

Universidad Pontificia de Comillas



Máster Universitario en Cooperación Internacional al Desarrollo
Trabajo Fin de Máster (Curso 2023-2024)

**“Análisis de las relaciones de cooperación hispano-
cubanas. Estudio de caso: Marco Asociación País”.**

***“Analysis of spanish-cuban cooperation relations. Case
study: Country Partnership Framework”.***

Autor: Ana María Furundarena Regojo

Tutor: Sergio Barciela Fernández

Fecha: Madrid a 24 de junio de 2024

ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL TFM:

AECID - Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo

AOD - Ayuda Oficial al Desarrollo

BOE- Boletín Oficial del Estado

IDH - Índice de Desarrollo Humano

ISCOD – Sindicalistas sin fronteras

MAP - Marco de Asociación País

MINCEX - Ministerio de Comercio Exterior y la inversión extranjera de la República de Cuba

MPDL – Movimiento por la paz

NNUU - Naciones Unida

OCE - Oficina de Cooperación Española

ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONGD's - Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo

RESUMEN:

Hasta la fecha, las relaciones hispano-cubanas se han caracterizado por ser colaborativas y a la vez distantes. La situación política, social y económica del estado isleño, ha determinado las relaciones bilaterales entre ambas naciones, sufriendo periodos de mayores tensiones, pero a su vez momentos de acercamiento. En la última década, los gobiernos de España y Cuba han firmado dos acuerdos de cooperación denominados “**Marcos de Asociación País**” (MAP) con el objetivo de colaborar y trabajar juntos en el desarrollo de la sociedad y economía cubana.

Este estudio, busca analizar la **efectividad** de estos marcos de colaboración, además de brindar desde una perspectiva histórica cómo son las relaciones exteriores y de cooperación entre ambas naciones.

Palabras clave: Relaciones hispano-cubanas, Marco de Asociación País (MAP), herramienta de planificación, Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), Ministerio de Comercio Exterior e Inversión extranjera República de Cuba (MINCEX).

ABSTRACT:

To date, Spanish-Cuban relations have been characterized by being collaborative and at the same time distant. The political, social, and economic situation of the island state has determined the bilateral relations between both nations, suffering periods of greater tension but at the same time, moments of rapprochement. In the last decade, the governments of Spain and Cuba have signed two cooperation agreements called “**Country Partnership Frameworks**” (MAP) with the objective of collaborating in the development of Cuban society and economy.

This study seeks to analyze the **effectiveness** of these collaboration frameworks in addition to providing a historical perspective of the foreign relations and cooperation between the two nations.

Key words: Hispanic-Cuban relations, Country Partnership framework, (MAP), planning tool, Spanish Agency for International Development Cooperation (AECID), Ministry of Foreign Trade and Foreign Investment of the Republic of Cuba (MINCEX).

ÍNDICE

1. Introducción.....	5
2. Finalidad y motivos.....	5
3. Pregunta de investigación, objetivos e hipótesis.....	6
4. Justificación.....	6
5. Estado de la cuestión.....	7
5.1.Introducción a las relaciones hispano-cubanas.....	7
6. Marco Teórico.....	10
6.1. Marco conceptual.....	10
6.1.1. MAP	10
6.1.1.1. 1ª Fase.....	10
6.1.1.2. 2ª Fase.....	12
6.2.Pre-Sondeo del universo objeto de estudio.....	15
7. Metodología estudio de caso.....	16
7.1.Técnicas de investigación aplicadas.....	17
7.2.Indicadores.....	18
8. Cuerpo de la investigación/Discusión.....	20
8.1. La compleja situación en la que se encuentra el estado cubano.....	20
8.2.Caso de Cuba, único y particular en la región al igual que sus MAP.....	22
8.3.Relación gobierno-sociedad. La cooperación como intermediaria	26
8.4.Efectividad y recomendaciones de los expertos.....	30
9. Conclusiones.....	33
10. Futuras líneas de investigación.....	34
Bibliografía.....	35
Anexos.....	39

1. INTRODUCCIÓN

Las relaciones hispano-cubanas han destacado por su **carácter único** en la región debido a los lazos que unen a estos dos países y la historia que comparten. Además, la situación política, económica y social de Cuba ha determinado el camino de sus relaciones con España en las últimas décadas. Su sistema político ha condicionado buena parte de estas circunstancias. Además, el embargo de los EE. UU. a Cuba, la ventaja competitiva de las empresas españolas en el país isleño y las denuncias sociales de la población cubana a la falta de recursos y libertades, también han determinado esta relación entre ambos países.

España se ha implicado especialmente con respecto a la ayuda a Cuba. Al principio, de forma puntual y a través de estrategias país. A partir de **2014**, se comenzaron a implementar **los MAP** España- Cuba, una herramienta de planificación de la cooperación española, que tiene como objetivo final establecer una estrategia conjunta con el país socio para fomentar el desarrollo. Hasta ahora, se han implementado dos MAP entre España y Cuba. El primer MAP 2014-2018, y un segundo MAP 2019-2023.

2. FINALIDAD Y MOTIVOS

Cuba es un actor geoestratégico clave en la región de Centroamérica y el Caribe. Las relaciones bilaterales con España son muy valoradas por parte del país cubano. Por ello, el fin último del estudio será analizar si la cooperación española está utilizando de forma adecuada y eficaz las herramientas que posee, en este caso el MAP, para poder extraer el **máximo potencial de la AOD y de los proyectos** que se pueden implementar en Cuba.

Además, esta investigación **profundiza** en el conocimiento de las estrategias de cooperación implementadas en el país insular, dado que existen **pocas fuentes secundarias** con respecto a este tema.

3. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN, OBJETIVOS, HIPÓTESIS

La **pregunta de investigación** que vertebra el presente trabajo: "¿Es el MAP una herramienta de planificación adecuada para las relaciones de cooperación en el caso hispano-cubano?".

Como **objetivo general**, este trabajo de investigación busca estudiar el MAP como herramienta de planificación adecuada para el caso cubano. Como **objetivos específicos** se establecen:

OE1.- Analizar el MAP con detalle y en profundidad.

OE2.- Estudiar el impacto que han tenido los MAP realizados hasta ahora en las relaciones de cooperación hispano-cubanas.

OE3.- Concluir en qué medida el MAP es un instrumento de cooperación adecuado para las relaciones de cooperación hispano-cubanas.

Por último, la **hipótesis** previa que se establece es que el MAP es una herramienta de planificación que puede no ser adecuado en el caso hispano-cubano llegando así a afectar a las relaciones de cooperación entre ambos estados.

4. JUSTIFICACIÓN

Este trabajo de investigación se ha realizado como consecuencia de ser miembro de una familia cubana. Así, tras haber viajado varias veces al país y conocer la realidad de su población, y ante la falta de investigación sobre la eficacia de las herramientas de cooperación implementadas en Cuba, quise analizar esta realidad y su efectividad.

5. ESTADO DE LA CUESTIÓN

5.1. Introducción a las relaciones hispano-cubanas.

Cuba ha supuesto un caso único en el panorama centroamericano con respecto a las relaciones que España ha mantenido con los diferentes países de la región. Según diferentes teóricos, las **relaciones** bilaterales entre Cuba y España en el último siglo se han visto **condicionadas** debido a dos razones. En primer lugar, la **importancia histórica** de la independencia cubana a finales del S.XIX, convirtiéndose esta en la última colonia que pierde España en el continente americano; y en segundo lugar, el **triunfo de la Revolución** Cubana en 1959 y la parte que asume el estado insular en un mundo de bloques. (Alcántara et al., 2018)

Desde el triunfo de la revolución cubana el 1 de enero de 1959, se instaura en el poder del estado cubano, Fidel Castro, joven revolucionario santiaguero líder del movimiento 26 de Julio.

Dado el carácter antiimperialista de la revolución, el gobierno cubano se inclina hacia el comunismo de la mano de la Unión Soviética en un mundo dividido en dos bloques. Esto determina las relaciones exteriores de la isla con el resto de los países especialmente durante la época de la Guerra Fría. España, no fue diferente. Las relaciones con el estado español a pesar de ser de las más cercanas que tenía Cuba sufrieron un fuerte **distanciamiento a finales de los 80** por la entrada de España en la OTAN (Gayubas, 2024).

Sin embargo, el estado español, no tardó en acercar posturas de nuevo, y la comisión europea a finales de los 90, diseñó una estrategia para articular las relaciones con Cuba, que fue fuertemente respaldada por el estado España. (Calvo, 2021).

En este milenio han resurgido las relaciones bilaterales hispano cubanas. Sin embargo, esto no ha sido óbice para que en determinadas ocasiones las tensiones florecieran.

La primera década del 2000, se ha caracterizado por una época de mejoras en las relaciones entre ambos estados reflejada en un mayor número de inversiones españolas en el estado insular. España era el país que más invertía en Cuba, siendo económicamente,

una de las relaciones bilaterales más sólidas que la nación insular mantenía. Un ejemplo representativo de ello, según la cámara de comercio de Cuba, es que una de cada cuatro empresas extranjeras en el país es española (Alcántara et al., 2018). Sin embargo, seguía estando muy **presente** para la fecha el embargo **impuesto a Cuba por los EE. UU.** desde 1958, habiendo aplicado Bill Clinton en el año 2000, una última ley reguladora: la Ley de sanciones comerciales e incremento del comercio. Esto, no solo acabó afectando a las relaciones cubano-estadounidenses que para entonces eran limitadas, sino que distanció a Cuba del mundo y al mundo de Cuba (Amnistía Internacional, 2009).

Durante esta década, España, en su agenda diplomática con Cuba, ha tenido muy presente la cooperación y la ayuda humanitaria, comenzando con acciones puntuales de ayuda humanitaria y cooperación como en el caso del huracán Katrina en 2005 donde el Gobierno español estuvo altamente implicado en el sistema de ayuda y recuperación. (Hernández, 2018)

En el ámbito de la cooperación, el gobierno cubano y el español también han vivido tensiones, especialmente, debido a las **denuncias** por parte del gobierno español a las **violaciones de derechos en Cuba**. Estas tensiones en el ámbito de la ayuda y la cooperación han llegado a enfriar las relaciones diplomáticas entre ambos países.

El tema de los derechos humanos en Cuba ha hecho que el país se encuentre en varias ocasiones en el punto de mira internacional y mediático, sobre todo en la primera década de los 2000.

El acercamiento, llegó a finales de **2015** bajo el gobierno de Mariano Rajoy, España, junto al resto de miembros del club de París, decidieron aliviar la deuda con el gobierno de Cuba condonando así al estado insular 1492 millones de euros en intereses de tardanza de pago. Este **acuerdo de reestructuración de deuda a corto plazo**, lo firma el entonces ministro de economía Luis de Guindos el 2 de noviembre de 2015 en Madrid. (La Moncloa, 2015)

2018, se convertiría en un hito para las relaciones diplomáticas entre ambos estados ya que, después de 32 años, un presidente del gobierno español, **Pedro Sánchez, volvería a realizar una visita oficial a Cuba**. Eso no ocurría desde 1986, cuando Felipe González visitó la isla, y tras la crítica de Castro por el posicionamiento del presidente del gobierno

español en política exterior, se enfriarían las relaciones entre ambos estados. A pesar de que la isla no recibió durante esos años visitas oficiales de un presidente del gobierno español, si se produjeron en varias ocasiones por parte del jefe de estado, Juan Carlos I. (Alcántara et al., 2018)¹

En julio de 2021, el gobierno cubano sufrió las consecuencias de la **mala gestión de la pandemia** COVID-19 que estalló a finales de 2019. Esto empeoró con las **medidas** impuestas por la **administración de Donald Trump** a Cuba, aumentando el bloqueo y reduciendo aún más el turismo. Además, la entrada en vigor a principios de 2021 de la denominada “**Tarea Ordenamiento**” produjo una inflación en el país que llevó a miles de **manifestantes** cubanos a salir **a la calle** al grito de “patria y vida” reivindicando la falta de recursos, medicamentos, energía y atención. Esto fue castigado con detenciones y opresión. El gobierno español junto a otros países europeos condenó las represiones y la falta de derechos y libertades. (Pappier, 2023)

España, a pesar de las esporádicas denuncias y reclamaciones al gobierno cubano por la violación de derechos de la población, mantiene unas relaciones diplomáticas cordiales con Cuba. A esto, se le suma la ayuda en cooperación y humanitaria, especialmente, tras los actual escasez de recursos.

El estado insular se encuentra en una situación de emergencia y la ayuda que llega debe ser gestionada de la forma más eficaz posible teniendo en cuenta las condiciones y la situación de la nación. Para ello, las herramientas con las que el sistema de cooperación cuenta deben ser utilizadas de la forma más adecuada. (Ibid., 2023)

¹ Anexo 5

6. MARCO TEÓRICO

6.1. Marco conceptual

6.1.1. MAP

El MAP, es un instrumento estratégico de planificación de la cooperación española que fomenta el desarrollo de la sociedad y la economía del país de destino a través del pleno ejercicio de derechos de una forma colaborativa entre ambos estados que integra a todos los actores en este caso, tanto de la cooperación cubana como de la española (Cooperación española, 2023).

Los MAP se introdujeron en la cooperación española en el año 2010 con el objetivo de establecer una estrategia compartida en materia de cooperación con el país socio. Estos tuvieron un fuerte impulso en 2014, firmando este año numerosos acuerdos², entre los que se encuentra, el primer MAP entre Cuba y España (AECID, 2023).

Cuba y España han firmado hasta la fecha, dos MAP en materia de cooperación internacional con el objetivo de llevar a cabo estrategias comunes para desarrollar las materias prioritarias en este ámbito del país socio.

6.1.1.1. MAP 2014-2018

El **26 de junio de 2014**, se firma el primer MAP entre España y Cuba en materia de cooperación. Este acuerdo de colaboración entre ambos estados lo firman en **Madrid** Gonzalo Robles Orozco secretario general de la AECID en representación del Reino de España, e Ileana Núñez Mordoche viceministra del MINCEX en representación de la República de Cuba (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación et al., 2014, p.4)³.

² En 2014, junto al primer MAP entre España y Cuba, España firma otros MAP entre los que se encuentran la firma con países de la región como: Honduras, Ecuador o República Dominicana; y con países de otras áreas geográficas entre los que se encuentra: Marruecos, Senegal, Mozambique o Filipinas.

³ Anexo 6

Este MAP entre España y Cuba, estaba fundamentado bajo las directrices del **IV Plan Director** (2013-2016) cuyo objetivo principal era la mejora de la eficacia de la ayuda española garantizando la promoción y protección de los derechos humanos, la igualdad de género y el cambio climático de forma transversal en sus políticas. (Cooperación española, 2013)

Este primer acuerdo a esta escala en materia de cooperación, con una **vigencia de 4 años**, tiene como finalidad, el trabajo conjunto de ambos países por un mismo objetivo. Con este primer marco de actuación se priorizaba:

1. **El desarrollo rural cubano:** tiene como objetivo incentivar el desarrollo local sostenible.
2. **El cambio climático y hábitat:** Mitigar y minimizar los efectos del cambio climático contribuyendo a la protección del hábitat.

Como ámbitos de actuación secundarios, destacaban:

3. **La educación:** Consolidar una educación básica, de calidad e inclusiva.
4. **La cultura y desarrollo:** cultura como generador de desarrollo.

El marco hace hincapié en la relevancia de la **igualdad de género, la sostenibilidad del medioambiente y la gestión de la propiedad intelectual** como factores que deben ser transversales al conjunto de acciones y estrategias del marco. Además, este también regula las acciones en materia de ayuda humanitaria o emergencia vinculados a catástrofes naturales, que se pudiera dar en este periodo de tiempo rigiéndose estas por 5 principios: humanidad, universalidad, imparcialidad, no discriminación y neutralidad. El objetivo principal en la intervención de estas acciones en cualquier caso es el de mejorar la situación de la población afectada basando la acción siempre en estos principios. (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación et al., 2014, p.6-p.7)

Con el fin de obtener un mayor impacto tanto en el desarrollo social como en el económico de la población, se deciden priorizar una serie de territorios dentro del estado insular con un menor IDH y con provincias en las que ya se encuentre una trayectoria de trabajo contrastada por actores de cooperación española. Entre estos territorios,

encontramos **mayoritariamente, provincias orientales** como Santiago de Cuba, Holguín, Guantánamo, Granma o Las Tunas. Sin embargo, también se priorizan tres territorios de la zona occidental del país: Artemisa, Mayabeque, y, por último, La Habana, capital del país. Este acuerdo, no cierra la puerta a la entrada de otras zonas geográficas al marco, siempre y cuando las circunstancias lo requieran. (Ibid., 2014, p.10)

Los recursos económicos comprometidos por parte de la cooperación española para este acuerdo, se estima en una cantidad total neta de AOD de **12 millones de euros** teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias del momento y con la visión de obtener fondos adicionales. Por otro lado, el estado cubano, se compromete a aportar los recursos nacionales necesarios para poder llevar a cabo el acuerdo. (Ibid., 2014, p.11-p.12)

Para la aplicación de este marco se cuenta con la ayuda de las ONGD's españolas⁴ en el país socio, encargadas de implementar proyectos relacionados con los temas prioritarios del marco financiados por la AOD (Coordinadora ONGD, 2014).

Este acuerdo **finaliza en junio de 2018**. Sin embargo, no tenemos conocimiento por parte de la oficina de cooperación española en terreno, de que se haya evaluado este primer marco.

6.1.1.2. MAP 2019-2023

Este MAP, es el segundo acuerdo que se realiza entre Cuba y España de esta dimensión y con estas características. Sin embargo, las directrices de la cooperación tanto a nivel global como nacional cambiaron drásticamente del primer MAP al segundo. (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación et al., 2019, p.1)

Este segundo MAP, se establece ya con la **Agenda 2030 y los ODS**, a nivel de estrategia de desarrollo sostenible global, y con **un nuevo plan director, el V**, a nivel de cooperación española (Cooperación Española, 2018).

El periodo de ejecución de este MAP es un periodo complejo ya que coincide con la

⁴ Anexo 9.

aparición de la pandemia COVID-19 a nivel mundial y con una situación complicada de cambios para la sociedad cubana.

El acuerdo entra en vigor a finales de 2019, poco antes del estallido de la **pandemia COVID-19**. En Cuba los primeros casos fueron detectados en marzo de 2020. Dada la situación, para el 20 de febrero de 2022 se contabilizaban 1.065.385 contagios confirmados en la isla y 8.487 fallecidos a causa de la enfermedad contabilizados por el gobierno. (Pappier, 2023)

Esta crisis, implicó el confinamiento de gran parte de la población y la falta de llegada de recursos a la isla. Esto provocó que el 11 de julio de 2021 estallaran en las grandes ciudades de la nación caribeña, fuertes manifestaciones. (Ibid., 2023)

Todo esto llevó a que la mirada del gobierno cubano se centrara al principio en la crisis sanitaria que estaba viviendo y más adelante en la crisis sociopolítica en la que derivó la pandemia. El gobierno de España ante esta crisis de falta de recursos envió ayuda humanitaria, quedando el MAP, en un segundo plano para ese momento. (Ibid., 2023)

Este MAP se ratifica en **la Habana, el 12 de noviembre de 2019** por el ministro de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación del Reino de España, Josep Borrell Fontelles; y el ministro de Relaciones Exteriores de la República de Cuba, Bruno Eduardo Rodríguez Parrilla. (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación et al., 2019, p.3)⁵

Este convenio de colaboración apuesta por el trabajo bilateral de todas las partes en materia de cooperación comprometiéndose al cumplimiento de los objetivos de desarrollo como meta establecida en el V Plan Director siguiendo las directrices de la Agenda 2030. Característica que le diferenciaba de su antecesor (Ibid., 2019). Sin embargo, al igual que este, tiene como fondo transversal en cada acción los derechos humanos, la igualdad de género y el cambio climático. Lo que cambia, es la alineación del MAP con la Agenda 2030 y con los ODS y sus metas (Cooperación Española, 2018).

Ambas partes, para la aplicación de este marco con vigencia de 4 años, detectan una serie

⁵ Anexo 7

de ámbitos de actuación para trabajar de forma conjunta que se definen en torno a tres resultados, sintetizados en:

1. **Desarrollo de una estructura productiva:** Objetivo aumentar la eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las estructuras productivas a través del aumento de la producción, y el fortalecimiento de la industria nacional entre otros.
2. **Desarrollo territorial inclusivo:** Busca articular las dimensiones nacional y sectorial con la local.
3. **Sistema de administración público transparente y eficiente:** El estado busca garantizar eficacia, agilidad y transparencia pública.

A diferencia, de su antecesor, este marco **no subraya** por escrito la importancia de la **transversalidad** de la igualdad de género, el medioambiente y la gestión de la propiedad intelectual, al igual que **no trata** el tema de la **acción humanitaria ni de emergencia** convirtiéndose estas acciones especialmente durante este periodo en acciones a regular. Además, tampoco prioriza una zona geográfica concreta, sino que establece las características que debe de tener esta para recibir la ayuda. (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación et al., 2019, p.5-p.9)

En cuanto a los recursos destinados para este marco, el gobierno español, presupuestó una estimación de **57,5 millones de euros** de fondos no reembolsables, 45,5 millones de euros más que para la financiación del primer marco. Esta previsión, contempla la cooperación delegada de la UE, la cooperación bilateral de la AECID, los proyectos y convenios con ONGD'S⁶ (Coordinadora ONGD, 2019) y las Previsiones por Programación Anual de cooperación de los convenios en ejecución. (Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación et al., 2019, p.10)

Por su parte, el gobierno cubano se comprometió a aportar los recursos nacionales necesarios con el fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos. Este aporte, será condicionada por las normas nacionales con respecto a esta materia.

Este último MAP, **finalizó en noviembre de 2023** y a diferencia del anterior, este se

⁶ Anexo 9.

encuentra actualmente en evaluación. (Ibid., 2019, p.10)

6.2. Pre-Sondeo del objeto de estudio

A la hora de realizar esta investigación, se ha mantenido el contacto con diferentes expertos en el ámbito de la cooperación internacional en Centroamérica y el Caribe.

Es importante señalar la complejidad del caso de estudio a la hora de mantener estas conversaciones debido a que muchas organizaciones han tenido que abandonar el país desde 2021 por la dificultad a la hora de ejecutar los proyectos y la alta burocracia en la relación con las entidades gubernamentales. Esto ha llevado a que el pre-sondeo del objeto de estudio haya sido complejo.

Se han realizado diversas aproximaciones tanto a expertos en la materia como a instituciones para poder realizar las entrevistas. Debido a la compleja situación, ha sido difícil contactar con las personas que se encontraban en terreno.

En Cuba se producen muchos cambios y hay mucha dificultad para comunicarse con la isla. Por ello la realización de las entrevistas fue compleja.

Además, los diferentes informes, se encontraban desactualizados y aparecían más ONGD's que supuestamente se encontraban en terreno de las que en realidad se encuentran actualmente.

Es importante añadir, que el trabajo y relación con los expertos ha sido muy fácil y los cuatro han puesto mucho interés en todo lo relacionado a la investigación, facilitando mucho el estudio.

Los temas principales abordados por la autora se centraban en los desafíos encontrados en la evaluación e implementación del MAP. Para las entrevistas con los expertos, se utilizó un guion elaborado por la autora que recogía cuatro bloques con los indicadores establecidos para el estudio.⁷

⁷ Anexo 4

7. METODOLOGÍA- ESTUDIO DE CASO

Se prevé el uso de la **metodología estudio de caso** como técnica de investigación principal con el fin de analizar la adecuación del MAP en el contexto cubano.

La metodología de estudio de caso es **una metodología de tipo cualitativa** utilizada en los estudios de investigación social, que nos permite analizar de forma profunda un problema concreto disponiendo de un espacio y tiempo limitado. (Jiménez et al., 2016)

Con la metodología del estudio de caso se puede obtener información no solo del caso particular de análisis sino del sistema que envuelve al caso gracias a las preguntas e investigación. (Jiménez et al., 2016)

Se aplicará la metodología estudio de caso en el análisis de los MAP en materia de cooperación internacional para el desarrollo entre España y Cuba implementados hasta el momento, con el objetivo de profundizar en estos, analizar su eficacia e investigar los efectos que han tenido estos en las **relaciones de cooperación hispano-cubanas**.

7.1. Técnicas de investigación aplicadas

1. **Investigación documental:** Este estudio de caso recurrirá para el análisis de contexto a **documentos y revistas**, a pesar de que estas son escasas. Los MAP no han sido todavía analizados como fuente de estudio, por lo que se cuenta con un escaso número de fuentes secundarias. Sin embargo, la autora cuenta con un profundo análisis documental de las relaciones hispano-cubanas de cooperación, de relaciones diplomáticas y exteriores, que se encuentra vinculado a los indicadores establecidos para la investigación.
2. **Investigación de campo:** Este análisis irá acompañado de cuatro **entrevistas semiestructuradas** en profundidad con el objetivo de obtener información exhaustiva sobre el tema a investigar. Estas entrevistas se caracterizarán por sus preguntas abiertas y guion flexible, centrado especialmente en el segundo MAP (2019-2023) que es en el que han participado los expertos ya que en el primero hay un mayor desconocimiento. Durante la realización de estas entrevistas y a lo

largo de la investigación, se ha respetado en todo momento la protección de datos de los expertos, que han firmado con la investigadora un consentimiento informado para poder llevar a cabo la actividad.⁸

Los perfiles de los expertos entrevistados para esta investigación son diferentes dentro del mundo de la cooperación y eso es lo que enriquece este estudio. Contamos tanto con las visiones más “administrativas” como con la de organizaciones en terreno o de actores externos.

Nos hubiera gustado contar con la visión del MINCEX, pero la alta burocracia y la imposibilidad de contactar con ellos ha impedido que esto fuera posible.

Las entrevistas que se han llevado a cabo para el estudio han sido:⁹

- Exp.1- Experto con varios años de trayectoria en los Marcos de Asociación País y sus procesos.
- Exp.2.- Profesional experimentado en la región centroamericana y especialmente, en Cuba.
- Exp.3- Experto de proyectos que actualmente se encuentra en Cuba.
- Exp.4- Profesional en la región que ha formado parte de la elaboración del marco.

Se utilizan únicamente estas dos fuentes de información ya que debido a la complejidad de la situación cubana y la dificultad para comunicarse con los expertos en terreno además del poco tiempo con el que se cuenta para el estudio, no se podía viajar a terreno para observar la situación, ni se podían realizar grupos focales ni analizar en el país lo que está ocurriendo.

Por ello, se ha recurrido únicamente a estas dos técnicas de investigación.

7.2. Indicadores

Con el objetivo de analizar la adecuación del MAP como herramienta de planificación de

⁸ Anexo 3

⁹ Anexo 2

cooperación en el caso cubano. Estos indicadores se han seleccionado tras un profundo análisis del contexto y las entrevistas con los expertos.

Tras el análisis documental, se adaptó el cuestionario para obtener la información adecuada con respecto a los indicadores.¹⁰

Se prevé utilizar 4 indicadores base para la investigación.

1. ***La compleja situación en la que se encuentra el estado cubano:*** Este primer indicador, analiza y recoge la situación actual del país isleño y las dificultades a nivel nacional con las que se encuentra cualquier organización que entra al país. En esta investigación, es básico tener en cuenta este indicador para contextualizar la efectividad de los marcos de colaboración en materia de cooperación entre Cuba y España.

2. ***Caso de Cuba, único y particular en la región, al igual que sus MAP:*** Este segundo indicador analiza en mayor profundidad los MAP, especialmente el de 2019-2023.
Estudia las razones de por qué la aplicación del MAP en Cuba es diferente al resto de los países de la región y explora las dificultades y el cumplimiento de los objetivos del MAP a lo largo del periodo de implementación.

3. ***Relación gobierno- sociedad. La Cooperación como intermediario:*** Este tercer indicador recoge cuatro elementos: Derechos humanos, participación de la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas e impacto.
Con estos elementos, se busca analizar tanto el papel del gobierno como actor facilitador en la cooperación, como el papel de la sociedad y la llegada de recursos a esta.
Durante el estudio de estos elementos, se observa el papel de la cooperación, en muchos casos, como intermediario entre el gobierno y la sociedad.

4. ***Efectividad y recomendaciones de los expertos:*** Este último indicador, recoge:

¹⁰ Anexo 4

En primer lugar, los análisis de los expertos con respecto al MAP como herramienta de planificación efectiva en el caso cubano.

En segundo lugar, las recomendaciones de los expertos con el fin de que la cooperación y los proyectos implementados en el país sean más efectivos.

8. CUERPO DE LA INVESTIGACIÓN/DISCUSIÓN

Analizaremos a través de los indicadores y las fuentes secundarias, el MAP como herramienta estratégica de planificación de la cooperación española.

Debido a la difícil situación que está atravesando el país, el trabajo de campo ha sido más complejo de lo esperado, y al tratar con representantes de organizaciones, algunos temas, eran confidenciales, algo que la autora ha respetado.

Durante el estudio, se han realizado cuatro entrevistas a expertos en la materia y se han utilizado fuentes secundarias complementarias. Con esto, los cuatro expertos, han tocado los puntos más relevantes que atañen a la eficacia del MAP y el buen cumplimiento de los indicadores. Estos puntos son:

8.1. La compleja situación en la que se encuentra el estado cubano.

Actualmente Cuba está sufriendo una de las mayores crisis que el estado isleño ha sufrido en las últimas décadas. Esta crisis no solamente es económica, sino también política y social. Los estudiosos, no saben explicar el porqué de la situación que afecta al sistema ni qué futuro depara a la nación caribeña, sin embargo, si pueden exponer alguna de las razones que han llevado a potenciar esta situación tras la pandemia. Los cambios sufridos en el gobierno en los últimos años han llevado al país a una crisis estructural, dando pie a fuertes protestas en los últimos cuatro años.¹¹ (Morales, 2023)

La crisis cubana, se ha acentuado a partir de 2019, coincidiendo con la entrada en vigor del segundo MAP. Las protestas, han sido un reflejo de esta crisis y de los complejos problemas que está atravesando el país, cuyos elementos característicos han desarrollado los expertos entrevistados:

1. La ya conocida **pandemia**, que afectó a Cuba especialmente debido a la falta de recursos y suministros del país y la dependencia de esta del sector externo.

¹¹ Anexo 8

2. **La inflación crónica e inestabilidad** en la región acentuada por la implementación de la Tarea de Ordenamiento en enero de 2021, que implicó la unificación monetaria, manteniendo como moneda el CUP- peso cubano.

Tres años y cuatro meses después, el tipo de cambio en el mercado informal se sitúa en 365 CUP por euro (a fecha de 19 de abril 2024), mientras que en el mercado formal el CUP se mantiene artificialmente estable, generando fuertes distorsiones: desde enero de 2021 el cambio para empresas es de 24 CUP por euro y desde agosto de 2022 de 120 CUP por euro para las personas naturales. La inflación es un azote para la población, con un salario mínimo de 2.100 CUP. Un cartón de 30 huevos vale alrededor de 3.000 CUP, mientras que llenar el depósito de combustible puede suponer en torno a los 8.000 CUP. El gobierno ha aumentado el salario de los médicos desde el 1 de enero de 2024, y un especialista gana entre los 8.000 y 10.000 CUP. (Experto 2)

Una persona en Cuba con un salario mínimo al mes cobra menos de lo que cuesta un cartón de 30 huevos, y un especialista puede llegar a comprar máximo 2 o 3 cartones de 30 huevos.

En caso de querer llenar el depósito de combustible, te gastas el salario de un mes si eres especialista. Si eres funcionario, es impensable.

3. El **embargo estadounidense** sobre Cuba. A partir de 2017, durante la presidencia de Donald Trump, su administración estableció 243 medidas que aumentaba el bloqueo a Cuba. Entre estas medidas se encontraban: Cuba en la lista de países promotores del terrorismo (de la cual acaba de salir este año, 2024, pero ha impactado mucho en la economía de la isla), o la obligación de que los europeos que visiten Cuba necesitan un visado para entrar en los Estados Unidos, invalidando el ESTA, y reduciendo así una de las mayores fuentes de ingresos de la isla, el turismo.¹² En 2023, a tasa de ocupación hotelera (hoteles con

¹² Aquí se pueden consultar las 243 medidas establecidas por la administración Trump a Cuba de 2017 a 2021: Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2021, 12 noviembre). *Conozca las 243 sanciones de Trump contra Cuba, adicionales al*

participación estatales) fue de un 25% (Ddc, 2024).

4. Debido a la compleja situación política, económica y social del país, se está produciendo una **migración preocupante**. *“En apenas cinco meses, entre el 1 de octubre de 2023 y el 29 de febrero de 2024, han cruzado la frontera entre México y Estados Unidos un total de 106.949 cubanos, por lo que se espera que por tercer año consecutivo el número de cubanos que ingresan y reciben asilo en los EE. UU. supere los 200.000.”* (Experto 2)

5. **Crisis alarmante de los combustibles**. No sólo preocupa el desorbitado precio del combustible, sino la falta de acceso a este. Esto afecta a la vida diaria de los ciudadanos, dejando al 45% del territorio cubano sin electricidad muy frecuentemente y sin capacidad en muchos casos para llenar los tanques de los transportes imposibilitando la comunicación entre provincias, el trabajo de las empresas, fábricas, hospitales, trabajo en el hogar, y sencillas acciones de los ciudadanos como cocinar o encender la luz.

8.2. Caso de Cuba, único y particular en la región, al igual que sus MAP.

Los expertos coinciden en que el caso de Cuba es un caso muy particular en la región al igual que la redacción e implementación de sus MAP. Es importante subrayar, que ninguno de los dos acuerdos de colaboración entre España y Cuba ha seguido el curso normal de un MAP.

Los expertos concuerdan en que no hubo complejidad en el proceso de evaluación de este último, sino que la complejidad se encontró en el proceso de firma y ejecución del marco debido a los elementos imprevisibles con los que no contaba el marco a la hora de su firma.

Además, destacan la dificultad a la hora de trabajar con los diferentes actores en el país

asfixiante bloqueo. Embajadas y Consulados de Cuba. Recuperado 4 de mayo de 2024, de <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/conozca-las-243-sanciones-de-trump-contracuba-adicionales-al-asfixiante-bloqueo>

debido a la alta burocracia, independientemente de los elementos imprevisibles que envolvieron al marco.

1. Este último MAP (2019-2023), fue un **acuerdo poco desarrollado** que se firmó con rapidez:

“Me parece un MAP poco desarrollado, entiendo que se elaboró con cierta premura para que pudiera firmarse durante la visita de los Reyes de España a Cuba en noviembre de 2019. Como anécdota que ha afectado este MAP en su vigencia temporal, tanto en el documento que firmaron los ministros de relaciones exteriores de Cuba y de España como en la reseña del sitio web de la Casa Real o en los propios documentos de la Oficina de Cooperación Española (OCE) en Cuba, existió la certeza de que el MAP estaba vigente hasta 2022, a pesar de que el art. 5 del MAP establece una vigencia de 4 años. Nadie reparó en ello hasta que en septiembre de 2022 el nuevo Coordinador General de la OCE respondió al MINCEX que el MAP 2019-2022 era en realidad válido hasta noviembre de 2023.” (Experto 2)

2. Estos MAP, tuvieron un **desarrollo y planificación deficiente** comparado a lo que se espera de un acuerdo de este tipo.¹³ Si observamos los documentos de ambos MAP, ninguno se parece a un acuerdo MAP común de los que podemos encontrar en la región centroamericana. Tiene muchas carencias, falta de alineamiento, de objetivos centrados en las necesidades actuales del país, tanto el primer marco como el más reciente.

“No se concretan muy bien las líneas de base, lo que estaba buscando Cuba como país en la cooperación alinear con el MAP y con la estrategia de cooperación”
Experto 4 (2024)

3. El **desafío** particular lo encontramos en el **proceso de implementación** Al igual que su antecesor (MAP España Cuba 2014-2018- que no se llegó a evaluar), ninguno de los dos ha seguido el curso normal de un MAP. Podríamos decir que

¹³ Esto se puede observar en MAP de otros países como el de República Dominicana 2019-2022 (Cooperación Española, 2019) o el de Ecuador 2019-2023 (Cooperación Española, 2019a)

el primero cumplió más su función de lo que lo hizo el segundo, el cual sus metas y objetivos no estaban tan detalladas como deberían. Así mismo no se hizo un seguimiento intermedio del marco. (Experto 1)

Durante la implementación, debido a la falta de planificación y a las circunstancias externas que rodeaban al MAP, surgieron diversas dificultades:

- Equipo muy joven, inexperto y recién llegado. El equipo con el que se contaba para el diseño del MAP, llevaba poco tiempo en el país, y no conocía las necesidades y características de Cuba, con la profundidad necesaria para elaborar un MAP: *“No éramos un equipo que tuviéramos mucha experiencia en el país”*. (Experto 4)
- Reducción de personal de la OCE a un solo responsable de programas y ninguno de proyectos tras la pandemia.
- Falta de sinergias entre los actores. La relación con los actores de cooperación en terreno, sobre todo con la administración, ha sido compleja, pero en general la ayuda solicitada se ha proporcionado en mayor o menor medida.

El experto 3, habla sobre la colaboración con los actores gubernamentales tanto locales como nacionales y lo complejos que pueden resultar los procesos debido a la alta burocracia administrativa.

“En ocasiones se muestran reticentes o poco confiables a los proyectos que se ejecutarán”. (Experto 3)

- Impedimento en la cooperación bilateral por la falta de divisas en el país. Debido a esto, el gobierno: *“limita el uso de las divisas en euros de las cuentas de las contrapartes cubanas, haciendo que en la práctica sea imposible ejecutar los fondos recibidos en euros”*. (Experto 2)
- Migración constante que impedía el trabajo de la cooperación ya que tanto trabajadores como beneficiarios de los proyectos o muchas veces en la

administración, se iban, haciendo imposible la continuidad del trabajo.

- La crisis de combustibles ha hecho que los proyectos de la zona oriental de la isla lleven sin visitarse desde la pandemia ya que es muy difícil acceder a la zona y más con la falta de combustible y energía existente.
 - La falta de seguimiento del acuerdo y de los proyectos ha sido uno de los elementos que más han señalado los expertos.
4. Los expertos coinciden en que los **objetivos del marco** no se cumplieron debido a la complejidad política, económica y social en la que se encontraba el MAP y su falta de preparación para un contexto como Cuba

En el caso del último MAP (2019-2023), a pesar de que hubo circunstancias como la pandemia que no se esperaban, la crisis estructural del país no se tuvo en cuenta.

Los objetivos del marco se centraron en: el desarrollo de una estructura productiva, desarrollo territorial inclusivo y un sistema de administración público transparente y eficiente. Las prioridades del marco cambiaron rápidamente a enfocarse en educación y salud. Lo mismo ocurrió con las prioridades geográficas, la crisis de combustibles impedía conectarse con Oriente, aun así, la mayor parte de provincias base del marco, estaban en Oriente.

Los objetivos de este marco se vieron afectados por la pandemia. Sin embargo, como desarrollan los expertos, estos objetivos no estaban alineados con las necesidades prioritarias del país y por tanto, estos no se cumplieron y se dio paso a un mayor aumento de la deuda de Cuba con la Cooperación Española por la necesidad del uso de fondos en una situación de emergencia por falta de recursos básicos.

“No se cumplieron los objetivos, pues la pandemia dificultó la ejecución de una manera imprevisible. De los 57,5 millones de euros no reembolsables previstos en la estimación presupuestaria del MAP, apenas se ha ejecutado la mitad. Por otra parte, a raíz de la pandemia el personal de la Oficina de Cooperación

Española (OCE, antigua OTC) en Cuba se redujo significativamente, pasando de dos responsables de programas (en 2021) y dos de proyectos (hasta 2020) a solo un responsable de programas y ninguno de proyectos en el período posterior a la pandemia (desde diciembre de 2021 hasta febrero de 2024 solamente ha habido un responsable de programas y ninguno de proyectos).

Otro factor que ha dificultado la ejecución, además de los problemas de falta de liquidez en los proyectos bilaterales, ha sido la dificultad para supervisar y dar seguimiento a las intervenciones. La crisis de combustible y la pandemia impidieron que el escaso personal de la OCE pudiera viajar a supervisar los proyectos. Es especialmente significativo la dificultad para desplazarse a Oriente, y los proyectos en Santiago y Guantánamo no han podido ser visitados desde antes de la pandemia.” (Experto 2)

8.3. Relación gobierno-sociedad. La Cooperación como intermediario.

Durante los últimos años en Cuba, se han producido fuertes cambios en el ámbito gubernamental. A pesar de que la administración en algunos aspectos trató de realizar una apertura del sistema, esto ha provocado una crisis estructural, ya que ni el sistema ni la sociedad estaba preparada. Esta crisis se ha visto acentuada por la pandemia, el embargo, la falta de recursos y las protestas ciudadanas, ...

En muchas ocasiones, los sistemas de cooperación extranjeros, a través de sus proyectos, han actuado como intermediarios entre el gobierno y la sociedad para proporcionar parte de los recursos que esta última necesitaba, respetando las reglas del gobierno.

Sin embargo, esta relación muchas veces es compleja y ha llevado a muchas agencias de cooperación extranjeras y ONGD's a tener que abandonar el país.

Para poder explicar esta relación en la que la cooperación ha tenido que verse en vuelta en varias ocasiones, se han seleccionado cuatro elementos. Estos complejos elementos explican además la razón por la que en varias ocasiones, agencias y organizaciones han decidido finalizar sus proyectos en Cuba.

1. **Derechos Humanos** algo subjetivo: A lo largo de los años de relaciones bilaterales entre España y Cuba, el tema de los derechos humanos en Cuba ha sido un elemento controversial.

No han sido escasas las veces en que España ha levantado la voz para denunciar la violación de derechos humanos que se cometían en su país socio.

Anualmente, Amnistía Internacional, elabora un informe en el que recoge la situación en la que se encuentran los Derechos Humanos en cada país. Cuba, no se encuentra en su mejor momento, especialmente tras las protestas del 11 de julio. La represión de la disidencia, la persecución, la discriminación a colectivos minoritarios, el hostigamiento, el encarcelamiento, la falta de libertad de prensa... son algunas de las situaciones que viven los ciudadanos cubanos.

La UE expresó en 2021, su preocupación ante esta situación en el cuarto diálogo que mantuvieron sobre Derechos Humanos. Sin embargo, en 2023 se establecieron nuevas disposiciones que limitaban aún más los Derechos humanos. (Amnistía Internacional, 2023)

Con respecto al MAP y los Derechos Humanos, los expertos, tienen diversas opiniones.

El experto 1 considera que los derechos humanos en este contexto es algo subjetivo y que no podemos medir y cuantificar de forma objetiva. Es verdad que durante las protestas del 11 de julio se dice que hubo varios encarcelados y mucha represión en la calle. En cuanto a los derechos más básicos y tangibles como el acceso a recursos de primera necesidad si se puede afirmar que hay gran parte de la población que no puede acceder a estos. Por ello se desencadenaron no solo las protestas de 2021 sino las últimas protestas en marzo de 2024.

El experto 2 considera que los derechos humanos en el contexto del MAP, en los proyectos que se han llevado a cabo, si se han respetado.

Por último, los expertos 3 y 4, coinciden en que es una situación complicada. Que los derechos humanos se respetan en el contexto del MAP, pero que es verdad que al no ser la competencia principal de ninguna de las ONGD's, hay muchos derechos humanos dentro de los proyectos que se dejan fuera.

2. Falta de **participación por parte de la sociedad civil** en el MAP: La participación de la sociedad civil en Cuba es algo complejo debido a la situación política y social del país.

Los expertos coinciden en que no hubo muchos aportes de la sociedad civil en el diseño del MAP, y los que hubo no fueron vinculantes.

3. Buena **transparencia y rendición de cuentas** por parte del MINCEX: En la relación España- Cuba en materia de cooperación existe una buena transparencia y rendición de cuentas.

Los problemas en este ámbito que señalan los diferentes expertos son:

- La deuda que tiene Cuba con la cooperación española. En la mayor parte de ocasiones al ser una ayuda Estado- Estado, se priman las necesidades básicas actuales por lo que los fondos destinados al MAP, en vez de destinarlos a este, lo destinan a obtener recursos básicos, poniéndolo así en deuda con la cooperación española.

Esta deuda lleva años en marcha. O los fondos se destinan a priorizar estas situaciones de emergencia prolongada o en vez de trabajar con el gobierno cuyas relaciones actuales con España están más distanciadas y son más complicadas, se trabaja con organismos multilaterales como el PNUD o UNICEF o con ONGD's locales. (Experto 1)

- Las altas dificultades del MINCEX en cumplir con la normativa de la AECID en todo lo relacionado a subvenciones. (Experto 2)
- A pesar de que exista transparencia y rendición de cuentas entra a reflexión si los fondos destinados benefician o no directamente a la ciudadanía cubana

como se estipula en el MAP, ya que este no ha seguido su ruta común.
(Experto 3)

4. Es difícil medir el **impacto** del último MAP ya que todavía no ha salido la evaluación de este. En cuanto la evaluación salga se podrán ver los efectos que se esperan de la poca actividad que se ha llevado a cabo sobre la comunidad beneficiaria.

Debido a la situación en la que se encontraba Cuba, no se pudo llevar a cabo el acuerdo como se debería y la herramienta de cooperación MAP no se ha desarrollado de una forma técnica y rigurosa.

Este último acuerdo ha sido complejo porque los proyectos que se han implementado han sufrido parones por la pandemia o por las circunstancias sociales.

Sin embargo, dentro de los proyectos que se pudieron realizar, los expertos, consideran que si hubo un impacto real en los proyectos ejecutados que observaremos a medio-largo plazo.

“Conozco algunos proyectos de otras ONGDs, los cuales, si han tenido un impacto, no obstante, la sostenibilidad queda a expensas de otros muchos factores no favorables en el contexto actual del país.” (Experto 3)

8.4. Efectividad y recomendaciones de los expertos

El MAP es la herramienta estratégica de planificación de la cooperación española. Estos acuerdos de colaboración se introdujeron en la Cooperación Española en el año 2010 con el objetivo de establecer una estrategia compartida en materia de cooperación con el país socio.

Este instrumento, se caracteriza por su flexibilidad y adaptación al contexto y área geográfica. Esto facilita que una misma herramienta pueda aplicarse en contextos completamente diferentes e independientes.

Sin embargo, es importante, el establecimiento de líneas de bases y objetivos adecuados al país de destino y una buena colaboración con las autoridades y diferentes organismos de la sociedad civil, para que esta herramienta sea efectiva.

1. El MAP como herramienta de planificación **efectiva**. El MAP es la herramienta de planificación con la que cuenta la cooperación española. El caso cubano, es un caso único en la región, debido a las características que lo envuelven.

Esto implica la necesidad de un diseño y planificación del acuerdo estratégico más rigurosos que en otros casos. Es importante el establecimiento de líneas de bases, de objetivos y de metas adecuadas al volátil contexto del país.

La complejidad de la crisis estructural que atraviesa Cuba implica la dificultad de poder abarcar territorios que no están al alcance de la OCE, o de implementar proyectos por la dificultad de obtener las divisas. Tener en cuenta este tipo de dificultades mejoraría la efectividad de una herramienta que, según los expertos, hasta ahora no se ha podido aplicar.

Para poder aplicarla, es imprescindible una buena preparación previa y atender a las recomendaciones de la evaluación. Esta evaluación, será la primera que se realizará sobre un MAP España-Cuba. Esto ayudará a los expertos y a las organizaciones en terreno a actuar en un terreno único.

Ambos marcos han sido complejos y no se han implementado de la forma más eficaz, es importante realizar un buen diseño y planificación. Delinear las líneas de base como denota el experto 4 y establecer objetivos y metas adecuados para la situación del país.

2. ¿Instrumentos o herramientas **alternativas** al MAP? Los expertos concuerdan en que el MAP es la herramienta adecuada en estos casos debido a la flexibilidad y adaptabilidad de esta a los diferentes contextos.

Sin embargo, en el caso cubano, esta no se ha podido implementar de forma adecuada por las circunstancias, siendo poco completo, además, su diseño.

En caso de utilizarse el marco como herramienta en su forma y parámetros correctos adaptándolos a las necesidades, medios, recursos y actores actuales de la situación sociopolítica cubana, este funcionaría, y es una herramienta de la cooperación española que se debe utilizar.

No obstante, en Cuba, no podemos decir si funciona o no ya que no podemos decir que se ha aplicado con rigurosidad. Todavía no se ha diseñado un marco España-Cuba con objetivos y metas específicas tangibles y reales acordes a la situación. (Experto 1)

“El MAP es una herramienta efectiva de estrategia, no tanto de planificación específica para los 4 años que propone. Por otra parte, el MAP cubano, según mi opinión, queda a merced de los estándares establecidos bilateralmente entre gobiernos, lo cual hace que los resultados que se esperan sean los que proponen los dos gobiernos, entiendo que respetando la soberanía del gobierno cubano, quien rige y controla lo que quiere de las políticas de cooperación exteriores de los diferentes gobiernos.

El MAP podría incluir consecución de resultados y medición de indicadores de impacto para el país, con el fin de medir de una forma más precisa la efectividad de la ayuda (AOD).

Conociendo mínimamente el sistema cubano, no sabría cómo plantear otro sistema que permita una mayor colaboración, acción y efectos de cara a paliar las necesidades más básicas, no solo del propio sistema gubernamental, sino de la población cubana en cuanto a acceso a derechos de calidad” Experto 3 (2024).

- 3. Recomendaciones** de los expertos. Los expertos recomiendan un mejor diseño y planificación del marco, sobre todo relacionado con las líneas de base, objetivos, metas e indicadores. Debe estar más adecuado a la situación cambiante y única del país. Además, cada uno, aporta una recomendación específica para su mejora:

- Comenzar a trabajar con actores multilaterales (PNUD, UNICEF), algo que ya se está comenzando a hacer o con ONGD's en terreno. (Experto 1)
- Dotar a la OCE de mayor personal, además de usar fuentes de información primarias para las intervenciones. (Experto 2)
- Disminuir el control y la burocracia administrativa facilitaría la implementación de los proyectos (Experto 3)
- Necesidad de una mayor armonía entre los actores y un equipo más formado para el diseño del marco (Experto 4)

9. CONCLUSIONES

Tras exponer los resultados comparativos de la investigación, se señalarán las principales conclusiones a las que se ha llegado con el presente estudio.

En primer lugar, la compleja situación en la que se encuentra Cuba derivada de una de las mayores crisis estructurales de la historia del país. Esto ha dificultado la implementación del MAP. Cuba vive una continua situación de inestabilidad y para poder implementar los proyectos de forma eficiente, es indispensable, tener en cuenta su contexto y adaptarse a él.

En segundo lugar, debido a su sistema y contexto, Cuba es un caso único en la región, al igual que sus MAP. Es característico el poco desarrollo y planificación de los marcos España-Cuba en comparación con el resto de los acuerdos de la región. Desde su firma, el MAP, ha encontrado diversas dificultades. Esto ha impedido que los objetivos del acuerdo se hayan cumplimentado de forma satisfactoria.

En tercer lugar, en Cuba, la cooperación ha actuado como intermediario entre el gobierno y la sociedad. Observamos la dificultad de las diferentes agencias de cooperación para interactuar con los grupos. Esto ha llevado a diferentes organizaciones a abandonar el país, dificultando la implementación de proyectos e instauración de alianzas.

Para finalizar, los expertos coinciden en que el MAP es la herramienta estratégica con la que cuenta la cooperación española. En esta ocasión no ha sido aplicada con la rigurosidad y adecuación que compete al contexto y se debe esperar a los resultados de la evaluación para poder aplicarlos en el próximo marco.

10. FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

Tras el trabajo investigador y teniendo en cuenta las propuestas de mejora de los expertos, se proponen una serie de futuras líneas de investigación para profundizar más en la propuesta.

1. Análisis en profundidad de MAP de otros países de la región centroamericana para ver si son el tipo de herramienta que necesitaría la cooperación española.
2. Obtener la muestra del actor gubernamental del país socio. En el caso de esta investigación, debido al poco tiempo y la imposibilidad de viajar a terreno, no se ha podido obtener una muestra del actor gubernamental cubano. Es posible que si ampliamos la investigación a diferentes países de Centroamérica nos ocurra algo parecido si el tiempo y el presupuesto es reducido.
3. Poder contrastar con la población beneficiaria la idoneidad y los beneficios de los MAP para ellos. Esta línea es muy importante, ya que mostrará la efectividad y el impacto que tiene el MAP sobre la población. Es vital plantear bien como mediremos esto.
4. Realizar un grupo focal con los expertos en terreno y miembros gubernamentales sobre las recomendaciones de mejora sobre el MAP. En el caso cubano, varios expertos ya han planteado diversas recomendaciones. Sin embargo, de cara al futuro, es importante que los actores gubernamentales implicados, las escuchen y planteen sus recomendaciones.
5. Análisis de plan estratégico con actores multilaterales. Debido a la inestabilidad tanto de Cuba como de los países de la región puede ser interesante establecer un plan de acción o un marco de trabajo multilateral para poder trabajar en estos contextos.
6. Análisis de intereses hispano-cubanos (España- país socio) con respecto a la cooperación española: Para poder analizar la efectividad del MAP, hay que analizar el efecto de los intereses políticos sobre la efectividad de la cooperación.

BIBLIOGRAFÍA

AECID. (2023). *Planificación, eficacia y calidad* - aecid.es. aecid.es. Recuperado 18 de enero de 2024, de <https://www.aecid.es/la-aecid/planificacion-eficacia-y-calidad#:~:text=Los%20Marcos%20de%20Asociaci%C3%B3n%20y,Espe%C3%B1a%20con%20los%20pa%C3%ADses%20socios>

Alcántara, M., Zaldívar, C., García, J. R., Gómez Reino, A., López, J., Montalbán, J. F., & Vicent, M. (2018, 27 septiembre). *Agenda exterior: España y Cuba*. Agenda Pública y Política Exterior. Recuperado 7 de enero de 2024, de <https://www.politicaexterior.com/una-politica-estado-fin-cuba/>

Amnistía Internacional. (2009, 25 julio). *El embargo estadounidense contra Cuba: su impacto en los derechos económicos y sociales*. Corte Internacional de Derechos Humanos. Recuperado 3 de mayo de 2024, de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25238.pdf>

Amnistía Internacional. (2024, 24 abril). *La situación de los derechos humanos en el mundo: abril de 2024* - Amnistía Internacional. <https://www.amnesty.org/es/documents/pol10/7200/2024/es>

Boletín Oficial del Estado -A-2023-4512 *Ley 1/2023, de 20 de febrero, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global*. (2023, 20 febrero). <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/1/con>

Calvo, B. (2021, 17 julio). *La relación entre España y Cuba en los últimos 50 años, una historia de encuentros y desencuentros*. COPE. https://www.cope.es/actualidad/internacional/noticias/relacion-entre-espana-cuba-los-ultimos-anos-una-historia-encuentros-desencuentros-20210718_1405168

Cooperación española. (2023). *Evaluación final del marco de Asociación País República dominicana-España 2019-2022*. Cooperación Española. Recuperado 12 de enero de

2024, de <https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Final-Evaluacion-MAP-Republica-Dominicana-2019-2022.pdf>

Cooperación española. (2013). *IV Plan Director de la Cooperación Española 2013 / 2016*.

exteriores.gob. <https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Documents/Cooperacion/Planificacion/PD/IV-PD-2013-2016.pdf>

Cooperación Española. (2019a). *Marco de Asociación País España-Ecuador 2019-2023*. https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/map_ecuador.pdf

Cooperación Española. (2019). *Marco de Asociación País España-República Dominicana 2019-2022*. https://www.cooperacionespanola.es/wp-content/uploads/documentos/map_rep_dominicana.pdf

Cooperación Española. (2018). *V Plan Director de la Cooperación Española 2018 / 2021*.

exteriores.gob. <https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Documents/V%20Plan%20Director%20de%20la%20Cooperación%20Española.pdf>

Coordinadora ONGD. (2014). Buscador de Proyectos - *Informe 2014 - Coordinadora de ONGs para el Desarrollo España*. <https://informedelsector.coordinadoraongd.org/archivo/2014/buscar/proyectos.html>

Coordinadora ONGD. (2019). *En otros países - Informe del sector de las ONGD*. Informe del Sector de las ONGD. <https://informedelsector.coordinadoraongd.org/informe-2019/en-otros-paises/>

De Ganuza, C. R. (2016, 4 mayo). España condona a Cuba 1.492 millones de euros. ELMUNDO. <https://www.elmundo.es/economia/2016/05/04/572a4fab22601d5e4c8b462b.html>

Ddc. (2024, 5 marzo). La ocupación turística llegó apenas al 25% en Cuba en 2023, en contraste con la desmedida inversión. *DIARIO DE CUBA*. https://diariodecuba.com/economia/1709636259_53290.html

Garceta Oficial de la República de Cuba. (2020). *Decreto Ley No. 16.- de la Cooperación Internacional*. vLex. <https://cuba.vlex.com/vid/decreto-ley-no-16-852435579>

Gayubas, A. (2024, 24 marzo). *Revolución cubana: qué fue y sus características*. Enciclopedia Humanidades. <https://humanidades.com/revolucion-cubana/>

Hernández, M. (2015, 21 abril). *Breve aproximación a las relaciones entre España y Cuba*. El Orden Mundial - EOM. <https://elordenmundial.com/las-relaciones-entre-espana-y-cuba/>

Jiménez, V., & Comet, C. (2016). *Los estudios de caso como enfoque metodológico*. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades.*, Vol. 3, num. 2.

La Moncloa. (2015, 2 noviembre). *España firma con Cuba el acuerdo de reestructuración de la deuda a corto plazo*. [lamoncloa.gob.es. https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mineco/Paginas/2015/021115deudacuba.aspx](https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/mineco/Paginas/2015/021115deudacuba.aspx)

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España & Ministerio de Comercio Exterior y de la inversión extranjera de la República de Cuba. (2014, 26 junio). *Marco de Asociación País entre España y Cuba en materia de Cooperación internacional para el Desarrollo 2014-2017*. Agencia Española de Cooperación Internacional Al Desarrollo. Recuperado 10 de enero de 2024, de <https://www.cooperacionespanola.es/map-cuba-2014-2017/>

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación Internacional & Ministerio de Comercio Exterior y la Inversión Extranjera de la República de Cuba. (2019, 12 noviembre). *Marco de Asociación País entre España y Cuba en materia de*

cooperación internacional para el. Desarrollo 2019-2023. Agencia Española de Cooperación Internacional. Recuperado 10 de enero de 2024, de <https://www.cooperacionespanola.es/map-cuba-2019-2022/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba. (2021, 12 noviembre). *Conozca las 243 sanciones de Trump contra Cuba, adicionales al asfixiante bloqueo*. Embajadas y Consulados de Cuba. Recuperado 4 de mayo de 2024, de <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/conozca-las-243-sanciones-de-trump-contr-cuba-adicionales-al-asfixiante-bloqueo>

Morales, E. M. (2023, 29 julio). *Cuba: crisis de gobernanza y futuro incierto* - Real Instituto Elcano. Real Instituto Elcano. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/cuba-crisis-de-gobernanza-y-futuro-incierto/>

Pappier, J. (2023). *Prisión o exilio* en Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/es/report/2022/07/11/prision-o-exilio/represion-sistematica-contr-las-protestas-de-julio-de-2021-en>

Universidad de Jaén. (2012). *La entrevista en investigación cualitativa*. Recuperado 20 de febrero de 2024, de https://web.ujaen.es/investiga/tics_tfg/pdf/cualitativa/recogida_datos/recogida_entrevista.pdf

ANEXOS

Anexo 1. Cronograma metodología de investigación.

Actividad	26-ene	8-feb	11-feb	8-mar	15-mar	24-mar	26-abr	1-may	5-may	7-may	5-jun	24-jun
Análisis Documental en profundidad	■	■	■	■	■	■	■			■		
Entrega primer borrador	■											
Contacto con expertos y ONG's en terreno		■	■	■								
Diseño entrevistas			■									
Realización entrevistas a expertos				■	■					■		
Transcripción entrevistas				■	■					■		
Triangulación información y redacción						■	■	■	■			
Primera presentación TFM tutor									■			
Incorporación de las mejoras y triangulación de la información										■		
Entrega final al tutor											■	
Presentación final TFM												■

Anexo 2. Expertos entrevistados.

Con respecto a la información sobre los expertos podemos dar poca, debido al consentimiento firmado por ambas partes.

En Cuba quedan muy pocas organizaciones españolas trabajando en materia de cooperación, por lo que dar la información sobre los puestos de los expertos sería romper el consentimiento.

Expertos	Información
Experto 1	Experto con varios años de trayectoria en los Marcos de Asociación País y sus procesos.
Experto 2	Profesional experimentado en la región centroamericana y especialmente, en Cuba.
Experto 3	Experto de proyectos que actualmente se encuentra en Cuba
Experto 4	Profesional en la región que ha formado parte de la elaboración del marco.

Anexo 3. Consentimiento informado.



CONSENTIMIENTO INFORMADO SOBRE EL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

Título del Proyecto “Análisis de las relaciones de cooperación hispano-cubana. Estudio de caso: Marco de Asociación País.” **Equipo investigador:** Ana Furundarena Regojo (Universidad Pontificia de Comillas). **Tutor:** Sergio Barciela Fernández (Universidad Pontificia de Comillas). Contacto: anafurunda@gmail.com

Facultades/Escuelas: Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM) de la Universidad Pontificia de Comillas.

¿EN QUÉ CONSISTE LA INVESTIGACIÓN?

A-OBJETIVOS ¿Qué se pretende?:

El fin último de esta investigación es analizar el Marco de Asociación País como herramienta de planificación adecuada en el caso cubano y sus efectos en las relaciones exteriores y concretamente de cooperación entre ambos estados.

Para ello, utilizaremos 4 indicadores: respeto a los derechos humanos, participación civil, transparencia y rendición de cuentas e impacto en el desarrollo, que nos ayudaran a acercarnos a realizar una pequeña evaluación sobre la adecuación del marco.

El objetivo final, es analizar el Marco de Asociación País como herramienta de planificación adecuada en el caso cubano.

B-ACTIVIDADES:

1) Entrevista individual en profundidad para el/la participante online vía teams o por escrito.

C- GRABACIÓN: En caso de hacerla online vía teams la entrevista será grabada para poder trabajar las respuestas posteriormente. En caso de no querer que se grabe esta, no dude en hacérmelo saber.

D- INCOMODIDADES / RIESGOS para Vd.: En caso de que alguna información resulte de carácter confidencial no dude en hacérmelo saber y si no la puede contestar, pasaremos a la siguiente pregunta.

E- BENEFICIOS para Vd.: Contribución a la investigación y docencia la cooperación internacional al desarrollo.

F- PROTECCIÓN DE DATOS: Este proyecto **NO** requiere la utilización y manejo de datos de carácter personal o identificatorios sobre los/las participantes o las entidades en que trabajan o han trabajado. En todo caso los datos de la investigación serán tratados con confidencialidad, almacenados de forma segura y empleados únicamente para los objetivos descritos.

La participación de este proyecto de investigación es voluntaria y puede retirarse del mismo en cualquier momento.

Y para que conste por escrito a efectos de información de las personas a las que se solicita su participación voluntaria en el proyecto antes mencionado, se ha formulado y se entrega la presente hoja informativa

En Madrid a 15 de Abril de 2024

ANA M^a FURUNDARENA REGOJO



CONSENTIMIENTO INFORMADO

D./Da.....

He leído la hoja de información que se me ha entregado, copia de la cual figura en el reverso de este documento, y la he comprendido en todos sus términos.

He sido suficientemente informado/a y he podido hacer preguntas sobre los objetivos y metodología aplicada en el proyecto "Análisis de las relaciones de cooperación hispano-cubana. Estudio de caso: Marco de Asociación País." que cumple con los requisitos de ética de investigación establecidos por la Universidad Pontificia de Comillas y para el que se ha pedido mi colaboración.

Comprendo que mi participación es voluntaria y que puedo retirarme del estudio,

- Cuando quiera.
- Sin tener que dar explicaciones y exponer mis motivos.
- Sin ningún tipo de repercusión negativa para mí.

Por todo lo cual, PRESTO MI CONSENTIMIENTO para participar en el proyecto de investigación.

En a de de

Fdo.

Anexo 4. Guion entrevista semi-estructurada realizada a los expertos.

ENTREVISTA TESIS FIN DE MÁSTER

1. La compleja situación en la que se encuentra el estado cubano.

- A niveles generales, ¿Qué similitudes y diferencias ha observado entre la implementación del MAP España-Cuba 2019-2023 y otros MAP que conoce?
- ¿Estos desafíos son comunes a otros MAP, o en este caso han sido desafíos diferentes?

2. Caso de Cuba, único y particular en la región, al igual que sus MAP.

- ¿Hubo algún desafío particular en el proceso de implementación o evaluación?
- ¿Se lograron los objetivos establecidos en el MAP?
- Cómo definirías la colaboración entre los diferentes actores tanto a nivel local, nacional o internacional involucrados en el MAP. ¿Percibisteis alguna dificultad en la comunicación o cooperación entre las partes?

3. Relación gobierno-sociedad. La Cooperación como intermediario.

- ¿Cree que en Cuba se respetan los derechos humanos en el contexto del MAP?, ¿los actores locales y del gobierno cubano también lo hacen?
- ¿Existió una participación de la sociedad civil en el diseño, planificación e incluso implementación del marco?
- ¿Cree que es real la transparencia y la rendición de cuentas centrándonos en lo que atañe al marco?
- Basándose en su experiencia y conocimiento, ¿Cuáles son las expectativas razonables para el MAP España-Cuba 2019-2023 en términos de resultados e impacto? Cuáles fueron estos. ¿Hubo un impacto real?

4. Efectividad y recomendaciones de los expertos

- ¿Tienen alguna recomendación específica para mejorar la implementación del MAP y maximizar su efectividad?
- ¿Considera el MAP una herramienta efectiva de planificación en el caso cubano? ¿O recomienda otro tipo de herramienta?, en ese caso, ¿cómo lo plantearía?
- ¿Considera que estos marcos, tanto el primero como el segundo se han implementado de forma efectiva en Cuba?
- ¿Cómo pueden compartirse las lecciones de otros proyectos y contextos para mejorar la implementación del MAP España- Cuba?

Anexo 5. Visita oficial de un presidente de gobierno (Pedro Sánchez) tras 32 años a Cuba.



Fuente: La Moncloa. 22/11/2018

Anexo 6. Firma del MAP 2014-2018.



En testimonio de lo cual, los representantes abajo señalados, debidamente autorizados por los sujetos del presente, suscriben el presente Marco de Asociación.

Firmado en Madrid, el 26 de junio de 2014.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gonzalo Orozco', written over a horizontal line.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ileana Núñez Mordoche', written over a horizontal line.

Por la Agencia Española de
Cooperación Internacional para el
Desarrollo

Por el Ministerio del Comercio Exterior
y la Inversión Extranjera

Gonzalo Robles Orozco

Ileana Núñez Mordoche

Secretario General de Cooperación
Internacional para el Desarrollo

Viceministra del Ministerio del
Comercio Exterior y la Inversión
Extranjera

Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Anexo 7. Firma del MAP 2019-2023.

ARTÍCULO 4. SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

Cualquier discrepancia que surja entre las partes con relación a la aplicación o interpretación del presente Marco de Asociación será resuelta amistosamente por las Partes.

ARTÍCULO 5. ENTRADA EN VIGOR Y DURACIÓN

1. El presente Marco de Asociación entrará en vigor al momento de su firma y mantendrá su vigencia por un período de cuatro (4) años, a menos que una de las Partes comunique a la otra de forma escrita su intención de denunciarlo, con seis (6) meses de antelación a la fecha en la que deba surtir efectos la denuncia.
2. Aquellas acciones de cooperación en ejecución al momento de la terminación, continuarán ejecutándose hasta su total culminación.

En testimonio de lo cual, los representantes abajo señalados, debidamente autorizados por los sujetos del presente, suscriben el presente Marco de Asociación.

Firmado en La Habana, el 12 de noviembre de 2019.

Por el Ministerio de Asuntos Exteriores,
Unión Europea y Cooperación
del Reino de España



Sr. Josep Borrell Fontelles
Ministro de Asuntos Exteriores,
Unión Europea y Cooperación

Por el Ministerio de Comercio Exterior
y la Inversión Extranjera
de la República de Cuba



Sr. Bruno Eduardo Rodríguez Parrilla

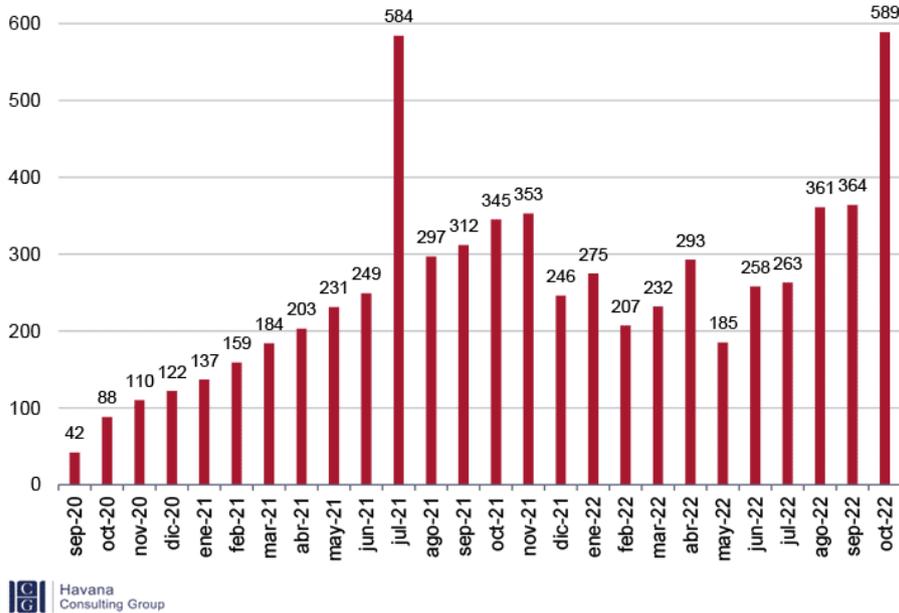
Ministro de Relaciones Exteriores

3

Marco de Asociación España Cuba 2019- 2022 en Cooperación Internacional para el Desarrollo

Fuente: Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.

Anexo 8. Protestas ciudadanas en Cuba, septiembre 2020- octubre 2022.



Fuente: Observatorio Cubano de Conflictos y Real Instituto El Cano.

Anexo 9. Comparativa ONGD’s en Cuba 2014, 2019, 2024

2014	2019	2024
Mundubat	Mundubat	Mundubat
MPDL	MPDL	MPDL
Cáritas Española	Cáritas española	ISCOD
Cruz Roja Española	Cruz Roja Española	Sodepaz
Asociación Entrepueblos	Asociación entrepueblos	
Manos Unidas	Manos Unidas	
Juan Ciudad ONGD	Juan Ciudad ONGD	
Fundación Entreculturas	OXFAM Intermón	
Fundación PROCLADE	Justicia Alimentaria	
Farmacéuticos sin Fronteras de España	CERAI	
	Asamblea de cooperación por la paz	
	Mensajeros de la paz	
	Acción Verapaz	
	PROYDE	

Fuente: 2014 y 2019 coordinadora de ONGD’s, La información de 2024 ha sido proporcionada por los expertos en terreno.