones comerciales de los países en vías de desarrollo.

En lo que se refiere a los efectos reales de los planteamientos realizados por la *Comisión Brandt*, existen varias interpretaciones contradictorias. Mientras que algunos análisis consideran que las medidas propuestas no son lo suficientemente radicales para desencadenar la necesaria transformación que la comunidad internacional necesita, otros, en cambio, las califican de utópicas y, por lo tanto, no realizables.

Quizás una de las opiniones más gráficas es la que señala que el *Informe* no fue un elemento catalizador de cambios, sino más bien un barómetro de expectativas decrecientes que, al menos, ayudó a despertar a la comunidad internacional y apoyar los esfuerzos encaminados a sacarla de un letargo peligroso en relación con la pobreza global (Fischer, 1981).

Quizás el elemento más significativo de la *Comisión Brandt* fue poner el énfasis en que los grandes desafíos del desarrollo mundial superan con creces el ámbito de la ayuda oficial, por lo que es necesario promover un paradigma de acción colectiva global más comprehensivo, que incorpore la dimensión del desarrollo en los diferentes instrumentos de financiación internacional existentes, especialmente en lo relacionado con la provisión de bienes públicos internacionales. Algunas décadas más adelante se retoman estos postulados, como se señala en los epígrafes posteriores.

3.1.3 *Comisión del Sur, la visión propia del mundo en desarrollo.*

El análisis sobre los hitos que han marcado la agenda internacional del desarrollo no estaría completo sin abordar los resultados de la denominada *Comisión del Sur*, creada a instancias de la Cumbre del Movimiento de los Países No Alineados, celebrada en Harare, en septiembre de 1986. Un año más tarde, dicha comisión quedó conformada oficialmente bajo la dirección del líder africano Julius Nyerere, ex Presidente de Tanzania, presentando una muy plural composición de los países en desarrollo de América Latina, África, Asia y Oceanía. En esta ocasión, no hubo participación alguna de los países industrializados.

Como era previsible, esta comisión planteó un profundo análisis del contexto de desarrollo de los países del *Sur* desde una perspectiva que emana del enfoque adoptado por el movimiento de los no alineados. Así, se insistía en los principios de autodeterminación de los pueblos, la lucha contra el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones, el desarme, la *no-injerencia* en los asuntos internos de los Estados, el fortalecimiento de la Organización de las Naciones Unidas, la democratización de las relaciones internacionales, el desarrollo socioeconómico y la reestructuración del sistema económico internacional.

Tras tres años de funcionamiento, la *Comisión* publicó en 1990 su informe final “Desafío para el *Sur*”, cuyo mensaje fundamental es que el progreso del *Sur* depende principalmente de sus propios esfuerzos. De especial interés resulta su autocrítica en

el diagnóstico, al plantear que el *Sur* no conoce al *Sur* a pesar de la similitud de sus problemas en todos los órdenes; no saben de sus ideas, sus potencialidades y también de sus limitaciones y, de ahí, que desconozcan las vías posibles de su cooperación para el desarrollo común.

Muy vinculadas con estos planteamientos están las iniciativas de cooperación *Sur-Sur*, modalidad de relación entre los países en desarrollo, potencialmente más horizontal que la tradicional *Norte-Sur*, y que cuenta con varias décadas de trayectoria, aunque con un dispar recorrido según los ámbitos geográfico y temático que se aborden.

La *Comisión del Sur* aborda también la necesidad de que los países del *Sur* movilicen el potencial de sus pueblos y sus recursos para conseguir un crecimiento acelerado, equitativo y sostenido. Asimismo, insta a los países en desarrollo a colaborar entre sí para multiplicar el efecto del esfuerzo nacional mediante la solidaridad, la cooperación y la autoconfianza colectiva.

No obstante, también se señala que el desarrollo del *Sur* está estrechamente vinculado con el progreso de sus relaciones con el mundo desarrollado del *Norte*. En este sentido, la *Comisión del Sur* plantea una relativización de la importancia de la AOD, e incluso una visión escéptica sobre la misma, haciendo especial énfasis en la necesidad de modificar la relación entre países, pasando de la explotación al beneficio compartido, de la subordinación a la asociación, proponiendo que éste es un objetivo posible dado que el *Norte* también necesita del *Sur*. De lo que se trata, por tanto, es en cómo movilizar al *Sur* para lograr, por una parte, una mayor cooperación *Sur-Sur* y *Norte-Sur*, así como para promover la modificación global en el manejo del sistema internacional (South Comisión, 1990).

En definitiva, el análisis realizado desde los países del *Sur* enriquece con sus aportes la agenda internacional del desarrollo, enfatizando la necesidad de que la población que vive en condiciones de pobreza tome conciencia de la realidad de los procesos globales de desarrollo y crecimiento económico, en especial en cómo éstos se generan, a qué costos sociales y ambientales y, sobre todo, quiénes los promueven y a qué sectores de la población van dirigidos.

3.2. El cambio de milenio reaviva el debate internacional sobre desarrollo.

La última década del siglo XX trae consigo una nueva etapa para la agenda internacional del desarrollo, una vez que se produce el colapso del bloque socialista en Europa, y se desvanecen los riesgos globales de una potencial hecatombe nuclear, tantas veces señaladas con anterioridad en numerosos análisis internacionales.

La profundización del proceso de globalización, especialmente de la mano de las nuevas tecnologías en comunicación y gestión de la información, junto con un nuevo contexto mundial de creciente multipolaridad, hacen que el final del siglo XX y la llegada de un nuevo milenio sea considerado como un momento propicio para abordar de nuevo los retos internacionales en materia de desarrollo.

Un aporte medular a este debate es ofrecido a través de los trabajos del Premio Nobel de Economía Amartya Sen que contribuyen sustancialmente a un nuevo paradigma de desarrollo humano, que sitúa al ser humano como centro y fin último del desarrollo. Esta corriente irá finalmente conceptualizando el desarrollo humano como el proceso de ampliación de las opciones de las personas, entendiendo que las mismas dependen en lo fundamental de las capacidades y libertades efectivas (no meramente nominales) de las que puedan disponer, y del papel que ellas mismas tengan como protagonistas de su propio desarrollo (Sen, 1999).

Uno de los resultados más significativos de este nuevo proceso de reflexión fue la exitosa iniciativa promovida por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para publicar, en 1990, el primer *Informe sobre el Desarrollo Humano*, el cual supuso una importante innovación en la forma de presentar los problemas asociados al desarrollo. Desde entonces, se han ido sucediendo anualmente informes sobre la materia —ya de referencia obligada— en los que se fueron incluyendo indicadores que posibilitan la medición de las diferentes dimensiones que determinan los proceso de desarrollo. De esta manera, se definió como uno de los principales el Índice de Desarrollo Humano (IDH) —cuyo valor oscila entre 0/mínimo y 1/máximo— que combina las dimensiones de la salud, la educación y el PIB per capita en paridad de poder adquisitivo como fuentes principales de bienestar (Tabla 8)

Tabla 8: IDH y componentes, por regiones y agrupaciones de IDH 2014

Región y agrupaciones	IDH	Esperanza de vida al nacer (años)	Años promedio de escolaridad	Ingreso nacional bruto per capita (dólares USA 2005)
Estados Árabes	0,652	71,0	6,0	8.317
Asia Oriental y el Pacífico	0,683	72,7	7,2	6.874
Europa y Asia Central	0,771	71,5	10,4	12.243
América Latina y el Caribe	0,741	74,7	7,8	10.300
Asia Meridional	0,558	66,2	4,7	3.343
África Subsahariana	0,475	54,9	4,7	2.010

Fuente: PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2014

3.2.1 Tres nuevos elementos para el desarrollo.

El dinámico contexto internacional sobre desarrollo vigente durante la década de los noventa del s XX —inédito con tal intensidad hasta ese momento— se tradujo en la celebración de sucesivas conferencias internacionales promovidas desde las Naciones Unidas. Tres resultan de especial importancia, dado que sirvieron para incorporar a la agenda internacional de desarrollo otros tantos enfoques, vigentes hasta el momento.

El primero de ellos es el que se refiere al concepto de desarrollo sostenible que toma carta de naturaleza a nivel global en la denominada Cumbre de la Tierra celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en 1992, en la que participaron 178 Gobiernos, entre ellos 108 Jefes de Estado y de Gobierno, junto con nos 2.400 representantes de organizaciones no gubernamentales.

Este concepto fue inicialmente dado a conocer por informe «*Nuestro Futuro Común*», publicado por la *Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo*, presidida por la ex-Primera Ministra noruega Gro Harlem Brundtland. Fue en este trabajo, conocido como *Informe Brundtland*, en el que se utilizó por primera vez el término de desarrollo sostenible, definido como aquel que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones (Brundtland, 1987).

Desde entonces, la dimensión medioambiental es parte consustancial e inseparable de la concepción del desarrollo, al tiempo que el “*Convenio sobre la diversidad biológica*” y la “*Convención marco sobre el cambio climático*” —ambos acuerdos resultantes de la mencionada Cumbre de la Tierra de 1992— son referencia obligada para la comunidad internacional en materia de medio ambiente.

Un segundo momento importante fue la celebración de la Cumbre de Copenhague en 1995 que puso su centro de atención en las complejas cuestiones relacionadas con el desarrollo social, la pobreza y la inequidad, vinculando la pobreza con la vulneración efectiva de los derechos humanos.

Una de las propuestas más emblemáticas planteadas en este foro fue la conocida como 20/20, señalando que los países ricos debían comprometerse a destinar al menos el 20% de los fondos de su AOD a la satisfacción de las necesidades básicas de los más pobres; en tanto los países receptores de esa cooperación se comprometían a destinar el 20% de sus respectivos presupuestos público a los mismos fines. Si bien, finalmente, la propuesta no contó con el respaldo mayoritario, la medida planteada ha trascendido como una referencia válida a nivel internacional y ha quedado recogida en muchos de los documentos estratégicos de programación para la gestión de la AOD.

El tercer elemento de importancia fue la voluntad para visibilizar y combatir la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Si bien esta temática venía siendo objeto de análisis desde hacía décadas, la Conferencia de Beijing, celebrada también en 1995, representó una evaluación de los logros y fracasos en materia de igualdad entre hombres y mujeres, y supuso un espaldarazo sin precedentes para incluir de manera efectiva en la agenda de desarrollo la especial incidencia que los fenómenos de pobreza y marginación presenta en el colectivo de mujeres (feminización de la pobreza).

La propuestas de mayor alcance surgidas de este evento fue la creación de la *Plataforma de Acción para las Mujeres*, instancia que definió una serie de objetivos básicos y unas líneas estratégicas de actuación para promover participación real y efectiva de las

mujeres en los procesos de desarrollo en condiciones de igualdad con los hombres. Dos aportaciones básicas de esta conferencia - que, a su vez, inspiran las líneas estratégicas derivadas - son el empoderamiento de las mujeres, como principal factor de cambio en los ámbitos político, económico y social; y la efectiva integración de la transversalidad de la equidad de género en el acceso, uso y control de los determinantes clave del desarrollo.

De esta manera, los nucleares aportes *Surgidos* de estas tres importantes citas en materia de sostenibilidad medioambiental, cohesión social e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres alteraron el enfoque eminentemente economicista que hasta ese momento, había predominado en las reflexiones sobre desarrollo.

3.2.2 1996: Hacia el siglo XXI; el nuevo rol de la cooperación al desarrollo.

Como parte de este rico proceso de creación de un nuevo paradigma del desarrollo a escala internacional, y debido a su relevancia estratégica y conceptual, resulta necesario hacer una mención específica al documento “*El papel de la cooperación para el desarrollo en los albores del siglo XXI*”, promovido en el seno del CAD de la OCDE. Este importante documento sentó las bases para un nuevo consenso de los países y agencias donantes, definiendo los objetivos de la cooperación al desarrollo para el nuevo siglo que se acercaba.

Este documento planteó la necesidad de realizar un análisis global y una reflexión crítica sobre las experiencias de la ayuda internacional desde sus inicios, cincuenta años atrás. Frente a los críticos o escépticos, se afirma en el documento la obligación moral de los donantes y la potencial utilidad de la ayuda. En este sentido, interpreta las buenas experiencias de la AOD como un complemento a los esfuerzos de los países receptores, en procesos como la revolución verde, la mejora en las infraestructuras, la ampliación en el acceso a los servicios básicos o la disminución en los índices de mortalidad de enfermedades prevenibles.

No obstante, se deja también constancia de los enormes retos en términos de desarrollo aún pendientes al inicio del nuevo milenio, el cual nacía con el 80% de la población mundial viviendo en países en desarrollo y con unos indicadores de pobreza absoluta y de desigualdad en constante crecimiento.

Ante este contexto, se hacía necesario establecer una agenda mundial de trabajo para luchar contra estas brechas, en la que se hacía imprescindible un llamado a la

comunidad internacional de los países industrializados para que respondieran de manera firme, solidaria e inequívoca durante los primeros años del nuevo siglo.

Los argumentos empleados para justificar esta movilización a escala mundial no se basan únicamente en razones de tipo ético o moral, sino también, y sobre todo, en el mutuo interés; es decir, en la necesidad de contar con una amplia comunidad de países con responsabilidades compartidas para abordar problemas que no conocen fronteras como el cambio climático, la degradación ambiental, las epidemias, la seguridad, la estabilidad financiera o los flujos migratorios, los llamados bienes públicos globales.

Este enfoque basado en la idea de que el desarrollo global importa, y mucho, tanto a donantes como a receptores de AOD, sirvió para poner en valor de nuevo la ayuda, que es más eficaz en contextos de compromiso mutuo y responsabilidad compartida entre las partes.

Además, se subrayó la importancia de mantener el trabajo conjunto a medio y largo plazo, ya que los verdaderos procesos de desarrollo no pueden ni deben abordarse desde una óptica cortoplacista, por lo que se consideró absolutamente imprescindible el que los países industrializados mantuvieran e incrementaran paulatinamente sus recursos técnicos, institucionales y financieros destinados a promover flujos de AOD en los países en desarrollo.

Si bien esta declaración de principios supuso un relanzamiento de las políticas de cooperación internacional en el discurso político, sobre todo, significó un importante avance para enfatizar y anticipar algunos principios técnicos y metodológicos que, desde ese momento, pasaron a formar parte esencial de la agenda sobre calidad de la ayuda. Así, se instaba a que todas las intervenciones canalizadas desde la AOD internacional tuvieran un enfoque de gestión por resultados con sus respectivos sistemas de indicadores reales que permitieran su seguimiento y evaluación; un mecanismo claro y transparente de rendición de cuentas para fiscalizar el buen uso de los recursos públicos utilizados; así como un enfoque de responsabilidad compartida entre las partes.

Igualmente, se constató la necesidad de avanzar en una serie de premisas como el liderazgo de los países en desarrollo para promover sus propios procesos de desarrollo, la coordinación entre donantes o la coherencia de políticas, elementos todos ellos que, como se verá más adelante, empezaron a sentar las bases de la agenda internacional del desarrollo durante la primera década del siglo XXI.

Un aporte esencial del documento es que, en un intento de concretar sus propuestas globales en materia desarrollo humano, adelanta algunas metas específicas a ser alcanzadas por la comunidad internacional en el medio plazo, en materia de lucha contra la pobreza material, educación, salud o sostenibilidad ambiental. Este novedoso ejercicio para la época sirvió de crucial antecedente de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

3.3. 2000: Cumbre del Milenio; la primera gran alianza global para el desarrollo.

La celebración en Nueva York, en septiembre de 2000, de la denominada *Cumbre del Milenio* ha supuesto uno de los hitos más sobresalientes en la historia de la agenda internacional de desarrollo. En dicha ocasión, 189 Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los cinco continentes reafirmaron los importantes acuerdos y consensos alcanzados durante la década de los noventa del siglo XX, reseñados con anterioridad, y refrendaron la denominada “*Declaración del Milenio*”, que contiene un marco de valores universales que inspiró desde ese momento la agenda internacional del desarrollo.

Dicho documento, aprobado oficialmente por Resolución de la Asamblea de las Naciones Unidas, recoge compromisos expresos de los Gobiernos de la inmensa mayoría de Estados del planeta en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza. De especial importancia resultan los valores fundamentales que la comunidad internacional consideró debían estructurar las relaciones internacionales a lo largo del siglo XXI: libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto de la naturaleza y responsabilidad común.

Sin duda, esta *Declaración* —de clara naturaleza visionaria— se constituyó desde ese momento, y hasta la actualidad, en una referencia para el conjunto de la comunidad internacional al objeto de plantear una visión humanista universal alrededor de la cual articular la agenda internacional del desarrollo.

De esta manera, la *Declaración del Milenio* sirvió para plantear un desarrollo humano basado en derechos, al tiempo de hacer un llamamiento a la responsabilidad de todas las partes para construir un mundo más pacífico, más próspero y, en esencia, más justo.

Junto a la mencionada Declaración, la Cumbre del Milenio sirvió para dar carta de naturaleza a 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) —con sus 21 metas cuantificables mediante 60 indicadores— a ser alcanzados hasta 2015. Son objetivos relacionados con la erradicación de la pobreza, la educación primaria universal, la igualdad entre los géneros, la mortalidad materno-infantil, la lucha contra el VIH/SIDA y otras enfermedades prevenibles, la sostenibilidad ambiental y la necesidad de una alianza global para el desarrollo (Tabla 9).

Tabla 9. los Objetivos de Desarrollo del Milenio



Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal.

Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil.

Objetivo 5: Mejorar la salud materna

Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.

Objetivo 7: Garantizar el sustento del medio ambiente.

Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Uno de los historiadores más reconocidos del Sistema de las Naciones Unidas, Richard Jolly (2013), señala la iniciativa de la Declaración del Milenio y de los propios ODM como la experiencia más exitosa en toda la historia de dicho organismo multilateral. Con la perspectiva que da el tiempo, cabe analizar esta iniciativa, destacando sus aspectos de interés y sus deficiencias.

Uno de sus principales logros fue llamar la atención internacional sobre la pobreza global, dándole una prevalencia en la agenda. Este hecho generó un significativo efecto movilizador de recursos técnicos y financieros en torno a los ODM, propiciando, además, la coordinación de voluntades de muy dispares agentes del desarrollo —tanto públicos como privados— alrededor de una agenda compartida, para intentar promover

la gobernanza de la globalización.

Por otra parte, el hecho de que la comunidad internacional se dotara por primera vez de un conjunto concreto de objetivos, indicadores y metas medibles a ser alcanzados en un periodo de tiempo definido, resulta, claramente, una buena experiencia a destacar.

En contraposición, existen numerosos factores alrededor de los ODM que reflejan evidentes limitaciones. En primer lugar, cabe destacar que su esencia se ha centrado en la lucha contra la pobreza extrema, por lo que dicha focalización ha dejado fuera de la agenda una serie de elementos esenciales como la gobernabilidad, los derechos humanos, el empleo digno, o una verdadera estrategia de alianza global, entre muchos otros.

Quizás una de las críticas principales apunta a que no hay concreción alguna sobre los compromisos que los Estados deben asumir para lograr las metas planteadas, ni en términos cuantitativos en relación con sus aportes técnicos o financieros, ni en cuanto a la asunción de políticas locales o internacionales que contribuyan efectivamente al desarrollo humano. Igualmente, la agenda de los ODM se centró, en esencia, en los aportes realizados desde la comunidad de donantes a través de la AOD, aunque esto no estuviera necesariamente así previsto en su inicio.

Por otra parte, los ODM también han recibido críticas por la asimetría en las responsabilidades a ser asumidas por los países en desarrollo —bien detalladas a nivel de indicadores y metas— y mucho más difusas y ambiguas para los países desarrollados, en lo relacionado con el objetivo de fomentar una asociación global para el desarrollo (Alonso, 2013b).

Por su parte, desde los movimientos sociales se señala que el proceso para la concreción de los ODM no fue participativo y que presenta un sesgo *Nortecentrista* en sus planteamientos. Esta crítica resulta plenamente oportuna ya que, en efecto, el proceso de diseño de los ODM se realizó en esencia en el seno de la burocracia de las Naciones Unidas con escaso nivel de participación, incluso, de los propios Gobiernos de los países. Al tiempo, se cuestiona que los objetivos se centran en los efectos del subdesarrollo y no en sus causas, en donde hay claras responsabilidades compartidas entre los países desarrollados y los empobrecidos.

A la altura de 2015, se puede constatar que el grado de cumplimiento de los objetivos y metas de los ODM ha sido parcial y desigual, reportándose los mejores avances a nivel global en reducción de la pobreza, cobertura educativa infantil y prevención de

algunas enfermedades como sarampión o paludismo. No obstante, resulta significativa la existencia de importantes diferencias en cuanto a cumplimiento de indicadores según las áreas geográficas del mundo en desarrollo (Naciones Unidas, 2015), encontrándose los principales desafíos en países de África Subsahariana y Oceanía (Tabla 10). Desde un punto de vista temático, se constatan importantes desafíos en materia de empoderamiento de la mujer – especialmente en los ámbitos político y económico - y de salud materna,

TABLA 10. Grado de cumplimiento de metas de los ODM según área geográfica.

Objetivos y Metas	África		Asia				Oceania	América Latina y el Caribe	Cáucaso y Asia central
	Septentrional	Subsahariana	Oriental	Sudoriental	Meridional	Occidental			
OBJETIVO 1 Erradicar la pobreza extrema y el hambre									
Reducir la pobreza extrema a la mitad									
Empleo productivo y trabajo decente									
Reducir el hambre a la mitad									
OBJETIVO 2 Lograr la enseñanza primaria universal									
Escolarización primaria universal									
OBJETIVO 3 Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer									
Equidad en la matriculación de niñas en la escuela primaria									
Proporción de mujeres en el empleo remunerado no agrícola									
Representación femenina en los parlamentos nacionales									
OBJETIVO 4 Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años									
Reducir 2/3 la tasa de mortalidad									
OBJETIVO 5 Mejorar la salud materna									
Reducir 3/4 la mortalidad materna									
Acceso a la atención de la salud reproductiva									
OBJETIVO 6 Combatir elVIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades									
Detener y revertir la propagación del VIH-SIDA									
Detener y revertir la propagación de la tuberculosis									
OBJETIVO 7 Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente									
Reducir 50% la población sin acceso mejorado a agua									
Reducir 50% la población sin servicios de saneamiento									
Mejorar la vida de los habitantes de tugurios							n.d.		n.d.
OBJETIVO 8 Fomentar una alianza global para el desarrollo									
Usuarios de internet									

Fuente: Adaptación de Naciones Unidas 2015

lo que evidencia la necesidad de concentrar más esfuerzos en la promoción efectiva de políticas de equidad de género e igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

A pesar de sus luces y sus sombras, resulta innegable el papel que la *Declaración del Milenio* y los ODM han jugado a escala mundial para establecer por primera vez una agenda global de desarrollo, que ha marcado una hoja de ruta a seguir por parte del conjunto de la comunidad internacional. De hecho, la renovada *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* permitirá darle continuidad a una parte importante de los procesos puestos en marcha en el marco de los ODM, cuestión sobre la que se volverá más adelante.

3.3.1 2002: Conferencia de Monterrey sobre financiación del desarrollo; ¿cuánto cuesta el desarrollo?

Tuvo que transcurrir año y medio desde la Cumbre del Milenio para que las Naciones Unidas convocaran, en marzo de 2002, la *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo* que tuvo lugar en Monterrey (México). El objetivo central de este encuentro global se dirigió a afianzar el compromiso entre los Gobiernos y Organismos Internacionales participantes para promover mayores medios y recursos de financiamiento al desarrollo, más eficaces y eficientes, a escala global para hacer realidad la agenda de los Objetivos del Milenio.

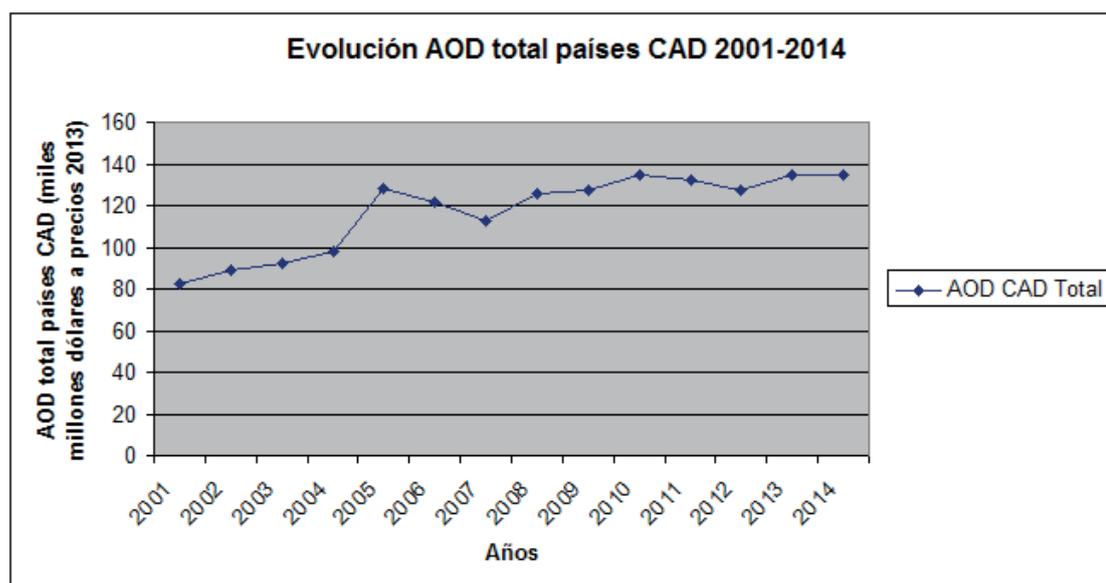
En esta *Conferencia* se llegaron a acuerdos para complementar los recursos estrictamente considerados como AOD, mediante la incorporación de la dimensión del desarrollo en las corrientes financieras internacionales como el comercio mundial, la inversión extranjera directa, la financiación sostenible de la deuda externa o el aumento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales a escala internacional. En este sentido, *Monterrey* sirvió para anticipar el posicionamiento de que las finanzas del desarrollo deben trascender a la AOD, principio que quedará consolidado años después en la *Agenda 2030*.

Junto a estos elementos nucleares que vertebraron la Conferencia de Monterrey, hay que subrayar también la importancia de que dicha cumbre sirvió para trasladar al seno de las Naciones Unidas el debate global de la financiación del desarrollo, el cual tradicionalmente estaba residenciado en las estructuras más jerárquicas y asimétricas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

En lo que respecta a los flujos de AOD, los datos del CAD recogidos en la Figura 7 parecen indicar que la Conferencia de Monterrey en 2002 supuso un estímulo para los

países donantes, ya que la ayuda total de los países del CAD pasó de 82.820 millones de dólares en 2001 a 128.110 millones en 2005, a precios constantes de 2013, siendo este el periodo de mayor crecimiento de la serie 1960 – 2015 de la OCDE. No obstante, hay que tener en cuenta otros factores que contribuyeron también a este crecimiento como las

Figura 7. Evolución de la AOD total de los países CAD



Fuente: Elaboración propia con datos CAD 2015 <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>

masivas intervenciones de reconstrucción en Afganistán e Irak, o las operaciones de deuda en Nigeria.

En contraposición, se puede decir que el consenso de *Monterrey* supuso errónea e ingenuamente que otros flujos financieros internacionales, tales como la inversión extranjera directa o el comercio internacional - sin una expresa dimensión intrínseca de desarrollo - podrían contribuir per se a una mayor equidad entre el *Norte* y el *Sur*. Algo que la realidad no permite confirmar.

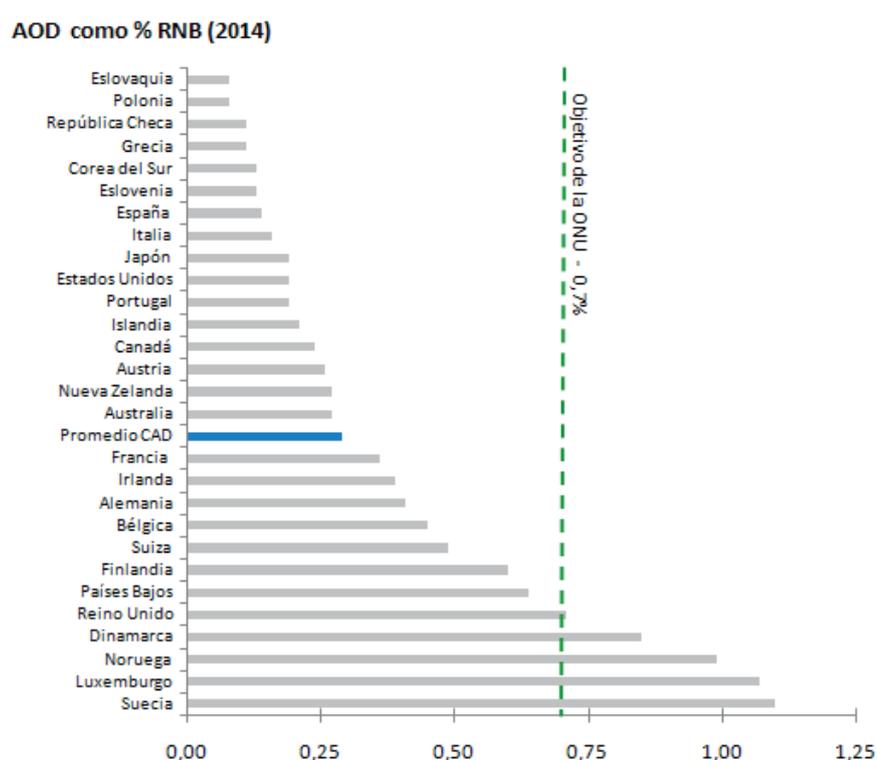
Desde otro punto de análisis, y teniendo en cuenta la naturaleza esencialmente financiera de esta *Conferencia*, resulta altamente significativo la ausencia de compromisos cuantitativos reales a ser asumidos por las instituciones y organismos participantes. La única mención recogida en este sentido en su declaración final remite a la necesidad de que los países desarrollados destinen el 0,7% de su PIB como AOD para los países

3. Eficacia de la ayuda

en desarrollo, señalando la necesidad de asignar entre el 0,15% y el 0,20% de su PIB a los países menos adelantados. La recomendación del 0,7% ya había sido planteada en la *Comisión Pearson*, lo que prueba el constante incumplimiento de sus acuerdos por parte de los donantes.

Las Figuras 8 y 9 muestran, respectivamente, la evolución histórica de la AOD

Figura 8. AOD de los países CAD como porcentaje de su Renta Nacional Bruta 2014.



Fuente: Elaboración propia con datos CAD 2015 consultados en <http://www.oecd.org/dac/stats/data.htm>

de países del CAD como porcentaje de su Renta Nacional Bruta, así como este mismo indicador para cada uno de los países en el año 2014. Solo un número reducido grupo de países superan el coeficiente señalado en Monterrey.

3.3.2 Comisión Blair; África también existe, aunque solo en la retórica política.

Al calor del impulso que supuso la inclusión de los ODM en la agenda global y de las expectativas levantadas por el consenso de Monterrey, se creó, en 2004, bajo la Presidencia del entonces Primer Ministro británico, Tony Blair, la denominada “*Comisión para África*”, al objeto de realizar un tratamiento de los problemas de desarrollo de dicho continente. Esta instancia inició sus actividades con 17 miembros, mayoritariamente líderes africanos, y presentó sus conclusiones en marzo de 2005 a través del informe denominado “*Nuestro interés común*”.

La fecha no fue casual, ya que este informe aspiraba a realizar recomendaciones concretas a la comunidad internacional para impulsar procesos sólidos de desarrollo en el continente africano teniendo en cuenta importantes eventos que iban a ocurrir meses después como la Cumbre del G-8 o la Cumbre Mundial de la Organización Mundial del Comercio.

Tras un detallado análisis del contexto de desarrollo africano la *Comisión Blair* pidió a la comunidad de donantes que aumentara la AOD destinada a África en un orden de magnitud de 25.000 millones de dólares Norteamericanos anuales, lo cual supondría duplicar la AOD global para África en 2010.

Entre las prioridades enunciadas por la Comisión, figuran la educación, la salud y, principalmente, la lucha contra el SIDA, la mejora de infraestructuras o la lucha contra la corrupción; pero también, la condonación de la deuda externa y el desmantelamiento de barreras comerciales creadas por los países ricos contra los productos africanos, calificadas en el informe como ‘*indefendibles*’.

La *Comisión* señaló también la necesidad de que los países africanos realizaran avances significativos en sus procesos de gobernabilidad democrática, en especial en lo relacionado con la disminución en los niveles de corrupción. Paradójicamente, se puede señalar que la *Comisión Blair*, si bien centra sus críticas en las malas prácticas africanas de gobernabilidad, no profundiza lo suficiente en el análisis de la responsabilidad de los países desarrollados en relación con décadas de explotación de los recursos naturales de la región o con las negativas influencias a la hora de definir políticas de desarrollo eficaces para las poblaciones locales.

La Cumbre del G-8 —para la que se había preparado especialmente la *Comisión Blair*— concluyó con escasos y frágiles acuerdos en materia de AOD destinada a África y con unas previsiones de condonación de la deuda africana de apenas el 13% de los 300.000 millones dólares a los que en ese momento ascendía la misma.

3.4 Una agenda renovada sobre calidad de la ayuda y cooperación eficaz para el desarrollo.

A partir de la *Cumbre del Milenio* se suceden una serie de conferencias internacionales y foros políticos de alto nivel promovidos desde el CAD de la OCDE, que sirvieron para abordar los elementos instrumentales y operativos alrededor de los cuales articular la nueva agenda internacional de desarrollo que, en esencia, continuó excesivamente vinculada a la AOD.

Conscientes de su singularidad y de la limitada eficacia de sus acciones, los donantes tradicionales impulsaron una agenda de reformas orientadas a mejorar la calidad de su ayuda. Es la denominada *Agenda de París* que estuvo permeada en su origen de un marcado tono tecnocrático, el cual ha tratado de ser corregido con el tiempo. No obstante, su insuficiente enfoque político ha evidenciado desencuentros entre donantes y receptores, lo cual ha repercutido en el impacto de la ayuda.

Los mencionados *Foros de Alto Nivel sobre Calidad e la Ayuda* han ido evolucionando sustancialmente tanto en fondo como en forma, debiéndose destacar la progresiva y creciente participación de los países del *Sur*, así como la de otros agentes de desarrollo de importancia como la sociedad civil organizada, los legislativos, las empresas privadas o la academia.

A continuación se analizan algunos de sus principales hitos.

3.4.1 2003: Roma: I Foro de Alto Nivel sobre Armonización. Lo primero, organización de la comunidad internacional de donantes.

Con la celebración en Roma, en febrero de 2003, del *I Foro de Alto Nivel sobre Armonización* se dio inicio a una serie de cuatro importantes cumbres internacionales sobre calidad de la ayuda, las cuales han servido para poner las bases de la nueva agenda internacional del desarrollo durante la primera década del siglo XXI.

El hilo conductor de este primer foro fue la reafirmación de la voluntad de las partes para asumir los acuerdos del consenso de Monterrey, así como la necesidad de mejorar los mecanismos de *armonización*, entendida como la coordinación entre donantes, al objeto de ser colectivamente más eficaces.

Fue objeto de especial análisis la existencia de un elevado número y una gran variedad de requisitos y procedimientos exigidos por los donantes para la identificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las intervenciones financiadas con AOD, lo cual ocasiona importantes costos de transacción a los receptores. Por su parte, estos manifestaron que las prácticas de los donantes no eran compatibles, en la mayoría de los casos, con los sistemas, prioridades y procedimientos de las políticas nacionales de desarrollo, así como con sus ciclos de planificación presupuestaria o con los sistemas de gestión del gasto público y administración financiera.

Un dato especialmente significativo que fue analizado en este *Foro*, y que da idea de la dimensión de esta problemática, se puede encontrar en los más de 60.000 (sesenta mil) proyectos de desarrollo que los donantes financiaban en ese momento, situación que originaba un volumen absolutamente inmanejable de misiones técnicas e informes, con una multiplicidad, a su vez, de formatos y requerimientos que superaba con creces las capacidades administrativas de los países receptores.

Fruto de los amplios debates llevados a cabo, se subrayó la necesidad de contar con un mayor liderazgo de los países del *Sur* en relación con la gestión global de la AOD recibida, para lo cual se requería reforzar sus capacidades técnicas e institucionales. En este primer foro sólo participaron 28 países en desarrollo, cifra insuficiente, y que refleja el *carácter Nortecentrista* con el que *Surgió* este proceso.

Por otra parte, se instó a los países donantes a contar con una mayor voluntad política para promover de manera efectiva una coordinación real entre ellos, al tiempo que se estimulan los niveles de confianza con los países socios. Pese a lo declarado entonces, lo cierto es que los avances en estos dos últimos elementos han sido, sin duda, escasos.

En definitiva, este importante evento sirvió para que el concepto de *armonización* tomara carta de naturaleza a nivel global. Desde entonces, la coordinación entre donantes y la utilización progresiva de sistemas nacionales para la gestión de la AOD son considerados como factores esenciales en los procesos de mejora en la calidad de la ayuda.

3.4.2 2005. París: II Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda. París, bien vale una Declaración.

Este *Foro* ha marcado claramente desde 2005 la esencia de la hoja de ruta de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda. Como principal acuerdo del evento, se aprobó la denominada *Declaración de París* que recoge cinco principios fundamentales, ya clásicos para la doctrina de la AOD, alrededor de los cuales gira la arquitectura internacional del desarrollo y sus principales mecanismos de gestión.

En términos concretos, se alcanzaron 56 compromisos internacionales para mejorar la calidad de la ayuda, estableciéndose, a su vez, 12 indicadores que permiten analizar su evolución y cuantificar su grado de cumplimiento.

De manera muy sucinta, se resalta a continuación la esencia de cada uno de ellos:

1.- *Apropiación*: La ayuda es más eficaz cuando apoya el programa de desarrollo del país y lo es menos cuando son los donantes externos los que deciden las políticas y los enfoques de ayuda. En términos de la *Declaración de París*, la apropiación se refleja en la capacidad del país para ejercer un liderazgo eficaz sobre sus propias políticas y estrategias de desarrollo, así como para coordinar los esfuerzos de los diversos actores de desarrollo que trabajan en el país.

2.- *Alineamiento*: La ayuda es menos eficaz cuando es gestionada por los donantes. Para que la ayuda sea eficaz debe acoplarse a las estrategias nacionales de desarrollo y debe usar, y fortalecer cuando sea necesario, los sistemas públicos de gestión de finanzas y adquisición de bienes y servicios del país receptor. En este sentido, la *Declaración de París* promueve que los donantes basen su apoyo en los objetivos y metas de los países socios.

3.- *Armonización*: Una pobre coordinación de la ayuda, además de incrementar los costos de transacción tanto para los donantes como para el país socio, reduce significativamente su eficacia. La armonización de los procedimientos de entrega y la adopción de herramientas comunes contribuye a reducir la duplicación de esfuerzos y los costos de transacción en la gestión de la ayuda. La ayuda es más eficaz cuando los donantes utilizan disposiciones comunes para gestionar y distribuir la ayuda sobre las bases de las prioridades del país socio.

4.- *Gestión por resultados*: Tanto los países donantes como los países socios deben gestionar los recursos de acuerdo a resultados de desarrollo bien definidos, medir los avances de progreso mediante indicadores claros y realistas, y utilizar la información recabada para mejorar la toma de decisiones y el desempeño. Ello implica el fortalecimiento de las capacidades para emprender dicha gestión y aumentar la exigencia basada en los resultados.

5.- *Responsabilidad mutua*: Para que la ayuda sea eficaz se requieren mecanismos de corresponsabilidad y rendición mutua de cuentas en todos los niveles. Los donantes y los gobiernos de los países socios deben ser responsables ante sus respectivas ciudadanías y entre ellos en materia de eficacia de la ayuda.

Sin lugar a dudas, la *Declaración de París* marca un antes y un después en la agenda internacional sobre la eficacia de la ayuda, estableciendo principios orientadores asumibles para todos los países y organismos signatarios de la misma, quienes, desde ese momento, cuentan con una guía consensuada y compartida. Asimismo, se subrayó la importancia de avanzar sustancialmente en aspectos que determinan la calidad de la ayuda como su previsibilidad, su especialización, su coordinación o su desvinculación respecto a los intereses de los países donantes.

No obstante, y a pesar del incuestionable avance en la materia que supuso la *Declaración de París*, es necesario señalar algunos cuestionamientos a la misma que recoge la literatura especializada y que Iglesia-Caruncho y Alonso (2012) resumen esquemáticamente en tres aspectos principales:

- El enfoque fue predominantemente Nortcentrista, ya que, si bien la participación de países en desarrollo en el *Foro* superó la cincuentena, ninguno de ellos formó parte del grupo de convocantes al mismo.
- Escasa participación de instituciones y organizaciones no ligadas a los Gobiernos de los países participantes, pero con importantes roles en los procesos de desarrollo, como organizaciones de sociedad civil u otros poderes de los Estados.
- Análisis centrado casi exclusivamente en la AOD, sin entrar en el necesario debate sobre coherencia de políticas, que obligaría a considerar las repercusiones en el desarrollo de ámbitos como el comercio internacional, la inversión extranjera o las regulaciones migratorias, entre otros.

Por otra parte, trabajos como Gibson et al (2005) o Alonso (2006) señalan que la agenda sobre calidad de la ayuda no logra alterar alguno de los problemas sustanciales que condicionan la eficacia de la ayuda, que están relacionadas con la relación principal-agente entre donante y receptor; los problemas de selección adversa, al no poder sancionar incumplimientos del acuerdo entre las partes; o de azar moral, al debilitar la ayuda el compromiso de los receptores con su propio desarrollo.

La *Declaración de París* se sustenta en criterios y enfoques de tipo estratégico, metodológico e instrumental, pero esencialmente técnico. Salvo en lo relacionado con el criterio de apropiación, el enfoque político, factor esencial en estos temas, es el gran ausente en este proceso de definición de doctrina, lo cual determina en gran medida las discrepancias que se dan entre donantes y receptores, conllevando frecuentemente en la práctica a una limitada y compleja concreción de los principios sobre calidad de la ayuda.

Los interesantes argumentos planteados por Whitfield (2008) sobre negociación entre receptores y donantes concluyen que dichos procesos no pueden ni deben basarse en una clásica relación principal-agente, sino que debe tener un sólido sustento de relación entre actores políticos y socios estratégicos con capacidad de agencia, lo cual no está recogido aún de manera sustancial en la *Declaración de París*.

Sobre este interesante punto se volverá en detalle cuando se analice la concreción en Cuba de los principios sobre calidad de la ayuda.

3.4.3 2008. Accra: III Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda; más alto y más fuerte.

El *Foro de Accra* sirvió, en esencia, para hacer una primera evaluación global de los compromisos y acuerdos globales que la comunidad internacional fue asumiendo progresivamente durante las celebraciones de los eventos sobre desarrollo en Monterrey, Roma y París.

Accra supuso también un importante avance en lo relacionado con la participación de la sociedad civil, tanto del *Norte* como del *Sur*, así como de los países en desarrollo en los debates del foro, elementos ambos que, como se señaló anteriormente, fueron repetidamente cuestionados en el anterior foro de París.

El principal documento aprobado fue la denominada Agenda de Acción de Accra (AAA), que recoge el compromiso de la comunidad internacional para reafirmar los principios de la *Declaración de París* como ejes fundamentales para la calidad de la ayuda, al tiempo que se propone una serie de medidas para avanzar en su cumplimiento, tanto para los países donantes como para los receptores.

Las primeras encuestas que se realizaron para conocer el grado de cumplimiento de los principios de París señalaron que se estaba progresando en el camino correcto, pero no con la suficiente velocidad y profundidad que los grandes retos de la calidad de la ayuda requerían. En este sentido, si bien se constató que una gran cantidad de países en desarrollo habían mejorado los procedimientos de gestión de sus fondos públicos y que los donantes, a su vez, estaban haciendo importantes esfuerzos de coordinación a nivel nacional, el ritmo de progreso era demasiado lento y se requería una acción más rápida.

En base a este consenso en el diagnóstico y en la necesidad de acelerar los avances se construyó la anteriormente mencionada AAA, que presenta tres elementos centrales:

- *Mayor liderazgo local.* Los gobiernos de los países en desarrollo deben asumir un liderazgo más fuerte para la definición de sus propias políticas de desarrollo las cuales han de ser respaldadas por respectivos parlamentos y ciudadanías. Por su parte, los donantes deben respetar las prioridades nacionales, invirtiendo en sus recursos humanos e instituciones, haciendo un mayor uso de sus sistemas para la provisión de ayuda y aumentando la previsibilidad de los flujos de ayuda.
- *Asociaciones más eficaces e inclusivas.* Habida cuenta del importante aumento en el número de actores involucrados en los procesos de desarrollo tanto en el *Norte* como en el *Sur* — Gobiernos Centrales, Administraciones subnacionales, sociedad civil, empresas privadas, Universidades, etc, que aportan sus valiosas experiencias desde sus respectivos ámbitos de competencia - es necesario realizar mayores y mejores esfuerzos en la coordinación de los mecanismos de ayuda. A tal objeto, la AAA propone impulsar asociaciones más inclusivas, a fin de que todas las iniciativas tengan colectivamente un mayor efecto sobre la reducción de la pobreza.
- *La gestión por resultados ha de ser la esencia de la ayuda.* La comunidad internacional y, en especial, las ciudadanías de los países donantes y receptores requieren tener evidencias claras e incuestionables sobre los resultados de las

numerosas iniciativas de desarrollo financiadas con fondos públicos. De esta manera, se cumplirá con la concreción de los necesarios procedimientos de rendición de cuentas entre países y ante los respectivos parlamentos, órganos de gobiernos y opinión pública de los Estados.

3.4.4 2011. *Busán*: IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda; de la calidad de la ayuda a la eficacia del desarrollo.

Esta nueva cumbre internacional sirvió para reafirmar, una vez más, los compromisos en materia de eficacia de la ayuda adoptados en la *Declaración de París* y la *Agenda de Acción de Accra*. En ese marco, se pretendía también valorar el desempeño de socios y donantes respecto a sus compromisos en materia de calidad de la ayuda, y poner en marcha iniciativas concretas para permitir el cumplimiento de los mismos hasta 2015, especialmente en materia de resultados y rendición de cuentas, transparencia y previsibilidad, uso de sistemas nacionales y reducción de la fragmentación de la ayuda.

Pero más allá de garantizar la continuidad en el cumplimiento de los contenidos ya consolidados de la agenda de eficacia, *Busán* supuso, por sobre otros aspectos, la necesidad de definir un nuevo paradigma de desarrollo más acorde con el actual contexto internacional que ha registrado cambios sustanciales con respecto a las circunstancias prevalecientes en *Roma*, *París* y *Accra*.

Busán supone así la ampliación de la agenda de la *calidad de la ayuda* para convertirla en una agenda de *eficacia del desarrollo*, mediante la incorporación del conjunto de actores, flujos financieros e instrumentos a favor del desarrollo (sector privado e inversión, sociedad civil, cooperación *Sur-Sur* y triangular, economías emergentes, etc). De esta manera, *Busán* sirvió para el lanzamiento de la denominada “*Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo*” (AGCED) que pretende reemplazar al “*Grupo de trabajo sobre eficacia de la ayuda*” del CAD, incorporando como actores de desarrollo a países emergentes y al sector privado, con el fin de poner sus respectivas ventajas comparativas al servicio del desarrollo, mediante el consenso en torno a un enfoque de “*principios comunes y responsabilidades diferenciadas*”.

La Junta Directiva de esta *Alianza* presenta una muy plural composición con 21 miembros provenientes países en desarrollo, donantes tradicionales, sociedad civil, organismos multilaterales, países duales (receptores y oferentes de AOD), sector privado y poderes legislativos.

Como resultado de este nuevo paradigma, se está produciendo a nivel internacional un intento de redefinir de la arquitectura institucional de la agenda de eficacia del desarrollo *post-Busán*, cuyo centro de gravedad parece desplazarse fuera del CAD.

El Development Cooperation Forum (DCF) Surgido en 2007 en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas, se presenta también como una instancia relevante para debatir sobre la agenda internacional del desarrollo, en un espacio más horizontal y universal que el entorno del CAD , aunque con mayores limitaciones operacionales a la hora de transitar del debate político a medidas concretas sobre la eficacia del desarrollo.

En cualquier caso, la declaración política de *Busán*, aprobada finalmente por consenso y suscrita por todas las delegaciones asistentes, articula los dispares enfoques esgrimidos durante el *Foro*, propios de una participación tan plural, y permitió salvar dos de los principales escollos Surgidos durante las negociaciones. En primer lugar, buena parte de los países del *Sur*, especialmente los africanos, presentaron mayores niveles de exigencia para aumentar los compromisos de los donantes para la utilización de los sistemas nacionales de finanzas públicas, e ir más allá de lo ya definido en *París* y *Accra*. A tal efecto, el documento final de *Busán* consagra el recurso a los sistemas nacionales “*por defecto*” para la gestión de los recursos financieros, dando así satisfacción a las demandas de los países receptores.

La principal amenaza para el éxito de *Busán* radicó en la negativa mantenida por China e India, hasta último momento, para quedar incorporados dentro de la categoría de donantes tradicionales y, por tanto, a verse constreñidos en igual medida que éstos por los compromisos contenidos en la agenda de la eficacia. Finalmente, fue posible salvar la oposición de ambos Estados mediante la incorporación en el documento final de un enfoque que *contemplaba responsabilidades e instrumentos diferenciados* para la cooperación *Sur-Sur* respecto a la tradicional *Norte-Sur*, pero siempre sobre la base de unos objetivos comunes y unos principios compartidos.

De manera complementaria, *Busán* sirvió para concederle carta de naturaleza a los denominados *bloques temáticos*, aunque posteriormente han tenido un recorrido muy limitado, entendidos como iniciativas a las que cada Estado, institución u organización que trabaje en desarrollo pueda para concentrar sus esfuerzos y contribuir a su concreción como, por ejemplo, gestión por resultados, transparencia, cooperación *Sur-Sur* y triangular, alianzas público-privadas, flujos financieros ilegales, fragmentación de la ayuda o enfoque de derechos, entre otros.

3.4.5 México, 2014: Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED); una nueva e incierta arquitectura.

Tras el Foro de *Busán*, entre 2012 y 2015 se ha venido estructurando progresivamente una nueva y compleja arquitectura internacional para intentar ir dándole forma y fondo a la mencionada “*Alianza global para la cooperación eficaz al desarrollo*”. Para ello, se constituyó el *Comité Ejecutivo* de la AGCED que, desde su primera reunión en el Reino Unido en diciembre de 2012, ha sesionado en siete ocasiones más hasta septiembre de 2015 en Indonesia, Etiopía, Estados Unidos, Nigeria, Países Bajos y México.

A diferencia de procesos anteriores enmarcados en la agenda internacional del desarrollo, este *Comité Ejecutivo de la AGCED* presenta una muy plural y diversa composición, ya que en él participan representantes de donantes tradicionales (UE, EEUU, Corea del Sur), receptores tradicionales (Chad, Guatemala, Bangladesh, Samoa y un representante de Estados frágiles), países duales receptores/donantes (Perú), sector privado empresarial, poderes legislativos, organizaciones de la sociedad civil, bancos multilaterales y el Sistema de las Naciones Unidas.

Durante sus ocho sesiones celebradas hasta septiembre de 2015, este Comité Ejecutivo ha intentado concretar la agenda y los contenidos cada uno de los *bloques temáticos* priorizados en el *Foro Busán*, si bien se han constatado distintas velocidades y diferentes grados de participación y compromisos entre las partes, lo cual está suponiendo un avance muy desigual en las distintas áreas analizadas.

La Primera Reunión de Alto Nivel de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo celebrada en México en abril de 2014 supuso un nueva etapa para intentar concretar los complejos consensos emanados de *Busán*, al tiempo de iniciar la necesaria transición entre la finalización del escenario determinado por los ODM y el nuevo ciclo marcado por la *Agenda 2030*.

Un elemento a estacar de esta reunión fue la importancia que se le dio a la problemática de los países de renta media (PRM), en donde se concentra alrededor del 70% de la población mundial bajo el umbral de la pobreza. Se trata de países que deben afrontar una problemática muy específica vinculada no solo con la pobreza, sino también y, quizás sobre todo, con la debilidad de sus sistemas institucionales, con la desigualdad, la vulnerabilidad ante crisis económicas y financieras externas, el cambio climático o la falta de innovación y competitividad de sus sectores productivos. De esta manera, se reconoce la importancia de abordar con rigurosidad estas brechas ya conocidas como *las*

trampas de los países de renta media (Alonso, 2013a).

Finalmente, se reafirma la necesidad de profundizar en la promoción de iniciativas de colaboración bajo las modalidades de cooperación triangular y *Sur-Sur*, que aspiran a propiciar marcos de relacionamiento más horizontales e inclusivos que den cabida efectiva al intercambio de experiencias entre países en desarrollo con problemáticas similares, con el acompañamiento, en su caso, de los países más desarrollados o de organismos internacionales.

La experiencia práctica de estos primeros años de andadura de la AGCED arroja muchas dudas sobre las capacidades reales de esta instancia multilateral y plural para incidir de manera efectiva sobre los complejos procesos relacionados con la eficacia del desarrollo. Demasiados intereses contrapuestos y una limitada voluntad política para avanzar de manera decidida hacia los enormes retos que hay que afrontar sobre la materia, suponen importantes dificultades que pueden limitar el recorrido de esta iniciativa.

Las próximas sesiones del IX Comité Ejecutivo y del II Foro de Alto Nivel de la AGCED —previstos respectivamente para marzo y noviembre de 2016, ya con la agenda Agenda 2030 oficialmente aprobada— deberán aportar nuevos elementos sobre el alcance que esta instancia pueda tener realmente durante los próximos años.

3.5 Agenda 2030 para el desarrollo sostenible: una renovada pero incierta senda del desarrollo.

Tras finalizar en 2015 el plazo previsto para alcanzar las metas fijadas en los ODM, la comunidad internacional enfrenta la ingente tarea de promover —de manera más participativa que en el ciclo anterior— una nueva agenda internacional del desarrollo con un horizonte temporal hacia 2030.

Varios son los elementos de contexto a tener en cuenta que suponen significativos cambios en el escenario internacional respecto al contexto existente cuando se celebró la Cumbre del Milenio, los cuales deben permear y quedar necesariamente incorporados en la nueva agenda.

En primer lugar, hay que subrayar la creciente multipolaridad y heterogeneidad de países existente a nivel mundial. Esto implica el Surgimiento de nuevos y dispares liderazgos con miradas y modelos muy distintos en materia de desarrollo. El auge de

los *BRICS* (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) implica un aumento progresivo de su influencia a nivel internacional - basada en sus capacidades políticas, tecnológicas, comerciales y financieras -, lo cual también se traduce en un mayor interés por influir en terceros países, para lo que la cooperación *Sur-Sur* resulta una modalidad de relación entre países de especial interés (Ruiz, 2015; Alonso *et al* 2014). Dicho grupo de países, junto con otros como Arabia Saudí, Emiratos Árabes Unidos, Singapur o Malasia, aparecen entre los que cuentan con mayores índices de presencia a nivel global (Oliví y Gracia, 2015).

Un segundo elemento a resaltar es la creciente diversidad de modalidades de financiamiento internacional existente —con mayor o menor vinculación expresa con objetivos de desarrollo —provenientes tanto de fuentes públicas como privadas, jugando éstas últimas un papel cada vez más preponderante tanto en términos cuantitativos como cualitativos a nivel global.

El último informe de la Organización Mundial del Comercio (OMC, 2014) señala que sólo las exportaciones de mercancías de los miembros de la OMC ascendieron a un total de 17,8 billones de dólares *Norteamericanos* en 2013 y que los países en desarrollo representaron el 43% del comercio mundial de mercancías en ese año. A su vez, el 52% de las exportaciones de los países en desarrollo tuvieron como destino a otros países en desarrollo.

Como es sabido, este importante flujo no computa como ayuda oficial al desarrollo, pero ayuda a dimensionar el enorme volumen de recursos económicos y financieros movilizadas materia de intercambio comercial, y permite revelar los dos factores mencionados anteriormente.

Finalmente, en el ámbito específico de la cooperación para el desarrollo, hay que destacar una mayor pluralidad de actores y modalidades de colaboración, elementos que deben tener su cabida en la nueva agenda internacional, como, por ejemplo, la mencionada cooperación *Sur-Sur*, ya que ésta puede aportar elementos diferenciadores y enriquecedores respecto a la tradicional cooperación *Norte-Sur*, basada tradicionalmente en una relación vertical entre las partes. En términos generales, las iniciativas *Sur-Sur* de se basan en mecanismos de colaboración y negociación menos condicionados, y más horizontales, ágiles y pragmáticos que las *Norte-Sur*. Sobre esta modalidad se vuelve en el Capítulo 4 en relación con la particular experiencia cubana en la materia como país receptor y oferente de cooperación al desarrollo.

En este contexto, la comunidad internacional ha elaborado la *Agenda 2030* — aunque algunas metas se fijan para 2025—, que ha quedado aprobada formalmente en la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2015. La nueva hoja de ruta se estructura fundamentalmente a través de 3 importantes procesos, cuyo principal reto es avanzar de manera acompasada y articulada. En conjunto intentan dar respuesta a las preguntas clave sobre el desarrollo de: *qué se quiere lograr, cómo se financia y cuál es la mejor gobernanza del proceso*.

Los siguientes epígrafes presentan un análisis de estas tres importantes dimensiones del desarrollo a nivel global.

3.5.1 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS); columna vertebral de la Agenda 2030.

En el marco de la *Conferencia de Río + 20* de junio de 2012, en la que debatió sobre los avances logrados y desafíos pendientes dos décadas después de la Cumbre de la Tierra de 1992, se elaboró el documento “*El mundo que queremos*” que puso las bases para la definición de un conjunto de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, en última instancia, dan el relevo a los ODM Surgidos de la Cumbre del Milenio.

A través de un complejo proceso de negociación y debate global, estructurado esencialmente mediante un trabajo intergubernamental en el Grupo de Trabajo de Composición Abierta para el diseño de los ODS —conocido como *Open Working Group* y creado en el seno del proceso Río +20— se han ido elaborando una serie de objetivos de desarrollo que conforman una agenda renovada más comprehensiva y, por lo tanto, menos focalizada que la de los ODM.

La presentación formal los ODS ante la comunidad internacional se realizó a través del denominado “Informe de Síntesis: *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*” presentado en diciembre de 2014 por el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, que recoge en detalle el proceso de elaboración de la nueva agenda de desarrollo sostenible.

En conjunto, esta agenda se articula a través de 17 objetivos y 169 metas que pretenden establecer una hoja de ruta para el desarrollo internacional centrada retóricamente en la prosperidad de las personas con una renovada y reforzada dimensión de sostenibilidad medioambiental desde un enfoque de provisión de bienes públicos internacionales.

3. Eficacia de la ayuda

La Tabla 11 recoge los bloques a través de los cuales se estructuran los ODS, presentándose un ejercicio de estructuración a través de bloques temáticos.

TABLA 11: Estructura de los ODS

Bloque desarrollo social (ODM +)	ODS1 Erradicación de la pobreza
	ODS2 Hambre y seguridad alimentaria
	ODS3 Salud
	ODS4 Educación
	ODS5 Igualdad de género
Bloque desarrollo sostenible	ODS6 Agua y saneamiento
	ODS7 Energía
	ODS8 Crecimiento económico y empleo
	ODS9 Infraestructura
	ODS10 Desigualdad
	ODS11 Asentamientos humanos
	ODS12 Producción y consumo
	ODS13 Cambio climático
	ODS14 Oceanos y ecosistemas marinos
	ODS15 Ecosistemas terrestres y suelos
Gobernabilidad y arquitectura del desarrollo	ODS16 Sociedades pacíficas e inclusivas
	ODS17 Medios de implementación

El primer bloque apunta al cumplimiento, en una segunda oportunidad, de los *deberes pendientes* que ha dejado la concreción parcial y desigual de la agenda de los ODM mencionada en el epígrafe anterior. Especialmente se aborda la pobreza monetaria, la lucha contra el hambre, la salud, la educación y las brechas de género, aunque con una aspiración más ambiciosa que en la agenda anterior, ya que se amplía la dimensión de intervención en sectores clave como la educación, la salud o la equidad de género.

El amplio segundo bloque de ODS supone el centro de gravedad de la agenda, subrayando la importancia de transitar hacia estrategias de desarrollo sostenible en gestión de agua y saneamiento, energía y cambio climático, asentamientos urbanos o ecosistemas terrestres y marinos. Asimismo, se incorporan otros elementos de naturaleza más económica - ausentes o escasamente abordados en la anterior agenda - tales como la promoción de empleo decente, modelos de consumo y producción, o los procesos de innovación, productividad y competitividad.

Este bloque de desarrollo sostenible incide de manera especial en la promoción de acciones vinculadas con la provisión de bienes públicos internacionales de naturaleza medioambiental. La no reversión de externalidades negativas en este ámbito comprometería de manera muy significativa el cumplimiento de los ODS. La nueva agenda climática global *Surgida* de la Conferencia de las Partes —París, COP 21— de la Convención de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático deberá estar estrechamente vinculada con las acciones que se enmarquen en este bloque.

Finalmente, los ODS se completan con un objetivo específico centrado en la promoción de la buena gobernanza y la necesidad de instituciones pacíficas, con mención expresa a la seguridad y a la lucha contra el delito —elementos ausentes en los ODM— ; así como en los medios de implementación para hacer posible esta ambiciosa agenda en cuanto a financiación del desarrollo, coherencia de políticas —auténtica asignatura pendiente en esta agenda— y establecimiento de alianzas estratégicas entre las partes.

Los enormes retos planteados a nivel internacional por la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* suscitan dudas e incertidumbres hacia el futuro.

En primer lugar, el número de ODS planteados, que duplica al de ODM, hace que la agenda sea menos *amigable* de comunicar a la opinión pública, cuestión de importancia si se quiere contar con una participación y un respaldo efectivo tanto de las instancias de decisión política como de los poderes económicos y de la ciudadanía en general. No obstante, a pesar de que se ha ampliado el número de ámbitos de intervención, resulta llamativo el hecho de que el necesario enfoque de derechos que debería permear toda la propuesta, ha quedado finalmente muy diluido en los documentos que dan respaldo a la agenda.

Por otra parte, a diferencia de los ODM —que sí contaron con un sólido argumentario centrado en lucha contra la pobreza extrema emanado de la visionaria *Declaración del Milenio*— los ODS carecen de una *línea argumentativa* debidamente explicitada, que bien pudiera girar entorno a dos de los elementos que se revelan con más énfasis entre sus planteamientos, como son la sostenibilidad medioambiental y la desigualdad. El mencionado Informe de Síntesis del Secretario General de las Naciones Unidas, que pretende ofrecer esta mirada de conjunto, no ofrece suficiente claridad y solidez al respecto, lo cual supone una de las debilidades más significativas con las que inicia su andadura este importante proceso a escala mundial.

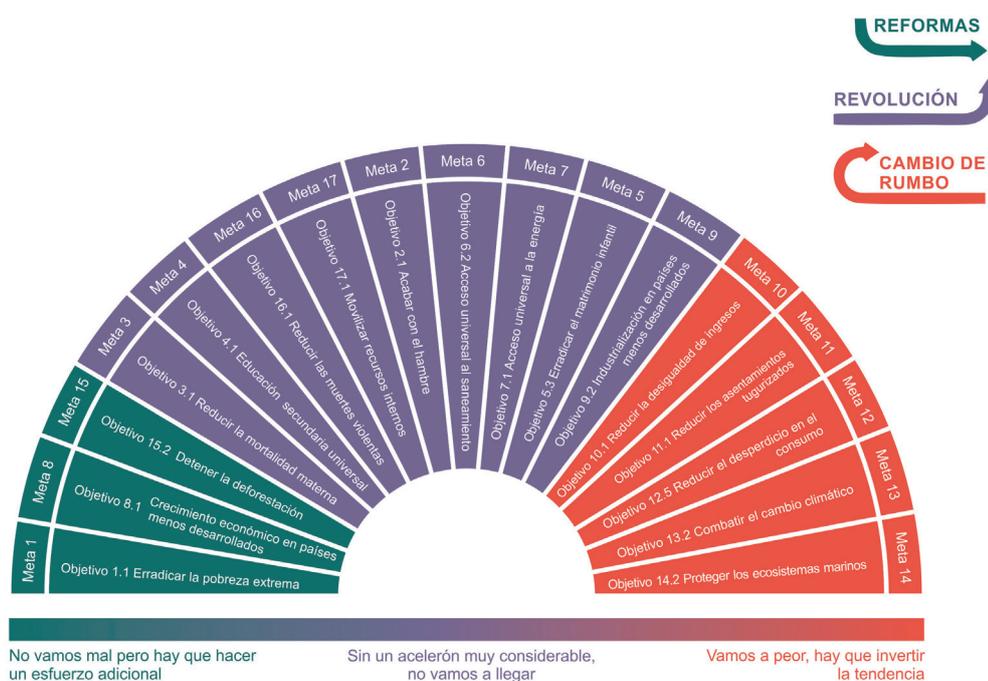
Otro aspecto a tener en cuenta será la capacidad real de incidencia que los ODS podrán tener para movilizar recursos de todo tipo y voluntades políticas y corporativas, de manera que puedan sumarse de manera significativa a la senda 2030. Los retos del desarrollo humano son de tal magnitud, que resulta necesaria una verdadera unión de voluntades articulada a través de mecanismos ciertos de gobernanza global, cuestión que, hoy por hoy, no parece, ni de lejos, un tema suficientemente resuelto.

Sobre este punto, parece necesario superar la relación que marcó la etapa anterior, en el sentido de trascender la tradicional vinculación de la agenda internacional del desarrollo con la AOD. El avance hacia los ODS debe asentarse en un proceso que vaya mucho más de la ayuda, tanto por motivos estrictamente presupuestarios —habida cuenta de su limitada dimensión y de su escasa elasticidad de crecimiento (Alonso y Ocampo, 2011)— como por la obligada implicación que debería darse por parte de otros actores políticos, económicos y sociales, tales como ministerios sectoriales no vinculados con la ayuda, poderes legislativos, grandes corporaciones empresariales, sindicatos, universidades o movimientos sociales; tanto en países desarrollados como en desarrollo.

De esta manera, sería necesario avanzar en temas tan nucleares como el diseño y aprobación de normas que apunten a la coherencia de políticas públicas para el desarrollo; el tránsito hacia modelos de producción y consumo más sostenibles; o la promoción de inversiones y operaciones comerciales responsables.

En cualquier caso, la compleja arquitectura de los ODS hace que el cumplimiento de sus metas a 2030, si se mantienen las actuales tendencias y modelos de desarrollo, sea muy cuestionable. La Figura 10 presenta las proyecciones de un trabajo presentado en septiembre 2015 por el prestigioso Overseas Development Institute, en el que se aprecia que, especialmente, aquellos ODS centrados en sostenibilidad ambiental y desigualdad de ingresos requieren para su cumplimiento sustanciales cambios en las políticas.

Figura 10 : Previsiones sobre cumplimiento de metas seleccionadas de los ODS a 2030.



Fuente: Nicholai et al ODI 2015

Algunos de los retos de esta nueva agenda se analizan con más detalle en los siguientes epígrafes.

3.5.2 ¿Qué arquitectura financiera se requiere?, un enfoque más allá de la ayuda.

A diferencia de lo que ocurrió en el anterior ciclo de los ODM, el proceso de definición de los ODS —y de los compromisos que para ellos se requieren— sí se ha acompañado de manera simultánea de la correspondiente agenda sobre la financiación necesaria para determinar, en última instancia, *cuánto cuesta el desarrollo y qué compromisos son necesarios* para conseguir resultados significativos a nivel global. Así, previo a la aprobación oficial de los ODS, la Conferencia de Addis Abeba de julio

2015 ha intentado poner las bases para la definición de los compromisos financieros internacionales requeridos para la *Agenda 2030*, a través de la aprobada *Agenda de Acción de Addis Abeba* (AAAA).

Varios son los elementos de interés que se revelan tras analizar la AAAA, la cual se aprobó en una coyuntura política y económica internacional muy poco propicia, ya que coincidió en el tiempo con la crisis que se vivió en la *zona euro* vinculada con la quiebra del sistema financiero griego. Dado que esta situación amenazaba la propia estabilidad y continuidad del sistema de moneda única europea – con repercusiones inciertas a nivel global –, no resultó ser el mejor momento para convocar voluntades de la comunidad internacional para abordar la financiación global del desarrollo. De hecho, el propio texto final de la Conferencia cambió finalmente de denominación, pasando de “*Acuerdo*” a “*Agenda de Acción*” al objeto de evitar la asunción de compromisos vinculantes por parte de los Gobiernos participantes.

Así, por ejemplo, se continúa sin tener un horizonte temporal cierto para que los donantes cumplan la recomendación de Naciones Unidas para aportar como AOD el 0,7% de su Renta Nacional Bruta. Tampoco se consiguió avanzar en la lucha contra la evasión vinculada a los territorios reconocidos como los paraísos fiscales. El Comité de expertos en temas fiscales de las Naciones Unidas —llamado a jugar un rol clave en esta materia— parece continuar deliberadamente con un escaso mandato; mientras que los países menos avanzados y de renta media no asumen tampoco responsabilidades ciertas para aumentar su capacidad nacional de movilización de recursos mediante políticas fiscales más progresivas.

En cualquier caso, la nueva agenda va a necesitar un ingente volumen de recursos de todo tipo —financieros, técnicos, políticos— que la comunidad internacional en su conjunto debiera movilizar de manera articulada. Desde el punto de vista financiero, la agenda de los ODS debe trascender, necesariamente, del tradicional entorno de la ayuda oficial al desarrollo que determinó en exceso la anterior agenda de los ODM. Así, se requiere de una mayor y mejor articulación, y con una mirada más amplia en términos de desarrollo, de otros flujos financieros y no financieros de gran importancia provenientes tanto de donantes tradicionales como de economías emergentes, que no computan como AOD.

La inversión extranjera directa, los flujos comerciales o los préstamos que no reúnen los criterios de concesionalidad suficientes para ser computados como ayuda, entre otros, debieran tener una mayor orientación hacia aquellos resultados de desarrollo, expresamente definidos como tales por los países receptores de estos flujos. Para ello, resulta especialmente relevante el papel que la cooperación internacional para el desarrollo debe desempeñar para propiciar una *mirada de desarrollo*, habida cuenta que, en su conjunto, esos otros flujos financieros superan en varios órdenes de magnitud a la propia AOD, en términos cuantitativos.

Otro elemento central para la agenda de la financiación del desarrollo resulta la movilización interna de recursos en los países menos desarrollados en cuanto a la promoción de políticas fiscales eficaces, inclusivas y redistributivas. No obstante, esta es una temática especialmente compleja por varios motivos. En primer lugar, la generalizada debilidad de los sistemas institucionales de los receptores tradicionales de la ayuda y las altas tasas de informalidad de sus economías suponen importantes limitaciones para que los niveles de recaudación fiscal puedan alcanzar una dimensión de cierta relevancia. Además, la mayor parte de la población —más del 85%— de los países en desarrollo vive con menos de 10 dólares al día, por lo que el segmento de la población sujeta a potencial imposición es muy limitado (Alonso, 2015). No obstante, aquellos países en desarrollo considerados como de renta media, presentan una situación más propicia para mejores sus niveles de recaudación y movilización interna de recursos susceptibles de ser dirigidos a políticas de desarrollo.

Otro aspecto importante a tener en cuenta radica en los intereses de los grandes poderes fácticos empresariales y financieros, tanto nacionales como extranjeros, que determinan en buena medida las agendas políticas de los países, y que son poco afectos a la existencia de políticas fiscales sólidas, rigurosas y redistributivas.

En este punto, resulta pertinente apelar a las propuestas planteadas por Alonso y Glennie (2015) al Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ECOSOC) para aportar elementos que contribuyan a delimitar los numerosos conceptos, muchas veces solapados entre sí, vinculados con el financiamiento y la promoción del desarrollo, al objeto de que los debates sobre su nueva agenda cuenten con definiciones aceptadas por las partes (Tabla 12).

Tabla 12: Algunos conceptos sobre cooperación al desarrollo.

Cooperación al Desarrollo	Actividad sin ánimo de lucro expresamente dirigida a apoyar prioridades nacionales e internacionales de los países en desarrollo, basadas en relaciones cooperativas que promuevan la apropiación de los países de sus propios procesos de desarrollo.
Ayuda	Ampliamente definida, la ayuda implica la transferencia de recursos de países donantes a países en desarrollo en términos concesionales para la promoción del desarrollo de estos últimos. Con frecuencia, este término se usa indistintamente con el más restringido de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que hace referencia a la proveniente del grupo de países que conforman el CAD de la OCDE. En ambos casos, el concepto de ayuda resulta más limitado que el de cooperación al desarrollo, el cual incluye actividades que no suponen transferencia directa de recursos.
Cooperación Internacional	La cooperación al desarrollo es una parte de la cooperación internacional, pero hay una serie de campos de ésta que no están directamente vinculados con el desarrollo como las regulaciones globales sobre el transporte aéreo o los acuerdos internacionales sobre el terrorismo.
Provisión de Bienes Públicos Internacionales (BPI)	La provisión de BPI puede ser parte de la agenda de cooperación al desarrollo, aunque no necesariamente, ya que debe contar de manera imprescindible con una discriminación positiva hacia los países en desarrollo.
Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (TOSD, por sus siglas en inglés)	Nuevo concepto que el CAD ha comenzado a trabajar para dar una mirada más comprensiva a las contribuciones de los donantes a los países receptores que contribuyan a sus procesos de desarrollo como, por ejemplo, las vinculadas a cambio climático, paz o seguridad. Dentro del TOSD pudieran tener cabida algunos flujos no considerados como cooperación al desarrollo - como ciertos aportes a la provisión de BPI -, aunque pudieran quedar excluidos otros que sí se enmarcarían en la misma, como aportes del sector privado a los procesos de desarrollo.
Financiamiento para el Desarrollo	Es un concepto amplio que engloba a aquellos flujos financieros, tanto públicos como privados - concesionales o no - que pueden ayudar a financiar los procesos de desarrollo.
Financiamiento Público Internacional	Término que se refiere a todas aquellas transferencias internacionales de recursos financieros públicos pero sin definir su propósito, por lo que no necesariamente cumple con los criterios de cooperación al desarrollo.

Fuente: Adaptación de Alonso y Glennie 2015

Una importantísima tercera dimensión del debate internacional sobre la promoción del desarrollo, más allá del ámbito de la financiación, es la incorporación efectiva a la *Agenda 2030* de criterios vinculados con la coherencia de políticas hacia los países en desarrollo. Este aspecto ha sido escasamente concretada de manera histórica debido a la escasa voluntad política de los países más desarrollados, al priorizar sus propios intereses geoestratégicos y económicos por sobre los de aquellos con mayores vulnerabilidades y brechas en términos de desarrollo.

Uno de los grandes logros a los que la agenda de los ODS pudiera contribuir sería ofrecer una ventana de oportunidad para que la comunidad internacional pudiera tener una visión de conjunto mucho más amplia y comprensiva sobre la necesidad de aunar esfuerzos y recursos financieros, y no financieros, para afrontar los enormes retos en términos de desarrollo que la humanidad tiene por delante durante las próximas décadas.

La superación de la tradicional vinculación de la agenda global del desarrollo con la ayuda, sea ésta AOD o no, se presenta como un elemento central para promover la participación de otros actores públicos y privados - generalmente alejados del debate de la cooperación - pero que de hecho ya están sumando a los procesos de financiación del desarrollo.

La propia evolución que se está planteando en el concepto de AOD ofrece interesantes perspectivas, tal como se analiza en el siguiente epígrafe.

3.5.2.1 De la AOD a la TOSD, mucho más que un cambio de siglas.

Teniendo en cuenta el progresivo y cualitativo cambio en la arquitectura internacional del desarrollo y que no existen elementos para suponer que la AOD global pueda aumentar a futuro significativamente sus niveles, está empezando a tomar cuerpo un nuevo enfoque sobre los instrumentos y mecanismos para financiar el desarrollo, de manera que el tradicional concepto de la AOD podría evolucionar al de Ayuda Oficial Total para el Desarrollo Sostenible (conocida ya como *TOSD*, por sus siglas en inglés).

En este sentido, se está poniendo atención en otros flujos financieros internacionales que, si bien no cumplen los criterios del CAD para computar como AOD, sí suponen de hecho importantes factores de desarrollo a nivel internacional.

No obstante, los diferentes flujos financieros y mecanismos de cooperación existentes no deben ser considerados como *sustitutivos* entre sí, ya que cada uno presenta naturaleza y características propias, que los hacen oportunos para un objetivo determinado, pero ciertamente inadecuados para otros (Alonso, 2015). Este riesgo puede estar especialmente presente cuando se argumenta que la reducción de los flujos de AOD en algunos contextos pudiera ser contrarrestada por una mayor presencia de capitales privados que promuevan determinadas inversiones más o menos vinculadas con los procesos de desarrollo existentes en un país o región.

Ante este contexto, existe en la actualidad una corriente de debate técnico y académico para revisar el concepto tradicional de AOD, de manera que se pueda ampliar su dimensión al objeto de incorporar nuevos elementos que —hoy por hoy— son ya una realidad en los procesos de financiación del desarrollo. Así, algunos instrumentos financieros no AOD que podrían formar parte de la nueva TOSD pudieran ser el valor nominal de préstamos de desarrollo no computables técnicamente como AOD; los fondos de garantía u otros instrumentos para la reducción de riesgos financieros y comerciales; los créditos a la exportación o los flujos financieros de los mercados de carbono, entre otros.

En este nuevo enfoque podrían tener especial cabida aquellos flujos de inversión privada —movilizados directa o indirectamente por la financiación oficial, vinculados a programas públicos de desarrollo —centrados en los ámbitos de infraestructuras, lucha contra el cambio climático o construcción de paz.

En términos generales, esta propuesta no pretende descartar el concepto de AOD, que no sería reemplazada y mantendría su naturaleza, pero que contaría con un suplemento de importantes y cuantiosos instrumentos financieros centrados en lograr mayores impactos de desarrollo en los países receptores.

Por ello, resulta esencial seguir manteniendo en la agenda política la importancia de la AOD ya que, a pesar de su *limitado* volumen en la escena internacional, puede y debe jugar su rol específico esencial para incidir de manera preferente hacia procesos de desarrollo de las poblaciones más vulnerables desde un enfoque de derechos. Así, se podrían establecer incentivos para atraer hacia ellos otros flujos financieros con mayor capacidad de movilización de recursos, pero que se mueven esencialmente en base a criterios de mercado.

En este nuevo paradigma, se prevé que la TOSD contribuya a conseguir mayores niveles de transparencia, rigurosidad y seguimiento al conjunto de las finanzas del desarrollo en la nueva agenda global que aspira a tener una mayor vocación de universalidad.

3.5.3 ¿Qué alianzas son necesarias?, una incierta senda de difícil concreción.

Uno de los grandes retos del nuevo escenario *2030* sigue siendo la falta de una instancia de gobernanza global con un rol efectivamente modulador de los procesos de desarrollo a nivel mundial.

Las estructuras más plurales en las que se están residenciando actualmente estos debates como el Foro de Cooperación al Desarrollo de Naciones Unidas o la Alianza Global para el Desarrollo —en el entorno del propio CAD— presentan aún significativas limitaciones técnicas y operativas para asumir ese tipo de responsabilidades, si bien pudieran considerarse como potenciales puntos de partida para promover estos planteamientos.

Sin duda, estos procesos generan evidentes choques de intereses entre las partes involucradas, ya que implican desplazar el centro de gravedad de las grandes decisiones sobre la agenda internacional de desarrollo desde el reducido club de los donantes/potencias tradicionales articulados en el seno del CAD, a otro escenario con una estructura mucho más incierta y compleja de organización y funcionamiento pero, en cualquier caso, más plural y diversa.

La mencionada falta de un sistema de gobernanza global supone realmente una seria limitación para poder avanzar de manera rigurosa en materia de desarrollo humano a escala mundial, y así poder transitar desde las aspiraciones políticamente correctas a compromisos en firme sobre los que rendir cuentas, tanto a nivel nacional como internacional.

La flagrante falta de compromisos vinculantes en la Declaración del Milenio y en los ODM - tanto en relación con la asignación de volúmenes de AOD como de adopción de determinadas políticas favorecedoras de desarrollo a nivel global por los países signatarios - ha sido una de las mayores críticas realizadas durante la última década a la agenda internacional de la ayuda. Por ello, muchas propuestas 2030 apuntan a la necesidad de evolucionar desde las aspiraciones voluntaristas de las partes a la asunción de compromisos verificables con sus consiguientes sistemas de seguimiento y evaluación. No obstante, teniendo en cuenta las actuales tendencias, parece bastante improbable que se puedan alcanzar acuerdos de este tipo para el próximo ciclo de la agenda internacional del desarrollo.

Los ODS plantean la necesidad de establecer alianzas estratégicas a nivel global, pero sin tener en cuenta expresamente las instancias que a tal efecto se están intentando constituir como parte del proceso *post-Busán* en el marco de la Alianza Global para la Cooperación Eficaz para el Desarrollo. Al respecto, pareciera oportuno que ambos procesos pudieran converger y alimentarse mutuamente ya que sus objetivos tratan de resolver la misma problemática de una insuficiente gobernanza global para el desarrollo humano.

Uno de los elementos clave en los procesos de definición y consolidación de estas alianzas estratégicas con las que se aspiran contar para promover la nueva agenda internacional del desarrollo debe ser, sin duda, la rendición de cuentas. La experiencia de los ODM ha evidenciado que la ausencia de un sistema eficaz de seguimiento a los compromisos sobre desarrollo, los cuales son asumidos sin mayor dificultad por los poderes políticos en las grandes cumbres internacionales, debe ser corregida si se

pretenden alcanzar a futuro resultados significativamente distintos sobre esta materia

Para ello, resultaría necesario un sistema riguroso de rendición de cuentas multinivel en donde las instancias de decisión política estén sujetas a control y fiscalización sobre los compromisos adquiridos tanto en sus propios países— con un papel crucial de los parlamentos como órganos de representación ciudadana—; a nivel regional, para ser examinados por sus pares en sus entornos regionales; como a nivel global en las instancias multilaterales, cuyo ámbito natural sería el entorno de las Naciones Unidas.

De entre los diferentes componentes que conforman la muy compleja *Agenda 2030*, esta problemática vinculada con el concepto de *alianza global para el desarrollo* se presenta, quizás, como la de más incierta concreción, por las múltiples derivadas políticas que en ella han de converger para alcanzar los resultados a los que aspira. La reciente experiencia de los ODM en este sentido y, más aún, la propia trayectoria histórica de la comunidad internacional no inspiran ciertamente a que se deban tener *a priori* unas perspectivas especialmente optimistas al respecto.

A modo de síntesis de estos complejos procesos, la Tabla 13 recoge los principales hitos de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda 1996-2015.

Tabla 13: Hitos en la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda

1996	Informe del CAD “Hacia el siglo 21: el papel de la Cooperación al Desarrollo”, en el que se definen los principales conceptos sobre la eficacia de la ayuda.
2000	Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (OdM): Una alianza global para el desarrollo.
2002	Conferencia de Monterrey sobre el Financiamiento del Desarrollo, en la que se acuerdan objetivos para el financiamiento de los OdM y se hace un llamado a la comunidad internacional sobre el aumento de la eficacia de la ayuda para tener el máximo impacto posible en términos de desarrollo.
2003	Roma: I Foro de Alto Nivel sobre armonización, en el que los donantes acuerdan mejorar su coordinación para reducir los costos de transacción para los países receptores.
2005	París: II Foro de Alto Nivel y Declaración sobre Eficacia de la Ayuda, en el que donantes y acuerdan 56 compromisos para mejorar la calidad de la ayuda, los cuales presentan 12 indicadores para su seguimiento.
2008	Accra: III Foro de Alto Nivel y Agenda de Acción, en el que la comunidad acuerda tomar medidas para acelerar el cumplimiento de de los compromisos de la Declaración de París.
2011	Busán: IV Foro de Alto sobre Eficacia de la Ayuda, en el que se analizará el grado de cumplimiento de acuerdos anteriores y se debatirá sobre el futuro de la cooperación internacional para el desarrollo.

3.6 Conclusiones

A partir de la década de los 60 del siglo XX, la comunidad internacional comenzó a mostrar atención —con mayor o menor intensidad— sobre *cómo contribuir de manera más efectiva a los procesos de desarrollo de los países menos adelantados*.

Durante los últimos 50 años se han sucedido múltiples instancias de análisis político de alto nivel y conferencias mundiales que han auscultado las causas y efectos del subdesarrollo y las desigualdades entre las naciones. Algunos de los factores clave apuntan a la necesaria responsabilidad compartida que debe existir entre los distintos actores involucrados en el desarrollo internacional: poderes de los Estados, organismos multilaterales, sociedad civil, empresa privada, etc.

No obstante, la ausencia de un ente que promueva una efectiva y justa gobernanza mundial, modulando el accionar de los distintos actores internacionales bajo un deseable objetivo último del bienestar de la humanidad, supone, hasta la fecha, una limitante muy significativa para alcanzar las metas propuestas en los distintos foros globales sobre desarrollo.

La Declaración del Milenio y los Objetivos del Milenio (ODM) del año 2000 marcaron un antes y un después en la agenda internacional del desarrollo, ya que lograron convocar voluntades en la comunidad internacional para acordar, por primera vez, una visión de un mundo más próspero y, sobre todo, más justo al que se aspiraba llegar en 2015.

Teniendo en cuenta su rol específico en este escenario, los donantes tradicionales —conscientes de la cuestionada eficacia de sus acciones— han impulsado un conjunto de medidas, la *Agenda de París*, para mejorar sustancialmente la *calidad de su ayuda*, que progresivamente ha ido adoptando un enfoque más integral como *eficacia del desarrollo*. No obstante, su marcado carácter tecnocrático y esencia *Nortecentrista* ha generado significativas discrepancias y abiertos desencuentros con los países en desarrollo, lo que ha limitado su efectiva aplicación.

Tras el cumplimiento parcial y desigual que han tenido los ODM, la comunidad internacional se enfrenta ahora a los mayores retos que supone una agenda más comprehensiva de desarrollo sostenible hacia 2030, que aspira a trascender a la AOD. Durante los próximos 15 años, se pretende finalizar los *deberes pendientes* de los ODM e incorporar elementos mucho más exigentes de sostenibilidad ambiental, planteando

incluso la modificación de modelos de producción y consumo.

Esta ambiciosa nueva hoja de ruta sólo será posible si logra movilizar de manera efectiva voluntades políticas a muy distintos niveles, apelando no sólo a los países en desarrollo, ya que sus 17 ODS interpelan al conjunto de la comunidad internacional y, sobre todo, requieren traccionar recursos y decisiones de alto nivel mucho más allá del tradicional sistema de la cooperación para el desarrollo.

Para ello, la efectiva rendición de cuentas de los compromisos asumidos por los países involucrados - con una base nacional y veeduría regional entre pares - se plantea como factor clave para pasar de las declaraciones políticamente correctas en foros internacionales —a las que nadie renuncia— a compromisos ciertos con impactos medibles en términos de desarrollo.

4 ANÁLISIS SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE EFICACIA A LA AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN CUBA.

Con un carácter eminentemente cualitativo, este capítulo aborda un análisis específico sobre la concreción de los principales principios que determinan la eficacia de la ayuda en el caso de la cooperación que Cuba recibe, así como las implicaciones que de esa agenda pudieran derivarse, tanto para los donantes internacionales como para las instituciones cubanas.

Para ello, se revisa el actual contexto de desarrollo de Cuba, resaltando la importancia que siempre ha tenido el apoyo externo recibido, cuyo origen y naturaleza ha ido variando a lo largo del tiempo. Asimismo, se estudia el limitado marco normativo e institucional que regula la AOD que el país recibe, así como los principales socios de cooperación internacional de Cuba, con una especial referencia a la cooperación española. Finalmente, se analiza uno por uno, el nivel de concreción en Cuba de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, gestión para resultados y rendición de cuentas que marcan en esencia, desde 2005, la agenda sobre calidad de la ayuda.

4.1 Contexto de desarrollo en Cuba.

Cuba, según su Constitución Política, se define como un *Estado socialista de trabajadores con un sistema de economía planificada*. Este modelo socioeconómico y político brinda un papel menor a los ingresos monetarios familiares y a las relaciones mercantiles como condición para acceder al consumo, ampliando la magnitud e importancia de los bienes y servicios que se ofrecen a través de su política social pública, lo que aumenta la equidad de acceso a este tipo de bienes y servicios.

Es por ello, que, en el caso de Cuba, es limitada la pertinencia de medir los niveles de desarrollo utilizando exclusivamente los ingresos monetarios del hogar, y dichas técnicas se deben complementar con otras que evalúen el acceso a bienes y servicios que satisfacen necesidades consideradas básicas en el ámbito nacional, aunque por su complejidad y costo no sean clasificadas así en la generalidad de los países (Bayo, 2010).

A nivel internacional, es necesario señalar que el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica mantiene desde el mes de febrero de 1962 un embargo comercial, económico y financiero a Cuba que ha sido condenado en veintidós ocasiones por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Según cifras oficiales del Gobierno de Cuba, esta situación habría causado en los últimos 53 años daños al país valorados en más de 120.000 millones de dólares estadounidenses a precios corrientes (MINREX, 2015). No obstante, no todos los analistas coinciden en esa cifra y existen cálculos dispares acerca de la valoración exacta, en términos económicos, de los efectos que ha tenido embargo sobre la economía cubana durante las últimas cinco décadas.

Como consecuencia de esta medida, existen una serie de limitaciones que dificultan la libre exportación e importación de productos y servicios hacia o desde los Estados Unidos, e impiden la utilización del dólar norteamericano en las transacciones financieras internacionales o la tenencia de cuentas oficiales cubanas en esa moneda en bancos de terceros países.

No obstante, la reciente y sorpresiva —al menos para el gran público— reanudación de las relaciones diplomáticas y diálogo político entre ambos países, abre una nueva e interesante etapa en la que parece cada vez más factible la eliminación del mencionado embargo que, en opinión de las autoridades cubanas, es el gran escollo que impide la normalización plena de relaciones entre Cuba y EEUU.

En cuanto a los niveles de desarrollo humano medidos según los indicadores internacionales, Cuba se sitúa en el grupo de países de *ingresos medio-bajos* según la clasificación del CAD de la OCDE, pero pertenece al grupo de países de *desarrollo humano muy elevado* según el Informe de Desarrollo Humano 2014 del PNUD.

En él, Cuba aparece con un Índice de Desarrollo Humano (IDH)¹ de 0'815, ocupando el puesto 44 entre 187 países, siendo el segundo de América Latina y el Caribe después de Chile. En el mismo informe, España aparece en el puesto número 27 con un IDH de 0'869. Respecto a América Latina, Cuba ocupa una destacada posición en cuanto a desarrollo humano por sus buenos indicadores en materia de salud, educación y equidad de género, muy por encima del promedio existente en la región (Tabla 14)

¹ El IDH es un indicador compuesto que combina los niveles de educación, la situación sanitaria de la población y el ingreso económico de las familias, con un rango que va del 0 al 1.

Tabla 14: Países latinoamericanos con mayores índices de desarrollo humano 2014

	Clasificación PNUD 2014	Nivel de Desarrollo Humano	IDH	Índice Desigualdad de Género
Chile	41	Muy elevado	0,822	0,355
Cuba	44	Muy elevado	0,815	0,350
Argentina	49	Muy elevado	0,808	0,381
Uruguay	50	Elevado	0,790	0,364
Panamá	65	Elevado	0,765	0,506
Venezuela	67	Elevado	0,764	0,464
Costa Rica	68	Elevado	0,763	0,344
México	71	Elevado	0,756	0,376
Brasil	79	Elevado	0,744	0,441
Perú	82	Elevado	0,737	0,387
ALC		Elevado	0,749	0,416

Fuente: Elaboración propia con datos de PNUD 2014

En cuanto a sus indicadores demográficos y económicos, destacan sus datos sobre esperanza de vida al nacer – casi de ochenta años –, la muy baja mortalidad infantil y la casi plena alfabetización de su población adulta. La alta población que vive en zonas urbanas – más del 78% - supone también un dato distintivo respecto a otros países de la región, así como el dato de su PIB *per capita*, inferior al de la mayoría de países con niveles similares de desarrollo (Tabla 15)

Tabla 15: Indicadores demográficos y económicos seleccionados del contexto de desarrollo de Cuba.

ESTADÍSTICAS DEMOGRÁFICAS		ESTADÍSTICAS ECONÓMICAS Y DE DESARROLLO	
Población Total (millones)	11,281	Producto Interno Bruto (millones USD a precios corrientes)	77,149
Esperanza de vida al nacer ambos sexos (años)	79,2	PIB por habitante (USD a precios corrientes)	6,832
Tasa de mortalidad materna por cada 100.000 nacidos vivos	80	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0,815
Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos ambos sexos	5	Clasificación Índice de Desarrollo Humano (IDH) entre 187 países	44
Población urbana (% del total)	78,6%	Índice de Gini	Sin datos
Población menor de 15 años (% del total)	17,3%	Índice de Desarrollo relativo al Género	Sin datos
% Población negra estimada	11%	Tasa de alfabetización de adultos	99,8
% Población indígena estimada	1%	Tasa de desempleo abierto	3,5

Fuente: Elaboración propia con datos CEPAL 2014

4. La AOD en Cuba

Según el PNUD, Cuba presenta un avanzado grado de cumplimiento de las metas fijadas para alcanzar los ODM a nivel internacional. La Tabla 16 presenta la información referencial para cada uno de los 8 ODM, constatándose un destacado desempeño en cuanto a enseñanza primaria universal y equidad de género, en donde se han alcanzado las metas previstas para sus objetivos. En cuanto a salud materna y mortalidad infantil, las metas propuestas en los ODM son altamente exigentes para Cuba, habida cuenta del significativo grado de avance que ya existía en el país en la línea de base referencial fijada en 1990. Por su parte, las metas vinculadas con la seguridad alimentaria y la sostenibilidad medioambiental son las que presentan un menor desempeño en su conjunto.

Tabla 16: Grado de cumplimiento de las metas de los ODM en Cuba

OBJETIVO DEL MILENIO	ESTADO DE SITUACIÓN	GRADO DE CUMPLIMIENTO
Erradicar la pobreza extrema y el hambre	Situación actual favorable en materia de pobreza extrema y hambre; avance constatado en materia de empleo, seguridad y asistencia social.	PROBABLE
Lograr la enseñanza primaria universal	Educación universal como expresión de igualdad y justicia social.	CUMPLIDO
Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	Acuerdos y tratados internacionales en materia de género vigentes, muy especialmente con los emanados de la IV Conferencia Mundial de las NNUU sobre la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.	CUMPLIDO
Reducir la mortalidad infantil	Programa materno-infantil priorizado con integralidad de concepción e intersectorialidad en su aplicación práctica para el mejoramiento sistemático de sus acciones preventivas, de diagnóstico y educativas.	PROBABLE
Mejorar la salud materna	Priorización en la atención a la mujer gestante con un enfoque integral, a través de aumentar la responsabilidad y la exigencia a los recursos humanos involucrados en cada etapa del proceso: embarazo, parto y puerperio.	PROBABLE
Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades	Programa eficaz de salud que da respuesta multisectorial con participación activa de la sociedad.	PROBABLE
Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Los avances alcanzados hasta el presente han sido insuficientes requiriéndose recursos de mayor magnitud.	POTENCIALMENTE PROBABLE

Fuente: Elaboración propia en base a información PNUD Cuba <http://www.cu.undp.org/content/cuba/es/home/mdgoverview/overview/mdg5/> (Último acceso 17 de octubre 2015)

La distribución de la renta está poco polarizada, si bien en los últimos años se ha observado una mayor diferenciación de los ingresos totales entre los segmentos de población que tienen acceso frecuente y estable a divisas, y aquellos que no lo tienen. A pesar de indicadores sociales, muy por encima de la media regional latinoamericana, Cuba sufre un atraso muy significativo en lo que se refiere a infraestructuras, instalaciones energéticas y telecomunicaciones.

Su modelo de partido único supone también una particularidad de su contexto, cuestión que ha originado numerosos conflictos políticos a escala internacional. La inexistencia de un proceso de representación política en clima de competencia de opciones, las limitaciones en materia de libertad de expresión a través de medios de comunicación y difusión plenamente independientes, o las dificultades existentes para acceder a fuentes de información diversas son elementos que siempre han originado fuertes cuestionamientos desde el exterior.

Las mujeres cubanas cuentan con el porcentaje de representación política más alto del continente latinoamericano en el Poder Legislativo, ocupando el 49% de los 614 escaños que conforman la Asamblea Nacional del Poder Popular (CEPAL, 2015). Las cifras son también muy significativas en otros sectores como los Gobiernos Provinciales y Municipales, dirección empresarial, investigación académica o ejercicio profesional. No obstante, persisten manifestaciones de inequidad y machismo que limitan el pleno ejercicio de los derechos legalmente reconocidos. La Federación de Mujeres Cubanas (FMC) es la organización de masas que agrupa a este segmento de la población.

Como se señala en el Capítulo 2, el actual contexto de desarrollo cubano viene marcado por el proceso denominado como *actualización del modelo económico*, a través del cual, desde 2010, se está promoviendo una serie de reformas para buscar aumentar la eficacia y la eficiencia de la economía del país. Para su concreción, se asigna un papel importante al sector exterior, el cual ha jugado tradicionalmente un rol esencial en la economía nacional, tal como se analiza en el siguiente epígrafe.

4.2 La presencia de un aliado estratégico externo.

Uno de los factores clave que ha estado presente durante las últimas seis décadas en el contexto cubano ha sido la figura del *aliado estratégico externo*, que ha otorgado el apoyo requerido para la continuidad de su modelo sociopolítico y económico. Así, tanto el ingente apoyo recibido por Cuba proveniente de la Unión de Repúblicas Socialista Soviéticas (URSS) y el bloque socialista en el marco del Comité de Ayuda Mutua Económica (CAME), como los acuerdos preferenciales con Venezuela dentro de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de nuestra América-Tratado de Comercio con los Pueblos (ALBA-TCP), han sido elementos determinantes para posibilitar la continuidad de un sistema económico muy dependiente de este tipo de alianzas externas, dadas las deficiencias propias de un sistema de economía planificada muy centralizado que ha presentado históricamente unos niveles muy bajos de productividad y eficiencia.

Por otra parte, la reciente reanudación de relaciones diplomáticas entre EEUU y Cuba abre la oportunidad de retomar un nuevo marco de intercambio económico y comercial entre ambos países, que parece abrir una imprevisible e irreversible senda de desarrollo en la isla.

4.2.1 La URSS y el CAME; la división socialista del trabajo.

Desde su incorporación formal al CAME en 1972, Cuba tuvo que enfrentar importantes dificultades para establecer programas de colaboración con países que contaban con 20 años de experiencia previa acumulada de trabajo conjunto. Otra limitante fue la considerable distancia geográfica existente con el centro de gravedad de las decisiones importantes de este bloque en el Este de Europa; a lo que hubo que sumar la escasa capacidad técnica y gerencial de los recursos humanos cubanos para afrontar los complejos procesos de negociación y gestión de los diferentes acuerdos comerciales y de colaboración.

Las principales orientaciones estratégicas sobre las que se estructuraban los programas de cooperación del CAME tenían como base dos importantes documentos como son “*Los Principios de la División Internacional Socialista del Trabajo*” y el “*Programa Complejo de Integración Económica Socialista*”, tras cuya asunción por parte de Cuba, la isla quedó oficialmente integrada al proceso de intercambios mutuos al que los países del bloque socialista quedaron sujetos (Díaz, 2010).

Estos importantes procesos determinaban que los países miembros del CAME debían contribuir al bloque en relación con los rubros productivos y comerciales en los que presentaban mayor capacidad, experiencia, trayectoria y competitividad. De esta manera, se perseguía alcanzar la ventaja máxima común del bloque en su conjunto, y no necesariamente la de cada uno de sus miembros en particular, bajo los principios de convergencia, igualamiento y acercamiento entre los países.

Como consecuencia de este importante proceso de colaboración económica, técnica y comercial, el 83 % del intercambio comercial que Cuba tenía en 1985 a nivel mundial lo hacía en el seno del CAME, y había participación efectiva cubana en 300 de los 504 convenios de cooperación técnica y científica multilateral que se ejecutaban en el seno de este bloque a finales de la década de los ochenta del siglo XX (Díaz, 1988).

Entre 1958 y 1985 se produjo una drástica transformación de la distribución del flujo comercial exterior de Cuba. Así, sus intercambios comerciales con países socialistas pasaron en ese periodo desde un nivel testimonial del 0,02% al 86% en los años previos al colapso de la URSS. De manera inversa, el comercio con países capitalistas desarrollados se contrajo muy sustancialmente en ese mismo periodo de casi un 90% a apenas un 10% (Tabla 17). Estos resultados demuestran el notable grado de integración económica y comercial que llegó a tener Cuba con sus socios del CAME, que generó, en última instancia, una alta dependencia de este modelo, tal como se evidenció tras la desaparición de este bloque.

Tabla 17: Distribución del intercambio comercial con Cuba por grupo de países

Países	1958	1965	1970	1975	1980	1985
Países socialistas	0,02	77	72	60	74	86
De ellos:						
Países CAME	0,01	62	64	56	72	83
Países capitalistas desarrollados	89	17	25	34	17	10
Países en desarrollo	10	6	3	6	9	4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Adaptación propia en base a datos de Díaz (1988).

En su conjunto, durante la pasada década de los ochenta, el bloque comercial socialista abastecía a la isla el 63% de los alimentos importados, el 86% de las materias primas, el 98% de los combustibles y el 80% de las maquinarias y bienes de equipo. Por otra parte, ese mercado absorbía el 63% del azúcar exportada por Cuba; el 73%

del níquel; el 95% de los cítricos y el 100% de las piezas y componentes electrónicos (Rodríguez, 1993).

Si bien no hay cifras oficiales consolidadas respecto al monto global que supusieron las diferentes modalidades de cooperación con Cuba en el seno del CAME, Mesa-Lago (2005) sitúa el apoyo global de la URSS en 65.000 millones de dólares, cifra a la que habría que sumar la del resto de miembros del bloque. Un dato significativo sobre este tema lo encontramos en la ley que aprobó el Parlamento de Rusia, en julio de 2014, a través de la cual se condonó el 90% de la deuda cubana contraída con la entonces URSS, estimada en dicha norma en 35.000 millones de dólares.

Otro dato a destacar sobre la dependencia cubana de la URSS lo aporta Vidal (2014) al señalar que el intercambio comercial entre ambos países en 1980 supuso el 39,3% del PIB; presentando desde entonces una clara tendencia decreciente con un 28,2% en 1990, hasta desaparecer completamente en 1994.

Este enfoque de la economía *hacia afuera* permitió una considerable mecanización e industrialización de la producción agropecuaria, pesquera y minera – muy especialmente relacionada con el níquel – en condiciones comerciales y financieras muy ventajosas, pero sin que existiera la necesaria base endógena de capacidades que confiriera la imprescindible dimensión de autosostenibilidad a este proceso. Este factor fue clave años más tarde en la realidad cubana tras el colapso del bloque socialista.

La escasa atención que se dio durante décadas al establecimiento de un sistema institucional integral de calidad ha sido uno de los factores determinantes para que 20 años después del inicio del *periodo especial* no se haya recuperado en Cuba la productividad agropecuaria e industrial, sigan en rangos muy bajos los ingresos familiares y no se haya obtenido un adecuado retorno de las grandes inversiones realizadas en materia de educación (Alonso y Vidal, 2013).

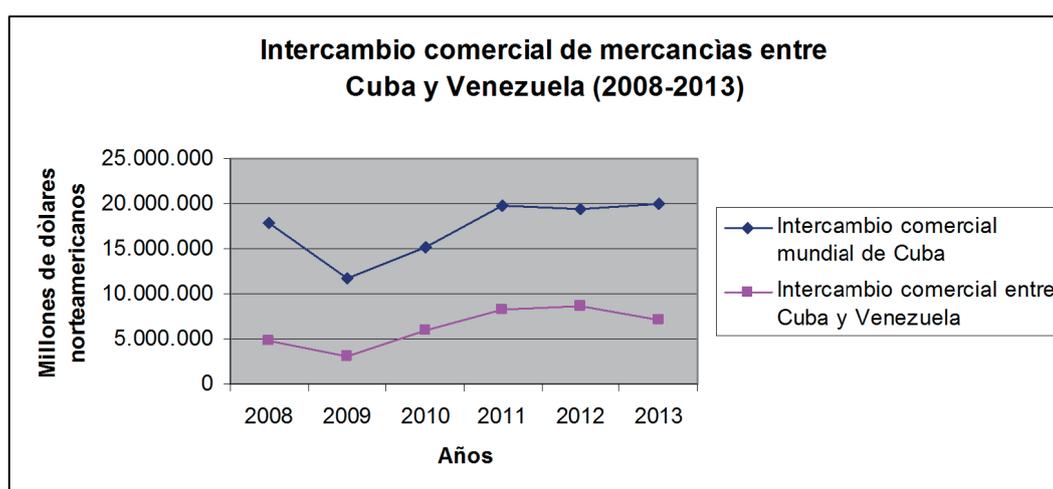
4.2.2 Venezuela y el ALBA-TCP; petróleo por servicios profesionales.

Como se mencionó en el Capítulo 2, uno de los factores más significativos a destacar dentro de la última etapa *idealista* de la economía cubana 2003-2006 —marcada por la paralización de las reformas impulsadas desde el comienzo del *periodo especial*— fue la creación en 2004 del ALBA-TCP. En el marco de este acuerdo, se promovieron iniciativas basadas en mecanismos de *colaboración compensada*, a través de los que Cuba ofrece servicios profesionales especializados que son retribuidos económicamente por Venezuela, enmarcados en acuerdos comerciales en condiciones preferenciales, lo que supone un factor esencial de su relación política (Ruiz, 2015).

En el caso concreto de Cuba y Venezuela, su relación entre 2008 y 2013 —periodo de mayor intercambio entre ambos países —es *asimétrica*, ya que mientras, aproximadamente, el 20% del PIB cubano estuvo directamente relacionado con las exportaciones de bienes y servicios a Venezuela, apenas el 4% del PIB venezolano dependía de sus relaciones comerciales con la *isla* (Piccone y Trinkunas, 2014).

La Figura 11 recoge la evolución del intercambio comercial total de mercancías entre Cuba y Venezuela de 2008 a 2013, el cual —en promedio— supuso para ese periodo el 32% de comercio total cubano, muy superior al 12% que representó China, el segundo socio comercial en dicha etapa (Ruiz, 2015).

Figura 11. Intercambio comercial de mercancías entre Cuba y Venezuela (2008-2013)



Fuente: Ruiz 2015.

Si bien no hay cifras oficiales al respecto, a este intercambio de mercancías hay que sumar unos 5.000 millones de dólares adicionales al año que Venezuela ha venido pagando a Cuba en concepto de servicios prestados por los más de 40.000 profesionales cubanos que han sido desplazados a distintas regiones venezolanas, en especial en las áreas de salud y educación, aunque también en seguridad e inteligencia (Mesa-Lago, 2012).

Ese orden de magnitud se asemeja a las estimaciones de Romero (2010), que cifran en 5.600 millones de dólares anuales el pago de Venezuela a Cuba por los servicios recibidos y en 39.000 los colaboradores cubanos en aquel país, lo que supone alrededor del 75% de los profesionales cubanos en brigadas de cooperación sur-sur. Para dimensionar estas cifras, cabe señalar que este retorno económico equivale, aproximadamente, a una tercera parte de las exportaciones anuales de bienes y servicios de Cuba entre 2009 y 2013 (Ruiz, 2015).

Este intercambio comercial se ha basado sustancialmente en el suministro de petróleo y sus derivados por parte de Venezuela a Cuba, a razón de unos 80.000 barriles de crudo diarios durante los últimos 10 años (60% de su demanda nacional) con condiciones preferenciales de pago. El 50% del pago de las importaciones de crudo venezolano se efectúa dentro de los primeros 90 días, mientras que el restante 50% se acumula en una deuda a pagarse en 25 años con un tipo de interés del 1% anual (Vidal, 2014).

Al igual que ya ocurriera con la colaboración recibida de la URSS y el CAME, el estratégico apoyo que ha recibido Cuba de Venezuela durante los últimos años ha posibilitado la inyección de un volumen considerable de divisas a la economía cubana y a suministrar el indispensable petróleo - y sus derivados - a la matriz energética cubana, muy dependiente siempre del exterior. No obstante, esta relación no ha contribuido significativamente a reforzar el propio modelo de desarrollo cubano, el cual ha continuado con sus tradicionales ineficiencias.

En contraposición, con una mirada más centrada en el desarrollo de capacidades locales, aunque con una dimensión financiera sustancialmente menor, la AOD proveniente de los donantes tradicionales ha estado presente también en el contexto cubano durante las últimas décadas. Sus particularidades y principales características de funcionamiento, en particular en lo relacionado con la calidad de su ayuda, se analizan en los siguientes epígrafes.

4.3 Evolución del marco institucional de la AOD en Cuba.

Los orígenes de la cooperación internacional para el desarrollo en Cuba están estrechamente relacionados la agenda multilateral promovida desde el sistema de las Naciones Unidas. Cuba es uno de los 51 estados fundadores de dicho sistema y mantiene una relevante presencia internacional en todos los foros multilaterales. Además, Cuba es socio activo del Sistema Operacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo y acogió la primera oficina internacional de ese órgano cuando la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) abrió su representación en La Habana en 1950 (Hadad, 2011).

Posteriormente, y de manera progresiva, otras agencias y organismos multilaterales fueron estableciendo su representación en La Habana: el Programa Mundial de Alimentos (1963) apoyando proyectos de seguridad alimentaria; la FAO (1968) orientando su cooperación a través de proyectos productivos y nutricionales; el Fondo de Población de las Naciones Unidas (1973) impulsando las áreas de salud materno-infantil, estadísticas y prevención del VIH/sida; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1975) promoviendo intervenciones de desarrollo socioeconómico local y preservación del medio ambiente; la Organización Panamericana de la Salud (1984) colaborando en materia de salud pública y UNICEF (1992) acompañando actuaciones educativas y de atención a la infancia.

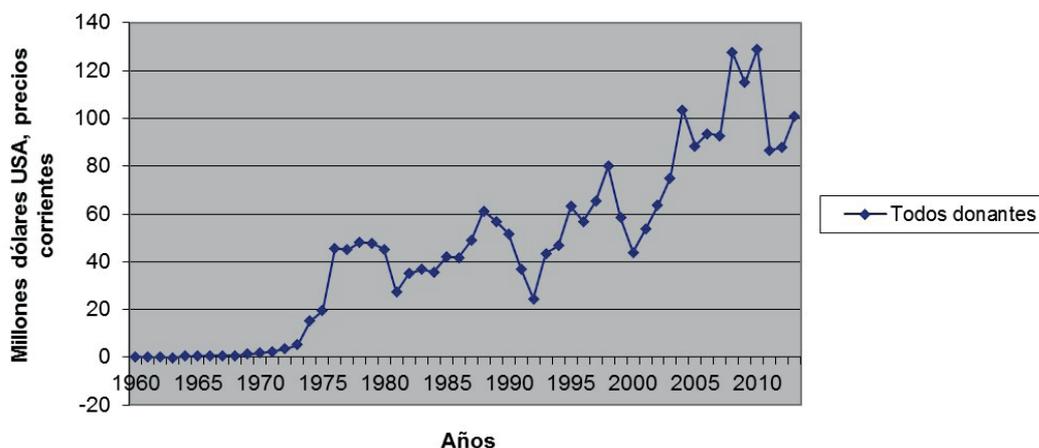
En 2015, se encuentran representadas en Cuba 7 agencias residentes de las Naciones Unidas, mientras que otras 11 tienen el estatus de *no residente*, con un nivel limitado de intervención en el país.

Por otro lado, y con un marcado carácter de afinidad política e ideológica con la *Revolución cubana*, desde la década de los sesenta del siglo XX se promovieron numerosos proyectos de colaboración impulsados por distintas asociaciones, comités y brigadas de solidaridad con Cuba, especialmente provenientes de distintos países de América Latina, Europa y Canadá. La mayor parte de estas intervenciones, que contaban con un importante enfoque de incidencia política internacional, fueron fomentadas y coordinadas desde un principio, y lo siguen siendo en la actualidad, por el Instituto Cubano de Amistad con los Pueblos (ICAP), organismo creado a tal efecto en 1960.

Tras unos aportes simbólicos durante la década de los sesenta del siglo XX, la cooperación internacional para el desarrollo, ya bajo criterios reconocidos por el CAD, comienza de una manera más significativa —aún con altibajos— su apoyo a programas de desarrollo en la isla a mitad de los años setenta. En esa década y en la siguiente, destacan los aportes provenientes de Suecia, Canadá, Bélgica, Países Bajos y Noruega, así como de las Instituciones Europeas, en sectores vinculados principalmente con la producción agropecuaria e industrial, el crecimiento económico y el intercambio científico-técnico.

Ya en el marco del proceso de apertura económica y de transformaciones experimentadas en la isla como respuesta al colapso del bloque socialista y el inicio del denominado “*periodo especial*”, mencionado en el Capítulo 2, los flujos de AOD se hacen más constantes. No obstante, los volúmenes de ayuda que Cuba ha recibido desde 1990 son poco significativos desde el punto de vista cuantitativo en relación con el tamaño de su economía, (Figura 12), aunque es muy valorado su aporte cualitativo en cuanto a intercambio de experiencias y transferencia de tecnología. Las autoridades cubanas valoran igualmente los acuerdos y programas de cooperación internacional existentes con Cuba por el respaldo político que, en su opinión, suponen para el Gobierno y el pueblo cubanos.

Figura 12: Evolución de la AOD total a Cuba 1960 – 2013



Fuente: Ruiz 2015.

4.3.1 Una normativa tardía, compleja y aún insuficiente.

La cooperación internacional no contaba en un principio con un tratamiento relevante en el discurso oficial del momento, que se centraba en la promoción de las inversiones de capital extranjero, en la reestructuración del comercio exterior y en el desarrollo acelerado del turismo internacional. Esta falta de peso específico de la cooperación internacional en el contexto cubano, que se ha mantenido con el paso de los años como se analizará más adelante, ha sido uno de los factores más significativos del contexto en que se ha desenvuelto la AOD recibida por Cuba durante las últimas décadas.

Durante los primeros años del *periodo especial*, el control y la coordinación de la inversión extranjera, en cuya conceptualización se incluía la cooperación internacional - denominada localmente *colaboración* - estuvo a cargo del Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE), cuyas funciones se centraron originalmente en regular y promover las relaciones con los países socialistas en las décadas de los años 70 y 80 del siglo XX (Santa Cruz, 2009).

Ya en 1994, y como parte del importante proceso de reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), a través del cual se amplió significativamente la estructura ministerial del Gobierno cubano, se creó, mediante el Decreto-Ley Número 147, el Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica (MINVEC), estableciendo delegaciones en todas las provincias del país. Esto le permitió un amplio despliegue territorial para tener el máximo nivel posible de control y fiscalización de las inversiones extranjeras, incluidas las intervenciones de la cooperación internacional.

De esta manera, el MINVEC quedó encargado de promover la inversión extranjera en el país, evaluando, aprobando y fiscalizando sus intervenciones. Nuevamente, es necesario subrayar la ausencia de mención alguna a la *colaboración internacional* entre las funciones específicas asignadas al MINVEC.

Sin perjuicio del rol protagonista asignado en ese momento al MINVEC para la rectoría de la cooperación internacional que Cuba recibía, otros organismos de la Administración Central del Estado desempeñaban también un papel esencial en la gestión de la AOD, como el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) para los proyectos científicos-técnicos, de gran importancia en el contexto cubano; así como —muy especialmente— el Ministerio de las Fuerzas Armadas

Revolucionarias (MINFAR) para asegurar la compatibilización de los objetivos de los proyectos de cooperación internacional con los intereses de la defensa. La no objeción y el aval del MINFAR a cada una de las intervenciones de cooperación internacional son requisitos indispensables previos a la ejecución de cualquier programa o proyecto a ser financiado por la cooperación internacional, lo cual no tiene paralelismo en la materia a nivel internacional.

Desde el mismo momento de la creación del MINVEC, en 1994, se comenzó un minucioso proceso de aprobación de leyes, resoluciones y acuerdos que fueron conformando un complejo marco normativo para la regulación de la inversión extranjera en Cuba. No obstante, habrá que esperar doce años hasta que, en mayo de 2006, el MINVEC aprobó la conocida como *Resolución 15*, primera norma específica, esta vez sí, destinada a regular la *colaboración económica* —léase cooperación internacional— que Cuba recibe. Nuevamente, el factor tiempo y los plazos en la toma de decisiones son elementos clave en el contexto cubano.

Por otra parte, es significativa la escasa concordancia entre dicho marco normativo y los principios orientadores que en ese momento, posterior a la recién aprobada *Declaración de París 2005* - la cual Cuba no suscribió -, ya marcaban la hoja de ruta de la agenda internacional del desarrollo en materia de eficacia y calidad de la ayuda.

Dicha *Resolución 15/2006*, junto con su posterior modificación regulada a través de la *Resolución 50/2008*, son las principales normas que regulan la gestión de las intervenciones de cooperación internacional que Cuba recibe, siendo de obligatorio cumplimiento para los OACE, los Gobiernos Provinciales y Municipales, así como para las asociaciones, fundaciones, sociedades civiles y organizaciones no gubernamentales cubanas.

Por su importante calado político, especial atención hay que prestar a los principios que, según las mencionadas resoluciones, rigen la *colaboración económica* que Cuba recibe. En este sentido, no se acepta condicionamiento alguno de tipo económico, político o social que conlleven una injerencia en los asuntos internos o contra los principios de la Revolución, según el criterio de las autoridades cubanas. Asimismo, las actuaciones de la cooperación deben dirigirse a las prioridades establecidas por el Gobierno y en ningún caso favorecer sectores específicos de la población por razones étnicas, religiosas o de nacionalidad. Este principio es muy significativo ya que impide en la práctica la puesta en marcha de actuaciones que pudieran beneficiar de manera particular a población afrodescendiente, comunidades católicas/evangélicas o sociedades de inmigrantes, tal

como sí ocurre en buena parte de los países receptores de AOD.

De gran importancia también resulta el principio que impide la creación de sistemas de servicios sociales o de distribución de los recursos recibidos a través de la cooperación internacional paralelos a los establecidos por el Estado cubano. Sobre este tema hay que mencionar que, si bien se reducen las duplicidades en la gestión de la ayuda, no es menos cierto que en muchas ocasiones se dificulta la ejecución de muchas actividades al no existir siempre la agilidad de procedimientos y la disponibilidad de medios estatales adecuados para cada caso. Este enfoque, en principio, es acorde con lo que los propios donantes han establecido —al menos en teoría— como criterio de actuación para mejorar la calidad de su ayuda.

En relación con las contrapartes cubanas, éstas garantizan el aporte del personal local que se requiera para la ejecución de las intervenciones a ejecutar, asumiendo el pago de salarios, honorarios y viáticos en moneda nacional. Por su parte, las entidades cubanas, las organizaciones de masas y sociales, asociaciones, fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, en general, legalmente constituidas, sólo pueden desarrollar actividades de cooperación internacional en correspondencia con su objeto social o actividad fundamental para la cual están autorizadas. Estas regulaciones suponen en la práctica que únicamente un reducido número de organizaciones están legalmente habilitadas para participar en la ejecución de intervenciones apoyadas por la cooperación internacional, muchas de las cuales se crearon a partir del *periodo especial* con el incremento de los flujos de AOD.

A continuación se reseñan algunas de las organizaciones que participan más activamente en la gestión de proyectos de cooperación internacional en Cuba:

Tabla 18. Principales organizaciones cubanas contrapartes de la cooperación internacional

NOMBRE	AÑO DE CREACIÓN	MISIÓN
Consejo de Iglesias de Cuba	1941	Propiciar espacios de formación, encuentro, reflexión y celebración de carácter ecuménico.
Federación de Mujeres Cubanas	1960	Impulsar políticas y programas destinados a lograr el pleno ejercicio de la igualdad y emancipación de la <u>mujer</u> cubana en todos los ámbitos y niveles de la sociedad.
Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)	1961	Defender los intereses económicos y sociales de la organización de masas de los cooperativistas, campesinos y sus familiares.
Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC)	1961	Contribuir a la preservación y difusión de los valores intelectuales y artísticos del pueblo cubano y a lo más representativo de las culturas de los pueblos del mundo.
Centro Martin Luther King	1971	Contribuir a la solidaridad y la participación popular, consciente, organizada y crítica, empeñada en una opción socialista.
Asociación Cubana de Producción Animal (ACPA)	1974	Contribuir con sus acciones, experiencias y recursos al desarrollo humano, <u>técnico</u> -productivo sostenible en la esfera de la producción e industria animal.
Asociación Nacional de Economistas Cubanos (ANEC)	1979	Contribuir a preservar y difundir los valores del pensamiento económico cubano
Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales (ACTAF)	1987	Lograr el desarrollo de una agricultura sostenible sobre bases agroecológicas
Centro de Intercambio y Referencia-Iniciativa Comunitaria (CIERIC).	1991	Trabajar por el desarrollo sociocultural comunitario que contribuya a elevar la calidad de vida y a fortalecer la presencia del arte y la cultura como base del desarrollo humano sostenible.
Centro Félix Varela	1993	Promover el enfoque ético humanista con perspectiva de género en la búsqueda de alternativas para el desarrollo sostenible en Cuba.
Fundación Antonio Nuñez Jiménez.	1994	Fomentar valores hacia una cultura de la naturaleza en el ámbito local, nacional e internacional.
PRONATURALEZA	1994	Contribuir al desarrollo de actividades de información, formación, educación y gestión para la conservación del medio ambiente, la biodiversidad y el desarrollo sostenible.
CUBASOLAR	1994	Promover el uso de las fuentes renovables de energía, la eficiencia energética y el respeto ambiental.
Fundación Fernando Ortiz	1995	Desarrollar investigaciones científicas sobre la identidad cultural cubana.

Fuente: Elaboración propia

Respecto a las modalidades para la *colaboración económica*, llama la atención que la normativa reguladora oficial únicamente contempla las figuras de los *donativos* y de los *créditos blandos*. Nuevamente, se destaca el distanciamiento conceptual con las prácticas, procedimientos e instrumentos que la cooperación internacional utiliza para intentar maximizar los impactos en términos de desarrollo de su AOD.

En cuanto al ciclo propio de los proyectos de cooperación, sus perfiles preliminares son enviados al MINVEC (absorbido por el Ministerio de Comercio Exterior – MINCEX desde 2009 - como se verá más adelante) para su valoración, de acuerdo con los procedimientos internos de cada organismo proponente, por conducto de sus Delegaciones Territoriales. En el caso de la ciudad de La Habana, las referidas propuestas de perfiles de proyectos son enviadas directamente al nivel central del dicho Ministerio.

Como ya se señalara anteriormente, estas propuestas de perfiles de proyectos deben ir necesariamente acompañadas de todos los avales del nivel central de los organismos y entidades involucradas, así como de las instancias territoriales que participan en la intervención. Especialmente importantes, son los avales que deben ser aportados por el CITMA y por el MINFAR.

En una siguiente etapa, la normativa contempla que todos los proyectos de *colaboración* son aprobados por el MINCEX, procediéndose posteriormente, una vez que los fondos externos están disponibles, a la firma de un convenio entre las instancias participantes, denominado *Términos de Referencia*, el cual legaliza el proyecto y regula los derechos y obligaciones de las partes. Este documento acredita, entre otros aspectos, la procedencia de los fondos externos, el presupuesto global acordado para la ejecución del proyecto, los objetivos y las responsabilidades que cada participante asume en el *proyecto de colaboración*. La firma de este documento se realiza a nivel central o a nivel territorial, según se determine.

En lo relacionado con la gestión de los recursos financieros externos asignados a los proyectos, se contempla la posibilidad de abrir cuentas bancarias en Cuba, que deben ser expresamente autorizadas por el MINCEX, generalmente en el Banco Financiero Internacional (BFI). La autorización para la utilización de los fondos destinados a la adquisición de bienes y servicios contemplados en los proyectos se otorga a través de los denominados *comités de compra*, conformados por entidades participantes en los mismos. En todo este proceso juega un especial papel la Empresa Ejecutora de Donativos (EMED), adscrita al MINCEX, única entidad autorizada, al menos en teoría, para la compra, importación (en su caso), traspaso y registro de los bienes adquiridos. No obstante, la

experiencia práctica indica que otros organismos públicos adscritos a entidades cubanas ejecutoras de los proyectos también gestionan la compra de bienes a cargo de la AOD, elemento que origina sensibles desencuentros en el seno de los proyectos de cooperación.

El necesario cumplimiento de todos estos procedimientos, que conllevan la preparación de perfiles, autorizaciones oficiales, avales de alto nivel, firma de convenios entre las partes y aperturas de cuentas previa autorización de la autoridad competente tiene, en su conjunto, una consecuencia directa: los dilatados plazos que hay que afrontar en todo el proceso. En efecto, el tiempo mínimo de todo el ciclo puede suponer alrededor de 12-18 meses, plazo que generalmente se va consumiendo cuando ya se ha oficializado la aprobación del proyecto por parte de la entidad financiadora externa. Esta situación provoca enormes dificultades operativas, y no menos desencuentros institucionales, debido a lo que denominamos la *paradoja de los dos relojes*.

Según esta interpretación, uno de los grandes problemas que han enfrentado tradicionalmente las intervenciones de cooperación internacional en Cuba está relacionado con el hecho de que la aprobación formal de un proyecto por parte de un donante marca generalmente el inicio del plazo de ejecución, de acuerdo a su criterio, por lo que el tiempo *empieza a correr* en el *reloj externo desde* ese momento. No obstante, este hecho apenas supone el inicio del complejo procedimiento cubano para su aprobación local, el cual, como se ha mencionado con anterioridad, promedia los 12-18 meses, y cuya culminación permite *echar a andar el reloj local* para la ejecución de la intervención.

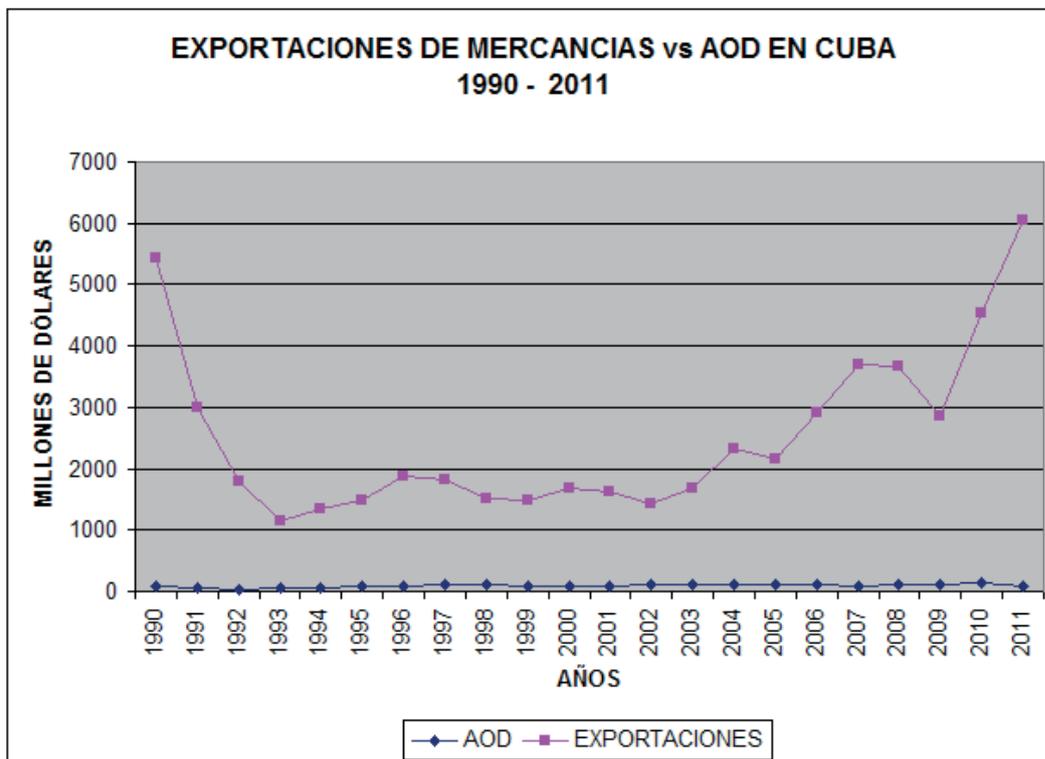
Este *desencuentro* de procedimientos ha provocado un gran número de conflictos, inicialmente de carácter técnico-administrativo y más tarde político-institucional, habida cuenta de que un proyecto que estaba finalizando según el *reloj* del donante, en realidad, en buena parte de las ocasiones, ni siquiera había sido aprobado por las entidades competentes cubanas. Esta situación, ampliamente dada en el contexto cubano, ha tenido muchas repercusiones negativas sobre la eficacia y eficiencia de las propias intervenciones de desarrollo.

4.3.2 Comercio Exterior y Planificación, nuevos actores clave de la cooperación internacional en Cuba.

Una nueva etapa en el marco institucional para la gestión de la cooperación internacional en Cuba tuvo lugar en 2009 cuando, como parte del proceso de reestructuración de la Administración Central del Estado impulsada tras la asunción de Raúl Castro como nuevo Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de Cuba, ocurrida en 2008, se creó el Ministerio de Comercio Exterior e Inversión Extranjera (MINCEX), organismo que absorbió al MINVEC asumiendo todas sus competencias, incluyendo las relacionadas con la gestión de la cooperación internacional y la inversión externa.

Este hecho supuso, nuevamente, una muy significativa pérdida del peso específico de la AOD recibida por Cuba, mucho mayor que en la etapa anterior del MINVEC, al quedar la misma gestionada por unidades técnicas y administrativas que, simultáneamente, estaban a cargo de la promoción y control de la inversión extranjera y del comercio exterior cubanos; esferas de actuación, ambas, con un peso económico y político muchísimo mayor que la propia AOD. A título referencial, se puede indicar que en los últimos 30 años, los ingresos por exportación de mercancías presentaron, en su punto más bajo de 1993, una proporción de 10 a 1 respecto a la AOD recibida por Cuba (Figura 13).

Figura 13. Exportaciones de mercancías vs AOD en Cuba



Fuente: Elaboración propia en con datos del CAD y la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba (varios años)

En un principio, fue el Viceministerio de Comercio Exterior del MINCEX el encargado de liderar las negociaciones sobre la cooperación internacional que el país recibía, además de estar a cargo también de promover las operaciones comerciales y la inversión extranjera directa con otros países, las cuales son cuantitativamente muy superiores, en varios órdenes de magnitud, a la AOD recibida. Mientras tanto, el Viceministerio de Colaboración se encargaba del seguimiento operativo de las intervenciones de cooperación internacional ya en ejecución. No obstante, el marco regulatorio que normaba las competencias de ambas instancias en lo relacionado con la AOD no estaba definido claramente.

Esto provocó, durante los años de existencia de esta doble estructura, una situación generalizada de confusión entre donantes, y contrapartes cubanas que gestionaban los programas y proyectos apoyados por la cooperación internacional.

En 2014 se creó en el MINCEX la Dirección de Colaboración, adscrita directamente al Despacho Ministerial, encargada desde entonces de la gestión integral de la cooperación que Cuba recibe y ofrece. Esta medida ha contribuido a eliminar la duplicidad anteriormente mencionada y a mejorar los procesos relacionados con la ayuda al desarrollo.

Junto con el ampliado rol del MINCEX, el proceso de reorganización institucional de la administración pública cubana promovido desde 2008 tiene uno de sus elementos determinantes en el refuerzo del papel del Ministerio de Economía y Planificación (MEP) como rector de la economía y de la actividad comercial y productiva del país. Así, el MEP pasó a ser considerado, atendiendo a la habitual terminología castrense utilizada en Cuba, como el *Alto Mando* de la economía de la *isla*.

De esta manera, se reforzó, más aún si cabe, el proceso de planificación de la economía cubana, tanto en los distintos niveles de la administración pública y del sistema empresarial estatal, como en las diferentes formas de asociaciones económicas —nacionales e internacionales— estatales y privadas.

Fruto de este nuevo proceso planificador, ha cobrado una importancia renovada la elaboración de los respectivos *Planes Anuales de la Economía* —insertados a su vez en planificaciones quinquenales— los cuales incluyen tanto los presupuestos aprobados para cada año de las distintas instituciones públicas, como sus objetivos y resultados de desempeño a alcanzar para cada ejercicio presupuestario. Sobre la vinculación de los respectivos planes de la economía y la cooperación internacional se volverá más adelante, ya que es un tema crucial para analizar la eficacia de las intervenciones apoyadas desde la AOD.

A finales de 2009, en plena crisis financiera que atravesaba la economía cubana debido a la carencia de divisas internacionales (Capítulo 2), el MEP adoptó una significativa medida con importantes repercusiones hasta la actualidad sobre la cooperación internacional, que llamaremos *la crisis del 19%*.

El 28 de diciembre de 2009, el MEP instruyó al Banco Central de Cuba (BCC) para que se debitara automáticamente el 19% del saldo disponible a 24 de diciembre a un conjunto de cuentas bancarias en Pesos Cubanos Convertibles (CUC) existentes en el Banco Financiero Internacional (BFI), entidad gestora de la mayor parte de las divisas existentes en el país. Esta medida, dirigida a entidades cubanas, afectó también directamente a los depósitos provenientes de la cooperación internacional asignados para

la financiación de programas y proyectos de desarrollo, los cuales estaban a cargo de sus contrapartes cubanas. La instrucción del MEP contemplaba que los importes debitados fueran transferidos automáticamente a la Cuenta Única de Ingresos del Estado.

Con esta decisión, el MEP pretendió presentar esta medida como si fuese una mera penalización de aquellas instituciones que disponían *indebidamente* de un saldo financiero en divisas a final de año, que debía haber sido ejecutado durante ese ejercicio presupuestario. No obstante, el propósito de esta medida trasciende el objetivo penalizador y se conecta con la situación de escasez extrema de divisas que entonces padecía la economía cubana. Las cuentas afectadas tenían como titulares a Organismos de la Administración Central del Estado, Órganos Locales del Poder Popular (Gobiernos Provinciales y Municipales), uniones o grupos empresariales, empresas estatales, unidades presupuestadas y sociedades mercantiles de capital 100% cubano.

Esta instrucción no afectó a las entidades adscritas al Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias o al Ministerio del Interior, organismos que tradicionalmente cuentan con un amplio margen de maniobra dentro del sistema institucional cubano.

Esta medida sin precedentes fue diseñada para realizar un ajuste en las finanzas públicas cubanas, habida cuenta de la escasez de divisas existente desde 2008. La Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba cifró en 10.569 millones de dólares norteamericanos el déficit comercial existente en ese año.

En principio, la medida se planteó para afectar únicamente a aquellas cuentas bancarias que tuvieran sin ejecutar fondos públicos cubanos en CUC. No obstante, en la práctica, también se debitó el 19% del saldo existente en aquellas cuentas bancarias con AOD depositada en CUC - en su mayoría dinero público de los países donantes - y cuyos titulares eran las entidades cubanas ejecutoras de los mismos. Este débito se realizó a pesar de la existencia de firmas conjuntas en las cuentas bancarias con las entidades cooperantes, las cuales no fueron informadas con antelación.

Como consecuencia de esta medida, quedaron afectadas casi un centenar de cuentas bancarias correspondientes a otros tantos proyectos de cooperación internacional gestionados y/o financiados por entidades de cooperación internacional de distintos países, lo cual supuso casi un millón de euros de AOD debitados y transferidos directamente a la Cuenta Única de Ingresos del Estado.

Ni el MEP ni el MINCEX hicieron comunicación oficial alguna a los donantes afectados, quienes tuvieron conocimiento de la medida al revisar los estados bancarios de las cuentas correspondientes al mes de diciembre de 2009. Para contrarrestar esta situación, durante los primeros meses de 2010 se puso en marcha un complejo proceso de reclamaciones al MINCEX desde las entidades internacionales y sus contrapartes nacionales afectadas por la medida. Finalmente, a través de un procedimiento que tomó varios meses y que supuso la realización de innumerables gestiones ante diversas entidades financieras y administrativas, se consiguió la progresiva devolución de los importes indebidamente debitados.

A pesar de que, en última instancia, esta situación se solucionó completamente, el hecho provocó un profundo proceso de reflexión entre la comunidad internacional de organizaciones cooperantes sobre la necesaria seguridad financiera que ha de haber en cualquier país para realizar transferencias de fondos públicos computables como AOD proveniente de distintas fuentes de cooperación. Como consecuencia, se produjo una brusca interrupción en los flujos financieros de AOD transferidos a Cuba y, al tiempo, se arbitraron mecanismos alternativos de ejecución, más o menos ortodoxos, que pretenden eludir, cuando se puede, las transferencias monetarias a la isla.

De hecho, se ha optado mayoritariamente por mantener los recursos dinerarios fuera de Cuba, es decir, en las sedes de las distintas agencias bilaterales de cooperación, ONGD, Universidades o Agencias y Organismos de Naciones Unidas. De esta manera, se envían a Cuba, principalmente vía marítima, los bienes y equipamiento ya adquiridos en el exterior, que reciben posteriormente las contrapartes cubanas para su utilización en los distintos proyectos de desarrollo.

Este procedimiento conlleva, a su vez, implícitamente un efecto negativo sobre el ya deteriorado tejido productivo cubano, debido a que las inversiones de los proyectos, que suponen el grueso de los presupuestos de las intervenciones de desarrollo ejecutadas en el país, no se hacen a través de las empresas locales, lo cual disminuye su impacto en términos de desarrollo.

4.3.3 Los nuevos lineamientos para la cooperación.

Uno de los hechos políticos más importantes ocurridos durante los últimos años en la *isla* fue la celebración en abril de 2011 del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en el que se aprobó el documento denominado “*Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*” (Capítulo 2) .

En línea con mencionado en el apartado anterior, es significativo, en términos conceptuales, que los lineamientos relacionados con la cooperación internacional - seis en total - estén insertados en el Capítulo 3 correspondiente a “*Política económica externa*” (PCC: 2011). Por su nivel de significación, se reseñan a continuación (Recuadro 3).

Recuadro 3. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución

108. Garantizar que todas las acciones de colaboración internacional que Cuba recibe y ofrece estén incluidas en el Plan de la Economía Nacional, de manera que la integralidad de las mismas esté asegurada.
109. Perfeccionar y complementar el marco legal y regulatorio, tanto para la prestación de la colaboración económica y científico-técnica que el país otorga, como para la que se recibe.
110. Continuar desarrollando la solidaridad internacional a través de la colaboración que Cuba ofrece, y establecer los registros económicos y estadísticos necesarios que permitan realizar los análisis que se requieran, especialmente de los costos.
111. Considerar, en la medida que sea posible, en la colaboración solidaria que brinda Cuba, la compensación, al menos, de los costos.
112. Promover la colaboración por la vía multilateral, en especial con instituciones del sistema de las Naciones Unidas, que canalicen a nuestro país recursos financieros y tecnología, de acuerdo con las prioridades de desarrollo nacionales.
113. Priorizar, en las relaciones con las organizaciones de colaboración internacional, el apoyo material y tecnológico en el desarrollo de objetivos para el aprovechamiento de las diversas fuentes de energía renovable.

Al realizar un análisis de estos *lineamientos*, se constata una vez más la falta de un tratamiento específico y especializado con un enfoque de calidad de la ayuda, tal como se plantea a nivel internacional. No obstante, es positivo la inclusión de toda la AOD en los presupuestos nacionales para asegurar su ejecución, así como el llamado sobre la necesidad contar con un marco normativo propio para el buen desempeño de la cooperación que Cuba ofrece y recibe, cuya ausencia es, sin duda, una de las mayores limitaciones en la materia. Esta esperada norma regulatoria, mencionada frecuentemente en reuniones específicas sobre la materia, aún no ha sido publicada.

Por otra parte, es reseñable la importancia que se le confiere a la ayuda que Cuba brinda a otros países, llamando especialmente la atención el concepto de *colaboración compensada*, que supone en la práctica que el país receptor de la cooperación que Cuba ofrece, pague en parte por los servicios profesionales recibidos, a través de una modalidad de *cooperación técnica reembolsable*, especialmente enmarcada en su amplia trayectoria como oferente de cooperación sur-sur. Esta *colaboración compensada* plantea la necesidad de acompasar su acción de cooperación hacia terceros países con la búsqueda de retornos para el propio proceso de desarrollo cubano (Capítulo 6).

Finalmente, es de destacar la mención expresa que se hace acerca de la preferencia de la cooperación recibida mediante mecanismos multilaterales sobre la cooperación bilateral, a través de los que las distintas instituciones cubanas encuentran mejores espacios de diálogo, interlocución y presencia internacional.

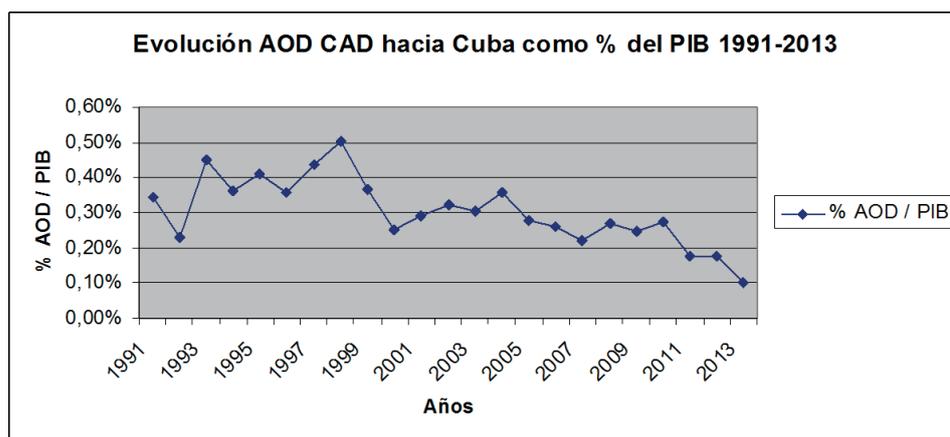
4.4 La AOD en Cuba.

En materia de cooperación internacional, Cuba se destaca por desempeñar simultáneamente un doble rol de donante y receptor de ayuda internacional, es decir, es un país dual en la terminología de la agenda internacional para el desarrollo.

La *colaboración* que ofrece Cuba a otros países en desarrollo ha sido tradicionalmente muy activa, lo cual le ha servido para entretejer una amplia y compleja red de alianzas estratégicas para su inserción internacional. No obstante, no se cuenta con cifras oficiales sobre el volumen de recursos de sus programas de cooperación sur sur (Benzi y Lobrutto, 2013). La Cancillería de Cuba reporta, sin embargo, que más de 836.000 profesionales cubanos – casi un 7,6% de su población actual – han participado desde 1961 en programas de colaboración, especialmente de educación y salud, en un total de 157 países de América Latina, Asia y África (Ruiz, 2015).

Por su parte, como receptor de AOD, Cuba no es un país dependiente de la cooperación internacional, ya que la ayuda proveniente del CAD ha ascendido a 1.392 millones de dólares norteamericanos a precios corrientes entre 1990 y 2013, lo que supone un 0,31 % de su PIB para dicho periodo.

Figura 14. Evolución de la AOD países CAD a Cuba como porcentaje de su PIB (1991-2013)



Fuente: Ruiz (2015)

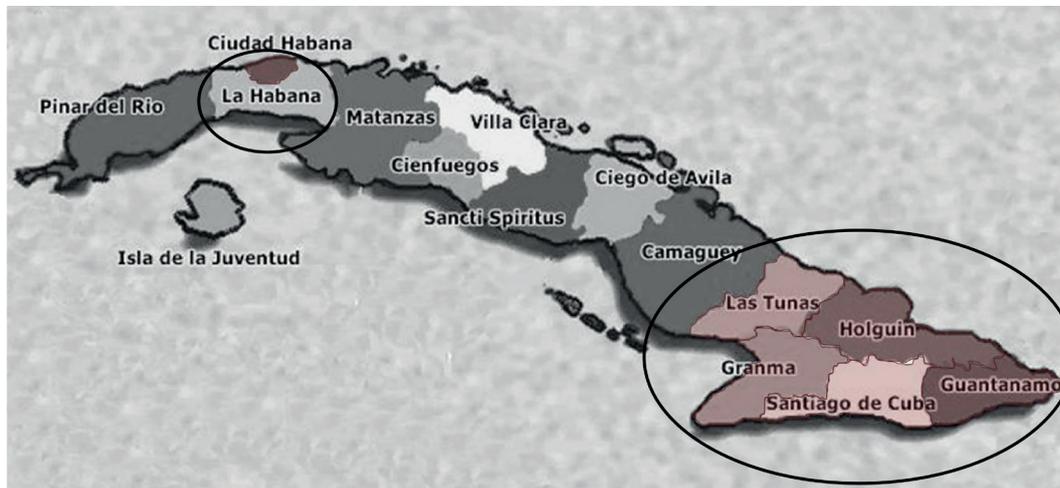
En Cuba no existe un documento marco estratégico o programático específico para la cooperación internacional que el país recibe. Tampoco se cuenta con estadísticas oficiales nacionales de conocimiento público sobre la AOD asignada a la isla, siendo un dato de especial relevancia el hecho de que la página oficial del MINCEX (www.mincex.cu) no tiene referencia ni información alguna sobre este ámbito de actuación que queda dentro de sus competencias directas.

Ante la falta de un documento marco estratégico de actuación, las intervenciones de cooperación internacional que quieran estar alineadas con la prioridades nacionales han de tener en cuenta los objetivos que se definen por parte del Ministerio de Economía y Planificación, con la participación de los Organismos tanto de la Administración Central del Estado como de los Gobiernos Provinciales y Municipales. Por su parte, los planes anuales de la economía constituyen el marco donde se plasman las políticas públicas específicas en cada ámbito de actuación para cada ejercicio presupuestario y, en algunos casos, contemplan a la AOD como una de sus fuentes de financiamiento.

Teniendo en cuenta la experiencia empírica y los planteamientos dados a conocer por el MINCEX en diversos foros sobre la cooperación que Cuba recibe, los sectores en los que se considera factible que la cooperación internacional puede complementar a las políticas cubanas de desarrollo son seguridad alimentaria, ciencia y tecnología, cultura, salud, agua y saneamiento educación, habitabilidad básica, y sostenibilidad ambiental.

Desde el punto de vista geográfico, los programas de cooperación internacional se concentran principalmente en las 5 provincias orientales de la isla —Guantánamo, Santiago de Cuba, Holguín, Granma y Las Tunas— por ser los territorios priorizados por el Gobierno de Cuba, al presentar éstos los indicadores de desarrollo menos avanzados. A estos se unen las provincias occidentales de nueva creación en 2011 de Artemisa y Mayabeque (anteriormente Provincia Habana), por su condición de *territorios experimentales* para el proceso de actualización del modelo económico cubano, especialmente en el ámbito agropecuario.

Mapa 1. Territorios priorizados para la cooperación internacional en Cuba.

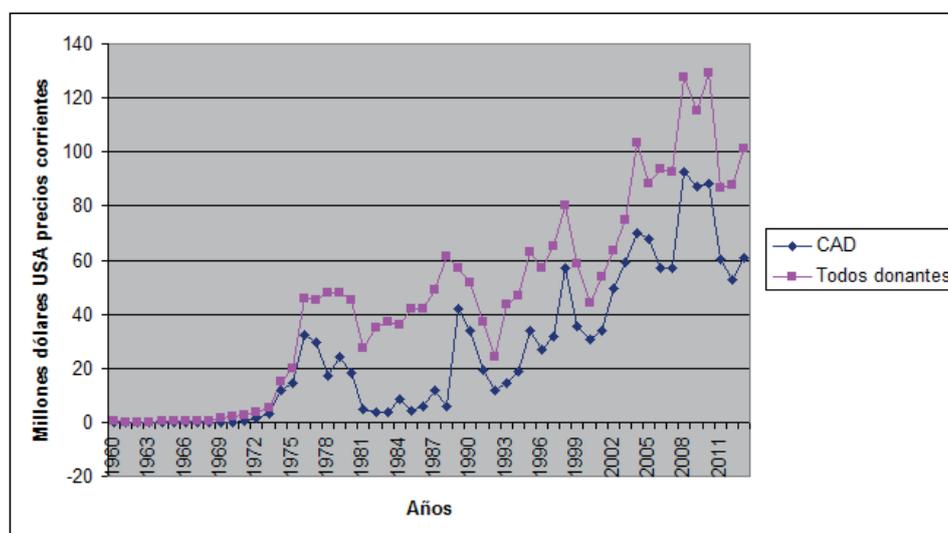


Fuente: Elaboración propia

4.4.1 Principales socios de cooperación internacional para el desarrollo en Cuba.

En el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, Cuba mantiene tradicionalmente relaciones de cooperación para el desarrollo que computan como AOD con un número limitado de países. Según datos del CAD, desde 1960, Cuba ha recibido casi 2.500 millones de dólares norteamericanos a precios corrientes, correspondiendo el 56% a países los propios miembros del CAD. Aún con sensibles altibajos durante los últimos 40 años, desde mediados de la década de los 70 empezó a aumentar significativamente el flujo de AOD hacia la isla, aunque se constata una disminución a partir de 2011 (Figura 15)

Figura 15. Evolución histórica de la cooperación internacional aportada por los donantes a Cuba 1960 - 2013



Fuente: Ruiz (2015)

La última información actualizada que recoge en el CAD para los últimos 4 años se presenta en la Tabla 19, en la que se comprueba la importancia del aporte de la cooperación española en su conjunto, proveniente tanto de la Administración General del Estado (fundamentalmente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo —AECID—), como de Comunidades Autónomas, entes locales, universidades y sindicatos. Sobre este punto se vuelve en detalle en el epígrafe siguiente.

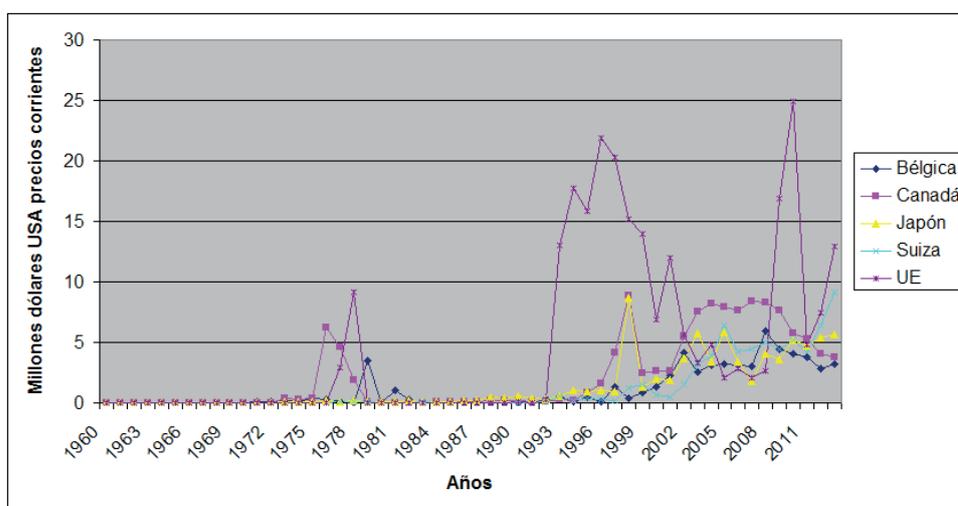
Tabla 19. Principales donantes de AOD a Cuba 2010-2013

	Promedio AOD Neta anual (millones USD 2010-2013)
España	10,5
EEUU	6,75
Instituciones UE	6,25
GEF	4,75
Suiza	3,25

Fuente: Elaboración propia con datos CAD

A continuación se presenta un breve análisis de los principales socios de Cuba en materia de cooperación internacional para el desarrollo —a excepción de España— cuya ayuda en términos cuantitativos aumenta sensiblemente tras el colapso del bloque socialista y el inicio del *periodo especial* (Figura 16).

Figura 16. Evolución de la AOD de principales donantes bilaterales a Cuba 1960-2013 (no incluye a España)



a) Bélgica

La cooperación belga inició sus programas de cooperación al desarrollo en Cuba, en 1970, con modestas aportaciones puntuales en los ámbitos del intercambio científico, académico y cultural. A partir del *periodo especial*, sus intervenciones aumentaron en cuantía y sistematicidad, priorizándose los sectores de salud, biotecnología, medio ambiente, desarrollo productivo y cultura, siendo de especial relevancia el permanente intercambio y proyectos conjuntos realizados entre universidades belgas y cubanas. Las entidades subnacionales belgas han tenido tradicionalmente un peso importante dentro del conjunto de la Cooperación belga, destacándose de manera significativa la Región de Valonia.

Durante la crisis diplomática de 2003 entre Cuba y la Unión Europea, que se menciona más adelante, Bélgica fue el único Estado Miembro europeo que pudo mantener su programa de cooperación con Cuba ya que, al suspender durante varios años la celebración oficial de su *Fiesta Nacional*, evitó tener que invitar formalmente a

los miembros de la disidencia política cubana a dichos actos, tal como se acordó en el seno de la Unión Europea en el marco de la denominada *Posición Común de la UE frente a Cuba*. Esta medida fue valorada muy positivamente por las autoridades cubanas, por lo que no suspendieron su programa de cooperación bilateral con Bélgica.

b) Canadá

El primer acuerdo entre la entonces denominada Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) con las autoridades cubanas se suscribió en 1974, a través del cual se impulsaron, fundamentalmente, proyectos de cooperación científicos, académicos, culturales y deportivos.

No obstante, Canadá interrumpió su cooperación al desarrollo con Cuba en 1978 debido a fuertes discrepancias políticas con el Gobierno cubano en relación con la activa participación de éste en la guerra de Angola. No fue sino hasta 1994 cuando se reanudaron los programas de cooperación bilaterales entre ambos países con la activa participación de movimientos canadienses de solidaridad con Cuba y algunas importantes ONGD como Oxfam Canadá.

Desde entonces, se ha continuado con el apoyo a intercambios académicos y culturales, priorizándose intervenciones relacionadas con la seguridad alimentaria y la promoción de procesos de crecimiento económico sostenibles, tanto en el ámbito estatal como en el sector de trabajo por cuenta propia, aunque en este último caso con una dimensión muy limitada.

Mención especial merece por su especificidad y por ser un ámbito de intervención no contemplado por otro donante, el apoyo de la Cooperación Canadiense al proceso de modernización del Estado, en especial a través del trabajo con la Contraloría General de la República de Cuba, institución adscrita directamente al Consejo de Estado y con creciente importancia en el proceso de reformas de la administración pública. Mediante esta línea de cooperación se apoya a la Contraloría en su misión para realizar la fiscalización sobre los órganos del Estado y Gobierno en materia de control de las finanzas públicas, la supervisión del sistema nacional de auditoría y la veeduría por la correcta y transparente administración del patrimonio público, previniendo y luchando contra la corrupción.

c) Japón

Si bien los orígenes de la cooperación económica del Japón hacia Cuba se remontan al año 1961, principalmente mediante programas de becas y realización de cursos de capacitación, el final de la década del 90 de siglo XX supuso el inicio de la cooperación técnica bilateral a través de la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA, por sus siglas en inglés).

Desde entonces, las principales líneas de trabajo conjunto entre Japón y Cuba en materia de cooperación internacional se han centrado, fundamentalmente, en los sectores de sostenibilidad medioambiental y seguridad alimentaria, destacando los proyectos sobre saneamiento ambiental y manejo de desechos sólidos, así como la transferencia de tecnología para aumentar la producción de arroz.

Adicionalmente, también han sido de gran importancia los numerosos y constantes intercambios académicos, técnicos y científicos en distintos ámbitos del conocimiento, destacándose en los últimos años los trabajos vinculados con el saneamiento ambiental y la descontaminación de la Bahía de La Habana a través del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos de Cuba.

d) Suiza.

Desde la década de los 70 del siglo XX existieron pequeñas líneas de cooperación suiza hacia Cuba, fundamentalmente centradas en programas de becas e intercambio científico-técnico.

La Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE) inició un programa más estructurado de cooperación con Cuba en 2002, destacando las intervenciones dirigidas a la formación de recursos humanos y al fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de políticas públicas de desarrollo a nivel municipal.

La innovación en la producción agropecuaria, la producción de viviendas con materiales locales, la seguridad alimentaria y la generación de energía con fuentes alternativas, también han formado parte de la agenda de la cooperación suiza en Cuba.

Desde 2006, se comenzó la implementación estrategia de transversalización del enfoque de género en todo el programa para identificar y contribuir a la eliminación de las brechas entre mujeres y hombres, que aún persisten en la sociedad cubana.

Finalmente, COSUDE también ha contribuido en varias ocasiones con el envío de ayuda humanitaria y de emergencia a la isla, especialmente para paliar los efectos de algunas temporadas ciclónicas que tuvieron efectos devastadores por el paso de fuertes huracanes como en 2002, 2004, 2008 y 2012.

e) Comisión Europea

La Comisión Europea inició formalmente sus actividades de cooperación técnica en Cuba en 1993 cuando su Departamento de Ayuda Humanitaria, ECHO, comenzó a proporcionar ayuda humanitaria de emergencia a la población afectada por la tormenta conocida como “*tormenta del siglo*”. En los años siguientes, ECHO siguió brindando apoyo en respuesta a los desastres naturales como, por ejemplo, tras los huracanes Lili e Isidore en 2002, Charley e Iván en el 2004, y Gustav y Ike en 2008. Otros sectores de cooperación por el programa de cooperación entre Cuba y la Comisión Europea en esos años fueron la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental.

A instancias del Gobierno de España, la Comisión Europea (CE) adoptó en 1996 la conocida como *Posición Común* hacia Cuba que demandaba a Cuba avances en derechos humanos, libertades civiles y reformas económicas, a cambio de cooperación y diálogo político. Esta *Posición Común* reafirmó el deseo europeo de ser socio estratégico del país, pero vinculando esta alianza con avances firmes por parte cubana en relación con la democracia y el respeto de los derechos humanos. Como era de esperar, este posicionamiento político europeo fue frontalmente rechazado por el Gobierno cubano, al considerarlo injerencista en asuntos internos del país.

En este marco, la CE centró su estrategia con Cuba para favorecer una transición democrática pacífica en la isla, condicionando la ayuda económico-financiera y la eventual firma de un acuerdo de cooperación a una manifiesta democratización, pero con el compromiso de a dar continuidad, en cualquier caso, a las operaciones de ayuda humanitaria, dando mayor protagonismo a las ONGD europeas y a la sociedad civil cubana (Bayo, 2006).

No obstante, la política de la CE se ha visto permanentemente determinada por las diferencias de criterios sobre Cuba de los distintos Estados Miembros, aunque en términos generales se ha mantenido el interés por preservar una política que Gratius (2001) calificó en su momento de “*compromiso constructivo condicionado*”.

Según esta autora, en la política europea “*ha prevalecido la zanahoria sobre el palo*” y esta política se caracteriza por cinco elementos vertebradores de la misma: a) rechazo a la política de sanciones de Estados Unidos hacia Cuba, que es considerada contraproducente; b) colaboración activa en el proceso de reformas económicas en Cuba, a través de comercio, inversiones y asesoría técnica; c) una cooperación al desarrollo limitada pero constante; d) la disponibilidad de mantener un diálogo crítico-constructivo con el Gobierno cubano; y e) el condicionamiento democrático de un acuerdo de cooperación con Cuba.

Uno de los mayores desencuentros políticos tuvo lugar en 2003, debido a fuertes discrepancias políticas entre la Unión Europea y Cuba en relación con la denominada *Primavera Negra de Cuba*, en la que se produjeron 75 arrestos de opositores al Gobierno cubano, lo que originó una contundente condena de la CE. En respuesta, Cuba suspendió los acuerdos de cooperación que en aquel momento se estaban ejecutando, tanto con la CE como con España, en lo relacionado con su programa bilateral.

Tendrían que transcurrir 5 años para el restablecimiento de la cooperación entre Cuba y la CE, que se concretó en octubre de 2008, muy de la mano de la experiencia de la cooperación española que había reiniciado su cooperación un año antes. Desde entonces, la Comisión ha impulsado un significativo programa de cooperación, a través de distintos instrumentos y modalidades en el marco de sus dos últimos ciclos presupuestarios comunitarios, 2007-2013 y 2014-2020.

Así, desde 2008, se han priorizado las intervenciones de ayuda humanitaria, emergencia y de recuperación de las zonas afectadas por las temporadas ciclónicas de 2008 y 2012, así como actuaciones en los sectores de seguridad alimentaria, medio ambiente y lucha contra el cambio climático, educación y cultura.

De especial relevancia, por su dimensión y peso político, ha sido el Programa de Apoyo Local a la Modernización del Sector Agropecuario en Cuba (PALMA y PALMA plus), que tiene como objetivo el aumento de la producción agropecuaria, apoyando el fortalecimiento de las cooperativas y productores individuales en 37 municipios del país, y cuya ejecución se realiza a través del PNUD, utilizando inicialmente la metodología de

su Programa para el Desarrollo Humano Local (PDHL).

En mayo de 2010 se dio un nuevo paso cualitativo para la normalización de la cooperación de la UE con Cuba, cuando la Comisión Europea, tras consulta a los Estados Miembros en el marco del Instrumento de Cooperación al Desarrollo y con la aprobación del Parlamento Europeo, adoptó el Documento Estrategia País (DEP) de la UE y el Programa Nacional Indicativo (PNI) de Cuba para el periodo 2011-2013. Posteriormente, durante 2012 y 2013 se elaboró un nuevo programa indicativo de la Comisión Europea para Cuba que tendrá plena vigencia para el periodo 2014-2020 con un presupuesto de unos 50 millones de euros, elemento que debe considerarse como una clara ventana de oportunidad para dar continuidad y ampliar la puesta en marcha de intervenciones bajo la modalidad de cooperación delegada.

Debido a diferencias de criterios entre la CE y algunos de los Estados Miembros de la UE, existe una limitación notable para que se puedan canalizar fondos públicos comunitarios directamente a las instituciones públicas cubanas, por lo que siempre se ha hecho necesaria la participación de un agente de cooperación intermediario como son las distintas agencias de NNUU o las ONGD europeas presentes en la isla.

En cifras globales, según el CAD, la AOD asignada a Cuba por parte de la CE Cuba entre 2008 y 2013 asciende a 70 millones de euros, lo que la sitúa como el tercer donante en los últimos años. Los principales instrumentos utilizados han sido los programas temáticos, la ayuda humanitaria y de emergencia, así como las convocatorias de proyectos a través de ONGD europeas, muy especialmente españolas, italianas y belgas.

Un elemento novedoso a destacar dentro del programa de cooperación de la CE en Cuba es la propuesta realizada a la Cooperación española desde 2010, y firmada finalmente en diciembre de 2013, para poner en marcha una intervención a través de la AECID mediante la modalidad de cooperación delegada en el sector de seguridad alimentaria, aprovechando la capacidad instalada y el alto nivel de interlocución y reconocimiento de la cooperación española en la isla (Capítulo 5).

A pesar de la existencia de estos importantes programas de cooperación técnica y de su participación en las cumbres celebradas entre los países de la UE, América Latina y el Caribe, Cuba es el único país latinoamericano que no tiene un acuerdo formal de cooperación con la UE.

Por este motivo, en Bruselas se ha estado trabajando durante los últimos años para incorporar a Cuba en el esquema de relaciones que la UE mantiene con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y llegar así a algún tipo de acuerdo. Cuba, sin embargo, rechaza tal posibilidad, especialmente en lo relacionado la cláusula democrática y la exigencia de transparencia en la gestión económica

En cualquier caso, desde abril de 2014 se ha abierto un renovado proceso de diálogo político entre el Gobierno de Cuba y la CE, que ha contemplado 5 rondas de negociación hasta septiembre de 2015. Este proceso aspira a la normalización plena de las relaciones en los ámbitos político, económico y de cooperación, ya que, hasta el momento, siguen vigentes los principales principios de la *Posición Común* europea hacia Cuba.

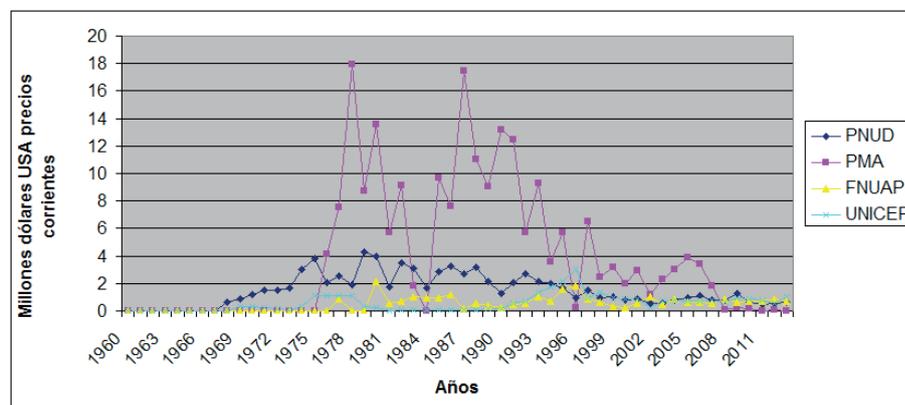
f) Sistema de las Naciones Unidas

Como se mencionó anteriormente, las agencias del Sistema de Naciones Unidas (SNU) fueron pioneras en el inicio de los programas de asistencia técnica y cooperación internacional en Cuba, desde la década de los sesenta del siglo pasado.

En 2015, el Equipo País del SNU lo conforman las 7 agencias residentes en Cuba: FAO, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNESCO, FNUAP y UNICEF. Otros 11 organismos del sistema tienen estatus de *no residentes* y también cuentan con líneas de cooperación al desarrollo: ACNUR, CEPAL, ITC, OCHA, OIEA, OIT, ONUDI, ONU-HABITAT, ONU-MUJERES, ONUSIDA y PNUMA.

La Figura 17 presenta la evolución de la AOD aportada por las 4 agencias del SNU residentes en Cuba para las que existen datos históricos computados por el CAD. En su conjunto, FNUAP, PMA, PNUD, y UNICEF han aportado más de 345 millones de dólares norteamericanos, destacándose significativamente las intervenciones de seguridad alimentaria. Resulta llamativo el hecho de que el CAD no tenga computados flujos de AOD provenientes de FAO, UNICEF u OPS, teniendo estas agencias estatus de *residentes* en Cuba y contando todas ellas una gran trayectoria y reconocimiento de trabajo en el país.

Figura 17. AOD aportada a Cuba por FNUAP, PMA, PNUD y UNICEF



Fuente: Elaboración propia datos de <http://stats.oecd.org/#>

De todo el trabajo del Sistema de las Naciones Unidas en Cuba, cabe resaltar el Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL), el cual se ejecutó entre 1998 y 2012, a través de un mecanismo multidonante, propuesto por el PNUD, cuya finalidad general se centró en apoyar la implementación de las metas del milenio mediante grupos multidisciplinarios de trabajo a nivel provincial y municipal en Guantánamo, Santiago de Cuba, Holguín, Granma, Las Tunas, Sancti Spiritus, Cienfuegos y Ciudad de La Habana (PNUD PDHL, 2014). A través de este mecanismo de ejecución, se canalizó una parte significativa de la AOD de cooperación descentralizada española hacia Cuba, en especial de aquellas instituciones que no tenían una capacidad instalada operativa en el país.

Dentro de las distintas intervenciones que se han apoyado a través del PDHL, destaca también por su carácter innovador el Fondo Rotatorio para Iniciativas Económicas Locales (FRIDEL), instrumento de crédito creado para fomentar el desarrollo de la economía local.

Por otra parte, buenas experiencias del trabajo conjunto interagencial en Cuba han sido los dos interesantes procesos de planificación estratégica implementados en 2008 y 2013 entre el SNU y las autoridades nacionales, representadas por el (MINVEC) —y posteriormente por el MINCEX—, que han tenido como resultado la aprobación oficial por ambas partes de sendos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) en Cuba 2008-2012 —extendido luego hasta 2013— y, en la actualidad, 2014-2020.

La negociación de este tipo de acuerdos de cooperación es siempre un proceso muy complejo en el contexto cubano, por lo que el haber encadenado de manera consecutiva dos marcos estratégicos de actuación, asumiendo algunos de los principios orientadores de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda, debe señalarse en sí mismo como una buena práctica en el contexto de la cooperación internacional que se ejecuta en Cuba.

En concreto, el MANUD es un marco programático de cinco años, que se asume como un documento dinámico y flexible, y contempla un número limitado de áreas de cooperación que se corresponden con prioridades nacionales identificadas por el Gobierno de Cuba. Asimismo, los ámbitos de intervención priorizados están alineados con el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y con otras obligaciones contraídas por el país a partir de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en los ámbitos económico y social, enmarcándose, a su vez, en el proceso de actualización del modelo económico cubano.

La equidad de género y la igualdad de oportunidades se conciben como ejes transversales y una prioridad horizontal, quedando vinculadas de esta manera con todas y cada una de las cuatro áreas de cooperación priorizadas para el periodo 2014-2020:

1. Dinámica poblacional y calidad, desarrollo y sostenibilidad de los servicios sociales y culturales.
2. Desarrollo económico sostenible.
3. Seguridad alimentaria y nutricional.
4. Sostenibilidad ambiental y gestión de riesgo de desastres.

Los recursos previstos por el Sistema de las Naciones Unidas para alcanzar los efectos esperados en el MANUD 2014-2020 han sido estimados en más de 151 millones de dólares norteamericanos, aunque existe más de un 77% de brecha en la financiación, que debe cubrirse con los potenciales recursos que se movilicen de manera efectiva durante su periodo de vigencia (Tabla 20). Teniendo en cuenta la tendencia decreciente de la AOD hacia Cuba de los últimos años, estas previsiones parecieran ambiciosas y de difícil concreción.

Tabla 20. Presupuesto previsto para alcanzar los resultados del MANUD 2014-2020.

EFECTOS DIRECTOS	DISPONIBLE	A MOVILIZAR	TOTAL	Porcentaje	Brecha
Servicios Sociales	5,650,000	5,420,000	11,070,000	7.29%	48.96%
Programas Sociales	9,270,000	6,990,000	16,260,000	10.71%	42.99%
Sectores productivos y cadenas de valor	860,000	15,310,000	16,170,000	10.66%	94.68%
Gestión Local	1,370,000	9,660,000	11,030,000	7.27%	87.58%
Energía	270,656	9,569,091	9,839,747	6.48%	97.25%
Seguridad alimentaria y nutricional	2,120,000	33,446,923	35,566,923	23.44%	94.04%
Sostenibilidad ambiental	14,208,163	34,298,791	48,506,954	31.96%	70.71%
Gestión de riesgo	500,000	2,810,000	3,310,000	2.18%	84.89%
TOTAL MANUD 2014 - 2020	34,248,819	117,504,805	151,753,624	100.00%	77.43%

Fuente: Elaboración propia con datos PNUD 2013.

Otro elemento quizás más llamativo del MANUD 2014-2020 se encuentra en el hecho de que el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), agencia especializada del SNU, no aparece en dicho documento, a pesar de que durante 2013 acordó con el Gobierno de Cuba la primera intervención de AOD reembolsable en 20 años, dirigida en este caso al sector agropecuario, con un presupuesto superior a los 45 millones de dólares, 27 de ellos aportados por la cooperación española. Se vuelve sobre este punto en el Capítulo 5, en el que también se analiza la experiencia de trabajo interagencial en el seno del SNU en Cuba que se concretó entre 2008 y 2013 en el marco del Fondo España-PNUD para la consecución de los ODM.

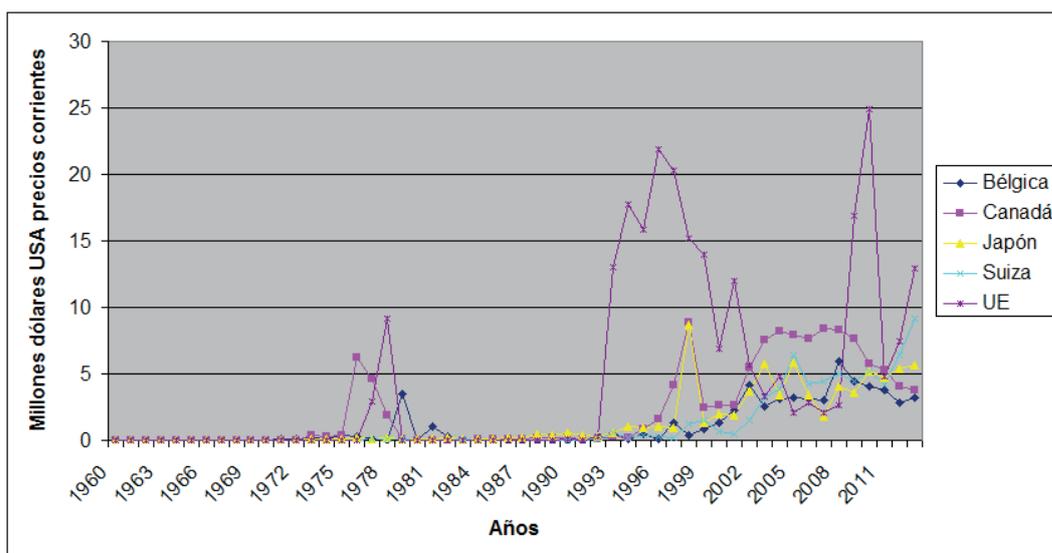
4.5 La cooperación española en Cuba.

Por su amplio conocimiento de la realidad local y gran capacidad de interlocución con las instituciones locales, el plural y diverso sistema de la cooperación española es reconocido en Cuba como un actor clave en la provisión de ayuda oficial al desarrollo hacia la isla. Además de las propias actuaciones promovidas desde la Administración General del Estado – muy especialmente a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -, hay que destacar el importante peso de la cooperación descentralizada española conformada por Comunidades Autónomas y Entes Locales (Diputaciones Provinciales, Ayuntamientos, Fondos Municipales o Consejos y Cabildos Insulares, entre otros).

Asimismo, el activo rol de las ONGD y los numerosos convenios de colaboración existentes entre universidades y centros de investigación de ambos países contribuyen a conformar un amplio universo de actores de cooperación que permite un permanente proceso de cooperación técnica e intercambio de experiencias.

Desde un punto de vista cuantitativo, la AOD española ha supuesto tradicionalmente una parte muy significativa de la cooperación internacional para el desarrollo recibida por Cuba. En concreto, desde 1991 – fecha de incorporación de España al CAD - hasta 2013, los 377 millones de dólares aportados por la cooperación española durante ese periodo han supuesto una tercera parte del total de la ayuda destinada a Cuba proveniente de los miembros de dicho comité (Gráfica 17a), pudiéndose constatar una clara correlación en el tiempo entre ambos flujos financieros.

Figura 17a. Evolución comparada de AOD CAD y España a Cuba (1987-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos <http://stats.oecd.org/#>

No obstante, la ayuda al desarrollo española hacia Cuba tuvo sus inicios mucho antes del ingreso de España al CAD, tal como se presenta en el siguiente epígrafe que analiza la evolución de la cooperación española en la *isla*.

4.5.1 Etapas de la cooperación española en Cuba.

La amplia trayectoria de la cooperación española en Cuba se prolonga a lo largo de las cuatro últimas décadas y podría segmentarse en cinco etapas, de acuerdo con el propósito que inspira cada momento y con la coyuntura política existente en cada periodo, factor muy importante a tener en cuenta en las siempre complejas relaciones hispano-cubanas. Como es obvio, la separación de las fases no es nítida, habiendo elementos de continuidad entre ellas.

4.5.1.1 Primeras experiencias: 1978-1987.

El inicio formal de las primeras actuaciones de cooperación técnica bilateral entre ambos Estados se oficializa con la firma del Convenio Básico de Cooperación Científico Técnico suscrito entre el Reino de España y la República de Cuba el 10 de septiembre de 1978. Este acuerdo se vio complementado posteriormente con la suscripción del Convenio de Cooperación Cultural y Educativa de 17 de marzo de 1982. Ambos documentos — vigentes hasta la actualidad — han ofrecido desde entonces el marco jurídico necesario para posibilitar el intercambio de experiencias y la cooperación técnica entre ambos Estados a nivel intergubernamental.

La principal línea de actuación promovida durante esta primera etapa fue la cooperación financiera reembolsable a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), primer instrumento de ayuda al desarrollo español creado en 1976². Así, entre 1978 y 1995 se aprobaron 21 operaciones de crédito cuyo monto global superó los 93 millones de euros, lo que supuso menos del 2% del total asignado a nivel mundial a través del FAD (Tabla 21)

² Los créditos FAD, si bien de carácter concesional, tenían naturaleza de ayuda ligada, por lo que han sido muy cuestionados desde distintos ámbitos de la cooperación, ya que obligaban al país receptor de los mismos a adquirir bienes y servicios de España. Además, en muchas ocasiones, el FAD se complementaba con un crédito comercial respaldado a través de Compañía Española de Seguros de Créditos a la Exportación (CESCE), para cubrir los riesgos políticos y comerciales.

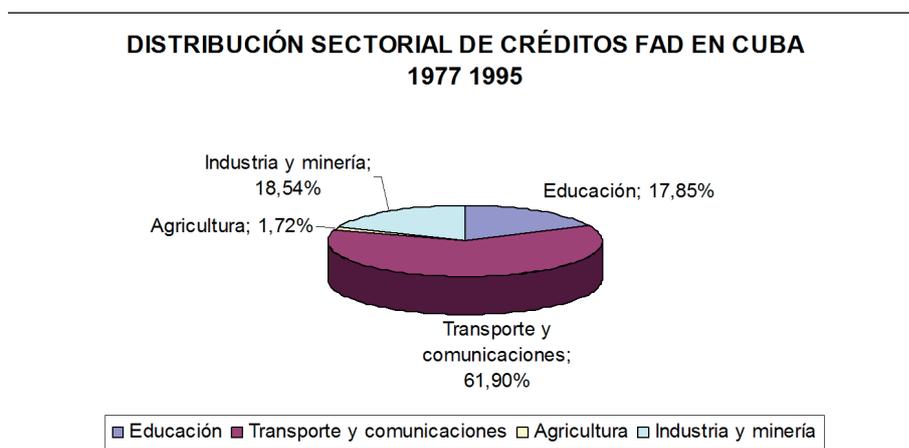
Tabla 21. Operaciones aprobadas del FAD hacia Cuba 1978-1995 (importe en moneda original aprobado: pesetas, dólares USA y canadienses)

Año	Objeto	Importe
1978	Línea de crédito	10 millones \$ CAN
1979	Barcos de pesca	23,3 millones \$ CAN
1981	Buques	2 millones \$ CAN
1983	Planta cítricos I	78 millones PTAS
1984	Planta cítricos II	64,70 millones PTAS
1984	8 buques San Mamés I	5,98 millones \$ CAN
1984	8 buques San Mamés II	6,65 millones \$ CAN
1984	Programa UNESCO I	2,25 millones \$ CAN
1985	8 buques San Mamés III	6,31 millones \$ CAN
1985	Programa UNESCO II	2,25 millones \$ CAN
1985	Programa UNESCO III	2,25 millones \$ CAN
1986	Programa UNESCO IV	2,25 millones \$ CAN
1987	Línea de crédito	3,250 millones PTAS
1987	8 buques San Mamés IV	1,33 millones USA
1988	Línea de crédito	3,500 millones PTAS
1988	Programa UNESCO V	2,25 millones \$ CAN
1989	Grúas portacontenedores	490,5 millones PTAS
1989	Buques	707,75 millones PTAS
1989	Maquinaria industrial	1,472 millones PTAS
1990	Programa UNESCO VI	196,6 millones PTAS
1995	Maquinaria industrial	62,04 millones PTAS

Fuente: Elaboración propia con datos de Gomez-Gil 2008 y Senado 1990.

Estos créditos se aprobaron bajo condiciones concesionales de 18 años en promedio de plazo de amortización, un periodo de carencia de 5 y con una tasa de interés promedio de 5,2%. Los créditos se utilizaron mayoritariamente para adquisición de bienes y servicios españoles en el sector del transporte y las comunicaciones, así como en producción agropecuaria, educación, industria y minería (Figura 18). Las empresas españolas que participaron mayoritariamente en la provisión estos bienes y servicios fueron Astilleros españoles, DICESA, CRYMSA, FOCOEX y TABATRADE.

Figura 18. Distribución Sectorial de créditos FAD en Cuba 1997-1995



Fuente: Elaboración propia con datos de Gomez-Gil 2008 y Senado 1990.

Con el inicio del *periodo especial* estas operaciones fueron suspendidas debido a la acumulación de retrasos en los pagos y del agravamiento de la situación económica y financiera cubana.

4.5.1.2 Institucionalización de la cooperación: 1988-2002.

Un hito importante en la historia de la cooperación española en Cuba ocurrió en 1988, con la apertura en La Habana de la Oficina Técnica de la cooperación española, adscrita al entonces Instituto de Cooperación con Iberoamérica (ICI). Desde ese momento, se empezaron a estructurar los acuerdos bilaterales de cooperación a través de las reuniones periódicas intergubernamentales de la Comisión Mixta Hispano-Cubana de Cooperación, la cual ha sesionado en nueve ocasiones hasta 2015.

Durante esta etapa fueron creciendo también en importancia los programas de cooperación promovidos desde los distintos actores de la cooperación descentralizada española, con una activa participación de ONGD y movimientos de solidaridad con Cuba.

En el ámbito bilateral, destacó el “*Fondo de Expertos*”, iniciativa muy bien valorada localmente, a través de la cual se posibilitó entre 1990 y 2002 un fluido intercambio de

profesionales de alta cualificación entre ambos países. Así, una treintena de especialistas de Cuba realizaban cada año pasantías en España de entre 1 y 3 meses de duración, mientras que una decena de docentes de universidades españolas impartían anualmente cursos en Cuba durante un par de semanas. El presupuesto anual asignado durante ese periodo promedió los 105.000 euros, a precios corrientes.

Algunas de las instituciones españolas que más activamente participaron en esta iniciativa fueron el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, el Instituto Nacional de Industria de la época, hospitales como el Gregorio Marañón y el 12 de Octubre, y diversas universidades como la Complutense y Autónoma de Madrid.

La preservación y puesta en valor del patrimonio cultural como factor de desarrollo fue también una seña de identidad del programa bilateral de la cooperación española en esta etapa. La creación de la Escuela-Taller de La Habana, en 1992, y de la Oficina del Plan Maestro para la Habana Vieja, en 1995, fueron dos de las intervenciones más emblemáticas por su impacto y replicabilidad (Capítulo 5). También en 1995 se abrió el Centro Cultural de España en La Habana, gestionado en aquel momento por la AECI, en el emblemático inmueble conocido como el *Palacio de las Cariátides* en el malecón habanero, rehabilitado especialmente a tal efecto.

A partir de la propuesta española de 1996 para que la Unión Europea adoptara la *Posición Común* hacia Cuba, mencionada anteriormente, se enfriaron las relaciones políticas entre ambos países, reduciéndose sensiblemente la cooperación bilateral española, y llegándose posteriormente a la ruptura.

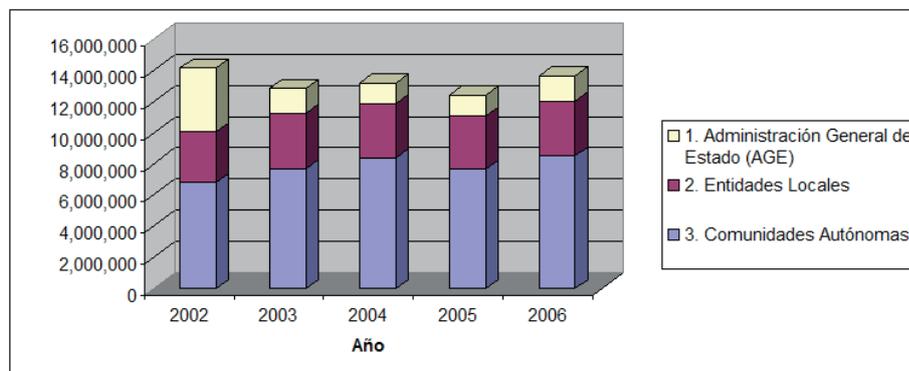
4.5.1.3 Suspensión de la cooperación bilateral: 2003-2006.

A raíz de la condena de 75 opositores políticos cubanos y del fusilamiento de tres secuestradores de una lancha de pasajeros en la primavera de 2003, la Comisión Europea decretó una serie de sanciones diplomáticas hacia Cuba. En concreto, la respuesta europea fue reafirmar la *Posición Común* pero además, a propuesta del Gobierno español, se aprobó la incorporación de una serie de nuevas medidas diplomáticas como muestra de desaprobación sobre la situación de los derechos humanos en la isla, tales como limitar las visitas gubernamentales bilaterales de alto nivel, la reducción del nivel de participación de los Estados Miembros en acontecimientos culturales en Cuba y la invitación a los disidentes cubanos a las celebraciones de las fiestas nacionales.

En respuesta a estas medidas, el Gobierno de Cuba suspendió los programas bilaterales de cooperación con la Comisión Europea y con los Estados Miembros de la Unión Europea, a excepción de Bélgica, debido *a las políticas injerencistas europeas* en temas internos de Cuba. En el caso de España, además de suspender el programa bilateral de cooperación, el Gobierno de Cuba denunció también el acuerdo existente por el que la AECI gestionaba el Centro Cultural español en La Habana, el cual, desde ese momento, pasó a ser administrado por la Oficina del Historiador de La Habana, entidad adscrita al Consejo de Estado de Cuba.

El descenso de la ayuda durante esta compleja etapa (Figura 19) fue amortiguada por los significativos aportes de la cooperación descentralizada (Freres, 2005). No obstante, los recursos de AOD estrictamente bilaterales nunca fueron eliminados, ya que se mantuvieron los programas de becas y de cooperación interuniversitaria financiados por la AECI, pero cuyos fondos aparecían consignados como aportes de las universidades españolas participantes en los mismos.

Figura 19. Evolución AOD España hacia Cuba por actores 2002-2006 (millones de euros precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia combinando datos de PACI y Memorias OTC Cuba-AECID varios años.

Por su parte, la importante cooperación descentralizada española se canalizaba principalmente a través de acuerdos bilaterales vigentes en materia de cooperación para el desarrollo entre el Gobierno de Cuba y las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla La Mancha, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares y País Vasco.

4.5.1.4 Reinicio y crecimiento de la cooperación: 2007-2013.

En abril de 2007, tras el cambio de Gobierno en Madrid, los Gobiernos de España y Cuba acordaron la reanudación de la cooperación bilateral entre ambos países, la cual se concretó a través de la celebración en La Habana, en septiembre de ese mismo año, de la VIII Reunión de la Comisión Mixta de Hispano-Cubana de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Durante esta etapa, se retoma con fuerza el programa de cooperación entre ambos Gobiernos y se ponen en marcha importantes intervenciones bilaterales como el Fondo de cooperación española para Agua y Saneamiento, la continuidad del Programa Patrimonio para el Desarrollo o proyectos bilaterales en materia de equidad de género, educación y salud, entre otros. Asimismo se promovieron importantes convenios plurianuales y proyectos con ONGD y actuaciones multilaterales con el SNU, especialmente en el marco del Fondo para los Objetivos del Milenio. Especial importancia tuvo en esta etapa el “*Plan de apoyo para la reconstrucción de las zonas afectadas por la temporada de huracanes 2008*”. El Capítulo 5 analiza algunas de estas intervenciones desde un enfoque de calidad de la ayuda.

En el ámbito de la cooperación descentralizada, las 17 Comunidades Autónomas españolas, todas sin excepción, contaron en este periodo con programas de cooperación al desarrollo. Por su parte, las entidades locales son también agentes de cooperación españoles con una amplia trayectoria de trabajo en Cuba. Los más de doscientos hermanamientos existentes entre municipios españoles y cubanos, facilitan con mayor o menor intensidad un constante intercambio de experiencias de ámbito municipal entre ambos países. No obstante, a partir de 2011 se ha producido una reducción significativa de la AOD proveniente de los actores de la cooperación descentralizada española en la *isla*. En cualquier caso, cabe resaltar el trabajo del Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (FAMSI) y del Fons Catalá de Cooperació, entre otros.

4.5.1.5 Marco de Asociación 2014-2017.

A partir del año 2011 se abrió un proceso de negociación entre el conjunto de actores de la cooperación española presentes en Cuba y las autoridades locales para la elaboración del nuevo Marco de Asociación entre España y Cuba en materia de cooperación internacional para el desarrollo. Tras varias etapas de avance y estancamiento

de las negociaciones entre 2012 y 2013, el nuevo marco estratégico de cooperación quedó finalmente refrendado en la IX Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Cubana de Cooperación, celebrada en Madrid en junio de 2014.

La compleja metodología que la cooperación española plantea para la elaboración y negociación de estos *Marcos de Asociación* no pudo ser desarrollada en toda su extensión en el caso de Cuba, habida cuenta de los igualmente complicados procedimientos nacionales para suscribir este tipo de acuerdos internacionales. No obstante, cabe destacar que es la primera vez que se cuenta con un documento de planificación estratégica con resultados de desarrollo concretos en todos y cada uno de los ámbitos de intervención priorizados conjuntamente entre las partes: desarrollo rural, cambio climático, educación y cultura.

En cifras globales, la AOD que España prevé aportar a este Marco de Asociación entre 2014 y 2017 se estima en 12 millones de euros, lo que supone un marco presupuestario sensiblemente menor al asignado durante el anterior ciclo programático.

A pesar de la drástica reducción cuantitativa en los recursos asignados, aparecen una serie de innovadores instrumentos de cooperación que complementan a la ayuda bilateral, a través de operaciones de cooperación delegada y financiación reembolsable, que hacen de esta etapa una coyuntura especialmente interesante desde un punto de vista de calidad de la ayuda (Capítulo 5).

Uno de los elementos más novedosos en esta etapa, acordado entre ambos Gobiernos en noviembre de 2015, será la puesta en funcionamiento de un programa de conversión de parte de la deuda bilateral contraída por Cuba con España en operaciones aseguradas por CESCE a corto plazo por cuenta del Estado español. Para ello, se ha creado un Fondo de Contravalor que Cuba irá dotando hasta los 40 millones de euros – monto a condonar – mediante desembolsos que se realizarán exclusivamente en pesos cubanos (CUP). Esta cifra supone casi un 20% de la deuda total de corto plazo existente entre ambos países en noviembre de 2013, incluyendo principal, intereses contractuales e intereses moratorios.

A través de este mecanismo se financiarán proyectos prioritarios para el desarrollo económico y social de Cuba, que estarán directa o indirectamente vinculados a intereses de empresas españolas. De esta manera, se puede abrir una interesante ventana de oportunidad para establecer sinergias con otras intervenciones apoyadas desde la cooperación española en las que pudieran combinarse la participación coordinada de actores públicos y privados.

4.6 La eficacia de la ayuda en Cuba.

Como se ha analizado en el Capítulo 3, desde finales del siglo XX, los donantes empezaron a mostrar preocupación por que su ayuda tuviera el mayor impacto posible en términos de desarrollo. Con la aprobación de la *Declaración de París (DP)*, la comunidad internacional impulsó los ya mencionados cinco principios rectores de actuación, en el entendido de que su efectiva concreción conllevaría a una cooperación más eficaz.

Si bien los buenos propósitos de la DP pueden parecer pertinentes para mejorar la eficacia de la ayuda, la literatura y la propia experiencia práctica sugieren que sus principios rectores no cuentan *per se* con una validez universal (Gibson, 2005; Alonso, 2013).

Al analizar el caso cubano, hay que señalar que Cuba no es país signatario de la DP, al igual que otros países de la región como Argentina, Chile, Costa Rica, Haití, Uruguay o Venezuela. El argumento cubano para su no adhesión es que dicho acuerdo conlleva implícita una política de injerencia de los donantes en las políticas internas de desarrollo de los receptores, lo que evidencia la importancia de tener en cuenta la dimensión política de este tipo de acuerdos que, en el contexto cubano, supone de entrada la negación a asumir sus principios. El rechazo frontal a cualquier tipo de injerencia o condicionamiento externo es la esencia misma de la política exterior cubana desde el *triunfo de la Revolución*, que también repercute en las políticas sobre la AOD que el país recibe.

Abundando sobre este punto, Cuba argumenta que sus diferentes programas de cooperación sur-sur ejecutados a través de las denominadas misiones internacionalistas, especialmente en los sectores de educación y salud, no conllevan condicionamiento alguno a los países receptores de los mismos (Ruiz, 2015).

Más allá de esta *enmienda a la totalidad* a la DP, existen también una serie de propuestas operativas recogidas en dicho acuerdo internacional que no están en concordancia con los procedimientos tradicionales que las autoridades cubanas contemplan para la gestión de la ayuda oficial al desarrollo que la *isla* recibe, ni con las prácticas habituales que Cuba lleva a cabo durante las negociaciones con la comunidad internacional de donantes. Estos desencuentros refuerzan aún más la postura cubana sobre este tema.

En definitiva, su no adhesión a la DP le confiere una excepcionalidad adicional al contexto cubano que debe ser tenida en cuenta al analizar la calidad de la AOD recibida. Esta excepcionalidad pareciera implicar, en términos generales, que la realidad cubana, tal como la interpretan las autoridades nacionales, hay que aceptarla o rechazarla en su conjunto, sin mucho margen para los matices, hecho que complica el establecimiento de procesos de negociación y dificulta la consolidación de relaciones más profundas y estables.

En este contexto, el hecho de realizar un análisis sobre la aplicación en Cuba de cada uno de los cinco principios articuladores de la Declaración de París pudiera parecer un ejercicio de limitada coherencia. No obstante, el análisis que se presenta a continuación aporta precisiones de interés, poco reflejados en la literatura especializada, al tiempo que posibilita mostrar algunas experiencias que la comunidad internacional puede aprovechar tanto para su trabajo en Cuba como , sobre todo, en contextos con particularidades sociopolíticas que pudieran ser similares a las cubanas.

4.6.1 Apropiación; en La Habana antes que en París.

A través de este principio se postula que la AOD basa su apoyo en las instituciones y estrategias de desarrollo locales.

En el caso de Cuba, las prioridades nacionales no se reflejan en un Plan Nacional de Desarrollo o similar. En su lugar, existen estrategias y planes sectoriales que sirven como marcos de referencia para las políticas específicas en cada ámbito, aunque en algunos casos no son documentos públicos. Especial importancia estratégica tienen, desde 2010, los presupuestos anuales del Estado, denominados Planes de la Economía, los cuales están a cargo del MEP. Tanto el Plan Quinquenal de la Economía 2011-2015, como los respectivos planes anuales que de él se derivan, orientan la base del desarrollo del país y en algunos ámbitos consideran a la AOD como potencial fuente de financiación.

Estos documentos, que van mucho más allá de la dimensión presupuestaria que inicialmente se les pudiera asignar, constituyen la hoja de ruta de planificación en todos los niveles del Estado para cumplir las orientaciones recogidas en los mencionados “*Lineamientos de la política económica y social*” (PCC, 2011), aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y ratificados posteriormente por la Asamblea Nacional del Poder Popular. Oficialmente, más de 6 millones de personas participaron en el debate de dichos lineamientos, a través de los diferentes canales de participación y consultas

ciudadanas existentes en Cuba tanto en el ámbito laboral como en el barrial, elementos determinantes del criterio de *apropiación*.

De igual manera, tal como se mencionó en apartados anteriores, en relación con la cooperación internacional no existe un documento estratégico públicamente conocido sobre la AOD, ni datos, ni informes públicos oficiales al respecto, lo cual responde, según nuestro análisis, a dos causas principales.

Por una parte, la falta de una política específica posibilita un mayor margen de maniobra a la hora de tomar decisiones por parte de las autoridades cubanas. Esta discrecionalidad en la toma de decisiones permite en la práctica la aprobación o no de una determinada acción de cooperación, según sean las circunstancias en cada caso. La ausencia de criterios públicos conocidos hace que la previsibilidad de la administración en esta materia – elemento esencial de la calidad institucional – sea muy limitada.

Por otro lado, la inexistencia de una estrategia pública específica en la materia supone un mensaje sutil - elemento importante en Cuba - para conferir un papel secundario y poco determinante a la AOD. Este enfoque está directamente relacionado con los conceptos de dignidad y soberanía nacionales, dos de los auténticos *constructos nucleares* de la *Revolución cubana*.

Otro elemento importante de la *apropiación* está directamente relacionado con las estrategias de negociación con donantes. Teniendo en cuenta que cualquier asunto tiene en Cuba una lectura eminentemente política, *con Cuba coopera quien puede, no quien quiere* y siempre siguiendo las orientaciones locales sobre el particular. El interés en materia de política internacional que siempre suscita cualquier tipo de relacionamiento con la *isla*, confiere a las autoridades cubanas una posición de ventaja desde el mismo punto de partida de cualquier proceso de negociación, hecho que también aplica a la AOD.

Un dato significativo que demuestra este especial interés de la comunidad internacional con la política cubana es el hecho de que —según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba— en La Habana existen 394 Estados y Organismos Multilaterales oficialmente acreditados por vía diplomática, cifra muy superior a la existente en promedio en la mayoría de los países. La amplia repercusión global que está teniendo la reanudación del diálogo político y el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EEUU desde diciembre de 2014 —con múltiples derivadas políticas y económicas hacia otros países— es otra buena prueba de ello.

La defensa de la soberanía cubana, factor al que se apela en cualquier proceso de relacionamiento con instituciones extranjeras, supone que la *apropiación* se traduzca en un estricto control sobre la ayuda y que Cuba sea un claro ejemplo de lo planteado por Whitfield (2008) respecto a que: i) los donantes no tienen tanta capacidad de negociación como inicialmente se puede pensar; y ii) los receptores rara vez renuncian a su posición de fuerza para permitir o no la ejecución en su territorio de aquellas intervenciones que los donantes pretenden ejecutar con su AOD.

Las autoridades cubanas no se sienten cómodas para negociar de una manera abierta eventuales programas de cooperación internacional con donantes con los que no existan lazos de afinidad o de conocimiento institucional. Lazos que, por lo demás, se fortalecen a través de relaciones personales, más o menos cordiales, que puedan existir con sus representantes. Esta postura de constante suspicacia —por su potencial vía de entrada para un *quintacolumnismo contrarrevolucionario*— puede ser percibida por el donante como un desinterés y una falta de transparencia por parte cubana.

A este respecto, existe un núcleo en la agenda de desarrollo de Cuba en el que no se considera oportuna la participación de la cooperación internacional, siendo así máximo el grado de apropiación local, en términos de la DP. En él se incluyen los ámbitos relacionados con las políticas sobre macro y microeconomía, finanzas públicas, descentralización administrativa, comercio interno y externo, política industrial, inversión extranjera o políticas sociales.

En un segundo nivel, se encuentran una serie de sectores en los que se posibilitan algunos procesos de interlocución con la cooperación internacional, y donde sus resultados presentan por parte de las autoridades nacionales un menor nivel de apropiación que en el escenario anterior. Entre ellos se puede señalar a la producción agropecuaria, energías renovables, recursos hidráulicos, ciencia y tecnología, patrimonio cultural o habitabilidad.

Finalmente, existe una parte de la agenda de desarrollo que está promovida con más entusiasmo desde la cooperación internacional que por parte de las autoridades locales, por lo que disminuye aún más el grado de apropiación. En este caso, se deben reseñar las intervenciones en materia de género en desarrollo, conservación de biodiversidad, ordenamiento del territorio o dinamización sociocultural.

En definitiva, a pesar de los diferentes escenarios que se pueden encontrar durante el análisis de este principio de la agenda internacional del desarrollo, se puede concluir que, en términos generales, el contexto cubano presenta un significativo nivel de apropiación de la cooperación; aunque esa apropiación asuma perfiles muy específicos del caso cubano.

4.6.2 Alineamiento; con sus luces y sus sombras.

En esencia, este principio orientador de la agenda sobre calidad de la ayuda desarrollo plantea que los donantes deben basar su apoyo en el marco de las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

En este sentido, la normativa cubana señala que toda propuesta de intervención de la cooperación internacional debe presentarse previamente al MINCEX para su eventual aprobación, junto con los avales de todas las entidades involucradas y, siempre, con el preceptivo del Ministerio de las Fuerzas Armadas por *motivos de seguridad nacional*.

Con este complejo pero eficaz procedimiento, el Estado cubano se asegura que las todas las intervenciones que pretendan ser apoyadas desde la AOD complementen a aquellas políticas de desarrollo en las que se considere pertinente la participación de los donantes. De esta manera, el grado de cumplimiento de este criterio del principio de *alineamiento* es máximo.

Muy distinto resultado arroja el análisis de la otra dimensión esencial de este principio como es la utilización de procedimientos nacionales para la gestión financiera de la AOD, especialmente desde 2009, cuando se produjo la la mencionada *crisis del 19%*. Esta medida sin precedentes provocó una sensación de inseguridad jurídica y financiera entre los donantes ante el envío de transferencia de recursos dinerarios a la *isla*. Desde entonces, la mayoría de las compras de bienes y equipos se realizan en el exterior, enviándolos posteriormente a la *isla*. Como se señaló en apartados anteriores, este *modus operandi* tiene un efecto perverso local en términos de desarrollo debido a que el tejido productivo cubano, muy deteriorado de por sí, no participa de manera significativa en el suministro de bienes y equipos durante la ejecución de los proyectos.

En este caso, se está ante una nueva situación contradictoria en la que los donantes dan prioridad a controlar la ayuda —más allá de su discurso sobre la *apropiación* del país receptor— a costa del impacto que ésta pueda tener sobre el debilitado sector productivo local.

Otros aspectos claves del *alineamiento* presentan una limitada aplicación en Cuba debido a su clara dimensión política. Así, la realización de diagnósticos y evaluaciones sobre desempeño y transparencia de los sistemas nacionales; o la promoción de acciones para que los sistemas, instituciones y procedimientos nacionales para gestión de la ayuda sean efectivos, han sido iniciativas tradicionalmente rechazadas por considerarse *injerencistas* sobre asuntos de exclusiva competencia nacional. Esta es una de la línea argumental de más peso sobre la que se basa el posicionamiento cubano para no suscribir la DP.

Finalmente, y en relación con otro importante factor determinante del alineamiento por parte de los donantes, como es la previsibilidad de la ayuda, hay que señalar los avances que se han producido para proporcionar compromisos indicativos fiables relativos a la ayuda dentro de un marco multianual y desembolsar ayuda de manera predecible y en tiempo oportuno de acuerdo con los programas previamente acordados.

En resumen, en relación con este principio se constatan evidentes fortalezas respecto al apoyo de la cooperación internacional a políticas y estrategias nacionales a través de sus instituciones, pero existen importantes carencias en los procesos de utilización de procedimientos nacionales.

4.6.3 Armonización; discrepancia de criterios y escasos incentivos.

La promoción del trabajo conjunto y coordinado en el seno de la cooperación internacional para ser, en última instancia, colectivamente más eficaces, es el fin que se persigue a través de este principio de calidad.

En Cuba no existe ninguna instancia estructurada de carácter político o técnico con una agenda de trabajo similar a las que existen en la mayoría de los países receptores de AOD, bajo la figura de grupo de donantes, mesas sectoriales o espacios afines de coordinación y diálogo de políticas con el socio nacional.

El MINCEX prioriza el relacionamiento e interlocución bilaterales con cada uno de los donantes, al objeto de maximizar los resultados de cada proceso de negociación y mantener siempre el mayor número de ventanas de oportunidad abiertas para la obtención de recursos materiales y financieros, así como de respaldo político.

Esta es una nueva evidencia sobre el escaso interés que, en muchas ocasiones, existe en los receptores para que se establezcan mecanismos eficaces de *armonización* entre donantes, ya que entienden que su mejor escenario - en términos de maximizar la obtención de recursos externos - es aquel basado en la relación bilateral uno a uno con cada donante en un contexto de múltiples actores.

Así, el MINCEX considera que es de su exclusiva responsabilidad la convocatoria de sesiones conjuntas de coordinación, lo cual sólo ocurre ante situaciones coyunturales de carácter extraordinario. De hecho, en aquellas ocasiones en las que el SNU en La Habana ha tomado la iniciativa para convocar a la comunidad internacional de donantes —como ocurre a menudo en otros países— al objeto de promover espacios de coordinación y armonización, se produce una contundente reacción diplomática cubana manifestando su no conformidad con tal iniciativa, dejando constancia de que esa responsabilidad es exclusiva de las autoridades nacionales.

Tal nivel de respuesta desactiva plenamente cualquier intento posterior de impulsar este tipo de escenarios horizontales de coordinación, lo que explica, por ejemplo, la inexistencia de misiones técnicas conjuntas de campo o la duplicidad de algunas acciones en materia de diagnósticos, eventos de capacitación, evaluaciones, etc.

De nuevo, nos encontramos ante una decisión política contraria al esperado consenso de la DP, que limita el impacto agregado del conjunto de los donantes.

Una segunda razón que contribuye a explicar esta falta de armonización entre la comunidad internacional en Cuba, radica en el hecho de que no existe ningún sistema de incentivos para que los donantes promuevan estos espacios de coordinación. No existen mecanismos que vinculen directamente la promoción de acciones de armonización entre donantes con la canalización, por ejemplo, de mayores volúmenes de recursos financieros, técnicos o materiales, o de reconocimiento público sobre el buen desempeño de tal o cual organismo, por poner sólo un par de ejemplos.

Asimismo, está aún muy presente en el imaginario de cada donante la preferencia de tener exclusividad en el impulso de una intervención de desarrollo determinada frente a las autoridades locales e, incluso, frente a su propia sede, a la búsqueda de una pretendida visibilidad institucional .

Esta ausencia de incentivos para promocionar escenarios colectivos de coordinación es un factor negativo cuya responsabilidad corresponde tanto a las autoridades cubanas como a las propias instituciones cooperantes.

Los únicos espacios existentes relacionados con este principio de la agenda internacional de desarrollo, pero que se limitan fundamentalmente al intercambio de información entre los participantes, los conforman las reuniones internas periódicas del Equipo País de los Representantes de las distintas Agencias del Sistema de las Naciones Unidas en Cuba (UNCT, por sus siglas en inglés), así como las correspondientes a los Responsables de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea y los Estados Miembros de la Unión Europea (UE) acreditados en Cuba.

El UNCT es convocado por la Coordinación Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Cuba y promueve la coordinación entre las agencias y supervisa las actividades interagenciales de los dos grupos temáticos existentes en el país: VIH-SIDA y desastres naturales. Otra medida que vale resaltar es la aprobación de sendos Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD 2008-2013 y 2014-2018), detallado en el apartado anterior, como ejercicios de negociación y programación conjunta de las diferentes agencias de NNUU.

Por su parte, la Jefatura de Cooperación de la Delegación de la Comisión Europea en La Habana convoca trimestralmente a los y las Responsables de Cooperación de los Estados Miembros de la Unión Europea. En este caso, la agenda de trabajo intenta promover la concreción de los acuerdos recogidos en el *Código de Conducta de la UE* y la *Agenda por el Cambio*, relativos a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo para mejorar la eficacia y eficiencia de las intervenciones de cooperación internacional apoyadas desde la UE, maximizando el impacto de las mismas en términos de desarrollo.

En Cuba, únicamente existen programas de cooperación estructurados por parte de la Comisión Europea, Bélgica y España, por lo que los niveles de interlocución son permanentes y fluidos. Durante la Presidencia española de la UE se promovió la elaboración de una matriz sobre la evolución y perspectivas de la AOD europea asignada

a Cuba, la cual se amplió finalmente al conjunto de donantes internacionales, dando de esta manera una visión más amplia sobre la realidad de este sector.

Un elemento que merece especial mención, es la propuesta realizada en octubre de 2011 por parte de la Delegación de la Comisión Europea en Cuba a la AECID para poner en marcha una, hasta entonces inédita, operación de cooperación delegada en el sector de seguridad alimentaria, por la que la Comisión Europea encomienda la gestión de recursos financieros a la AECID en un marco de gestión indirecta centralizada. De esta manera, la cooperación española (donante activo) asume la representación de la Comisión Europea (donante silencioso) y actúa tanto en su nombre como en el suyo propio durante la ejecución del mencionado programa de apoyo a la producción agropecuaria en la provincia de Guantánamo.

Finalmente, también se puede recoger como una buena práctica en lo relacionado con la armonización entre donantes en Cuba la metodología de trabajo propuesta por el Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos del Milenio (Capítulo 5).

En resumen, por parte cubana cabe subrayar nuevamente su estrategia de priorizar la bilateralización en cualquier tipo de negociación e interlocución, así como la ausencia de un marco estratégico que permita establecer las ventajas comparativas de cada uno de los donantes y de cómo conseguir su necesaria complementariedad a escala geográfica o sectorial.

A pesar de la existencia de algunas incipientes iniciativas que promueven la armonización entre donantes, como las anteriormente reseñadas, y que empiezan a marcar el camino a seguir en la materia, persisten importantes factores que limitan muy significativamente los niveles de coordinación entre las actuaciones de la cooperación internacional en Cuba.

4.6.4 Gestión por resultados; mejor en la teoría que en la práctica.

Según este principio, la gestión de la AOD basada en resultados de desarrollo implica su ejecución en el marco de las políticas públicas nacionales y la utilización de la información existente para mejorar continuamente el proceso de toma de decisiones.

Tal como se indicó anteriormente, desde 2009 se han reforzado en Cuba los vínculos entre las políticas nacionales de desarrollo y los planes presupuestarios multianuales y anuales aprobados por el MEP. Únicamente aquellas actividades contempladas en estos planes cuentan con los recursos económicos nacionales necesarios para su ejecución y están autorizadas, en su caso, a gestionar recursos complementarios de AOD.

Esta obligada vinculación por ley ha supuesto para la cooperación internacional que todas las intervenciones que sean apoyadas con sus recursos deben estar necesaria y expresamente incluidas en dichos planes. De esta manera, se busca que la ayuda dirija sus esfuerzos a la consecución de los resultados de desarrollo planificados nacionalmente, complementando a los recursos aportados por las instituciones cubanas participantes en cada uno de los programas o proyectos.

Si bien este enfoque se ajusta plenamente al espíritu de este principio de eficacia, la realidad en la gestión de la AOD en Cuba afronta serios problemas para cumplir con este requisito.

Los distintos agentes de cooperación han mostrado de manera velada -para intentar minimizar las constantes suspicacias políticas- las enormes dificultades de gestión, la insuficiente claridad de los procedimientos y el retraso en la toma de decisiones para definir si las intervenciones de cooperación propuestas se ajustan o no al plan de la economía correspondiente, hecho que determina su implementación. Esta situación se ve agravada por la *paradoja de los dos relojes*, que ha provocado la no ejecución de un número significativo de proyectos y la devolución de fondos de AOD a las instituciones financiadoras, con todas las repercusiones administrativas, técnicas y políticas que ello conlleva.

Debido a que buena parte de este tipo de problemas se han concentrado en el seno del Ministerio de Agricultura, cuyos resultados de desarrollo ligados a la seguridad alimentaria de la población son considerados como prioridad nacional, la propia Asamblea Nacional del Poder Popular (Parlamento Nacional), a través de su Comisión de Colaboración Internacional, decidió intervenir. No obstante, dado el complejísimo

entramado administrativo y procedimental existente en la administración cubana, al momento de realizar el presente trabajo de investigación, este tipo de problemas siguen sin contar con una hoja de ruta clara para encontrar una solución razonable. La anunciada nueva legislación cubana que regulará específicamente los procedimientos aplicables a los flujos financieros de AOD está todavía por ser definida.

Otra dimensión esencial de este principio, como es su necesaria vinculación con los marcos nacionales de evaluación de desempeño, presenta significativas limitaciones para que los donantes puedan contar con información de calidad sobre la evolución de aquellos indicadores de desarrollo a los que se pretende contribuir.

La gestión de la información vinculada con la ejecución de políticas públicas de desarrollo es un campo celosamente gestionado por las autoridades nacionales, siendo muy escaso el margen de maniobra para los donantes. Por ello, el establecimiento de marcos conjuntos de evaluación del desempeño transparentes y supervisables para medir los progresos de las políticas nacionales de desarrollo que cuentan con el apoyo de AOD, no es un área factible de trabajo.

Estos posicionamientos políticos limitan, una vez más, buena parte del alcance de este criterio, a pesar de que las intervenciones apoyadas por la cooperación contribuyen inequívocamente a las políticas nacionales de desarrollo. No obstante, el MINCEX ha comenzado un proceso, todavía incipiente, para desarrollar junto con la cooperación española un sistema integral de seguimiento a resultados de desarrollo apoyados desde la AOD.

En resumen, se puede concluir que en lo relacionado con el principio de gestión por resultados hay avances conceptuales muy positivos en cuanto a la vinculación de la ayuda a la consecución de aquellos resultados de desarrollo priorizados por las estrategias nacionales, pero no está resuelta la arquitectura procedimental que permita hacer operativa esta orientación.

Asimismo, la sensibilidad existente en Cuba respecto de cualquier tipo de información estratégica, dificulta muy significativamente la puesta en marcha de procesos efectivos de seguimiento y evaluación de desempeño de las intervenciones apoyadas por la cooperación internacional, especialmente en lo relacionado con la evolución de indicadores ligados a resultados de desarrollo.

4.6.5 Rendición de cuentas; tarea pendiente.

A través de este principio, la agenda sobre calidad de la ayuda interpela a los países donantes y receptores, así como a los organismos multilaterales, para incrementar la transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos – financieros y no financieros - para la promoción del desarrollo internacional. A tal efecto, se insta a todas las partes implicadas a establecer compromisos con indicadores concretos vinculantes con la gestión de la cooperación internacional y con la puesta en marcha de los principios de la eficacia de la ayuda.

En términos generales, la asunción efectiva del compromiso mutuo y la responsabilidad compartida en la gestión de las intervenciones de cooperación internacional, así como la transparencia en la utilización de los recursos de la AOD, es uno de los principios de la agenda sobre calidad que más esfuerzos adicionales requiere.

Así, es prácticamente inexistente el margen de actuación para que se puedan realizar evaluaciones de desempeño conjuntas entre el Gobierno de Cuba y los donantes en, al menos, aquellas políticas y estrategias nacionales de desarrollo que cuentan con el apoyo de la cooperación internacional. Todo este sistema de seguimiento y evaluación es considerado como de competencia exclusivamente nacional.

Por otra parte, la realización de procesos de incidencia sobre la Asamblea Nacional del Poder Popular para reforzar su papel en el proceso de definición de las estrategias de desarrollo nacional y de los planes de la economía no es un escenario factible en el contexto cubano, ya que el trabajo con el poder legislativo no es un ámbito en el que las autoridades cubanas consideran que la cooperación internacional deba intervenir.

Finalmente, en lo que se refiere a proporcionar información en tiempo y forma por parte de los donantes sobre los flujos de AOD canalizada al país, se puede afirmar que los procedimientos cubanos sí permiten contar puntualmente con estos datos, habida cuenta de que todas y cada una de las intervenciones de cooperación a ser ejecutadas en la isla requieren tener firmados sus *términos de referencia* con el MINCEX, documentos que, como se mencionó en apartados anteriores, suponen un convenio entre las partes que recogen las obligaciones y derechos de las mismas.

No obstante, esta recogida de información no se traduce posteriormente en informes públicos sobre el volumen y las características de la AOD recibida que puedan ser presentados a las instituciones y a la ciudadanía cubanas.

Por lo anteriormente expuesto, se considera que el principio de mutua responsabilidad sobre la gestión de la AOD que Cuba recibe es el que presenta peores resultados en el contexto de desarrollo del país.

4.7 Conclusiones

El particular contexto socio-político y económico cubano dificulta el establecimiento de análisis comparativos con otros países en muchos de los indicadores que determinan el nivel de desarrollo humano, especialmente en cuanto a la relación entre los ingresos dinerarios *per capita* o de la unidad familiar y el nivel de bienestar.

Así, mientras es catalogado como país de *ingresos medio-bajos* por parte del Banco Mundial, el PNUD lo sitúa en la categoría de países de desarrollo humano muy elevado, presentando un alto desempeño en cuanto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La figura del *aliado estratégico externo* ha sido una constante en el contexto cubano, lo cual ha permitido a lo largo de las últimas décadas la propia supervivencia del modelo, tal como sugieren las experiencias de integración con el CAME y ALBA-TCP.

Entre esos elementos externos de apoyo, la AOD asumió un papel menor. Aun así, la tradicional AOD supone también un elemento de interés en Cuba, aunque en perspectiva histórica su dimensión cuantitativa respecto a los flujos financieros movilizados alrededor del CAME y del ALBA-TCP no superan el 5%.

La fuerte presencia del Estado cubano a todos los niveles implica también una estricta regulación sobre los flujos de AOD que Cuba recibe. Si bien esta implicación es un factor clave de la esencia de la agenda sobre calidad de la ayuda, su aplicación al pie de la letra en Cuba suele generar incomodidad, sospecha y recelo entre la comunidad internacional, debido a las particularidades de su modelo político.

El hecho de que se prioricen irrenunciables enfoques políticos de soberanía y seguridad para utilizar procedimientos nacionales en la gestión de la AOD, aún en detrimento de su eficacia y eficiencia, supone un factor clave para visibilizar la importancia de tener en cuenta la dimensión política en la agenda de calidad de la ayuda, ausente en sus documentos rectores.

Puede resultar paradójico que sin ser Cuba país signatario de la *Agenda de París*, presente altos niveles de cumplimiento de buena parte de sus criterios, particularmente en *apropiación* y *alineamiento*. No obstante, la importante dimensión política del caso cubano, traducida en soberanía nacional y control estricto sobre la AOD, limita la calidad de la ayuda muy especialmente en términos de eficiencia, debido a los dilatados plazos que se necesitan para cubrir las distintas fases del ciclo de los proyectos de cooperación.

Evolucionar hacia una cooperación al desarrollo más eficaz supone incidir sobre una serie de dimensiones políticas clave que no siempre los países receptores están dispuestos a abordar, ya que puede no haber convergencia entre sus intereses y los de los donantes.

Las autoridades cubanas aceptan que haya menos impacto de la ayuda a cambio de que haya más apropiación de los procesos, sin injerencias de los donantes. Este hecho viene a avalar la idea de que la transformación de la ayuda se resuelve en una dimensión también política y no sólo técnica, como parece sugerir la *Agenda de París*.

Por ello, en el caso de Cuba, se constata que las premisas iniciales de la agenda internacional del desarrollo – enfoque esencialmente técnico del problema y coincidencia de intereses entre donantes y receptores para mejorar la calidad de la ayuda- no son aplicables. Esta situación se puede encontrar en otros contextos a nivel global en donde se gestiona AOD, por lo que pareciera pertinente que la comunidad internacional revisara este enfoque en el marco de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda.

5 ANÁLISIS DE LA CALIDAD Y EL IMPACTO DE LA AOD ESPAÑOLA EN CUBA

A través del presente capítulo se presenta un análisis cualitativo y cuantitativo de las principales elementos que han caracterizado el Programa Hispano-Cubano de Cooperación Internacional para el Desarrollo, en especial en su etapa comprendida entre 2007 y 2014, que supone el reinicio de las relaciones bilaterales de cooperación entre ambos países. También se presentan algunas reseñas de intervenciones anteriores a ese periodo por la importancia y repercusiones en términos de desarrollo que las mismas hayan podido tener.

De manera específica, se realiza un estudio detallado sobre aquellas experiencias de cooperación eficaz para el desarrollo, en base a los criterios de calidad de la ayuda contemplados en la agenda internacional existente sobre la materia. En la revisión se han incorporado además como criterios de análisis una serie de premisas que buscan la puesta en valor de otros elementos diferenciadores que, si bien pueden no resultar tan visibles o evidentes en la propia lógica de intervención de los proyectos, resultan de gran interés para determinar el impacto atribuible a los mismos.

5.1 Características determinantes de las intervenciones de la Cooperación Española en Cuba.

Tras la celebración en La Habana de la VIII Reunión de la Comisión Mixta Hispano-Cubana en septiembre de 2007, se comienzan a dar los primeros pasos administrativos y procedimentales para la reincorporación de la Cooperación Española a la comunidad de donantes bilaterales en Cuba, poniéndose en marcha un complejo y arduo proceso de identificación, formulación y aprobación de una serie de intervenciones de cooperación, que se fueron enmarcando durante los años posteriores en los diferentes instrumentos de la Cooperación Española.

5.1.1. Limitados grados de eficacia y eficiencia.

Sin duda, uno de los elementos esenciales a tener muy en cuenta a la hora de abordar la eficacia y la eficiencia de las intervenciones de la Cooperación Española en Cuba durante este periodo es la significativa crisis financiera y de liquidez que sufrió la *isla* entre 2008 y 2010 (Capítulos II y IV). Para contrarrestar esta situación, el Gobierno cubano arbitró una serie de medidas de política económica, con cambios de carácter institucional, de control y justificación de gasto, y de procedimientos de las que no quedaron exentas las instituciones y organizaciones contrapartes de la Cooperación Española.

Una de las medidas más determinantes fue el establecimiento de un *certificado de liquidez* otorgado por el MEP, cuya obtención es requisito imprescindible para que las instituciones cuenten con un respaldo real que les permita la utilización de divisas en los procesos de importaciones o de adquisición de bienes y servicios en CUC en Cuba. Sobre este punto, hay que tener en cuenta la existencia en Cuba de un mecanismo paralelo al presupuesto oficial en pesos, denominado *Cuenta de Financiamiento Central*, desde donde se administran todas las divisas de la administración pública y se realizan las transferencias a aquellas entidades cuyos gastos han sido autorizados e incluidos previamente en el plan anual de la economía (Garcimartín, Pérez y Pons, 2013).

Este *certificado de liquidez*, que se ha constituido en el elemento clave para la gestión financiera de las cuentas en divisas, es preciso gestionarlo por parte de instituciones y organizaciones seis meses antes de los presupuestos de cada año y contar con la aprobación previa del MEP. De esta manera, las distintas instituciones y organizaciones cubanas con proyectos en ejecución financiados con recursos de AOD, que no cuentan con un régimen especial, quedaron sujetas a estas estrictas regulaciones.

Teniendo en cuenta que uno de los elementos diferenciadores de los proyectos bilaterales de la Cooperación Española en Cuba es la transferencia efectiva de recursos dinerarios a las instituciones locales, resulta evidente que este factor determina de manera muy significativa la normal ejecución del conjunto de intervenciones que conforman el Programa Hispano-Cubano de Cooperación en el ámbito bilateral.

En cuanto a los procedimientos concretos a ser aplicados durante el *ciclo del proyecto*, se generó una cadena de complejísima y, en muchas ocasiones, desconocidos trámites de planificación, aceptación de recursos y operatividad bancaria, que fue preciso ir asimilando progresivamente. Todo esto ha conformado un incierto escenario en cuanto a la toma de decisiones, siempre con dilatados plazos, y muy variable, por otra parte, en

función de las personas y los equipos implicados, e incluso con distintas alternativas de gestión dependiendo de las zonas geográficas de intervención.

Como consecuencia, se genera un sistemático incumplimiento de los plazos de ejecución y a una práctica imposibilidad de realizar la totalidad de las actividades inicialmente programadas en los diferentes programas y proyectos. Adicionalmente, a medida que se iba comprobando progresivamente el alcance de estos efectos, entre 2009 y 2015 se ha ido generando cierta percepción de inseguridad entre los distintos actores de la cooperación internacional, no sólo a nivel de la implementación de acciones concretas, como inicialmente se podía prever, sino también a nivel del conjunto de la actuación de la cooperación internacional.

Tal como se comprueba en la tabla 22, a finales de 2012 apenas se había alcanzado un nivel de ejecución presupuestaria global del 23,31% en el conjunto de intervenciones financiadas desde 2008 a través de la Dirección de Cooperación con América Latina y el Caribe (DCALC) de la AECID, principal fuente proveedora de la AOD aportada por el MAEC a Cuba, en la que se inserta también el importante Fondo de Cooperación de Agua y Saneamiento (FCAS).

Tabla 22. Nivel de ejecución presupuestaria programa bilateral 2008-2012.

	IMPORTE TOTAL(€)	TOTAL EJECUTADO (€)	SALDO TOTAL(€)	% FONDOS EJECUTADOS (TOTAL)
DCALC 2008	2.250.110,00	1.969.503,67	280.606,33	87,53
DCALC 2009	1.570.000,00	794.477,49	775.522,51	50,60
DCALC 2010	2.270.000,00	461.915,36	1.808.084,64	20,35
DCALC 2011	1.925.000,00	156.457,74	1.768.542,26	8,13
DCALC 2012	570.000,00	0,00	570.000,00	0,00
FCAS	11.095.508,71	1.205.028,80	9.890.479,91	10,86
TOTAL	19.680.618,71	4.587.383,06	15.093.235,65	23,31

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la AECID.

De entre los múltiples factores determinantes que influyen en esta situación, se pueden resaltar los siguientes:

a) Retrasos en la elaboración de presupuestos. Uno de los problemas habituales radica en la tardanza en tener disponibles los presupuestos en pesos cubanos —moneda nacional— que, necesariamente, deben respaldar por ley como contrapartida local a la AOD recibida. El mencionado sistema de doble moneda con tipo de cambio diferenciado complica de manera significativa el cálculo operativo de las cantidades a aportar localmente, lo cual dificulta la gestión, especialmente en aquellos equipos de trabajo que no cuentan con suficiente experiencia en la planificación y ejecución de proyectos de cooperación internacional.

En la práctica, ocurre con frecuencia que aún cuando se tengan disponibles los recursos externos en divisas, éstos no pueden utilizarse si la institución cubana no tiene asignada la contraparte nacional en pesos cubanos.

b) Retrasos en la elaboración de “términos de referencia” de los proyectos. Esto nuevamente se agrava cuando los equipos técnicos implicados son principiantes en la gestión de AOD, se trabaja en zonas alejadas de los centros de decisión política o cuando no se cuenta con la asistencia adecuada de especialistas.

c) Aval de las Fuerzas Armadas cubanas, el cual certifica que una intervención en cuestión no atenta contra la seguridad e integridad del territorio en el que se va a ejecutar. Este documento es imprescindible y de compleja tramitación.

d) Apertura de cuentas bancarias. El proceso de apertura de nuevas cuentas bancarias para la recepción de los fondos externos en divisas está en función de la aprobación operativa de los presupuestos de los proyectos, así como de la preceptiva aprobación de los términos de referencia del proyecto y del aval de la Fuerzas Armadas, por lo que los retrasos pueden llegar a ser muy significativos.

Además, estas cuentas se abren con un plazo determinado de vigencia, por lo que si no hay agilidad en la ejecución; diligencia en la solicitud y, en su caso, aprobación de eventuales prórrogas de los proyectos; o bien no se cuentan con los correspondientes

certificados de liquidez, estas cuentas quedan suspendidas tras finalizar su periodo de funcionamiento, aún cuando tengan saldo nominal disponible en divisas o en CUC.

e) Obtención de certificados de liquidez. La obtención del certificado de liquidez requiere, como se ha señalado anteriormente, una programación con antelación de seis meses para que entre en plazo presupuestario de aprobación por el MEP. Los proyectos aprobados internacionalmente, aún contando con cuentas bancarias en euros o dólares norteamericanos que no se ajusten a este procedimiento, tienen dificultad para obtener dicho certificado.

Por otra parte, no siempre la existencia nominal de euros/dólares en las cuentas bancarias de los proyectos consigue el necesario respaldo para acceder a importaciones, pudiendo ser convertidos los recursos financieros a CUC para la adquisición de bienes en Cuba, lo cual enfrenta otro tipo de dificultades relacionadas con la limitada oferta de equipos y suministros existente en la isla.

f) Acceso a mercados de bienes y servicios derivadas del embargo estadounidense y de las limitaciones del mercado cubano. La particular situación de Cuba en cuanto a su dificultad de acceso normalizado al mercado internacional es otra de las causas de atraso en la ejecución de los proyectos de cooperación. El irregular abastecimiento de bienes, equipos y suministros de todo tipo que hay en la isla, junto con las dificultades existentes para mantener los precios y los tiempos de entrega inicialmente acordados con los proveedores, son limitaciones añadidas que repercuten en la normal ejecución de las intervenciones.

g) Entrenamiento en el uso de la metodología a seguir en relación con la diversidad de instrumentos españoles de cooperación. Otro aspecto que ha causado retrasos es la asunción o asimilación de las diversas metodologías a seguir en la planificación, diseño y justificación de acciones que forman parte de los distintos instrumentos en base a los cuales se desenvuelve la Cooperación Española. Estos instrumentos son desconocidos para la mayoría de los equipos técnicos cubanos y ajenos a los procedimientos administrativos y financieros nacionales. La compatibilización de enfoques, conceptos, plazos y de procedimientos administrativos, requiere un entrenamiento práctico para superar las numerosas dificultades que estos procesos deben afrontar.

A la luz de este análisis, se constata globalmente un ritmo muy lento de ejecución presupuestaria, por lo que la realización de las actividades previstas, la obtención de resultados y el cumplimiento de los objetivos de desarrollo inicialmente planificados resultan significativamente afectados.

En su conjunto, las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española en Cuba presentan una eficacia moderada y, sobre todo, una baja eficiencia relacionada con los retrasos en la ejecución de las actividades. No obstante, aquellos proyectos que consiguen finalmente culminar su ejecución, cuentan como elemento positivo que las instituciones locales asumen como propios los resultados alcanzados y los incorporan efectivamente a sus procesos de planificación.

5.1.2 Proliferación de actores y fragmentación de la ayuda.

Algunos de los cuestionamientos que, de manera recurrente, quedan recogidos en las evaluaciones del CAD sobre la Cooperación Española están directamente relacionados con la diversidad de instrumentos utilizados y el elevado número de países, organizaciones, instituciones y organismos que reciben financiamiento proveniente de la AOD española.

El examen *entre pares* que el CAD publicó en 2011 sobre la Cooperación Española señala que la AOD bruta española destinada a sus 20 principales receptores durante el bienio 2009-2010 ni siquiera alcanzó el 45% de la AOD española total (CAD, 2011b), lo que demuestra claramente el alto nivel de dispersión de esta ayuda (Tabla 23). Durante 2015 se ha llevado a cabo un nuevo examen *entre pares* a la Cooperación Española desde el CAD, y su avance preliminar apunta a que persisten algunas de las deficiencias clave en su desempeño en materia de estrategia para la asignación de recursos, rigidez procedimental o política de recursos humanos, si bien se han hecho avances en algunos ámbitos de actuación como las metodologías de planificación o el enfoque de gestión por resultados.

Tabla 23. Principales receptores de AOD española 2009-2010 (millones de dólares, precios corrientes)

Congo, Rep. Dem.	174
Marruecos	170
Haití	152
Túnez	147
Nicaragua	126
Bolivia	124
Perú	114
Colombia	110
El Salvador	108
Guatemala	103
Asignación de AOD bruta	
5 principales receptores	17%
10 principales receptores	29%
20 principales receptores	44%

Fuente: CAD 2011b

Como se señala a continuación, el Programa Hispano-Cubano no es una excepción, lo cual supone una complicación añadida en el ya de por sí complejo contexto cubano de la cooperación internacional para el desarrollo.

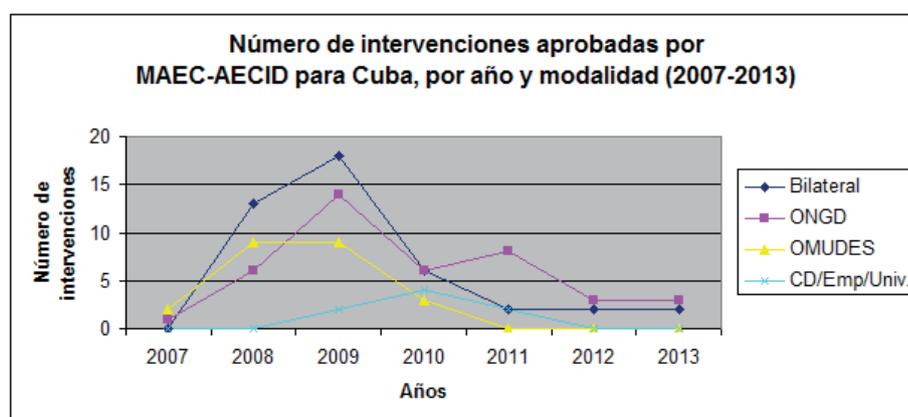
Durante el periodo estudiado 2007-2013, desde MAEC-AECID se han financiado en Cuba un total de 115 programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, con un presupuesto global 68.857.916 euros, habiéndose canalizado mediante tres modalidades distintas de intervención:

1. Bilaterales, con la participación de instituciones públicas cubanas.
2. A través ONGD españolas, con sus respectivas contrapartes locales.
3. Mediante acuerdos con Organismos Multilaterales de Desarrollo (OMUDES).

El Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), así como los diversos instrumentos de becas, por su propia naturaleza específica, no están incluidos en este análisis y son reseñados más adelante al objeto de no distorsionar las cifras correspondientes al número de intervenciones aprobadas y ejecutadas.

Los datos indican una tendencia inicialmente creciente durante los tres primeros años del periodo estudiado, con un pico importante en 2009, debido a los recursos movilizados dicho año en el marco del plan de apoyo a la recuperación de las zonas afectadas por la devastadora temporada ciclónica ocurrida el año anterior. A partir de 2010, la tendencia es claramente descendente hasta presentar en 2013 las cifras más bajas de todo el periodo estudiado, correspondiente al último ciclo programático de cooperación completado entre ambos países (Figura 20)

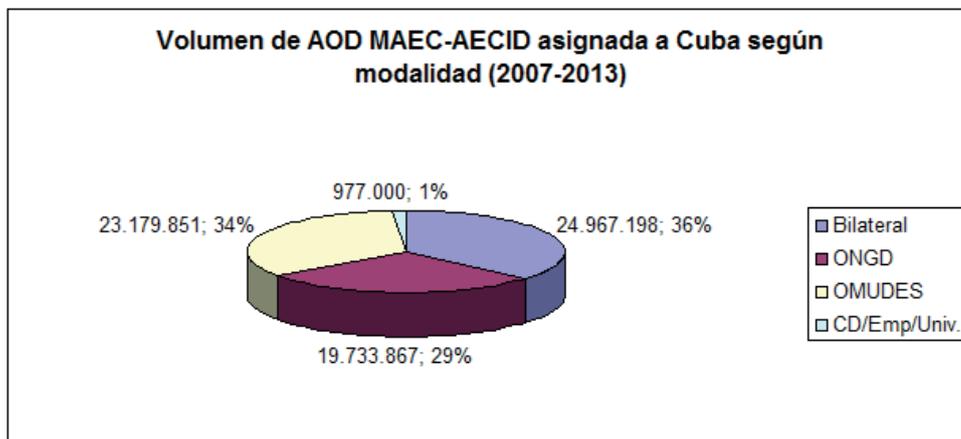
Figura 20: Evolución AOD MAEC-AECID a Cuba por modalidad 2007-2013.



Fuente: Elaboración propia con datos de AECID.

En cuanto a la distribución de los recursos asignados según la modalidad de cooperación, se observan porcentajes similares entre las 3 principales categorías utilizadas —bilateral, ONGD y OМУDES—, junto con un porcentaje testimonial de intervenciones canalizadas a través de agentes de la Cooperación Descentralizada (CD), empresas y universidades (Figura 21)

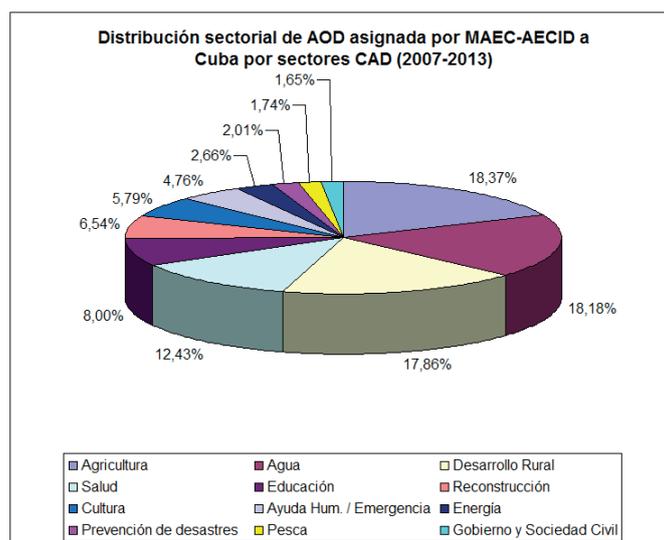
Figura 21. Volumen AOD MAEC-AECID asignada a Cuba (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos de AECID.

Desde un análisis sectorial, el total de AOD asignada a través de las 115 intervenciones analizadas se distribuye en 12 categorías diferentes, atendiendo a la clasificación de los códigos CAD. Esta distribución incluye la categoría de ayuda humanitaria y emergencia, así como los procesos de reconstrucción, en la que se incluyen las intervenciones sobrevenidas para dar respuesta a los efectos de las temporadas de huracanes en 2008 y 2013 (Figura 22).

Figura 22. Distribución sectorial de AOD asignada por MAEC-AECID a Suba por sectores



Fuente: Elaboración propia con datos de AECID.

Los 4 sectores principales de actuación —agricultura, agua, desarrollo rural y salud— suponen en conjunto más de dos terceras partes de la AOD asignada, evidenciando un ejercicio de concentración sobre aquellos ámbitos de intervención de mayor importancia en los procesos de desarrollo de Cuba. No obstante, la actuación en 12 categorías temáticas diferentes, contraviene el espíritu de lo recomendado por los principios de agenda internacional sobre calidad de la ayuda, en el sentido de concentrar las intervenciones en los ámbitos en donde el donante cuente con mayor especialización y ventaja comparativa.

En lo que se refiere a la naturaleza institucional y al número de actores de cooperación internacional participantes en este universo de intervenciones, desde MAEC-AECID se ha financiado a 29 entidades españolas —entre ONGD, empresas y centros de investigación—, así como a 8 Organismos Multilaterales de Desarrollo, principalmente vinculados al Sistema de las Naciones.

5. Cooperación española en Cuba

En total, 24 ONGD españolas han recibido financiamiento de la AECID para Cuba durante el periodo estudiado a través de las distintas convocatorias específicas para convenios y proyectos de ONGD, así como mediante la denominada en su momento convocatoria abierta y permanente, y luego de acciones complementarias (Tabla 24)

Tabla 24. Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo financiadas por la AECID en Cuba durante el periodo 2007 -2013

Acción Habana	Exterior XXI
Arquitectos sin Fronteras	Fundación Directa
Asamblea de Cooperación por la Paz	Instituto Sindical de Cooperación al Desarrollo (ISCOD)
Asociación Catalana por la Paz	Kab K'uh
Asociación Navarra Nuevo Futuro	La Gran Maraña
Asociación para la Cooperación en el Sur - LAS SEGOVIAS	Movimiento por la Paz, el Desarme y Libertad (MPDL)
Asociación para la Memoria Audiovisual.	Multilateral
Centro de Estudios Rurales y de Agricultura Internacional	Mundubat
Centro de Iniciativas para la Cooperación Batá	Mundukide
Cruz Roja Española	Save the Children
Cultura y Cooperación	Solidaridad para el Desarrollo y la Paz (SODEPAZ)
Entrepueblos	Unión de Pueblos Solidarios

Fuente: *Elaboración propia*

Por volumen de recursos, las 5 ONGD que recibieron mayor financiación de la AECID han canalizado el 77% del total de la AOD asignada a Cuba a través de esta modalidad de ejecución ((Tabla 25)

Tabla 25. Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo receptoras de AOD AECID en Cuba 2007 -2013

PRINCIPALES ONGD RECEPTORAS DE AOD AECID EN CUBA 2007-2013			
ONGD	AOD (€)	CONVENIOS	PROYECTOS
ACSUR LAS SEGOVIAS	7.590.784	1*	2
SAVE THE CHILDREN	4.893.337	1	3
CERAI	930.722	0	3
ACP	896.101	0	3
SODEPAZ	894.527	0	3
TOTAL	15.205.471	2	14
TOTAL AOD AECID vía ONGD	19.733.867		

* El Convenio firmado entre AECID y ACSUR fue a través de un consorcio en el que también participaron MUNDUBAT y el MPDL.

En lo que respecta a la cooperación multilateral, la AOD del MAEC AECID se ha canalizado principalmente a través de las distintas agencias y fondos del Sistema de las Naciones Unidas, destacándose muy especialmente los programas conjuntos ejecutados en el marco del Fondo para los Objetivos del Milenio que han estado liderados por el PNUD y UNICEF, los cuales se analizan más adelante (Tabla 26).

Tabla 26. Organismos Multilaterales de Desarrollo financiadas por MAEC-AECID en Cuba (2007-2013)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
Organización de Estados Iberoamericanos para Educación y la Cultura (OEI)
Organización de las Naciones Unidas para Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)
Organización de las Naciones Unidas para el Hábitat (ONU - Habitat)
Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)
Organización Panamericana de la Salud (OPS)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Programa Mundial de Alimentos (PMA)

A partir de 2014 cobra importancia la intervención del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) de las Naciones Unidas, a través del cual se canaliza un volumen importante de AOD española como cooperación financiera reembolsable. Esta iniciativa de futuro, se analizará al final del presente capítulo.

Mención aparte cabe hacer de las intervenciones correspondientes a la cooperación académica y científica, habida cuenta de que el instrumento específico utilizado —el Programa de Cooperación Interuniversitaria (PCI), suprimido en 2012— contemplaba unos límites de asignación presupuestaria significativamente menores a los existentes para las intervenciones bilaterales, de ONGD o a través de OMUDES.

Las 5 ediciones del PCI ejecutadas entre 2007 y 2011 financiaron un total de 194 proyectos de cooperación interuniversitaria entre Cuba y España, lo que supuso una AOD de la AECID de más de 8'5 millones de euros y un presupuesto promedio por proyecto de menos de 44.000 euros (Tabla 27).

En su conjunto, 37 universidades y centros de investigación de España, y 21 de Cuba, participaron en esta muy dinámica línea de actuación de colaboración científica y académica, la cual ha sido de manera tradicional una de las señas de identidad del Programa Hispano-Cubano de Cooperación Internacional.

Tabla 27. Programa de Cooperación Interuniversitaria de la AECID en Cuba

	2007	2008	2009	2010	2011	Total
Presupuesto asignado (€)	778.595	1.801.971	1.887.180	2.181.925	1.859.515	8.509.186
Número de proyectos	29	50	57	39	19	194
Presupuesto promedio						43.861,78
Universidades españolas						37
Universidades cubanas						21

Fuente: Elaboración propia con datos de AECID.

Por parte española, destacó la participación de las Universidades Politécnicas de Madrid y Valencia, la Complutense, así como las de Cádiz, Sevilla y Málaga; mientras que por el lado cubano destacaron la Universidad de La Habana, el Instituto Superior Politécnico José Antonio Echeverría (ISPJAE) de La Habana y la Universidad Central de Las Villas.

En relación con los diversos instrumentos de becas que son gestionados en todo o en parte por la Oficina Técnica de la AECID en La Habana, los datos arrojan un presupuesto muy cercano a los 9 millones de euros, habiéndose otorgado 1.178 becas, 58% a mujeres y

42% a hombres. A través de esta línea se apoya la realización de cursos de especialización, maestrías y doctorados por parte de profesionales cubanos a través del Programa de Becas MAEC-AECID, de la Fundación Carolina, del Ministerio de Cultura de España, así como del Programa Iberoamericano de Formación Técnica Especializada (PIFTE), el cual se realiza tanto en España como en los Centros de Formación que la Cooperación Española gestiona en La Antigua (Guatemala), Cartagena de Indias (Colombia), Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) y Montevideo (Uruguay).

Tabla 28. Becas concedidas a Cuba por instrumento 2007 -2012

BECAS CONCEDIDAS A CUBA POR INSTRUMENTO 2007-2012					
INSTRUMENTO	MUJERES	%	HOMBRES	%	TOTAL
MAEC - AECID	223	54,26%	188	45,74%	411
FUNDACIÓN CAROLINA	94	56,63%	72	43,37%	166
PIFTE	295	59,96%	197	40,04%	492
MINISTERIO DE CULTURA	75	68,81%	34	31,19%	109
TOTAL	687	58,32%	491	41,68%	1178

Fuente: Elaboración propia

A la luz de estos resultados, resulta evidente que la presencia de diversos instrumentos ha tenido como consecuencia una proliferación de actores de cooperación, tanto españoles como multilaterales. Asimismo, el elevado número de intervenciones de distinta magnitud y dimensión ha hecho que su AOD presente un significativo grado de dispersión de la ayuda.

Esa dispersión afecta más a las intervenciones que a los ámbitos de trabajo. De hecho, los datos reflejan un relativo nivel de concentración sectorial ya que los 4 principales ámbitos de intervención suponen el 66% de la AOD asignada a Cuba. Además de estos sectores, se han ejecutado programas y proyectos en seis sectores más, además de las actuaciones en materia de ayuda humanitaria y de emergencia, y de reconstrucción por daños de desastres naturales.

Aunque la Cooperación Española es notablemente dispersa, existen instrumentos de programación para cada país: los respectivos *programas país* de la Cooperación Española, que han asumido distintos nombres según el periodo que se analice. No obstante, en la mayor parte de los casos, estos instrumentos se conforman como una sumatoria de acciones provenientes de las diferentes unidades y departamentos de MAEC-AECID, con un limitado nivel de coordinación interna, dificultándose así la concreción de una

estrategia global de intervención.

Para intentar revertir esta situación, se puso en marcha, a partir de 2010, una metodología específica para la elaboración de una nueva generación de *Marcos de Asociación* en materia de cooperación internacional para el desarrollo entre España y sus países socios, que apunta a que todos los instrumentos y actores de la Cooperación Española puedan compartir una visión de actuación en un determinado país. Esta iniciativa ha sido valorada como un avance significativo por parte del CAD durante el *examen entre pares* realizado a la Cooperación Española durante 2015. En el caso de Cuba, como se verá más adelante, se ha trabajado justamente en ese sentido.

En definitiva, se constata que las tradicionales limitaciones operativas y procedimentales que presentan los programas promovidos desde MAEC-AECID — evidenciadas en las distintas evaluaciones *entre pares* realizadas a la Cooperación Española por el CAD (2003, 2007, 2011 y 2015)— tienen también su reflejo en el contexto cubano. Estos factores vienen a complicar aún más, si cabe, la ejecución de los distintos programas y proyectos que conforman el Programa Hispano-Cubano de Cooperación.

5.1.3 Significativos aportes a procesos de interlocución y relacionamiento.

Si se utilizan objetivamente los criterios tradicionales de evaluación de intervenciones de desarrollo, parece lógico pensar que algunos de los factores que pueden contribuir a la eficacia y eficiencia, reseñados en el epígrafe anterior, limitan el buen desempeño de las intervenciones apoyadas por la Cooperación Española en Cuba. Los bajos niveles de ejecución presupuestaria alcanzados, junto con los muy significativos retrasos de aquellas acciones que se han puesto en marcha, generan un significativo espacio de incertidumbre sobre la calidad de la cooperación internacional en Cuba.

No obstante, cuando el análisis se centra en el conjunto de actuaciones que han conseguido avances significativos y se trasciende desde un punto de vista cualitativo los mencionados criterios de evaluación, aparecen una serie de interesantes elementos a tener en cuenta.

A través de las múltiples entrevistas mantenidas con los diferentes responsables de programas y proyectos, de la participación en reuniones conjuntas de trabajo técnicas y políticas, del conocimiento de la realidad de los proyectos, y del estudio de la documentación revisada, se destaca una notable capacidad de interlocución y

cercanía con las instituciones locales por parte de la Cooperación Española, que generan externalidades positivas a tener en cuenta.

En primer lugar, existe lo que podríamos denominar una *vinculación virtuosa* entre los tradicionales proyectos de cooperación en ejecución y los procesos de desarrollo desencadenados a su alrededor, de naturaleza más institucional.

Entre estos procesos sobresale, como se enfatiza expresamente desde el MINCEX, la capacidad de la Cooperación Española para contribuir a “*establecer buena relación*” entre las partes, lo cual se considera un activo para el análisis y la búsqueda de soluciones consensuadas a los problemas surgidos. De igual manera, las interacciones establecidas permiten un intercambio de planteamientos y expectativas que, en definitiva, se traduce en una buena base para el entendimiento y el tratamiento mutuo de tareas. Todo ello, en un contexto en el que estos procesos presentan más lentitud de lo esperado en cuanto a planificación y aprobación de las acciones, en el que la visibilidad de la contribución de la Cooperación Española —tema siempre sensible en el contexto cubano— es variante y en el que se acumulan resultados diversos en calidad e impacto de las intervenciones.

Como elemento catalizador de esta constructiva interlocución, debe resaltarse el importante papel que ha jugado el denominado *Comité Conjunto Hispano-Cubano de Cooperación*, instancia que quedó formalmente constituida tras la firma de la VIII Comisión Mixta Hispano-Cubana de Cooperación en septiembre de 2007, y en la que participan el MINCEX y la AECID, pudiéndose invitar a instituciones cubanas y españolas, si la agenda de trabajo así lo requiere.

Desde ese momento, y hasta la fecha, el Comité Conjunto mantiene por lo general una periodicidad bimensual, aunque siempre sujeta a la variable coyuntura política entre ambos países, registrándose sus sesiones a través de sus respectivas actas de acuerdos. Las principales funciones que viene desarrollando este Comité Conjunto están relacionadas con:

- Examen de aspectos generales —estratégicos y operativos— concernientes a los acuerdos de la Comisión Mixta y toma de decisiones en los asuntos sobre los que tienen competencia.
- Canalización de información sobre cooperación al desarrollo hacia los distintos organismos jerárquicos, instituciones y personal técnico ambas partes.

- Valoración conjunta de los proyectos de los distintos instrumentos (subvenciones de estado; convocatorias de convenios y proyectos de ONGD; proyectos multilaterales; programa de formación técnica, cooperación interuniversitaria, becas de postgrado...).

Esta dinámica ha permitido cimentar al *Comité Conjunto* como instrumento compartido de información, interlocución y coordinación eficaz, así reconocido por ambas partes. Buena prueba de ello es que el *Comité Conjunto* fue el espacio acordado por las partes para la negociación, entre 2010 y 2014, del nuevo Marco de Asociación País (MAP) entre Cuba y España en materia cooperación internacional para el desarrollo, fruto del diálogo entre los distintos actores de la Cooperación Española presentes en Cuba y el Estado cubano representado por el MINCEX (Capítulo 4).

Realizando en perspectiva un análisis del antes y después de la interrupción de la cooperación bilateral hispano-cubana, se revela una evolución interesante del proceso en el que las partes han pasado de una situación de nula interlocución a otra en la que se ha consensuado un marco estratégico de cooperación, a través de un proceso participativo (Tabla 29)

Tabla 29. Evolución de las relaciones hispano-cubanas de cooperación (2003-2015)

2003-2007	2007-2015
Suspendido marco de Cooperación bilateral	VII y IX Reuniones de la Comisión Mixta como marco de cooperación bilateral
Cooperación Española a nivel descentralizado, pero sin contacto oficial de primer rango en el reconocimiento de las relaciones de intercambio	Cooperación Española con Oficina Técnica de AECID en La Habana dotada y en funcionamiento con sus diferentes modalidades e instrumentos en un contexto oficial de relaciones de intercambio
Desconocimiento institucional por parte cubana de la estructura de la Cooperación Española y los instrumentos disponibles	Asunción institucional de la estructura de Cooperación Española e instrumentos disponibles
Ausencia e imposibilidad de estrategia de cooperación a medio plazo	Elaboración conjunta de estrategia de cooperación a través del Marco de Asociación 2014-2017.

Fuente: Elaboración propia con datos de AECID.

Esta dinámica de diálogo y toma de decisiones compartidas, y el modo de enfocar estas a través de los distintos equipos de trabajo e instituciones, es reconocido muy positivamente por el conjunto de actores de la Cooperación Española, así como por los representantes de los organismos multilaterales, por la Representación de la Delegación Europea en Cuba, así como por otras cooperaciones bilaterales.

Por su parte, diferentes actores de la Cooperación Española presentes en la isla consultados durante esta investigación —Comunidades Autónomas, ONGD y Universidades— consideran que labor de la OTC refuerza su oficialidad y visibilidad en el ámbito cubano. Además, valoran el rol de la representación de la AECID en La Habana como facilitador de su participación en la construcción general de la cooperación mediante las medidas de coordinación periódicas impulsadas y la activa participación en la definición del MAP entre Cuba y España.

A diferencia de otros países, uno de los ámbitos en donde no se han producidos avances en cuanto a coordinación con otros actores ha sido en el establecimiento de espacios de colaboración entre la Cooperación Española y la Asociación de Empresarios Españoles en Cuba, organización creada en La Habana en 1994 —con 166 miembros— y única en su género entre el empresariado extranjero residente en Cuba. Siguiendo otras experiencias, se podrían concretar en la isla las orientaciones del IV Plan Director de la Cooperación Española en lo relacionado con la promoción de alianzas público-privadas para el desarrollo e iniciativas de responsabilidad social empresarial, si bien hay que tener en cuenta las enormes dificultades que el contexto cubano presenta para este tipo de iniciativas. El recientemente creado Fondo Contravalor España-Cuba para la conversión deuda (Capítulo 4) —en el que se prevé pueda haber una activa participación de empresas españolas— abre una interesante ventana de oportunidad para explorar la puesta en marcha de ese tipo de intervenciones.

En cualquier caso, para otros donantes bilaterales, la Cooperación Española supone un interlocutor de primer orden para el intercambio de experiencias y la reflexión sobre los modos de llevar a cabo las iniciativas y, sobre todo, representa “*un modelo a seguir*” de cómo hacer posible las relaciones de cooperación internacional en el contexto cubano.

En definitiva, si bien la eficacia y eficiencia de las intervenciones puestas en marcha no han seguido el ritmo y secuenciación necesaria de logros y efectos positivos; son claramente reconocibles los avances realizados en la arquitectura institucional de la cooperación hispano-cubana, la cual ha servido, además, de inspiración para el trabajo de otros actores de cooperación internacionales en el país.

5.2 Aportes de la AECID como buenas prácticas de cooperación eficaz para el desarrollo Cuba.

El presente apartado ofrece una sistematización de algunas buenas prácticas cooperación eficaz para el desarrollo impulsadas por la AECID en Cuba, al objeto de revelar las mejores experiencias que se han llevado en el marco del Programa Hispano Cubano de cooperación internacional para el desarrollo.

Esta identificación de *buenas prácticas* promovidas por la Cooperación Española en la *isla* toma como base los criterios de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda y eficacia del desarrollo como reflejo de los principios que emanan de los diferentes Foros, *Declaraciones* y compromisos internacionales sobre la materia París, Accra, Busán, Alianza Global para el Desarrollo (Capítulo 3), así como el Código de Conducta de División del Trabajo y Agenda para el Cambio de la UE.

En esencia, se trata de un ejercicio para documentar diversas experiencias que presentan el *saber hacer* de la AECID en Cuba, país en el que —a pesar de todas las dificultades y limitaciones —la cooperación española cuenta con una clara experiencia.

Para la selección de las intervenciones que se presentan a continuación se han seguido fundamentalmente los criterios de calidad vinculados a los cinco principios básicos de la agenda sobre calidad de la ayuda:

- a. Apropiación.
- b. Alineamiento con los sistemas y procedimientos del país.
- c. Armonización y división del trabajo / complementariedad.
- d. Gestión para Resultados de Desarrollo.
- e. Rendición de Cuentas.

Por otra parte, las *buenas prácticas* identificadas también incorporan diferentes premisas de intervención que las hacen destacar sobre otros principios más tradicionales, como por ejemplo:

- Tener valor agregado de **innovación**, lo que supone que la experiencia acredite una evolución de mejora o cambio frente a otras iniciativas anteriores.
- Ser **inspiradoras**, con capacidad de generar ideas, propuestas y nuevas iniciativas en el campo del desarrollo.
- Ser **transferibles** globalmente o en alguno de sus elementos más relevantes para contribuir a la calidad de la ayuda en otros ámbitos sectoriales o geográficos.
- Guardar un **equilibrio territorial y temático** con las prioridades de la acción en Cuba para que, en conjunto, se tenga una muestra representativa del saber hacer de la cooperación española en la isla.
- Incorporar de manera efectiva el criterio de **diferenciación** en la intervención como elemento distintivo de una cooperación eficaz adaptada al contexto de desarrollo específico de Cuba.

5.2.1 El patrimonio cultural como factor de desarrollo local.

Una de las intervenciones más emblemáticas de la Cooperación Española a nivel global, por la cual es ampliamente reconocida por la comunidad internacional de cooperación, muy especialmente en América Latina y el Caribe, es el Programa Patrimonio para el Desarrollo (P>D), cuyos orígenes están estrechamente vinculados con las iniciativas promovidas para la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América en 1992. Las evaluaciones externas promovidas desde el MAEC sobre el alcance del P>D en 2003 y 2015 constatan la importancia de esta intervención como una de las señas de identidad más significativas de la Cooperación Española.

Desde sus inicios, el P>D de la AECID viene promoviendo la preservación, puesta en valor y gestión sostenible del patrimonio cultural —entendido como un conjunto de bienes y valores, materiales e inmateriales, que constituyen el soporte y el entorno físico de las comunidades— impulsando que el mismo sea reconocido de manera efectiva como factor de desarrollo y generación de riqueza e incorporado como elemento esencial de las políticas públicas (MAEC, 2007).

En Cuba, el P>D inició sus intervenciones en 1994 a través de un convenio de colaboración suscrito con la Oficina del Historiador de la Ciudad de La Habana (OHCH), institución de referencia en la isla, desde su creación en 1938, con amplísima trayectoria, experiencia y reconocimiento por su gran labor de revitalización del centro histórico de la capital cubana que cuenta con una población de 70.000 personas, conocido como la Habana Vieja, declarado por la UNESCO Patrimonio Cultural de la Humanidad en el año 1982.

En plena crisis económica del *periodo especial* (Capítulo 2), la OHCH asumió nuevas funciones, prerrogativas especiales y responsabilidades diferenciadas de mayor calado que hasta entonces, en el marco de las regulaciones aprobadas por el Decreto-Ley 143 de octubre de 1993 y por el Acuerdo 2951 del Consejo de Ministros, de noviembre de 1995, por las que se declaraban la Habana Vieja como *Zona de Alta Significación para el Turismo y Zona Priorizada para la Conservación*, respectivamente.

En este contexto, el Programa Hispano-Cubano de Cooperación priorizó el apoyo de la AECID a la OHCH para la puesta en marcha de un proyecto destinado a elaborar el *Plan Maestro para la Revitalización Integral Gestión de la Habana Vieja*, a través del cual se conformó un equipo técnico multidisciplinar de arquitectura, urbanismo y ordenamiento del territorio de ambos países, dotándose, asimismo, a la OHCH de equipamiento tecnológico de primer nivel, inexistente hasta la fecha en la ciudad.

Si bien, en un inicio, este *Plan Maestro* se concibió como un documento físico que recogiera las normas y directrices a aplicar para la gestión integral de la Habana Vieja, el proceso generado fue de tal dimensión metodológica, técnica, social y política que, en última instancia, la OHCH creó de manera oficial la Oficina Técnica del Plan Maestro de La Habana. Esta nueva entidad quedó adscrita orgánicamente 1995 a la estructura oficial de la OHCH, estableciendo relaciones estratégicas de coordinación y articulación con el resto de organismos e instituciones municipales, provinciales y nacionales, así como con centros de educación superior y de investigación.

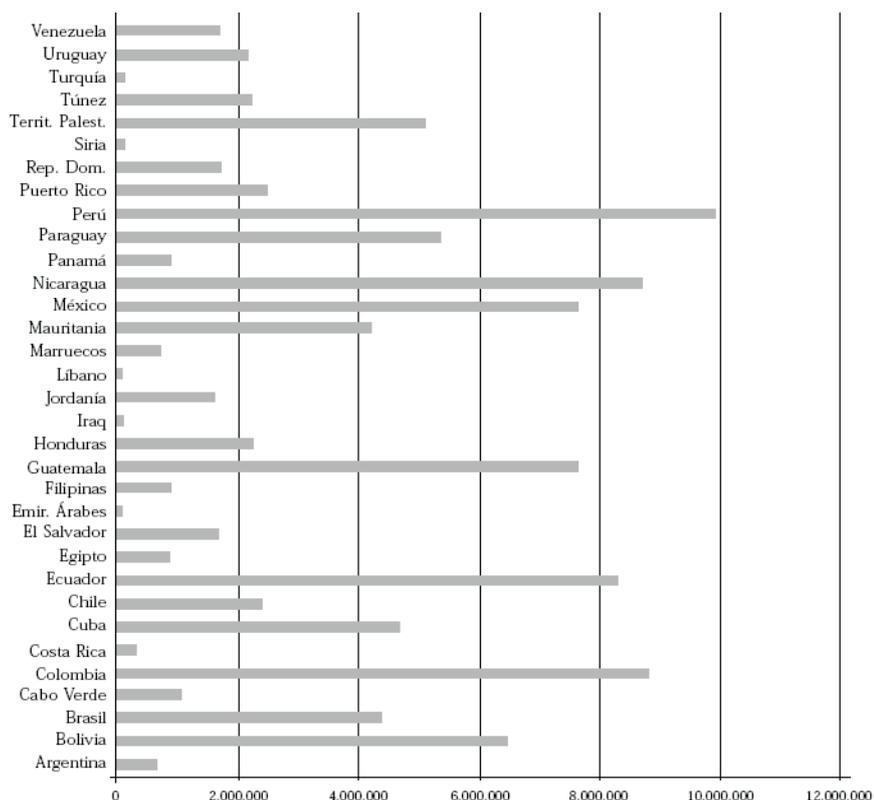
De esta manera, se fueron poniendo las bases para la institucionalización de un proceso participativo permanente de gestión urbana, ordenamiento territorial, restauración y de desarrollo local que, progresivamente, ha ido generando numerosos instrumentos de planificación que, actualmente, nutren el Plan Especial de Desarrollo Integral (PEDI) de la Habana Vieja, actualmente con vigencia 2015-2020.

Desde su creación, el Plan Maestro cuenta con un amplio equipo técnico multidisciplinar encargado de elaborar y hacer cumplir distintas normativas regulatorias en los ámbitos urbanísticos, sociales y económicos relacionados con la revitalización de la Habana Vieja, entre las que se pueden mencionar diversos diagnósticos sobre transporte y red vial, inventario de bienes patrimoniales tangibles —muebles e inmuebles— e intangibles, censos de viviendas, así como numerosas regulaciones urbanísticas y arquitectónicas.

De manera complementaria al apoyo de la AECID a la Oficina Técnica del Plan Maestro de La Habana, que se vio interrumpido entre 2003 y 2006, la Cooperación Española —con amplia participación de Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos de España— ha promovido la preservación y puesta en valor de inmuebles y espacios públicos que hoy en día forman parte de la actividad socio-cultural y económica del Centro Histórico de La Habana como la Plaza Vieja, Basílica y Convento de San Francisco de Asís, la Plaza de Armas, la Alameda de Paula, la Plaza de la Catedral, el Muelle de Caballerías, la Plaza del Cristo, el Convento de Belén o el Gabinete de Conservación y Restauración de bienes muebles por mencionar sólo algunos ejemplos. En este proceso de recuperación urbana y socio-económica ha tenido un papel muy destacado la participación de la Escuela-Taller de La Habana, otra iniciativa exitosa apoyada por la Cooperación Española, la cual se analiza más adelante.

Cuba ocupa el décimo puesto de 33 países en volumen de AOD asignada por la AECID a través del Programa Patrimonio para el Desarrollo entre 1992 y 2003, periodo en el que se ejecutaron las intervenciones reseñadas anteriormente, con un presupuesto total de 4,8 millones de euros (Figura 23). Tras la reanudación del programa bilateral de cooperación, en 2007, las nuevas intervenciones en este ámbito no estuvieron formalmente enmarcadas en el mencionado Programa Patrimonio, razón por las que no aparecen incluidas en la gráfica.

Figura 23. AOD asignada por el Programa Patrimonio para el Desarrollo de la AECID 1992-2003.



Fuente: MAEC, 2003.

Según cifras de la OHCH, hasta 2015 se ha recuperado más de 40% del total del territorio de los 2'14 kilómetros cuadrados que conforma el centro histórico habanero, habiéndose generado más de 14.000 puestos de empleo en los sectores de la construcción, servicios turísticos, comercio y cultura. Por su parte, de acuerdo a cifras de la OHCH, el conjunto de bienes y servicios del Centro Histórico genera entre 30 y 40 millones de dólares al año, reinvirtiéndose aproximadamente el 55% de los mismos a proyectos y programas sociales en el propio territorio.

Como un impacto adicional del *Plan Maestro*, es necesario destacar la replicabilidad y adaptabilidad exitosas de esta iniciativa en los centros históricos de otras ciudades patrimoniales cubanas a lo largo de los años. La experiencia habanera de gestión integral

de su centro histórico, reconocida internacionalmente, ha servido de modelo a seguir para las distintas Oficinas del Historiador y Conservador de Cienfuegos, Trinidad, Camagüey y Santiago de Cuba, las cuales han ido creando paulatinamente de manera oficial sus respectivas *Oficinas de Plan Maestro* como mecanismos eficaces de preservación, puesta en valor y gestión integral de sus respectivos patrimonios culturales como factores eficaces de desarrollo humano.

Tabla 30. Planes maestros de centros históricos de Cuba.

INFORMACIÓN SOBRE LAS OFICINAS TÉCNICAS DE PLANES MAESTROS DE LOS CENTROS HISTÓRICOS DE CUBA

CENTRO HISTÓRICO	AÑO DE CREACIÓN OFICINA PLAN MAESTRO	DEPENDENCIA	ADSCRIPCIÓN ORGÁNICA	SUPERFICIE (Km ²)	POBLACIÓN
La Habana	1995	Oficina del Historiador de la ciudad de La Habana	Consejo de Estado	2,14	70.000
Santiago de Cuba	1996	Oficina del Conservador de la ciudad de Santiago de Cuba	Consejo de Administración Provincial de Santiago de Cuba	3,2	66.000
Trinidad	1997	Oficina del Conservador de la ciudad de Trinidad y del Valle de los Ingenios	Consejo de Administración Municipal de Trinidad	0,48	6.500
Camagüey	1997	Oficina del Historiador de la ciudad de Camagüey	Consejo de Administración Provincial de Camagüey	3	56.000
Cienfuegos	2007	Oficina del Conservador de la ciudad de Cienfuegos	Consejo de Administración Municipal de Cienfuegos	0,9	10.500
TOTAL				9,72	209.000

Fuente: Elaboración propia en base a información de Rodríguez (2012).

Dando un paso más para la coordinación e intercambio de experiencias, es necesario señalar la creación oficial en diciembre de 2008 de la *Red de Oficinas del Historiador y del Conservador de Cuba*, la cual contó también con el apoyo de la AECID, como una instancia de segundo nivel a través de la cual se refuerza la integración, así como el intercambio de conocimientos y buenas prácticas entre las diversas instituciones relacionadas con el patrimonio y el urbanismo en Cuba. De esta manera, se cuenta con un plan de trabajo anual que contempla la organización periódica de encuentros, talleres temáticos, participación en eventos nacionales e internacionales, cursos y capacitaciones en las diferentes provincias involucradas.

Fruto del trabajo conjunto de esta red, fue la publicación en 2012 del libro “*Luces y Simientes*”, que sistematiza las experiencias en las diferentes Oficinas del Conservador y del Historiador de Cuba, donde cada Oficina tiene dos subcapítulos, uno que recoge los aspectos territoriales y otro donde se refleja la gestión que desarrollan, en ambos casos ampliamente explicados e ilustrados con tablas, gráficos, grabados, planos, mapas e imágenes, que ya es una obra de referencia en la temática.

En su conjunto, las instituciones cubanas participantes en estas iniciativas de cooperación eficaz para el desarrollo comparten una reflexión institucional en el sentido de valorar muy positivamente la cooperación desarrollada a través de la AECID en el marco del Programa Patrimonio (Rodríguez, 2012 y Blanco, 2013). Por otra parte, de acuerdo a los testimonios recogidos, esta intervención ha apoyado sistemáticamente los planes estratégicos de desarrollo local de las instituciones municipales complementando y reforzando los programas priorizados en estas zonas de alto valor patrimonial, acompañando, de esta manera, a los esfuerzos de las respectivas Oficinas del Historiador o Conservador.

En este contexto, la colaboración de la Cooperación Española se considera localmente de mucho impacto dada la magnitud del desafío que constituye la rehabilitación de los centro histórico y debido a que son insuficientes los recursos disponibles localmente; la urgencia de intervenir en áreas que por el alto grado de deterioro constituyen una emergencia; y el significado estratégico del intercambio de experiencias, tecnologías y conocimientos que propicia la cooperación.

Concretamente, la Oficina del Historiador de La Habana subraya de manera específica que la aportación de la Cooperación Española, entendida como el conjunto de actores de cooperación —AECID, Comunidades Autónomas, Entes Locales y Universidades— han promovido los procesos desarrollo local a través de cinco líneas estratégicas de actuación en el Centro Histórico de la capital cubana (Blanco, 2013):

- Hacer de la cultura el eje transversal del desarrollo integral del Centro Histórico.
- Proteger el patrimonio heredado rehabilitando el territorio a través de un Plan Especial de Desarrollo Integral, con fuerza legal, que concilie la conservación de los valores culturales con las necesidades de desarrollo socioeconómico sustentable.
- Conservar el carácter residencial del Centro Histórico, garantizando la permanencia de la población residente según los parámetros de habitabilidad, densidad y calidad de vida que resulten más apropiados.
- Dotar al territorio de una infraestructura técnica y de servicios que aseguren su funcionamiento en correspondencia con las necesidades contemporáneas.
- Lograr un desarrollo integral autofinanciado que haga recuperable y productiva la inversión en la recuperación del Patrimonio, impulsando una economía local

que garantice un desarrollo sostenible.

En definitiva, esta línea de cooperación ha significado un mecanismo de participación, innovación y diálogo, a partir del intercambio permanente con profesionales españoles de distintas especialidades, tanto en el campo de la arquitectura, el urbanismo, la enseñanza de los oficios tradicionales especializados de la restauración, la gestión de servicios sociales y la gestión del patrimonio cultural.

Asimismo, ha permitido también intercambiar metodologías y conocimientos entre profesionales cubanos y españoles de diferentes formaciones, así como en muchas acciones y ámbitos de actuación generó sinergias con la cooperación descentralizada de España, ya sea con las regiones, diputaciones, ayuntamientos, como con las Universidades y organizaciones que promueven el intercambio.

5.2.2 Experiencias replicables en formación ocupacional.

La Cooperación Española puso en marcha en 1991 el *Programa de Escuelas-Taller en Iberoamérica*, como apoyo a la realización de obras de preservación y restauración del patrimonio cultural mueble e inmueble, asociados a la reactivación funcional de los principales centros históricos en América Latina. Se crearon, para ello, unidades formativas concebidas bajo criterios metodológicos de formación-acción, bajo un enfoque de *aprender trabajando y trabajar aprendiendo*. La población meta de este programa está conformada por jóvenes de entre 17 y 25 años en riesgo de exclusión social, con bajos niveles educativos y menores oportunidades de empleabilidad en los mercados laborales de sus respectivos países.

Desde su inicio, el grueso del financiamiento ha sido aportado por el entonces Instituto Nacional de Empleo de España (INEM) —hoy Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE)—, junto con financiamiento de la AECID y con contrapartidas de las instituciones socias locales. Este convenio entre la AECID y el INEM/SEPE es uno de los más fructíferos en los más de 25 años de historia de la Agencia por su continuidad, compromiso mutuo, responsabilidad compartida entre las partes e impacto en términos de desarrollo, lo que no ha sido siempre valorado en su justa medida.

Entre 1991 y 2014 la Cooperación Española (INEM/SEPE y AECID) ha aportado un financiamiento de casi 99,5 millones de euros de AOD para la puesta en marcha de 266 proyectos con escuelas-taller en 24 países de América Latina, África y Asia, en las

que se han formado casi 28.000 jóvenes, con un 22% mujeres (Tabla 24; MAEC,2015).

Figura 24. Asignación AOD española al Programa Escuelas Taller 1991-2014



Fuente: MAEC, 2015.

De entre los 22 países de América Latina, destaca el caso de Cuba por el alto grado de apropiación del modelo de escuelas-taller planteado por parte de las instituciones locales, así como por su alta replicabilidad en distintas ciudades del país.

La Cooperación Española apoyó entre 1992 y 2003 la creación y puesta en funcionamiento de la Escuela-Taller de La Habana “Melchor Gaspar de Jovellanos” como modelo pionero en Cuba para la formación de jóvenes y la recuperación de oficios tradicionales como forja, carpintería, cantería, yesería, pintura mural, entre otros. Así, se contribuyó también al plan de preservación y puesta en valor del patrimonio cultural en la Habana Vieja, que ya se venía promoviendo desde el Programa Patrimonio para el Desarrollo de la AECID. Durante los 20 años de su apoyo a la Escuela Taller de La Habana, la Cooperación Española contribuyó a formar a casi 400 jóvenes en las distintas especialidades impartidas.

Siguiendo su modelo, se fueron creando cuatro escuelas-taller a iniciativa local en las ciudades de Cienfuegos, Trinidad, Camagüey y Santiago de Cuba, siguiendo el modelo y aprovechando la experiencia de la escuela de La Habana —que ha abierto posteriormente dos sedes adicionales en la capital cubana—, todas ellas adscritas a las instituciones locales competentes en la gestión de sus respectivos centros históricos y lugares patrimoniales (Tabla 30). Posteriormente, en el marco de la reactivación del Programa Hispano-Cubano de Cooperación en 2007, se han ejecutado proyectos puntuales de apoyo a las escuelas-taller de Camagüey y Santiago de Cuba.

De esta manera, progresivamente se ha conseguido desencadenar localmente un proceso formativo que, entre 1992 y 2015, ha llegado a más 1.700 jóvenes en todo el país —25% mujeres— en distintos oficios, obteniendo, tras dos años de formación teórica y práctica, el reconocimiento oficial de *obrero calificado*. Todas estas escuelas-taller han quedado formalmente insertadas en el Sistema Nacional de Cuba de formación ocupacional y la formación que en ella se imparte está oficialmente reconocida por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y por el Ministerio de Educación de Cuba.

Este es un factor de gran importancia, ya que este nivel de apropiación y alineamiento no se ha conseguido en en otros países en donde se han impulsado este tipo de intervenciones desde la Cooperación Española (MAEC, 2015).

Tabla 31. Reseña de las escuelas taller que existen en Cuba.

RESEÑA DE LAS ESCUELAS TALLER EXISTENTES EN CUBA				
Escuela Taller	Adscripción	Año de creación	Alumnado	Especialidades
La Habana	Oficina del Historiador de La Habana	1992	1093	Albañilería, Arqueología, Carpintería, Cantería, Electricidad, Forja, Jardinería, Fontanería, Pintura de Obras, Pintura Mural, Vidriería, Yeso, Hojalatería y Talabartería
Cienfuegos	Oficina del Conservador de Cienfuegos	2008	61	Carpintería, Jardinería, Albañilería, Yesería, Forja, Soldadura y Pintura
Trinidad	Oficina del Conservador de Trinidad	1997	250	Albañilería, Carpintería, Cerámica, Yesería, Herrería y Pintura Mural
Camagüey	Oficina del Historiador de Trinidad	1996	140	Arqueología, Carpintería, Forja, Albañilería y Pintura Mural
Santiago de Cuba	Oficina del Conservador de Santiago de Cuba	2002	192	Electricidad, Fontanería, Arqueología, Albañilería, Yesería y Carpintería
<i>Total</i>			1.736	

Fuente: Elaboración propia.

Un rasgo adicional de este programa es el alto nivel de empleabilidad conseguido, con más 90% de los alumnos en cada una de las escuelas analizadas. Tras finalizar su formación, los chicos y chicas aprendices se incorporan a diferentes empresas públicas provinciales y municipales de construcción y restauración.

Al igual que ha ocurrido con las Oficinas Técnicas de Planes Maestros de Centros Históricos, las escuelas-taller de Cuba conformaron formalmente en 2008 una red de trabajo que cuenta con un plan de trabajo anual para promover el intercambio de experiencias y la cooperación técnica entre las mismas. Ya en 2012, esta experiencia contribuyó significativamente a la creación de la Red de Escuelas Taller de América Latina y el Caribe en la que participan Chile, Colombia, Cuba, México y Perú.

En lo relacionado con la movilización de otras fuentes de AOD, cabe destacar que las distintas escuelas-taller han recibido también apoyo puntual de varias Comunidades Autónomas y entes locales de la cooperación descentralizada española; así como del Programa de Desarrollo Humano Local (PDHL) del PNUD y de ONGD de Francia e Italia.

En definitiva, analizando esta experiencia desde una perspectiva de calidad y eficacia de la ayuda, sobresalen muy significativamente los siguientes aspectos:

- Innovación, al promover modelos de intervención en Cuba inexistentes con anterioridad al inicio del trabajo de la primera escuela-taller en la Habana.
- Alta apropiación por parte de las instituciones locales, al quedar las escuelas insertadas en los sistemas oficiales de formación ocupacional.
- Incuestionable replicabilidad y adaptabilidad exitosa del modelo en diferentes contextos locales de desarrollo a lo largo de toda la isla.
- Facilitación de espacios comunes de trabajo con otros agentes de la cooperación internacional.
- Alta eficacia en cuanto a su contribución directa a la formación de recursos humanos en riesgo de exclusión, al tiempo que se contribuye a recuperar y poner en valor el patrimonio cultural local como factor de desarrollo en las cinco ciudades cubanas participantes en el programa.

- Generación de redes a nivel nacional y latinoamericano para la promoción del intercambio de experiencias y la cooperación técnica sur-sur.

5.2.3 Género en desarrollo, una efectiva incorporación en la agenda de la cooperación.

Una de las señas de identidad de la Cooperación Española, por el que es reconocido su trabajo a nivel internacional, es, sin duda, el sólido compromiso con el empoderamiento de las mujeres y la incorporación de un efectivo enfoque de equidad de género. Este enfoque tomó carta de naturaleza en 2007, con la elaboración y aprobación de la estrategia de *género en desarrollo* de la Cooperación Española, documento que define el marco doctrinal y las orientaciones estratégicas en la materia para el conjunto de sus actores.

Esta línea de intervención forma parte también de manera muy significativa del marco del Programa Hispano-Cubano de cooperación internacional, habiéndose ganado un espacio propio dentro de la agenda política y técnica entre ambos países en materia de cooperación internacional desarrollo.

Según las Naciones Unidas, Cuba ha alcanzado el tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio, centrado en la promoción de la igualdad entre género y la autonomía de la mujer, lo que implica una sólida base para la eliminación de barreras al acceso de las mujeres a la vida del país. Asimismo, en base a los indicadores nacionales existentes de la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba, existen logros en materia de igualdad de género, que se expresan en muy diversos ámbitos de la vida social.

Pese a ello, en la práctica, esta *igualdad formal* no siempre se traduce en *igualdad real*, y es en este ámbito donde se encuentran algunas de las principales brechas, en tanto persisten manifestaciones de inequidad y machismo que limitan el pleno ejercicio de los derechos legalmente reconocidos, especialmente en los ámbitos privados y en el seno de ciertos colectivos sociales. Así, permanecen inequidades en el acceso, uso y control de los recursos para desarrollar emprendimientos productivos y económicos, y se mantiene la tradicional división sociohistórica y sexual del trabajo, que sitúa a los hombres como proveedores de ingresos económicos al entorno familiar y a las mujeres como cuidadoras (SEMLAC, 2014)

Otro aspecto esencial para alcanzar una igualdad real entre mujeres y hombres es eliminar cualquier manifestación de violencia de género. En Cuba, si nos atenemos a la información oficial, la violencia física no presenta dimensiones significativas, pero a nivel de los mecanismos de salud y seguridad pública se conocen experiencias de otras manifestaciones que avalan la existencia de este fenómeno, razón por la que forma parte de la agenda de sensibilización y educación pública, con énfasis en los entornos familiares.

La ausencia de datos oficiales de aquellos indicadores socioeconómicos sensibles que presentan valores poco alentadores – y que puedan afectar a la imagen del país – es una práctica habitual en las estadísticas oficiales cubanas. Algunas fuentes consultadas al respecto comentan que difundiendo este tipo de informaciones se les facilita argumentos a los poderosos enemigos del país para atacar a su modelo de Estado.

Es en este contexto en el que un grupo de organizaciones cubanas con el apoyo más o menos explícito de varias iniciativas de cooperación internacional, muy especialmente de la Cooperación Española, han abierto nuevos espacios de trabajo para impulsar acciones positivas destinadas a un mayor desarrollo y promoción de las mujeres, especialmente en el ámbito rural. Sin embargo, aún es insuficiente el grado de armonización y sinergias entre ellas.

Los actores de la Cooperación Española con mayor desempeño en el sector, junto con la AECID, son un reducido número de ONGD, cuyas acciones se circunscriben, mayoritariamente, al ámbito agropecuario. En cuanto a las Comunidades Autónomas, las cooperaciones andaluza y vasca tienen acciones puntuales en este ámbito de actuación, en el marco de sus respectivos programas de cooperación.

En este contexto, la Cooperación Española promueve activamente el pleno ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales reconocidos a las mujeres cubanas, para lo cual, desde cada uno de los sectores de actuación del Programa Hispano-Cubano de cooperación se desarrollan acciones específicas, dirigidas a:

1. Apoyar los procesos de tránsito hacia la igualdad real en el ámbito económico, social y político como parte integral del desarrollo rural.
2. Incidir sobre la efectiva participación de las mujeres como agentes activos de desarrollo en los procesos de lucha contra el cambio climático.

3. Promover los conocimientos, procedimientos y actitudes género-sensitivas en los agentes educativos.
4. Impulsar las manifestaciones del arte y de la cultura que fomenten el empoderamiento de la mujer y aquellas realizadas por mujeres creadoras.

Para concretar esta estrategia de la Cooperación Española, aún con un volumen limitado de recursos, se han priorizado tanto intervenciones específicas sobre equidad de género, especialmente para contribuir al fortalecimiento institucional de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), como acciones de transversalización y medidas de acción positiva integradas en los proyectos del resto de sectores.

Tabla 32. Intervenciones específicas de equidad de género AOD AECID para Cuba 2008-2013

INTERVENCIONES ESPECÍFICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO AOD AECID PARA CUBA 2008-2013			
ANO	INTERVENCIÓN	INSTITUCIÓN	AOD (€)
2008	Plan de Acción Nacional para Conferencia de Beijing I	FMC	50.000
2008	Equidad de género en cooperativas agropecuarias	MUNDUBAT	133.567
2009	Hacia una política de igualdad en políticas públicas	FMC	60.000
2009	Campaña de libre orientación sexual	CENESEX	50.000
2009	Plan de Acción Nacional para Conferencia de Beijing II	FMC	50.000
2010	Apoyo a la red de mujeres rurales I	FMC	70.000
2011	Apoyo a la red de mujeres rurales II	FMC	100.000
2011	Capacitación medios comunicación en equidad de género	MUNDUBAT	262.080
2012	Apoyo a la red de mujeres rurales III	FMC	70.000
2013	Apoyo a la red de mujeres rurales IV	FMC	70.000
TOTAL			915.647

Fuente: Elaboración propia con datos de AECID.

De especial interés resulta una activa línea de publicaciones que posibilita la edición y difusión de estudios, ensayos, boletines electrónicos, reportajes y trabajos académicos sobre esta temática, donde se visibilizan las brechas de género existentes en distintos ámbitos y se proponen medidas para combatirlas.

En este marco, una de las iniciativas más significativas que apoya la Cooperación Española, bajo la denominación “*Mujeres en tránsito*”, es el trabajo que se realiza desde la academia cubana —La Habana, Holguín y Santiago de Cuba—, en colaboración con universidades españolas —Cádiz, Granada y Sevilla— para analizar con un enfoque de género las cifras oficiales que de manera permanente genera y actualiza la Oficina Nacional de Estadísticas de Cuba. De esta manera, se otorga un enfoque específico de género, poco habitual en Cuba, a temas como población, fecundidad, salud, educación, participación social, política y económica...etc.

Con la reciente publicación de “Emprendedoras”, promovida por la AECID, (SEMLAC, 2014) se presentan, a través de una treintena de testimonios actuales, los avances y limitaciones reales de las mujeres cubanas de la segunda década del siglo XXI para ampliar su autonomía económica y empoderamiento social en el marco del proceso de actualización de la economía cubana. Resulta de especial interés esta recopilación de experiencias, ya que el mencionado proceso no cuenta de manera específica con un enfoque de integración efectiva del enfoque de género, y se pueden evidenciar brechas que es necesario abordar en materia de acceso, uso y control de los recursos económicos y productivos.

Otra línea de intervención a destacar es la puesta en marcha de un novedoso espacio de debate público, no muy bien acogido por algunos organismos oficiales, dedicado a analizar la realidad de la equidad de género en un ámbito tan importante en el contexto cubano como es la cultura. Esta iniciativa, denominada “*Mirar desde la sospecha*”, promovida por la Unión de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC) junto con la Cooperación Española y la Cooperación Suiza, se estructura a través de debates públicos mensuales que posibilitan el establecimiento de diálogos de alto nivel sobre los procesos de representación de género en la cultura y el arte cubanos contemporáneos.

Entre las propuestas se aborda, por ejemplo, el sexismo en la representación de mujeres y hombres, la violencia de género en los productos culturales y artísticos, o el tratamiento de la diversidad sexual en los medios de comunicación y en el arte contemporáneo. Con iniciativas como éstas, la Cooperación Española apoya una producción artística que pueda movilizar el pensamiento y la sensibilidad sobre la equidad de género, al tiempo de contribuir a fomentar un canon artístico más inclusivo.

Una tercera mención específica requiere el apoyo permanente que la Cooperación Española realiza al Centro Nacional de Educación Sexual (CENESEX), adscrito al Ministerio de Salud Pública, para las campañas por el respeto a la libre orientación sexual, teniendo en cuenta que esta es una temática aún poco abordada desde las políticas oficiales que, por otra parte, estuvieron centradas durante muchos años en la represión y ocultamiento de la homosexualidad y transexualidad.

Con la puesta en marcha de estas líneas de intervención, la Cooperación Española apuesta por la transversalización efectiva de la equidad de género en todo su trabajo en Cuba al objeto de contribuir a mejorar la posición social, política y económica de las mujeres, a través de acciones que incidan en las políticas, planes, programas y proyectos, así como en todos los sectores de actuación de la política pública. Para el monitoreo de los resultados de la estrategia transversal de género en desarrollo, la Cooperación Española ha establecido indicadores específicos y desarrollado herramientas metodológicas *ad hoc*. Uno de los avances en este sentido ha sido la incorporación de una matriz específica de para la efectiva integración del enfoque de género en el MAP 2014-2017 (Tabla 33).

En ella, se han establecido, por una parte, una serie de objetivos transversales de equidad de género para cada uno de los ámbitos de actuación priorizados. Por otra, se ha fijado un objetivo sectorial propio sobre género y desarrollo al que contribuyen cuatro resultados concretos vinculados con las áreas temáticas de actuación: desarrollo rural, medio ambiente, educación y cultura. Los indicadores y metas específicos son desarrollados en detalle en la lógica de intervención de cada uno de los programas y proyectos a ser ejecutados.

Tabla 33. Enfoque transversal de Género en Desarrollo (MAP Cuba 2014-2017)

SECTOR	OE del III PD	OBJETIVOS MA		SECTOR
		Objetivos transversales	Objetivos sectoriales	
EJE TRANSVERSAL GÉNERO EN DESARROLLO		<p>OE 1. Incentivar procesos de desarrollo local integral, sostenibles , integradores y equitativos en el medio rural y pequeñas ciudades</p> <p>OE 2. Contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático y a la minimización de la vulnerabilidad ambiental</p> <p>OE 3. Apoyar la consolidación de una educación básica inclusiva y de calidad</p> <p>OE 4. Apoyar los aportes de la cultura como factor de desarrollo humano sostenible</p>	<p>OT 1. Promover activamente el pleno ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales reconocidos a las mujeres cubanas.</p>	<p>Rdo.1. Apoyados los procesos de tránsito hacia la igualdad real en el ámbito económico, social y político como parte integral del desarrollo rural.</p> <p>Rdo. 2. Apoyada la efectiva participación de las mujeres como agentes activos de desarrollo en los procesos de lucha contra el cambio climático y hábitat.</p> <p>Rdo.3. Promovidos los conocimientos, procedimientos y actitudes género-sensitivas en los agentes educativos</p> <p>Rdo. 4. Promovidas las manifestaciones del arte y de la cultura que fomenten el empoderamiento de la mujer y aquellas realizadas por mujeres creadoras</p>

Fuente: MAP Cuba España.

En suma, la incorporación del enfoque de *género en desarrollo* aporta una serie elementos de calidad al Programa Hispano-Cubano de Cooperación que se reseñan a continuación:

- Pleno alineamiento con la política pública sectorial, como es el *plan de acción nacional de seguimiento a la iv conferencia de la onu sobre la mujer*, en el cual se enmarcan las diferentes iniciativas apoyadas por la cooperación española.

- Incorporación de una temática escasamente abordada en los programas de cooperación internacional para el desarrollo ejecutados en Cuba.
- Visibilización de la problemática y generación de conocimiento y evidencias, a través de diferentes líneas de publicaciones e investigaciones con universidades y centros de investigación de Cuba y España, para incorporar en la agenda de desarrollo medidas para la reducción de las brechas de género identificadas.
- Transversalización efectiva de la equidad de género en el conjunto de intervenciones del Programa Hispano-Cubano de Cooperación, a través de la incorporación de indicadores específicos en las matrices de planificación de cada uno de los ámbitos de actuación y de la asignación de un presupuesto a tal efecto en cada una de las intervenciones a ejecutar

5.2.4 Promoviendo el trabajo interagencial en el seno de las Naciones Unidas.

Una buena práctica de la Cooperación Española en lo relacionado con la armonización entre donantes en Cuba, principio de calidad de la ayuda muy poco desarrollado en la isla, se encuentra en la metodología de trabajo propuesta por el Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos del Milenio (F-OdM). Este novedoso instrumento financiero y estratégico a nivel global, que contó con un aporte total aproximado de 900 millones de dólares por parte del Gobierno de España, fue constituido en el primer trimestre del año 2007 y se diseñó con el objetivo central de acelerar el progreso hacia la conquista de los ODM en los países en donde actúa, prestando apoyo a gobiernos nacionales, autoridades locales y organizaciones ciudadanas en sus iniciativas para luchar contra la pobreza y la desigualdad. (PNUD, 2014b).

Para ello, el F-OdM, mediante distintas ventanas temáticas, planteó las siguientes orientaciones estratégicas:

- Apoyo a políticas y programas que promuevan un impacto significativo y medible sobre los odm.
- Impulso a la aportación de innovaciones en la práctica del desarrollo.
- Adopción de mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda para el desarrollo, especialmente en lo relacionado con la promoción del **trabajo interagencial** en el seno del sistema de las naciones unidas a través de la puesta en marcha de los denominados *programas conjuntos*.

En este marco, a principios de 2009, se empezó a trabajar en Cuba para presentar dos programas conjuntos al Fondo OdM, los cuales fueron finalmente aprobados y suscritos entre todas las partes, en septiembre de ese mismo año. De esta manera, y a través de su ventana temática de “*Infancia, seguridad alimentaria y nutrición*”, se aprobó el programa “*Apoyo a la lucha contra la anemia en grupos vulnerables en Cuba*”, que contó con un presupuesto de 8’5 millones de dólares.

Este programa contribuyó a aumentar la producción, acceso y uso de alimentos ricos en micronutrientes, fundamentalmente hierro, para reducir los niveles de anemia entre jóvenes y mujeres embarazadas en Cuba, ayudando de esta forma a mejorar los sistemas de vigilancia alimentaria existentes en la isla. Esta intervención estuvo liderada por UNICEF y por el Ministerio de Salud Pública del Gobierno de Cuba, contándose también con la participación de FAO, OPS/OMS, PMA y PNUD. Las provincias en donde se ejecutó esta intervención fueron Pinar del Río, Las Tunas, Holguín, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo.

Por su parte, y a través de la ventana temática de “*Desarrollo y sector privado*”, se aprobó el programa “*Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo en Cuba*”, con un presupuesto de 7 millones de dólares. Esta intervención contribuyó a promover la incorporación del sector privado —cuentapropistas y cooperativas agropecuarias— en las prioridades productivas municipales, como agentes dinamizadores del desarrollo local, respaldando las nuevas iniciativas nacionales de descentralización y de reformas productivas en Cuba en cinco municipios de la isla que fueron establecidos como territorios piloto para la puesta en marcha de este proceso: La Palma (Pinar del Río), Martí (Matanzas), Yaguajay (Sancti Spiritus), Río Cauto (Granma)

y El Salvador (Guantánamo).

En este caso, fue el PNUD quien asumió el rol de agencia líder junto con el Ministerio de Economía y Planificación, contándose también con la participación de FAO y UNESCO. De especial relevancia es el refuerzo que este programa ha supuesto para la innovadora experiencia nacional conocida como la *Iniciativa Municipal de Desarrollo Local* (IMDL), que articula la planificación estratégica local con los servicios técnicos y financieros al sector no estatal y la generación de tributos para los gobiernos municipales que ha servido de base para el proceso de descentralización que hoy en día se está impulsando en Cuba. Para ello, los Gobiernos Municipales están asumiendo paulatinamente más competencias y protagonismo para el diseño y ejecución de sus propios planes de desarrollo.

Tabla 34. Participación de actores en el Programa Conjunto de Descentralización.

Tipo de actores de desarrollo por municipio			
Municipio	Actores estatales	Actores privados	Total
El Salvador	19	8	27
Río Cauto	10	7	17
Yaguajay	16	8	24
La Palma	10	7	17
Martí	14	6	20
Total	69	36	105

Fuente: Lenci 2013.

Más allá de los resultados de desarrollo propiamente alcanzados tras la ejecución de estas dos intervenciones, que en última instancia fueron limitados y desiguales (Lenci, 2013a y 2013b), el principal elemento novedoso y positivo de estos programas conjuntos fue la existencia de un incentivo real para promover el trabajo interagencial dentro de las Naciones Unidas y, a su vez, en coordinación con el Gobierno cubano.

En efecto, un requisito indispensable para acceder al financiamiento del F-OdM era la puesta en marcha de un proceso coordinado y participativo entre todas las partes para la identificación, formulación, ejecución y seguimiento de los programas conjuntos a ser llevados a cabo. De esta manera, se intentaba contribuir a la puesta en marcha de un proceso de programación conjunta de las distintas agencias de las Naciones Unidas bajo el enfoque metodológico denominado como “*Delivering as one*”.

Con objeto de coordinar las actividades que se llevaban a cabo en el marco del F-OdM, se constituyó el *Comité Directivo de País*, instancia que estaba conformada por el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera de Cuba, organismo rector de la cooperación que el país ofrece y recibe, el Sistema de las Naciones Unidas y por la Embajada de España, a través de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC) de la AECID. En este mismo ámbito, personal técnico de la OTC participó en los Comités de Gestión de los programas del F-OdM.

Tras la finalización de la ejecución de estos dos programas conjuntos y habiéndose analizado las correspondientes evaluaciones externas finales (Lenci, 2013a y 2013b), caben destacar los siguientes elementos de eficacia y calidad en materia de cooperación internacional:

- Innovación, en tanto que se incorporan incentivos reales para promover de manera efectiva el trabajo interagencial dentro del sistema de las naciones unidas, siendo la ausencia del mismo uno de los cuestionamientos históricos del sistema multilateral de desarrollo.
- Tránsito hacia la armonización de procedimientos entre las agencias participantes, contribuyendo a una programación operativa real, disminuyéndose, además, los costos de transacción propios de sistemas paralelos de gestión.
- Coordinación efectiva entre las partes —naciones unidas, gobierno de cuba y cooperación española— a través del establecimiento de comités técnicos de gestión y de comités directivos país.
- Máximo alineamiento estratégico con las políticas locales, dado que los programas conjuntos fueron diseñados desde un primer momento para enmarcarse y contribuir respectivamente a los objetivos y resultados del “*Plan Nacional para la Prevención y Control de la Deficiencia de Hierro y la Anemia*” y de la “*Iniciativa Municipal para el Desarrollo Local*”.

Si bien durante su ejecución 2008-2013 los programas conjuntos facilitaron el trabajo coordinado de las distintas agencias participantes, resulta llamativo que el posterior Marco de Asistencia de Naciones Unidas con Cuba 2014-2018 no recoge esta experiencia como una iniciativa reseñable, ni plantea expresamente continuar con enfoques interagenciales de trabajo en el seno de su sistema global de actuación. Este dato sugiere que esta metodología de articulación interinstitucional tuvo un buen

desempeño a nivel de producto de las intervenciones (corto plazo), pero sin haber logrado trascender a medio y largo plazo.

5.2.5 Generando reflexiones para el debate.

El proceso de reformas económicas promovido en la isla, desde 2008, ha atraído la atención de muchos especialistas y centros de investigación sobre la *actualización* de la economía cubana y su repercusión en los procesos de desarrollo del país.

Desde un primer momento, este proceso fue identificado por la Cooperación Española como una muy interesante ventana de oportunidad para propiciar la realización de estudios especializados que pudieran contribuir y dotar de soporte analítico y técnico, y de generación de evidencias al complejo proceso de reformas económicas y sociales desarrolladas en el país.

Para ello, se contó con la activa participación de centros de investigación de España y Cuba cuyos equipos profesionales han podido intercambiar criterios y experiencias que han servido —tal como apunta uno de los investigadores cubanos participantes— para *asentar una relación de confianza entre expertos económicos españoles y cubanos que permitan un trabajo más informado de la Cooperación Española en el país*, asunto no menor en el contexto de la isla.

Así, por parte española, cabe destacar la colaboración del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y el Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB); mientras que el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC) —adscrito a la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana— ha sido la entidad nacional que ha facilitado la realización de estos estudios.

De entre los numerosos documentos de reflexión y análisis generados a lo largo de esta línea de intervención destaca la serie de seis números denominada “*Miradas a la economía cubana*”, promovida desde 2009 directamente desde la Oficina Técnica de Cooperación de la AECID en La Habana junto con el CEEC. Esta publicación recibió el premio de la Universidad de La Habana como mejor libro de ciencias económicas 2012, un caso único entre las publicaciones apoyadas por la cooperación internacional en el país.

De igual manera, las obras “*Cuba en tiempos de cambios*” y “*Quo Vadis Cuba?, la incierta senda de las reformas*” ambas financiadas por la AECID y realizadas entre 2011 y 2013 por el ICEI y el CEEC, con la participación de especialistas de varias universidades así como de FRIDE y CIDOB, plantean un *diagnóstico meditado* sobre el proceso de reformas económicas que Cuba está implementando y apunta a sus principales desafíos y retos de futuro.

Un efecto interesante de esta innovadora línea de publicaciones se puede encontrar en la replicabilidad de esta iniciativa en otros agentes de cooperación como, por ejemplo, “*La inversión extranjera y de la Unión Europea en Cuba*” que la Delegación de la Comisión Europea en La Habana realizó con el CEEC entre 2011 y 2012, así como la obra “*Cooperativas y socialismo; una mirada desde Cuba*” apoyada por la Cooperación Suiza en 2012 o la publicación de “*Economía cubana, ensayos para una reestructuración necesaria*” financiada en 2013 por el PNUD con el CEEC y el Instituto de Información Científica y Tecnológica.

En definitiva, se considera que esta línea de actuación plantea elementos innovadores, y complejos en el contexto local, al haber conseguido promover trabajos conjuntos de análisis académicos y generación de evidencias, alejados de los enfoques más ideológicos siempre presentes en el contexto cubano, que aportan elementos sólidos sobre los que asentar futuras orientaciones estratégicas para el proceso de reformas económicas que se está llevando a cabo en Cuba, las cuales pudieran seguir contando con el apoyo de la cooperación internacional.

5.2.6 Cooperación delegada, una nueva modalidad en Cuba.

Al objeto de dar cumplimiento a los principios y compromisos derivados de la agenda internacional del desarrollo, la AECID está apostando por promover en Cuba los procesos de división del trabajo de la comunidad internacional y de armonizar sus intervenciones y procedimientos con otros donantes.

En este contexto, la puesta en marcha de intervenciones de desarrollo a través de la modalidad de cooperación delegada, nunca antes implementada en Cuba, presenta una interesante y novedosa ventana de oportunidad. Además, se puede considerar a la cooperación delegada como un estadio avanzado de armonización entre donantes que tiene la finalidad de aumentar la eficacia de la ayuda.

Según los propios documentos estratégicos de la AECID, la cooperación delegada se plantea como una modalidad de provisión de AOD en la que una o varias agencias — denominados *donantes silenciosos*— encomiendan a otra —*donante líder*— la realización de la totalidad o parte de las actividades que involucra la ayuda como, además de la ejecución en sí misma de la intervención, el diálogo y negociaciones con el gobierno local y otros donantes, así como seguimiento del desempeño y la gestión de los fondos (AECID, 2014).

De esta manera, se facilita la utilización de las ventajas comparativas de los donantes y se pretende reducir los costes de transacción al promover una distribución eficaz de los recursos, evitando al gobierno socio la multiplicación innecesaria de negociaciones, elaboración de informes y celebraciones de reuniones informativas.

En el caso de Cuba, la AECID transfiere recursos dinerarios de AOD a las contrapartes cubanas para la ejecución de los proyectos bilaterales, a diferencia del resto de donantes que gestiona mayoritariamente su ayuda a través de *agentes intermediarios* (ONGD, fundaciones, organismos multilaterales, etc). A pesar de las dificultades operativas de esta modalidad de intervención (Capítulo 4), la forma de actuación propicia el establecimiento de relaciones de colaboración más estrechas con las instituciones locales, lo cual ha sido uno de los factores clave para propiciar operaciones de cooperación delegada con la Comisión Europea.

Para que un organismo pueda gestionar fondos de la Comisión Europea a través de la modalidad de cooperación delegada debe ser previamente acreditado por dicha institución, lo que supone superar un complejo proceso de evaluación institucional en el que se analizan múltiples aspectos relacionados con sus procedimientos y procesos técnicos, administrativos y financieros. La AECID obtuvo esta acreditación en 2011, abriéndose desde entonces una nueva etapa en la relación entre ambas instituciones.

En la mayoría de los casos, los procedimientos de contabilidad, auditoría y contratación aplicables a la gestión de los fondos delegados son los propios de la entidad delegada originaria de un determinado Estado miembro. Esta circunstancia, en la práctica, beneficia a los operadores de cooperación de dicho Estado, propiciando la visibilidad de su liderazgo.

5. Cooperación española en Cuba

Para la AECID, esta modalidad de actuación a través de instrumentos de cooperación delegada es muy reciente, ya que no fue sino hasta 2011 cuando participó por primera vez en este tipo de actuaciones en un programa de construcción de paz en Afganistán, gestionando recursos financieros de Grecia. Hasta 2014, la AECID ha gestionado 11 intervenciones de cooperación delegada, principalmente mediante acuerdos con la Comisión Europea para su ejecución en América Latina, que suman en conjunto más de 50 millones de euros (Tabla 35). Esta modalidad está creciendo sustancialmente en el seno de la AECID, lo que supone un claro indicador del reconocimiento de su trabajo en cuanto a criterios de eficacia, interlocución y confianza con sus socios, fundamentalmente en América Latina y el Caribe.

Tabla 35. Relación de intervenciones de cooperación delegada gestionadas por la AECID como donante líder 2010-2014

RELACIÓN DE INTERVENCIONES DE COOPERACIÓN DELEGADA GESTIONADAS POR LA AECID COMO DONANTE LÍDER 2010-2014						
Año	País	Donante	Instrumento	Intervención	Sector	Monto
2010	Afganistan	Grecia	Proyecto	Mejora de infraestructuras de educación y salud	Contrucción de la Paz	700,000
2010	Cabo Verde	Austria	Apoyo presupuestario	Contribuir a ejecución de política medioambiental	Medio Ambiente	3,000,000
2011	Perú	Bélgica	Canasta de Fondos	Cooperación Delegada en Apoyo a la Defensoría del Pueblo Perú	Gobernabilidad	2,000,000
2012	Nicaragua	Luxemburgo	Programa	Programa de Agua Potable y Saneamiento en los Dptos. De Nueva Segovia, Matriz y Esteli	Agua y Saneamiento	575,000
2012	Bolivia	Comisión Europea	Proyecto	Fortalecimiento de independencia de sistema judicial	Gobernabilidad	450,000
2012	Cuba	Comisión Europea	Programa	Fortalecimiento de la seguridad alimentaria en Provincias de Guantánamo y Santiago de Cuba	Seguridad Alimentaria	1,300,000
2013	Nicaragua	Comisión Europea	Programa	Prevención y control del Crimen Organizado y Narcotráfico	Gobernabilidad (Seguridad)	8,000,000
2013	SICA	Comisión Europea	Programa	Apoyo a Estrategia de Seguridad Centroamericana	Gobernabilidad (Seguridad)	12,700,000
2013	República Dominicana	Comisión Europea	Apoyo presupuestario	Asistencia técnica para apoyo presup. Sectorial en educación (PAPSE II)	Educación	3,900,000
2013	Honduras	Comisión Europea	Proyecto	Proyecto de lucha con tra la impunidad y por la transparencia (PIT)	Gobernabilidad	8,388,840
2014	Nicaragua	Comisión Europea	Programa	Apoyo a estrategia nacional de educación con énfasis en Educación Técnica Profesional	Educación	12,900,000
MONTO TOTAL						53,913,840

Fuente: AECID

Como parte de este proceso, y teniendo en cuenta la trayectoria de la Cooperación Española en Cuba, la Comisión Europea y el MINCEX aprobaron en 2012 una operación de *cooperación delegada* a través de la AECID, modalidad nunca antes utilizada en la *isla*, y que supone una novedosa iniciativa para la *armonización* entre donantes y el refuerzo del diálogo con las instituciones locales.

Esta iniciativa cuenta con un financiamiento europeo de 1,3 millones de euros y promueve la ejecución de un proyecto de desarrollo de seguridad alimentaria en Guantánamo, en el que la Comisión Europea transfiere los recursos económicos y la responsabilidad de ejecución, seguimiento y auditoría a la AECID. Esta intervención se ajusta a las prioridades tanto sectoriales como geográficas de la Cooperación Española en Cuba, y viene a reforzar el Programa de Desarrollo Oriente Rural que la AECID viene apoyando en esas dos provincias cubanas desde 2008, con un financiamiento de 3 millones de euros.

Por otra parte, el proyecto está sirviendo como elemento articulador entre las estrategias de cooperación de la Comisión Europea y España en la isla, al vincular más estrechamente el trabajo de la AECID con el programa de seguridad alimentaria que la Comisión Europea ejecuta en Cuba a través del PNUD, para la puesta en marcha del Programa de Apoyo Local para la Modernización de la Agricultura (PALMA y PALMA plus).

Desde un punto de vista más estratégico, este trabajo conjunto entre la AECID y la Comisión Europea —en coordinación con los Gobiernos Regionales de Guantánamo y Santiago de Cuba y en el marco del Programa de Desarrollo Oriente Rural— incentiva procesos de desarrollo local sostenibles, equitativos e integrales que potencian el aprovechamiento de los recursos existentes en el medio rural. Sus principales ejes de actuación son:

- Refuerzo a los procesos de diversificación productiva agroalimentaria como forma de autoabastecer los mercados locales y sustituir importaciones.
- Desarrollo de iniciativas que, basadas en el potencial no agropecuario de los municipios en el ámbito rural, sean capaces de activar y desarrollar el tejido económico y permitan dejar un mayor valor agregado en el territorio.

- Diseño y puesta en marcha de políticas públicas locales promotoras de procesos de desarrollo humano en el ámbito rural y pequeñas ciudades.
- Procesos de tránsito hacia la igualdad real de género en el ámbito económico, social y político como parte integral del desarrollo rural.

A diferencia de otros receptores de su ayuda, la Comisión Europea no puede transferir directamente recursos dinerarios a las instituciones cubanas, limitación que también aplica a este programa de cooperación delegada. Esto implica que la AECID debe ejecutar este presupuesto comunitario directamente desde su Oficina Técnica en La Habana, a través de las denominadas *subvenciones en especie*, de acuerdo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria 47/2003 —y su última modificación de octubre de 2015— y en el Real Decreto 794/2010, por el que se regulan las subvenciones y ayudas en el ámbito de la cooperación internacional.

A pesar de las potencialidades que presentan las operaciones de cooperación delegada, la experiencia práctica está demostrando que la utilización de este complejo marco procedimental supone una significativa limitación para alcanzar niveles eficientes de ejecución presupuestaria, habida cuenta de las múltiples autorizaciones de gasto que se requieren y de los ajustados plazos de vigencia (6 meses) de los mandamientos de pagos empleados para transferir los recursos. Estas autolimitaciones del procedimiento español vienen a sumarse a las complejidades propias del contexto cubano de la AOD (Capítulo 4).

En 2013, la Comisión Europea aprobó una segunda cooperación delegada de 3 años con España, a través de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), para promover el intercambio de experiencias técnicas con instituciones públicas tanto españolas como de otros Estados Miembros. El programa, con un presupuesto de 3'5 millones de euros, promueve buenas prácticas en gestión pública, bajo la estratégica coordinación del MEP, con el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas, la Oficina Nacional de la Administración Tributaria, la Oficina Nacional de Estadísticas e Información y el Centro de Superación del MINCEX.

En este caso, hay que subrayar el inusual rol asumido por un donante en Cuba —la AECID en coordinación con la Comisión Europea— para ejecutar un programa centrado en el desarrollo de capacidades de la administración pública cubana, para responder a la provisión de los servicios públicos diferenciados que la ciudadanía y los emergentes agentes económicos cubanos empiezan a demandar en el marco del proceso de reformas.

Para ello, se promueve la cooperación técnica, el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento, estando la Cooperación Española en una situación especialmente privilegiada por su trayectoria acumulada en la isla y cercanía y conocimiento de su institucionalidad.

Esta intervención tiene especial *pertinencia*, criterio esencial para una cooperación eficaz, si se tiene en cuenta que, en esencia, la institucionalidad cubana, en 2015, es la misma que en la etapa previa al colapso del campo socialista y que la calidad de las instituciones es el factor clave para el desarrollo de los países (Alonso y Garcimartín, 2011).

Actualmente, las transformaciones institucionales en la administración pública cubana van muy por detrás de las progresivas reformas económicas, lo cual, sin lugar a duda, supone una gran limitante para que estas tengan su pleno impacto. El ritmo y calado de dichas transformaciones dependerá, en buena medida, de cómo vaya evolucionando localmente la siempre compleja pugna de intereses entre los colectivos conservadores y reformistas —denominada de manera reservada en algunos círculos de alto poder de decisión como *la pelea entre dinosaurios y jacobinos*—, que determinará en gran parte la reorganización institucional que necesariamente debe acompañar el proceso de actualización económica.

En su conjunto, la concreción de estas iniciativas de cooperación delegada en Cuba supone un paso adelante en los procesos de mejora de la calidad de la ayuda que la isla recibe en el marco de los principios de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda. Especialmente se pueden destacar los siguientes elementos:

- innovación, al ser las primeras experiencias de estas características que se ejecutan en Cuba, abriendo la posibilidad de ampliar esta modalidad de intervención en el contexto local.
- Armonización, contribuyendo sustancialmente al establecimiento de vínculos más estratégicos y operativos entre la Comisión Europea, el PNUD y la AECID, tres de los actores de cooperación internacional más importantes en Cuba, junto con la colaboración específica de la FIAPP.
- Liderazgo frente a otros donantes en el ámbito de la gobernanza y desarrollo rural, aprovechando su experiencia acumulada en cuanto a diálogo e interlocución directas con las instituciones públicas cubanas, muy especialmente, con

diferentes organismos de la administración central del estado y con los gobiernos provinciales del oriente del país.

A pesar de las dificultades de gestión de la AOD en Cuba, con la puesta en marcha de estas innovadoras intervenciones de cooperación delegada se amplía y refuerza el papel del sistema público español de cooperación internacional como puente de desarrollo, interlocución y diálogo entre Cuba, España y el conjunto de la Unión Europea.

5.2.7 Cooperación financiera reembolsable, una apuesta de futuro.

La renovada y comprehensiva agenda internacional del desarrollo hacia el 2030 (Capítulo 3) requiere de una amplia participación de actores y de mecanismos de financiación que trasciende de la tradicional AOD, especialmente de aquella de naturaleza no reembolsable. Teniendo en cuenta la improbable expansión cuantitativa de este flujo financiero, de la limitada capacidad local para movilizar recursos en los países en desarrollo y de la prudencia razonable que se debe tener sobre los aportes privados hacia la mencionada agenda, resulta oportuno prestar atención a los mecanismos de financiación del desarrollo de carácter reembolsable en términos concesionales. En Cuba, este ámbito de actuación comienza a tener un renovado interés.

En este sentido, a continuación se presenta el análisis de una intervención que, si bien comienza sus actividades en 2014 y no se cuenta aún con elementos suficientes para calificarla como una intervención de cooperación eficaz en base a sus resultados, parece pertinente incorporarla en este apartado por el mecanismo innovador de ejecución que plantea a través de la de AOD reembolsable. Este instrumento, de creciente utilización en los países de renta media, no ha sido utilizado en el contexto cubano durante los últimos 20 años por parte de la cooperación internacional tradicional.

Como se ha señalado en el Capítulo 4, la asignación de ayuda oficial al desarrollo de carácter reembolsable fue uno de los primeros instrumentos utilizados entre España y Cuba en materia de cooperación internacional desde 1978. No obstante, la última operación se aprobó en 1995.

A partir de ese momento, las operaciones de cooperación financiera reembolsable con Cuba, computadas como AOD por el CAD, no fueron utilizadas más por la comunidad internacional de donantes en la isla a causa de los crecientes impagos vinculados con la crisis financiera cubana de la época.

No obstante, durante los últimos años se han venido concretando operaciones crediticias de carácter comercial —construcción de infraestructuras y adquisición de bienes de equipo— con los socios tradicionales de la isla como Rusia, China, Vietnam y, en la última década, Brasil y Venezuela.

No fue sino hasta septiembre de 2013 cuando se concretó una nueva operación de AOD reembolsable con Cuba desde los donantes tradicionales, computable como tal por el CAD de la OCDE, la cual cuenta con cofinanciamiento de la Cooperación Española.

La intervención en cuestión es el *Proyecto de Desarrollo Rural Cooperativo en la Región Oriental —PRODECOR—*, financiado a través de una facilidad financiera para la seguridad alimentaria establecida entre la Cooperación Española y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), agencia especializada del Sistema de las Naciones Unidas dedicada a luchar contra la pobreza y el hambre en las zonas rurales de los países en desarrollo.

En 2010 se estableció una facilidad financiera España-FIDA, la cual consiste en un fideicomiso gestionado por FIDA con un aporte 300 millones de euros de AOD española canalizados a través del ICO, la cual consta de un préstamo por un importe de 285,5 millones de euros y una donación de 14,5 millones de euros. La cantidad total dispuesta del crédito se amortizará en un plazo de 45 años, incluyendo un periodo de gracia en la amortización del principal de 5 años, contemplándose una tasa de interés referenciada al *euribor* de 12 meses.

Este aporte español ha sido el mayor desembolso jamás realizado por un único donante en toda la historia del FIDA, así como la primera vez que este organismo gestiona un fondo fiduciario proveniente de una operación de préstamo de un Estado Miembro que, a su vez, ha servido para conceder préstamos concesionales a otros Estados Miembros para financiar programas de desarrollo agrícola y rural.

Este mecanismo de financiamiento ha sido reconocido formalmente por el FIDA como muy innovador, destacando igualmente el aporte de la Cooperación Española a la concreción de los principios de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda y eficacia del desarrollo (Ambrosio, 2012)

No obstante, al igual que ha ocurrido con otros aportes multimillonarios de AOD efectuados por España al Sistema de las Naciones Unidas —como el mencionado Fondo para los Objetivos del Milenio—, la gran apuesta que España hizo en su momento por

esta facilidad financiera con FIDA no se ha traducido en un mayor peso político español en sus decisiones estratégicas, ni en un incremento de profesionales de España en sus niveles directivos. De hecho, ningún español ocupa, a octubre de 2015, ninguno de los 25 puestos del Comité Ejecutivo de FIDA.

En el caso concreto de PRODECOR, su objetivo de desarrollo se centra en incrementar la producción y la productividad de cultivos de maíz y frijol, y mejorar las condiciones de vida de las familias de los productores agrícolas organizados en cooperativas en las provincias orientales de Las Tunas, Holguín, Granma y Santiago de Cuba. En total, participarán 157 unidades productivas —entre Cooperativas de Créditos y Servicios, Cooperación de Producción Agropecuaria y Unidades Básicas de Producción Cooperativa— con un total de 13.000 familias productoras agropecuarias.

Por otra parte, el proyecto plantea apoyar la puesta en marcha de un nuevo esquema de desarrollo que combina el desarrollo territorial, la innovación tecnológica y el apoyo a la modernización gerencial de las cooperativas participantes, todo ello en de acuerdo a las orientaciones de los lineamientos que marcan el proceso de actualización de la economía cubana.

Analizando el presupuesto previsto del PRODECOR, que se presenta en la tabla 36, se constata el peso determinante del préstamo realizado con AOD reembolsable española, el cual supone casi el 60% del financiamiento total, correspondiendo el resto al propio FIDA, así como a una partida de aporte local.

Tabla 36. Presupuesto PRODECOR por financiador

PRESUPUESTO PRODECOR POR FINANCIADOR		
FINANCIADORES	APORTE (Dolares EEUU)	PORCENTAJE
Préstamo FIDA	10.200.000	22,52%
Donación FIDA	500.000	1,10%
Préstamo Fondo España-FIDA	27.000.000	59,60%
Aporte Gobierno de Cuba	7.600.000	16,78%
Presupuesto total	45.300.000	100,00%

Fuente: Elaboración propia con datos del FIDA.

El financiamiento reembolsable se está canalizando a través del Banco de Crédito y Comercio (BANDEC) de Cuba y tendrá un plazo de reembolso a FIDA de dieciocho años, incluido un período de gracia de tres años, estando sujeto a un pago de intereses sobre el capital del préstamo pendiente de reembolso en euros a un tipo de interés determinado por la tasa de interés *euribor* más el diferencial variable aplicado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para sus préstamos en euros calculada semestralmente.

Por su parte, el BANDEC es el agente financiero que otorgará los créditos a las unidades productivas participantes en el PRODECOR, de acuerdo a unos procedimientos establecidos a tal efecto, los cuales estarán regidos por el Ministerio de Agricultura de Cuba a través de su Grupo Agroindustrial de Granos.

En definitiva, si bien la iniciativa no partió formalmente de la AECID, con la puesta en marcha de PRODECOR se abre una ventana de oportunidad para analizar la factibilidad de utilizar en Cuba instrumentos de AOD reembolsable por parte de la cooperación internacional, debiendo jugar la Cooperación Española, en el marco de sus acuerdos con el FIDA a través del ICO, un papel fundamental para acompañar este nuevo proceso de desarrollo.

Para ello, resultaría recomendable que la AECID, a través de su Oficina Técnica en La Habana, pudiera participar de manera efectiva en los órganos de gobierno y de seguimiento del PRODECOR, cuestión que no queda definida en los documentos de formulación, ni en los acuerdos firmados entre el FIDA y el Gobierno de Cuba.

Esta situación viene dada, por el hecho de que la Facilidad Financiera España-FIDA contempla expresamente que los procedimientos a seguir para la gestión de los programas de desarrollo a ser financiados por la aportación española son los propios de FIDA, los cuales no asignan un papel preferencial al donante en la ejecución y en el seguimiento de dichas intervenciones.

Durante los próximos años, una vez que finalice el periodo de gracia del préstamo realizado por el FIDA, se deberá dar especial atención al cumplimiento de las obligaciones financieras asumidas por Cuba de devolución progresiva de los fondos. Éste deberá ser un objeto de análisis, habida cuenta del interés de las autoridades cubanas para ir mejorando internacionalmente su imagen de socio financiero confiable, factor imprescindible para ir accediendo progresivamente a nuevas fuentes de flujos financieros.

Otro factor muy importante a tener en consideración deberá ser el análisis financiero de los préstamos que reciban y devuelvan las unidades productivas, teniendo en cuenta que las cadenas productivas priorizadas por el PRODECOR, maíz y frijol, no cuentan actualmente con una situación adecuada de producción y comercialización para la generación de divisas en el contexto agropecuario cubano.

De no mejorarse esta situación, pudiera ocurrir la situación paradójica de que las autoridades locales utilizaran recursos provenientes de otros sectores de la economía generadores de divisas —turismo, níquel, biotecnología, etc.— para hacer frente a la devolución del préstamo con FIDA, con lo que no se lograría el efecto de sostenibilidad de los procesos de cambio que se quieren impulsar. Sin duda, este es uno de los retos a tener muy en cuenta de esta intervención.

De especial interés pudiera ser la articulación de PRODECOR con lo que sería una primera intervención en el marco de la iniciativa comunitaria de *Facilidad de Inversión en América Latina* (LAIF, por sus siglas en inglés), que dotada con 600 millones de euros para el periodo 2014/2020, se constituye como un mecanismo financiero de “*blending*” que combina subvenciones —contribuciones financieras no reembolsables de la Comisión Europea y de otros donantes— con préstamos de instituciones financieras de desarrollo europeas públicas bien multilaterales o bilaterales, así como de las instituciones financieras regionales de América Latina.

El aporte de AOD reembolsable española a través de FIDA pudiera servir, por otra parte, para apalancar este tipo de recursos comunitarios, habida cuenta de la dificultad de contar con otros aportes reembolsables tradicionales del BID o BM, como ya ocurre en otros países.

En relación con PRODECOR, resulta llamativo el hecho de que la Cooperación Española apoye actualmente la única operación de cooperación financiera reembolsable en Cuba —de manera indirecta a través de FIDA—, pero sea incapaz de promover de manera bilateral iniciativas similares a través de su Fondo para la Promoción para el Desarrollo (FONPRODE), cuyo análisis de riesgo impide la aprobación de nuevas operaciones con la isla, debido a los impagos acumulados en etapas anteriores. Esta paradoja limita el campo de actuación para la Cooperación Española en esta temática de creciente interés, tal como apuntan los contactos oficiosos que las misiones del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo están teniendo con las autoridades de la isla en los últimos años.

Además, los recientes anuncios de julio de 2015 adoptados por la Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación (CESCE), que establece una cobertura de seguros para operaciones financieras en Cuba por valor de 25 millones de euros; así como por la Compañía Española de Financiación del Desarrollo de España (COFIDES), para abrir una línea de 40 millones de euros para financiar proyectos empresariales en la *isla*, sugieren el inicio de una nueva etapa de relacionamiento que debería ser inteligentemente aprovechada desde la AOD reembolsable española.

5.3 El control de las intervenciones de desarrollo en Cuba: una aproximación estadística

A lo largo de los epígrafes precedentes, hemos analizado la complejidad administrativa que regula las intervenciones de desarrollo en Cuba. En parte, esa complejidad viene asociada al deseo de control de las intervenciones por parte de las autoridades cubanas: de forma tanto operativa como simbólica, las autoridades quieren dejar constancia de que son ellas las que llevan la dirección de los procesos. Este afán de apropiación está en línea con lo que, al menos de forma retórica, sugieren los donantes como deseable. La realidad, sin embargo, es que son muchos los donantes que se quejan, no solo de los obstáculos burocráticos a los que deben enfrentarse en la gestión de la ayuda, sino también al limitado grado de control que tienen sobre las intervenciones.

Lo que se propone este epígrafe es comprobar si en ese entorno de complejidad administrativa y control exhaustivo existen espacios de relativa relajación por parte de las autoridades cubanas. Dicho de otro modo, el control ejercido ¿es sistemático o es selectivo? Esta es la pregunta a la que se quiere responder en este apartado.

Para ello se parte de una base de datos inédita, de la que se analiza información relativa a 105 intervenciones de desarrollo promovidas por la cooperación española en Cuba a lo largo del período 2007-2013. Para cada una de las intervenciones se dispone de información acerca de monto implicado, del período previsto de realización, del período finalmente empleado, del actor responsable de la gestión (AECID, organismos multilaterales, ONGD, etc.), del lugar donde se desarrolló el proyecto y del sector en el que se produjo la intervención.

No es fácil medir el grado de control de las intervenciones por parte de las autoridades cubanas, por ello hemos elegido una variable *proxy*: la existencia o no de prórroga asociada al proyecto. Entendemos que si ha habido prórroga es porque el tiempo inicialmente planificado por el donante no pudo finalmente cumplirse, por lo que cabe sospechar que ello ha podido deberse a los problemas a los que hubo de enfrentarse la ejecución como consecuencia de las complejidades administrativas derivadas de los procesos de control que las autoridades cubanas imponen a las intervenciones.

Es obvio, que el indicador elegido es una aproximación imperfecta a lo que se quiere medir: es posible que un proyecto haya tenido que prorrogarse debido a la inadecuada previsión del donante o a su deficiente ejecución, sin que las autoridades cubanas tengan

responsabilidad en ello; y, al contrario, es posible que exista un elevado grado de control e interferencias de las autoridades cubanas, sin que ello dé lugar a una prórroga de la intervención. No obstante, pese a sus limitaciones, creemos que la solicitud de prórroga puede ser un indicio del grado de interferencia y control de receptor que aquí se quiere medir. Pues bien, de las 105 intervenciones analizadas, 40 (es decir, el 38%) han tenido que solicitar prórroga.

Interesa conocer si ese grado de control es sistemático o selectivo y, para eso, vamos a considerar tres dimensiones caracterizadoras de las intervenciones. En primer lugar, consideraremos si el proyecto se realiza en La Habana o sus alrededores, o si se realiza en las regiones central y oriental del país. Suponemos que, dado el grado de centralización del Estado cubano, el grueso de las instancias de poder operan en la capital, que es donde se localizan los principales órganos de gobierno. Cabría suponer que las autoridades están más interesadas en controlar aquellas intervenciones que están más cercanas a esos centros de poder y que, sin embargo, pueden ser más selectivas o permisivas con proyectos ejecutados en otras provincias cubanas. Para comprobar si hay diferencias estadísticamente significativas, se realizó una simple prueba de diferenciación de medias, utilizando muestras con varianzas desiguales (Tabla 37). La probabilidad resultante (0,748) revela que no podemos rechazar la hipótesis nula de semejanza de las medias. A igual conclusión nos conduce la comparación del valor del t-estadístico (-0,32) con sus valores críticos (1,98). Así pues, no parece que haya diferencia en el grado de control estadísticamente significativa entre los proyectos ejecutados en La Habana y aquellos ejecutados en provincias.

Tabla 37. Análisis de medias de proyectos ejecutados por localización geográfica

	Variable 1	Variable 2
Media	0,492307692	0,525
Varianza	0,253846154	0,255769231
Observaciones	65	40
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	82	
Estadístico t	-0,322133819	
P(T<=t) una cola	0,374085571	
Valor crítico de t (una cola)	1,663649185	
P(T<=t) dos colas	0,748171141	
Valor crítico de t (dos colas)	1,989318521	

Una segunda dimensión a considerar es la dimensión del proyecto. Cabría pensar que las autoridades cubanas focalizasen su atención sobre los proyectos de mayor dimensión y en cambio fuesen más permisivos con los proyectos de menor cuantía. De nuevo, para comprobar esta hipótesis se acudió a una prueba de diferencias de medias, con la misma lógica que en el caso anterior. Los resultados de nuevo impiden rechazar la hipótesis nula de igualdad de medias (Tabla 38). La probabilidad resultante (0,34) así lo revela y en igual sentido apunta el t-estadístico resultante (0,95) y su comparación con el valor crítico (1,98). Hemos de concluir, por tanto, el grado de control no es significativamente diferente, desde el punto de vista estadístico, entre los proyectos en función de su cuantía.

Tabla 38 : Análisis de medias de proyectos por presupuesto

	Variable 1	Variable 2
Media	750065,7077	487792,6333
Varianza	1,93409E+12	1,81441E+12
Observaciones	65	40
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	85	
Estadístico t	0,956949844	
P(T<=t) una cola	0,170653234	
Valor crítico de t (una cola)	1,6629785	
P(T<=t) dos colas	0,341306468	
Valor crítico de t (dos colas)	1,988267868	

Finalmente, la tercera dimensión a considerar es la modalidad de la intervención en función del actor que la promueve. De nuevo, cabría pensar que las autoridades cubanas tratan de controlar muy exhaustivamente aquellas intervenciones promovidas por los Estados donantes (bilaterales), pero son más permisivos con las intervenciones de las ONGD o los organismos multilaterales que tienen menos implicaciones políticas. Se aplicó de nuevo un test de diferencia de medias para saber si esta diferencia se confirmaba estadísticamente. De nuevo, los resultados impiden rechazar la hipótesis nula de diferenciación de medias. Así lo revela tanto a probabilidad alcanzada (0,41) como el t-estadístico (-0,82) así lo confirman. No cambia nada en los resultados si a las ONGD se les incorpora con los donantes bilaterales, acorde con el discurso de Raúl Castro de considerar a las ONGD una parte de los procesos de injerencia de los donantes bilaterales.

Tabla 39: Análisis de medias de proyectos por modalidad de ejecución.

	Variable 1	Variable 2
Media	0,569230769	0,65
Varianza	0,249038462	0,233333333
Observaciones	65	40
Diferencia hipotética de las medias	0	
Grados de libertad	85	
Estadístico t	-0,821583836	
P(T<=t) una cola	0,206806158	
Valor crítico de t (una cola)	1,6629785	
P(T<=t) dos colas	0,413612317	
Valor crítico de t (dos colas)	1,988267868	

En suma, tras poner a prueba varias hipótesis con datos objetivos de las intervenciones de la cooperación española, hemos de confirmar el carácter sistemático y universal del control al que las autoridades cubanas someten a los proyectos de desarrollo. No se trata de un control puntual o selectivo, sino relativamente generalizado, cualquiera que sea la modalidad, cuantía o lugar de realización de los proyectos.

5.4 Conclusiones

A pesar de los vaivenes políticos que han marcado las relaciones entre España y Cuba en las últimas décadas, el plural y diverso sistema de la Cooperación Española presenta una reconocida trayectoria y amplia experiencia de trabajo acumulada en la isla durante los últimos 25 años.

La evolución de la presencia de la Cooperación Española en Cuba ha venido marcada por distintas etapas. Desde sus inicios, con cuestionados instrumentos de financiación reembolsable en los setentas y ochentas, antes de ser miembro del CAD, seguido por la consolidación de programas emblemáticos en los noventas —interrumpidos por las diferencias políticas derivadas de la Posición Común europea promovida por España—, hasta el reinicio de su programa bilateral y la posterior firma de un amplio Marco de Asociación País (MAP). A lo largo de este proceso, la Cooperación Española se ha revelado como un actor de referencia en Cuba.

Durante esta senda se constata una positiva evolución de las modalidades e instrumentos de cooperación al desarrollo que han ido asumiendo paulatinamente la esencia de la agenda internacional sobre calidad de la ayuda.

Realizando un análisis de sus principios orientadores sobre el trabajo de la Cooperación Española en Cuba, se identifican una serie de experiencias inspiradoras que, a pesar de las dificultades propias de la gestión de la AOD en el país, sugieren un avance en materia de eficacia del desarrollo.

Con este enriquecedor acervo, el Marco de Asociación 2014 - 2017 entre España y Cuba en materia de cooperación al desarrollo, debiera facilitar un escenario propicio para promover un programa de cooperación diferenciada entre ambos países, a lo largo de un periodo en el que irá apareciendo un nuevo escenario político y socio-económico en el país, aún con todas las incertidumbres propias del contexto cubano.

Para ello, el alto grado de interlocución y diálogo que la Oficina Técnica de la AECID en La Habana ha conseguido con las autoridades cubanas es de por sí un activo a tener en cuenta. Este factor supone, además, un elemento promotor de confianza y apoyo en otros ámbitos de relación entre ambos países.

Este escenario abre una ventana de oportunidad para que la Cooperación Española aproveche y profundice aún más su experiencia frente a otros donantes para la puesta en marcha de operaciones de cooperación delegada, financiación reembolsable combinada con mecanismos de “*blending*” o gestión del conocimiento, muy bien valoradas por las autoridades locales.

6. LA COOPERACIÓN SUR-SUR COMO ELEMENTO DE LA ACCIÓN EXTERIOR CUBANA

La cooperación *Sur-Sur* (CSS) es una modalidad de relación entre los países en desarrollo que cuenta con varias décadas de trayectoria, aunque con un dispar recorrido según los ámbitos geográficos y temáticos que se aborden. No obstante, es a partir de los años noventa del siglo XX cuando esta modalidad adquiere una creciente relevancia y visibilidad en el escenario internacional. La CSS se ha venido desarrollando de manera simultánea, pero con escasos vínculos, respecto a las iniciativas de cooperación tradicional *Norte-Sur* (CNS), lo cual ha limitado el intercambio de experiencias entre ambas modalidades e, incluso, ha generado recelos y mutuas críticas entre ellas.

Aunque existe una densa retórica justificativa de la cooperación CSS que trata de distanciarla de la CNS, insistiendo en su carácter más horizontal y desinteresado, el presente trabajo trata de argumentar el papel que la CSS tiene como instrumento de política exterior de los países en desarrollo para reforzar su presencia internacional, consolidar sus alianzas estratégicas y obtener réditos de diferente naturaleza, incluidos los de tipo económico. No quiere decir esto que no haya diferencias entre ambas modalidades de cooperación; las diferencias existen, pero no necesariamente se expresan por la ausencia de interés de quien la promueve, sino acaso por la posición que esos intereses tienen en la jerarquía internacional. Desde esta perspectiva, cabe atribuir a la CSS una interesante función *disruptiva* en un sistema, como el de la cooperación para el desarrollo, que se ha construido sobre la base de relaciones notablemente jerárquicas y excluyentes. Pero, ello no implica asumir la retórica *autojustificativa* que se ha construido en torno a la CSS.

La única manera de saber si la CSS incorpora aquellos rasgos que se atribuye es a través de un trabajo serio de documentación y análisis empírico. A ese esfuerzo pretende contribuir el presente capítulo, que trata de estudiar el caso de la cooperación cubana, sirviendo, por otra parte, de contraste al análisis de la ayuda al desarrollo que el país ha recibido, detallada en los capítulos anteriores.

Para justificar el caso de estudio, conviene señalar que Cuba es uno de los países que más activamente ha participado en los programas de CSS desde hace casi 60 años. Su específico sistema económico y político y su singular posición en el sistema internacional otorgan a la cooperación cubana rasgos específicos difíciles de trasladar a otros casos nacionales. No obstante, Cuba ha contribuido de forma muy protagonista a destacar esos rasgos de horizontalidad y desinterés que, con frecuencia, aparecen vinculados a la CSS.

Bueno es, por tanto, comprobar si su cooperación avala esos juicios.

Debe señalarse que uno de los principales problemas a los que se enfrenta este ejercicio es la limitada y baja calidad de la información disponible. Para solventar esta dificultad, además de analizar las escasas estadísticas públicas cubanas sobre la materia y contrastarlas con otras fuentes, se han realizado también entrevistas a funcionarios con responsabilidades en la CSS cubana. Una aportación adicional de este capítulo es, por tanto, la provisión de información ordenada sobre este campo de la acción pública.

6.1 Larga historia y creciente relevancia.

6.1.1 Recorrido histórico de la CSS.

Aunque la CSS alcanza su mayor dinamismo en la última década, pueden rastrearse sus orígenes en la Conferencia de Bandung (1955) y en la dinámica política asociada al surgimiento del Movimiento de Países no Alineados (1961), la creación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (1964) y la constitución del G77 (1964). Estos acontecimientos evidenciaron un esfuerzo asociativo entre países en desarrollo con el fin de transformar un sistema económico internacional hegemónico por las potencias del *Norte* (entre otros: Toye, 2014; Prashad, 2013; Mawdsley, 2012).

Sin embargo, no será hasta la década de los setenta cuando aquellas intenciones se traduzcan en acuerdos específicos de cooperación. Así, en 1974 se crea en el seno de Naciones Unidas la Unidad Especial para la Cooperación *Sur-Sur*. En 1979 se aprueba el Plan de Acción de Buenos Aires, como resultado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) de 1978. En 1981 se define el Plan de Acción de Caracas sobre Cooperación Económica entre Países en Desarrollo en el marco del G77. Finalmente, en 1983 se crea el Fondo Fiduciario Pérez-Guerrero para la Cooperación Técnica y Económica entre Países en Desarrollo. El estallido de la crisis de la deuda, en los años ochenta, interrumpe este proceso, aun a pesar de algunos intentos de reanimarlo, como el derivado de la Comisión del *Sur*, creada en 1987 y presidida por el ex-presidente tanzano Julius Nyerere (Prashad, 2013).

En los años noventa parece perfilarse un nuevo contexto internacional, que tiene su traducción en el documento *Nuevas Orientaciones para la CTPD* (Naciones Unidas, 1995), y en la creación ese mismo año del Fondo Fiduciario de Cooperación *Sur-Sur*.

Dos años después se celebró en Okinawa (Japón) una Conferencia sobre CSS que reunió a 15 países activos en este ámbito con el fin de intercambiar experiencias y examinar nuevos enfoques y procedimientos en la materia.

A partir de los años dos mil, tuvieron lugar nuevas cumbres y conferencias internacionales en cuyas declaraciones finales se ha tratado de apoyar y fomentar la cooperación sur-sur y triangular. Por un lado, el G77 organizó diversas Conferencias de Alto Nivel, como Marrakech (2003) y Doha (2005), respaldando las iniciativas de cooperación entre países en desarrollo. De un modo más general, la propia agenda internacional de desarrollo ha reconocido la creciente relevancia de este tipo de cooperación. Así, si bien en la Declaración del Milenio no existe ninguna referencia al respecto, sí las habrá en el Consenso de Monterrey sobre Financiación del Desarrollo (2002), en la Declaración de Doha (2008) sobre este mismo aspecto y en la más reciente Agenda de Acción de Addis Abeba, emanada de la III Conferencia de Financiación de Desarrollo (2015). De igual modo, en la Agenda para 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible existen alusiones específicas a este tipo de cooperación.

También la agenda sobre eficacia de la ayuda (Capítulo 3) se hace eco de estos aspectos, todo ello en un contexto en el que se conformó también el denominado Foro de Cooperación al Desarrollo en el seno del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas, como foro que ha desarrollado una relevante tarea de examen y seguimiento de las políticas de desarrollo, entre las que ha prestado especial atención a los donantes emergentes (ECOSOC, 2008).

A finales de 2009 tuvo lugar la Conferencia de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre CSS en Nairobi (Kenia) con la finalidad de examinar los treinta años transcurridos desde el Plan de Acción de Buenos Aires. El documento resultante de este encuentro llamó a los países en desarrollo a mantener e intensificar sus relaciones de CSS, a la vez que alentó a los países desarrollados a seguir explorando esquemas triangulares. En 2010 se realizó en Bogotá el Evento de Alto Nivel sobre CSS y Desarrollo de Capacidades. De este evento emanó el Informe de Bogotá. Entre otras cuestiones, éste incide en la necesidad de otorgar más voz a los países del *Sur*, mejorar los sistemas de información e impulsar la cooperación triangular desde las ventajas comparativas que cada actor puede aportar, así como se pusieron en marcha diversos mecanismos de acción orientados al IV Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda de Busán, en 2011.

La secuencia descrita – en absoluto exhaustiva – es suficiente para señalar que se está ante un ámbito de la acción internacional que, si bien tiene raíces atrás en el

tiempo, ha tomado una relevancia y dinamismo muy notable en los últimos años, como exponente de un mundo más heterogéneo y multipolar.

6.1.2 Potencialidades de la CSS.

Pese a su carácter todavía incipiente, las experiencias registradas hasta la fecha permiten construir una cierta caracterización de la CSS. La revisión de trabajos sobre la naturaleza y potencialidades de la CSS, como los elaborados por Alonso *et al.* (2011), Ayllon *et al.* (2013), las Naciones Unidas (2012) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2009), destacan que dicha acción pública está vinculada con los cambios producidos en el mundo en desarrollo, con la creciente emergencia de países – generalmente de renta media – con capacidad de convertirse en actores regionales o globales, en los que existen interesantes experiencias de progreso, de las que pueden extraerse inspiradoras lecciones para la comunidad internacional.

Recientes aportes desde el *Sur*, como los promovidos por Ayala y Rivera (2014), contribuyen también a enriquecer este debate en constante evolución con una visión autocrítica, poco frecuente en este ámbito, señalándose, incluso, el propio interés de los países oferentes de CSS para obtener réditos de diversa índole (Giacalone, 2013). En su conjunto, buena parte de los rasgos que parecen definir a esta modalidad pueden ser concebidos como potencialidades, que el trabajo empírico debiera confirmar. Estas potencialidades cabría agruparlas en tres grandes categorías (financieras, técnicas y políticas).

En primer lugar, la CSS presenta potencialidades de tipo financiero, en cuanto moviliza recursos para la promoción del desarrollo adicionales a los que tradicionalmente han provisto los donantes del *Norte* (Mawdsley, 2012). Como más adelante se verá, por el momento, los recursos movilizados por este tipo de cooperación, aunque muy mal computados, parecen limitados, si se comparan con los propios de la CNS. Si bien, frente a esta última, parecen venir animados por una dinámica creciente en los últimos años.

En segundo lugar, la CSS atesora un conjunto de potencialidades de tipo técnico, en la medida en que permite una mayor proximidad a las necesidades de los países socios. Estas potencialidades, además, mitigarían algunos de los efectos perversos que tradicionalmente se le han atribuido a la CNS, poniendo en valor algunos principios alternativos. Entre ellos, dos parecen adquirir especial relevancia. En la medida en que tiene lugar entre dos países en desarrollo, a la CSS se le atribuye mayor capacidad para

discurrir a través de relaciones más horizontales y simétricas entre las partes (Lengyel y Malacalza, 2012). Esta mayor horizontalidad fomentaría cuestiones como una mejor adecuación de la ayuda a las demandas y necesidades existentes y, en definitiva, una mayor apropiación y capacidad de liderazgo por parte del país receptor (Rowlands, 2008). Por otro lado, la CSS posibilita el intercambio de conocimientos y experiencias exitosas entre países que, en muchas ocasiones, forman parte de realidades más cercanas y comparten desafíos similares (Vázquez, 2013). En este sentido, la CSS puede promover actividades de doble dividendo, en la medida en que fortalece de forma simultánea las capacidades técnicas del donante y del receptor, generando beneficios para ambos (Alonso *et al.*, 2011).

En tercer lugar, la CSS presenta potencialidades de tipo político. Por una parte, una vía a través de la cual estimular la coordinación y concertación de políticas en ámbitos como el financiero, el medioambiental, el comercial o el relativo a la seguridad (Agarwal, 2012); también posibilita una contribución a la provisión de bienes públicos globales y regionales (Marín y García-Verdugo, 2003); y, en fin, puede adquirir relevancia en términos normativos y de incidencia política: en la medida en que los países en desarrollo sean capaces de construir alianzas y marcos de sentido compartidos (Surasky, 2013).

De forma adicional, la CSS introduce una saludable competencia en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, al diversificar el rango de modelos existentes y ampliar las opciones disponibles para los países en desarrollo (Alonso *et al.*, 2014). Estas potencialidades, no obstante, se enfrentan también a importantes desafíos para su adecuada concreción, tal como se aborda en el siguiente punto.

6.1.3 Principales desafíos en torno a la CSS.

Relacionado en buena medida con su todavía limitado recorrido, la CSS presenta importantes desafíos para contribuir, de un modo más integral y estructurado, a la promoción de las oportunidades de desarrollo a escala internacional. Como es lógico, un primer tipo de desafíos tiene directamente que ver con la traducción práctica y efectiva de algunas de las potencialidades anteriormente descritas que se le atribuyen a esta modalidad. Si bien la CSS, por su particular naturaleza, reúne condiciones favorables para el establecimiento de relaciones más simétricas y horizontales, no parece que quepa atribuirle tal carácter de forma automática (Alonso, 2007; Mawdsley, 2012). En este sentido, y respecto a las negociaciones entre receptores y donantes, resultaría necesario que la CSS, teniendo en cuenta los antecedentes de la CNS, evitara la clásica relación

principal-agente, para basarse sustancialmente en un sólido diálogo entre actores políticos y socios estratégicos con capacidad de agencia (Whitfield, 2008).

En segundo lugar, existen claras deficiencias en torno a la transparencia e información con el que se diseña e instrumenta esta política. Por un lado, no existen adecuados sistemas de cómputo y registro de las actividades realizadas por parte de los países proveedores de CSS, de tal forma que la disponibilidad de datos y cifras resulta escasa y dispersa. Además, en muchas ocasiones, se evidencian problemas de centralización de la información, lo que genera una subestimación del volumen de fondos realmente desembolsado a través de esta modalidad (Ayllon, 2013).

A estas dificultades se les añade la inexistencia de criterios homologables a la hora de cuantificar la CSS (Chatuverdi *et al.*, 2012). No existe para el caso de esta modalidad una entidad – como sí ocurre para la CNS con el CAD de la OCDE – que se encargue de establecer una serie de estándares compartidos que garanticen un tratamiento estadístico homogéneo entre los distintos países y permita su tipificación y comparación.

Por otro lado, tampoco los países que protagonizan esta modalidad de cooperación disponen hasta la fecha de sistemas de seguimiento y evaluación de las intervenciones realizadas. Sin duda, la realización de estos ejercicios siempre es crucial en el marco de cualquier política pública, como ejercicio de rendición de cuentas y de aprendizaje institucional. En el caso concreto de la política de ayuda, existen factores que acentúan la relevancia de esos ejercicios de evaluación, al ser los beneficiarios ciudadanos de un país distinto de aquél que toma las decisiones (Alonso *et al.*, 2014).

Esta relevancia es todavía si cabe más notoria en el caso de la CSS, en la medida en que esta modalidad pretende incidir en el intercambio de experiencias entre los países, lo que hace especialmente perentoria la necesidad de disponer de adecuados sistemas de gestión del conocimiento que permitan extraer aprendizajes y lecciones útiles.

En tercer lugar, la CSS se ha mostrado hasta la fecha como una modalidad escasamente abierta a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) (Ayllón, 2015). Sin embargo, en el ámbito de la cooperación internacional cada vez es más reconocida y destacada la importancia de adoptar un enfoque que integre al máximo de actores —organizaciones de la sociedad civil, empresas públicas y privadas, universidades, entre otros— para que puedan aportar sus experiencias y capacidades al proceso de desarrollo. Sin embargo, la participación de las OSC en la CSS resulta todavía un fenómeno apenas residual (Serbin, 2011; Ayllon, 2015).

6.2 Dimensión cuantitativa de la CSS: el caso de Iberoamérica.

6.2.1 Una imagen global de la CSS.

La CNS encontró en el CAD de la OCDE una instancia clave para definir los conceptos y formas de registro de la ayuda internacional. Se construyó así un sistema de información perfectible, pero aceptablemente transparente y homogéneo, que facilitó el seguimiento, análisis y mejora de las políticas de ayuda. Ningún proceso similar se ha producido hasta la fecha en el ámbito de la CSS, donde no existe una acotación o definición consensuada de esa política, ni ningún organismo encargado de establecer criterios al respecto, careciendo por tanto de un sistema de cómputo que especifique qué tipo de acciones e instrumentos – y cuáles no – pueden ser cuantificados bajo esta modalidad (Ayllón *et al.*, 2013; Lengyel y Malacalza, 2012). Este hecho está en la base de una serie de problemas asociados a la CSS, como son los deficientes niveles de información y transparencia que presenta, las dificultades que existen para dar seguimiento a las políticas desplegadas, para establecer comparaciones estadísticas, o para nutrir un proceso de aprendizaje colectivo, basado en la evidencia y en la evaluación.

En los últimos años, se asiste a un proceso de doble dirección que podría estimular una cierta aproximación y mejora en el cómputo estadístico efectuado por ambas modalidades de cooperación. Por el lado de la CSS, cada vez parece existir un mayor grado de consenso en torno a la necesidad de homogeneizar criterios y disponer de un sistema estadístico que dote a esta modalidad de mayores niveles de transparencia y posibilidades de comparación internacional (Lechini y Morasso, 2014). Mientras, por el lado de la CNS, se han constatado las insuficiencias de la AOD para dar una respuesta al panorama de la cooperación al desarrollo hoy existente y se está en un proceso de redefinición de los sistemas de registro de la AOD y de creación de nuevos conceptos (Capítulo 3), como el de *ayuda oficial total para el desarrollo*, TOSD, por sus siglas en inglés (Alonso y Glennie, 2015).

Ante la inexistencia de un sistema propio de cómputo global de CSS, el recurso a la información que provee el CAD y a las fuentes nacionales es obligado. La OCDE sólo ofrece datos de un reducido grupo de países que sí cuantifican expresamente su CSS y la reportan al CAD, y de otros países cuyos datos la propia OCDE elabora, extrayéndolos de diversas fuentes nacionales. Aunque se trata de la única fuente internacionalmente comparable, la información que ofrece (aunque meritoria) es claramente insatisfactoria,

al menos desde dos puntos de vista: i) es limitado el número de países sobre los que se ofrece información; y ii) los criterios de cómputo responden a los criterios definidos por el CAD, que pueden no ser los más adecuados para captar el conjunto de acciones de CSS, muchas de ellas ajenas a los criterios de la AOD.

La Tabla X recoge información de 11 países que reportan flujos de CSS entre 2010 y 2013 que, a su vez, están incluidos en la lista de 148 países potenciales receptores de AOD para ese mismo periodo. Existe una notable diferencia en el orden de magnitud de las cifras de AOD de los países del CAD (que suma cerca de 135 mil millones de dólares en 2013) respecto de la ofrecida por los países registrados como oferentes de CSS. Ello abunda en la idea de que, por el momento, la CSS, aunque creciente, se mueve en cifras limitadas en cuanto a transferencias de recursos. No obstante, dado que la OCDE ni recibe, ni recoge información total detallada, se estima que la cifra real debe ser sustancialmente mayor.

Tabla 40. flujos de CSS computados por la OCDE (millones de dólares a precios corrientes)

Pais	2010	2011	2012	2013	Fuente de la OCDE
Brasil	500	n.d.	n.d.	n.d.	Instituto de Economía Aplicada (IPEA) y Agencia Brasileña de Cooperación (ABC)
Chile	16	24	38	44	Ministerio de Finanzas de Chile
China	2561	2776	3114	3009	Ministerio de Finanzas de China
China Taipei	381	381	305	272	Reporte a la OCDE
Colombia	15	22	86	95	Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia
India	709	788	1,076	1,257	Ministerio de Asuntos Exteriores de India
Indonesia	10	17	27	12	Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional de Indonesia
México	n.a.	99	203	n.a.	Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo
Sudáfrica	151	227	188	183	Tesoro Nacional de Sudáfrica
Thailandia	9.6	31.5	16.9	46.3	Reporte a la OCDE
Turquía	967	1,273	2,533	3,308	Reporte a la OCDE
Total	5,320	5,639	7,587	8,226	
AOD Países CAD	134,770	132,390	127,620	135,070	
<i>n.d.</i> no disponible					

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CAD, en <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (Última consulta: 19 agosto 2015).

Dada la situación descrita, el recurso a fuentes nacionales es obligado: así lo hacemos en el presente trabajo. No obstante, ese proceder se enfrenta a dos problemas igualmente relevantes. En primer lugar, la información que los países proveen es, en la mayor parte de los casos, parcial, ya que muchas acciones, que podrían ser computadas como cooperación al desarrollo, no son debidamente registradas. Esta deficiencia revela las limitadas capacidades institucionales y de coordinación de una parte de las instancias encargadas de gestionar la cooperación en los países en desarrollo (Ayllón *et al.*, 2013). Por otra parte, la información disponible responde a criterios que no siempre son ni

explícitos, ni homologados internacionalmente, por lo que se dificulta notablemente todo ejercicio de comparación internacional. Una forma de superar esta carencia sería a través de evaluaciones externas o *entre pares* desde algunos organismos especialmente involucrados en la CSS, como es el PNUD a nivel global, o la Secretaria General Iberoamericana (SEGIB) para el ámbito iberoamericano.

De hecho, uno de los esfuerzos más relevantes por superar esta carencia se ha producido en el seno del área iberoamericana, a través del impulso de la SEGIB mediante la publicación de sus informes sobre la CSS en Iberoamérica y de la celebración de diversas reuniones y talleres para avanzar en el tratamiento, la definición y la metodología relativas a esta modalidad. A esta información se acudirá en el siguiente epígrafe.

6.2.2 Iberoamérica, laboratorio privilegiado para la CSS.

A pesar de la limitada y fragmentada información, en el espacio iberoamericano se está haciendo un esfuerzo para disponer de un panorama informativo acerca de la CSS en la región. Este proceso está siendo liderado por el Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la CSS (PIFCSS) de la SEGIB, creado en 2008, y en el que activamente participan los distintos organismos nacionales competentes en cooperación.

Varios son los elementos que explican la importante dimensión iberoamericana de la CSS. Iberoamérica es la región del mundo que cuenta con mayor número de países de renta media —algunos de ellos de renta media alta—, lo cual implica que existe un acervo de experiencias exitosas de desarrollo como iniciativas inspiradoras para compartir.

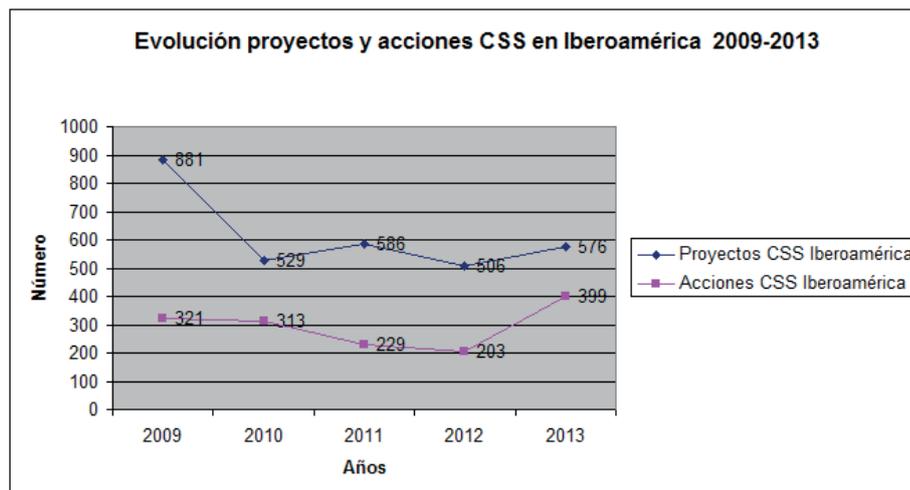
Por otra parte, la existencia de importantes liderazgos regionales— con vocación de presencia global, como Brasil o México —explica el interés de países de la región para ampliar sus espacios de acción exterior. Estos nuevos liderazgos están generando un *efecto de arrastre* respecto a otros países que, igualmente, ven en la CSS una modalidad de interés para aumentar su inserción internacional.

Asimismo, la pluralidad de procesos de integración y de diálogo político existentes en la región propicia la puesta en marcha de iniciativas de colaboración como, por ejemplo, la Alianza del Pacífico, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), la Comunidad del Caribe (CARICOM), la Comunidad de Estados de Latinoamérica y el Caribe (CELAC), la Comunidad Andina de Naciones, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema

de Integración de Centroamérica (SICA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Todos estos esquemas de integración establecen una base institucional para el desarrollo de iniciativas, en muy diversos ámbitos, de cooperación horizontal entre los países implicados.

El PIFCSS está jugando un papel relevante para sistematizar la información generada en Iberoamérica sobre CSS, aunque sus reportes —si bien de referencia obligada— presentan limitaciones en tanto informan sobre proyectos y acciones de cooperación, pero no proporcionan información referida a los presupuestos e impacto de las intervenciones. La Figura 25 presenta la evolución del número de proyectos y acciones¹ de CSS ejecutadas en Iberoamérica.

Figura 25. Evolución del número de proyectos y acciones de CSS en Iberoamérica (2009- 2013)



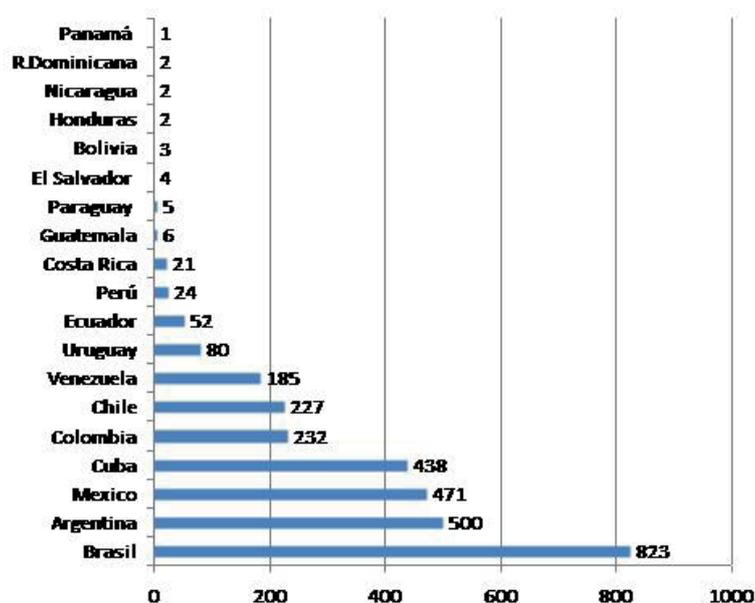
Fuente: Elaboración propia con datos de SEGIB PIFCSS (varios años).

Pues bien, a escala regional, la SEGIB reporta 3.078 proyectos y 1.465 acciones entre 2009 y 2013. La drástica disminución en el número de proyectos entre 2009 y 2010 se explica en más de un 40% por la salida de Venezuela del PIFCSS, dejándose de computar sus intervenciones de CSS.

1 La SEGIB diferencia entre proyectos, en tanto que intervenciones formalmente estructuradas con objetivos y resultados a corto o medio plazo, y acciones, entendidas como actuaciones puntuales de colaboración tales como asistencias técnicas, cursos, pasantías, etc.

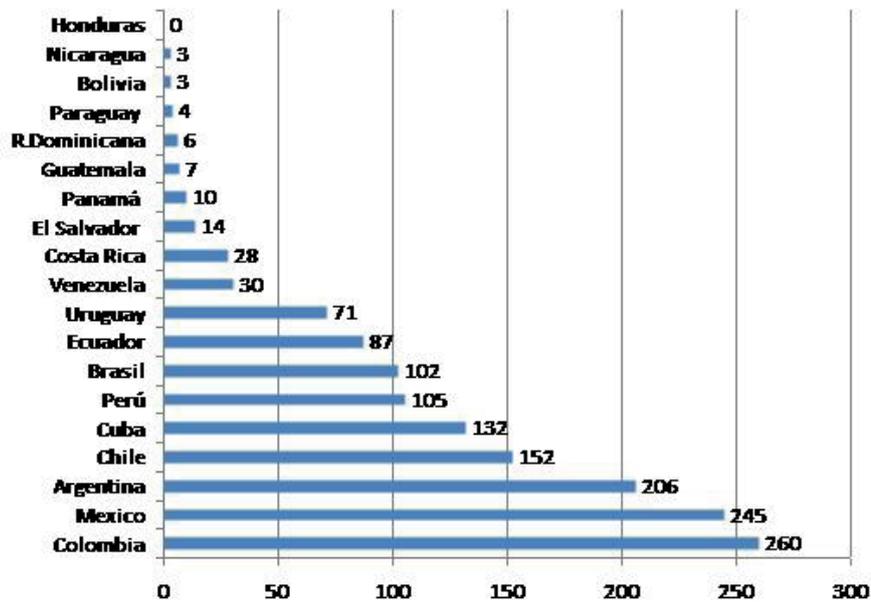
Casi la totalidad de los países iberoamericanos participan con un rol dual de oferentes y receptores de CSS durante el periodo estudiado, lo que refleja la horizontalidad de esta modalidad, característica claramente distintiva y diferenciadora sobre la CNS. No obstante, un análisis detallado de las cifras revela la existencia de liderazgos claros en la región. Así, Brasil, Argentina, México y Cuba aportan el 72% de los proyectos; mientras que Colombia, México, Argentina, Chile y Cuba explican casi el 68% de las acciones durante el periodo referido (Figuras 26 y 27).

Figura 26. Número de proyectos CSS en Iberoamérica por país (2009-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CAD, en <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (Última consulta: 19 agosto 2015).

Figura 27. Número de acciones CSS en Iberoamérica por país (2009-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del CAD, en <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/non-dac-reporting.htm> (Última consulta: 19 agosto 2015).

Al analizar los presupuestos asignados a la CSS en Iberoamérica (Tabla 41), se evidencian cifras modestas, aunque no guardan mucha correlación con el cómputo que ofrece la OCDE sobre estos flujos de cooperación, analizados anteriormente. Esta disparidad, además de dudas sobre la fiabilidad de los datos de la CSS, revela la discrepancia en los criterios que una y otra institución siguen en el registro de la información.

Tabla 41. Rango de presupuesto (en dólares EE.UU.) de proyectos CSS en Iberoamérica, 2013

Rango de presupuesto	Porcentaje	Acumulado
< 50,000	77,40%	77,40%
50,001 - 100,000	14,60%	92,00%
100,001 - 150,000	2,94%	94,94%
150,001 - 200,000	2,20%	97,14%
200,001 - 250,000	0,00%	97,14%
250,001 - 300,000	0,70%	97,84%
300,001 - 350,000	0,00%	97,84%
350,001 - 400,000	0,00%	97,84%
400,001 - 450,000	0,00%	97,84%
> 450,000	2,16%	100,00%

Fuente: Adaptación de SEGIB PIFCSS 2015.

El 92% del total de los proyectos ejecutados durante 2013 reportan un presupuesto menor a 100.000 dólares, lo que supone una dimensión cuantitativa muy limitada, especialmente si se tienen en cuenta los crecientes tamaños de las economías iberoamericanas. No obstante, estas cifras están en consonancia con la naturaleza propia de la CSS, particularmente en Iberoamérica, basada en asistencias técnicas e intercambios de experiencias, y no en transferencias de recursos para la adquisición de bienes o inversiones de infraestructura.

No obstante, si se compara la CSS con la CNS, (Tabla 42), resulta evidente la sustancial diferencia cuantitativa existente entre ambos flujos en América Latina y el Caribe (ALC)

Tabla 42. AOD de países del CAD hacia ALC entre 2011 y 2013 (millones de dólares EE.UU.)

	2011	2012	2013	Total	% del CAD	% acumulado
EEUU	2,460	1,968	1,775	6,203	29,90%	29,90%
Alemania	1,129	845	1,299	3,273	15,78%	45,68%
Francia	953	1,408	793	3,154	15,21%	60,89%
Canadá	652	854	429	1,935	9,33%	70,22%
Noruega	253	366	810	1,429	6,89%	77,11%
España	766	275	245	1,286	6,20%	83,31%
Reino Unido	164	259	231	654	3,15%	86,46%
Suiza	168	177	199	544	2,62%	89,08%
Suecia	154	130	139	423	2,04%	91,12%
Países Bajos	187	102	79	368	1,77%	92,89%
Otros	875	251	348	1,474	7,11%	100,00%
Total	7,761	6,635	6,347	20,743	100,00%	

Fuente: Adaptación de SEGIB PIFCSS 2015.

Pese a su limitada capacidad de movilizar recursos financieros, resulta necesario subrayar la importancia cualitativa que para el conjunto de países de Iberoamérica representa la CSS como modalidad de colaboración que permite promover modelos diferenciados de cooperación internacional, en los que la horizontalidad y la cercanía permiten abordar los problemas de desarrollo desde una lógica distinta de la CNS.

6.3 La cooperación internacional cubana.

Cuba se destaca por desempeñar simultáneamente un doble rol de oferente y receptor de ayuda. En los Capítulos 4 y 5 se ha presentado un análisis detallado de su experiencia como país receptor de AOD.

Por su parte, la cooperación que ofrece Cuba a otros países en desarrollo ha sido tradicionalmente muy activa, haciendo que el país tenga una presencia internacional que supera con creces lo que se podría esperar de un país en desarrollo con una población de 11 millones de habitantes y un PIB anual que en la actualidad, según la ONEI, se mueve en el entorno de los 70.000 millones de dólares norteamericanos

Desde las primeras etapas de la Revolución cubana, el entretejido de una compleja red de alianzas estratégicas ha sido un elemento clave para la inserción internacional de la isla y para la propia continuidad de su modelo socioeconómico y político. Esta proyección exterior se ha articulado muy hábilmente a modo de *círculos concéntricos* desde el subregional caribeño, el regional latinoamericano, el atlántico EEUU-Canadá-Unión Europea, Rusia, Asia-Pacífico (China-Vietnam, principalmente), hasta vínculos globales a través del Movimiento de Países No Alineados —cuya presidencia ha ostentado en dos ocasiones— así como en múltiples espacios multilaterales de diálogo político (Serbin, 2011).

La amplia repercusión de la reanudación del diálogo político y el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EEUU es otra buena prueba de ese interés, vinculado al proceso de reformas que, desde 2011, vive la isla (Alonso y Vidal, 2013).

Las orientaciones que marcan los principios de la colaboración internacional cubana hacia el exterior, recogidos en la propia Constitución Política de la República, dan una significación prioritaria a los países menos desarrollados, subrayando que su ayuda se ofrece sin condicionamientos ni injerencia, con respeto irrestricto a la soberanía, leyes nacionales, cultura, religión y autodeterminación de las naciones.

La colaboración cubana no cuenta con un documento público con principios, objetivos, resultados, instrumentos o priorización geográfica y sectorial. Tampoco se cuenta con cifras oficiales sobre el volumen de recursos de sus programas de CSS (Benzi y Lobrutto, 2013). Como se mencionó en el Capítulo 4, la Cancillería de Cuba reporta que más de 836.000 profesionales cubanos —casi un 7,6% de su población actual— han participado desde 1961 en programas de colaboración, especialmente de educación y salud, en un total de 157 países de América Latina, Asia y África. Un factor decisivo para esta masiva participación, además de la alta prioridad política que tienen estas iniciativas, reside en la remuneración que reciben los colaboradores cubanos en el exterior, muy superior al salario promedio existente en Cuba.

6.3.1. Principales etapas de la cooperación cubana.

Este proceso de colaboración exterior, que se prolonga a lo largo de la historia reciente de Cuba, podría segmentarse en tres grandes etapas, de acuerdo con el propósito que inspira en cada momento la acción internacional. Como es obvio, la separación de las fases no es nítida, habiendo elementos de continuidad entre ellas.

a) Primeras experiencias; exportando la revolución (1959-1975)

A pesar de que tras el *triunfo de la Revolución cubana*, en 1959, abandonaron el país cerca de 3.000 médicos —alrededor del 50% del total existente en ese momento— en 1960 ya se registra la primera colaboración cubana con el envío a Chile de una brigada médica para atender a miles de familias afectadas por un fuerte terremoto.

En un contexto de desarrollo muy complejo marcado, entre otros elementos, por el embargo comercial, económico y financiero que desde 1962 decretó EEUU, las misiones cubanas de colaboración estuvieron estrechamente vinculadas, en esta etapa, a las llamadas operaciones de *internacionalismo político*, para buscar apoyos en el exterior e intentar replicar su experiencia revolucionaria en otros países, especialmente en África como parte de sus procesos de descolonización, así como en Centroamérica, Argentina, Bolivia, Perú, República Dominicana o Venezuela.

Dentro de esta etapa se produjo la denominada *aventura de Cuba* en África, en la que la isla tuvo una activa presencia militar en Angola, Congo, Namibia o Tanzania, con amplia participación de numerosas brigadas médicas y educativas que apoyaron

expresamente algunos procesos de independencia, como la primera enviada a Argelia - en mayo de 1963 - para establecer un programa de salud pública, y que aún en 2015 sigue activa con casi un millar de *colaboradores* cubanos sobre el terreno.

b) Internacionalismo ideológico y militar (1975-1995)

En 1975 tuvo lugar el I Congreso del Partido Comunista de Cuba, momento que sirvió para *institucionalizar* el modelo socio-político y económico de la isla tras los primeros quince años de *experimentación revolucionaria*. Tanto en la *Resolución sobre política internacional* aprobada en dicho evento, como en la posterior Constitución de Cuba de 1976 toma carta de naturaleza la acción exterior cubana, permeada plenamente por un marcado internacionalismo ideológico. Un proceso que viene facilitado por el carácter “*altamente centralizado de la toma de decisiones que permite al gobierno actuar como un actor racional unificado en la formulación e implementación de sus políticas, sin la necesidad de construir consensos domésticos*” (Serbin, 2011:234).

Al objeto de reforzar en el exterior las alianzas estratégicas de carácter político, muy buscadas siempre por Cuba como apoyo esencial para su particular confrontación con los EEUU en los distintos foros internacionales², las intervenciones cubanas de colaboración internacional se basaron en el envío de brigadas médicas y educativas a países de África y América Latina susceptibles de brindar apoyo político a Cuba. Esta condicionalidad, asociada a la adscripción de los países socios a un cierto entorno de apoyo a la experiencia cubana, constituye un rasgo de la cooperación de ese país.

En el momento de su mayor proyección internacional, Cuba mantuvo misiones militares en el Congo Brazzaville, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Mozambique y Benin, y, sobre todo, en Angola. Esta presencia militar en África —que se prolongó hasta 1991— estuvo acompañada por un programa masivo de asistencia técnica en el que decenas de millares de profesionales cubanos, especialmente en el campo de la salud, la educación y la construcción entre otros, trabajaron en Argelia, Angola, Mozambique, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Guinea, Etiopía, Santo Tomé y Príncipe.

Por otra parte, durante esta etapa también tuvo una gran importancia la formación en Cuba de profesionales del mundo en desarrollo. Así, a través del *Programa de Becarios Extranjeros*, más de 65.000 estudiantes de pregrado de África, América Latina y Asia han

2 Un claro ejemplo es la condena mayoritaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas – consecutivamente durante los últimos 24 años – al embargo que EEUU impuso a Cuba en 1962 en materia económica, financiera y comercial, aún vigente, el cual es uno de los más duraderos de la historia.

obtenido hasta el presente grado universitario.

c) Colaboración compensada (1995-2015)

A finales del siglo XX, en un contexto de *post Guerra Fría*, empezó una *nueva generación* de programas e instrumentos, ya no tan ligados a su presencia militar en el exterior, a través de los cuales se ha venido estructurando la actual política cubana de *colaboración*. Entre ellos, cabe destacar el programa *Yo, sí puedo*, la *Operación Milagro*, la *Brigada Henry Reeve* o la *Escuela Latinoamericana de Medicina*, reseñadas más adelante.

Estas intervenciones se canalizan, en parte, como *colaboración compensada*, lo cual comporta que el país receptor cubra, al menos, los costos de las operaciones, lo que en palabras de Benzi y Lo Brutto (2013:19), coloca a este mecanismo de CSS cubana entre *la solidaridad y el mercado*. En términos tradicionales del CAD, este componente de la CSS cubana se plantea como una especie de *cooperación técnica reembolsable* que se asemeja, por ejemplo, a la experiencia de *cooperación técnica financiada* de la Cooperación Sueca, principalmente dirigida a países de renta media contratan asistencias técnicas especializadas de Suecia, o a las más tradicionales del Banco Interamericano de Desarrollo o del Banco Mundial.

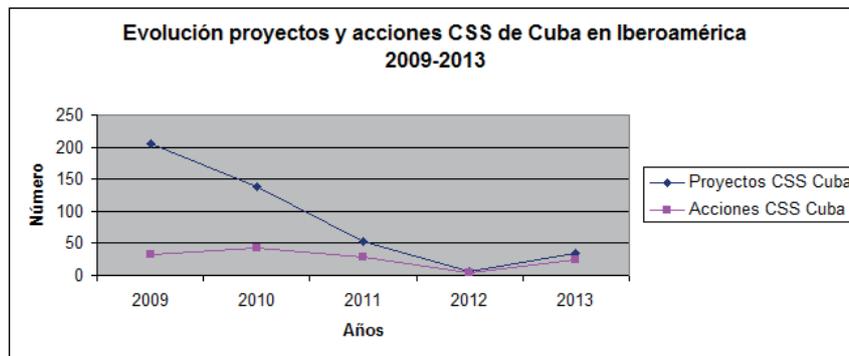
Si bien no hay cifras oficiales, se estima que sólo Venezuela ha pagado a Cuba unos 5.000 millones de dólares al año en concepto de servicios prestados por los más de 40.000 profesionales cubanos que han sido desplazados al país durante los últimos años (Mesa-Lago, 2012). Ese orden de magnitud se asemeja a las estimaciones de Romero (2010), que cifran en 5.600 millones de dólares anuales el pago de Venezuela a Cuba por los servicios recibidos y en 39.000 los colaboradores cubanos en aquel país, lo que supone alrededor del 75% de los profesionales cubanos en brigadas de CSS. Para dimensionar estas cifras, cabe señalar que este retorno económico equivale, aproximadamente, a una tercera parte de las exportaciones anuales de bienes y servicios de Cuba entre 2009 y 2013.

Es claro que en el balance realizado, la CSS cubana ha sido un instrumento de política exterior no solo para favorecer las alianzas del país en un entorno de relativo aislamiento internacional, sino también como un mecanismo para rentabilizar la dotación de recursos humanos formados, obteniendo un ingreso crucial para la provisión de divisas del país.

6.3.2 Dimensión de la actual CSS cubana en Iberoamérica.

De acuerdo a los informes del PIFCSS, con información aportada por sus propios países miembros, la participación de Cuba en las intervenciones de CSS ha sido significativa en relación con el tamaño de su economía. En total, Cuba ha apoyado 438 *proyectos* y 132 *acciones* de CSS, lo que supone, respectivamente, el 14% y el 9% del total de dichas intervenciones en Iberoamérica entre 2009 y 2013 (Figura 28). Ambas variables presentan una tendencia decreciente en los últimos años, solo recuperada parcialmente en 2013, y no se cuenta con información disponible sobre su dimensión financiera.

Figura 28. Proyectos y acciones CSS cubana en Iberoamérica (2009-2013)



Fuente: Elaboración propia con datos SEGIB PIFCSS (varios años).

Por su parte, la Tabla 43 muestra que los países en donde se concentra su acción exterior son países con los que existen estrechos vínculos de afinidad política y económica como Venezuela, Nicaragua, Ecuador o Bolivia, en el marco de los acuerdos derivados del ALBA-TCP.

Tabla 43. Principales países receptores de proyectos y acciones ccs cubana en Iberoamérica(2009-2013)

Proyectos			Acciones		
Receptor	# proyectos	% acumulado	Receptor	# acciones	% acumulado
Venezuela	149	34,02%	Venezuela	21	15,91%
Bolivia	34	41,78%	Ecuador	13	25,76%
Nicaragua	28	48,17%	Rep. Dominicana	13	35,61%
Guatemala	23	54,98%	Nicaragua	12	44,70%
Ecuador	22	60,00%	Ecuador	7	50,00%

Fuente: Adaptación de SEGIB PIFCSS 2015.

Desde un punto de vista temático, las intervenciones sociales —educación y salud— explican más de las dos terceras partes de sus actuaciones de CSS, correspondiendo el tercio restante a los ámbitos de cultura, producción, gestión de riesgos y prevención de desastres.

En relación con el futuro y las perspectivas de los programas cubanos de cooperación internacional, resulta imprescindible tener en cuenta los lineamientos del Partido Comunista de Cuba (2011). Según ellos, Cuba continuará promoviendo la solidaridad internacional a través de la cooperación pero prestando mayor importancia al establecimiento de sistemas de análisis económico y estadístico que permitan tener mayor nivel de sistematización de las intervenciones realizadas y mejor nivel de detalle de los costos para cuantificar adecuadamente el cómputo de la ayuda ofrecida por Cuba, lo cual contribuiría a reforzar su rendición de cuentas sobre la CSS ofrecida.

6.4 Iniciativas más relevantes de la cooperación cubana.

Una vez que la economía cubana inició el complejo proceso de recuperación económica tras el periodo especial, a partir de 1996, se comenzó a diseñar y ejecutar distintos programas de CSS vinculados con experiencias exitosas que Cuba había desarrollado en salud, educación o gestión de riesgos y la prevención de desastres

Entre los principales programas desarrollados por la *colaboración* cubana, cabe destacar los siguientes:

a) Programa de Alfabetización “Yo, sí puedo”

La iniciativa “Yo, sí puedo” se basa en un método audiovisual de alfabetización que partiendo de números, elementos conocidos desde lo empírico, se llega al conocimiento de las letras. El diseño pedagógico y metodológico del “Yo, sí puedo” se realizó durante dos años en el Instituto Pedagógico Latinoamericano y Caribeño, con sede en La Habana, institución adscrita al Ministerio de Educación de Cuba, que se creó en 1990 con una vocación regional.

La UNESCO, en su “Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2000-2015”, califica a este programa como ejemplo de intervención eficaz y colaboración entre países en desarrollo basada en la ventaja comparativa de Cuba en esta temática (UNESCO, 2015), con más de 7 millones de adultos alfabetizados en 30 países de los 5 continentes.

b) Programa Integral de Salud

Desde 1960, más de 255.000 profesionales cubanos de la salud han atendido a más de 85 millones de personas – la mitad de ellas en África – en más de cien países de todo el mundo en desarrollo. La última operación más significativa ha sido el programa de asistencia médica que Cuba puso en marcha en 2014 para combatir el brote de Ébola en Guinea, Liberia y Sierra Leona con 255 profesionales sanitarios sobre el terreno, siendo éste el mayor contingente recibido por los países afectados desde el exterior.

c) Escuela Latinoamericana de Medicina (ELAM)

Una de las iniciativas más emblemáticas de la colaboración cubana es la creación en 1999 de la ELAM, a raíz de la devastadora temporada de huracanes de ese año³. Ante esta situación, Cuba promovió en La Habana una escuela de medicina para profesionales de Centroamérica y el Caribe, pero que, posteriormente, se amplió a toda América Latina, África y Asia.

³ Las tormentas más importantes de esa temporada fueron los huracanes George y Mitch; el primero ocasionó grandes daños materiales y económicos en todo el mar Caribe y la costa del golfo en los Estados Unidos, así como 603 muertes; mientras que el segundo provocó la muerte de, al menos, a 11.000 personas y millones de damnificados, en su mayoría en Honduras y Nicaragua, por lo que está considerado como el huracán más mortífero desde que existen registros.

La ELAM es una Universidad de carácter científico-pedagógico adscrita del sistema cubano de educación superior que tiene la misión de formar profesionales médicos generales básicos de países en desarrollo, en atención primaria de salud, con una *elevada preparación científica, humanista, ética y solidaria*. El principal compromiso que adquieren los profesionales de la ELAM es que luego de su periodo formativo de seis años, deben retornar para contribuir al reforzamiento y a la sostenibilidad de los sistemas públicos de salud de sus respectivos países.

La ELAM ha formado entre 1994 y 2014 a más de 24.000 profesionales de la medicina provenientes de 83 países de América, África, Asia y Oceanía.

d) Operación Milagro

La “Operación Milagro” surgió en 2004 como una iniciativa de CSS entre Cuba y Venezuela en el marco del ALBA-TCP. Esta iniciativa está dirigida a recuperar o mejorar sustancialmente la visión a 6 millones de personas de bajos recursos con patologías oculares en países en desarrollo.

De especial interés resulta el enfoque de derechos que plantea esta iniciativa, que argumenta sus actuaciones como medio de compensación de la *deuda histórica* que los Estados tienen con las personas más humildes que padecen problemas visuales, buscando su integración socioeconómica.

En la *Operación Milagro* participan 165 instituciones cubanas vinculadas a la provisión de servicios médicos que colaboran en la puesta en marcha de una red de 49 centros oftalmológicos con 82 puntos de atención quirúrgica en 14 países de ALC. De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud, unos cinco millones y medio de personas en ALC - entre niños, niñas, jóvenes y personas adultas - necesitan operaciones oftalmológicas, por lo que adquiere una significativa pertinencia y oportunidad este tipo de intervenciones.

e) Acción Humanitaria y de Emergencia

En el ámbito de respuesta ante situaciones desastres hay que señalar la creación del *Contingente Internacional de Médicos Especializados en Situaciones de Desastres y Graves Epidemias*, denominado “*Brigada Henry Reeve*” en honor a un combatiente neoyorquino

que participó en la Guerra de Independencia de Cuba⁴.

Desde su creación, en 2005, una decena de operaciones se han llevado a cabo en América Latina y Asia en respuesta a desastres vinculados con la ocurrencia de terremotos, huracanes, inundaciones o epidemias, en las que también participan especialistas de otros países licenciados en ELAM, promoviéndose, a su vez, acciones de cooperación triangular.

La *Brigada Henry Reeve* ha cumplido operaciones de ayuda humanitaria, emergencia y reconstrucción en 12 países, en las que han participado más de 3.100 profesionales de 28 nacionalidades distintas, habiéndose brindado asistencia médica a más de 4 millones de personas afectadas por situaciones de desastre (Tabla X).

Tabla 44. Operaciones de la Brigada Henry Reeve

PAIS	EMERGENCIA	AÑO	COLABORADORES
Guatemala	Huracán <i>Stan</i>	2005	687
Pakistán	Terremoto	2005	564
Bolivia	Inundaciones	2006	602
México	inundaciones	2006	54
Indonesia	Terremoto	2006	136
Perú	Terremoto	2007	79
China	Terremoto	2009	35
Haití	Terremoto/cólera	2010	986
Chile	Terremoto	2010	34
Guinea/Liberia/Sierra Leona	Ébola	2014	255
Nepal	Terremoto	2015	48
Dominica	Huracán <i>Erika</i>	2015	16

Fuente: Adaptación de SEGIB PIFCSS 2015.

4 Dicha iniciativa surgió como parte de la respuesta cubana ofrecida a la población de Estados Unidos como ayuda humanitaria ante los devastadores efectos que el huracán Katrina tuvo sobre el sur de Estados Unidos en agosto de 2005 en Luisiana, Mississippi y Alabama. Si bien esta primera intervención de la Brigada Henry Reeve no se concretó en última instancia, por motivos del diferendo político entre los Gobiernos de ambos países, la iniciativa se mantuvo y, desde entonces, un contingente de profesionales altamente especializado en acción humanitaria y de emergencia se activa cada vez que se produce una situación de emergencia importante en cualquier parte del mundo.

6.5 Conclusiones.

El análisis del caso cubano revela que, más allá de la retórica, la CSS aparece asociada a la proyección de los intereses del país que en este caso la promueve. En la primera etapa, a través de la CSS, Cuba pretende aliviar la presión externa que se cierne sobre su experiencia revolucionaria tratando de promover otros ensayos similares en el entorno internacional, incorporando en ellos algunos de sus valores fundamentales en materia de universalización de los servicios de salud y la educación, en base a su propia experiencia. Esa acción le permite, además, ampliar el campo de sus alianzas internacionales y adquirir reputación como país, en un contexto internacional rígidamente estructurado en torno a la dinámica de bloques internacionales en confrontación. Todo ello, le supuso un considerable apoyo político en los foros multilaterales.

En la segunda etapa, la acción de apoyo a *experiencias revolucionarias* cede el paso a una más amplia labor de acción solidaria internacional en el ámbito del entonces denominado Tercer Mundo. De nuevo, la búsqueda de alianzas internacionales y la ganancia de buena imagen en el escenario global, junto con la promoción de valores humanistas, explican buena parte de los objetivos promovidos por la cooperación cubana.

No obstante, será en la tercera etapa, la de la *colaboración compensada*, cuando más claramente se plantea la necesidad de acompañar la acción de cooperación con la búsqueda de retornos para el propio proceso de desarrollo cubano. Los ingresos derivados de esta exportación de servicios profesionales especializados (particularmente en los campos de la salud y la educación) han llegado a suponer la segunda actividad de exportación de Cuba en algunos de los últimos años de la década.

No cabe generalizar el caso cubano al resto de las experiencias de la CSS, pero en todas ellas es posible identificar los réditos (no exclusivamente de carácter económico) que se derivan de la acción cooperativa a escala internacional. Eso no anula la naturaleza de relaciones más horizontales, de mutuo interés entre los socios sobre la que se fundamenta la CSS, pero obligaría a tomar distancia respecto a los planteamientos retóricos que insisten en el total alejamiento e independencia de esta política respecto de los intereses de los que la proveen.

7 CONCLUSIONES.

Esta tesis ha abordado la escasa consideración dada a los factores políticos en la *agenda de París* sobre eficacia de la ayuda, que se sustenta en criterios y enfoques esencialmente de naturaleza técnica. Esta limitante determina en gran medida las discrepancias que se dan entre donantes y receptores, conllevando frecuentemente en la práctica a una limitada y compleja concreción de los principios sobre calidad de la ayuda.

A nivel global, los resultados sobre el impacto de la AOD no son concluyentes: mientras algunos estudios confirman su efectivo positivos sobre el desarrollo del receptor, otros apuntan a la imposibilidad de detectar ese efecto de modo estadísticamente significativo. En todo caso, incluso aquellos que confirman el impacto positivo, coinciden en señalar que este presenta una dimensión inferior a la que se esperaría, habida cuenta del volumen significativo de recursos humanos, técnicos y financieros movilizados.

Aplicando únicamente, por tanto, los criterios técnicos que plantea la *agenda de París*, la literatura muestra un impacto de la ayuda por debajo de lo esperado. No obstante, si a este análisis se le incorpora la dimensión política pueden revelarse ciertos procesos en *el entorno* de la ayuda, favorecidos por ella, que generan avances positivos en términos de desarrollo.

Un proceso tan complejo como la AOD, que forma parte de la acción exterior de los Estados —con muchos intereses de todo tipo en juego— no puede ser explicado únicamente desde un punto de vista técnico, debiéndose tener muy en cuenta el complejo entramado de la política internacional, elemento presente en las no siempre buenas relaciones que se les presume a donantes y receptores.

El estudio de caso al que se apela en la investigación, centrado en la particular experiencia del contexto cubano en donde la dimensión política está presente en cualquier ámbito de análisis, revela la importancia de estos planteamientos.

En Cuba, la AOD presenta en perspectiva histórica una dimensión cuantitativa sustancialmente menor en volumen de recursos movilizados respecto a las aportaciones recibidas desde otros mecanismos de colaboración, como los enmarcados en el CAME el ALBA-TCP. En cualquier caso, la derivada política ha sido siempre un factor clave para Cuba en sus relaciones con sus *aliados estratégicos externos*, que han jugado tradicionalmente un rol clave en el país.

En su conjunto, la AOD recibida ha jugado un papel importante en cuanto a intercambio de experiencias y a provisión de bienes, y equipos; así como respaldo político al país, factor utilizado siempre de manera muy inteligente por las autoridades nacionales.

El análisis de cómo los principios de eficacia de la ayuda se concretan en el caso cubano muestra algunas experiencias que la comunidad internacional puede aprovechar, no únicamente para su trabajo en Cuba, sino también en contextos con particularidades que pudieran ser similares a las cubanas. Por lo demás, la propia Cuba está viviendo un proceso complejo de cambio que elimina (o reduce) algunos de los rasgos más singulares de su experiencia previa y parece referirla a parámetros de organización social más cercanos a los del resto de países.

A diferencia de la tradicional alternancia de etapas *pragmáticas e idealistas* que ha marcado la economía cubana desde 1959, el actual proceso de reformas que vive el país parece no tener reversión posible. El alcance de las medidas, la crítica abierta al pasado en muchos aspectos y la anunciada no continuidad de la *generación histórica* revolucionaria en el poder a partir de 2018, supone el tránsito a un escenario nuevo — incierto en cualquier caso— pero de muy improbable retorno.

7.1 Aportaciones del presente trabajo.

La fuerte presencia del Estado cubano a todos los niveles implica también una estricta regulación sobre los flujos de AOD que Cuba recibe, que, además, no cuenta con un marco regulatorio suficientemente claro y previsible. Si bien esta implicación del receptor es un factor clave de la esencia de la agenda sobre calidad de la ayuda, su aplicación al pie de la letra en Cuba suele generar incomodidad, sospecha y recelo entre los donantes, debido a las particularidades de su modelo político.

Por otra parte, el hecho de que se prioricen irrenunciables enfoques políticos de soberanía y seguridad para utilizar procedimientos nacionales en la gestión de la AOD, aún en detrimento de su eficacia y eficiencia, resulta esencial para visibilizar la importancia de tener en cuenta la dimensión política en la agenda de calidad de la ayuda, ausente en sus documentos rectores.

Evolucionar hacia una cooperación al desarrollo más eficaz supone incidir sobre una serie de dimensiones políticas clave que no siempre los países receptores están

dispuestos a abordar, ya que puede no haber convergencia entre sus intereses y los de los donantes.

Se da, además, la paradoja de que sin ser Cuba país signatario de la *Declaración de París*, presenta altos niveles de cumplimiento de buena parte de sus criterios, particularmente en apropiación y alineamiento. Las autoridades cubanas aceptan que haya menos impacto de la ayuda a cambio de que haya más apropiación de los procesos, sin injerencias de los donantes. Este hecho viene a avalar la idea de que la transformación de la ayuda se resuelve en una dimensión también política y no sólo técnica, como parece sugerir la *agenda* de París.

Por otra parte, la utilización en la tesis de otros criterios de análisis, alternativos a los más convencionales de París, para evaluar la calidad y eficacia de la ayuda — como innovación para generar nuevas alternativas de desarrollo o replicabilidad de las intervenciones ejecutadas— sugiere que la ayuda con Cuba tiene parámetros de interés, que la convierten en una acción útil, tanto para el receptor como para los donantes, más allá de las limitaciones de eficacia y eficiencia señaladas.

La importancia de esta dimensión política también se revela en la amplia trayectoria de Cuba como uno de los oferentes más activos en las iniciativas de cooperación sur-sur, en las que se pueden identificar los réditos, no exclusivamente de carácter económico, que se derivan de esta acción cooperativa a escala internacional.

La cooperación sur-sur, por una parte, ha permitido a Cuba promover internacionalmente algunos de sus valores fundamentales en materia de universalización de los servicios de salud y la educación, en base a su propia experiencia, recibiendo por ello, en algunas etapas, significativos retornos económicos. Por otro lado, estas iniciativas le han facilitado ampliar el campo de sus alianzas internacionales y adquirir reputación como país, en un contexto internacional muy complicado para los intereses cubanos, ganándose con ellas un considerable apoyo político en los foros multilaterales.

Comparando sus roles de donante y receptor, pueden señalarse similitudes pero también surgen ciertos contrastes. En ambas dimensiones, se resalta enfáticamente la importancia de la no injerencia en los asuntos internos del receptor de la ayuda y en la utilización de los sistemas nacionales para canalizarla. En la práctica, la cooperación ofrecida por Cuba vinculada con educación y salud se concreta generalmente a través de brigadas de docentes y personal médico que, si bien actúan de manera coordinada con las autoridades locales, presentan una dinámica autónoma que ha generado ciertos

conflictos con los profesionales locales.

La gran importancia asignada a la dimensión política de las intervenciones resulta otro factor de semejanza entre ambas modalidades, lo que viene a reforzar la idea de prestar más atención a este factor en las relaciones de cooperación al desarrollo.

Por su parte, la cooperación española —como donante de referencia en Cuba por su trayectoria, experiencia y cercanía al contexto del país— ha contribuido a los procesos nacionales de desarrollo en los que se ha insertado, a pesar de que presenta en el contexto cubano algunas de sus limitaciones tradicionales en cuanto a fragmentación de la ayuda, proliferación de actores o insuficiente articulación estratégica entre instrumentos, entre otras.

La mayor o menor cercanía política existente entre los Gobiernos de ambos países durante los últimos 30 años ha afectado la continuidad de sus intervenciones bilaterales en algunas etapas, momento en el que cobraron mayor relevancia las actuaciones apoyadas desde la cooperación descentralizada española.

La investigación señala serias limitaciones en algunos factores que determinan la eficacia y eficiencia de la cooperación española, que también afectan al resto de donantes. La complejidad y poca claridad de procedimientos, la discrecionalidad en la toma de decisiones y los dilatados plazos requeridos en cada una de las fases del ciclo del proyecto, entre otros elementos, dificultan la gestión integral de la ayuda, que ve afectada su calidad en términos de la *agenda de París*.

A pesar de estas dificultades, se pueden identificar algunas experiencias que sugieren avance en la materia, si se incorporan al análisis ciertos criterios alternativos, mencionados anteriormente. Así, las primeras operaciones de cooperación delegada que se aprueban en la *isla*, la reactivación de líneas de cooperación financiera reembolsable que amplían el abanico de instrumentos de cooperación, la integración efectiva del enfoque de género, el impulso al trabajo interagencial en el seno de las Naciones Unidas o el intercambio de experiencias entre países para el desarrollo de capacidades en el sistema institucional cubano resultan iniciativas destacables como parte de este proceso.

7.2 Sugerencias para futuros trabajos.

El reciente restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y EEUU ya genera imparables repercusiones económicas y comerciales entre ambos países, lo que supone un elemento de interés adicional. Por su parte, a lo largo de 2016, se prevé el establecimiento de un acuerdo bilateral de cooperación entre la UE y Cuba que abrirá nuevos horizontes en los procesos de relacionamiento entre la *isla* y el bloque comunitario.

Los principios y enfoques promovidos desde la renovada *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* permiten, a su vez, apelar a una mayor diversidad de actores, instrumentos y mecanismos de acción cooperativa para sumarse a los procesos de desarrollo de los países que, en las últimas décadas, han estado en exceso vinculados a la AOD.

En este dinámico contexto internacional, la nueva senda del desarrollo por la que avanza Cuba, de rumbo incierto pero sin marcha atrás, permite sugerir algunas posibles líneas de investigación de las que puedan derivarse interesantes ventanas de oportunidad en materia de cooperación internacional y calidad de la ayuda.

Un primer ámbito de interés pudiera ser la cooperación financiera oficial, no necesariamente de carácter concesional, que pueda ser canalizada tanto de instituciones financieras bilaterales, como de la banca multilateral. En un contexto internacional en donde las tendencias no sugieren un crecimiento sustancial de la AOD, la utilización de otros flujos financieros con mayor capacidad de movilización de recursos puede resultar un escenario de interés.

Como es sabido, Cuba presenta serias limitaciones para acceder a fuentes internacionales de financiación, por lo que eventuales acercamientos a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el propio Fondo Monetario Internacional o incluso la Corporación Andina de Fomento entre otras, pudieran suponer un interesante escenario de estudio.

Iniciativas de inversión en infraestructuras de todo tipo, innovación tecnológica, industrialización, etc., encuentran en estas fuentes de financiación mecanismos muy adecuados para su concreción, que pudieran combinarse, a su vez, con otros flujos no reembolsables a través de mecanismos de financiación mixta.

Dentro de este ámbito, por tanto, sería oportuno analizar la pertinencia real que las autoridades locales asignan a estos mecanismos de financiación y, sobre todo, su factibilidad política, técnica y financiera para que pudieran contribuir a los considerables programas de inversión que el país requiere. La combinación de opiniones de ambas partes, Cuba e instituciones financieras, deberían incorporarse al análisis.

Vinculado con esta línea de cooperación financiera, pero en una dimensión distinta, resultaría muy oportuno plantear modelos de acceso a servicios financieros especialmente diseñados para el universo creciente de cuentapropistas, así como para el sector cooperativo. La inclusión financiera del sector no estatal de la economía y la utilización de medios electrónicos para mejorar la gestión de los servicios ofertados — como, por ejemplo, a través la telefonía móvil, de gran aplicación en otros países de menor desarrollo— resultaría de gran interés.

Sobre este particular, sería relevante establecer líneas de estudio sobre la caracterización de la financiación requerida por los actores económicos no estatales emergentes al objeto de diseñar nuevos productos financieros adaptados a sus necesidades: monto del crédito, naturaleza (efectivo o en especie), rango de intereses, tipo de moneda, plazo de amortización, periodo de gracia, sistema de garantías, etc. Una profunda revisión a la normativa que regula el sector crediticio en Cuba debería acompañar necesariamente este proceso para identificar *cuellos de botella* y proponer alternativas factibles.

Por otra parte, el proceso de reformas está atrayendo el interés de muchos Gobiernos y de empresas privadas para participar en un mercado relativamente pequeño, pero con grandes potencialidades de negocio a las puertas de los EEUU. Este escenario puede ser propicio para promover el establecimiento de alianzas público-privadas para el desarrollo, a través de las cuales facilitar espacios comunes de trabajo de sus miembros, cada uno desde sus competencias y experiencia, bajo una lógica de ganar-ganar.

Para ello, las líneas de investigación pudieran centrarse en las restricciones normativas existentes en esta materia, muy escasamente abordada en el país, y en las modificaciones regulatorias que deberían realizarse para posibilitar esta modalidad de acción conjunta, ampliamente desarrollada en otros países. Una revisión de buenas prácticas en la región, que pudieran inspirar intervenciones innovadoras en el contexto cubano, podría complementar, además, esta línea de trabajo.

En el caso español, esta alternativa pudiera vincularse con la reciente iniciativa del fondo contravalor para la conversión de deuda o con la línea de financiación para empresas españolas anunciadas desde CESCE y COFIDES. El hecho de que España sea el único país que cuenta con una asociación oficial de empresas en Cuba, que hace las veces de cámara de comercio nacional, supone un elemento a tener muy en cuenta sobre este particular, así como su experiencia en la promoción de alianzas público-privadas para el desarrollo en América Latina y el Caribe.

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Tabla 1. Tenencia de la tierra en Cuba 1959	21
Tabla 2. Indicadores del Censo de 1953 de Cuba	22
Figura 1. Evolución del PIB cubano entre 1970 y 2014.	24
Tabla 3. Comercio de Cuba con países del CAME	28
Recuadro 1. Algunos elementos clave de la entrega de tierra en usufructo	46
Tabla 5. Formas de la tenencia de superficie cultivada	46
Figura 2. Comparación de formas de tenencia de tierra agrícola en Cuba 1989,1999 y 2014.	47
Figura 3. Producción agrícola en Cuba, 2007-2014	48
Figura 4. Importación de alimentos en Cuba 2010-2015.	49
Figura 5. Evolución AOD de países CAD a Cuba 1960-2014	59
Tabla 7. Percepción ciudadana sobre la AOD	61
Tabla 7a. Percepción ciudadana sobre la AOD	62
Figura 6. Evolución de la AOD CAD como Renta Nacional Bruta	65
Recuadro 1 Las diez propuestas del Informe Pearson.	66
Tabla 8. IDH y componentes, por regiones y agrupaciones de IDH 2014	72
Tabla 9. Objetivos de Desarrollo del Milenio	77
Tabla 10. Grado de cumplimiento de metas de los ODM según área geográfica	79
Figura 7. Evolución de la AOD total de los países CAD	81
Figura 8. AOD de los países CAD como porcentaje de su Renta Nacional Bruta 2014	82
Tabla 11. Estructura de los ODS	96

Figura 10. Previsiones sobre cumplimiento de metas seleccionadas de los ODS a 2030	99
Tabla 12. Algunos conceptos sobre cooperación al desarrollo	102
Tabla 13. Hitos en la agenda internacional sobre eficacia de la ayuda	106
Tabla 14. Países latinoamericanos con mayores índices de desarrollo humano 2014	111
Tabla 15. Indicadores demográficos y económicos seleccionados del contexto de desarrollo de Cuba	111
Tabla 16. Grado de cumplimiento de las metas de los ODM en Cuba	112
Tabla 17. Distribución del intercambio comercial con Cuba por grupo de países	115
Figura 12: Evolución de la AOD total a Cuba 1960 – 2013	120
Tabla 18. Principales organizaciones cubanas contrapartes de la cooperación internacional	124
Recuadro 3. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución	132
Figura 14. Evolución de la AOD de países CAD a Cuba como porcentaje de su PIB	134
Mapa 1. Territorios priorizados para la cooperación internacional en Cuba	136
Figura 15. Evolución histórica de la cooperación internacional aportada por los donantes en Cuba, 1960-2013	137
Tabla 19. Principales donantes de AOD a Cuba 2010-2013	137
Figura 16. Evolución de la AOD de principales donantes bilaterales a Cuba 1960-2013 (no incluye a España)	138
Figura 17. AOD aportada a Cuba por FNUAP, PMA, PNUD y UNICEF	145
Tabla 20. Presupuesto previsto para alcanzar los resultados del MANUD 2014-2020	147

Figura 17a. Evolución comparada de AOD CAD y España a Cuba (1987-2013)	148
Tabla 21. Operaciones aprobadas del FAD hacia Cuba 1978-1995 (importe en moneda original aprobado: pesetas, dólares USA y canadienses)	150
Figura 18. Evolución comparada de AOD CAD y España a Cuba (1987-2013)	151
Figura 19. Evolución AOD España hacia Cuba por actores 2002-2006 (millones de euros precios corrientes)	153
Tabla 22. Nivel de ejecución presupuestaria programa bilateral 2008-2012.	172
Tabla 23. Principales receptores de AOD española 2009-2010 (millones de	176
Figura 20. Evolución AOD España hacia Cuba por modalidad 2007-2013	177
(millones de euros precios corrientes)	177
Figura 21. Volumen AOD MAEC-AECID asignada a Cuba por modalidad (2007-2013)	178
Figura 22. Distribución sectorial de AOD asignada por MAEC-AECID a Cuba 2007-2013	179
Tabla 24. Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo financiadas por la AECID en Cuba durante el periodo 2007 -2013	180
Tabla 25. Principales Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo por volumen de AOD AECID en Cuba 2007 -2013	181
Tabla 26. Agencias de Naciones Unidas financiadas por MAEC AECID en Cuba 2007-2013	181
Tabla 27. Presupuesto del Programa de Cooperación Interuniversitaria de la AECID en Cuba 2007-2013	182
Tabla 28. Becas concedidas por cooperación española a Cuba por instrumento 2007-2012	183
Tabla 29. Evolución de las relaciones hispano-cubanas de cooperación (2003-2015)	186

Figura 23. AOD asignada por el Programa Patrimonio para el Desarrollo de la AECID 1992-2003	192
Tabla 30. Planes maestros de centros históricos de Cuba.	193
Figura 24. Asignación AOD española al Programa Escuelas Taller 1991-2014	196
Tabla 31. Reseña de las escuelas taller que existen en Cuba	197
Tabla 32. Intervenciones específicas de equidad de género AOD AECID para Cuba 2008-2013	201
Tabla 33. Enfoque transversal de Género en Desarrollo (MAP Cuba 2014-2017	204
Tabla 35. Relación de intervenciones de cooperación delegada gestionadas por la AECID como donante líder 2010-2014	212
Tabla 36. Presupuesto PRODECOR por financiador	218
Tabla 37. Análisis de medias de proyectos ejecutados por localización geográfica	223
Tabla 38 : Análisis de medias de proyectos por presupuesto	224
Tabla 39: Análisis de medias de proyectos por modalidad de ejecución (225
Tabla 40. Flujos de CSS computados por la OCDE (millones de dólares a precios corrientes)	235
Figura 25. Evolución del número de proyectos y acciones de CSS en Iberoamérica (2009- 2013)	237
Figura 26. Número de proyectos CSS en Iberoamérica por país (2009-2013)	238
Figura 27. Número de acciones CSS en Iberoamérica por país (2009-2013)	239
Tabla 41. Rango de presupuesto (en dólares EE.UU.) de proyectos CSS en Iberoamérica, 2013	240
Tabla 42. AOD de países del CAD hacia ALC entre 2011 y 2013 (millones de dólares EE.UU)	240

Figura 28. Proyectos y acciones CSS cubana en Iberoamérica (2009-2013)	245
Tabla 43. Principales países receptores de proyectos y acciones CSS cubana en Iberoamérica(2009-2013)	246
Tabla 44. Operaciones de la Brigada Henry Reeve	249

BIBLIOGRAFÍA

AECID, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo. *Guía de Modalidades e Instrumentos de Cooperación de la AECID*. Madrid: AECID, 2014. NIPO: 502-14-027-6

Alonso, J.A. 2006. Eficacia de la ayuda: un enfoque desde las instituciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. Núm. 72, enero 2006, p. 17-39.

----- Cooperación con los PRM: ámbitos y actores. En: Alonso, J.A. *Cooperación con países de renta media*. Madrid: Editorial Complutense, 2007, p. 109-141. ISBN: 978-84-7491-850-2

----- From aid to global development policy. Nueva York: DESA. *Working Paper No. 121*. 2012. ST/ESA/2012/DWP/121

----- *Cooperación con países de renta media: un enfoque basado en incentivos*. Madrid: AECID, 2013a. NIPO: 502-13-058-2

----- (Dtor). *Compromiso global por un desarrollo incluyente y sostenible: consideraciones sobre la agenda post-2015*. Madrid: SGID, 2013b. NIPO: 502-13-066-3

----- *Financiación del desarrollo y agenda post-2015. Dossieres ESF*, Núm. 17, Abril 2015, p. 6-15.

Alonso, J.A., Aguirre, P. y Santander, G. *La cooperación triangular española en América Latina: un análisis de dos experiencias de interés*. Madrid: Fundación Carolina – Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 2011. ISSN: 1885-866-X

Alonso, J.A., Bayo, F. y Gratiús, S. (Eds), *Cuba en tiempos de cambios*. Madrid: ICEI. 2011. ISBN: 978-84-9938-102-2.

Alonso, J.A., y Garcimartín, C. 2011. Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico. *Revista de Economía Aplicada*. Primavera 2011, XIX (55), p. 5-32. ISSN: 1133-455X

Alonso, J.A., Garcimartín, C. y Martín, V, 2010. Ayuda, calidad institucional e imposición: algunos desafíos para el sistema de cooperación internacional. En: Conferencia sobre cooperación internacional en tiempos de crisis (Madrid, 9-10 de junio de 2010). Madrid, 2010.

Alonso, J.A. y Glennie, J. *What is development cooperation?* Nueva York: ECOSOC. DCF 2015 Policy Briefs No. 1..

Alonso, J.A., Glennie, J. y Sumner, A. Receptores y contribuyentes: Los países de renta media y el futuro de la cooperación para el desarrollo. Nueva York: DESA. *Working Paper* No. 135 ST/ESA/2014/DWP/135, 2014

Alonso, J.A. y Ocampo, J. A. (Dir.). *Cooperación para el desarrollo en tiempos de crisis*. Madrid: FCE. 2011 ISBN: 978-84-375-0659-3

Alonso, J.A. y Vidal, P. Reglas, incentivos e instituciones. En: Alonso, J.A. y Vidal P. (Eds). *Quo Vadis, Cuba? La incierta senda de las reformas*. Madrid: Catarata, 2013. p. 256-297. ISBN: 978-84-8319-832-2

Ambrosio, M. 2012. Una aplicación del blending a la financiación del desarrollo desde la eficacia de la ayuda: el caso de la facilidad España-FIDA. *Revista de Información Comercial Española*. Febrero, 2012. 864. p. 85-99.

Ayala, C. y Rivera, J. (coords.) *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México. Editorial Mora. 2014. ISBN 978-607-929-447-2.

Ayllón, B. *Los desafíos de la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación sur-sur*. Cali. CIES. 2015 ISSN 2357-3945

Ayllón, B. (coord.), Ojeda, T. y Bancet, A. *La cooperación sur-sur en la gobernanza del desarrollo: nuevas configuraciones de la arquitectura de la ayuda*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación IUDC-UCM. 2013. ISSN: 2253-8542.

Bayo, F. *Las relaciones políticas entre España y Cuba*. Barcelona: CIDOB, 2006. ISSN: 1697-7688

----- *Transformaciones limitadas y desafíos persistentes en Cuba*. Barcelona, CIDOB, 2010. ISSN: 1697-7688

Benzi, D. y Lo Brutto, G. ¿Más allá de la cooperación sur-sur? Contexto, luces y sombras de la alianza Cuba-. 2013. [en línea]. [Consulta: 5 de junio 2015] Disponible en web: https://www.academia.edu/7436381/_M%C3%A1s_all%C3%A1_de_la_cooperaci%C3%B3n_Sur-Sur_Contexto_luces_y_sombras_de_la_alianza_Cuba-Venezuela

Blanco, N. El apoyo del Programa de Patrimonio de la Agencia Española de Cooperación Internacional a la revitalización integral del Centro Histórico de la ciudad de La Habana: En: *Seminario Internacional sobre la contribución de la Cooperación Española a la preservación del patrimonio cultural como factor de desarrollo (La Antigua, Guatemala, 23-26 octubre de 2013)*. La Antigua, 2013.

Brundtland, G. *Our common future: Brundtland Report*. Nueva York: Naciones Unidas, 1987

CAD Comité de Ayuda al Desarrollo. *Estadísticas sobre la Ayuda Oficial al Desarrollo* [en línea]. [Última consulta: 25 de octubre 2015] Disponible en <http://stats.oecd.org/#>

----- *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Cooperation*. París. OCDE, 1996.

----- *Examen de pares: Cooperación Española 1999-2001*. París: OCDE, 2003.

----- *Examen de pares: Cooperación Española*. París: OCDE, 2007

----- *Examen de pares: Cooperación Española*. París: OCDE, 2011a.

----- *Aid effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*. París. OCDE, 2011b.

----- *Examen de pares: Cooperación Española*. París: OCDE, 2015.

Cassen, R. & Associates. *Does Aid Work. Report to an Intergovernmental Task Force*. Nueva York: Oxford University Press, 1994 ISBN: 978-01-9-877386

CEPAL Comisión Económica para América Latina. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2014*. Santiago de Chile: CEPAL, ISBN: 978-92-1-121880-0.

Chaturvedi, S., Fues, T. y Sidiropoulos, E. (ed.). *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* Londres: ZED Books, 2012. ISBN: 978-17-8032063-2

Clemens, M., Radelet, S. y Bhavnani, R. *Counting chickens when they hatch: timing and the effects of aid on growth*. Washington: Center for Global Development, 2011. Working Paper 44.

Collazo, E. *¿Por qué Cuba careció de banca central hasta 1950?* Economía y Desarrollo, 1990. No.115, p.126-33. ISSN: 02528584.

Díaz, J. *Cuba y el CAME: integración e igualación de niveles económicos con los países miembros*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 1988.

----- *Cuba en la división internacional socialista del trabajo*. La Habana, Centro de Investigaciones de Economía Internacional, 2010.

DGPOLDE, Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas de Desarrollo. *Seguimiento al Plan Anual de Cooperación Internacional*. Madrid: (Varios años)

Doucoliagos, H. y Paldam, M. The aid effectiveness literature: the sad results of 40 years of research. En: Conferencia Institutions, Public Policy and Economic Outcomes (Agosto 2007). Londres: 2007.

ECOSOC. Trends in South-South and triangular development cooperation. Nueva York: Naciones Unidas, 2008.

Espinosa, O.. La transformación de la banca cubana, ¿regreso a la racionalidad? 2011 [en línea]. [Consulta 14 abril 2015] Disponible en web: <http://www.cubaencuentro.com/cuba/articulos/la-transformacion-de-la-banca-cubana-regreso-a-la-racionalidad-271404>

Figueras, M. *La economía cubana 1959-1989*. La Habana: Universidad de La Habana, 2008.

Fischer, F. *Informe y efectos de la Comisión Brandt*. Nueva Sociedad, Nro. 55, Julio-Agosto 1981, p. 57-64 ISSN: 0251-3552

Freres, C. *An Overview of the Linkages Between Spain's Regions and Cuba*. Madrid: FOCAL Background Briefings, 2005. ISBN: 1-894992-28-8

García, J. *La economía cubana desde el siglo XVI al XX: del colonialismo al socialismo con mercado*. México DF. CEPAL. 2005 ISBN: 92-1-322655-1

Garcimartín, C., Pérez, O. y Pons, S. Reforma tributaria y emprendimiento. En: Alonso J.A. y Vidal P. (Eds) *Quo Vadis Cuba? La incierta senda de las reformas*. Madrid: Catarata, 2013 p. 148-188. ISBN: 978-84-8319-832-2

Giacalone, R. Cambios en el regionalismo sudamericano por la proyección global de Brasil. *Aldea Mundo, Revista sobre Fronteras e Integración*, 36 (2), 2013. p. 9-21.

Gibson, C., Andersson, K., Ostrom, E. y Shivakumar, S. *The Samaritan's Dilemma: The Political Economy of Development Aid*. Oxford: Oxford University Press, 2005 ISBN: 978-0-19-927885-5

Gómez, C. *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD*. Madrid: IUDC, 1996. ISBN: 84-8198-184-2

----- (Dir.) *La ilegitimidad de los créditos FAD. Treinta años de historia*. Barcelona, Icaria. 2008. ISBN: 978-84-7426-972-7.

Gratius, S. 2001. Cuba: un caso aparte en la política exterior de la Unión Europea. En Roy, J. y Domínguez R. (coord.) *Las relaciones exteriores de la Unión Europea*. México: Editorial Plaza y Valdés, p. 261-272. ISBN: 968-856-993-3

-----¿Ayudando a Castro? Las políticas de la UE y de EE UU hacia Cuba. Madrid: FRIDE, 2005.

Guimaraes, J. et al. *Contract Financed Technical Co-operation and Local Ownership*. Estocolmo: SIDA, 2009 ISBN 91-586-8510-3.

Hadad, J.L. *La cooperación Cuba-Organización de las Naciones Unidas en la salud*. Revista Cubana de Salud Pública, 37(4), 2011 p. 519-526. ISSN 0864-3466.

Hansen, H. y Tarp, F. Aid effectiveness disputed. *Journal of International Development*. Abril 2000, 12, p. 375-398. 10.1002/(SICI)1099-1328(200004)12:3<375.

ICEX, Instituto de Comercio Exterior. *Informe económico y comercial de Cuba*. Madrid: ICEX. 2011.

Instituto de Crédito Oficial (Varios años). *Memoria Anual*. Madrid: ICO.

Iglesia-Caruncho, M. y Ramos, M. *La relación hispano-cubana en el centenario del 98*. Madrid: Síntesis. 1997. ISBN 0213-7577.

Iglesia-Caruncho, M. y Alonso, J.A. La eficacia de la ayuda: el debate continúa. En: Iglesia-Caruncho, M. (Coord.) *La eficacia de la ayuda y la cooperación española*. Madrid: Editorial Complutense, 2012, p. 15-47. ISBN: 978-84-9938-110-7

Jiménez, G. *Las empresas en Cuba 1958*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 2009.

Jolly, R. Foreword: MDGs in Longer-Term Perspective – A Personal Reflection. *Sussex. IDS Bulletin*, 44: vii–viii. 2013 10.1111/1759-5436.12048

Landa, J.L. *Informe Económico y Comercial sobre Cuba*. La Habana: ICEX, 2011.

Lara, T. *Mujeres en tránsito*. La Habana: AECID, 2011.

Lechini, G. y Morasso, C. Los variados ámbitos de la cooperación sur sur en el siglo XXI. Las iniciativas de Brasil, Argentina y Venezuela hacia los países de África. En: Ayala, C. y Rivera, J. (coords.) *De la diversidad a la consonancia: la Cooperación Sur-Sur latinoamericana*. México: Editorial Mora, 2014. p. 1-26. ISBN 978-607-929-447-2.

Lenci, S. *Evaluación Final: Apoyo a las nuevas iniciativas de descentralización y estímulo productivo en Cuba*. Nueva York: PNUD, 2013a

Lenci, S. *Evaluación Final: Apoyo a la lucha contra la anemia en grupos vulnerables en Cuba*. Nueva York: PNUD, 2013b.

Lengyel, M. y Malacalza, B. *Países de renta media y cooperación sur-sur. El caso latinoamericano*. Buenos Aires: FLACSO, 2012.

MAEC Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. *Evaluación del Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española*. Madrid: MAEC, 2003. NIPO: 028-03-044-9

----- *Estrategia de Cultura y Desarrollo de la Cooperación Española*. Madrid: MAEC, 2007. ISBN: 978-84-8347-041-1

----- "Evaluación del Programa de Patrimonio Cultural de la Cooperación Española". Madrid: MAEC, Documento inédito 2015a.

----- *Programa de escuelas taller de la Cooperación Española, aprender haciendo*. Madrid: MAEC, 2015b.

McDonnell, I. A literature review of public perceptions of aid effectiveness. París: OCDE, 2006.

Machado, H. et al. Revitalización de las UBPC como organización socialista de producción: estrategia de producción agropecuaria en Matanzas. *Revista pastos y forrajes*. Enero-marzo 2009, v.32 n.1, p. 1-12 ISSN 0864-0394.

Maerker, R. *Norte-Sur, un programa para la supervivencia: resultados y recomendaciones de la Comisión Norte-Sur presidida por Willy Brandt*. Fundación México D.F. : Friedrich Ebert. 1981 OCLC: 760493316

Marín, J. M. y García-Verdugo, J. *Bienes públicos globales, política económica y globalización*. Barcelona: Ariel, 2003. ISBN: 84-344-2199-2.

Martín, A. *La ANAP, 20 años de trabajo*. La Habana: Empresa Medios de Propaganda PCC. 1982

Mawdsley, E. *From Recipients to Donors: Emerging powers and the changing development*. Londres: Zed Books. 2012. ISBN: 978-18-4813946-6

Mesa-Lago, C. La dependencia económica externa de Cuba y su repercusión sobre su política exterior. *Revista de Economía Internacional*, Enero-Marzo 1982, Vol. 15, No. 57, p 60-87.

----- Problemas sociales y económicos en Cuba durante la crisis y la recuperación. *Revista de la CEPAL*. Agosto, 86, 2005. p. 183-205

----- *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económicas sociales y sus efectos*. Madrid: Editorial Colibrí, 2012. ISBN 84-939436-2-2

----- *Una reseña de las reformas en Cuba que no las debate*. 2013. [en línea]. [Consulta 3 junio 2013] Disponible en web: <http://observatoriocriticocuba.org/2013/03/19/carmelo-mesa-lago-una-resena-sobre-las-reformas-en-cuba-que-no-las-debate/>

MINCEX Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera. *La inversión extranjera en Cuba*. La Habana: MINCEX, 2010.

MINREX Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. Sobre la resolución 69/5 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada “*Necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por los Estados Unidos de América contra Cuba*”. La Habana: MINREX. 2015.

Moyo, D. *Dead Aid: why aid is not working and how there is a better way for Africa*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux, 2009. ISBN: 978-0374532123

Naciones Unidas. *Nuevas orientaciones para la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo*. Nueva York: Naciones Unidas, 1995

----- *Framework of operational guidelines on United Nations support to South-South and triangular cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas, 2012.

----- *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Informe de 2015. Nueva York: Naciones Unidas, 2015.

Nicolai, S. Hoy, C. Berliner, T. y Aedy, T. *Projecting progress: Reaching the SDGs by 2030*. Londres: Overseas Development Institute, 2015.

Nova, A. *La agricultura en Cuba. Evolución y trayectoria 1959-2005*. La Habana: Editorial Ciencias Sociales, 2006. ISBN 959-06-0702-0

- *Medidas recientes y agricultura cubana*. La Habana: International Press Service. 2011.
- ONEI Oficina Nacional de Estadística e Información. *Anuario Estadístico de Cuba*. La Habana: ONE, (varios años).
- *Los Censos de población y vivienda en Cuba; censos del periodo 1907-1953*. La Habana: ONEI. La Habana: 2007.
- Olivié, I. y Domínguez, R. *Elementos para el posicionamiento de España en la construcción de la agenda de desarrollo global*. Madrid: Real Instituto Elcano. 2013. ISSN: 1698-885X
- Olivé, I. y Gracia, M.. Ralentización de la globalización y reconcentración de la presencia global. En Olivié, I. García-Calvo, C. y Gracia, M. (Coords) *Informe Elcano de Presencia Global 2015*. Madrid: Real Instituto Elcano, 2015 p.12-22. ISSN: 2340-7557
- Olivera, P. *Tierra en usufructo*. La Habana: Prensa Latina,2011.
- OMC Organización Mundial del Comercio. *Estadísticas del comercio internacional, 2014*. Ginebra: OMC, 2014. ISBN 978-92-870-3914-9
- OTC Oficina Técnica de Cooperación, Embajada de España en Cuba. *Memorias de la Cooperación Española en Cuba*. La Habana: AECID, (varios años).
- PCC Partido Comunista de Cuba. *Documentos del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba*. La Habana: PCC, 2011.
- Pearson, L. El desarrollo, empresa común: una nueva estrategia global. *El Correo*. Febrero 1970 (año XXIII), p. 4-17.
- Pérez, O. La situación actual de la economía cubana y sus retos futuros. En Pérez, O. (Comp.) *Reflexiones sobre economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2006. p. 1-40. ISBN 959-06-0839-6.
- Estrategia económica: medio siglo de socialismo. En Pérez, O. (Comp) *Cincuenta años de la economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2010. p. 1-24. ISBN: 978-959-06-1239-8

Pérez, O. Aspectos globales. En: Pérez et al. *Miradas a la economía cubana*. La Habana: Editorial Caminos, p.11-27. 2009 ISBN: 978-959-303-004-5

----- Análisis de la evolución reciente de la economía cubana. En: *Miradas a la economía cubana II*. La Habana: Editorial Caminos, 2010. p. XX ISBN: 978-959-303-029-8

Pérez, O. Análisis de la evolución reciente de la economía cubana. En Pérez, O., Torres, R. (Compiladores) *Miradas a la economía cubana. Entre la eficiencia económica y la equidad social*. La Habana: Editorial Caminos, 2013, p.15-28. ISBN: 978-959-303-076-2.

Piñero, C. Nuevas Cooperativas Cubanas: logros y dificultades. En: Pérez O. y Torres J. *Miradas a la economía cubana. Análisis del sector no estatal*. La Habana: Editorial Caminos, 2015, p. 51-62. ISBN 978-959-303-108-0

Piccone, T. y Trinkunas, H. *The Cuba-Venezuela Alliance: the beginning of the end?* Washington. Brookings Institution. 2014.

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD, (varios años).

----- *El Consenso de Monterrey*. Nueva York: PNUD. 2002.

----- *Enhancing South-South and triangular cooperation*. Nueva York: PNUD, 2009.

----- *Tercer Informe Nacional sobre los Objetivos del Milenio*. La Habana: PNUD, 2010.

----- *Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2014 - 2020*. La Habana: PNUD. 2013.

----- *Sostener el Progreso Humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD. 2014a. ISBN: 978-92-1-326062-3

----- *Evaluación global y temática del Fondo para el logro de los Objetivos y de Desarrollo del Milenio*. Nueva York: PNUD, 2014b.

Prashad, V. *The poorer nations: a possible history of the global South*. Londres: Verso, 2014. ISBN: 978-17-8168158-9

Rajan, R. y Subramanian, A. *Aid and growth: What does the cross-country evidence really show?* Washington: Fondo Monetario Internacional, 2005.

Riddell, R. *Does foreign aid really work?* Nueva York: Oxford University Press, 2008. ISBN 978-0-19-954446-2

Rodríguez, J.L. *Las relaciones económicas entre Cuba y la antigua Unión Soviética: evaluación y perspectivas*. La Habana: Cuadernos del Este, 1992.

----- Cuba en la economía internacional: nuevos mercados y desafíos de los años noventa. *Revista de Estudios Internacionales*, Vol. 26, nº 103, 1993. p. 415-453.

Rodríguez, P. (Ed). *Luces y simientes: territorio y gestión en cinco centros históricos cubanos*. Sevilla: Escandón, 2012. ISBN: 978-959-7126-68-3

Romero, A. Economic transformations and institutional changes in Cuba. En: Feinberg, R. y Piccone, T. (Comp.) *Cuba's economic change in comparative perspective*: Washington: Brooking Institution, 2014. p. 29-47

Romero, C. South-South Cooperation between Venezuela and Cuba. En: *Special Report on South-South Cooperation South-South Cooperation: A Challenge to the Aid System?* Manila: IBON Books, 2010 p. 107-114.

----- Cuba y Venezuela: La génesis y el desarrollo de una utopía bilateral. En Ayerbe, L. (coord.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Icaria Editorial, 2011. p. 159-202. ISBN 978-84-9888-333-6

Ruiz, J.D. La cooperación sur-sur como factor de acción exterior: la experiencia cubana. *Revista Española de Ciencia Política*. Noviembre, nº 39. 2015, pp. 139-164.

Santa Cruz, L. *Impacto de la economía extranjera en la economía nacional*. La Habana: Universidad de La Habana, 2009

SEGIB Secretaría General Iberoamericana. Informe de la cooperación sur-sur en Iberoamérica. Madrid: SEGIB, (varios años).

SEMLAC *Servicio de Noticias de la Mujer de Latinoamérica y El Caribe*. 2014. Emprendedoras. La Habana: SEMLAC. ISBN 978-959-7187-62-2

Sen, A. *Development as freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf, inc., 1999. ISBN: 0-375-40619-0

Serbin, A. Círculos concéntricos: La política exterior de Cuba en un mundo multipolar y el proceso de “actualización”. En: Ayerbe L. (coord.) *Cuba, Estados Unidos y América Latina frente a los desafíos hemisféricos*. Barcelona: Icaria Editorial, 2011. p. 229-268. ISBN 978-84-9888-333-6

South Comission. *The challenge to the south*. Nueva York: Oxford University Press, 1990 ISBN: 0-19-877311-0.

Toye, J. Assessing the G77: 50 Years after UNCTAD and 40 Years after the NIEO. *Third World Quarterly*, 35 (10), 2014. p. 1759–1774.

Triana, J. y Torres, R. Policies for economic growth. En Feinberg, R. y Piccone, T. (Compiladores) *Cuba´s economic change in comparative perspective*. Washington: Brooking Institution, 2014.

UNESCO. Informe de seguimiento de la educación para todos en el mundo. París: UNESCO, 2015

Vázquez, K. *Enhancing management practices in south-south and triangular cooperation*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013. ISBN: 978-0-9892841-1-0

Vidal, P. Estabilidad, desdolarización y política monetaria en Cuba. En: Pérez, O. (Comp.) *Reflexiones sobre economía cubana*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2006. p. 41-60. ISBN 959-06-0839-6.

Vidal, P. Proyecciones macroeconómicas de una Cuba sin Venezuela. Washington. Cuba Study Group. 2014

Vidal, P. y Pérez, O. Monetary reform in Cuba leading up to 2016. En: Feinberg R. y Piccone T. (Compiladores) *Cuba's economic change in comparative perspective*. Washington: Brooking Institution 2014. p. 85-102.

Whitfield, L. *The politics of aid: African strategies for dealing with donors*. Nueva York: Oxford University Press. 2008. ISBN: 978-0-19-956017-2

