



## Confluence des droits\_La revue

Revue de l'UMR DICE 7318 Droits International, Comparé et Européen

03 | 2022

---

# La cooperación europea en Cuba: actores, sectores y retos de la política europea de cooperación para el desarrollo

Dra. Johanna Cilano Pelaez

---

### Édition électronique

URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1790>

ISSN : 2681-8302

### Éditeur

Confluence des droits\_La revue

UMR Droits International, Comparé et Européen (DICE)

Espace René Cassin

3, avenue Robert Schuman

13628 Aix-en-Provence

France

[contact@confluencedesdroits-larevue.com](mailto:contact@confluencedesdroits-larevue.com)

### Référence électronique

Dra. Johanna Cilano Pelaez, «La cooperación europea en Cuba: actores, sectores y retos de la política europea de cooperación para el desarrollo», *Confluence des droits\_La revue* [En ligne], 03 | 2022, mis en ligne le 24 mars 2022. URL : <https://confluencedesdroits-larevue.com/?p=1790>

# La cooperación europea en Cuba: actores, sectores y retos de la política europea de cooperación para el desarrollo

Dra. Johanna Cilano Pelaez

Posdoct en ENES UNAM León. Doctora en Historia y estudios regionales por la Universidad veracruzana

## Introducción

La presencia de la cooperación europea en Cuba durante los últimos 30 años ha tenido un lugar central en procesos relacionados con la recuperación del patrimonio, el fortalecimiento de iniciativas ambientales, la implementación de buenas prácticas agrícolas y el acompañamiento a instituciones educativas, centros de investigación, la promoción cultural y programas de mejora de la alimentación. Los actores, sectores, instrumentos, montos y ejes temáticos han variado, se han diversificado y movido al vaivén de la complejidad de las relaciones políticas entre el Bloque y la Isla. Pero la presencia e interés de la cooperación han sido constantes, con impactos particularmente relevantes en algunos sectores.

El presente trabajo realiza un acercamiento a los actores, sectores y retos de la política europea de desarrollo en Cuba, particularmente a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Cuba en diciembre de 2016. Este momento que marca el inicio formal de una política regional de cooperación del Bloque con la Isla; cambio cualitativo que se añade a la existencia, en ese momento, de más de 22 acuerdos con Estados miembros y 24 diálogos políticos. La información compartida en el presente documento se basa en el análisis de los proyectos implementados en Cuba en el período 2008-2018. Específicamente centra la mirada en el rol de la sociedad civil cubana como contraparte de las acciones de cooperación, y en el cumplimiento de la agenda para la eficacia de la ayuda. Toma en consideración la tendencia global a la descentralización de ésta y la participación de la sociedad civil de las naciones receptoras en estos procesos. Para tal objeto, se revisaron los documentos formales del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación<sup>1</sup>, así como la documentación disponible en la página web y repositorios de la delegación de la Unión Europea en Cuba, de las páginas web de las agencias nacionales de cooperación, y en menor medida de algunas páginas web y documentos de las contrapartes cubanas de estos proyectos. Se revisaron además

---

<sup>1</sup> Acuerdo de diálogo político y de cooperación entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por un lado, y la República de Cuba, por otro, L 337 I/3, Diario Oficial de la Unión Europea 13.12.2016 disponible: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1213\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1213(01)&from=ES).

informes finales de proyecto y el Programa Indicativo Multianual para Cuba (2014-2020)<sup>2</sup>. Se realizó una revisión bibliográfica, más amplia, sobre el marco de la cooperación europea en Cuba, declaraciones públicas de actores políticos, entrevistas a beneficiarios y participantes en proyectos, así como un mapeo de actores y contrapartes en Cuba de las acciones de cooperación.

## I. La Unión Europea en Cuba: historia y presencia de una relación compleja

A) En 1988 se establece el inicio formal de relaciones entre la Unión Europea (UE) y Cuba, y se abre un periodo de estructuración de la política europea hacia la Isla, en un momento de declive del agonizante Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). El país apostó a por una mejor relación bilateral con Europa, dentro de un contexto internacional marcado por la caída del muro de Berlín, el derrumbe del bloque soviético y la crisis económica conocida como Período Especial en tiempo de paz. Los primeros años se caracterizaron por una relación oscilante, con adopción y suspensión de acciones de cooperación, junto a exigencias y expectativas de cambio.

Con la profundización de la crisis, a partir de 1993 se incrementó la actividad de la UE, particularmente con acciones puntuales de cooperación y con una fuerte presencia de ayuda humanitaria, con aumentos de flujos que se mantendrían en los años siguientes. A la par, se elevó el nivel y la frecuencia del diálogo político, siempre con contradicciones y posiciones divergentes en términos de exigencias democráticas a la Isla. En 1994 la Dirección general de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europea (ECHO) inicia operaciones en el país, en el punto crítico del Período Especial y el inicio del proceso de reforma y apertura económica del país. Proceso que contó con una importante presencia de la inversión europea, particularmente de países como España, con los que existía una trayectoria previa de fuertes vínculos bilaterales.

La UE consideró relevante el proceso parcial de apertura que llevó a cabo Cuba durante los años 90 — incluyendo la reforma constitucional de 1992— que incluyó la autorización del trabajo por cuenta propia, la creación de figuras cooperativas, la despenalización del uso y tenencia del dólar, la reestructuración laboral, reformas políticas o la apertura a la inversión extranjera, entre otras. Algunos de estos cambios establecieron las bases para acuerdos comerciales y vínculos de cooperación con los miembros de la UE, particularmente con España e Italia. Estas naciones jugaron entonces un rol relevante en la inversión en sectores priorizados como el turismo, una de las principales apuesta de Cuba para salir de la crisis económica. Otro punto importante fue el auspicio por la UE, organizaciones europeas de cooperación y ONGs del viejo continente al incipiente movimiento de organizaciones civiles cubanas, centros de investigación y universidades que conformaron en esos años la *comunidad no gubernamental cubana*, iniciativa impulsada desde la Isla por un equipo de académicos y activistas nucleados alrededor del Centro de Estudios de Europa.

En dicho período, junto a la ayuda humanitaria<sup>3</sup>, la UE realizó acciones de formación de cuadros para el sistema empresarial cubano, promoción comercial, turismo. También dio un impulso central, junto

---

2 Comisión europea - Dirección general de desarrollo y cooperación – EUROPEAID/ Servicio europeo de acción exterior. [Instrumento de Cooperación al desarrollo \(ICD\) 2014-2020 Programa indicativo plurianual regional para América Latina.](#)

3 En el año 1993, entre la crisis económica y la afectación de fenómenos naturales como la tormenta del siglo, movilizaron la ayuda de la UE, que en ese año canalizó a la isla el 60% del total asignado a América Latina.

E. Perera Gómez, *La política de la Unión Europea hacia Cuba: construcción, inmovilismo y cambio (1988-2017)*, Panamá, Friedrich Ebert Stiftung & Ruth Casa Editorial, 2017.

a España, a los trabajos de restauración del centro histórico de la Habana Vieja. Simultáneamente, la UE se pronunció contra el embargo de Estados Unidos a Cuba y, particularmente, denunció la violación de los principios generales del derecho internacional y la soberanía emanados de la aplicación de la Ley Torricelli (1992).

Para 1995, plenamente comprometidos con el proceso de reformas que llevaba a cabo Cuba, y coincidiendo con el liderazgo de España, se avivan las discusiones sobre la necesidad de establecer un acuerdo que institucionalizara las relaciones de cooperación. Ello ocurrió pese a la existencia de posiciones discrepantes con aquellos Estados miembros que no favorecían la firma de un acuerdo marco de cooperación bajo el régimen político vigente en la Isla. Sin embargo, primó la vocación de *estar presentes* en el escenario cubano, primero acompañando las transformaciones económicas en curso para, a la larga, ejercer en una posible influencia política.

El 18 de enero de 1996 el Parlamento europeo aprobó una resolución que apoyaba las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid sobre lo oportuno de continuar el diálogo y la cooperación con Cuba, con el fin de «apoyar el proceso de reformas en curso, estimular el respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, y ampliar el ámbito de la iniciativa privada y la sociedad civil»<sup>4</sup> y entablar las bases para un acuerdo de cooperación económica y comercial. Dicho acuerdo, según fuentes diplomáticas<sup>5</sup>, partía de ciertos gestos que debía realizar Cuba —reformas penales y reconocimiento de la oposición, entre éstos— posición que no fue bien recibida por las autoridades cubanas.

Durante el primer semestre de 1996 ocurrieron una serie de acontecimientos que dinamitaron las bases de un posible acuerdo: se estancaron las reformas en Cuba; y la Habana derribó en aguas internacionales dos avionetas civiles tripuladas por exiliados, generando cómo respuesta la aprobación de la Ley Helms-Burton. Se abrió un nuevo escenario conflictivo en las relaciones con los Estados Unidos, lo que se vió acompañado por cambios en la política del gobierno español, uno de los principales actores interesados en la firma del acuerdo de cooperación. El gobierno entonces encabezado por José María Aznar endureció su posición hacia Cuba, retomó el lenguaje de condicionamientos y exigencias, y puso en revisión la cooperación con la Isla. Ese mismo año, el «gobierno español presentó al consejo un plan basado en tres ejes: ruptura de la cooperación, cierre crediticio y diálogo con la oposición»<sup>6</sup>. La conocida Posición Común<sup>7</sup>, que marcaría las relaciones entre el Bloque y la Isla durante más de 20 años, fue adoptada por el Consejo de la Unión Europea el 2 de diciembre de 1996, condicionando la cooperación bilateral UE-Cuba a cambios políticos y económicos perceptibles y aceptables por el Bloque europeo. Una posición que no sólo limitaba la cooperación con la UE, sino con sus Estados miembros.

Sin embargo, aún durante la Posición Común se mantuvieron acciones puntuales de cooperación, particularmente relacionadas a la ayuda de emergencia. No obstante, se produjo un nuevo descenso en la primavera de 2003, derivado de la Primavera Negra, proceso por el cual fueron arrestados y sometidos a largas condenas 75 opositores políticos, periodistas independientes, y activistas pro derechos humanos en Cuba. También fueron arrestados, juzgados sumarísimamente y fusilados tres

---

4 Comisión de las comunidades europeas, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Relaciones entre la Unión Europea y Cuba, Bruselas, 1995.

5 E. Perera Gómez, *op. cit.*

6 *Ibid.*

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

jóvenes que intentaron robarse una lancha en la Bahía de la Habana para tratar de llegar a Estados Unidos. Todo ello derivó en la suspensión de la ayuda oficial al desarrollo del Bloque a la Isla.

B) No es hasta 2008, en el contexto de la llegada al poder de Raúl Castro y bajo un nuevo proceso de reformas socio-económicas, que se inicia el trabajo de la Primera estrategia de cooperación bilateral, el cual sirvió de antecedente a la estrategia 2014-2020, hoy vigente.

Finalmente, el 12 de diciembre 2016 se firmó el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) comenzando el recorrido para su aprobación por el Parlamento Europeo. Éste dio finalmente su consentimiento el 5 julio 2017, comenzando su aplicación provisional a partir del 1 de noviembre 2017. El ADPC contiene un comité relacionado con la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y un subcomité de cooperación, que en coherencia con las decisiones a alto nivel del Consejo Conjunto y con otros diálogos como el relativo a derechos humanos, sirven de guía a la estrategia y el buen curso de la cooperación entre ambas partes. Sin duda, la cooperación sobre derechos humanos es, a la fecha, una de las áreas de mayor divergencia —y crítica externa, por parte de actores prodemocráticos de la sociedad civil cubana e internacional— dentro de los mecanismos que establece el acuerdo.

## **II. Actores, sectores y principios de la cooperación de la UE en Cuba 2008-2018**

En el contexto de reformas del modelo iniciado por Raúl Castro en 2008 y bajo los criterios definidos por el Estado cubano en sus Lineamientos de desarrollo económico y social de Cuba (2011) entre 2008 y 2014, la Comisión Europea canalizó a la Isla 90 millones de euros en materias diversas como seguridad, respuesta ante desastres, medio ambiente, energía y cambio climático, cultura y modernización social y económica. Para los años 2014-2020, las prioridades se encontraban en sectores como agricultura sustentable sostenible y seguridad alimentaria (21 millones de euros); medio ambiente (18 millones de euros); proyectos relacionados con la modernización social y económica bajo los Lineamientos del 2011; así como proyectos para grupos vulnerables y rescate del patrimonio. Estos últimos implementados por un conjunto selecto de actores de la sociedad civil autorizada por el Gobierno cubano, así como por diversas autoridades locales.

El énfasis en acoplar la cooperación a la estrategia y criterios del gobierno cubano es evidente. Por ejemplo, entre el 2014 y 2017 se desarrolló el proyecto Expertise Exchange Programme, con un monto de 3.5 millones de euros. Este programa incluyó la realización de 80 actividades, con más de 1200 profesionales cubanos y 50 expertos foráneos, para el intercambio de experiencias en temas de descentralización, políticas públicas, impuestos, comercio exterior e inversión extranjera. Todo ello enfocado en el proceso de actualización del modelo emprendido por Raúl Castro. Durante estos años también se desarrollaron proyectos en las áreas de educación superior e investigación, con la participación de alumnos y profesores en experiencias como Erasmus + ; impartición conjunta de programas de posgrados con universidades cubanas; y la subvención de investigaciones científicas por el European Research Council.

Particularmente en el área de trabajo con la sociedad civil, del 2014 al 2020 se implementó el Programa Temático de sociedad civil y autoridades locales. Éste tiene su antecedente en el Programa Temático de actores no estatales y autoridades locales desarrollado entre 2007 y 2013. El objetivo del programa

es el fortalecimiento de actores para mejorar su contribución a la gobernanza, el crecimiento sostenible y la inclusión<sup>8</sup>.

A) El período 2008-2018 estuvo determinado por el proceso de negociación que derivó en la firma del ADPC en diciembre de 2016; previa abolición de la Posición común de la UE, eliminando la «condicionalidad democrática» de las relaciones con la Isla. A partir de esto se asume una posición dialogante basada en la «construcción de puentes [...], el incremento de la presencia mutua [...], y facilitar intercambios sin requisitos previos». La UE y sus autoridades han recalcado, desde entonces, una «política de compromiso constructivo, sin condicionalidad» que coloca durante estos años al Bloque como principal donante de la cooperación para el desarrollo, primer inversor en la Isla y primera región emisora de turismo a Cuba.

Durante el período de 2008 al 2018 encontramos 100 proyectos de cooperación enfocados en seis ejes de trabajo: seguridad alimentaria; medio ambiente, cambio climático, y energías renovables; cultura y patrimonio; social; intercambio de expertos / administración y políticas públicas; así como preparación y respuesta ante situaciones de desastre. La mayoría de los proyectos fueron coordinados por organizaciones de la sociedad civil europeas y agencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) radicadas en el país, siempre en estrecha colaboración con las instituciones cubanas como ministerios, órganos municipales y provinciales de gobierno, universidades, institutos y centros de investigación, y por organizaciones de la sociedad civil cubana.

Entre los proyectos de mayor calado financiero encontramos Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA), desarrollado entre 2009 y 2013 para incrementar la producción local y el acceso a alimentos, fomentar la economía sostenible y apoyar a cooperativas y campesinos. Bajo la coordinación del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de la Agricultura (MINAG), se canalizaron 16 millones de euros en las provincias de Pinar del Río, Santi Spíritus, Granma, Santiago de Cuba y Guantánamo<sup>9</sup>. Otro proyecto significativo fue Actores culturales cubanos en el Desarrollo (ACCEDES), desarrollado en la Habana, Santi Spíritus y Villa Clara durante los años 2014-2017, el cual canalizó 400 mil euros, financiados en un 73% por la UE y coordinado por France Media Mondy, hacia contrapartes de la sociedad civil autorizadas por el Gobierno, como el Centro Pablo de la Torriente Brau y el Centro Martin Luther King.

Otros proyectos significativos implementados entre los años 2011 y 2017 fueron la Red Articularte para el fortalecimiento de actores culturales para el desarrollo humano sostenible en Cuba; el proyecto para el desarrollo social y participativo de los adolescentes en la Habana Vieja y el fortalecimiento institucional de Cáritas Cuba para un mejor desempeño con grupos vulnerables de la sociedad cubana. Con montos aproximados de entre 400 mil y 2 millones de euros, con un enfoque centrado en el desarrollo de capacidades y beneficio social, los proyectos de la cooperación europea contaron con la coordinación de entidades como UNICEF, COSUDE, la Oficina del Historiador de la Ciudad, el CMLK, el Centro Juan Marinello, así como iniciativas y colectivos como Proyecto Palomas.

---

<sup>8</sup> La página web de la delegación en la Habana presenta algunos datos de los proyectos ejecutados en estas áreas, disponibles en [https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/area/projects\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/area/projects_es).

<sup>9</sup> Para mayor detalle puede consultarse el apartado proyectos de la página web de la delegación en Cuba [https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/area/projects\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/cuba/area/projects_es).

## UNIÓN EUROPEA: COOPERACIÓN EN CUBA

MÁS DE 80 PROYECTOS FINANCIADOS DESDE 2008

- 1 proyecto
- 2-3 proyectos
- 4-6 proyectos
- más de 6 proyectos

### SECTORES

SECTORES	MONTOS 2008   2017 EN MILLONES DE EUROS
Seguridad alimentaria y agricultura sostenible	37,8
Medio ambiente, cambio climático y energías renovables	33,0*
Cultural/patrimonio	7,5
Social	5,4
Fortalecimiento institucional	13,6
Preparación y respuesta ante situaciones de desastre	19,9
	3,0

**TOTAL:120.2**

A fecha de mayo de 2017, € 26 millones adicionales están disponibles hasta 2020 para nuevos proyectos a ejecutar en Cuba.  
(\* Este monto incluye € 18 millones para un nuevo programa de Energías Renovables cuya aprobación está prevista en 2017.

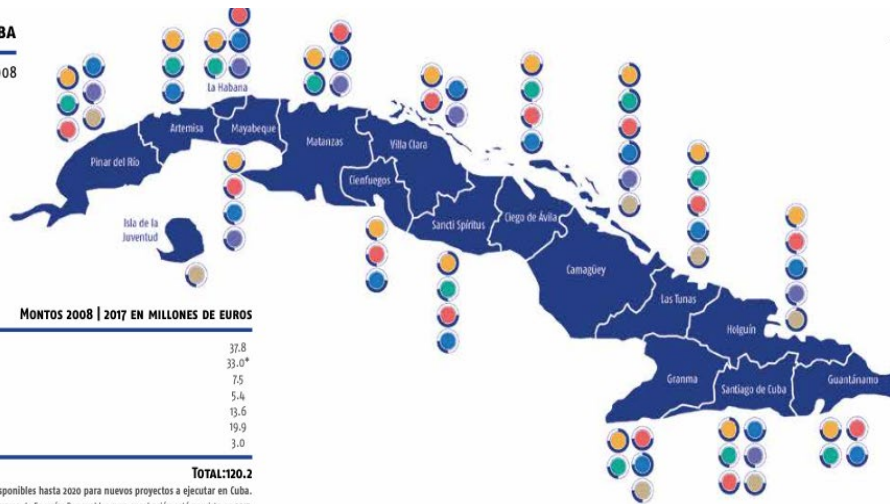


Fig. 1 – J.Coto y Y. Toirac, Una mirada a la cooperación UE-Cuba desde 2008, Delegación de la Unión Europea en Cuba, La Habana, 2016

En cuanto a las actividades más recientes, la revisión de documentos de proyectos insertos en la página web de la delegación de la UE en Cuba —así como de varias de sus contrapartes— muestra que los proyectos vigentes a noviembre de 2019 ascendían a 40, financiados por un monto de 57 millones de euros. Al momento de entregar este artículo, se identificaban los proyectos desglosados de la siguiente manera:

- Fase de Cierre - 22 proyectos (27 millones euros)
- Fase de Implementación - 47 proyectos (48.6 millones de euros)
- En proceso (adoptada la decisión y asignados los fondos) - 22 proyectos (82.5 millones de euros)

B) La cooperación con la Isla se enmarca en la agenda de la UE para el continente. El programa indicativo multianual para Cuba se inserta dentro del Programa indicativo plurianual de América Latina, cuyo Instrumento de cooperación al desarrollo 2014-2020 prevé una asignación financiera para la región de 925 millones de euros, divididos en dos áreas: América Latina y América Central. El programa resalta los vínculos históricos con la región, la voluntad de trabajo y las aspiraciones comunes que inspiran las acciones de cooperación. Señala además que la UE debería ejecutar sus programas regionales para América Latina con el objetivo de apoyar iniciativas de desarrollo nacionales y bilaterales, trabajando en las siguientes áreas prioritarias: el vínculo entre seguridad y desarrollo; buena gobernanza, rendición de cuentas y equidad social; crecimiento integrador y sostenible para el desarrollo humano; y la sostenibilidad medioambiental y cambio climático<sup>10</sup>. Las acciones de cooperación bilateral para Cuba previstas bajo el programa indicativo preveían un financiamiento de 50 millones de euros en el periodo 2014-2020, enfocado en proyectos de seguridad alimentaria y agricultura sostenible; cambio climático y energía; y apoyo a la modernización socio-económica. Aquí llama la atención la complejidad de enmarcar en el entorno regional, la cooperación con un Estado

10 Información disponible en [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mip\\_alr\\_vf\\_07\\_08\\_14\\_es\\_0\\_0.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/mip_alr_vf_07_08_14_es_0_0.pdf).

como el cubano, que no comparte los elementos de la democracia liberal, el Estado de Derecho y la autonomía de la sociedad civil que forman parte de un consenso general entre las naciones latinoamericanas y sus socios europeos. Ello genera importantes distorsiones, críticas y desempeños diferentes a los que caracterizan la cooperación de Europa con el resto de los países de la región.

Si revisamos las iniciativas en curso veremos el cariz específico de estas, siempre insertados dentro de la visión protagónica del Estado cubano, poco proclive a aceptar dentro de sus estrategias y procesos de desarrollo la contribución autónoma y el empoderamiento de actores independientes, sean domésticos o foráneos. Uno de los principales proyectos de la cooperación europea en Cuba es el Programa de apoyo al fortalecimiento de cadenas alimentarias a nivel local (AGROCADENAS) coordinado por el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) y con la participación del Ministerio de Agricultura (MINAG), el Ministerio de la Industria alimenticia (MINAL) y el Ministerio de Comercio Interior (MINCIN). El objetivo del proyecto es mejorar la seguridad alimentaria de la población del país, mediante el fortalecimiento de cadenas agroalimentarias seleccionadas (granos, leche vacuna y carne bovina) en municipios pilotos del país. El programa espera fortalecer la gestión y el desempeño de cadenas agroalimentarias a nivel local, así como las capacidades de productoras y productores, cooperativas agropecuarias y otros actores para vincularse e integrarse de manera más efectiva y sostenible a cadenas productivas seleccionadas. Dicho proyecto canalizó, entre 2014 a 2018, 12 200 000 euros, de los cuales el 67% fue financiado por la UE y el resto fue cofinanciado por la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE), con actividades en cuatro provincias: Villa Clara, Santi Spíritus, Granma y Santiago de Cuba.

Por su parte, el proyecto Bases ambientales para la sostenibilidad alimentaria local (BASAL) coordinado por el PNUD canalizó 12 026 310 euros, financiados en un 64% por la UE y con cofinanciamiento de COSUDE entre los años 2012 y 2018. BASAL tiene como objetivo reducir las vulnerabilidades relacionadas con el cambio climático en el sector agrícola a nivel local y nacional. Entre sus resultados esperados está la aplicación de medidas de adaptación por productores individuales y cooperativos; consolidar el intercambio de información entre entidades científicas y productores; y atender las diferencias en términos de género de los impactos del cambio climático. El programa cuenta con la participación de ministerios, instituciones de educación superior, gobiernos locales, entidades productivas y varias organizaciones de la sociedad civil, en las provincias de Pinar del Río, Artemisa, Camagüey, Santi Spíritus y Matanzas.

Un proyecto de gran reconocimiento es el de Gestión integral participativa y sostenible para el desarrollo local del Centro Histórico y la Bahía de la Habana, ejecutado de 2014 a 2018 por un monto de 1 222 222, financiado en un 90% por la UE. El proyecto fue coordinado por la Oficina del Historiador de la Ciudad (OHCH) y con la participación del Ayuntamiento de Barcelona. El objeto fue fortalecer a la OHCH con iniciativas participativas de desarrollo local que involucren activamente el trabajo con redes nacionales e internacionales.

También en la Habana, entre los años 2011 y 2017 se realizó el proyecto Desarrollo social integral y participativo de los adolescentes en la Habana Vieja, con un monto de 2 050 000 euros financiados en un 98% por la UE, coordinado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la participación de la OHCH. El objetivo del proyecto fue contribuir al desarrollo integral y participativo de los adolescentes en el municipio, con enfoque de derechos y equidad, para lograr una mejor articulación de actores locales y sus acciones de atención a este grupo social; diseñar e implementar un



programa de talleres y servicios diversos para el desarrollo integral de los adolescentes y creación de un centro de referencia para la atención y participación de los adolescentes en la Habana Vieja.

La agenda tecnocrática, subordinada a la acotada estrategia de reformas socioeconómicas y de modernización de la gestión gubernamental impulsada por la Habana, deja su impronta en la cooperación europea con la Isla. Entre los años 2014 y 2017 se desarrolló el proyecto Programa de Intercambio de Expertos Cuba-UE (1ra fase) con un presupuesto de 3 500 000 euros, financiado al 100% por la UE. Tuvo como objetivo acompañar el proceso de actualización económica en Cuba a través del intercambio de experiencias *inter pares*, principalmente entre funcionarios de las administraciones públicas europeas y la cubana. La iniciativa estuvo coordinada por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), en colaboración con el Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX) y la Delegación de la UE en Cuba. Participaron, además, entidades como el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), el Centro de Superación del Comercio Exterior y la Inversión extranjeras, la Cámara de Comercio de Cuba, Pro-Cuba, la Oficina Nacional de Estadísticas (ONEI), la Oficina de Administración Tributaria (ONAT) y el Ministerio de Justicia (MINJUS). Entre sus resultados esperados estaba una mejora y modernización de la administración pública en la Isla, en el marco de la implementación de los lineamientos de Política Económica y Social del país.

Cuba es un país sacudido, sistemáticamente, por los ciclones que asolan el Caribe; así como por otros fenómenos —sequía, salinización— derivados del cambio climático. En sintonía con ello, una de las áreas con mayor participación de la cooperación europea en Cuba es la preparación y respuesta ante situaciones de desastre. Desde 2008 pueden contabilizarse más de 30 proyectos financiados por 20 000 000 de euros. Entre los proyectos destacados se encuentran: «Fortalecimiento de los sistemas de alerta temprana para una reducción de riesgos de desastres más efectiva en el Caribe, a través de transferencia de conocimientos y herramientas», implementado por el PNUD y con un financiamiento de 1 150 000 euros distribuidos en siete países de la región; y «Estar alerta: armonizando las estrategias de Reducción de Riesgos a Desastres y herramientas con un enfoque inclusivo en el Caribe», implementado por OXFAM y con un financiamiento de 850 000 euros distribuidos en dos países del área. Con menor impacto destacan en el campo de Cultura e inclusión social proyectos como el Corredor Cultural Línea, el Programa de Cultura Cuba-Caribe, el Distrito Cultural Habana CreActiva, y el de Industrias Creativas; con la participación de gobiernos locales como el de La Habana y Camagüey; instituciones públicas como el Ministerio de Cultura y la Universidad de la Habana<sup>11</sup>; y organizaciones no gubernamentales como Oikos y Care.

C) Un programa relevante para este estudio es el de Fortalecimiento a de la Sociedad Civil. Es menester señalar aquí que se trata de organizaciones autorizadas por el Gobierno, que, en lo general, no se orientan al empoderamiento, la participación y la incidencia en temas de interés público del modo que lo concebimos en naciones bajo regímenes democráticos. En la información disponible de este rubro destacan 4 grandes proyectos: Vida plena - por la inclusión social en igualdad de derechos y oportunidades de las personas con discapacidad; el Programa Integral de envejecimiento saludable en el municipio Plaza (PIES-Plaza); Hacia un modelo de gestión sostenible con enfoque de género para el

---

11 Reglamento (UE) n° 233/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo para el período 2014-2020.

cuidado de ancianos, y la inserción social de jóvenes con discapacidad intelectual en la Habana Vieja; y Los Caminos del Café. Desarrollo socioeconómico sostenible, sobre la base del patrimonio y la cultura, con el apoyo de un turismo responsable. Con montos por encima del 1 000 000 de euros, estos proyectos cuentan con una variedad de actores que incluyen gobiernos locales, organizaciones profesionales, el Consejo de Iglesias de Cuba y organizaciones no gubernamentales como Cbm, Mundubat o Fundación Malongo. Se trata, en suma, de acciones que pueden mejorar ciertas condiciones y capacidades de grupos vulnerables, pero que sólo de modo muy forzado podemos reconocer como constructoras de ciudadanía.

Más recientemente, en el marco de la pandemia del covid-19, la UE ha planteado en Cuba una serie de modificaciones y reorientación de los fondos<sup>12</sup> de sus proyectos en la Isla a fin de apoyar las acciones de enfrentamiento a la contingencia sanitaria en el país. Fondos de programas como AGROCADENAS y BASAL se reorientaron para la adquisición de equipos de protección e higiene con un monto total de 260 mil euros. Como parte de estos cambios fueron suscritos dos nuevos proyectos con un financiamiento de 2 millones de euros: «Cuidando a las personas mayores en tiempos de covid-19» junto a la organización italiana WeWorld-GVC, la Sociedad Cubana de Gerontología y Geriátrica, y el Gobierno Provincial de La Habana, tienen como objeto la optimización de los servicios sanitarios – como respuesta a la pandemia—, dirigidos a las personas mayores que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad en la capital cubana; y el otro, «Incrementar las medidas de prevención y enfrentamiento contra la COVID-19 en Cuba», junto a la Sociedad de Higiene y Epidemiología y la Sociedad de Bioingeniería de Cuba, así como la ONG española MPDL (Movimiento por la Paz), con el objeto de reducir la expansión del SARS-CoV-2 entre la población del país, beneficiando fundamentalmente a los trabajadores del sector salud como colectivo más expuesto a contraer la enfermedad<sup>13</sup>.

Por otra parte, alrededor de medio millón de euros del del programa de Autoabastecimiento local para una alimentación sana fueron destinados a la compra de insumos de urgencia en producción alimentaria acelerada o ciclo corto; mientras se trabaja en iniciativas junto al PNUD para contribuir a la disponibilidad de ventiladores pulmonares en las unidades de cuidados intensivos y de equipos de protección individual para los trabajadores de la salud.

### **A modo de conclusión: algunos desafíos pendientes de la cooperación europea en Cuba**

El análisis de las relaciones de cooperación para el desarrollo de la UE en Cuba entre 2008 y 2018 nos presenta una serie importante de desafíos. El Bloque europeo mantiene una vocación de permanencia en la Isla, acompañando procesos de reformas como las iniciadas a partir de la llegada al poder de Raúl Castro. Reformas todas acotadas a la implementación de los acuerdos aprobados en los Congresos del Partido Comunista (gobernante y monopólico), la aprobación de los Lineamientos de política socioeconómica de ellos derivados, así como de su formalización a través del proceso de cambio legal que derivó en la aprobación de la nueva constitución en febrero de 2019.

---

<sup>12</sup> Este apoyo se sustenta en la Declaración de Crisis de la UE por la COVID-19 que busca adaptar la cooperación en curso para responder ante la pandemia y sus efectos, priorizando la respuesta sanitaria, la mitigación del impacto social y la reactivación económica, en «[Unión Europea respalda a Cuba frente a la pandemia](#)».

<sup>13</sup> «[Unión Europea respalda a Cuba frente a la pandemia](#)».

En lo interno del Bloque, sin embargo, las posiciones no son unánimes y los comportamientos de las agendas, temas y actores de cooperación varían. Países como República Checa, Suecia y Países Bajos han mantenido un liderazgo en la denuncia, colaboración, acompañamiento a periodistas independientes, organizaciones disidentes, opositores políticos, poniendo el centro de su actuar en la promoción y defensa de los derechos humanos. Durante algunos años esos vínculos fueron centrales para facilitar encuentros con personalidades, preparar denuncias o informes, así como facilitar la comunicación y el acceso a internet de ciudadanos cubanos. Otros, como España, mantiene un papel más discreto, aunque hay que destacar su participación en iniciativas para la liberación de presos políticos en 2010, mediada por este país y con la participación igualmente de la Iglesia Católica. La iniciativa permitió la salida de prisión y el exilio de presos políticos vinculados a los procesos de la Primavera Negra de 2003. En general, la mayoría de los Gobiernos europeos prefieren mantener hoy un rol discreto, con conversaciones y vínculos de bajo perfil con algunos actores no estatales cubanos, sean estos periodistas independientes, activistas jóvenes y contadas organizaciones opositoras.

Un tema relevante está relacionado con los actores destinatarios e implementadores de las agendas y fondos de la cooperación. Las contrapartes cubanas son, en su inmensa mayoría, organizaciones estatales (dependencias de gobierno, gobiernos locales, asociaciones profesionales reconocidas constitucionalmente) y apenas una minoría son actores no estatales (Caritas Cuba, CubaSolar, CMLK) en general con escasa vocación de fomento del empoderamiento e incidencia cívicos. Para la participación de la sociedad civil en las acciones de cooperación existen barreras, como la actual regulación sobre asociacionismo civil, que limita el derecho de asociación de los ciudadanos y establece controles estatales sobre las agendas, acciones y objetivos de la sociedad civil legalmente reconocida en la Isla. La ausencia de reconocimiento legal, y por tanto de estructura (personalidad jurídica, cuenta bancaria, formalización laboral) que padece la sociedad civil cubana hoy (medios independientes, colectivos, iniciativas, etc.) limitan su posibilidad de participación en acciones de cooperación para el desarrollo. Las más innovadoras experiencias emergidas en los últimos años (grupos ambientalistas, prensa alternativa, grupos LGBTI, activismo cultural, entre otros<sup>14</sup>) no pueden participar en concursos por el acceso a los recursos de la cooperación europea, estando vetados a ser contrapartes en iniciativas donde participen actores estatales y a aportar sus visiones en la definición de temas y agendas prioritarios para el país.

La relación con estos actores queda limitada a contactos bilaterales informales con funcionarios de la cooperación o diplomáticos de la UE, siempre derivados de la buena voluntad de estos últimos, y del interés de algunas organizaciones contrapartes. El análisis de la sociedad civil cubana, y su desarrollo en los últimos años nos coloca siempre ante «la explicación que apela a la ausencia de una personalidad jurídica y un estatus legal que impide la firma de convenios o contratos, así como la transferencia de recursos a entidades imposibilitados de tener una cuenta bancaria. Sin embargo, se trata más de una condición jurídica insular que de una decisión política de la contraparte europea, en tal sentido, se necesita una mayor apuesta con esquemas colaborativos flexibles que garanticen el compromiso de la cooperación con la pluralidad de la sociedad civil cubana. Los proyectos y colectivos no escogen su condición o estatus, este le viene impuesto por las restricciones al asociacionismo civil del Gobierno cubano»<sup>15</sup>.

---

14 «[Asociarse en Cuba. Una problemática pendiente](#)».

15 GAPAC-CONVIVENCIA, «[Cuba: desafíos de la sociedad civil](#)» Noviembre 2020.

Respecto a la transparencia, y los procesos legales y burocráticos para las acciones de cooperación para el desarrollo de la UE en Cuba existen importantes desafíos. La información sobre los proyectos, sus informes y documentos no se encuentran disponibles con facilidad en las páginas web de las contrapartes cubanas. Con excepciones como el la del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio ambiente (CITMA), poco se puede encontrar en sitios oficiales de dependencias cubanas sobre estos proyectos que les involucran. Resulta más sencillo rastrear la información desde la página de la delegación de la UE en Cuba, así como organizaciones implementadoras como el PNUD, agencias de cooperación de los países miembros, y organizaciones no gubernamentales internacionales. Los procesos para la aprobación de proyectos, así como los controles para su implementación, están excesivamente centralizados y suelen ser dilatados en el tiempo, lo que implica importantes retrasos en el cumplimiento de los términos y, a veces, ejecuciones apresuradas del presupuesto. Elementos todos que atentan contra el cabal cumplimiento de los objetivos marcados.

La agenda de la eficacia de la ayuda en materia de cooperación para el desarrollo es hoy objeto de una profunda reflexión global sobre los límites y oportunidades de los procesos de cooperación. Los componentes de la Agenda 2030 y los objetivos de desarrollo sostenible destacan la necesidad de una mayor y mejor participación de la sociedad civil en estos procesos, refuerzan la demanda de mecanismos de transparencia y la implementación de procesos burocráticos ágiles. Al tiempo, cada vez se tiende a potenciar la descentralización —para enfocarse en las necesidades locales de los territorios— y el fortalecimiento democrático de las instituciones, en alianza con todos los sectores económicos, sociales y políticos de los países receptores. Todos estos son desafíos aún no bien procesados dentro de la agenda de cooperación europea en la Cuba actual.